

**CARLOS BASTIEN/
CECILIA CAMPOS**

ANTÓNIO OLIVEIRA MARRECA: UM ECONOMISTA NO PARLAMENTO

**DAN LI/
MANUEL PORTUGAL FERREIRA**

INTERNAL AND EXTERNAL FACTORS ON FIRM'S TRANSFER PRICING
DECISIONS: INSIGHTS FROM ORGANIZATION STUDIES

CARLOS F. ALVES

O EFEITO DA FAMÍLIA JURÍDICA NA TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA DAS OFERTAS
PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO

**PATRÍCIA MOURA E SÁ/
OLÍVIA FERNANDES
SINTRA**

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTÃO DA QUALIDADE:
UM ESTUDO EMPÍRICO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES



António Oliveira Marreca: um economista no parlamento

Carlos Bastien / Cecília Campos ISEG/GHES

resumo

résumé / abstract

António Oliveira Marreca foi um economista português (e por um breve período também professor de economia política) de meados do século XIX que, a partir de uma certa fase, se revelou desalinhado do cânone liberal dominante e se aproximou das perspectivas do “sistema nacional de economia política”. A sua acção enquanto economista teórico e enquanto doutrinador do nacionalismo desenvolvimentista foi já estudada. A sua intervenção no campo da política económica e financeira permanece mais obscura. Caracterizar as posições que Oliveira Marreca assumiu neste último plano – em especial no âmbito da sua actividade parlamentar –, avaliar o respectivo impacto e esclarecer a forma como tais posições se articularam com as concepções económicas mais gerais deste autor e da sua época são os objectivos deste *paper*.

António Oliveira Marreca est un économiste portugais (et, pendant une courte période, professeur d'économie politique également) du milieu du XIX^{ème} siècle qui, à partir d'une certaine étape, s'est libéré du dogme libéral dominant pour se rapprocher des perspectives du “système national d'économie politique”. Son action en tant qu'économiste théorique et doctrinaire du nationalisme développementaliste a déjà été étudiée. Son intervention dans le domaine de la politique économique et financière reste plus obscure. Caractériser les positions qu'a assumées Oliveira Marreca dans ce dernier domaine – notamment dans le cadre de son action parlementaire –, évaluer leur impact et éclaircir la manière par laquelle de telles positions se sont articulées avec ses propres conceptions économiques et celles de son époque, tels sont les objectifs de cet article.

António Oliveira Marreca was a Portuguese economist from the mid 19th century as well as a professor of political economy for a brief period. At a certain stage, his deviation from the prevailing liberal canon became apparent as he moved closer to the perspectives of a “national system of political economy”. His action as a theoretical economist and as a doctrinaire of nationalist developmentalism has already been studied. Nevertheless, his intervention in the field of economic and financial policy remains somewhat obscure. This paper aims to characterize Oliveira Marreca's ideas regarding these topics, in particular those revealed during his parliamentary activity. It will assess their impact and illuminate the way his positions fitted within his broader economic ideas as well as within the prevailing economic thought of his period.

Classificação JEL: B31, D78, P45.

"O sr. Marreca considerou a questão da protecção e da liberdade de comércio em todos os seus variados aspectos e as considerações que fez no Relatório da Exposição da Indústria em 1849, é o que temos de certo de mais completo e sistemático em tão importante problema económico."

A. P. Lopes de Mendonça (1855)



1. Introdução

António Oliveira Marreca, nascido em Santarém em 1805 e falecido em Lisboa em 1889, foi um personagem multifacetado da vida pública portuguesa de meados do século XIX, designadamente enquanto autor de romances históricos, publicista, animador de clubes de intelectuais, professor, administrador de serviços públicos, dirigente político e economista.

De entre essas múltiplas facetas interessa por ora destacar a de economista, a qual foi pontualmente estudada ainda no decurso do século XIX (Freitas, 1889) bem como em diversos trabalhos produzidos nos últimos vinte e cinco anos. Neles foi sucessivamente considerada a posição de Oliveira Marreca no terreno da teoria económica (Castro 1980; Almodovar 1995; Bastien, 2002), a sua acção de doutrinação em prol da industrialização do país (Serra, 1980; Barreira, 1983), a sua intervenção no lançamento do sistema estatístico nacional (Serrão, 1978), e foi até publicada uma compilação, lamentavelmente incompleta, dos seus textos económicos (Marreca, 1983).

É objectivo do presente *paper* retomar o discurso económico de Oliveira Marreca numa perspectiva não considerada nem nos estudos nem na compilação supra citados; isto é, analisar o discurso político-económico deste economista em sede parlamentar e, na medida do possível, avaliar o impacto desse mesmo discurso na vida social e em particular no sistema político. Atenda-se no entanto a que na época em que Marreca assumiu a condição de deputado os economistas eram actores políticos secundários, designadamente porque eram em pequeno número, porque não se afirmavam colectivamente como grupo profissional especializado e também porque, em parte em consequência destas duas circunstâncias, a defesa dos diversos interesses presentes no confronto parlamentar privilegiava o recurso a uma retórica económica legitimante e superficial em prejuízo de eventuais reflexões apoiadas em argumentos elaborados visando racionalizar e ordenar a política económica.

