Universidade de Aveiro Instituto Superior de Contabilidade e Administração
Ano 2019

RAFAEL DIAS FERNANDES

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E DISCRIMINAÇÃO FISCAL POSITIVA

Universidade de Aveiro Instituto Superior de Contabilidade e Administração
Ano 2019

RAFAEL DIAS FERNANDES

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E DISCRIMINAÇÃO FISCAL POSITIVA

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade – Ramo Fiscalidade, realizada sob a orientação científica do Professor Gilberto de Carvalho Fernandes, Professor Adjunto Convidado do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro e a coorientação do Professor Sérgio dos Santos Barreto, Professor Adjunto do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro.

À minha família e à minha namorada.

O júri

Presidente

Professora Doutora Carla Manuela Teixeira de Carvalho

Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro

Vogais

Professor Doutor Miguel Maria Carvalho Lira

Professor Adjunto do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

Mestre Gilberto de Carvalho Fernandes

Professor Adjunto Convidado do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro

Agradecimentos

A concretização deste grande objetivo apenas foi possível graças a todos aqueles, que de forma direta ou indireta, cooperaram para a realização e conclusão desta dissertação. Agradeço de coração:

Aos meus pais por todos os valores que me incutiram, pela educação e formação que me proporcionaram, pela liberdade e ajuda nas escolhas ao longo da minha vida e acima de tudo por me incentivarem a seguir e não desistir dos meus sonhos. São a base de todo o meu viver.

À minha irmã que merece um agradecimento especial por todo o carinho, coragem e pela motivação que me impulsiona a ser mais e melhor. A tua dedicação e esforço inspiram-me todos os dias.

À minha namorada que me apoiou incondicionalmente em todas as fases desta dissertação, quer do ponto de vista técnico quer, especialmente, no apoio emocional. Recordaste-me sempre da importância da realização deste objetivo e proporcionaste-me a força para ultrapassar os momentos mais difíceis.

Ao Professor Gilberto Fernandes, por todas as horas dispensadas, e em particular, pelas horas tardias nas quais se acumulava o cansaço com a intensidade do trabalho. Por toda a infinidade de sapiência que me transmitiu de forma gentil e altruísta. E por último, mas não menos importante, por me ter ensinado a retirar regozijo da fiscalidade recordando-me de que a nossa profissão deve ser vivida de forma apaixonada.

Ao Professor Sérgio Barreto que além de desempenhar o papel de co-orientador de uma forma profissional e muito próxima, representou um pilar firme e estratégico na definição da análise quantitativa partilhando, sobretudo, o seu saber prático-científico no âmbito estatístico. A sua ajuda foi crucial na criação de soluções para colmatar as limitações com as quais nos deparámos.

A todos os meus amigos que, mesmo não individualizando, sabem o quanto representam para mim em todas as vertentes da minha existência.

Palavras-chave Autarquias Locais, Benefícios Fiscais, Desenvolvimento Territorial, Discriminação Fiscal Positiva, Índice Sintético de Desenvolvimento Regional.

Resumo

A fim de resolver os problemas e satisfazer as necessidades dos seus munícipes as autarquias locais fazem uso da autonomia que lhes é concedida pelo Estado, mais propriamente, no que concerne às finanças e à fiscalidade.

A presente dissertação propõe: i) conhecer as competências e atribuições dos municípios; ii) analisar, em termos gerais, os benefícios fiscais e, em particular, os relacionados com a interioridade; iii) identificar indicadores de desenvolvimento territorial; e iv) analisar a relação entre as políticas fiscais municipais e o desenvolvimento sentido na Região Centro de Portugal. Através de uma metodologia qualitativa concretizaram-se os primeiros três objetivos. Em contrapartida, recorreu-se a uma abordagem qualitativa, mediante procedimentos estatísticos, para efetivar o quarto objetivo.

Em suma concluiu-se que não é notória a correlação entre a política fiscal municipal e o desenvolvimento, isto é, permanecem dúvidas relativamente à influência direta e significativa da discriminação fiscal positiva no nível de desenvolvimento verificado. Para além do mais, não nos é possível estabelecer uma diferença inequívoca entre os municípios do interior quando comparados com os localizados no litoral.

Keywords Local Authority, Tax Benefits, Territorial Development, Positive Tax Discrimination, Regional Development Synthetic Index.

Abstract

In order to solve the problems and meet the needs of their residents, local authorities make use of the autonomy granted to them by the state, specifically with regard to finances and taxation.

The present dissertation proposes: i) to know the competences and attributions of the municipalities; ii) analyze, in general terms, the tax benefits and, in particular, those related to interiority; iii) identify indicators of territorial development; and iv) analyze the relationship between municipal tax policies and the development felt in Central Region of Portugal. Through a qualitative methodology the first three objectives were achieved. On the other hand, a qualitative approach was used, through statistical procedures, to achieve the fourth objective.

In sum, it is concluded that the correlation between municipal tax policy and development is not well known. Doubts remain about the direct and significant influence of positive tax discrimination on the level of development. Moreover, it is not possible for us to make an unequivocal difference between inland municipalities compared to those located on the coast.

Índice

Índice de Figuras e Gráficos v
Índice de Tabelas vi
Lista de Abreviaturas vii
Introdução 1
Apresentação e Fundamentação do Tema 1
Objetivos da Investigação e Metodologia 2
Estrutura da Dissertação 3
1. Poder Local 4
1.1. Atribuições e Competências 5
1.2. Autonomia Financeira 9
1.3. Autonomia Tributária 11
2. Benefícios Fiscais: Conceito, Objetivos e Alcance 16
2.1. Conceito e Objetivos 16
2.2. Tipos de Benefícios Fiscais 19
2.3. Despesa Fiscal versus Auxílios de Estado 20
2.4. Benefícios Fiscais à Interioridade 23
2.4.1. Regime em Vigor até ao OE para 2017 23
2.4.2. Atual Regime de Benefícios Fiscais à Interioridade 27
2.4.3. Áreas Beneficiárias 29
2.4.4. Desenvolvimentos Recentes 31
3. Indicadores de Desenvolvimento dos Territórios 33
4. Política Fiscal e o Desenvolvimento na Região Centro de Portugal 40
4.1. Questões de Investigação 40
4.2. Enquadramento Metodológico da Investigação 41
4.3. Recolha e Tratamento de Dados 43
4.4. Análise da Relação da Política Fiscal com o Desenvolvimento 48

4.5. Análise dos Distritos em Estudo 57
4.6. Análise dos Municípios 59
4.7. Síntese dos Resultados Alcançados 63
Notas Recapitulativas e de Conclusão 66
Principais Conclusões 66
Limitações à Investigação 67
Perspetivas de Trabalhos Futuros 68
Referências Bibliográficas 70
Legislação Utilizada 73
Anexos 77

Índice de Figuras e Gráficos

Figura 1 - Evolução das Portarias que definem as áreas do interior 31
Figura 2 - Relações entre todas as variáveis 50
Figura 3 - Rede de associações entre as variáveis.....50
Figura 4 - Regressão múltipla entre os indicadores de desenvolvimento.....51
Figura 5 - Regressão múltipla entre a política fiscal e o ISDR ponderado.....53
Figura 6 - Regressão múltipla entre SOMA Indic. com a política fiscal 54
Figura 7 - Regressão múltipla entre a TVP do ISDR ponderado e a política fiscal municipal 55
Figura 8 - Regressão múltipla entre a TVP da SOMA Indic. e a política fiscal 56
Figura 9 - Regressão múltipla entre a TVP da SOMA Indic. com a TVP da política fiscal 56

Gráfico 1 - Relação da média da política fiscal com o ISDR ponderado identificando os municípios 59
Gráfico 2 - Relação da média da política fiscal com o ISDR ponderado.....60
Gráfico 3 - Relação da TVM da política fiscal com o ISDR ponderado.....62

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Comparação das taxas concedidas em sede de benefício fiscal à interioridade nos regimes geral e simplificado de tributação.....26
Tabela 2 - Antigo e novo regime à interioridade.....29
Tabela 3 - Ponderação do ISDR, tendo em conta a lista dos TED.....45
Tabela 4 - Símbolos de significância das relações.....49
Tabela 5 - Desenvolvimento dos distritos da Região Centro.....57
Tabela 6 - Política fiscal dos distritos da Região Centro.....58
Tabela 7 - Evolução do ISDR Ponderado por interior e litoral.....60
Tabela 8 - Cinco melhores municípios ao nível da TVP dos indicadores de desenvolvimento 63

Lista de Abreviaturas

AFMP – Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CE – Comissão Europeia
CEAL – Carta Europeia da Autonomia Local
CMAD – Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento
CRP – Constituição da República Portuguesa
EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais
EM – Estado(s)-membro(s)
EUA – Estados Unidos da América
LGT – Lei Geral Tributária
IEFP – Instituto do Emprego e da Formação Profissional
INE – Instituto Nacional de Estatística
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
IUC – Imposto Único de Circulação
IVA – Imposto de Valor Acrescentado
JO – Jornal Oficial
OE – Orçamento do Estado
PME – Pequenas e Médias Empresas
PNCT – Programa Nacional para a Coesão Territorial
RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
TED – Territórios Economicamente Desfavorecidos
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
TVM – Taxa de Variação Média
TVP – Taxa de Variação Percentual
UE – União Europeia
UMVI – Unidade de Missão para a Valorização do Interior
VPT – Valor Patrimonial Tributário

Introdução

Apresentação e Fundamentação do Tema

Segundo Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge (2018) os municípios portugueses adquiriram ao logo do tempo uma grande importância histórica, política, económica, administrativa, financeira e jurídica, o que concede maior relevância às políticas públicas locais. A principal função destes órgãos é a prossecução dos interesses da população e por se tratarem de autarquias locais têm maior proximidade com os seus residentes o que, consequentemente, lhes permite conhecer melhor os seus problemas e necessidades.

A fim de resolver os problemas e satisfazer as necessidades dos seus munícipes as administrações locais fazem uso da autonomia que lhes é concedida pelo Estado. A fiscalidade aparece neste âmbito como uma ferramenta que está ao dispor dos municípios para aumentar as suas receitas (através das suas políticas fiscais). Neste enquadramento, é legítima a seguinte questão: será que definir, estrategicamente, impostos mais baixos irá fazer com que o município seja mais atrativo aos olhos das empresas e das pessoas?

A verdade é que poderá haver indícios de que a competitividade também se faz sentir entre as autarquias locais portuguesas. No fundo, a presente investigação procura avaliar se um nível de fiscalidade mais baixo se traduz num maior desenvolvimento sentido no seu território. Neste contexto fará sentido estudar se os benefícios fiscais à interioridade proporcionam, aos municípios definidos como áreas beneficiárias, melhores indicadores de desenvolvimento. Para o efeito a escolha da amostra recaiu sobre a Região Centro de Portugal uma vez que, simultaneamente, representa cerca de um terço do total dos municípios portugueses e é constituída por municípios localizados quer no interior quer no litoral.

Presentemente, a descentralização de poderes do Estado operada nos municípios é um tema muito abordado, o que realça a necessidade de perceber qual o nível de autonomia que é efetivamente praticado, e a suficiência ou insuficiência e/ou a adequação dos benefícios fiscais facultados, quer ao nível nacional, quer ao nível local. Neste último campo de ação, destacamos os benefícios fiscais à interioridade, os quais assumem um peso bastante importante na análise proposta. Também é significativo o fator despesa associado à concessão de tais benefícios. Ao fazê-lo o Estado abdica da receita de fluxos financeiros o que leva a questionar a eficácia e a eficiência deste investimento.

O interesse pela presente temática conduziu-nos a alguns estudos exploratórios (no terreno), junto das entidades responsáveis pela recolha e tratamento de dados em torno dos benefícios fiscais à interioridade. Destas iniciativas viemos a constatar que nem sempre as informações existentes se configuram coerentes e consistentes entre as várias entidades e, inclusive, no seio das principais entidades.

É neste sentido que surge a escolha do tema. Ou seja, por um lado, por não se encontrar devida e adequadamente tratado e, por outro, sentimos a necessidade de alertar um conjunto pessoas/entidades para a importância de conhecer inequivocamente a correlação (a existir) entre discriminação fiscal positiva e o desenvolvimento territorial, neste caso, ao nível dos municípios.

Consequentemente, apresentam-se três principais grupos de interessados nesta abordagem. Em primeiro lugar, o próprio Estado e seus organismos, uma vez que poderão, de uma forma fundamentada, melhorar as suas políticas de discriminação fiscal face aos territórios desfavorecidos (vulgo, Interior). Outro grupo de interessados corresponde às empresas instaladas em tais territórios, no sentido de quantificarem os efeitos das políticas fiscais discriminatórias. Isto é, se os benefícios fiscais justificam o seu afastamento do litoral (das zonas mais densamente povoadas) em prol da sua localização em zonas desfavorecidas. Por último, mas não menos importante, os próprios munícipes que ficam a conhecer/aquilatar as diferenças, em termos de condições económicas e não só, que poderão existir entre residir num ou noutro concelho.

Objetivos da Investigação e Metodologia

Para a concretização deste estudo, definimos quatro objetivos principais, a saber:

1) Conhecer as competências e atribuições dos municípios, com especial incidência na autonomia tributária;
2) Analisar, em termos gerais, os benefícios fiscais e, em particular, os relacionados com a interioridade;
3) Identificar indicadores de desenvolvimento territorial, evidenciando as suas vantagens e insuficiências; e
4) Analisar a relação entre as políticas fiscais municipais e o desenvolvimento sentido na sua circunscrição.

Para responder aos objetivos definidos recorremos a uma metodologia de natureza qualitativa para os três primeiros capítulos e quantitativa para o último e principal objetivo.

Em síntese, baseamo-nos na análise documental para a concretização dos objetivos 1) a 3) e estatística descritiva e inferencial para alcançar o objetivo 4).

Estrutura da Dissertação

Com vista à prossecução dos objetivos apresentados, desenvolvemos o trabalho em quatro capítulos, para além da introdução e das notas recapitulativas e de conclusão.

O primeiro capítulo, referente ao Poder Local, procura estudar as atribuições, competências e autonomia dos municípios portugueses com especial relevância para as autonomias tributária e financeira, de que dispõem.

Seguidamente, no segundo capítulo, trata-se, por um lado, a problemática dos benefícios fiscais e em que medida é que estes podem proporcionar mudanças nos comportamentos das pessoas singulares e coletivas. Por outro, procura-se analisar a criação e a evolução dos benefícios fiscais à interioridade, não descurando a comparação entre o atual regime e o anterior.

Uma vez que iremos centrar a investigação no desenvolvimento sentido nos territórios, torna-se fulcral estudar os indicadores que melhor se adequam aos nossos intentos, concluindo-se que o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) se afirma como o mais adequado.

Após o desenvolvimento das questões teóricas, reservamos o quarto capítulo para o estudo quantitativo no intuito de responder ao objetivo 4), que recordamos: analisar a relação entre as políticas fiscais municipais e o desenvolvimento sentido na sua circunscrição.

Por último, apresentamos as conclusões e limitações da investigação, assim como propostas para estudos futuros.

1. Poder Local

O princípio das autarquias locais ou autonomia local presente na Constituição da República Portuguesa (CRP) resulta de uma interpretação da Constituição que considera os diversos preceitos respeitantes à matéria da administração local e também os princípios estruturantes do mesmo diploma (Oliveira, 2013).

O princípio da autonomia das autarquias locais encontra-se no n.º 1 do art. 6.º da CRP, que, por sua vez, está inserido nos princípios fundamentais da Constituição, o que nos leva rapidamente a concluir que se trata de um princípio-chave da administração local.

Por seu turno, o n.º 1 do art. 235.º determina a existência de autarquias locais e caracteriza-as como pessoas coletivas territoriais que visam a prossecução dos interesses das suas populações e que possuem os seus próprios órgãos representativos.

É na Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)[1] que se encontra a definição clara e concisa da autonomia local, consagrada no n.º 1 do art. 3.º: "Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos".

Os municípios, a par das freguesias e das regiões administrativas, são as autarquias locais existentes em Portugal continental (art. 236.º da CRP), sendo que as Regiões Autónomas (da Madeira e dos Açores) compreendem apenas freguesias e municípios. Enquanto autarquias locais, os municípios possuem um conjunto de tarefas administrativas da sua responsabilidade. Tais tarefas designam-se de atribuições. De acordo com o art. 2.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Lei que estabelece o regime jurídico das autarquias locais), essas atribuições centram-se na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das suas populações.

Desta forma e em consonância com a caracterização concedida pelos autores do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (AFMP), consideramos os municípios como autarquias locais com competências próprias que visam a prossecução de interesses

[1] Portugal ratificou este instrumento através do Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho de 1990. A CEAL considera que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático.

específicos da população residente, na circunscrição concelhia, e que elegem os seus órgãos representativos: a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal (Carvalho et al., 2018).

De facto, esta é a situação atual dos municípios portugueses, mas nem sempre assim foi. Estes organismos locais já ultrapassaram várias e diversas fases ao longo da sua história. O historiador Alexandre Herculano desenvolveu estudos acerca das origens do municipalismo e concluiu que o município medieval português proveio do município romano (Amaral, 2006). É durante os séculos XII e XIII que surgem municípios em vários locais do nosso país, mas só nos dois séculos seguintes (XIV e XV) é que todo o território é dividido em concelhos.

Esta divisão é especialmente importante porque é através desta classificação que se formam os municípios. Em consonância com o texto primitivo do art. 249.º da CRP, os municípios eram os concelhos existentes à data de entrada em vigor do mesmo, que tinha como base o mapa territorial da Reforma de 6 de novembro de 1836 (Oliveira, 2013). No decorrer do Estado Novo[2] verificou-se um aumento acentuado do controlo do Estado sobre os municípios e, consequentemente, limitação da sua autonomia e importância, de tal forma severa que o presidente da câmara não era eleito, mas sim nomeado pelo Governo.

Com o 25 de abril de 1974 os órgãos municipais passam a ser eleitos democraticamente e a transferência de atribuições e recursos do Estado para os municípios processa-se de uma forma mais transparente, iniciando-se um processo continuado mas lento (Tolda, 2011).

1.1. Atribuições e Competências

As autarquias locais adquiriram ao longo do tempo importância no seio dos organismos públicos, de tal forma que, como já referimos, possuem um conjunto de tarefas em diferentes áreas pelas quais assumem plena responsabilidade, designadas de competências e atribuições. Trata-se de atribuições quando são atribuídas competências que inicialmente eram da responsabilidade de um órgão estatal de nível hierárquico superior: o Estado; e que fazem parte de um processo de descentralização de poderes.

[2] Regime político autoritário e corporativista em vigor em Portugal desde a aprovação da Constituição de 1933 até ao 25 de abril de 1974.

A atribuição destes poderes encontra-se, atualmente, estabelecida na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que, recorde-se, define o regime jurídico das autarquias locais e o regime jurídico da transferência e delegação de competências do Estado para as autarquias locais (art. 1º da Lei n.º 75/2013).

Neste diploma é reforçado o principal objetivo das autarquias locais através das atribuições que lhes são concedidas e que, segundo Rodrigues (2015), não são mais do que os fins que as mesmas devem procurar alcançar. O art. 2.º declara que constituem atribuições destes organismos a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, de acordo com o princípio da descentralização administrativa (art. 237.º da CRP) que são elencados, mais à frente, no n.º 2 do art. 23.º no que diz respeito, concretamente, aos municípios[3].

Os municípios, e as autarquias no seu todo, prosseguem as suas atribuições através de competências legalmente previstas e elencadas no art. 3.º da Lei n.º 75/2013, nomeadamente de:

- Consulta;
- Planeamento;
- Investimento;
- Gestão;
- Licenciamento e controlo prévio; e
- Fiscalização.

Existe um conjunto de princípios gerais que devem ser respeitados pelos municípios aquando da execução das suas competências e da prossecução das atribuições (de acordo com o art. 4.º da Lei 75/2013), tais como, princípios:

i. De descentralização administrativa;
ii. Da subsidiariedade;
iii. Da complementaridade; e
iv. Da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.

[3] As freguesias também fazem parte das autarquias locais, porém, dado que o foco deste estudo se centra nos municípios, abordaremos apenas as questões respeitantes a estes últimos.

Por seu turno, no n.º 2 do art. 23.º são elencadas as atribuições dos municípios, que são consideradas em vários domínios, a saber:

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;
- Saúde;
- Ação social;
- Habitação;
- Proteção civil;
- Ambiente e saneamento básico;
- Defesa do consumidor;
- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal; e
- Cooperação externa.

Tendo em conta que a investigação foca as suas atenções no desenvolvimento territorial dos municípios, relacionado com fatores e condições fiscais proporcionados (ou não), abordar-se-ão as atribuições tanto da assembleia municipal como da câmara municipal que estejam direta ou indiretamente relacionadas com a temática em estudo.

Neste contexto, é o art. 25.º da Lei 75/2013 que define as competências da assembleia municipal (sob proposta da câmara municipal) de apreciação e fiscalização, das quais se destacam, no n.º 1:

a) Aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respetivas revisões;
b) Aprovar as taxas do município e fixar o respetivo valor;
c) Deliberar em matéria de exercício dos poderes tributários do município;
d) Fixar anualmente o valor da taxa municipal sobre imóveis, bem como autorizar o lançamento de derramas;
(…)

h) Aprovar os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições dos municípios;
(…)

Desta forma, fica clara a descentralização de poderes, por parte do Estado, incumbindo aos municípios algumas tarefas, concedendo-lhes até autonomia em diversos domínios, sendo a fixação da taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) um exemplo claro dessa descentralização.

As competências materiais da câmara municipal encontram-se elencadas no n.º 1 do art. 33.º da Lei n.º 75/2013. Apresentam-se aquelas que mais relevância têm no âmbito do presente estudo. Assim, cabe à câmara municipal: "Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões" [alínea c)] e "Executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações" [alínea d)].

Para além disto, importa referir que é da competência deste órgão: "Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central" e ainda "Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal" [alíneas r) e ff)]. Estas competências estão profundamente relacionadas com o estabelecido na Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), nomeadamente, no seu art. 10.º.

Por sua vez, diretamente relacionada com o desenvolvimento local está a competência disposta na alínea hh) do art. 33.º e que consiste em "Deliberar no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes".

Relativamente às disposições comuns aos órgãos das autarquias locais, existem, no diploma em análise, dois princípios relevantes: o da independência e o da especialidade. O primeiro define que estes órgãos são independentes e as suas deliberações apenas podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei (art. 44.º da Lei n.º 75/2013). O segundo estabelece que os órgãos apenas deliberam mediante as atribuições que lhes são conferidas e no âmbito do exercício das suas competências nos termos da lei (art. 45.º).

1.2. Autonomia Financeira

Analisadas as atribuições e competências dos municípios, importa, agora, estudar a problemática inerente à sua autonomia financeira.

A autonomia financeira é um elemento essencial da autonomia local. Se imaginarmos, por absurdo, uma situação em que as autarquias locais, para desenvolverem a sua atividade e prosseguirem as suas atribuições, necessitam sempre de meios financeiros provenientes do Governo, rapidamente verificamos que, nessa circunstância, não haveria autonomia. Desta forma, é possível afirmar que se perderia um elemento indispensável da autonomia, que consiste na não dependência em relação ao Estado (Oliveira, 2013).

A autonomia encontra-se expressa no art. 238.º da CRP que, no seu n.º 1, estabelece que as autarquias locais têm património e finanças próprios. Desde logo se percebe que existe autonomia no que diz respeito à matéria financeira das autarquias. No mesmo artigo, o n.º 2, justifica qual o objetivo do regime das finanças locais, o qual passa pela justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e, a eventual correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (n.º 2 do art. 238.º da CRP).

Contudo, a autonomia financeira não se encontra exclusivamente expressa na CRP pelo que é importante referir outros normativos que preveem e estabelecem a autonomia financeira das autarquias locais. A CEAL, no seu art. 9.º, denominado “recursos financeiros das autarquias locais” estabelece que estes organismos locais têm direito a recursos próprios adequados que podem usufruir livremente no exercício das suas atribuições e ainda que estes recursos devem ser proporcionais às atribuições que possuem. É, ainda, relevante referir que parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ter origem em rendimentos e impostos locais (n.º 3 do art. 9.º da CEAL).

Em consonância com a CRP, o n.º 5 do art. 9.º da CEAL estipula para os casos de autarquias financeiras mais débeis, a implementação de processos e medidas que conjugam os efeitos da repartição desigual (desequilibrada) das potenciais fontes de financiamento, por forma a assegurarem a opção das autarquias locais no seu próprio domínio ou responsabilidade.

É no art. 6.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que é revelado o princípio da autonomia financeira e que para além de determinar que as autarquias locais têm património e finanças próprios enumera os poderes dos seus órgãos que consubstanciam tal autonomia:

a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;
b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;
c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;
d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;
e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.

Porém, de forma a realçar a importância desta autonomia, o RFALEI, define-a como um princípio fundamental no desenvolvimento da atividade financeira das autarquias locais, concretamente na alínea c) do n.º 2 do art. 3.º que estipula os princípios fundamentais que devem ser respeitados. Uma vez que a autonomia financeira municipal deve ser exercida no contexto do equilíbrio financeiro global transpuseram-se os princípios constantes na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) no, já referido, RFALEI (art. 3.º) (Carvalho et al., 2018).

Existe, então, uma liberdade concedida às autarquias locais no que diz respeito à matéria financeira e que lhes permite gerirem os seus patrimónios e recursos, atendendo às suas responsabilidades, de forma a que, tendo em consideração a sua proximidade e conhecimento das necessidades e problemas das suas populações, se alcancem as devidas vantagens que não se alcançariam com a inexistência da autonomia em causa.

Os recursos ao dispor das autarquias locais, mais concretamente as receitas municipais, são constituídas pelas receitas fiscais próprias (que decorrem da cobrança dos impostos sobre os quais os municípios têm direito, nomeadamente: o IMI, o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e a Derrama Municipal), taxas e preços dos bens e serviços prestados pelo município, multas e coimas fixadas por lei e que pertençam ao município, rendimentos e bens próprios, sejam eles móveis ou imóveis, transferências provenientes do Estado (das quais fazem parte as participações nos impostos diretos), recursos a empréstimos, cobrança de encargos de mais-valias e, bem como, a participação nos lucros de sociedades em que o município tome parte, todas elas estabelecidas no art. 14.º da RFALEI.