Em qualquer caso, pretende-se por ora, mediante consideração de um caso concreto, contribuir para uma história analítica do processo de formulação das políticas económicas e em particular para o esclarecimento do papel dos economistas nesse processo num contexto parlamentar e liberal. Está aqui em causa um programa de investigação informal em história das ideias económicas que não se esgota no recenseamento mais ou menos crítico dos livros, artigos, panfletos,... publicados pelos diversos economistas, mas antes um programa que procura atender também ao significado social dessas ideias e às múltiplas formas da intervenção pública – na circunstância a parlamentar – em que elas se expressam.

Perspectivas semelhantes, ao menos no sentido em que analisam a acção dos economistas e as ideias económicas num mesmo contexto institucional e social, presidiram a estudos recentes sobre o caso italiano (Augello e Guidi, 2002), sobre o caso espanhol (Martorell Linares, 2000), menos recente mas ainda plenamente actualizado, sobre o caso inglês (Fetter, 1980) e ainda a um estudo de natureza comparativa contemplando vários países europeus, o Japão e os Estados Unidos da América (Augello e Guidi, 2005).

Contribuir a prazo para a determinação da medida em que a acção parlamentar dos economistas portugueses obedece a um padrão geral ou antes evidencia singularidades é outro objectivo deste *paper*.



2. O activista político e o economista

Marreca teve uma acção política continuada ao longo da vida. Ainda estudante aderiu à causa liberal, o que lhe valeu a prisão logo em 1828 e o exílio em Londres no ano seguinte. Em 1834, com o termo da guerra civil, regressou a Portugal para, após uma participação ambígua no período da Revolução Setembrista, radicalizar as suas posições e se aproximar do que sobrava do setembrismo radical num combate porfiado aos governos de Costa Cabral, nomeadamente ao integrar a junta revolucionária de Lisboa em 1846.

Em 1848, não obstante ter antes considerado que “as revoluções são perigosas porque comprometem o sossego, a fortuna e a existência dos povos” (Marreca, 1838: 154), integrou a direcção da primeira revolta republicana que ocorreu em Portugal, revelando-se daí em diante uma figura de referência do republicanismo português. Mais tarde, a partir do início dos anos 70, reforçou essa imagem quando participou nas já então mais organizadas forças republicanas, nomeadamente ao presidir ao primeiro grande comício que estas realizaram, ao integrar a primeira equipa dirigente do Partido Republicano e ao participar na redacção do respectivo programa.

A sua intervenção política, que passou ainda pela participação no Clube dos Lunáticos, pela direcção do Partido Histórico Progressista e pela revolta da Janeirinha, em 1868, surgia assim associada a um liberalismo crítico da monarquia constitucional em geral e do projecto regenerador em particular, que Marreca considerava incapaz de produzir soluções para os grandes problemas da sociedade portuguesa, sobretudo para o atraso económico. A progressiva descrença nas instituições monárquicas foi porventura a razão que o levou a recusar o lugar de Ministro da Fazenda, que lhe foi proposto na sequência da revolta da Janeirinha, bem como a recusar integrar a Câmara dos Pares ou a candidatar-se em 1871 à Câmara Municipal de Lisboa pela lista republicana.

Nacionalista convicto, Marreca recusou os pontos de vista iberistas ao mesmo tempo que reprovava as várias versões de socialismo que iam conquistando parte da intelectualidade do seu tempo. A sua filosofia política liberal apenas veio a contemporizar com uma muito limitada estatização da economia e com um pouco definido associacionismo.

Entretanto, Oliveira Marreca exerceu mandato de deputado em quatro legislaturas, entre 1838 e 1842 (duas legislaturas) e, mais tarde, em 1851-1852 e em 1858-1859, revelando também aí uma postura que definiu inicialmente como representando “o verdadeiro centro moral e constitucional [...], um elemento médio, um poder moderador das tendências extra-constitucionais de uns para o absolutismo, de outros para a democracia” (DCD, Sessão de 21.2.1839: 351) mas que rapidamente se aproximou da extrema-esquerda liberal.

Democratização das instituições políticas, nacionalismo, intervencionismo económico moderado, valorização do papel da pequena burguesia agrária e promoção dos interesses industriais revelaram-se então as linhas orientadoras da intervenção cívica e política de Oliveira Marreca, desenvolvida tanto no âmbito parlamentar estrito como no da imprensa periódica ou até de relatórios oficiais. Não obstante, a sua acção parlamentar, para mais prosseguida numa época em que os partidos se encontravam ainda pouco institucionalizados e em que os interesses a que procurou dar voz eram igualmente pouco institucionalizados e fracos¹, não revelou capacidade de mobilizar recursos políticos importantes nem de promover compromissos e alianças políticas e sociais para suporte desse seu projecto.

Em qualquer caso, aplica-se-lhe a observação genérica de um historiador da profissão economista segundo a qual “muitos dos que decidem ser economistas fazem-no porque têm um profundo interesse na política e na política económica. [...] Pode-se esperar ser útil à sociedade e, ao mesmo tempo, prosseguir objectivos científicos. [...] É por isso normal que muitos

¹ A criação da Associação Industrial Portuguesa em 1837 e da Associação Industrial Portuense em 1849 revela quanto recente era essas tentativas de organização.

economistas procurem tornar-se conselheiros económicos, quando não se tornam políticos” (Wyplosz, 1999: 47).



Enquanto economista teórico, Marreca foi um autodidacta formado nos cânones da economia clássica. Construiu a sua visão da problemática económica a partir do contacto com aquele paradigma teórico e em particular com o *Cathecismo* e com o *Cours* de Jean-Baptiste Say (1815 e 1832), textos que serviram de referência básica na organização das suas lições de economia. Ao menos das que proferiu no âmbito da Associação Mercantil de Lisboa em 1837 já que das que proferiu no Instituto Industrial e Comercial de Lisboa entre 1853 e 1858 nada se sabe².

Em Say recolheu uma abordagem da problemática económica assente num individualismo mitigado e na figura do empresário – “o que aplica os trabalhos e experiências do sábio ao ramo da sua indústria” (Marreca, 1838: 92) – enquanto elemento central do processo produtivo.

Foi ainda sob a influência deste economista francês que dissertou sobre os mercados, notando que os produtos se trocam sempre por produtos e recusando a ideia de crises de sobreprodução. Nessa linha tomou o processo de desenvolvimento como consequência da divisão do trabalho, do aumento das trocas entre os vários sectores da economia e do correlativo alargamento dos mercados. Em matéria de teoria das relações internacionais, o professor do curso de economia política da Associação Mercantil de Lisboa revelava ainda nos anos 30 aceitar a teoria clássica do comércio internacional, nela fundando uma atitude favorável ao livre câmbio.

No decorrer da década seguinte este economista escalabitano adquiriu uma clara percepção dos limites analíticos da economia clássica e aproximou-se das concepções da chamada escola nacional de economia política de Friedrich List (1841/1991)³, numa viragem que apesar de tudo parece ter decorrido mais da sua reflexão sobre o concreto português que de eventuais ecos dos “debates criativos por que passou a economia clássica” na década de 1830 (Blaug, 1958: 150).

Não obstante a inexistência nesta segunda fase de uma exposição teórica clara equivalente à plasmada nas *Noções* (Marreca, 1838: 67-197), a visão de Marreca assentou então numa nova metodologia e privilegiou três tópicos: a crítica da economia cosmopolita, a teoria do valor e das forças produtivas e a caracterização das diversas fases do processo de desenvolvimento económico.

Em matéria de metodologia passou a privilegiar a abordagem indutiva e a minimizar o valor do saber puramente abstracto, notando mesmo que: “o ramo das ciências sociais que compreende a economia nacional conta muito poucos princípios absolutos” (Marreca, 1848: 41).

O seu afastamento da economia cosmopolita envolveu também a recusa da categoria de indivíduo movido pelo interesse próprio enquanto categoria analítica basilar para a substituir pela de nação, que tomava como a realidade relevante na definição do comportamento individual e consequentemente a categoria fundamental da análise económica.

Relativamente à teoria do valor, Marreca, sem aprofundar a crítica da teoria subjectiva do valor, evoluiu para uma visão dinâmica de riqueza: esta deixava de se confundir com um *stock* de valores existentes num determinado momento para passar a ser identificada com o potencial produtivo da nação.

Finalmente, adoptou, designadamente no *Relatório do Jurado* (Marreca, 1850) – o seu texto mais significativo desta segunda fase –, uma representação histórica simplificada da economia e

² As lições de 1837 estão reunidas nas *Noções Elementares de Economia Política*, publicadas em 1838. É improvável que as lições dos anos 50 se situassem numa linha de continuidade teórica com as de 1838 considerando que Marreca romperia entretanto com o paradigma clássico.

³ A citação de alguns textos é acompanhada por duas datas. A primeira refere-se ao ano em que o texto nomeado foi editado; a segunda refere-se à edição por nós utilizada.



uma tipologia dos respectivos estádios evolutivos na qual ecoavam de forma simplificada as ideias do seu referente List (vd. (Marreca, 1850: 195). Esta visão histórica era, aliás, inteiramente concordante com o romantismo, o movimento cultural que colocou “o historicismo no centro da análise” (Krabbe, 1996: 6), e que guiou a obra literária de Oliveira Marreca⁴.

No plano doutrinário, as ideias económicas de Oliveira Marreca conheceram uma evolução paralela. Se nos anos 30 ele se revelava um adepto do capitalismo liberal, um adepto do *laissez faire laissez passer* preocupado essencialmente com o papel do empresário e com o funcionamento dos mercados, a partir dos primeiros anos da década de 40 não mais aceitou a ideia que a “mão invisível” deva ser o (quase) único mecanismo regulador da actividade económica. Ao contrário, Marreca acentuou crescentemente o papel do Estado enquanto agente activo na promoção do desenvolvimento económico, designadamente na transição de uma nação no estado agrícola para o estado agrícola e industrial.