Nesta fase é importante fazer uma ressalva no que toca à autonomia financeira, pois, como refere Rocha (2009), apesar de constituir um pressuposto essencial para o desenvolvimento autárquico a autonomia financeira não é sinónimo de independência

financeira devido aos limites e constrangimentos, tanto económicos como jurídicos, que devem ser tidos em conta. Tal como defende Nabais (2007), a autonomia financeira não implica uma autossuficiência económica na medida em que as autarquias locais teriam poder para decidir todas as suas fontes de financiamento e também não implica que todas as suas receitas tenham de ser receitas próprias provenientes das comunidades locais.

O Estado tem procurado cada vez mais a descentralização, prova disso é o lançamento da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto. Esta lei produziu alterações interessantes à LFL, das quais se destaca a definição de uma participação de 7,5% do Imposto de Valor Acrescentado (IVA) liquidado no respetivo município. Resumidamente, das receitas municipais passa a fazer parte esta participação do IVA relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, atingindo-se uma descentralização financeira apreciável (Ribeiro, 2018).

Por todas estas razões, a autonomia financeira é um elemento essencial da autonomia local e com ela exige-se que as autarquias locais disponham de meios financeiros suficientes para o desempenho das atribuições que são da sua responsabilidade prosseguir e de liberdade para os gerir (Oliveira, 2013). A autonomia financeira requer independência quanto à origem das receitas e, ao mesmo tempo, liberdade quanto ao destino das mesmas (Rebelo, 2007).

1.3. Autonomia Tributária

Outra autonomia que possui especial importância no seio das autarquias locais e que se encontra, por razões óbvias, bastante ligada à autonomia financeira é a autonomia tributária. De acordo com Rocha (2009), a autonomia tributária é uma das principais dimensões da autonomia financeira, pela qual se tem a ideia de que as autarquias locais possuem competências tributárias, ou como é designado pelo legislador, poderes tributários.

Existe na LFL um artigo dedicado exclusivamente aos poderes tributários dos municípios. Falamos, mais concretamente, do art. 15.º. O legislador começa por estabelecer que os municípios dispõem de poderes tributários relativamente aos impostos e outros tributos cuja receita tenham direito. Resumidamente, estes poderes tributários traduzem-se na possibilidade de liquidação e cobrança dos impostos, na possibilidade de cobrança coerciva e na concessão de benefícios fiscais, apenas no âmbito dos impostos cuja receita tenham direito.

A designação de imposto municipal corresponde a uma prestação devida coercivamente, por um agente económico, cuja receita é a favor do orçamento de um município independentemente de qualquer contrapartida prestada pelo mesmo (Baleiras, Dias, & Almeida, 2018).

Nesta fase, centramos a atenção nos impostos dos quais os municípios usufruem do direito à sua receita, que são: o IMI, o IMT, a Derrama Municipal, a parcela do Imposto Único de Circulação (IUC) e a participação variável no Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS). Abordaremos seguidamente cada um destes impostos por forma a possibilitar uma melhor compreensão dos mesmos, facultando o conhecimento relativo a cada uma das receitas produzidas por eles para os municípios.

O IMI é o imposto que incide sobre o Valor Patrimonial Tributário (VPT)[4] dos prédios rústicos e urbanos situados em território português e o produto da cobrança deste imposto constitui receita para os municípios onde os prédios se localizam (n.º 1 do art. 1.º do Código do IMI). É no Código do IMI que se definem os parâmetros deste imposto tais como: o conceito de prédios, sejam eles rústicos, urbanos ou mistos, a fórmula de cálculo do VPT e os sujeitos passivos.

Seguindo as classificações mais comuns utilizadas nas ciências jurídicas e económicas, o IMI é um imposto direto, uma vez que são considerados impostos diretos os que incidem sobre o rendimento e sobre o património (Vasques, 2011). O IMI é, tendo em conta outra classificação, considerado um imposto real, como define Dourado (2016). Nesta classificação, são impostos reais aqueles que se centram na manifestação da riqueza e, por isso, não consideram a capacidade económica do sujeito.

Atualmente, os municípios definem anualmente a taxa de IMI a aplicar aos prédios urbanos nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 112.º do Código do IMI que estará situada, obrigatoriamente, entre 0,30% e 0,45% do VPT. Esta taxa poderá, excecionalmente, ter um limite máximo de 0,5% para os municípios que se encontrem abrangidos pelo programa de apoio à economia local (de acordo com a Lei n.º 42/2012, de 28 de agosto). Deste modo, os municípios podem majorar ou minorar esta taxa de IMI aspirando à prossecução de

[4] Especial atenção para o art. 38.º do Código do IMI que trata da determinação do VPT, sendo as várias componentes da fórmula expressa decompostas e explicadas nos artigos seguintes (mais concretamente, nos art. 39.º ao 44.º).

objetivos extrafiscais, relacionados com a requalificação e reabilitação urbana, possuindo uma margem de decisão de acordo com os n.º 6 e 8 do mesmo artigo.

Relativamente ao IMT, atenta-se que é um imposto que incide sobre as transmissões onerosas elencadas nos art. 2.º, 3.º e 4.º do Código do IMT. Para a concretização do IMT, este faz-se valer do conceito de prédio definido no Código do IMI (n.º 2 do art. 1.º do Código do IMT). Tal como acontece no IMI, o produto da cobrança deste imposto traduz-se na sua totalidade numa receita do município onde se encontram localizados os imóveis (n.º 1 art. 81.º da Lei n.º 73/2013). À semelhança do IMI, o IMT é um imposto direto e real pelas razões supra enumeradas.

Em relação à Derrama Municipal, está definido no n.º 1 do art. 18.º da LFL que os municípios podem deliberar o lançamento anual de uma derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)[5]. Esta derrama possui um limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável, e deve corresponder à proporção do rendimento gerado pelo sujeito passivo na área do município. Sendo que os sujeitos passivos têm de ser residentes em território português e de exercer uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola ou, no caso de não serem residentes, que tenham um estabelecimento estável nesse território.

Sublinha-se que, como é o município a deliberar a existência ou a inexistência da derrama, tal como seria de esperar, a receita reverte para o próprio município onde se localiza (está sedeada) a pessoa coletiva. O n.º 11 do art. 18.º do RFALEI define que o produto da derrama paga é transferido para o município até ao último dia útil do mês seguinte ao do apuramento pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

No caso específico do IUC é necessário recorrer ao n.º 1 do art. 3.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, para afirmar que a titularidade da receita total gerada pelo imposto incidente sobre os veículos das categorias A, E, F e G é do município de residência do sujeito passivo, assim como 70% da componente relativa à cilindrada incidente sobre os veículos da categoria B (automóveis ligeiros).

Resta referir a participação variável no IRS que consta do n.º 1 do art. 26.º do RFALEI, e determina que, em cada ano, os municípios têm direito a uma participação variável até 5%

[5] Nem todas as pessoas coletivas estão sujeitas. Neste contexto, as entidades do setor não lucrativo estão excluídas, ou seja, não estão sujeitas a derrama municipal, nem estadual.

do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no território do município. Do lado dos municípios fica a decisão e responsabilidade de usufruir ou não desta participação variável, uma vez que o município necessita de comunicar à AT a percentagem pretendida para o ano em causa.

Já agora é importante referir que nos casos em que o município opte por uma percentagem inferior à máxima (recorde-se: 5%), o produto da diferença de taxas e a coleta líquida são considerados como dedução à coleta do IRS, a favor dos sujeitos passivos (munícipes). Ou seja, quanto maior a diferença, mais beneficiam os sujeitos passivos residentes no município.

Rocha (2009) identifica os tipos tributários autárquicos relativamente aos quais os poderes tributários podem ser exercidos. São eles: os impostos não estaduais, as taxas e os encargos de mais-valias. O tipo de tributos autárquicos que apresentam maior relevância para o nosso estudo são, de facto, os impostos não estaduais que correspondem aos que acabamos de pormenorizar até aqui: o IMI, o IMT, o IUC, a Derrama Municipal e a Participação Variável no IRS, que são considerados receitas próprias dos municípios.

Como podemos observar, os municípios possuem poderes tributários limitados sabendo que devido ao princípio constitucional da reserva de lei aos impostos, apenas a Assembleia da República ou o Governo, mediante autorização legislativa, podem criar impostos. O que faz com que os municípios não exerçam, de forma alguma, uma autonomia tributária plena ou que possuam soberania tributária ou fiscal (Rocha, 2009).

Por outro lado, consagradas nos poderes tributários dos municípios encontram-se as isenções e os benefícios fiscais estipulados no art. 16.º da LFL. A câmara municipal pode apresentar uma proposta à assembleia para conceder isenções totais ou parciais relativamente a impostos e tributos próprios. Sendo que é a assembleia municipal que, através de uma deliberação fundamentada na qual se inclui a estimativa da despesa fiscal associada, concede as referidas isenções (n.º 2 do art. 16.º da LFL). Estas isenções têm, em regra, um limite temporal de cinco anos. Porém, podem ser renovadas por igual período o que significa que no máximo o município pode conceder uma isenção total de dez anos, de acordo com o n.º 3 do art. 16.º da LFL.

Existem ainda os casos em que os benefícios fiscais são concedidos como contrapartida da fixação de grandes projetos de investimento de interesse para a economia local. Nestes casos os municípios são ouvidos mas o reconhecimento dos projetos válidos para esse

efeito, compete ao Governo. Se, porventura, houver uma discordância expressa e comunicada dentro dos prazos estabelecidos, por parte do município em causa, poderá haver uma compensação através de uma verba inscrita na Lei do Orçamento do Estado (OE), de acordo com o n.º 4 do art. 16.º da LFL.

Além do mais, existem ainda as situações em que é o próprio Estado a conceder benefícios fiscais relativamente a impostos municipais. Quando estas situações se verificam os municípios são ouvidos e informados da despesa fiscal associada. Se houver uma discordância expressa pelos municípios haverá lugar a compensação, nos termos definidos no n.º 6 do art. 16.º da LFL, a não ser que se tratem de isenções automáticas ou de isenções decorrentes de obrigações de direito internacional, situação tratada no n.º 7 do mesmo artigo.

Como se reparou, o Governo pode, legitimamente, intrometer-se na definição de impostos municipais, que aparentemente seriam da competência exclusiva dos mesmos. Por isso, parece-nos imprescindível estudar, numa primeira parte, os conceitos, objetivos e tipos de benefícios fiscais, que faremos no capítulo seguinte. Analisaremos também os benefícios fiscais à interioridade que, em bom rigor, afetam os municípios, sem que estes tenham sido verdadeiramente ouvidos, uma vez que os diplomas que os criaram e os regularam são emanados pela Administração Central.

2. Benefícios Fiscais: Conceito, Objetivos e Alcance

2.1. Conceito e Objetivos

A título introdutório, analisemos a criação do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), através do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, que visava combater a multiplicidade e a dispersão dos benefícios fiscais em vigor à data. O Governo decidiu, então, adotar princípios que atribuem aos benefícios fiscais um carácter excecional, estando a sua criação intimamente ligada a interesses públicos. Por outro lado, promove a estabilidade e moderação dos benefícios permitindo ao sujeito passivo a noção da sua situação tributária e acautelando a situação financeira do país, porque conhece a despesa que tais medidas excecionais representam.

É, portanto, no EBF que surgem predominantemente[6] as normas relativas não só à criação dos benefícios como também as regras de atribuição dos mesmos.

Desta forma, o conceito adotado pelo sistema fiscal português, concretamente no n.º 1 do art. 2.º do EBF, trata os benefícios fiscais como "medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem".

De facto, como nos encontramos perante um regime de tributação-regra, qualquer orientação que proíba ou afaste no tempo o nascimento da obrigação de pagamento de imposto, representa uma opção política tributária, que pode ter carácter permanente ou temporário, com a finalidade de conferir um incentivo económico, de que o sujeito poderá retirar vantagens contrastando com o imposto que deixa de ser pago (Paiva & Januário, 2014).

O presente conceito evidencia de forma clara o carácter excecional dos benefícios (derrogação da tributação-regra) e a prossecução da finalidade extrafiscal com relevante interesse público. Não teria razão de ser infringir o princípio básico da igualdade sem que tal exceção à regra se justifique pelos objetivos que a determinam, tal como refere Pereira (2007). Este autor defende, ainda, no que se refere à característica da vantagem do

[6] Atente-se, por exemplo, ao art. 43.º do Código do IRC, que, em bom rigor, é um benefício fiscal não regulado no EBF. Ou seja, o EBF não disciplina a totalidade dos benefícios fiscais existentes.

benefício fiscal que, não estando esta taxativamente expressa, encontra-se implícita na natureza de um benefício.

A natureza excecional dos benefícios fiscais permite distinguir o benefício fiscal de situações de não sujeição (a tributação), uma vez que as exclusões tributárias são uma manifestação do próprio sistema normal de tributação, onde a tributação-regra contempla que certas situações não são tributadas (Pereira, 2007). Importa, desta forma, distinguir benefício fiscal de situações que não sujeitas a imposto. O benefício fiscal impede que a norma de incidência opere, o que, consequentemente, evita a obrigação de pagamento, isto é, forma uma exclusão tributária (Paiva & Januário, 2014). Os mesmos autores defendem que em caso de não sujeição não existem quaisquer obrigações tributárias, quer acessórias ou de pagamento.

Porém, os benefícios fiscais estão longe de ser um tema consensual. Assim sendo, e contrariamente ao que foi apresentado até ao momento, Nabais (2016) entende que devia evitar-se falar do carácter excecional dos benefícios fiscais, já que esta expressão pode implicar a natureza excecional das normas jurídicas que os antecedem. Dado que revelam um regime mais favorável ao contribuinte, constituem um instrumento normal de política económica e não uma ferramenta absolutamente excecional entendida aos olhos do Estado.

Aquando da criação dos benefícios fiscais existe sempre uma ou várias medidas de política fiscal a justificá-los: a vantagem adquirida pelo contribuinte e a consequente perda de receita fiscal traduzem uma contrapartida para o Estado através de uma dada ação do contribuinte que origina ganhos diretos e/ou indiretos, materiais e/ou imateriais, para o primeiro (Pinto, 2004).

Importa referir a relação existente entre a fiscalidade, ou por outras palavras, as políticas fiscais e o desenvolvimento económico-financeiro. Estas duas áreas encontram-se, neste momento, intimamente ligadas por várias razões entre as quais destacamos: o mercado único criado pela União Europeia (UE), que, em bom rigor, retirou aos Estados-membros (EM) parte das suas competências e da sua soberania, que desta forma transforma a fiscalidade num meio de intervenção política.

Pereira (2007) afirma que a política fiscal consiste no uso adequado dos diversos impostos e das suas características (tais como incidência, isenções, taxas) no sentido de através destes se alcançarem os objetivos económico-financeiros desejados. Este aspeto permite-

nos afirmar que para além do tradicional objetivo de aumentar as receitas públicas, os impostos procuram atingir objetivos extrafiscais que se alcançam através dos benefícios fiscais.

Discórdias à parte, consideramos que os benefícios fiscais são situações consideradas elegíveis de tributação (abrangidas pelo regime de tributação-regra) mas que, por força de fundamentos extrafiscais, não são tributados, ou seja, de alguma forma existe uma contrapartida a favor do legislador (material ou imaterial), uma vez que este pretende criar um estímulo para que o contribuinte aja de certo e determinado modo.

Não poucas vezes utiliza-se a expressão "incentivos fiscais" para designar benefícios fiscais. Pereira (2007) afirma que o incentivo fiscal deve motivar os contribuintes no sentido de adotar um determinado comportamento, comportamento esse que está ligado aos objetivos económico-sociais que o justificam, por isso se diz que atua *ex ante*. O mesmo autor defende que no caso dos benefícios fiscais já não é relevante verificar o que motivou o comportamento, atuam *ex post*. Desta forma, declara-se que os benefícios fiscais têm uma natureza estática enquanto que os incentivos fiscais caracterizam-se pela sua natureza dinâmica.

Nesta esteira, também Nabais (2016) defende que os benefícios fiscais dizem-se estáticos porque se direcionam a situações que já se verificaram, ou mesmo, a situações que não se tenham verificado. Logo, não visam incentivar ou estimular mas sim beneficiar. Por outro lado, o autor equipara os incentivos fiscais a instrumentos que pretendem incentivar ou estimular certas atividades instituindo uma relação entre as vantagens atribuídas e as atividades estimuladas em termos de causa-efeito.

No entender de Gomes (1991) a natureza estática dos benefícios fiscais são circunstâncias em que se atribuem vantagens fiscais a situações já consumadas, enquanto que incentivos ou estímulos, considerados de natureza dinâmica, são vantagens fiscais que pretendem produzir um comportamento futuro, suportado pelo interesse público. Considera que ambos os conceitos vivem em relação de causa e efeito.

No presente trabalho, tal como Santos (2003), utilizaremos a expressão benefícios fiscais no sentido amplo (ou sentido lato, de acordo com outros autores) englobando as dimensões estática e dinâmica.

Todos os benefícios fiscais têm, na sua base (para sua justificação), os objetivos que prosseguem. Este facto encontra-se vertido no n.º 3 do art. 14.º da Lei Geral Tributária (LGT). Sucintamente, a criação dos benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objetivos. A natureza destes objetivos é extra-fiscal e têm de ser considerados pelo legislador de maior importância do que a própria tributação de forma a justificar as derrogações (Pereira, 2007).

Ainda de acordo com Pereira (2007) e Teixeira (2010): são vários os objetivos para os benefícios fiscais. Neste contexto, listamos aqueles que usualmente se encontram no panorama dos benefícios fiscais do sistema fiscal português:

- Investimento produtivo;
- Investigação e desenvolvimento;
- Proteção e defesa do ambiente;
- Poupança e aplicação de capitais;
- Emprego e formação profissional;
- Concentração e cooperação empresariais;
- Desenvolvimento regional;
- Cultura e património cultural;
- Habitação;
- Fomento do cooperativismo; e
- Proteção de pessoas portadoras de deficiência.

2.2. Tipos de Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais apresentam-se como instrumentos de política fiscal que procuram, muitas vezes, atingir objetivos económicos e sociais, e vasto é o elenco destes instrumentos (Paiva & Januário, 2014). Esta individualização, efetuada pelo EBF, restringe os desagravamentos em causa a situações de natureza excecional e de interesse público (com objetivos extrafiscais) mas que, ainda assim, abrange inúmeros tipos de benefícios (Gomes, 1991). Os tipos de benefícios fiscais existentes no sistema fiscal português encontram-se elencados no n.º 2 do art. 2.º do EBF, revestindo a forma de:

- Isenções;
- Reduções de taxas;
- Deduções à matéria coletável e à coleta;

- Amortizações e reintegrações aceleradas; e
- Outras medidas fiscais que tenham as características enunciadas no n.º 1 do art. 2.º do EBF.

Assim, não constituem benefícios fiscais as situações de não sujeição tributária (n.º 1 do art. 4.º do EBF), ou seja, quaisquer medidas fiscais estruturais de carácter normativo que determinem delimitações negativas não são benefícios fiscais (n.º 2 do art. 4.º do EBF).

Além desta tipologia, existe também uma classificação que merece destaque e que se encontra expressa no art. 5.º do EBF. A classificação em causa estabelece que os benefícios fiscais, quanto aos modos operativos de eficácia, podem ser automáticos ou dependentes de reconhecimento. O n.º 1 do art. 5.º do EBF estabelece que os benefícios automáticos resultam direta e imediatamente da lei, enquanto que os segundos pressupõem um ou mais atos posteriores de reconhecimento da AT. Por esta razão, e de acordo com Nabais (2016), os benefícios fiscais automáticos não carecem de qualquer ato posterior por parte da AT. Por sua vez, os dependentes de reconhecimento pressupõem um ou mais atos posteriores que podem ser atos administrativos.

2.3. Despesa Fiscal versus Auxílios de Estado

De acordo com o n.º 3 do art. 2.º do EBF, os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais e são previstos no OE ainda que sejam respeitantes às autarquias locais ou regiões autónomas. A própria criação dos benefícios fiscais depende não só da definição dos seus objetivos, mas também da quantificação da despesa fiscal: a despesa a que o Estado se submete ao criar estas vantagens para os contribuintes, tal como está estabelecido no n.º 3 do art. 14.º da LGT. Deste modo, o Estado atua sobre a economia privada da mesma forma que o faz com as despesas diretas, em última instância trata-se de uma despesa pública feita através do sistema fiscal (Pereira, 2007).

Porém, nem todos os autores consideram os benefícios fiscais como despesas fiscais. Por exemplo, Santos (2003) refere que são noções estritamente ligadas entre si mas com distinta natureza uma vez que a despesa fiscal representa a expressão financeira dos benefícios fiscais atribuídos, o seu cálculo deve exprimir o custo bruto destes para o Estado sendo o benefício fiscal em si mais do que uma despesa.

A nossa ótica é de que os benefícios fiscais representam, de facto, um custo para a entidade pública porque esta deixa de receber as receitas de imposto associadas ao benefício concedido. Contudo, salientamos que nem toda a perda de receitas fiscais se

deve necessariamente aos benefícios fiscais. Isto torna-se mais evidente se pensarmos, a título de exemplo, nas perdas associadas a lacunas na tributação.

Aquando da criação dos benefícios fiscais o Estado abdica de parte das receitas fiscais para colher uma contrapartida, o que pode influenciar diretamente outros Estados. Isto, em situações específicas, constituirá uma interferência nas regras da concorrência, especialmente as estabelecidas no seio da UE. Portugal, enquanto EM, está sujeito às normas comunitárias e, por isso, importa entender em que medida os seus benefícios fiscais são incompatíveis com as normas comunitárias. O mesmo se aplica aos restantes EM. Esta problemática conduz-nos à análise da temática dos auxílios de Estado.

Os benefícios fiscais não se encontram diretamente regulados no seio da UE, mais propriamente, no direito comunitário. Porém, são enquadrados indiretamente na problemática dos auxílios de Estado. Como afirma Nabais (2016) os benefícios fiscais são considerados auxílios de Estado pelo direito europeu da concorrência, em tudo idênticos aos auxílios financeiros diretos. Pereira (2007) confirma que os benefícios ficais constituem auxílios de estado e acrescenta que têm sido definidas regras de enquadramento com o propósito de evitar que estes interfiram com as regras da concorrência, definidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio e/ou ao nível da UE.

Por esta razão, são incompatíveis com o mercado interno os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, qualquer que seja a sua forma, desde que afetem as trocas entre os EM e que, falseiem ou ameacem falsear, a concorrência em favor de certas empresas ou produções segundo o n.º 1 do art. 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[7]. Diríamos que este preceito define a regra. Por sua vez, os n.º 2 e 3 regulam as exceções, sendo que os casos que remetam para o n.º 3 resultarão da decisão da Comissão Europeia (CE) ou de deliberação do Conselho. O que faz com que os benefícios em causa apenas sejam admissíveis se se enquadrarem nas derrogações do princípio da incompatibilidade.

Para que tal aconteça, de acordo com a CE (JO C 384, de 10 de dezembro de 1998) e Pereira (2007) tem de estar assegurado que as medidas em causa:

[7] Versão consolidada publicada no Jornal Oficial (JO) da UE a 26 de outubro de 2012.

- Contribuem para o desenvolvimento regional através de atividades com impacto local;
- Propõem compensar desvantagens regionais reais; e
- Sejam examinadas num quadro comunitário, considerando possíveis efeitos negativos noutros Estados-membros.

Assim, a problemática dos auxílios de Estado centra-se na existência de uma tensão entre a atribuição de auxílios e a criação de condições de funcionamento da concorrência e dos mercados, mais concretamente do mercado comum da UE (Santos, 2003). O mesmo autor explica que a tensão em causa ocorre em dois domínios: primeiro devido à influência do direito da concorrência na fiscalidade e onde se insere o controlo dos auxílios tributários; e, em segundo, por culpa do aparecimento de uma política de controlo da concorrência fiscal, expressa, por exemplo, no Código de Conduta da fiscalidade das empresas[8].

O caso do regime dos benefícios fiscais à interioridade (Lei n.º 171/99, de 18 de setembro) é um excelente exemplo para a compreensão do funcionamento e consideração ou não dos benefícios fiscais como auxílios de Estado. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de dezembro, refere que a Lei em causa foi previamente notificada à CE por conter incentivos suscetíveis de serem considerados auxílios de Estado. A CE decidiu não levantar objeções uma vez que tais incentivos se enquadravam nos auxílios estatais com finalidade regional e nos auxílios ao emprego sob a condição de se respeitarem as disposições comunitárias aplicáveis, ou seja, são compatíveis com o mercado interno nos termos do art. 107.º do TFUE.

Uma vez aqui chegados, parece-nos importante estudar mais detalhadamente os vários benefícios fiscais à interioridade, não negligenciando a sua génese, alcance e o seu efeito prático.

[8] Criado com o objetivo de controlar a concorrência fiscal entre EM. Este código funciona como um compromisso político. Reconhece, ainda, as vantagens de uma concorrência leal, mas alerta para os efeitos prejudiciais que podem resultar da concorrência fiscal (vd. JO C 2, de 6 de janeiro de 1998).

2.4. Benefícios Fiscais à Interioridade

Como primeira nota, refira-se que, apesar de existirem, no normativo português, benefícios fiscais dispersos pelos vários códigos fiscais e o grosso da coluna estar concentrado no EBF, interessa para o nosso trabalho analisar aqueles que determinados municípios utilizam como discriminação positiva para cativar a fixação da população, o crescimento económico e, em bom rigor, o desenvolvimento sustentável dos mesmos. Quer os benefícios fiscais sejam da competência dos municípios ou não.

É neste contexto que se afigura pertinente a análise dos benefícios fiscais à interioridade, que mesmo não sendo da competência dos municípios constituem uma via de diferenciação fiscal positiva. Estudaremos seguidamente a sua criação e evolução desde, tanto ao nível do EBF como dos outros impostos envolvidos.