A seu ver, competia ao Estado, entre outras funções, promover uma reforma agrária parcial, dividindo e distribuindo a título gratuito propriedades fundiárias públicas por trabalhadores rurais de forma a aumentar o número de agricultores proprietários e de explorações agrícolas familiares.

Com essa medida Marreca visava impedir a expulsão dos campos de parte da população agrícola, criar um sector primário mais produtivo e próspero e alargar o mercado interno para os outros sectores da economia, sobretudo para o industrial, na lógica de um crescimento balanceado. O seu respeito pelo direito de propriedade impedia-o de propor a divisão da grande propriedade e da grande exploração agrícola não pertencentes ao Estado embora as considerasse socialmente indesejáveis.

A sua construção doutrinária tinha no entanto o seu ponto nodal na questão industrial. A partir do início dos anos 40 Marreca passou a recusar claramente a ideia de divisão internacional do trabalho tal qual era concebida pelos economistas clássicos na medida em que, em sua opinião, tal divisão condenava Portugal a permanecer como país agrícola, pobre e muito vulnerável às crises. Em contrapartida, passou a afirmar repetidamente a ideia que a criação de fábricas e o desenvolvimento do sector industrial era absolutamente indispensável e urgente. A seu ver, a instalação de novas indústrias dependia da iniciativa dos empresários locais apoiados pela acção do Estado através da difusão da educação técnica e sobretudo através da adopção de uma política aduaneira protectora do sector. Complementariamente, denunciou a “insistência do estrangeiro para negociar connosco tratados” (Marreca 1850: 194), em particular o tratado de comércio com a Inglaterra assinado em 1842 pelo governo de Costa Cabral, o qual estabelecendo a mais completa liberdade de comércio e navegação, agravou significativamente o défice comercial português⁵. Porventura tendo em mente alguns casos já em curso, admitiu ainda que o impulso industrializante pudesse ser marginalmente potenciado pelo investimento estrangeiro.

Outro tópico importante na construção doutrinária de Oliveira Marreca era o dos transportes. Sem ser muito específico sobre a configuração da rede a criar ou a desenvolver, tinha claro que o drástico aperfeiçoamento dos transportes internos era crucial para a integração definitiva do espaço económico nacional, para que os diversos sectores da economia portuguesa pudessem explorar as suas complementaridades e dar corpo a um sistema económico que desejava “misto”, ou seja, “ao mesmo tempo agrícola, fabril e comercial” (Marreca 1843: 263), equilibrado e centrado no mercado interno.

4 Marreca foi autor de alguns romances históricos concebidos de acordo com o cânone do movimento romântico, entre os quais *Conde de Castella*, *Maria Amaral* e *Manuel de Sousa Sepulveda* (vd. Chaves 1980: 37-38).

5 “A abertura da economia portuguesa e as tendências livre-cambistas defendidas pelo governo cartista e enquadradas no tratado comercial de 1842 tiveram consequências imediatas: não só o défice comercial subiu em flecha como o transporte das mercadorias exportadas e importadas ficou ainda mais controlado por estrangeiros.” (Sideri, 1978: 218).



Em matéria de relações económicas externas a doutrina de Marreca era, na sua fase madura, avessa ao livre cambismo, contrária à ideia do *zollverein* ibérico defendido por alguns intelectuais da sua geração, desvalorizadora de uma ligação forte com a Europa e adepta de uma relação privilegiada com as colónias, não obstante nos anos 30 ter sugerido ser tal ligação um fardo financeiro indesejável.

A doutrina desenvolvimentista de Marreca integrava também algumas indicações a respeito da moeda, do crédito e das finanças públicas.

Relativamente à moeda, considerou que a protecção externa teria o efeito benéfico de evitar a sangria da circulação metálica, opôs-se à ideia de circulação puramente convencional (ao papel moeda) e preconizou a criação de uma “moeda papel” garantida por reservas metálicas a emitir pelos “estabelecimentos de crédito” (Marreca, 1843: 244). Sustentou adicionalmente a necessidade de manter baixa a taxa de juro, contando para isso com o aumento da oferta de capitais proporcionada pelo progresso do sistema bancário e advogou mesmo o “empréstimo gratuito de capitais do Estado a empresários activos e probos” (Marreca, 1848: 44).

À semelhança de List, Marreca considerava que o sistema de crédito era uma das importantes criações da administração moderna, já que permitia superar a usura e viabilizar o progresso das actividades agrícolas e industriais. Em consequência, propôs a criação de novos bancos a somar aos dois existentes no país em meados do século XIX – sugerindo pontualmente que por razões de credibilidade esses novos bancos poderiam ser públicos – e recomendou a disseminação de agências bancárias e de caixas económicas pelas diversas regiões do país.