2.4.1. Regime em Vigor até ao OE para 2017

No ano de 1999 é publicada a Lei n.º 171/99, de 18 de setembro, designada “Combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento das áreas do interior”. No primeiro artigo deste diploma é expresso o propósito do mesmo, indo de encontro ao título que lhe foi dado. Ou seja, pretende-se com esta lei combater a desertificação humana e promover e incentivar a recuperação acelerada das zonas do interior do país. O legislador procurou adotar medidas que incidiam particularmente sobre a criação de infraestruturas, o investimento em atividades produtivas, a promoção de criação de emprego estável e incentivos à instalação de empresas e fixação de jovens nestas áreas beneficiárias.

Neste enquadramento foi criado o Fundo Especial para a Fixação de Atividades Económicas, orientado para a implantação de infraestruturas municipais e supramunicipais, destinado à instalação de atividades empresariais nas áreas beneficiárias, que poderá ser avaliado através do investimento realizado pelos municípios nos anos que se seguiram.

Como anteriormente referimos, esta lei foi sujeita a análise prévia da CE e não foram levantadas objeções, como comprovam as considerações introdutórias estabelecidas no Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de dezembro, que regulamenta a Lei n.º 171/99. Em suma, esta Lei não fere o normativo comunitário.

Importa relembrar que estes benefícios fiscais relativos à interioridade não são da competência dos municípios, ainda que localizados nas áreas beneficiárias e, portanto,

não é da responsabilidade dos mesmos a concessão de benefícios fiscais neste âmbito. Recordamos que o art. 13.º previa que era da competência do Governo a criação e aprovação de um Decreto-Lei com as normas necessárias à boa execução da lei em análise (Lei n.º 171/99).

Ainda antes da vigência do Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de dezembro, foi publicada a Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro (OE para 2001) que consubstanciava as primeiras alterações à Lei n.º 171/99. Entre essas alterações destaca-se a efetuada em relação à redução da taxa de IRC. A Lei n.º 171/99 reduziu a taxa geral de IRC para 25% (para as outras entidades era: 32%), fixando-a em 20% no caso de instalação de novas entidades. Por outro lado, o OE para 2001 fixou a taxa em 15%, para os sujeitos passivos abrangidos pelo regime simplificado[9] em sede de IRC (para as outras entidades: 20%), cuja atividade principal se situasse nas áreas beneficiárias (definidas em Portaria, que viria a ser publicada em 31 de dezembro de 2001).

O OE para 2001 define, ainda, as condições necessárias para se considerar que a atividade principal seja, de facto, exercida nas zonas beneficiárias: i) a entidade possuir sede ou direção efetiva numa área considerada como interior; e ii) nela se concentre mais de 75% da respetiva massa salarial.

O Decreto-Lei n.º 310/2001, grosso modo, identificava as condições, obrigações e consequências associadas ao incumprimento das entidades envolvidas. Desta feita, as condições de acesso para que as entidades beneficiassem das medidas de incentivo à recuperação acelerada das "zonas do interior" encontravam-se estabelecidas no art. 2.º do diploma. Assim, as entidades deviam:

- Estar legalmente constituídas e cumprirem todas as condições legais necessárias ao exercício da sua atividade;
- Possuírem a situação regularizada perante a administração fiscal, a segurança social e o respetivo município;
- Disporem de contabilidade organizada de acordo com o Plano Oficial de Contas (em vigor à data);

[9] O regime simplificado foi previsto (autorização legislativa) no OE para 2001 mas viria a ser regulamentado na Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro (Reforma da tributação do rendimento e medidas de combate à fraude e evasão fiscais).

- Comprometerem-se a manter a sua localização geográfica, durante um período mínimo de 5 anos, após a data da realização integral do investimento;
- Informarem a entidade responsável nos casos em que tenham a atribuição de qualquer outro incentivo ou, no caso de apresentação de candidatura a uma atribuição com o mesmo fim; e
- Por último, obterem a autorização de redução no pagamento das contribuições para a Segurança Social.

Acrescem a estas condições, as previstas no n.º 3 do art. 7.º, necessárias à obtenção do benefício relativo à redução da taxa de IRC. Para obterem esta redução de taxa as entidades deveriam ter a situação tributária regularizada; a determinação do lucro tributável devia ser feita por métodos diretos; não poderiam ter salários em atraso; as suas declarações de rendimentos tinham de ser assinadas por técnicos oficiais de contas (hoje: contabilistas certificados) e não podiam ser resultado de uma cisão efetuada posteriormente ao ano de 2000.

As entidades que cumprissem os requisitos e que fossem consideradas beneficiárias tinham um conjunto de obrigações a cumprir enquanto usufruíssem dos benefícios à interioridade, que se resumem a: manter a situação regularizada perante os organismos do Estado (administração fiscal, segurança social e o respetivo município), dispor de contabilidade organizada e facultar a qualquer momento os documentos que comprovem as declarações prestadas aquando da atribuição do incentivo.

Em caso de incumprimento de qualquer uma daquelas obrigações ou perante a prestação de informações falsas, as entidades beneficiárias perderiam todos os benefícios usufruídos, ficando obrigadas ao pagamento das importâncias relativas às receitas não arrecadadas, às quais eram acrescentados juros, à taxa legal em vigor à data, agravada de três pontos percentuais.

Importa ainda referir que o regime simplificado procurava essencialmente apoiar as Pequenas e Médias Empresas (PME)[10]. Neste regime, o apuramento do lucro tributável resultava, muito sucintamente, da aplicação do coeficiente de 0,20 ao valor das vendas e

[10] Os limites atualmente em vigor estão definidos no Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, que se alicerça na Recomendação da Comissão 2003/361/CE. Note-se que as PME são caracterizadas por: i) empregam menos de 250 trabalhadores; ii) o seu volume de negócios não exceda 50 milhões de euros; e iii) o seu total de balanço não exceda os 43 milhões de euros.

de 0,45 aos restantes rendimentos, excluindo-se a variação da produção e os trabalhos efetuados para a própria empresa (Fernandes & Serrasqueiro, 2014). Não se trata de mero acaso a referência ao regime simplificado. A importância do mesmo no presente estudo deve-se ao facto de o legislador, através da Lei do OE para 2001 (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro), ter introduzido nos benefícios relativos à interioridade a possibilidade das empresas poderem ser tributadas também pelo regime simplificado.

Na Tabela 1 apresenta-se a evolução das taxas, quer para o regime geral de tributação de IRC (lucro tributável), quer para o regime simplificado, comparando as do regime geral com as das áreas beneficiárias (interioridade).

Ano	Regime Geral de Tributação			Regime Simplificado	
	Geral	Novas empresas situadas no interior	Empresas já existentes no interior	Geral	Interior
2000	32%	20%	25%	-	-
2001	32%	20%	25%	20%	15%
2002	30%	20%	25%	20%	15%
2003	30%	20%	25%	20%	15%
2004	25%	20%	25%	20%	15%
2005	25%	15%	20%	20%	15%
2006	25%	15%	20%	20%	15%

Tabela 1 – Comparação das taxas concedidas em sede de benefício fiscal à interioridade nos regimes geral e simplificado de tributação

[Fonte: Sequeira e Sá (2008); e Fernandes, Dinis e Ussmane (2011)]

No ano de 2005, com a entrada em vigor da Lei do OE para 2005 (Lei n.º 55-A/2004, de 30 de dezembro), o legislador impôs, de uma forma subtil, algumas limitações aos benefícios à interioridade ao alterar a redação do art. 86.º do CIRC – Resultado da Liquidação. Na prática, estabelece que o imposto liquidado após as deduções (onde se incluem os benefícios fiscais relacionados com a interioridade) não pode ser inferior a 60% do montante que seria apurado em sede de IRC se o sujeito passivo não usufruísse de quaisquer benefícios.

Por sua vez, o OE para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro) estabelece uma mudança significativa ao revogar a Lei n.º 171/99 e ao aditar ao EBF um novo artigo (art. 39.º-B), no qual se concentra o regime dos benefícios fiscais à interioridade. Este novo artigo introduz uma isenção relevante ao nível das contribuições para a segurança social relativas à criação líquida de postos de trabalho durante os primeiros três anos do contrato, para as entidades beneficiárias.

Exigia, como condições, que os contratos de trabalho fossem sem termo e apenas era considerada a diferença positiva (emprego líquido) entre o número de novas contratações de trabalhadores com contrato sem termo e o número de saídas de trabalhadores que haviam sido admitidos nas mesmas condições contratuais. Além disto, cada trabalhador só poderia usufruir deste benefício uma vez por cada empresa ou entidade com relações especiais. Nos três primeiros anos a entidade ficava isenta do pagamento das referidas contribuições, sendo que nos quarto e quinto anos as taxas seriam reduzidas em dois terços e um terço, respetivamente. Deixamos ainda a nota de que foi esta a lei que retirou o favorecimento dado ao regime simplificado que até então se verificava.

No caso de se tratar de empresas criadas por jovens empresários o referido incentivo era alargado a cinco anos de isenção. A regulamentação e os aspetos procedimentais encontram-se devidamente expressos no art. 41.º da Lei do OE para 2007.

Mais tarde, OE para 2008 define que o benefício da remuneração convencional do capital social é exclusivamente acumulável com os benefícios relacionados com a interioridade (n.º 3 do art. 81.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro), desde que não ultrapassem o limite de 200.000,00€ por entidade beneficiária. Até então, o regime em análise não era cumulativo com outros benefícios fiscais. Outra alteração significativa relaciona-se com a definição de uma taxa de IRC de 10% para os primeiros cinco anos, para os casos de instalação de novas entidades nas zonas desfavorecidas.

Em consequência da revogação da Lei n.º 171/99 e das disposições do OE para 2008 surge o Decreto-Lei n.º 55/2008, de 26 de março, no sentido de regulamentar a boa execução do art. 39.º-B do EBF – Benefícios relativos à interioridade.

2.4.2. Atual Regime de Benefícios Fiscais à Interioridade

O “regime fiscal da interioridade” vigorou tal e qual como foi apresentado até ser revogado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. Isto significa que a partir do dia 1 de janeiro de 2012 não era possível surgirem novas situações beneficiárias do regime. De acordo com a informação vinculativa relativa ao Processo n.º 413/2012, a revogação dos benefícios fiscais relativos à interioridade não altera a redução da taxa de IRC para as empresas que foram criadas na vigência da lei (nos quatro períodos anteriores à revogação) que, até ao término do período temporal estabelecido, podiam continuar a usufruir da aplicação da referida taxa reduzida. Esta situação é fundamentada legalmente pelo n.º 1 do art. 11.º do EBF que, sucintamente, refere que as alterações às normas não se aplicam aos

contribuintes que já aproveitem do benefício fiscal, salvo quando a lei dispuser em contrário. Respeitando-se, assim, o princípio da não retroatividade da lei fiscal presente no n.º 3 do art. 103.º da CRP. Neste caso, só o término do prazo de usufruição do benefício (5 anos) faz com que deixem de ter acesso ao benefício.

No que diz respeito à majoração (30%) das reintegrações e amortizações relativas às despesas de investimento realizadas antes da revogação do regime dos benefícios fiscais à interioridade (durante o período de 2007 a 2011), as majorações que delas resultam poderão ser consideradas durante o período de vida útil dos ativos (cf. informação vinculativa relativa ao Processo n.º 2171/2014, de 19/08/2019). No entanto, esta medida (benefício) deixou de estar em vigor no atual regime.

Entretanto, desde o OE para 2012 até à Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (vulgo: OE para 2017), o regime fiscal à interioridade encontrava-se em "extinção", na medida em que, por um lado, não foram criadas ou alteradas quaisquer medidas. Por outro, aguardava-se a passagem dos prazos para o cumprimento das condições a que as entidades beneficiárias situadas nesses territórios ficaram sujeitas.

Em 2017 surge um novo incentivo à instalação de empresas em territórios do interior do país, através do aditamento do art. 41.º-B do EBF, efetuado pela Lei n.º 42/2016 (OE para 2017). Facilmente se observa que são poucas as semelhanças do benefício lançado em 2017 (ver Tabela 2) face ao que se encontrava em vigor em 2011. Desde logo porque o incentivo em 2011 abrangia todo o tipo de entidades (no que toca a sua dimensão), o que não se verifica em 2017, uma vez que as empresas beneficiárias têm que ser consideradas PME.

No que diz respeito à taxa de IRC, em 2011, as entidades viam a sua taxa de IRC reduzida a 15% ou 10%. Em 2017 a taxa é reduzida a 12,5% para os primeiros 15.000,00€ de matéria coletável. Uma vez que a generalidade das PME portuguesas já usufruem de uma redução da taxa de IRC de 17%, para os mesmos primeiros 15.000,00€ de matéria coletável, este benefício proporciona uma poupança de apenas 675,00€ por cada exercício, o que se revela pouco expressivo.

Uma perda assinalável ao nível dos benefícios em vigor até 2011 tem a ver com os recursos humanos contratados. As deduções dos encargos sociais obrigatórios com uma majoração de 50% que estavam previstas no art. 43.º do EBF, em vigor em 2011, não foram contempladas neste regime de 2017 previsto no art. 41º-B do EBF.

Da mesma forma, também no atual regime (consagrado no art. 41.º do EBF) não existe a isenção de IMT, quer para os prédios urbanos adquiridos por jovens, destinados exclusivamente à primeira habitação, situados nas zonas beneficiárias (da interioridade), quer para a instalação/atividade das empresas. Estas isenções encontravam-se consagradas na redação do anterior art. 43.º do EBF, que vigoraram até 31/12/2011. Torna-se importante sublinhar que a decisão da isenção do IMT pertencia, em última instância, ao município em causa.

Convém ainda referir que ao nível da dedução dos prejuízos fiscais (atual art. 52.º do Código do IRC) o EBF, no caso concreto dos benefícios fiscais à interioridade, proporciona, por regra, um maior período para dedução dos prejuízos fiscais que vigorou até 2008 (atente-se, por exemplo, à alínea e) do n.º 1 do art. 39.º-B). Atualmente nem o art. 52.º do Código do IRC nem o art. 41.º-B do EBF apresentam qualquer discriminação positiva, neste âmbito, para as empresas instaladas/sedeadas no interior.

Para uma melhor compreensão, elaborámos a Tabela 2, que, de uma forma simplista, analisa e compara os dois regimes em causa.

Benefício		2011	2017
Taxa de IRC para entidades sediadas em território interior		15%	PME's 12,5% aos primeiros 15.000 € de matéria coletável
Taxa de IRC para novas entidades		10% para os primeiros cinco exercícios	Não
Reintegrações e amortizações relativas a despesas de investimento até 500.000 € com uma majoração de 30%		Sim	Não
Encargos sociais obrigatórios suportados pela entidade empregadora relativos à criação líquida de emprego com uma majoração de 50%		Sim	Não
Dedução de prejuízos fiscais		Sim	Não
Isenção de IMT nas aquições:	Por jovens entre os 18 e os 35 anos de prédio ou fração de prédio urbano destinado a primeira habitação própria e permanente	Sim	Não
	De prédios ou fração de prédios situados nas áreas beneficiárias e destinados à atividade das empresas	Sim	Não

Tabela 2 - Antigo e novo regime à interioridade
(Fonte: Elaboração própria)

2.4.3. Áreas Beneficiárias

Como primeira nota, refira-se que a Lei n.º 171/99 é de setembro de 1999. Curiosamente, a primeira Portaria que identifica as áreas do interior surge mais de dois anos depois! Em

consonância com o que estava estabelecido, o Governo, através do Ministério das Finanças e do Planeamento, delimitou as áreas territoriais beneficiárias através da Portaria n.º 1467-A/2001, de 31 de dezembro, tendo em conta uma perspetiva integrada de desenvolvimento regional equilibrado, seguindo, entre outros, os critérios relacionados com a densidade populacional e o nível de produção e de rendimento. Foram inicialmente identificados 168 concelhos e 23 freguesias, considerados áreas territoriais do interior do país.

Na sequência da revogação da Lei n.º 171/99 e da publicação do Decreto-Lei n.º 55/2008, o legislador sentiu a necessidade de criar um novo diploma (Portaria n.º 1117/2009, de 30 de setembro) para a atualização da delimitação das áreas territoriais beneficiárias.

Recentemente, a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (OE para 2017) criou o atual regime de benefícios fiscais à interioridade e, por isso, uma vez mais surge a necessidade do ajustamento da delimitação das áreas geográficas do interior, que se concretizou através da Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho.

No intuito de analisar e comparar a evolução das áreas beneficiárias (da interioridade) previstas nestas Portarias apresentam-se alguns comentários e conclusões acerca das mesmas.

Em primeiro lugar, devemos referir que existiram alterações de dois tipos: i) zonas que não eram consideradas como interior e que passam a ser; e ii) zonas que deixaram de ser consideradas, parcial ou totalmente. Começando pela variação dos concelhos definidos em 2001 e 2009, e relativamente ao primeiro tipo de alteração, enunciamos os seguintes concelhos: Abrantes, Constância, Coruche e Sever do Vouga. Na origem desta situação poderão estar duas causas: ou a primeira Portaria não os considerava corretamente, porque estes reuniam as condições de fazer parte, ou porque se registou uma evolução negativa relativamente aos critérios considerados: densidade populacional, índice de compensação ou carência fiscal e foram verificadas desigualdades de oportunidades sociais, económicas e culturais.

No que se refere, à variação sentida de 2009 para 2017 constata-se a existência de novos constituintes: Soure e Fafe. Em sentido contrário, existiam municípios que deixaram de ser considerados, o que poderá significar que alguns territórios destes concelhos se encontram mais desenvolvidos relativamente aos critérios considerados, concretamente os concelhos de Sines, São Brás de Alportel e Vila Real de Santo António.

Para além das situações mencionadas, existiram municípios que deixaram de ser parcialmente considerados (Amares, Caminha, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo, Castelo de Paiva e Viseu). Nesses casos, são enumeradas as freguesias do município incluídas nas áreas beneficiárias. Com intuito de criar uma melhor visualização das referidas alterações recorremos à Figura 1.

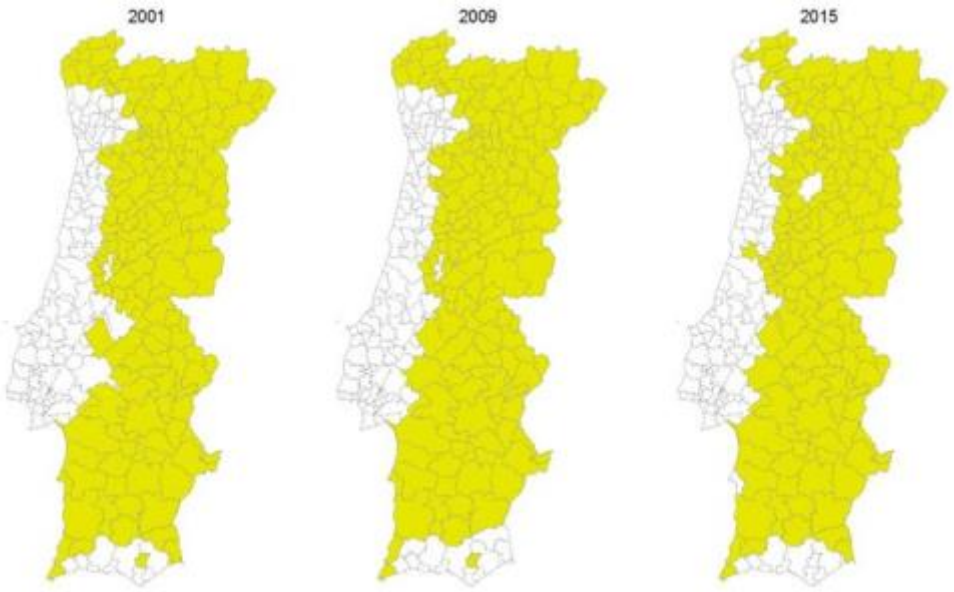


Figura 1 - Evolução das Portarias que definem as áreas do interior
(Fonte: UMVI)

2.4.4. Desenvolvimentos Recentes

Por outro lado, devemos sublinhar que o OE para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, concretamente no seu art. 291.º), produzindo efeitos desde 01/01/2019, introduziu algumas alterações significativas, a referir:

i. Majoração de 20% à dedução máxima prevista no n.º 1 art. 29º do Código Fiscal do Investimento, quando estejam em causa investimentos elegíveis realizados em territórios do interior. Esta majoração refere-se à dedução por lucros detidos e reinvestidos, que, nos termos gerais, proporcionam deduzir à coleta de IRC, até 10% dos lucros retidos que sejam reinvestidos em aplicações relevantes.
ii. Majoração de 10% ao valor suportado a título de despesas de educação (para efeitos de IRS) e formação para os estudantes que frequentem estabelecimentos de ensino localizados em territórios do interior identificados na Portaria ou nas Regiões Autónomas com o limite de 1.000,00€ por pessoa e por ano. Na prática, um efeito nominal máximo de 200,00€, face ao limite de 800,00€ para a generalidade dos cidadãos (cf. n.º1 do art. 78.º-D do Código do IRS).

Atualmente, a abordagem ao interior de Portugal e a todas as questões de desenvolvimento destes territórios tem estado na agenda política, com o intuito de combater as assimetrias regionais sentidas. Por outro lado, paradoxalmente, os benefícios fiscais à interioridade têm vindo a ser substancialmente reduzidos, o que acaba por ser, de facto, uma contradição. Esta situação pode antever uma orientação estratégica mais eficaz e eficiente, para o futuro.

Constatamos que através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, de 6 de setembro, foi aprovado o Programa de Valorização do Interior. Este programa vem no seguimento de uma estratégia global com foco na coesão territorial que se iniciou com a criação da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI) em 2015 (através do DL n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro) e esta, consequentemente, criou o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), em 2016, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro.

O PNCT, tomando como referência a Portaria n.º 208/2017, aprovou a execução de um total de 164 medidas em prol da valorização das áreas beneficiárias do interior repartidos em cinco eixos principais, em busca de um interior mais: i) coeso; ii) competitivo; iii) sustentável; iv) conectado; e v) colaborativo.

Espera-se com estas medidas uma maior coesão territorial e o desenvolvimento económico dos territórios do interior. Para este efeito, conta-se sobretudo com a articulação entre o poder central e local e o quadro financeiro plurianual da UE, constante do Portugal 2020.

Como última nota, gostaríamos de referir que não se afigura indiferente aos desenvolvimentos futuros desta investigação a recente criação do Ministério da Coesão Territorial. Este Ministério foi criado com a constituição do XXII Governo Constitucional e conta com dois secretários de Estado associados às áreas do desenvolvimento regional e da valorização do interior. Tudo indica que estarão reunidas as condições necessárias para que se avalie de uma forma mais objetiva, coerente e integrada a problemática do desenvolvimento das áreas do interior e a necessidade de um pacote de benefícios fiscais à interioridade ajustados à realidade (ou não).

Analisados os regimes à interioridade, importa, agora, investigar quais os indicadores que nos proporcionam uma perspetiva do crescimento e desenvolvimento sentidos a vários níveis nos territórios dos municípios. Para o efeito, encetamos, no capítulo seguinte, uma revisão de literatura em torno do tema.

3. Indicadores de Desenvolvimento dos Territórios

A existência de incentivos quer sejam de natureza fiscal ou financeira é muitas vezes justificada, no âmbito teórico, com a promoção do desenvolvimento e a redução das assimetrias regionais (Sequeira & Sá, 2008). Os benefícios fiscais à interioridade procuram, em bom rigor, nivelar as diferenças sentidas entre as regiões do interior e as regiões situadas no litoral que, como sabemos, são bastante evidentes. Este é um tema que tem tido um grande foco, ao longo das últimas décadas, por parte da UE e que leva os EM a tomarem medidas no sentido de eliminarem as referidas desigualdades.

Nesta fase, uma vez concluída a abordagem aos municípios portugueses e aos benefícios fiscais à interioridade, torna-se crucial analisar o conceito de desenvolvimento e justificar as escolhas dos indicadores utilizados na análise empírica.

O conceito de desenvolvimento é complexo e tem merecido discussões densas e pouco profícuas ao longo de décadas, do qual é possível denotar duas dimensões: a normativa e a estrutural (Figueiredo, 2002). A primeira, concretiza-se na prossecução de determinados fins, que têm variado ao longo das décadas, dos quais fazem parte o bem-estar material, a equidade, satisfação das necessidades básicas, a procura pela igualdade de género e, recentemente, a proteção ambiental (Sequeira & Sá, 2008). Em relação à dimensão estrutural, os mesmos autores afirmam que esta realça as questões de melhoria de recursos humanos, inovação tecnológica e, ainda, a reestruturação setorial.

Fala-se de desenvolvimento quando existe um conjunto de transformações técnicas, sociais e culturais que proporcionam o início e a continuidade/sustentabilidade do crescimento económico (Capul & Garnier, 1998). De acordo com Diniz (2006), associada ao desenvolvimento está a ideia de observação de uma determinada situação inicial à qual se implementa um processo de crescimento, inseparável à sua transformação e mudança para um estado qualitativa e quantitativamente melhor.

Lopes (2001) apresenta uma outra visão em relação ao desenvolvimento, em que este se concretiza em quadros de vida evoluídos nos quais se registam bens e serviços básicos acessíveis a todos os indivíduos, independentemente do local e modo de vida, e pressupõe justiça, harmonia, equilíbrio, naquilo que é uma dupla perspetiva espacial e temporal.

Inevitavelmente, o conceito de desenvolvimento, nos dias de hoje, remete-nos para o conceito de desenvolvimento sustentável. A crença de que o crescimento pode ser levado

a cabo sem limites já não existe. De uma forma geral assume-se que a poluição ambiental é um problema grave e como tal urge a necessidade de gerir a escassez de recursos. Com o passar do tempo surgiu uma definição de desenvolvimento comummente aceite, que se tornaria uma referência inevitável nas discussões sobre a finalidade de toda a atividade humana (Burgenmeier, 2005). O autor refere-se à definição elaborada pela Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento (CMAD) que considera o desenvolvimento como "um processo de mudança pelo qual a exploração dos recursos, a orientação de investimentos, as mudanças técnicas e institucionais se harmonizam e reforçam o potencial actual e futuro de satisfação das necessidades dos homens." (CMAD, 1991).