Nos escritos da primeira fase, Marreca expressou posições clássicas a respeito das finanças públicas em geral, nomeadamente ao sublinhar a necessidade de a actividade financeira do Estado se manter num nível baixo e em equilíbrio orçamental. À semelhança de Say, considerou que “o tributo pesa sobre as rendas e algumas vezes também sobre os capitais dos cidadãos; e como tal o melhor é o mais pequeno, e depois do mais pequeno o mais igual” (Marreca, 1848: 183). Contudo, na sua fase madura, ainda que sem discutir as implicações de eventual desequilíbrio orçamental e sem ser inteiramente claro relativamente aos efeitos da dívida pública, reclamou a baixa de alguns impostos que incidiam sobre os produtos industriais e sobre o consumo (sugerindo que a perda de receita daí decorrente poderia ser parcialmente compensada pela das tarifas externas) ao mesmo tempo que sustentava que “ao Estado pertenceriam os trabalhos mais dispendiosos de irrigação, esgotamento, canalização, e estradas” (Marreca, 1850: 184).

3. O parlamentar

A acção de Oliveira Marreca na Câmara dos Deputados teve por objecto privilegiado, mas não exclusivo, matérias de natureza económica e financeira – era esse o terreno em que se julgava particularmente qualificado para avaliar a situação do país, para enunciar objectivos para a acção e para esclarecer os meios necessários ao alcançar desses objectivos – e repartiu-se por algumas comissões e pela presença activa nas sessões parlamentares plenárias.

Uma parte da sua intervenção política realizou-se assim no âmbito de algumas comissões *ad hoc* ou de funcionamento menos regular, como foi o caso da Comissão de Infracções, em 1840, da Comissão encarregada de dar parecer sobre a nomeação de uma comissão de inquérito à extinção da roda do sal de Setúbal⁶, da qual foi relator em 1852, e da Comissão de Comércio e Artes, em que participou em 1858. Integrou ainda a mais importante das comissões, a da Fazenda, em 1852.

6 A roda do sal era um organismo administrativo que vigiava a qualidade e o preço do sal. Embora o sal pesasse já pouco nas exportações portuguesas, a questão era politicamente relevante por estar em causa o mais antigo produto de exportação de Portugal e por se tratar de um comércio liberalizado e arrasado pela concorrência espanhola e britânica.



No âmbito do plenário da Câmara dos Deputados, onde participou nos mais importantes debates do seu tempo, confrontou frequentemente, e por vezes longamente, opiniões com vários dos seus colegas economistas⁷. Através de múltiplas intervenções, da subscrição e apresentação de propostas e do voto definiu as suas posições em matéria de política económica e financeira, procurou influenciar a agenda pública e pressionar mudanças na orientação governamental.

A sua primeira intervenção parlamentar ocorreu em 10 de Dezembro de 1838 num debate relativo a uma petição sobre as eleições no Porto, mas só em finais de Maio do ano seguinte é que usou da palavra para se referir a temas económicos e financeiros. Aliás, dadas as continuadas dificuldades sentidas pela administração nesta última matéria, parte significativa das suas intervenções, como da generalidade dos demais economistas deputados, reportou-se justamente à situação das finanças públicas e em particular ao recorrente tema do défice orçamental.

3.1. A questão orçamental

Em todas as intervenções em que Oliveira Marreca se referiu ao orçamento era clara a aceitação, ainda que temperada por uma discreta flexibilidade, da ideia clássica já expressa nas suas *Noções* (e então aceite pela generalidade dos membros do parlamento) que o orçamento deveria ser tão reduzido quanto possível e equilibrado.

Confrontado com a necessidade de promover esse equilíbrio, começou logo num dos seus primeiros discursos por notar a necessidade de o Estado reduzir despesas, observando embora que essa redução deveria ter em conta que “as economias ainda que sejam reconhecidamente indispensáveis, e salutares, hostilizam sempre interesses estabelecidos, posto que frequentemente ataquem abusos e malversações; e por outro lado, quando são demasiadas, longe de alimentarem, extenuam o corpo social, e longe de fazer bem, redundam em detrimento do serviço público” (DCD, Sessão de 23.5.1839: 639).

De igual forma aceitou um aumento da receita mediante aumento de impostos, notando contudo que “todos sabem que eles [os impostos] só podem ser tirados dos três fundos produtivos – industrial, territorial e capital – que se o imposto ou tributo absorve somente uma porção da renda que estes fundos prestam, a produção e a riqueza nacional podem continuar em progresso, que se ele absorve a totalidade da renda, a Nação fica estacionária na sua condição económica, e em fim que se o imposto chega a encetar os capitais pode paralisar-se a acção da indústria, arruinar-se e empobrecer-se o País” (*idem*: 640).

As limitações apontadas à superação do défice público pelas duas vias indicadas levaram Marreca a propor, sem grande êxito, uma forma insólita de “aumentar a receita pública e a renda nacional” sem necessidade de alterar sistema e taxas de impostos em vigor. Consistia essa forma em diminuir o “grande número de dias santos” que [...] roubam braços úteis à agricultura e à indústria” (*idem*: 641) e assim aumentar a produção e a receita fiscal.

Em qualquer caso, a grande preocupação revelada pelos economistas parlamentares incidiu por regra mais em eventuais cortes nas despesas públicas, frequentemente nas despesas com a

⁷ Esta figura de economista deputado incluía fundamentalmente três realidades não inteiramente assimiláveis, a saber: os economistas com formação académica ou autodidáctica equivalente; os banqueiros, empresários e gestores da administração pública ou privada que por essa circunstância pessoal ou profissional adquiriram familiaridade com as matérias económicas; os políticos profissionais a quem as vicissitudes da carreira determinaram uma atenção particular aos temas económicos. Oliveira Marreca, não obstante a sua acção enquanto administrador e a sua longa carreira política, foi essencialmente um economista deputado do primeiro tipo indicado. A sua autoridade no debate parlamentar decorreu justamente do prestígio que a sua reflexão económica realizada e publicada à margem da intervenção parlamentar obteve entre os seus pares economistas e na opinião pública ilustrada em geral.



força armada, que no aumento das receitas. O próprio Marreca fez eco dessa ideia, ainda que sublinhando a inconveniências de cortes realizados em obediência a critérios estritamente financeiros, ao notar que “é necessário quando se trata desta matéria [a força armada] usar de muita prudência, e ainda que se não deva subordinar inteiramente a questão que nos ocupa à das despesas públicas [...]” (DCD, Sessão de 4.9.1840: 47).

Apesar destas tomadas de posição, grande parte das preocupações reveladas por este deputado aquando dos debates orçamentais respeitavam à falta de rigor e irregularidade de algumas práticas governamentais – sobretudo a não aprovação do orçamento em tempo útil, o incumprimento de limites de despesa nele fixados e a não apresentação das contas públicas – práticas que, no seu entender, impediam a “boa fiscalização” (DCD, Sessão de 22.6.1840: 288) parlamentar das finanças públicas e ameaçavam as bases do constitucionalismo liberal.

3.2. O sistema de impostos e a dívida pública

Diversas intervenções de Oliveira Marreca na Câmara dos Deputados versaram os impostos, mas em nenhuma delas exigiu uma revisão, ou apresentou proposta de reformulação significativa, do sistema fiscal vigente.

As suas observações sobre a política fiscal reportaram-se frequentemente a questões de relevância limitada como a definição das condições em que as Câmaras Municipais poderiam lançar contribuições. A este propósito, Marreca defendeu a possibilidade de as mesmas poderem ser pagas em trabalho, em alternativa ao pagamento em dinheiro – no que se revelava pontualmente contrário ao consenso dos economistas clássicos –, e sustentou ainda que os rendimentos da pesca ficassem isentos de tais contribuições (vd. DCD, Sessão de 5.9.1840: 72).

Mais importante foi a sua aberta oposição aos expedientes financeiros a que os governos da época recorriam com alguma frequência em ordem a superar situações orçamentais menos regulares. Uma dessas situações surgiu quando o Ministro da Fazenda, António José d’Ávila, apresentou uma proposta que, violando o princípio da anuidade dos impostos, previa a continuação por alguns meses da respectiva cobrança e previa ainda a antecipação da receita que deles deveria resultar através de contratação de um empréstimo. Oliveira Marreca manifestou-se então condescendente com o prolongamento do prazo da cobrança mas absolutamente contrário à antecipação daquela receita por considerar que tal medida “torna necessárias outras autorizações desta ordem” e “usurpa todas as atribuições do poder legislativo” (DCD, Sessão de 22.6.1840: 304).

Em outros momentos, nomeadamente na sessão parlamentar de 19 de Julho de 1858, tomou a iniciativa de propor um novo imposto, um adicional aos direitos de exportação nas alfândegas de Lisboa e do Porto em substituição de adicionais a diversos impostos directos que constavam de uma proposta do governo. A justificação que apresentou para aquele novo imposto revelava uma visão aparentemente fiscalista (nessa perspectiva não divergente da que informava as medidas que se propunha substituir), já que afirmava pretender dotar o governo com os meios financeiros para pagar juros de um empréstimo sem atender aos eventuais efeitos económicos dos impostos em debate. A sua divergência com a proposta governamental revelava-se antes na preferência, que compartilhava com Say, pelos impostos indirectos relativamente aos directos, numa atitude que de alguma forma contrariava a teoria que discretamente afirmara nas suas *Noções* (vd. Marreca 1838: 183), mas que era compreensível à luz da ambiguidade do pensamento financeiro clássico a este respeito^{8,9}. Em qualquer caso, a maioria parlamentar

8 As tomadas de posição dos economistas participantes dos debates fiscais no próprio parlamento inglês nesta época não revelavam uma orientação clara nesta matéria. (vd. Fetter 1980: 122 e ss).

9 Neste período, especificamente no ano económico 1857-1858, a receita originada pelos impostos indirectos era cerca do dobro da receita originada pelos directos. Nos anos seguintes, o peso da fiscalidade indirecta iria aumentar de forma significativa (vd. Mata 2001: 701).



acabou por aceitar a sua proposta, sendo esta a única vez que tal aconteceu relativamente a matérias relevantes.