São muitos os autores que consideram que associado ao desenvolvimento está o crescimento, pelo que importa entender esta ligação. Tal como explica Diniz (2006), de facto, entre estes dois conceitos estabelecem-se relações tão fortes e estreitas que a sua distinção se torna difícil. É por isso impossível pensar-se em desenvolvimento sem crescimento económico. Por sua vez, Sequeira e Sá (2008) salientam que existe uma convicção generalizada de que estes dois conceitos não são sinónimos, considerando que o desenvolvimento vai para além do crescimento, podendo servir-se dele. O crescimento é um fenómeno económico quantitativo que se pode medir representando um aumento da riqueza produzida num dado período (Capul & Garnier, 1998).

Como vimos, a definição de desenvolvimento não é uma tarefa fácil e objetiva, por isso, a quantificação e análise do desenvolvimento sentido nos territórios em estudo é também deveras difícil.

Seguidamente, apresentamos o modo como alguns autores abordaram temas semelhantes e que indicadores utilizam nos seus estudos. A escolha dos indicadores está, em grande parte, dependente da abordagem do estudo e da área à qual o desenvolvimento é testado (por exemplo indicadores sociais ou económicos).

Existe uma panóplia de estudos que focam os seus objetivos na relação entre o desenvolvimento e as políticas fiscais aplicadas. A maioria destes estudos esforçaram-se em provar que optar por impostos mais altos traduz-se num entrave à atividade comercial (Rohlin, Rosenthal, & Ross, 2014). Porém, são também comuns as abordagens mais focadas no desenvolvimento que oferecem vários modos de definir e medir a qualidade de vida através de indicadores sociais (por exemplo a saúde e o nível de criminalidade), medidas subjetivas de bem-estar (através de questionários onde as pessoas autoavaliam

as suas vidas e a sociedade) e, claro, indicadores económicos (Zhang, Yang, & Singh, 1997).

Silva, Elhorst e Neto (2017) concluíram que as localidades que ambicionem estimular o crescimento devem educar melhor a sua população, oferecer melhores condições de cuidados infantis, reduzir o crime e coordenar a construção habitacional com as localidades vizinhas. Estes autores afirmam que os fatores institucionais, as características de bem-estar local e os avanços tecnológicos tendem a tornar o crescimento da população dependente da dinâmica populacional dos municípios vizinhos. Aplicado à dinâmica urbana do Brasil, utilizam, ainda, fatores específicos como a criminalidade e a poluição. Como seria de esperar o crescimento populacional poder-se-á verificar devido à melhoria das condições de vida dos cidadãos.

Com o intuito de examinar os efeitos do crescimento económico associados às políticas fiscais dos organismos sub-governamentais, nos Estados Unidos da América (EUA), Segura (2017) utiliza um conjunto de indicadores das mais variadas áreas: i) económicos (tais como produto regional bruto, gastos gerais, transferências do Estado, outras despesas, défice orçamental e outras receitas), ii) fiscais (imposto sobre as vendas, imposto sobre a propriedade, imposto sobre o rendimento pessoal e imposto sobre o rendimento das sociedades) e iii) sociais (onde se incluem despesas ambientais, de bem-estar social, transportes, polícia, bombeiros, prisões, educação e livrarias). Na sua maioria estes indicadores são considerados em percentagem do produto regional bruto (GSP – Gross State Product). Desta análise resulta a conclusão de que os serviços públicos não são concedidos para promover o crescimento económico mas sim para redistribuir o bem-estar público, o que contrasta com as conclusões de outros estudos.

Os autores Fedderke e Klitgaard (2005) procuraram analisar as conexões existentes entre as condições políticas e sociais e o crescimento económico através de um conjunto alargado de indicadores, dos quais destacamos:

- Instabilidade política;
- Eficiência institucional;
- Discriminação política e económica;
- Desigualdade salarial;
- Crimes (taxas de homicídio e suicídio, violações reportadas, crimes relacionados com drogas);

- Gases de estufa;
- Taxa de divórcios;
- Taxas de fertilidade e de mortalidade;
- Taxa de crescimento da população; e
- Educação.

Por conseguinte, a análise reuniu uma série de variáveis que permitiram uma nova perspetiva sobre a interação entre o desempenho económico e as características sociais, concluindo que existem importantes relações entre o crescimento económico e vários indicadores sociais, como por exemplo, a estabilidade política e a eficiência institucional.

A investigação levada a cabo por Rohlin, Rosenthal e Ross (2014) consistiu em relacionar a criação e fixação de empresas dos EUA num determinado estado em detrimento do estado vizinho. Nos EUA existem acordos estabelecidos entre estados em que os trabalhadores pagam os seus impostos relativos ao estado de residência, trabalhando num estado vizinho (que possui uma conjuntura fiscal mais favorável às empresas). Considerando que os empresários tomam a escolha entre dois locais relativamente próximos como relevante, o estudo utilizou como indicadores a criação de novas sociedades (no fundo o estabelecimento da sede) e as taxas de imposto praticadas. Os resultados vão no sentido que as políticas fiscais mais favoráveis condicionam as decisões de localização dos empresários e de novos negócios, optando estes pelas áreas com menor carga fiscal.

Posto isto, e após esta apresentação das várias e diversas abordagens de alguns dos estudos no âmbito desta temática, passamos a expor aquela que será a abordagem levada a cabo na presente investigação. Não esqueçamos que a grande parte dos estudos invocados são relativos a países substancialmente diferentes de Portugal, pelo que a sua aplicação integral seria desajustada. Assim sendo, considerámos pertinente a utilização de um indicador criado propositadamente para avaliar o território português e que, por esse motivo, está adequado às particularidades do nosso país. Trata-se do ISDR que se apresenta como um indicador muito completo e de comprovada importância, tal como iremos expor adiante.

O ISDR é um índice elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) com periodicidade anual que considera no seu âmbito geográfico o nosso país ao nível das

Nomenclatura das Unidades Territoriais (NUT) III[11]. Baseia-se num modelo concetual através do qual se consegue uma visão multidimensional do desenvolvimento a nível regional e, por isso, uma perspetiva privilegiada.

O referido índice[12] é composto por três (sub)índices: competitividade, coesão e qualidade ambiental. Na realidade, o que cada um destes (sub)índices faz é selecionar um conjunto de métricas, todas elas, relacionadas com determinado fenómeno, e transformá-las num único indicador sintético que permite uma fácil leitura (vd. anexo I).

O objetivo final é disponibilizar resultados que permitam acompanhar as assimetrias regionais e apoiar a análise de contexto das políticas públicas territorializadas ou com impactos territoriais diferenciados. Desta forma, é possível afirmar que estes índices são uma ferramenta útil tanto para os decisores políticos como para a sociedade civil. Aos decisores políticos, são úteis porque proporcionam informação de suporte à tomada de decisão. Já para os segundos, aqueles permitem ao cidadão comum apreender de forma mais facilitada a evolução de fenómenos complexos.

Apresentamos, resumidamente as três componentes do ISDR, cujos indicadores integrantes se evidenciam no anexo I. Em primeiro lugar, tratamos a competitividade, que procura perspetivar o potencial de cada sub-região para um bom desempenho (quer seja a nível de capital humano ou de infraestruturas físicas), o grau de eficiência sentido nas opções seguidas (para diversas áreas: educacional, profissional, empresarial e produtiva) e, por último, os resultados efetivos de geração e atração de riqueza e as capacidades demonstradas pelas empresas para competir internacionalmente.

A título de curiosidade elencam-se algumas variáveis que caracterizam a vertente de "competitividade" do ISDR:

- Produto Interno Bruto por habitante;
- N.º de empregados por indivíduo por idade ativa;

[11] Esta nomenclatura possui três níveis, sendo o último deles o mais relevante para os efeitos deste estudo. Os níveis são definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos. O Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro, altera os art. 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, que estabelece as matrizes de delimitação geográfica das NUT. Em 2015, entrou em vigor uma nova divisão regional em Portugal (NUT 2013), passando as NUT III de 30 para 25 unidades territoriais. Em suma, atualmente os 308 municípios agrupam-se em 25 NUT III, 7 NUT II e 3 NUT I.

[12] A quem almejar uma melhor compreensão de todos os indicadores que constituem aconselhamos o documento metodológico do ISDR, elaborado pelo INE.

- Trabalhadores por conta de outrem;
- Capacidade de alojamento;
- Taxa de natalidade de sociedades;
- Exportações;
- Intensidade tecnológica;
- Despesas em Investigação e Desenvolvimento; e
- Cobertura territorial potencial em banda larga.

No que diz respeito à coesão, esta aponta para uma visão mais direcionada às políticas públicas e serviços prestados. A coesão tenciona medir o grau de acesso da população a instrumentos e serviços públicos de qualidade, o nível de inclusão social e a qualidade de vida atingida através das medidas públicas adotadas com finalidade de reduzir as diferenças.

Neste contexto, apresentamos também algumas variáveis que compõem a vertente da "coesão":

- Taxa de esperança média de vida, de natalidade e de fecundidade;
- Médicos por mil habitantes;
- Indicadores escolares e de habilitações académicas;
- Quantidade de espetáculos ao vivo;
- Taxas de criminalidade;
- Ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem; e
- Rendimento familiar por habitante.

Resta, então, explorar a vertente da qualidade ambiental, que constitui a componente que considera as ações económicas e sociais que afetam o meio ambiente estendendo-se às questões de qualificação e ordenamento do território.

No que respeita a esta perspetiva "qualidade ambiental", o ISDR considera, entre outras variáveis, as seguintes:

- Resíduos urbanos recolhidos por habitante;
- Águas residuais drenadas por habitante;
- Energias renováveis; e
- Reabilitação de superfície e obras de requalificação.

É de realçar a consideração deste índice na atribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro, uma transferência proveniente da Administração Central, com destino às entidades intermunicipais. A partir de 2016, o ISDR foi considerado como um critério de referência na distribuição das transferências do OE. A publicação da, já mencionada, Lei n.º 73/2013, veio conferir ao índice uma importância acrescida.

Isto demonstra a importância do ISDR, mesmo sabendo que a norma que estabelecia a consideração do mesmo para o apuramento de uma (das duas) parcelas da subvenção geral destinada às entidades intermunicipais tenha sido suspensa. De facto, as leis orçamentais para 2016 a 2018 suspenderam sucessivamente a entrada em vigor desta norma (Baleiras et al., 2018).

Neste âmbito, a construção do índice global (ISDR) resulta da média simples das três componentes assumindo de forma transparente que todas elas apresentam a mesma importância para o desenvolvimento regional. Face ao exposto, concluímos pela adequação do mesmo aos nossos intentos no âmbito da presente investigação.

Por último, analisadas as mais significativas questões teóricas e selecionado o índice global a utilizar (ISDR) partimos para o estudo quantitativo, que desenvolveremos no capítulo seguinte.

4. Política Fiscal e o Desenvolvimento na Região Centro de Portugal

4.1. Questões de Investigação

A situação administrativa local em Portugal tem evoluído ao longo das últimas décadas e atravessa agora uma nova fase na qual as autarquias exigem mais decentralização de poderes. De facto, Portugal é ainda um dos países mais centralizados no seio da UE e até da OCDE, de acordo com o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização, emitido em julho de 2019.

Analisar a política fiscal adotada pelos municípios portugueses revelou-se uma tarefa árdua devido, por um lado, à falta de informação e, por outro, à falta de conhecimento e de estruturação acerca da composição da informação já existente. Atualmente, encontra-se definido o âmbito de ação dos municípios no que diz respeito à fiscalidade, nomeadamente, quais os impostos cuja receita lhes pertence e, ainda, aqueles em que podem efetivamente decidir qual a taxa a aplicar.

Esta situação permite-nos analisar se existe ou não uma relação direta ou indireta entre a política fiscal municipal e o desenvolvimento sentido no respetivo território. Consequentemente, estaremos em condições de avaliar se o conjunto de benefícios e autonomia ficais são adequados para que se produzam efeitos relevantes ao nível do desenvolvimento.

Como definimos na introdução o principal objetivo perseguido nesta investigação resume-se a estudar a relação entre as políticas fiscais municipais e o desenvolvimento sentido na sua circunscrição. Assim, tentaremos responder as seguintes questões de investigação:

i. Será que existe, em termos gerais, correlação entre a política fiscal municipal e o desenvolvimento na Região Centro?
ii. Será que a correlação é mais notória ao nível dos municípios do interior?

Com a finalidade de sistematizar a resposta à questão de investigação, estabelecemos o seguinte processo metodológico:

- Identificar a população: municípios portugueses;
- Identificar a amostra e explicar o método de amostragem: municípios da Região Centro de Portugal. O método de amostragem por *clusters* ditou a divisão dos

municípios em três grandes áreas, Região Norte, Centro e Sul. A escolha do *cluster* constituído pelos municípios da Região Centro foi ditada por várias razões:

  - É a região onde se insere o município de Aveiro e todos os municípios limítrofes;
  - Espera-se que a localização central possa ser representativa tanto dos municípios do Norte como dos do Sul;
  - São verificadas grandes assimetrias entre litoral e o interior;
  - A recolha de dados sobre todos os municípios seria impraticável dentro do prazo estabelecido para este trabalho.
- Recolher dados sobre as variáveis de política fiscal cuja decisão é da responsabilidade dos municípios;
- Recolher dados sobre indicadores de desenvolvimento concelhio;
- Tratar (editar) os dados sobre os indicadores de desenvolvimento concelhio; e
- Conduzir uma análise estatística que permita dar resposta à questão de investigação.

De uma maneira geral, é importante que se estude se existem municípios que, em primeiro lugar, proporcionam uma política fiscal mais atrativa para as pessoas e empresas se fixarem no seu território e, em segundo, se as medidas e a autonomia concedidas por parte do Estado (vulgo, incentivos à interioridade) são suficientes para que, quando as autarquias os aplicam, se observem evidências notórias de crescimento e de desenvolvimento.

Neste aspeto será importante avaliar se o programa para o desenvolvimento dos territórios do interior está a corresponder aos objetivos inicialmente delineados, ou seja, se desde a sua implementação até ao presente já se verificam mudanças positivas ou se, de facto, as consequências destas medidas são residuais e é necessária uma reestruturação destes benefícios fiscais.

4.2. Enquadramento Metodológico da Investigação

Em qualquer pesquisa cabe ao método escolher as técnicas adequadas, controlar a sua utilização e integrar os resultados parciais obtidos (Almeida & Pinto, 1990). Os mesmos autores definem a metodologia como a organização crítica das práticas da investigação. Desta forma, apresentamos a metodologia utlizada no presente estudo.

Dado que o objetivo passa por testar relações de causa efeito e realizar associações entre as variáveis utilizámos o método quantitativo. A pesquisa quantitativa caracteriza-se pela

aplicação de instrumentos estatísticos quer na recolha quer no tratamento dos dados (Raupp & Beuren, 2006). Este tipo de investigação revela-se importante devido à intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar deturpações de análise e interpretação, o que viabiliza uma margem de segurança em relação às inferências feitas (Richardson, 1999). É, em qualquer caso, uma das formas possíveis de observação sistemática e controlada (Almeida & Pinto, 1990).

Além disso, podemos classificar esta investigação como exploratória. A identificação do estudo como pesquisa exploratória ocorre, normalmente, quando o conhecimento sobre a temática é pouco (Raupp & Beuren, 2006). Os mesmos autores esclarecem que explorar um assunto significa não só reunir mais conhecimento como estabelecer aquele que será o primeiro passo no campo científico para possibilitar outros tipos de pesquisa acerca do tema. Um estudo exploratório representa uma fase preliminar da investigação onde se geram ideias e hipóteses que podem vir a ser testadas posteriormente (Vieira, Major, & Robalo, 2009). De facto, não conhecemos investigações efetuadas aos municípios portugueses que incidam especificamente sobre a sua política fiscal e a correlação com o desenvolvimento dos seus territórios.

De acordo com Pardal e Correia, aquando da realização de uma análise de um fenómeno social geralmente não é possível inquirir o universo que se pretende analisar (1995). Os autores afirmam ainda que para ultrapassar estas dificuldades pode-se recorrer a técnicas que viabilizem a construção da amostra. Consequentemente e, como se sabe, Portugal é constituído, no seu total, por 308 municípios (incluindo os municípios localizados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira). Facilmente se percebe a dificuldade e morosidade que uma análise, como a pretendida neste trabalho, levaria se se considerasse todo o universo.

Deste modo, decidimos optar por reduzir a nossa amostra colocando o foco na Região Centro de Portugal, que é constituída por seis distritos: Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria e Viseu. O foco nesta região foi uma escolha natural, justificada pela proximidade e conhecimento acerca da mesma. Para além de ser uma região com cerca de um terço dos municípios portugueses (101 municípios), selecionar estes distritos permite uma dupla perspetiva do litoral e do interior, visto que, três apresentam-se junto ao mar e outros tantos fazem fronteira com o país vizinho. Ainda assim, destacamos o facto de 65% dos municípios da nossa amostra serem considerados do interior, de acordo com a Portaria n.º 208/2017.

Esta decisão cria uma margem para que possamos realizar estudos futuros não só de todo o universo dos municípios portugueses como também de outras regiões, nomeadamente, norte, sul ou regiões autónomas.

Quanto aos métodos e técnicas de recolha de dados recorremos a fontes de informação estatística com indicadores relevantes para a investigação, os quais explicamos infra. Os dados estatísticos elaborados pelas entidades oficiais, considerados confiáveis para a realização da investigação, são considerados fontes secundárias (M. C. M. de Carvalho, 1988). As informações secundárias são da autoria de terceiros e podem ou não ter sido publicadas (Ferreira & Sarmento, 2009). Permitem a análise de grandes amostras (Baraño, 2008).

Obviamente, uma investigação deste tipo envolve uma análise detalhada de todo o âmbito jurídico e administrativo. Isto engloba o reconhecimento de muitos diplomas legislativos e até de códigos tributários e administrativos. A análise documental é, portanto, uma técnica de recolha de informação necessária em qualquer investigação (Pardal & Correia, 1995), que é justificada dada a natureza da nossa investigação.

4.3. Recolha e Tratamento de Dados

Após vários contactos estabelecidos com as entidades competentes, rapidamente detetámos a existência de dados, relativamente ao desenvolvimento sentido em cada município, que não se encontravam com a formatação desejada, pelo que surgiu a necessidade de os ajustar. Posteriormente ao contacto efetuado à Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), à CCDRC e ao INE ficou claro que o único indicador de desenvolvimento regional que se encontra disponível é o ISDR, que está desagregado por NUT III, o que não nos permite, de forma direta, analisar o desenvolvimento correspondente a um município concreto, mas sim a um conjunto destes.

Apurámos através destes contactos, a utilização, por parte da CCDRC, de uma seriação denominada Classificação dos Municípios de Baixa Densidade[13] que corresponde na

[13] Aprovada pela deliberação da Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) do Portugal 2020, de 26 de março de 2015, no enquadramento da alínea a) do n.º 2 do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro – que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020.

íntegra à proposta apresentada pela ANMP. Apesar das diligências efetuadas, são desconhecidas as métricas que estão na base desta classificação territorial.

O ISDR é um indicador de desenvolvimento amplamente reconhecido, constituído a partir de um grande número de métricas. É incontornável e como tal tivemos de ajustar a pesquisa de acordo com os pressupostos do ISDR. Desta forma, o período temporal ficou limitado ao intervalo de 2006 a 2017, embora os nossos objetivos iniciais se compreendessem o período de 2000 a 2017, para abranger todo o período da vigência dos benefícios fiscais à interioridade.

A definição do período temporal é adequada a cada indicador fiscal (Taxa de IMI dos Prédios Urbanos, Participação Variável no IRS e Taxa de Derrama Municipal). No caso específico da Derrama Municipal verifica-se, atualmente, que esta tem um limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável, mas nem sempre assim foi. Até 2006 o seu limite máximo era de 10% sobre a coleta de IRC apurada (ou seja, após a dedução de prejuízos fiscais e a aplicação da taxa de IRC) de acordo com o estabelecido no n.º 1 do art. 18.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto. Por conseguinte, trata-se de um ano atípico que deve ser excluído da análise, o que, em bom rigor, nos reduz o período temporal em um exercício. A Taxa de IMI não apresenta nenhum entrave a este nível. Porém, a Participação Variável no IRS entrou em vigor em 2008, o que constitui uma limitação na análise dos dois primeiros anos.

O ISDR apresenta-se como um índice que permite uma perspetiva geral do comportamento sentido no território (através da desagregação geográfica: NUT III). Construído a partir de 65 métricas distintas (vd. anexo I), o ISDR apresenta uma baixa amplitude e uma forte componente de alisamento, isto é, variações em algumas das métricas são anuladas por variações em sentido contrário de outras ou acabam por ter um peso pouco significativo no conjunto total. No fundo, poderão existir variações de algumas métricas consideradas relevantes que se diluem no cômputo geral do cálculo do indicador. Desta forma, a riqueza representativa que as 65 métricas apontam ao ISDR pode também ser uma das suas principais desvantagens.

Para evidenciar alguns fatores considerados mais relevantes para este estudo foram destacados do ISDR três métricas, que transparecem certos fatores de desenvolvimento sentidos nos municípios: a população residente, o número de empresas localizadas e o número de habitações familiares clássicas, todos eles recolhidos na base de dados do INE.

Quanto à localização geográfica do ISDR, sabendo que a sua máxima desagregação é ao nível das NUT III, surgiu a necessidade de conseguir que este índice fosse adequado a cada município. Tornou-se, por isso, indispensável a adoção de um método que diferenciasse os municípios. A opção recaiu pela consideração da classificação dos Territórios Economicamente Desfavorecidos (TED) criada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) conjuntamente com o INE (vd. anexo II), publicada em 2015.

A base desta classificação centra-se em 14 indicadores cuja informação estatística se relaciona com a população, o mercado de trabalho e o tecido económico dos vários concelhos que, posteriormente, os categoriza em economicamente desfavorecidos, dentro da média ou acima da média nacional. No sentido de obter a ponderação adequada decidimos fazer variar o ISDR 1,00%, tendo em conta a classificação dos TED. Às autarquias cuja classificação dite que estão economicamente acima da média fazemos variar positivamente 1,00%. Às que se consideram economicamente desfavorecidas variamos negativamente o mesmo valor, e àquelas que se encontram na média nacional não se procede a qualquer alteração.

Fazemos uso da Tabela 3 para exemplificar de forma mais prática a ponderação.

Município	2017			
	Classificação de acordo com a lista dos TED	ISDR (NUT III)	Ponderação	**ISDR Ponderado**
Albergaria-a-Velha	1,00%	101,17	1,012	**102,18**
Anadia	-1,00%	101,17	-1,012	**100,16**
Arouca	0,00%	102,37	0,000	**102,37**

Tabela 3 - Ponderação do ISDR, tendo em conta a lista dos TED

(Fonte: Elaboração própria)

Por último, no que se refere ao ISDR, existe uma falha de dados no ano de 2012, justificada pela alteração efetuada às NUT III criando, assim, a versão atual (versão NUT 2013). Contudo, esta alteração não se revela significativa. Mesmo assim, para ultrapassar esta insuficiência recorremos ao método de interpolação linear. Segundo Burden e Faires, este é o método pelo qual se usa uma função para obter resultados "escondidos" (1993). Consiste, sucintamente, na utilização das coordenadas de dois pontos de uma reta para descobrir o valor em falta, retratamos o processo:

$$y = y_0 + (y_1 - y_0)\frac{(x - x_0)}{(x_1 - x_0)}$$

Sabendo que x corresponde ao ano e y ao valor do ISDR, consideramos o município de Águeda para exemplificar: x_0 = 2011; y_0 = 101,11; x_1 = 2013; y_1 = 101,02 procuramos descobrir o ponto A de coordenadas (2012 ; y).

$$y = 101{,}11 + (101{,}11 - 101{,}02)\,\frac{(2012 - 2011)}{(2013 - 2011)} \Leftrightarrow y = 101{,}065$$

Ressalvamos o facto de a este valor de ISDR de 2012 ainda se aplicar a ponderação de acordo com a classificação dos TED, anteriormente explicada.

A fase desenvolvida até este momento designa-se por edição e preparação de dados. Nesta fase, procuram-se incongruências, falhas e insuficiências nos dados e apresentam-se soluções para as corrigir (Bethlehem, 2009).

Assim, partimos para a explicitação da política fiscal explorada. Atendendo ao facto de que o objetivo central passa por estudar o reflexo das políticas fiscais municipais no desenvolvimento dos territórios, importa examinar os impostos e as medidas que estão à disposição das autarquias, concretamente:

- Taxa de IMI dos Prédios Urbanos;
- Desconto de IMI considerando o número de dependentes do agregado familiar;
- Classificação do município como área beneficiária do interior;
- Participação Variável no IRS;
- Taxa de Derrama Municipal e de Derrama Municipal reduzida a aplicar.

No início da recolha dos referidos dados surgiram diferenças relativas à grandeza dos mesmos. O desconto de IMI tendo em conta o número de dependentes do agregado familiar entrou em vigor no ano de 2015 e nesse ano assumiu um formato de percentagem de desconto sobre o valor de IMI a pagar com limite para cada um dos três escalões: 10% (um dependente), 15% (dois dependentes) e 20% (três ou mais dependentes). Nos anos que se seguiram, este desconto passou a ser de dedução fixa: 20€ (um dependente), 40€ (dois dependentes) e 70€ (três ou mais dependentes). Para além do mais, esta variável atua no sentido contrário ao das restantes variáveis da nossa análise (quanto maior for mais beneficiam os contribuintes enquanto que no âmbito das taxas acontece precisamente o contrário), por isso, optámos por não a considerar.