Tal como em Say, a dívida pública começou por ser vista por Marreca no plano teórico como aceitável em situações em que estivesse em causa suportar “as despesas extraordinárias de uma guerra” ou quando se tratasse de financiar “os melhoramentos internos indispensáveis que, ou não são exequíveis pelas só rendas do tributo ou não o podem ser sem aumento deste e grande vexação dos contribuintes” (*idem*: 185). Mais tarde, referindo-se especificamente à dívida pública interna, adoptou uma perspectiva mais genérica, mas não necessariamente diversa da anterior, ao considerar tal dívida indesejável por ser “prejudicial à indústria” (Marreca, 1850: 171), por privar esta actividade de capitais, por contribuir para o aumento da taxa de juro e por conduzir a prazo ao agravamento dos impostos.

Enquanto parlamentar Marreca não teve oportunidade de discutir aprofundadamente esta problemática. Debruçou-se algumas vezes sobre a dívida pública mas por regra em momentos em que a proximidade das datas do seu vencimento colocavam a Fazenda em situação afiliva – que chegou a descrever como de “caos e anarquia” (DCD, Sessão de 28.9.1840: 430) – e em que estavam continuamente em cogitação soluções de arriscada engenharia financeira¹⁰.

Na mais circunstanciada das suas intervenções a este respeito dirigiu-se à Câmara para, entre outras considerações, recusar a emissão de títulos do tesouro para pagamentos dos funcionários do Estado e sobretudo para chamar a atenção para os inconvenientes de uma possível suspensão dos pagamentos – considerou que tal medida resultaria na “mais danosa de todas as dívidas” (DCD, Sessão de 10.6.1839: 902)¹¹ – e para enunciar os efeitos negativos que daí decorreriam, nomeadamente o “alterar da taxa de juro” e o “minorar a criação de empresas industriais” (*idem*: 902). A solução que então aceitou previa o imediato equilíbrio do orçamento primário e previa a criação de um novo fundo de amortização que se encarregaria da liquidação da dívida pública. A forma de obter os recursos necessários ao funcionamento desse fundo é que diferia da prática então corrente: “Sr. Presidente, é por um modo mui simples; isto é, por meio de tributos velhos, de economias que em todo o caso se haviam de fazer, da remissão dos foros [...], da alienação dos bens nacionais já de há muito aplicados para esse fim e das dívidas activas do Tesouro já existentes!” (*idem*: 903). Terá sugerido esta solução sem grande convicção já que algum tempo depois se voltaria a referir à “dívida enorme, progressiva, e flanqueada por amortizações que nada amortizam” (Marreca, 1850: 172).

3.3. O modelo desenvolvimento económico e social

A partir dos primeiros anos da década de 40, Marreca revelou-se fundamentalmente um precursor da economia do desenvolvimento procurando definir uma via ajustada ao caso português.

As ideias que então expressou – que, como já se referiu, revelam grande proximidade com as concepções da escola nacional de economia política – significavam um avanço relativamente ao discurso desenvolvimentista preexistente, já que iam mais longe que este na análise concreta da situação da economia portuguesa, sobretudo ao apelar ao conhecimento estatístico (vd. Marreca, 1853: 205 e ss), e ao definir uma estratégia articulada de desenvolvimento global que não desconhecia a dimensão internacional do processo de desenvolvimento.

No entanto, Marreca jamais proferiu no parlamento um discurso programático confrontando globalmente o seu projecto desenvolvimentista com o da Regeneração e jamais enunciou de

¹⁰ Entre 1852 e 1859, quando da segunda passagem de Oliveira Marreca pelo parlamento, a dívida pública correspondia a cerca de 31% do PIB (vd. Esteves 2005: 312). Para o período anterior, finais dos anos 30, não existem estimativas fiáveis.

¹¹ Embora inserta no Diário da Câmara dos Deputados relativo à sessão de 10.6.1839, a intervenção de Marreca ocorreu no dia 6.6.1839.

modo sistemático as medidas de política económica de longo prazo que lhe deveriam dar corpo.

Ao contrário, as suas ideias sobre política económica surgiram na Câmara dos Deputados avulsamente no âmbito de debates sectoriais, em primeiro lugar nos relativos ao sistema de transportes, ao sistema monetário e financeiro e às relações económicas externas.



3.3.1. O sistema de transportes

Na visão de Marreca a criação de uma rede interna de transportes tinha um papel essencial na circulação de mercadorias, na redefinição espacial das actividades industriais e, em geral, na viabilização do processo de modernização do país.

Os seus escritos posteriores a 1840 contêm múltiplas páginas com referências à urgência da construção de redes de transportes, notando mesmo que “sem melhoramento neste ramo não podemos dar um passo em nenhum outro” (Marreca, 1843: 240). No entanto, a sua intervenção parlamentar sobre este tema nem sempre se reportou às grandes questões económicas e estratégicas envolvidas.