Subsistem as taxas definidas pelos municípios que traduzem a realidade pura da política fiscal assumida pelos mesmos e consequentemente suportadas financeiramente pelos

seus munícipes, as quais se podem analisar em conjunto devido ao facto de se tratarem de percentagens. Importa referir que a taxa de derrama reduzida é propositadamente deixada à margem na análise global uma vez que é dedicada a um conjunto específico de empresas e muitos dos municípios em estudo não optam por este tipo de discriminação.

Com o intuito de aproximar a análise o mais possível à realidade utilizámos a Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, para identificar os municípios pertencentes ao interior. Sabemos que no espectro temporal em estudo existiram três Portarias que definem/definiram os territórios. Porém, aquela é a mais atual (em vigor), na qual se corrigiram as classificações de acordo com a necessidade dos municípios.

Tomando o concelho de Viseu como exemplo, que se encontra relativamente bem em termos económicos e até de desenvolvimento, este inclui apenas algumas freguesias declaradas como áreas beneficiárias. Para efeitos do presente estudo consideramos apenas os concelhos, considerados interior, cujas freguesias sejam pelo menos 50% de zonas beneficiárias. Neste caso concreto, Viseu não é considerado município do interior uma vez que apenas 6 freguesias (das 25) constam da Portaria.

No sentido de estudar e aglomerar os indicadores recolhidos utilizámos na análise duas taxas de variação: a Taxa de Variação Média (TVM) e a Taxa de Variação Percentual (TVP). A TVM permite avaliar a variação média anual do indicador considerando o primeiro e o último anos da série temporal. Admitindo que se trata de um período de 2006 a 2017, calcula-se da seguinte forma:

$$TVM = \frac{Valor_{2017} - Valor_{2006}}{2017 - 2006}$$

A TVP também permite uma análise à variação anual, porém acrescenta a vantagem de apresentar os resultados em percentagem o que permite aglomerar as TVP dos vários indicadores sem incorrer em incongruências de grandezas. O seu cálculo afigura-se simples, como se indica:

$$TVP = \frac{Valor_{2017} - Valor_{2006}}{Valor_{2006}}$$

4.4. Análise da Relação da Política Fiscal com o Desenvolvimento

Esta secção é dedicada à explanação das ações desenvolvidas com vista a dar uma resposta fundamentada às questões de investigação (secção 4.1). A análise estatística será conduzida sobre a base de dados já explanada, constituída por todos os municípios da Região Centro e um conjunto de variáveis consideradas relevantes em termos da política fiscal e do desenvolvimento. Os dados reportam aos anos entre 2006 e 2017.

Para concretizar a análise recorremos a três ferramentas informáticas essenciais: Sphinx Survey (v 5.1.0.8), IBM SPSS (v 24) e Microsoft Office Excel 2016. Relembramos que a política fiscal praticada pelos municípios da Região Centro considerada é constituída por: i) taxa de IMI dos prédios urbanos; ii) Participação Variável no IRS; e iii) taxa de Derrama Municipal. Relativamente aos indicadores de desenvolvimento utilizamos o ISDR Ponderado e os três indicadores individuais selecionados: população residente, número de empresas localizadas e número de habitações familiares.

A determinação do grau de associação estatística entre as variáveis é efetuada do geral para o particular. Utilizámos as variáveis na sua forma original, apenas quando foi necessário construímos novas variáveis com o cuidado elaborar o mínimo de estruturação. Iniciámos com a avaliação da relação entre as variáveis, seguida da exploração das associações verificadas entre as mesmas, culminando na observação de casos relevantes diagnosticados nas duas etapas anteriores.

Na primeira fase recorremos a técnicas de análise multivariada, mais especificamente, ao *data mining* e à regressão múltipla. Consequentemente, após identificar as associações mais significativas partimos para a verificação, em pormenor, com recurso a procedimentos de análise bivariada, concretamente: a regressão simples. Em virtude dos resultados obtidos foram desenvolvidas análises mais detalhadas auxiliadas por métodos de estatística univariada.

A escolha destes métodos é facilmente explicada. Sendo a tabela de dados composta por variáveis contínuas, abordagens alternativas, como por exemplo os testes de independência do qui-quadrado, aplicados sobre tabelas bivariadas de contingência, não são especialmente indicados. Estes testes dependem de uma classificação prévia das variáveis, o que, por si só, é geradora de perda de informação. Além disso, as variáveis registadas, quando classificadas, geram muitas frequências inferiores a 5 (sendo algumas delas nulas), o que contraria as regras de aplicação do teste do qui-quadrado.

Várias são as técnicas de mineração de dados (*data mining*) que têm vindo a ser usadas para compreender e explicar dados, como árvores de decisão, regras de associação e redes neurais. As regras de associação de dados são das mais eficientes para explorar padrões de relacionamentos entre variáveis (Somkunwar, 2012).

Com o intuito de simplificar e facilitar o entendimento da análise estatística codificámos as variáveis (disponibilizamos a codificação no anexo III). Lançados os dados e a respetiva codificação iniciamos a análise propriamente dita.

Numa primeira abordagem, foi efetuada uma análise *data mining* sobre todas as variáveis consideradas relevantes. Do lado da política fiscal, a média de cada uma das taxas de imposto municipal, que relembramos: taxa de IMI dos prédios urbanos, Participação Variável no IRS e taxa de Derrama Municipal. Do lado do desenvolvimento, a média de cada um dos indicadores (ISDR Ponderado, número de empresas sedeadas no município, número de habitações familiares e população residente). As relações em causa são classificadas consoante o seu relacionamento: MS – Muito Significativa; S – Significativa; PS – Pouco Significativa; e NS – Nada Significativa (vd. Tabela 4).

Símbolos de significância das relações				
Tipos de variáveis	MS	S	PS	NS
Nominal / Nominal (qui^2)	1%	5%	15%	
Nominal / Numérica (Anova)	1%	5%	15%	
Númerica / Numérica (correlação)	0,8	0,6	0,4	

Tabela 4 - Símbolos de significância das relações

(Fonte: Sphinx Survey)

A análise *data mining* é normalmente usada como primeira abordagem na pesquisa de eventuais relações entre variáveis. É especialmente indicada para grandes quantidades de dados (*big data*), no entanto, é igualmente eficaz quando o número de variáveis é menor, como acontece nesta pesquisa. A Figura 2 ilustra uma análise *data mining* conduzida sobre as variáveis de política fiscal e de desenvolvimento. As relações entre variáveis são

apresentadas numa rede em que os vértices representam as variáveis e as arestas avaliam o grau de associação/correlação entre as mesmas.

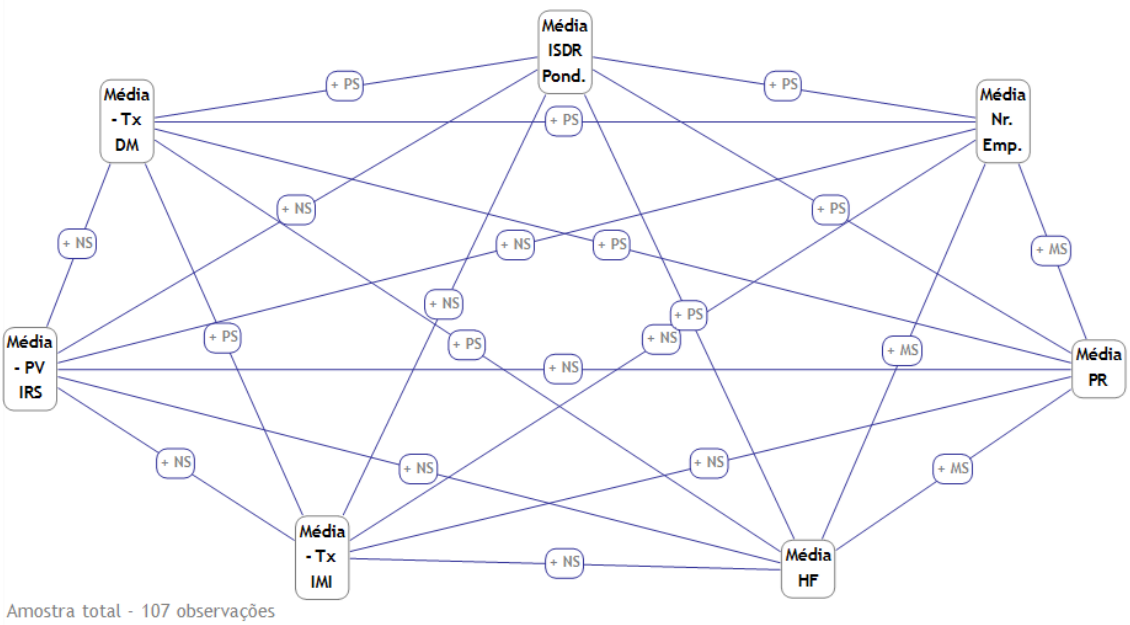


Figura 2 - Relações entre todas as variáveis

(Fonte: Sphinx Survey)

Com o intuito de realçar as relações que mais se destacam elaborámos, infra, a Figura 3. Sobressaem de imediato as relações estabelecidas entre os três indicadores de desenvolvimento escolhidos individualmente.

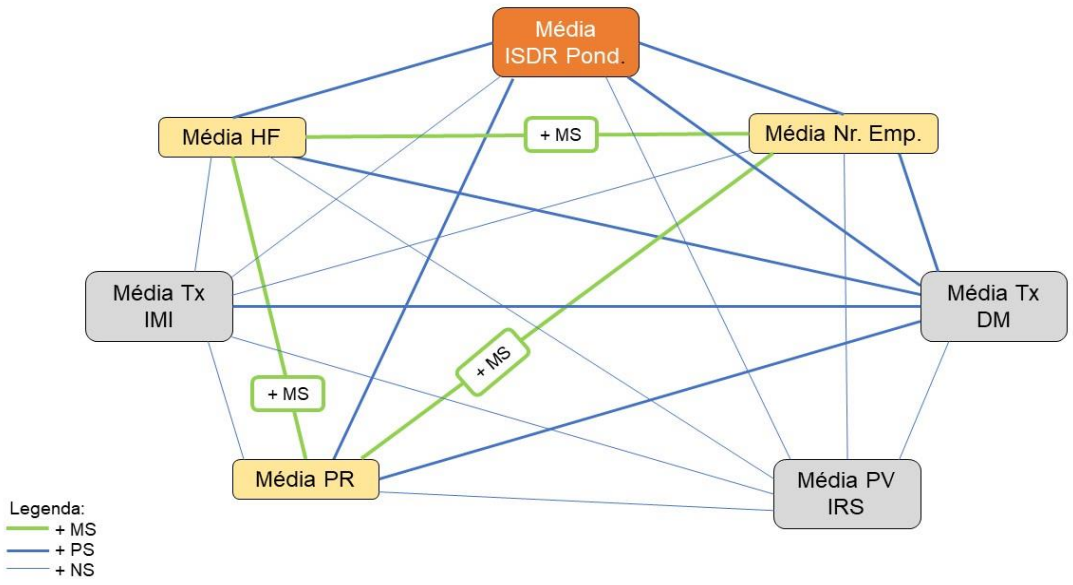


Figura 3 - Rede de associações entre as variáveis

(Fonte: Elaboração própria)

Uma relação +MS terá de possuir uma correlação superior a 0,8, o que, neste caso, importa concretizar em termos numéricos. Ficam, desta forma, realçadas as relações em causa que poderão ser mais um motivo justificativo da escolha dos indicadores de desenvolvimento utilizados. Aquando da realização da análise de regressão múltipla aprofundaremos a avaliação destas.

À parte das relações entre os indicadores de desenvolvimento individuais, restam relações classificadas como +PS ou +NS. Neste âmbito, destacam-se as relações do ISDR ponderado que são +PS com os restantes indicadores de desenvolvimento assim como com a Taxa de Derrama Municipal.

Entre as taxas de imposto a relação é NS exceto entre a Taxa de Derrama Municipal (Tx DM) e a Taxa de IMI dos prédios urbanos (Tx IMI). Por conseguinte, será importante avaliar o grau de correlação desta relação. A Participação Variável no IRS (PV IRS) não apresenta relação significativa face a todos os outros indicadores.

No que diz respeito às taxas de imposto o destaque vai para a Tx DM que se apresenta como a única com algum relacionamento com todos os indicadores de desenvolvimento. Por último, importa referir que a Tx IMI não se relaciona significativamente com nenhum dos indicadores de desenvolvimento.

Identificadas as associações mais significativas, importa agora efetuar uma análise mais específica sobre as variáveis que conferem algum grau de interesse para investigação.

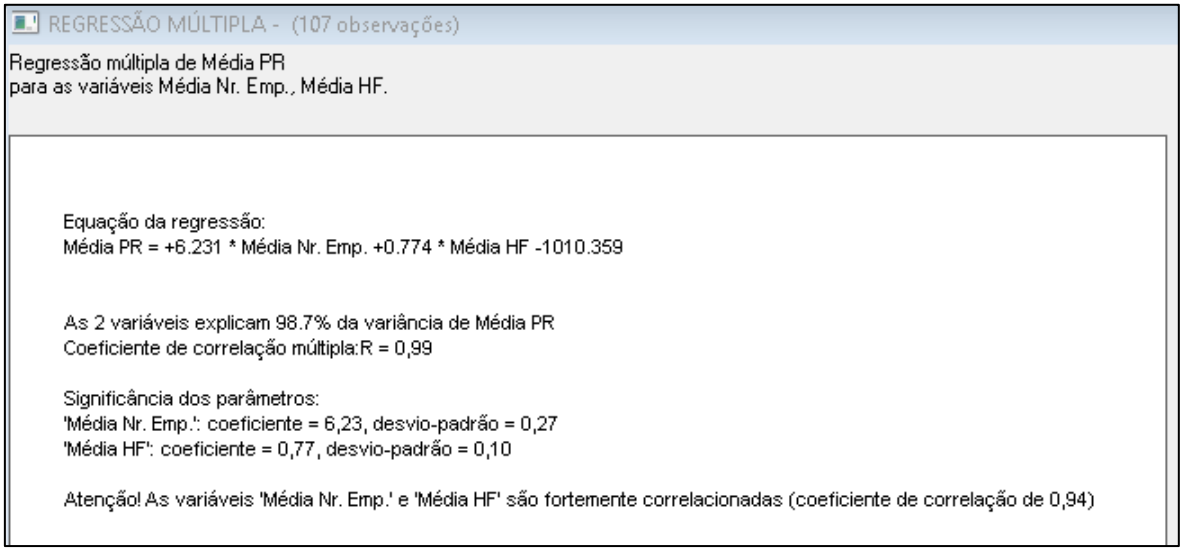


Figura 4 - Regressão múltipla entre os indicadores de desenvolvimento
(Fonte: Sphinx Survey)

Para isso, recorre-se a técnicas de regressão múltipla com o intuito de avaliar com mais precisão o grau de correlação entre as variáveis que sobressaíram na análise *data mining*.

Numa primeira etapa foram confrontadas as três variáveis de desenvolvimento (Média PR, Média Nr. Emp. e Média HF), considerando o número de residentes como função do número de empresas e de habitações. Estas variáveis foram apontadas na análise *data mining* como estando altamente correlacionadas.

Observamos, com alguma surpresa, que a variação do número de empresas e de habitações explica 98,7% da variação da PR (vd. Figura 4). Outras experiências, considerando a alteração da variável dependente, foram igualmente conclusivas. A existência de uma associação positiva tão forte entre estas variáveis de desenvolvimento (a que corresponde um coeficiente de correlação R=0,99) é surpreendente. Esperar-se-ia observar algum grau de dependência, mas os dados demonstram que estes indicadores de desenvolvimento andam muito próximos. Empresas, habitações e pessoas influenciam-se mutuamente constituindo um bloco de desenvolvimento. A análise demonstra, sem margem para dúvidas, que um município que aposte fortemente no desenvolvimento de um destes fatores, por exemplo na dinamização do tecido empresarial, tem uma alta probabilidade de induzir acentuado crescimento ao nível do número de residentes do parque habitacional. De certa forma, estes resultados suportam a seleção destes indicadores em detrimento de outros e ilustram a relevância que assumem ao nível do desenvolvimento territorial.

Apesar das conclusões apresentadas no parágrafo anterior não responderem diretamente às questões de investigação formuladas em 4.1., importa aqui realçar que projetos de investigação implementados com determinados objetivos, permitem frequentemente observar revelações colaterais, não menos importantes.

Para responder às questões de investigação é necessário avaliar o grau de correlação entre desenvolvimento municipal, aqui representado pelo ISDR ponderado, e as opções de política fiscal dos municípios, representadas pelas variáveis: taxa de IMI, taxa de PV IRS e taxa de DM. Com esse fim, foi implementada uma análise de regressão múltipla, considerando o ISDR como variável dependente e as restantes como independentes.

Os resultados expressos na Figura 5 confirmam um reduzido coeficiente de correlação múltipla (R = 0,46). Consequentemente, apenas 21% da variância do ISDR ponderado é explicada pelas variáveis de política fiscal, sendo que a que mais contribui para este facto é a Tx DM. As restantes são pouco influentes.

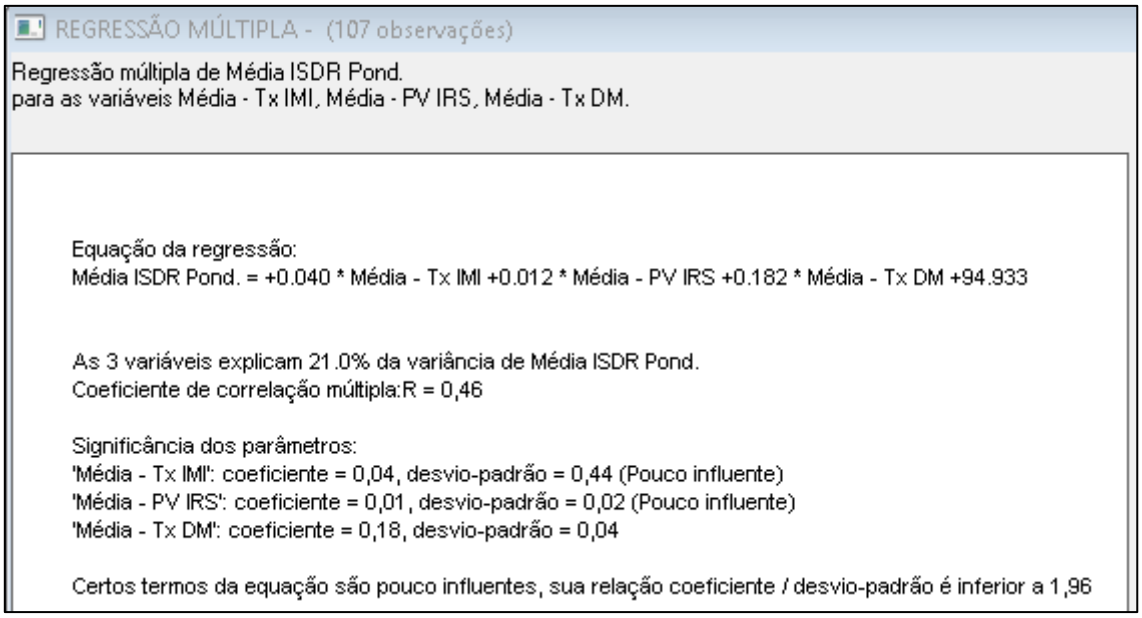


Figura 5 - Regressão múltipla entre a política fiscal e o ISDR ponderado
(Fonte: Sphinx Survey)

O simples facto do ISDR ser composto por 65 indicadores (cf. anexo I) somados à ponderação por nós efetuada, torna quase impossível a identificação das componentes que mais são influenciadas pela política fiscal municipal. Quanto maior o número de componentes mais "liso" é o indicador, ou seja, menos reage a variações, mesmo que significativas, de um ou alguns dos seus componentes. Sendo assim, a constatação de que não há evidência estatística que suporte a influência das opções de política fiscal sobre o desenvolvimento, não significa que a política fiscal não possa influenciar significativamente qualquer uma das métricas que integram o ISDR.

Para detalhar mais a pesquisa foi construído um indicador de desenvolvimento municipal a partir da soma das métricas já identificadas anteriormente como sendo Média PR, Média Nr. Emp. e Média HF. Por conseguinte, originou-se um indicador que denominámos de SOMA Indic. para avaliar a relação entre este desenvolvimento e a política fiscal municipal.

De facto, apesar dos esforços, obteve-se um nível de correlação muito idêntico ao encontrado no caso do ISDR ponderado. Como se pode observar através da Figura 6, as variáveis de política fiscal apenas explicam cerca de 20% da variância do desenvolvimento

o que se traduz num fraco nível de correlação, continuando a Tx DM a surgir claramente como a mais influente.

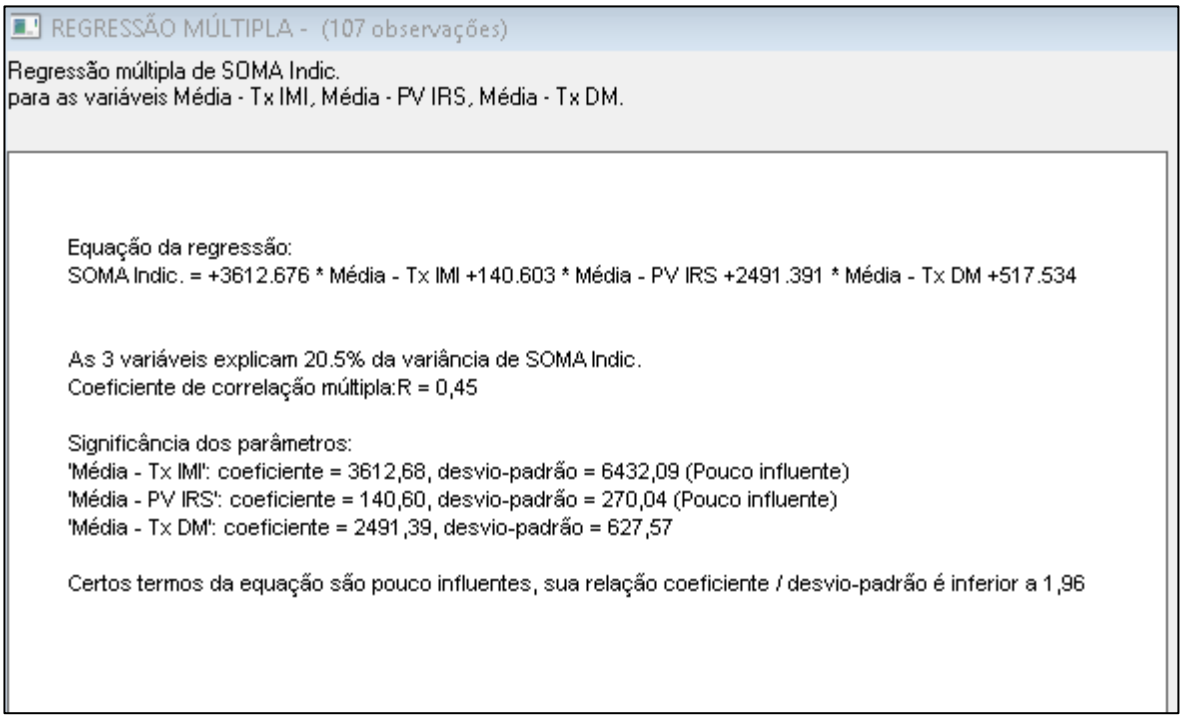


Figura 6 - Regressão múltipla entre SOMA Indic. com a política fiscal
(Fonte: Sphinx Survey)

Nesta fase é relevante realçar que a consideração das médias, quer dos indicadores de desenvolvimento quer dos indicadores da política fiscal municipal reportam para um sistema estático e absoluto. Mas, a realidade é bem mais dinâmica. Ao longo destes anos os municípios têm procurado captar fatores de desenvolvimento através de um pacote fiscal concorrencial e variável. Desta forma, transpomos o estudo para a natureza dinâmica das variáveis de desenvolvimento, considerada pela TVP (explicada no subcapítulo 4.1.3.).

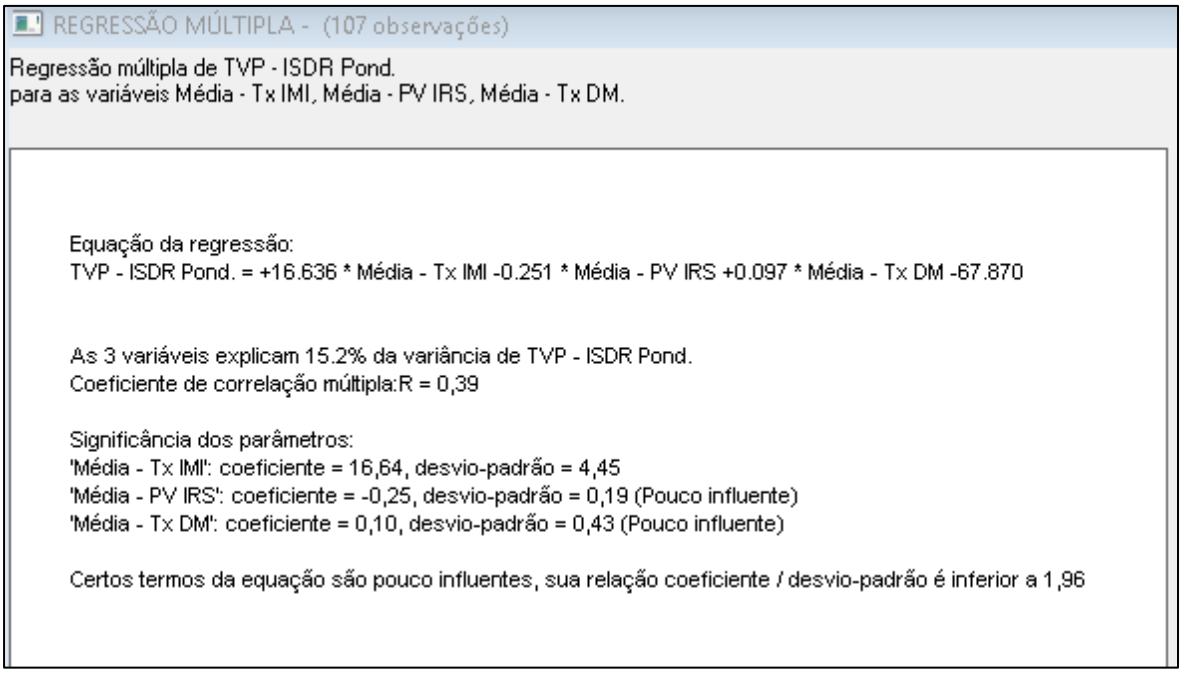


Figura 7 - Regressão múltipla entre a TVP do ISDR ponderado e a política fiscal municipal (Fonte: Sphinx Survey)

Numa primeira abordagem, confrontou-se a TVP do ISDR ponderado com as variáveis de política fiscal. Constata-se, pela Figura 7, que o coeficiente de correlação múltipla é de apenas 0,39, o que nos permite concluir que as três variáveis correspondentes à política fiscal municipal apenas explicam 15,2% da variância da TVP do ISDR ponderado. Para este nível de correlação contribui, fortemente, a média da taxa de IMI, sendo que as outras duas são pouco influentes.

Resultado idêntico é alcançado quando analisamos a dependência entre a TVP do indicador SOMA Indic. relativamente à política fiscal. De facto, é possível concluir que o coeficiente de correlação múltipla atinge um valor baixo de 0,22 (Figura 8).

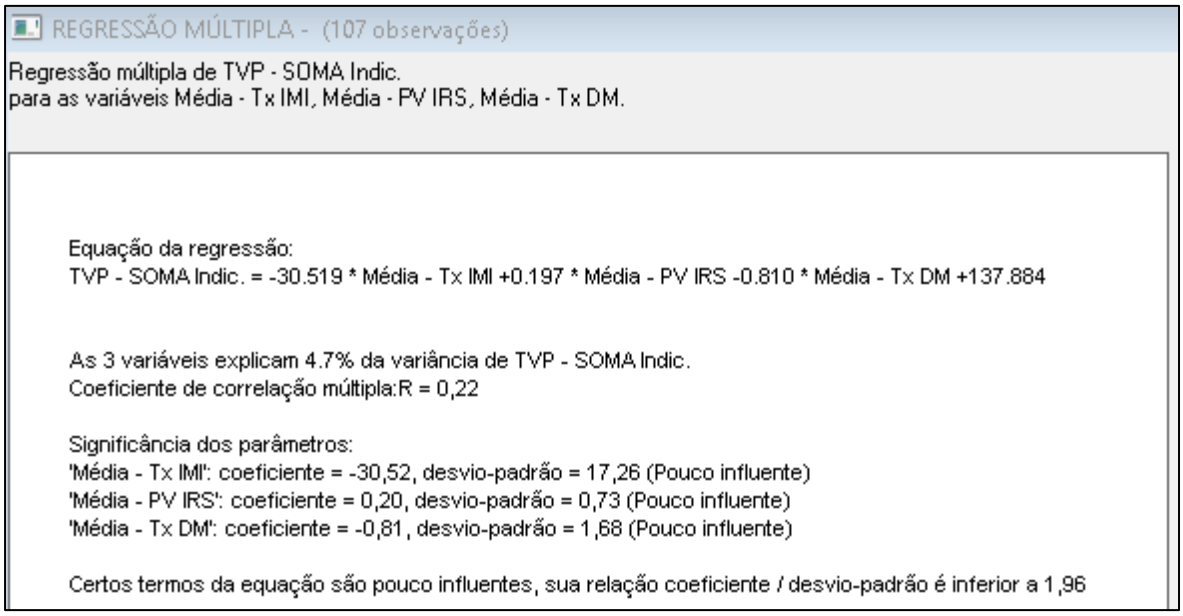


Figura 8 - Regressão múltipla entre a TVP da SOMA Indic. e a política fiscal
(Fonte: Sphinx Survey)

Em suma, fica patente que, para todos os municípios (Região Centro), a média das taxas dos impostos municipais selecionados não influenciou estatisticamente os indicadores de desenvolvimento municipal selecionados.

Após analisar a política fiscal em termos estáticos (através da média) com o desenvolvimento, quer em termos estáticos quer em termos dinâmicos (com o auxílio da TVM), resta explorar a relação de natureza dinâmica entre ambas as variáveis.

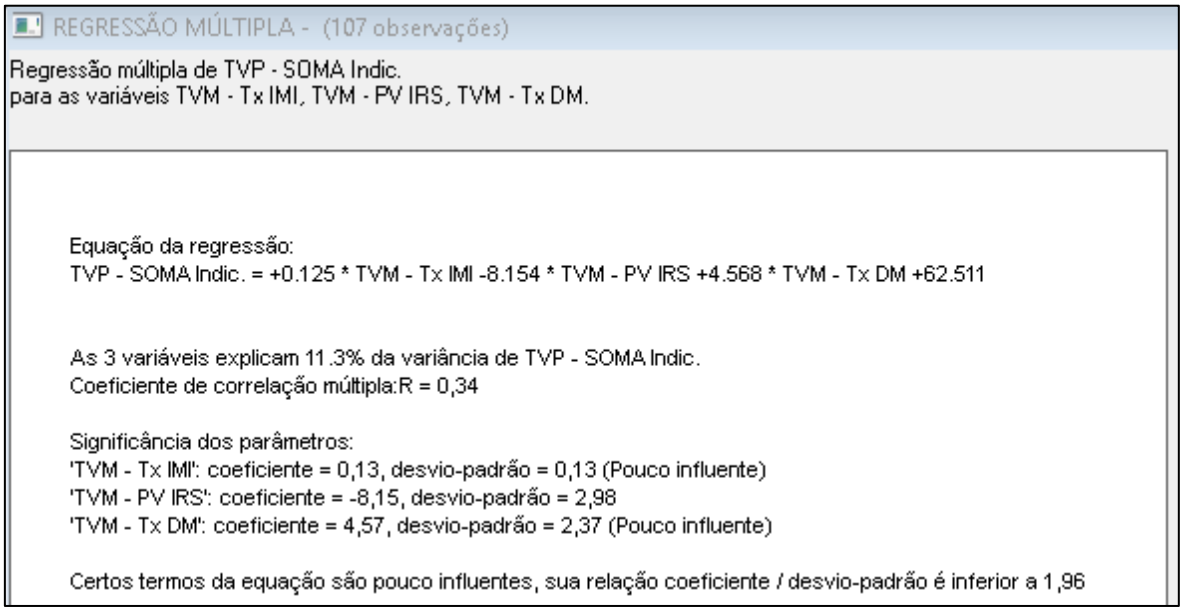


Figura 9 - Regressão múltipla entre a TVP da SOMA Indic. com a TVP da política fiscal
(Fonte: Sphinx Survey)

Os resultados ilustrados na Figura 9, mostram que também a este nível, as dinâmicas fiscais municipais não induzem, por si só, dinâmicas de desenvolvimento (representado pelo indicador criado a partir dos indicadores individuais), ou seja, podemos afirmar que a variação sentida no desenvolvimento não é explicada pela alteração da política fiscal adotada pelos municípios.

Considerando que a política fiscal é representada pelos três principais impostos cuja autonomia tributária pertence aos municípios, seria de esperar que tivessem influência direta sobre cada um dos restantes indicadores de desenvolvimento.

Tal como referimos anteriormente, esta análise parte do geral para o particular e, por isso, segue-se a abordagem aos distritos da Região Centro de Portugal. Posteriormente, havendo municípios com comportamento atípico, pode ser efetuada uma análise específica mais refinada.

4.5. Análise dos Distritos em Estudo

A análise da correlação múltipla efetuada na seção anterior demonstrou estatisticamente que as variáveis de política fiscal consideradas não influenciaram significativamente os indicadores de desenvolvimento. A fim de aprofundar mais a pesquisa encetamos por uma análise bivariada, mediante o cruzamento das variáveis de política fiscal com os indicadores de desenvolvimento.

Principiamos a exploração com uma perspetiva global dos indicadores de desenvolvimento relativos aos seis distritos em foco. Consideramos, para o efeito, o ISDR ponderado e a soma (em termos percentuais) dos três indicadores de desenvolvimento. Rapidamente se observa que o único distrito cuja variação é positiva ao nível dos dois indicadores é o distrito de Aveiro, embora com valores reduzidos.

DISTRITO	TVM	TVP	TVP TOTAL
	ISDR Ponderado	ISDR Ponderado	Indicadores
AVEIRO	0,08	0,92%	0,82%
C. BRANCO	-0,33	-3,68%	-3,26%
COIMBRA	-0,08	-0,87%	-1,05%
GUARDA	-0,21	-2,33%	1,45%
LEIRIA	-0,02	-0,24%	-1,04%
VISEU	-0,28	-3,27%	4,83%

Tabela 5 - Desenvolvimento dos distritos da Região Centro (Fonte: Elaboração própria)

Como podemos observar, na Tabela 5, para além do distrito de Aveiro, apenas se registam valores positivos na TVP dos Indicadores de Desenvolvimento em dois distritos: Guarda e Viseu.

Destacamos o distrito de Viseu que apresenta resultados que, à primeira vista, poderão parecer contraditórios, uma vez que possui uma TVP dos Indicadores de Desenvolvimento na ordem dos 4,83% e uma TVP do ISDR ponderado negativa de 3,27%. Tal discrepância poderá ser o reflexo do elevado número de métricas que compõem o ISDR e que absorvem o crescimento real e considerável das pessoas, habitações e empresas.

Aprofundando a análise, observámos que o desenvolvimento sentido em Viseu é claramente impulsionado pelo crescimento do número de empresas que se traduz em 19,29%. Em números absolutos, significa que em Viseu, em 2017, existiam mais 342 empresas do que em 2006.

No que diz respeito à política fiscal, os dados obtidos apontam o distrito de Aveiro é o que mais reduziu as taxas fiscais no período em análise (Tabela 6). Este distrito atingiu um decréscimo de 0,47% da TVM o que significa que os habitantes e as empresas, em média, pagaram menos em 2017 aos seus municípios do que em 2006.

Porém, é importante ressalvar que uma TVM negativa ao nível da política fiscal pode não significar que o distrito/município apresente taxas muito baixas ou próximas de zero. Porquanto, torna-se absolutamente relevante estudar a média da política fiscal ao longo do período temporal e que, no fundo, dará a possibilidade de concluir qual o distrito cujos municípios proporcionam, em média, aos seus habitantes e empresas as taxas mais baixas.

DISTRITO	TVM	Média
	Política Fiscal	Política Fiscal
AVEIRO	-0,47%	4,35%
C. BRANCO	-0,09%	3,45%
COIMBRA	-0,02%	3,91%
GUARDA	0,10%	2,63%
LEIRIA	0,00%	3,64%
VISEU	0,01%	3,60%

Tabela 6 - Política fiscal dos distritos da Região Centro
(Fonte: Elaboração própria)

Com a visualização da Tabela 6 podemos afirmar que é o distrito da Guarda que possui um melhor indicador a este respeito.

Concluída a análise (geral) aos distritos da Região Centro de Portugal, afigura-se pertinente justificar, ao nível dos municípios, as causas de tais comportamentos. Sabendo de antemão, que os distritos destacados (Aveiro, Guarda e Viseu) deverão, em princípio, ter um maior número de autarquias com evolução positiva/favorável.

4.6. Análise dos Municípios

Iniciamos a análise pela confrontação da dinâmica do desenvolvimento (TVM do ISDR ponderado) com a média da política fiscal (calculada pela soma das médias das taxas de impostos municipais selecionados). Este cruzamento de variáveis permite observar qual o nível de "carga fiscal" e qual a melhoria ou pioria do desenvolvimento dos municípios. Obviamente que para efeitos dos objetivos traçados importa analisar a dinâmica do desenvolvimento, por conseguinte, exclui-se a análise da média.

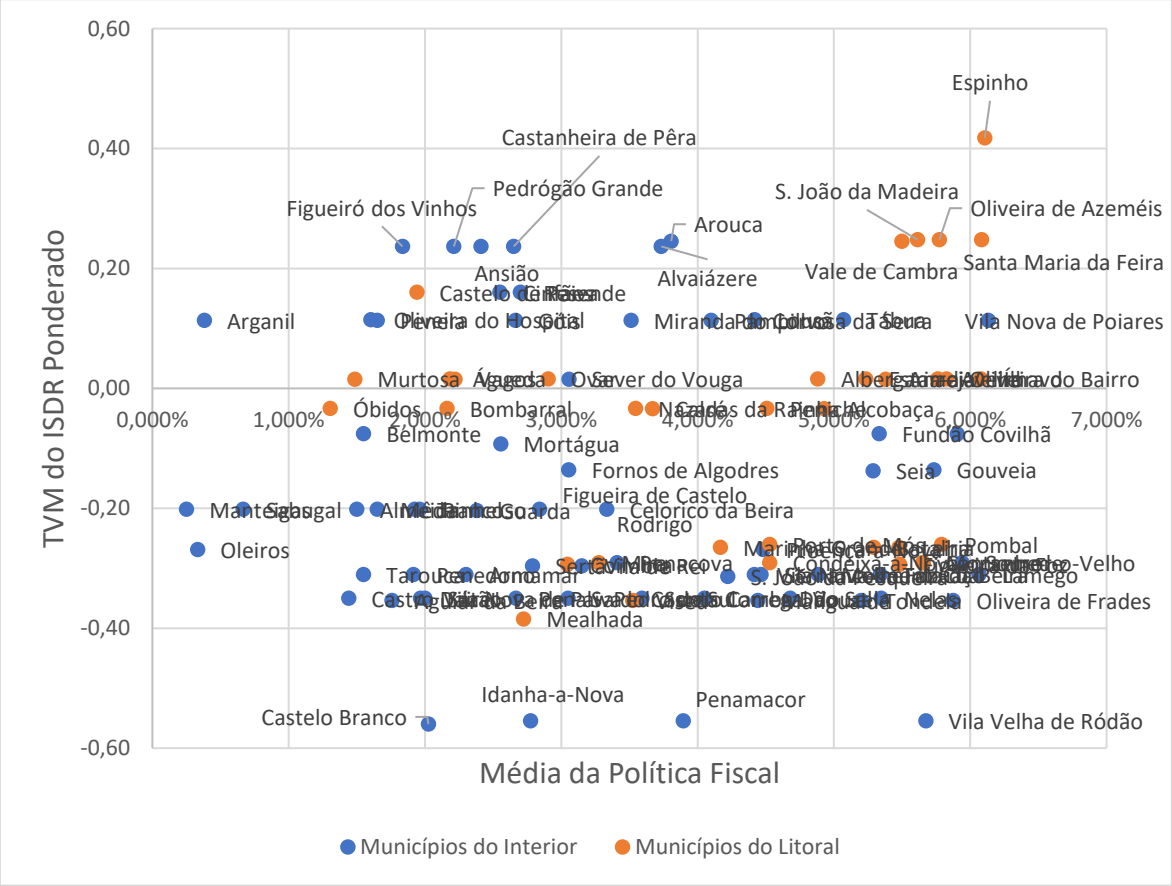


Gráfico 1 - Relação da média da política fiscal com o ISDR ponderado identificando os municípios (Fonte: Elaboração própria)

Como podemos observar pelo Gráfico 1, existe uma grande dispersão ao nível da política fiscal, o que significa que, coexistem municípios com políticas fiscais agressivas (ou seja, fiscalidade atrativa, com baixas taxas de imposto) e municípios com políticas fiscais "penosas" para os seus munícipes. Apesar do aglomerado de municípios é possível observar e identificar os municípios localizados nos extremos da variação do desenvolvimento.

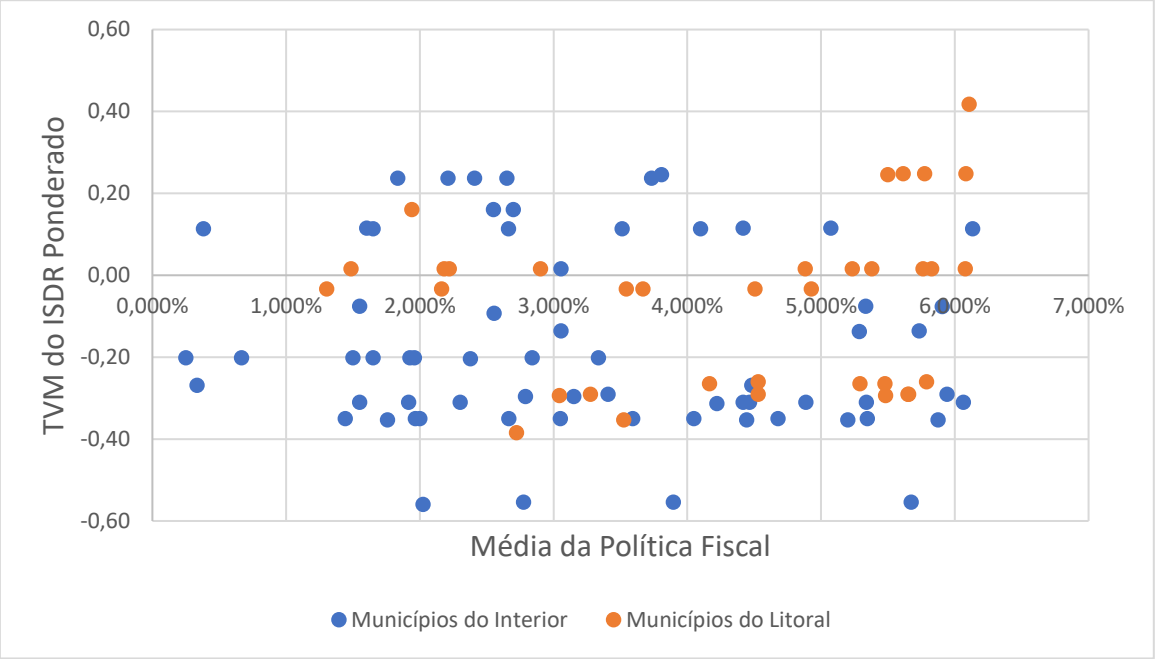


Gráfico 2 - Relação da média da política fiscal com o ISDR ponderado
(Fonte: Elaboração própria)

Para uma análise mais "limpa" originou-se o Gráfico 2, sem especificar os municípios em causa, o qual pode indiciar algumas tendências. Desde logo, é nos municípios do litoral que a política fiscal mais pesa sobre os contribuintes, sendo que, os do interior, tendencialmente, apresentam taxas médias menos elevadas.

Em síntese, da análise da Tabela 7, no que se refere ao desenvolvimento, podemos afirmar que dois terços dos municípios apresentam um crescimento negativo, o que não deixa de ser um fator alarmante, sabendo que o período temporal é de 12 anos. Mais grave nos

Evolução do ISDR Ponderado					
Municípios	Positiva	%	Negativa	%	Total
Litoral	16	46%	19	54%	35
Interior	18	27%	48	73%	66
Total	34	34%	67	66%	101

Tabela 7 - Evolução do ISDR Ponderado por interior e litoral
(Fonte: Elaboração própria)

parece a evidência de que 73% dos municípios do interior registaram uma pioria no indicador apesar de usufruírem dos benefícios fiscais à interioridade e terem a possibilidade de discriminarem positivamente a sua autonomia tributária.

Ainda decorrente da análise do desenvolvimento (Gráfico 2), o município de Espinho apresenta a melhor taxa de crescimento. O município em causa regista uma taxa de crescimento, ao nível do ISDR ponderado, de 0,787%. Também se destaca ao nível da fiscalidade, uma vez que apresenta a segunda maior média de política fiscal o que se traduz no segundo "pacote" fiscal mais penoso de toda a amostra. A variável que mais contribui para este facto é a Participação Variável no IRS que, poderia ser, no máximo, de 5%, tendo-se registado neste município 4,16%.

A verdade é que a consideração da média da política fiscal remete-nos para uma perspetiva estática da fiscalidade dos municípios. No fundo, permite-nos observar a média do que se verificou ao nível das taxas às quais os munícipes foram sujeitos. Consequentemente, não nos possibilita perceber quais os municípios que reduziram a sua política fiscal tornando-a mais atrativa ao investimento económico, à criação e deslocalização de empresas, assim como à captação de novos residentes.

Por forma a colmatar esta insuficiência encetamos uma análise constituída pela TVM do ISDR ponderado e pela TVM da política fiscal de cada município. Esta abordagem permite-nos identificar os municípios que se destacam relativamente ao crescimento/decréscimo tanto ao nível da sua classificação do ISDR como à política fiscal de 2017 comparada diretamente com a adotada em 2006.

Mais uma vez é notória a dispersão dos municípios. Desta forma, são confirmadas observações anteriores, concluindo-se que uma descida acentuada da política fiscal não se traduziu, pelo menos por agora, numa variação significativa do desenvolvimento (vd. Gráfico 3 infra). Realça-se o facto de que apenas cerca de 22% dos municípios do litoral terem aumentado as suas taxas de imposto (representadas pela TVM da política fiscal com valores positivos). Podemos observar que existem abordagens de todos os tipos, sendo que em termos absolutos a maior redução de taxas (1,11%) é superior ao maior aumento (0,69%).

Em relação aos municípios do interior constata-se que estes se dividem quase igualmente entre o aumento e a redução de taxas. Cerca de 44% dos municípios do interior reduziram ou mantiveram a carga fiscal praticada em 2006 (quando comparada com 2017).

Claramente, os municípios do litoral têm encetado programas de competitividade fiscal mais agressivas, quando comparadas com as dos municípios do interior.

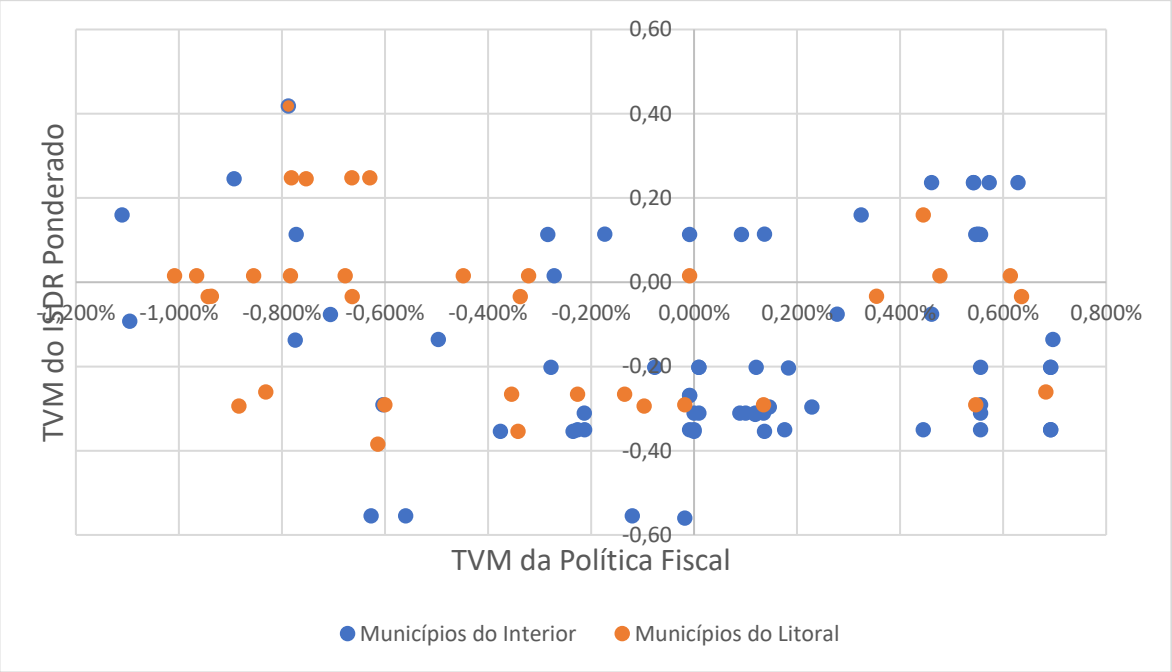


Gráfico 3 - Relação da TVM da política fiscal com o ISDR ponderado
(Fonte: Elaboração própria)

Curiosamente, o município de Espinho, que esteve sobre escrutínio anteriormente, apresenta uma redução da sua política fiscal. Relembramos que este exibiu a segunda maior carga fiscal municipal. Conclui-se que ainda que a tenha reduzido, não o fez de forma relevante. Esta evidência reforça a não correlação entre a redução da política fiscal e a evolução do desenvolvimento.

Por outro lado, como complemento à análise realizada, exploramos o indicador de desenvolvimento (que conjuga os três indicadores individuais selecionados) através da sua TVP. Ao contrário do que aconteceu anteriormente, existe um destaque evidente dos municípios do interior no que toca às variações superiores a 15% da TVP do indicador de desenvolvimento. Existem 11 municípios em que se registam tais valores, sendo que todos eles estão localizados no interior.

Ressalta de imediato que, dos cinco municípios melhor colocados: Penedono, São João da Pesqueira, Tabuaço, Armamar e Vila Nova de Foz Côa, os primeiros quatro fazem parte do distrito de Viseu e o último pertence à Guarda. Admiravelmente todos eles são municípios do interior. As suas variações vão desde 23,78% a 40,55% o que nos remete para o estudo individual dos indicadores que o compõe. Em consonância com o que

havíamos dito aquando da análise dos distritos, a grande influência deste crescimento reside no número de empresas (Tabela 8).

MUNICÍPIO	TVP Indicadores	TVP Habitações Familiares	TVP População Residente	TVP N.º Empresas
Penedono	**40,55%**	2,60%	-16,99%	136,05%
S. João da Pesqueira	**37,70%**	3,94%	-12,71%	121,87%
Tabuaço	**31,75%**	4,86%	-7,87%	98,26%
Armamar	**27,21%**	7,49%	-14,79%	88,93%
Vila Nova de Foz Côa	**23,78%**	0,68%	-15,77%	86,42%

Tabela 8 - Cinco melhores municípios ao nível da TVP dos indicadores de desenvolvimento (Fonte: Elaboração própria)

A Tabela 8 agrega a TVP dos indicadores de desenvolvimento dos municípios em causa (calculada através da média dos indicadores que a compõem). Note-se que em todos eles a variação da população residente é negativa. O que, podemos adiantar, acontece com quase todos os municípios, apenas 13% da amostra possui uma TVP da população residente positiva.

Em suma, constata-se que, em geral, a influência das políticas fiscais municipais sobre o grau de desenvolvimento concelhio, não é significativa. Apesar disso, foi possível constatar que alguns municípios do interior apresentam uma evolução notável em termos de desenvolvimento, mas fica a dúvida se isto se deve aos benefícios à interioridade ou a outros fatores externos. Realçando que o distrito de Viseu se mostra claramente destacado relativamente aos outros. De facto, não nos é possível fazer nenhum tipo de generalização dadas as dispersões verificadas em todas as análises.

4.7. Síntese dos Resultados Alcançados

Face ao estudo realizado apresentamos as seguintes conclusões:

1. Verificou-se que o ISDR não se relaciona estatisticamente com as políticas fiscais adotadas, quer em termos estáticos quer em termos dinâmicos, uma vez que o coeficiente de correlação múltipla se situa nos 0,46;
2. No que respeita aos indicadores de desenvolvimento podemos concluir que estes também não se relacionam significativamente com a política fiscal, embora entre eles apresentem uma relação muito forte (98,7%);

3. Em síntese, podemos afirmar que a variação da política fiscal municipal não induz, por si só, variação no desenvolvimento, uma vez que a variação sentida neste não é significativamente explicada pela política fiscal adotada pelos municípios;
4. Ao nível dos distritos da Região Centro, apenas três (Aveiro, Guarda e Viseu) registaram, para o período temporal considerado, uma variação positiva nos indicadores de desenvolvimento. Contudo, não foi possível concluir que esta melhoria se fique a dever, em grande medida, à adoção de políticas fiscais municipais mais atrativas;
5. Por seu turno, quando analisamos, em termos gerais, o comportamento de todos os municípios, não conseguimos vislumbrar uma tendência de evolução, quer ao nível do desenvolvimento quer ao nível do efeito das políticas fiscais adotadas, em virtude da dispersão verificada;
6. Também não é possível estabelecer uma diferença inequívoca entre o comportamento dos municípios do interior e os localizados no litoral. Ou seja, não há uma tendência clara de evolução do desenvolvimento para cada grau de política fiscal. Em bom rigor, somos levados a concluir que, em termos gerais, os benefícios fiscais à interioridade e a discriminação fiscal positiva dos municípios não têm conduzido a uma alteração positiva do desenvolvimento. Atente-se, por exemplo, que a percentagem de concelhos que evoluíram favoravelmente é maior no litoral (46%) do que no interior (27%). Mesmo assim, é importante referir, por um lado, que 44% dos municípios do interior desagravaram as suas medidas de política fiscal. Por outro, os melhores comportamentos registam-se em municípios do interior. Estas situações podem indiciar de que apenas alguns municípios do interior aproveitam de forma plena a discriminação positiva que lhes é conferida;
7. Face às considerações anteriores, e respondendo objetivamente às questões de investigação, que recordamos:

   i. **Será que existe, em termos gerais, correlação entre a política fiscal municipal e o desenvolvimento na Região Centro?**

   Conclui-se que não é notória a correlação entre as duas variáveis (política fiscal e desenvolvimento). Ou seja, subsistem dúvidas quanto à influência direta e significativa da discriminação fiscal positiva no nível de desenvolvimento.

   ii. **Será que a correlação é mais notória ao nível dos municípios do interior?**

Apesar de termos constatado a existência de alguns casos de melhoria significativa, ao nível dos municípios do interior, não nos é possível estabelecer uma diferença inequívoca entre a evolução destes concelhos e a dos localizados no litoral. Assim, concluindo: afigura-se que a correlação não é mais evidente do que a verificada para a Região Centro, no seu todo.

Notas Recapitulativas e de Conclusão

Principais Conclusões

Nos dias que correm é dada uma grande importância à descentralização de poderes do Estado, assumindo as autonomias financeira e tributária, dois pilares essenciais. Em simultâneo, trava-se uma luta contra a baixa densidade populacional e a desigualdade de oportunidades sentidas no interior do país.

Neste contexto, como estudámos no primeiro capítulo, os municípios dispõem de autonomia financeira e tributária que lhes permite optar por políticas fiscais mais atrativas (no sentido da competitividade) ou mais gravosas aos seus munícipes e empresas sedeadas nos seus territórios.

As autonomias fiscal e financeira constituem direitos de todos os municípios. Contudo, os municípios das áreas beneficiárias (do interior), além destas, podem usufruir de regimes fiscais positivamente discriminatórios, emanados e regulados pelo poder central, que se podem traduzir em condições muito favoráveis à fixação de pessoas e empresas e, em bom rigor, potenciar o desenvolvimento de seus territórios.

Neste sentido, abordámos a evolução dos regimes fiscais à interioridade, no segundo capítulo, evidenciando não só a suas características bem como a sua evolução. Concluímos que o regime em vigor é substancialmente menos favorável que os anteriores e, por outro lado, confirmámos as dificuldades de coordenação insuficiente das entidades envolvidas, sobretudo quanto à disponibilização de dados coerentes, atualizados e fidedignos.

Na tentativa de definir um indicador que avalie adequadamente o desenvolvimento, encetamos, no terceiro capítulo, uma revisão da literatura, chegando à conclusão que o indicador mais consistente com a realidade portuguesa é o ISDR, apesar das limitações inerentes a um índice compósito (65 variáveis).

Esta investigação propunha-se avaliar a relação entre as políticas fiscais e o desenvolvimento ao nível dos municípios portugueses (da Região Centro), trabalho que encetámos no quarto capítulo, no intuito de responder às questões de investigação formuladas.

Desta forma, realçam-se os resultados obtidos na análise estatística realizada. Em primeiro lugar, destaca-se o facto de tanto o ISDR como os indicadores fiscais não se relacionarem estatisticamente com a política fiscal o que nos leva a concluir que a variação da política fiscal não induz, por si só, variação no desenvolvimento. Ao nível dos distritos analisados apenas Aveiro, Guarda e Viseu apresentam uma variação positiva nos indicadores de desenvolvimento. Relativamente aos municípios, em termos gerais, não é visível uma tendência de evolução em virtude da dispersão verificada.

Para além do exposto, não nos é possível estabelecer uma diferença inequívoca entre os municípios do interior e os localizados no litoral, isto é, não existe uma tendência clara de evolução do desenvolvimento para cada grau de política fiscal municipal. Contrariamente ao que se desejaria é de salientar a diferença verificada na percentagem dos municípios do interior (27%) que evoluíram favoravelmente quando comparada com os do litoral (46%).

Em suma apresentamos as principais conclusões:

i) Conclui-se que não é notória a correlação entre as duas variáveis (política fiscal e desenvolvimento). Ou seja, subsistem dúvidas quanto à influência direta e significativa da discriminação fiscal positiva no nível de desenvolvimento; e
ii) Apesar de termos constatado a existência de alguns casos de melhoria significativa, ao nível dos municípios do interior, não nos é possível estabelecer uma diferença inequívoca entre a evolução destes concelhos e a dos localizados no litoral. Assim, concluindo: afigura-se que a correlação não é mais evidente do que a verificada para a Região Centro, no seu todo.

Limitações à Investigação

Como evidenciámos, existem algumas insuficiências de dados, quer ao nível da sua continuidade temporal, quer ao nível da coerência. Também a instabilidade do sistema fiscal português contribui significativamente para estas limitações, como é o caso concreto dos diferentes regimes fiscais à interioridade. Sublinha-se, uma vez mais, as dificuldades na recolha dos dados junto das entidades (que teoricamente seriam as mais competentes para o efeito).

Quando partimos para a análise propriamente dita, consideramos o pressuposto de que o sistema em observação é estável, isto é, não existem fatores a condicioná-lo. Porém,

exibimos três fatores pilares que afetam os municípios e distritos em análise, que não nos é possível quantificar e que ocorreram durante o período sobre o qual nos debruçamos:

- A crise económico-financeira mundial;
- A litoralização, ou seja, a deslocalização de capital humano e empresarial das zonas do interior para o litoral;
- A emigração crescente que se verificou de forma acentuada no nosso país.

Quanto ao primeiro fator enumerado, é do conhecimento geral e empírico o impacto que causou não só em Portugal como a nível mundial. Este fator afetou diretamente o rendimento quer das pessoas quer das empresas e, no que respeita às últimas, afetou a criação líquida das mesmas. Este foi um aspeto atípico de elevada relevância.

A litoralização também é um fator a ter em conta quando falamos das barreiras à nossa análise. Em bom rigor, todas as decisões tomadas a nível central (pelo Estado) realçam o facto de se tratar de uma problemática que está na ordem do dia. Apesar de todos os esforços, continua a ser um problema sem aparente solução à vista e que se poderá justificar com os fracos acessos físicos aos locais do interior (vias rodoviárias, transportes públicos, entre outros), às infraestruturas insuficientes e ao fraco efeito de sinergias e contágio empresariais.

Por último, cumpre-nos alertar para emigração que mais notoriamente se fez sentir com o início da crise, que afeta diretamente o indicador de população residente que utilizámos na análise.

Perspetivas de Trabalhos Futuros

Intimamente relacionado com as limitações do estudo estão as perspetivas e propostas de trabalhos futuros que visam essencialmente colmatar as insuficiências e incoerências de informação. Neste âmbito, sugere-se a criação de um indicador fiscal municipal que englobe todas as competências tributárias das autarquias locais e permita avaliar, de forma detalhada, o nível de fiscalidade a que as pessoas singulares e coletivas estão sujeitas naqueles territórios.

Para este efeito, será necessário, em nossa opinião, dispor de dados estatísticos mais fidedignos, que se conseguirão com a envolvência coordenada das entidades responsáveis. Neste contexto, assinalamos com regozijo a recente criação do Ministério da Coesão Territorial (no XXII Governo Constitucional), concretamente pelo facto de se

dividir em duas valências fulcrais: desenvolvimento regional e valorização do interior. Esta situação poderá ser potenciada pela experiência e conhecimento dos membros do referido Ministério.

Tudo indica que brevemente poderão estar disponibilizados dados que permitirão, a partir, por exemplo, desta investigação, aprofundar e replicar o estudo, concelho a concelho, e verificar se os atuais benefícios fiscais à interioridade são ou não necessários ao desenvolvimento do interior e em que medida se adequam à realidade. Obviamente que nunca poderá ser negligenciada a questão do acompanhamento e monitorização dos mesmos.

Esta investigação poderá servir de suporte para se procurarem outras variáveis que possam eventualmente explicar as diferenças sentidas ao nível do desenvolvimento municipal.

Estamos convictos que estas serão algumas perspetivas de investigação as quais nos propomos, a breve trecho, concretizar.

Referências Bibliográficas

Almeida, J. F. de, & Pinto, J. M. (1990). *A Investigação nas Ciências Sociais* (4ª; E. Presença, ed.). Lisboa.

Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (A. Edições, ed.). Coimbra.

Baleiras, R. N., Dias, R., & Almeida, M. (2018). *Finanças Locais - Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987* (1ª; C. das F. Públicas, ed.). Lisboa.

Baraño, A. M. (2008). *Métodos e Técnicas de Investigação Social em Gestão* (1ª; Sílabo, ed.). Lisboa.

Bethlehem, J. (2009). *Applied Survey Methods: A Statistical Perspective* (Wiley, ed.).

Burden, R. L., & Faires, J. D. (1993). *Numerical Analysis* (5ª; I. T. Publishing, ed.). Boston.

Burgenmeier, B. (2005). *Economia do Desenvolvimento Sustentável* (I. Piaget, ed.).

Capul, J.-Y., & Garnier, O. (1998). *Dicionário de Economia e de Ciências Sociais* (1ª; E. T. Plátano, ed.).

Carvalho, M. C. M. de. (1988). *Técnicas de Metodologia Científica: Construindo o Saber* (Papirus, ed.). Campinas.

Carvalho, J. B. da C., Fernandes, M. J. da S., & Camões, P. J. S. (2018). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017. In *Ordem dos Contabilistas Certificados*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.

Diniz, F. (2006). *Crescimento e Desenvolvimento Económico* (1ª; Sílabo, ed.).

Dourado, A. P. (2016). *Direito Fiscal* (E. Almedina, ed.).

Fedderke, J., & Klitgaard, R. (2005). Economic Growth and Social Indicators: An Exploratory Analysis. *Economic Development and Cultural Change*, *46*(3), 455–489. https://doi.org/10.1086/452354

Fernandes, A. B., Dinis, A., & Ussmane, A. M. (2011). O Impacto dos Incentivos Fiscais Regionais na Taxa de Criação de Empresas: Estudo Aplicado às Regiões Portuguesas do Interior. *Gestão de Bens Comuns e Desenvolvimento Sustentável*.

Fernandes, A. B., & Serrasqueiro, Z. S. (2014). Os Benefícios Fiscais à Interioridade em Portugal - Diferenças na sua Utilização em Função da Dimensão e do Setor de Atividade das Empresas. *XXIV Jornadas Luso Espanholas de Gestão Científica*. Retrieved from https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/14220/1/Fernandes_Serrasqueiro.pdf

Ferreira, L., & Sarmento, M. (2009). Da Investigação Quantitativa em Contabilidade: Investigação por Inquérito. In *Contabilidade e Controlo de Gestão - Teoria,*

Metodologia e Prática (pp. 165–208). Lisboa.

Figueiredo, A. M. (2002). *Lições de Desenvolvimento e Crescimento Económico* (Faculdade de Economia do Porto, ed.). Porto.

Gomes, N. S. (1991). *Teoria Geral dos Benefícios Fiscais*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais.

Lopes, A. S. (2001). *Desenvolvimento Regional. Problemática, Teorias, Modelos.* (5ª; Fundação Calouste Gulbenkian, ed.). Lisboa.

Nabais, José C. (2016). *Direito Fiscal* (9ª; E. Almedina, ed.).

Nabais, José Casalta. (2007). *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais* (E. Almedina, ed.).

Oliveira, A. C. de. (2013). *Direito das Autarquias Locais* (2ª; C. Editora, ed.).

Paiva, C., & Januário, M. (2014). *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património* (Almedina, ed.).

Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social* (1ª; Areal, ed.).

Pereira, M. H. F. (2007). *Fiscalidade* (2ª; Almedina, ed.).

Pinto, J. A. P. (2004). *Fiscalidade* (4ª; Areal, ed.).

Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2006). Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In E. Atlas (Ed.), *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade* (3ª, pp. 76–97). São Paulo.

Rebelo, M. (2007). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais* (E. Almedina, ed.).

República, A. da. *Relatório da Comissão Independente para a Descentralização*. , (2019).

Ribeiro, A. E. F. (2018). *Lei das Finanças Locais - Comentada e Anotada* (1ª; E. Sílabo, ed.). Lisboa.

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas* (3ª; Atlas, ed.). São Paulo.

Rocha, J. F. da. (2009). *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)* (CEJUR, ed.).

Rodrigues, A. J. (2015). *Autarquias Locais: análise, anotações e remissões para uma boa prática autárquica* (E. Almedina, ed.).

Rohlin, S., Rosenthal, S. S., & Ross, A. (2014). Tax avoidance and business location in a state border model. *Journal of Urban Economics*, *83*, 34–49. https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.06.003

Santos, A. C. (2003). *Auxílios de Estado e Fiscalidade* (L. Almedina, ed.). Coimbra.

Segura, J. (2017). The effect of state and local taxes on economic growth: A spatial dynamic panel approach. *Papers in Regional Science*, *96*(3), 627–645. https://doi.org/10.1111/pirs.12221

Sequeira, T., & Sá, F. (2008). Benefícios Fiscais ao Serviço do Desenvolvimento Regional? O Caso do Distrito de Vila Real, no Norte Interior Português. *1.º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde*. Retrieved from http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sessão 24/221A.pdf

Silva, D. F. C. da, Elhorst, J. P., & Neto, R. da M. S. (2017). Urban and rural population growth in a spatial panel of municipalities. *Regional Studies*, *51*(6), 894–908. https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1144922

Somkunwar, R. (2012). A Study on Various Data Mining Approaches of Association Rules. *International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering*, *2*(9). Retrieved from https://pdfs.semanticscholar.org/ad6d/fc05ee2ca501f49ef82a599925638b80aef5.pdf?_ga=2.136693552.108234813.1573686451-1350400303.1573686451

Teixeira, G. (2010). *Manual de Direito Fiscal* (2.ª; E. Almedina, ed.). Coimbra.

Tolda, A. R. A. S. (2011). *Benefícios Fiscais - Contributo para o Desenvolvimento Económico Local* (Universidade Técnica de Lisboa). Retrieved from https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/3689

Vasques, S. (2011). *Manual de Direito Fiscal* (E. Almedina, Ed.).

Vieira, R., Major, M. J., & Robalo, R. (2009). Investigação Qualitativa em Contabilidade. In Escolar (Ed.), *Contabilidade e Controlo de Gestão - Teoria, Metodologia e Prática* (pp. 131–163). Lisboa.

Zhang, S., Yang, H., & Singh, L. (1997). Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators. *Social Indicators Research*, *40*(1), 189–216. https://doi.org/10.1023/A:1006859511756

Legislação Utilizada

Comissão Europeia. Comunicação da Comissão, Pub. L. No. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 2, de 6 de janeiro (1998). Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41998X0106&from=PT

Comissão Europeia. Comunicação da Comissão, Pub. L. No. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 348, de 10 de dezembro (1998). Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=OJ%3AC%3A1998%3A384%3ATOC

Comissão Europeia. Comunicação da Comissão, Pub. L. No. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 326, de 26 de outubro (2012). Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT

Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, Pub. L. No. Última atualização: Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro (2019). Portal das Finanças. Retrieved from http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIMT.pdf

Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, Pub. L. No. Última atualização: Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro (2019). Portal das Finanças. Retrieved from http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIMI.pdf

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, Pub. L. No. Última atualização: Decreto-Lei 163/2019, de 25 de outubro (2019). Portal das Finanças. Retrieved from http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIRC.pdf

Código Fiscal do Investimento, Pub. L. No. Última atualização: Lei n.º 71/2018, de 31 dezembro (2018). Portal das Finanças. Retrieved from http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CFI.pdf

Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional (2005). Retrieved from https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf

Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro (1990). Diário da República n.º 245 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/565416/details/maximized?jp=true/en/en

Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho (1989). Diário da República, n.º 149 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/620928/details/normal?l=1

Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de dezembro (2001). Diário da República, n.º 284 Série I-A. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/576174/details/maximized

Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro (2002). Diário da República, n.º 255 Série I-A. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/424733/details/maximized

Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro (2007). Diário da República, n.º 213 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/629439/details/maximized

Decreto-Lei n.º 55/2008, de 26 de março (2008). Diário da República, n.º 60 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/246502/details/maximized

Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro (2015). Diário da República, n.º 246 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/72909765/details/maximized?p_auth=kZfFcLn5

Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro (2014). Diário da República, n.º 176 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/56747378/details/maximized

Estatuto dos Benefícios Fiscais, Pub. L. No. Última atualização: Declaração de Retificação n.º 6/2019, de 1 de março (2019). Portal das Finanças. Retrieved from http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/EBF.pdf

Lei Geral Tributária, Pub. L. No. Última atualização: Lei n.º 32/2019, de 3 de maio (2019). Portal das Finanças. http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/LGT.pdf

Lei n.º 171/99, de 18 de setembro (1999). Diário da República, n.º 219 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/569880/details/maximized

Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro (2000). Diário da República, n.º 299 Série I-A. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/212013/details/maximized?q=Lei+n.%C2%BA%2010%2F97

Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro (2000). Diário da República, n.º 299 Série I-A. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/212015/details/maximized

Lei n.º 55-A/2004, de 30 de dezembro (2004). Diário da República, n.º 304 Série I-A. Retrieved from https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/689406/details/maximized

Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (2006). Diário da República, n.º 249 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/197511/details/maximized

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (2007). Diário da República, n.º 10 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/522789/details/maximized

Lei n.º 22-A/2007 (2007). Diário da República, n.º 124 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/226204/details/maximized

Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro (2007). Diário da República, n.º 251 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/529450/details/maximized

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (2011). Diário da República, n.º 250 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/243769/details/maximized

Lei n.º 42/2012, de 28 de agosto (2012). Diário da República, n.º 166 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/174778/details/maximized

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (2013). Diário da República, n.º 169 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/499528/details/maximized

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (2013). Diário da República, n.º 176 Série I. Retrieved from https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/500023/details/maximized

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (2015). Diário da República, n.º 178 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/70262477/details/maximized?print_preview=print-preview

Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (2016). Diário da República, n.º 248 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/105637672/details/maximized

Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto (2018). Diário da República, n.º 157 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/116068878/details/maximized

Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (2018). Diário da República, n.º 251 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/117537583/details/maximized

Portaria n.º 1467-A/2001, de 31 de dezembro (2001). Diário da República, n.º 301 Série I-B. Retrieved from https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/319081/details/maximized

Portaria n.º 1117/2009, de 30 de setembro (2009). Diário da República, n.º 190 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/491215/details/maximized

Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho (2017). Diário da República, n.º 134 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/107684448/details/maximized

Recomendação da Comissão Europeia n.º 361, de 6 de maio (2003). Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=PT

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho (1990). Diário da República, n.º 245 Série I. Retrieved from https://dre.pt/home/-/dre/565414/details/maximized

Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016 (2016). Diário da República n.º 226 Série I. Retrieved from https://dre.pt/pesquisa/-/search/75796596/details/normal?l=1

Anexos

Anexo I – Indicadores que compõem o ISDR (Fonte: Documento Metodológico ISDR)

Competitividade

Designação da variável	Fonte	Unidade de medida	Informação complementar
SEN			
PIB por habitante	INE, Contas económicas regionais (Base 2011)[2].	Milhares de euros	Relação entre o produto interno bruto e a população de referência
Produtividade aparente do trabalho	INE, Sistema de contas integradas das empresas.	Milhares de euros	Relação entre o valor acrescentado bruto e o número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos das empresas
Proporção de vendas e prestações de serviço ao exterior no volume de negócios das sociedades	INE, Sistema de contas integradas das empresas.	%	Relação percentual entre as vendas e prestações de serviço ao exterior e o volume de negócios das sociedades (ótica da localização da sede da sociedade) (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
Densidade populacional	INE, Estimativas anuais da população residente. DGT, Carta administrativa oficial de Portugal.	N.º/km²	Relação entre o número de habitantes de uma área territorial determinada (população residente no final do ano) e a superfície desse território
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)
Número de empregados por indivíduo em idade ativa	INE, Sistema de contas integradas das empresas. INE, Estimativas anuais da população residente.	N.º	Relação entre o número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos das empresas e a população no final do ano com 15 ou mais anos
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)
Índice de renovação da população em idade ativa	INE, Indicadores demográficos.	N.º	Relação entre o número de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos (expressa por 100 pessoas com 55-64 anos)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 117 (ver referência no capítulo XII)
Proporção da população empregada por conta de outrem com ensino superior	Ministério da Economia e do Emprego, Quadros de Pessoal.	%	Relação percentual entre o número de trabalhadores por conta de outrem a tempo completo com remuneração completa com ensino superior e o número de trabalhadores por conta de outrem a tempo completo com remuneração completa
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 395 (ver referência no capítulo XII)
Capacidade de alojamento nos estabelecimentos hoteleiros com 3 ou mais estrelas por 1 000 habitantes	INE, Inquérito à permanência de hóspedes e outros dados na hotelaria. INE, Estimativas anuais da população residente.	N.º	Relação, em permilagem, entre a capacidade de alojamento nos estabelecimentos hoteleiros de 3 ou mais estrelas (hotéis, hotéis-apartamentos, aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos) e nas pousadas, determinada pelo número de camas existentes considerando como duas as camas de casal, e a população média residente
			Nota: Variável associada às operações estatísticas/documentos metodológicos códigos 305 e 113 (ver referência no capítulo XII)
Taxa de participação em cursos de dupla certificação nas modalidades do ensino secundário orientadas para jovens	Ministério da Educação e Ciência, DGEEC.	%	Relação percentual entre o número de alunos matriculados em cursos de dupla certificação nas modalidades do ensino secundário orientadas para jovens (Cursos tecnológicos, Ensino artístico especializado, Cursos profissionais, Cursos de aprendizagem e Cursos CEF) e o número total de alunos matriculados em modalidades do ensino secundário orientadas para jovens (inclui Cursos gerais/científico-humanísticos)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 124 (ver referência no capítulo XII)
Grau de especialização em fatores competitivos avançados	INE, Sistema de contas integradas das empresas.	%	Relação percentual entre o valor acrescentado bruto das indústrias transformadoras onde escala, diferenciação ou I&D são fatores chave e o valor acrescentado bruto das indústrias transformadoras (ótica da localização da sede da sociedade) (adaptado para a CAE Rev. 3 a partir de OCDE, 1992)

41

Designação da variável	Fonte	Unidade de medida	Informação complementar
Proporção de vendas e prestações de serviço ao exterior no volume de negócios das sociedades em atividades de alta e média-alta tecnologia	INE, Sistema de contas integradas das empresas.	%	Relação percentual entre as vendas e prestações de serviço ao exterior e o volume de negócios das sociedades em atividades de alta e média-alta tecnologia (ótica da localização da sede da sociedade) (a partir de 2007, adaptado para a CAE Rev. 3 a partir de OCDE, 2001, conforme Eurostat, 2009) (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
Proporção de VAB em ramos de atividade internacionalizáveis	INE, Sistema de contas integradas das empresas.	%	Relação percentual entre o valor acrescentado bruto dos ramos de atividades internacionalizáveis (A a C, H a J e L a N da CAE Rev. 3) e o valor acrescentado bruto total das sociedades (adaptado para a CAE Rev. 3 a partir de DPP, 2006) (ótica da localização da sede da sociedade)
Proporção de população residente em áreas urbanas com 10 mil ou mais habitantes	INE, Estimativas anuais da população residente. INE, Recenseamento da população e habitação - 2011. INE, Tipologia de áreas urbanas.	%	Relação percentual entre a população residente no final do ano em áreas urbanas com 10 mil ou mais habitantes (identificadas nos Censos 2011) e a população residente no final do ano
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)
Intensidade tecnológica da atividade industrial e dos serviços	INE, Sistema de contas integradas das empresas.	%	Relação percentual entre o valor acrescentado bruto gerado nos serviços de alta tecnologia intensivos em conhecimento e nas indústrias de alta e média-alta tecnologia e o valor acrescentado bruto total das sociedades (ótica da localização da sede da sociedade) (a partir de 2007, adaptado para a CAE Rev. 3 a partir de OCDE, 2001, conforme Eurostat, 2009)
Proporção de pessoal ao serviço nas Tecnologias de Informação e Comunicação	INE, Sistema de contas integradas das empresas.	%	Relação percentual entre o número de pessoas ao serviço nas Tecnologias de Informação e Comunicação e o número total de pessoas ao serviço nas sociedades (ótica da localização da sede da sociedade) (adaptado para a CAE Rev. 3 a partir de OECD, 2000, conforme OECD, 2007)
Proporção da população empregada por conta de outrem que mudou de empresa em relação ao emprego total	Ministério da Economia e do Emprego, Quadros de Pessoal (pedido especial de apuramento).	%	Relação percentual entre o número de trabalhadores por conta de outrem que mudaram de empresa e o número total de trabalhadores por conta de outrem (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 395 (ver referência no capítulo XII)
Taxa de natalidade das sociedades	INE, Demografia das empresas.	%	Relação percentual entre o número de nascimentos reais de sociedades no ano n e o número de sociedades existentes no ano n (ótica da localização da sede da sociedade) (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 135 (ver referência no capítulo XII)
Taxa de sobrevivência das sociedades dos ramos de atividade internacionalizáveis	INE, Demografia das empresas.	%	Relação percentual entre o número de nascimentos reais de sociedades das secções A a C, H a J e L a N da CAE Rev. 3 no ano n e o número dessas sociedades ainda ativas no ano n+2 (ótica da localização da sede da sociedade) (adaptado para a CAE Rev. 3 a partir de DPP, 2006) (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 135 (ver referência no capítulo XII)
Proporção de pessoal ao serviço das sociedades maioritariamente estrangeiras	INE, Estatísticas das filiais de empresas estrangeiras.	%	Relação percentual entre o número de pessoas ao serviço em sociedades (secções A a S da CAE Rev. 3 exceto secções K e O) com participação de capital estrangeiro superior a 50% e o número total de pessoas ao serviço (ótica da localização da sede da sociedade)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 442 (ver referência no capítulo XII)
Despesas das empresas em I&D no VAB das empresas	Ministério da Educação e Ciência, DGEEC - Inquérito ao potencial científico e tecnológico nacional. INE, Sistema de contas integradas das empresas.	%	Relação percentual entre as despesas das empresas em Investigação e Desenvolvimento e o valor acrescentado bruto gerado nos estabelecimentos das empresas
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 421 (ver referência no capítulo XII)

42

Designação da variável	Fonte	Unidade de medida	Informação complementar
Beneficiários do RSI por 1 000 habitantes com 15 ou mais anos de idade	Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Instituto de Informática, I.P. INE, Estimativas anuais da população residente.	N.º	Relação entre o número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção e a população residente no final do ano com 15 ou mais anos (expressa por 1 000 indivíduos com 15 ou mais anos) (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)
Taxa de retenção/desistência no ensino básico	Ministério da Educação e Ciência, DGEEC.	%	Relação percentual entre o número de alunos matriculados no ensino básico que não podem transitar para o ano de escolaridade seguinte e o número de alunos matriculados no ensino básico, nesse ano letivo
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 124 (ver referência no capítulo XII)
Taxa de transição/conclusão no ensino secundário	Ministério da Educação e Ciência, DGEEC.	%	Relação percentual entre o número de alunos matriculados no ensino secundário que, no final de um ano letivo, obtêm aproveitamento (podendo transitar para o ano de escolaridade seguinte) e o número de alunos matriculados no ensino secundário, nesse ano letivo
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 124 (ver referência no capítulo XII)
Taxa de criminalidade contra as pessoas	Ministério da Justiça, DGPJ. INE, Estimativas anuais da população residente.	‰	Relação, em permilagem, entre o número de crimes contra as pessoas e a população residente no final do ano (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada às operações estatísticas/documentos metodológicos códigos 490 e 113 (ver referência no capítulo XII)
Proporção de casamentos celebrados entre indivíduos de nacionalidade portuguesa e nacionalidade estrangeira	INE, Casamentos.	%	Relação percentual entre o número de casamentos celebrados entre indivíduos de nacionalidade portuguesa e nacionalidade estrangeira e o número total de casamentos (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 106 (ver referência no capítulo XII)
Taxa de fecundidade na adolescência	INE, Indicadores demográficos.	‰	Relação, em permilagem, entre nados vivos de mulheres com idade inferior a 19 anos e o efetivo médio de mulheres do grupo etário 15-19 anos (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 117 (ver referência no capítulo XII)
Procedimentos administrativos			
Dispersão municipal do rendimento familiar por habitante	Ministério das Finanças, DGCI. INE, Estimativas anuais da população residente. Cálculos próprios.	%	Dispersão municipal, medida pelo coeficiente de variação ponderado pela população residente, do rendimento bruto deduzido do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares liquidado, por indivíduo médio residente
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)
Rendimento familiar por habitante	Ministério das Finanças, DGCI. INE, Estimativas anuais da população residente. Cálculos próprios.	Euros	Rendimento bruto deduzido do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares liquidado, por indivíduo médio residente
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)
Capacidade de retenção do rendimento gerado	Ministério das Finanças, DGCI. INE, Contas económicas regionais (Base 2011)[2]. Cálculos próprios.	N.º	Relação entre o rendimento bruto deduzido do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares liquidado e o valor acrescentado bruto
Desemprego registado por indivíduo em idade ativa	Instituto do Emprego e Formação Profissional. INE, Estimativas anuais da população residente. Cálculos próprios.	N.º	Relação entre as médias mensais do número de desempregados registados e a população média residente com 15 ou mais anos
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)

Designação da variável	Fonte	Unidade de medida	Informação complementar
Desemprego jovem registado por indivíduo jovem	Instituto do Emprego e Formação Profissional. INE, Estimativas anuais da população residente. Cálculos próprios.	N.º	Relação entre as médias mensais do número de desempregados registados com idade entre os 25 e os 34 anos e a população média residente com idade entre os 25 e os 34 anos
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)
Disparidade entre sexos na relação entre desemprego registado e população residente média em idade ativa	Instituto do Emprego e Formação Profissional. INE, Estimativas anuais da população residente. Cálculos próprios.	%	Coeficiente de variação da relação entre o desemprego registado (médias mensais) de cada sexo e a população residente média em idade ativa de cada sexo ponderada pelo peso do desemprego registado (médias mensais) de cada sexo no total do desemprego registado (médias mensais) da respetiva unidade territorial
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 113 (ver referência no capítulo XII)

Qualidade ambiental

Designação da variável	Fonte	Unidade de medida	Informação complementar
SEN			
Resíduos urbanos recolhidos por habitante	Agência Portuguesa do Ambiente – SIRAPA (Mapa de Registo de Resíduos Urbanos). Direção Regional de Estatística da Madeira. Serviço Regional de Estatística dos Açores. INE, Estimativas anuais da população residente.	kg	Relação entre o volume de resíduos urbanos recolhidos e a população média residente
			Nota: Variável associada às operações estatísticas/documentos metodológicos códigos 342 e 113 (ver referência no capítulo XII)
Proporção de resíduos urbanos recolhidos seletivamente	Agência Portuguesa do Ambiente – SIRAPA (Mapa de Registo de Resíduos Urbanos). Direção Regional de Estatística da Madeira. Serviço Regional de Estatística dos Açores.	%	Relação percentual entre o volume de resíduos urbanos com recolha seletiva e o volume de resíduos urbanos recolhidos
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 342 (ver referência no capítulo XII)
Proporção de resíduos urbanos depositados em aterro	Agência Portuguesa do Ambiente – SIRAPA (Mapa de Registo de Resíduos Urbanos). Direção Regional de Estatística da Madeira. Serviço Regional de Estatística dos Açores.	%	Relação percentual entre o volume de resíduos urbanos depositados em aterro e o volume de resíduos urbanos recolhidos (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 342 (ver referência no capítulo XII)
Águas residuais drenadas por habitante	ERSAR (inclui dados estimados pelo INE em articulação com a ERSAR). INE, Estimativas anuais da população residente.	Milhares de m^3	Relação entre o volume de águas residuais drenadas e a população média residente (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada às operações estatísticas/documentos metodológicos códigos 71 e 113 (ver referência no capítulo XII)
Contribuição da região para a substituição da produção de eletricidade produzida com energia primária fóssil por energias renováveis ou menor conteúdo de emissões	Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento, DGEG. Cálculos próprios.	%	Relação percentual entre a produção de eletricidade através de energia eólica, geotérmica, hídrica e de centrais de cogeração e o consumo de eletricidade total
Proporção da superfície de obras de reabilitação física no total de superfície de obras concluídas	INE, Estatísticas das obras concluídas (pedido especial de apuramento). Cálculos próprios.	%	Relação percentual entre a área total de obras de ampliação, alteração e reconstrução e a área total de obras concluídas (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 167 (ver referência no capítulo XII)

Designação da variável	Fonte	Unidade de medida	Informação complementar
Consumo de água por habitante	ERSAR (inclui dados estimados pelo INE em articulação com a ERSAR). INE, Estimativas anuais da população residente.	Milhares de m^3	Relação entre o volume de água consumida e a população residente (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)
			Nota: Variável associada às operações estatísticas/documentos metodológicos códigos 71 e 113 (ver referência no capítulo XII)
Concentração territorial de novas construções	INE, Estatísticas das obras concluídas. Cálculos próprios.	%	Índice de Gini: concentração da área de construções novas concluídas (correspondente ao triénio terminado no ano) nas freguesias face à concentração da superfície das freguesias, incorporando um fator de contiguidade (Wong, 1993)
			Nota: Variável associada à operação estatística/documento metodológico código 167 (ver referência no capítulo XII)
Número de associados das ONGA de âmbito regional e local por mil habitantes	INE, Inquérito às organizações não governamentais de ambiente. INE, Estimativas anuais da população residente.	N.º	Relação entre o número de associados das Organizações Não Governamentais de Ambiente de âmbito regional e local e a população residente (expressa por 1 000 indivíduos)
			Nota: Variável associada às operações estatísticas/documentos metodológicos códigos 326 e 113 (ver referência no capítulo XII)
Intensidade energética da economia em energia final	DGEG. Contas económicas regionais (Base 2011)[2].	tep/10^6 euros	Consumo final de energia elétrica, produtos de petróleo e gás natural relativizado pelo produto interno bruto a preços correntes
Procedimentos administrativos			
Indicador de água segura (consumo humano)	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos. Direção Regional do Ambiente da R. A. da Madeira.	%	[(1 – número de análises em falta / número de análises regulamentares obrigatórias) x (número de análises em cumprimento do valor paramétrico / número de análises realizadas com valor paramétrico)] x 100
Qualidade do ar	Agência Portuguesa do Ambiente. Direções Regionais do Ambiente da R. A. dos Açores e da R. A. da Madeira. Cálculos próprios.	-	Média ponderada do número de dias imputado a cada NUTS III, em cada uma das categorias do ar: Muito Bom (MB), Bom (B), Médio (Md), Fraco (F) e Mau (M). Designando por Ni o número de dias imputados à categoria i, com i = MB, B; Md, F e M, obtém-se IQAr = (5MB + 4B + 3Md + 2F + 1M) / 15. Consideram-se atmosféricos: NO_2 (dióxido de azoto), SO_2 (dióxido de enxofre) e O_2 (ozono), CO (monóxido de carbono) e PM10 (partículas finas e inaláveis) (a cada ano foi associada a média do triénio terminado no ano)
Zonas classificadas em percentagem da área total	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas. Direções Regionais do Ambiente da R. A. dos Açores e da R. A. da Madeira. DGT, Carta administrativa oficial de Portugal Cálculos próprios.	%	União das áreas das Zonas de Proteção Especial (ZPE) (Rede Natura 2000) e das áreas dos Sítios (Rede Natura 2000) e das Áreas Protegidas (Rede Nacional)) e interseção com a área terrestre definida pela CAOP / Área total x 100
Proporção de uso do solo potencialmente não urbano	Direção Geral do Território. Secretaria Regional do Ambiente e do Mar (R. A. Açores). Direção Regional de Geografia e Ordenamento do Território (R. A. Madeira).	%	Relação percentual entre a superfície do uso do solo não identificado como «solo urbano» nos Planos Municipais de Ordenamento do Território e a superfície da unidade territorial
Taxa de superfície florestal ardida	Instituto de Conservação da Natureza e Florestas.	%	Relação percentual entre a superfície florestal ardida e a superfície florestal total (a cada ano foi associado o indicador relativo ao triénio terminado no ano)

[2] Os dados das Contas Económicas Regionais de acordo com a NUTS-2013 adotados no primeiro momento de difusão da série do ISDR iniciada em 2015, correspondentes ao período 2011-2013, foram apurados com base numa metodologia simplificada. Em dezembro de 2015, serão divulgados novos dados das Contas Económicas Regionais, tendo por base a NUTS-2013 e a metodologia habitual. Neste contexto, poderão verificar-se alterações aos resultados do ISDR, obtidos com base na referida metodologia simplificada.

Anexo II – Lista dos TED

IEFP

MEDIDA ESTÁGIOS PROFISSIONAIS

Territórios Economicamente Desfavorecidos (TED), a aplicar às candidaturas a partir de 1 de maio de 2018

Concelho	Pontuação ponderada
ABRANTES	
ÁGUEDA	
AGUIAR DA BEIRA	
ALANDROAL	
ALBERGARIA-A-VELHA	
ALBUFEIRA	
ALCÁCER DO SAL	
ALCANENA	
ALCOBAÇA	
ALCOCHETE	
ALCOUTIM	
ALENQUER	
ALFÂNDEGA DA FÉ	
ALIJÓ	
ALJEZUR	
ALJUSTREL	
ALMADA	
ALMEIDA	
ALMEIRIM	
ALMODÔVAR	
ALPIARÇA	
ALTER DO CHÃO	
ALVAIÁZERE	
ALVITO	
AMADORA	
AMARANTE	
AMARES	
ANADIA	
ANSIÃO	
ARCOS DE VALDEVEZ	
ARGANIL	
ARMAMAR	
AROUCA	
ARRAIOLOS	
ARRONCHES	
ARRUDA DOS VINHOS	
AVEIRO	
AVIS	
AZAMBUJA	
BAIÃO	

Concelho	Pontuação ponderada
BARCELOS	
BARRANCOS	
BARREIRO	
BATALHA	
BEJA	
BELMONTE	
BENAVENTE	
BOMBARRAL	
BORBA	
BOTICAS	
BRAGA	
BRAGANÇA	
CABECEIRAS DE BASTO	
CADAVAL	
CALDAS DA RAINHA	
CAMINHA	
CAMPO MAIOR	
CANTANHEDE	
CARRAZEDA DE ANSIÃES	
CARREGAL DO SAL	
CARTAXO	
CASCAIS	
CASTANHEIRA DE PERA	
CASTELO BRANCO	
CASTELO DE PAIVA	
CASTELO DE VIDE	
CASTRO DAIRE	
CASTRO MARIM	
CASTRO VERDE	
CELORICO DA BEIRA	
CELORICO DE BASTO	
CHAMUSCA	
CHAVES	
CINFÃES	
COIMBRA	
CONDEIXA-A-NOVA	
CONSTÂNCIA	
CORUCHE	
COVILHÃ	
CRATO	

IEFP

MEDIDA ESTÁGIOS PROFISSIONAIS

Concelho	Pontuação ponderada
CUBA	
ELVAS	
ENTRONCAMENTO	
ESPINHO	
ESPOSENDE	
ESTARREJA	
ESTREMOZ	
ÉVORA	
FAFE	
FARO	
FELGUEIRAS	
FERREIRA DO ALENTEJO	
FERREIRA DO ZÊZERE	
FIGUEIRA DA FOZ	
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	
FIGUEIRÓ DOS VINHOS	
FORNOS DE ALGODRES	
FREIXO ESPADA À CINTA	
FRONTEIRA	
FUNDÃO	
GAVIÃO	
GÓIS	
GOLEGÃ	
GONDOMAR	
GOUVEIA	
GRÂNDOLA	
GUARDA	
GUIMARÃES	
IDANHA-A-NOVA	
ÍLHAVO	
LAGOA	
LAGOS	
LAMEGO	
LEIRIA	
LISBOA	
LOULÉ	
LOURES	
LOURINHÃ	
LOUSÃ	
LOUSADA	
MAÇÃO	
MACEDO DE CAVALEIROS	

Concelho	Pontuação ponderada
MAFRA	
MAIA	
MANGUALDE	
MANTEIGAS	
MARCO DE CANAVESES	
MARINHA GRANDE	
MARVÃO	
MATOSINHOS	
MEALHADA	
MEDA	
MELGAÇO	
MÉRTOLA	
MESÃO FRIO	
MIRA	
MIRANDA DO CORVO	
MIRANDA DO DOURO	
MIRANDELA	
MOGADOURO	
MOIMENTA DA BEIRA	
MOITA	
MONÇÃO	
MONCHIQUE	
MONDIM DE BASTO	
MONFORTE	
MONTALEGRE	
MONTEMOR-O-NOVO	
MONTEMOR-O-VELHO	
MONTIJO	
MORA	
MORTÁGUA	
MOURA	
MOURÃO	
MURÇA	
MURTOSA	
NAZARÉ	
NELAS	
NISA	
ÓBIDOS	
ODEMIRA	
ODIVELAS	
OEIRAS	
OLEIROS	

IEFP

MEDIDA ESTÁGIOS PROFISSIONAIS

Concelho	Pontuação ponderada
OLHÃO	
OLIVEIRA DE AZEMEIS	
OLIVEIRA DE FRADES	
OLIVEIRA DO BAIRRO	
OLIVEIRA DO HOSPITAL	
OURÉM	
OURIQUE	
OVAR	
PAÇOS DE FERREIRA	
PALMELA	
PAMPILHOSA DA SERRA	
PAREDES	
PAREDES DE COURA	
PEDRÓGÃO GRANDE	
PENACOVA	
PENAFIEL	
PENALVA DO CASTELO	
PENAMACOR	
PENEDONO	
PENELA	
PENICHE	
PESO DA RÉGUA	
PINHEL	
POMBAL	
PONTE DA BARCA	
PONTE DE LIMA	
PONTE DE SÔR	
PORTALEGRE	
PORTEL	
PORTIMÃO	
PORTO	
PORTO DE MÓS	
PÓVOA DE LANHOSO	
PÓVOA DE VARZIM	
PROENÇA-A-NOVA	
REDONDO	
REGUENGOS DE MONSARAZ	
RESENDE	
RIBEIRA DE PENA	
RIO MAIOR	
SABROSA	
SABUGAL	

Concelho	Pontuação ponderada
SALVATERRA DE MAGOS	
SANTA COMBA DÃO	
SANTA MARIA DA FEIRA	
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	
SANTARÉM	
SANTIAGO DO CACÉM	
SANTO TIRSO	
SÃO BRÁS DE ALPORTEL	
SÃO JOÃO DA MADEIRA	
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA	
SÃO PEDRO DO SUL	
SARDOAL	
SÁTÃO	
SEIA	
SEIXAL	
SERNANCELHE	
SERPA	
SERTÃ	
SESIMBRA	
SETÚBAL	
SEVER DO VOUGA	
SILVES	
SINES	
SINTRA	
SOBRAL MONTE AGRAÇO	
SOURE	
SOUSEL	
TÁBUA	
TABUAÇO	
TAROUCA	
TAVIRA	
TERRAS DE BOURO	
TOMAR	
TONDELA	
TORRE DE MONCORVO	
TORRES NOVAS	
TORRES VEDRAS	
TRANCOSO	
TROFA	
VAGOS	
VALE DE CAMBRA	
VALENÇA	

IEFP

MEDIDA ESTÁGIOS PROFISSIONAIS

Concelho	Pontuação ponderada
VALONGO	
VALPAÇOS	
VENDAS NOVAS	
VIANA DO ALENTEJO	
VIANA DO CASTELO	
VIDIGUEIRA	
VIEIRA DO MINHO	
VILA DE REI	
VILA DO BISPO	
VILA DO CONDE	
VILA FLOR	
VILA FRANCA DE XIRA	
VILA NOVA DA BARQUINHA	
VILA NOVA DE CERVEIRA	
VILA NOVA DE FAMALICÃO	
VILA NOVA DE FOZ CÔA	
VILA NOVA DE GAIA	
VILA NOVA DE PAIVA	
VILA NOVA DE POIARES	
VILA POUCA DE AGUIAR	
VILA REAL	
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	
VILA VELHA DE RODÃO	
VILA VERDE	
VILA VIÇOSA	
VIMIOSO	
VINHAIS	
VISEU	
VIZELA	
VOUZELA	

Legenda

[1;2.5] Concelhos economicamente desfavorecidos

]2.5;3.5[Concelhos dentro da média nacional

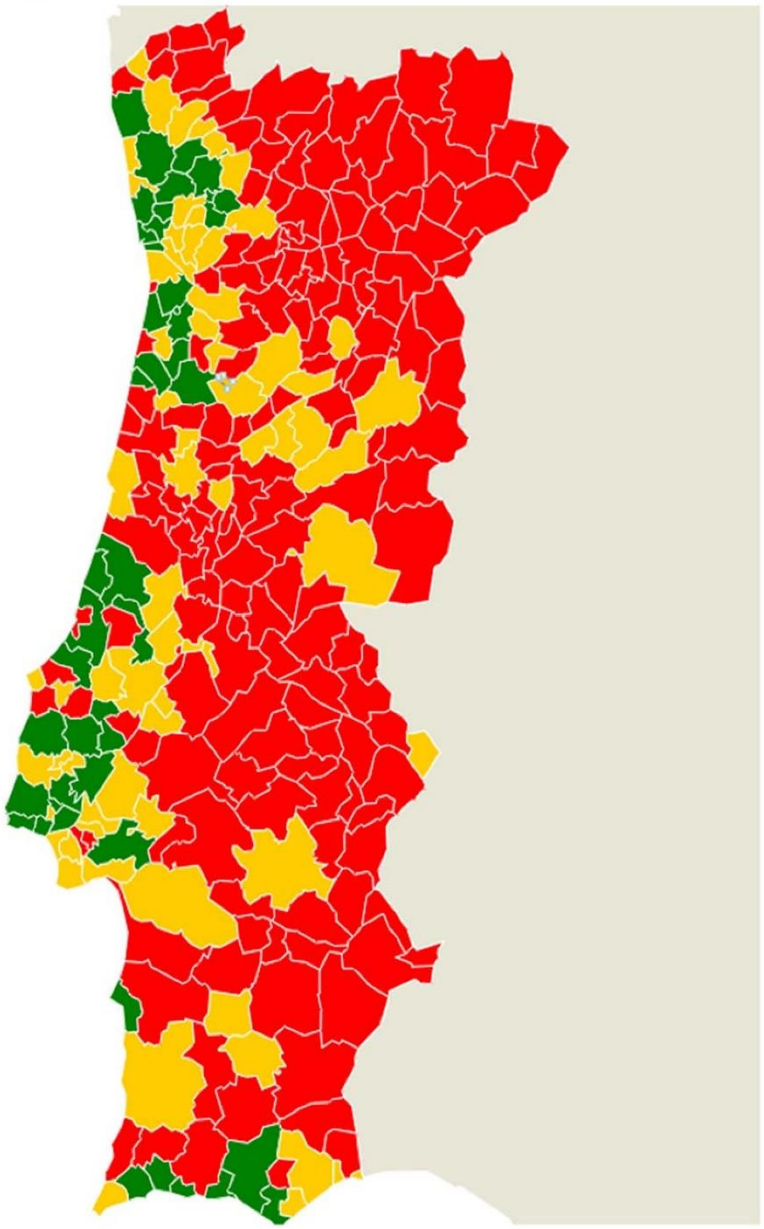
[3.5;5] Concelhos acima da média nacional

IEFP

MEDIDA ESTÁGIOS PROFISSIONAIS

Legenda

[1;2.5]]2.5;3.5[[3.5;5]



Anexo III – Codificação das Variáveis

Iniciamos a exposição da codificação das variáveis com os indicadores de desenvolvimento:

ISDR Pond. – Corresponde ao ISDR após realizada a ponderação por nós criada, conforme o que se encontra exposto no subcapítulo 4.1.3. (pode ser apresentada a média ou a TVM relativas ao período temporal).

PR – Indicador da População Residente de um determinado município num determinado ano, retirado do INE (pode assumir a forma de média ou TVM relativas ao período temporal).

HF – Número de Habitações Familiares de um determinado município num determinado ano, retirado do INE (pode assumir a forma de média ou TVM relativas ao período temporal).

Nr. Emp. – Número de empresas localizadas/sedeadas num determinado município num ano específico, retirado do INE (pode assumir a forma de média ou TVM relativas ao período temporal).

SOMA Indic. – Corresponde à soma das médias de cada um dos indicadores de desenvolvimento individuais (PR, HF e Nr. Emp.) tendo em conta o período temporal definido no subcapítulo 4.1.3. e representa um indicador de desenvolvimento agregado.

Prosseguimos com a codificação das componentes da política fiscal municipal:

PV IRS – Taxa de Participação Variável no IRS definida pelos municípios anualmente quando estes o entendem que devem lançar, sendo que poderá ir de 0% a 5%, retirada do Portal das Finanças (pode assumir a forma de média ou TVM relativas ao período temporal).

Tx IMI – Taxa de IMI dos prédios urbanos definida anualmente pelos municípios, respeitado o intervalo 0,3% a 0,45%, retirada do Portal das Finanças (pode assumir a forma de média ou TVM relativas ao período temporal).

Tx DM – Taxa de Derrama Municipal lançada anualmente pelos municípios se estes o entenderem com o limite máximo de 1,5%, retirada do Portal das Finanças (pode assumir a forma de média ou TVM relativas ao período temporal).