Ausente do parlamento quando em 1850 se discutiu e aprovou a primeira lei de construção da rede de estradas, e também em 1854 quando no decurso da época fontista se debateram as grandes opções relativas à rede ferroviária, o nosso economista deputado apenas participou em debates menores, por regra centrados nos aspectos financeiros e administrativos da construção das redes de transporte e ainda assim só no decurso do seu último mandato.

Curiosamente, e sem avançar qualquer justificação para o facto, Oliveira Marreca referiu-se em diversos escritos às obras a realizar em rios e canais e à construção de estradas. Mas, ao contrário de outros economistas com concepções afins, designadamente List, nunca manifestou entusiasmo pelos transportes ferroviários, porventura porque a sua grande preocupação era a criação da infra-estrutura de sustentação do mercado interno e não tanto o reforço das ligações económicas e culturais com a Espanha e com os demais países europeus¹².

Quando da apreciação de um projecto lei relativo à construção de estradas nos diferentes distritos administrativos do reino e ilhas, que votou favoravelmente, produziu um longo discurso em que referiu que “a propriedade territorial [...] tem nas estradas e vias de comunicação que se lhe oferecem uma compensação, uma grande compensação [para um eventual aumento dos impostos]” (DCD, Sessão de 24.7.1858: 276). Defendeu então também que ante a expectativa de um mau ano agrícola se desse “maior desenvolvimento às obras públicas nos distritos onde as classes assalariadas padecessem mais por este desequilíbrio económico” (*idem*: 276), mas preocupou-se sobretudo em discutir os tipos e as taxas dos impostos cuja receita deveria ser afectada ao pagamento dos juros e amortizações do empréstimo a contrair para aquele efeito.

Noutro momento interveio para admoestar o governo pelo facto de este ter estabelecido em 1857 um contrato para a construção do caminho de ferro do Norte sem concurso público, ao contrário do “princípio do concurso admitido por esta câmara a respeito do caminho de ferro do sul” (DCD, Sessão de 23.2.1859: 164). Não revelou então oposição aberta à construção daquela linha mas defendeu a denúncia do respectivo contrato. Aparentemente, a sua posição não resultava de divergência com o projecto governamental, nem visava bloquear aquela construção, mas tão só impor uma reforma das práticas administrativas de modo que a realização daquele tipo de obras passasse obrigatoriamente por concursos públicos em vez das negociações directas preferidas pelo governo.

Em dois momentos a sua intervenção sobre a estratégia a seguir no sector revelou divergências importantes com as opções governamentais. Num primeiro momento ao defender a integração

¹² Note-se que a primeira linha a ser completada, em 1863, foi precisamente a do Leste, a que ligava Lisboa a Elvas.



das actividades de construção e exploração da rede ferroviária no sector público – “o monopólio do Estado é muito preferível ao das companhias” (DCD, Sessão de 4.4.1859: 39) –, a seu ver uma solução vantajosa por permitir redução de custos e minimização das tarifas praticadas. Noutro momento, segundo revelação do deputado Lobo d’Ávila, ao duvidar da eficiência macroeconómica da opção governamental por “caminhos de ferro paralelos às vias de comunicação aquática” (DCD, Sessão de 22.7.1858: 242). Pensava Marreca que desse modo se minimizariam custos de construção mas pouco se acrescentaria à integração do espaço económico nacional¹³.

3.3.2. As relações económicas externas

O vivo debate sobre as pautas que ocorreu em Portugal durante boa parte do século XIX não passou no essencial pelo parlamento, pelo menos nos anos em que Marreca foi deputado. Tratava-se porventura de um tema politicamente muito desgastante para os governos que se sucediam na aceitação da referência livre-cambista (ainda que nem sempre a praticassem com muito empenho) e na aceitação de uma posição de dependência relativamente aos interesses económicos e estratégicos britânicos.

Marreca, não obstante a circunstância de as suas ideias em matéria de política económica serem particularmente contraditórias com aquela visão dominante, sobretudo quando estava em causa a definição da política económica externa, nem por isso teve grandes oportunidades para as afirmar naquele *forum* político. Limitou-se a discordar pontualmente de propostas favoráveis ao *free trade* e a expender opiniões favoráveis à adopção de medidas proteccionistas.

Num debate parlamentar em que a Comissão de Comércio e Artes sugeriu a alteração da pauta proteccionista de 1837 “para o fim de alcançar nas nações estrangeiras, nos tratados que com elas houver de fazer, aquelas saudáveis vantagens que tanto são reclamadas em favor dos nossos principais produtos, e com especialidade dos nossos vinhos” (DCD, Sessão de 11.9.1839: 33) Marreca pôde apenas referir “o conflito de interesses industriais que se está debatendo fora desta Casa” (*idem*: 147) e manifestar discretamente a sua oposição a tal alteração.

Noutro debate sobre as relações económicas entre Portugal e Espanha, em particular no domínio do comércio de cereais, deixou clara a sua oposição, já expressa em textos doutrinários extra-parlamentares, a uma mais profunda ligação entre as economias peninsulares. Um profundo silêncio foi a sua resposta ao projecto de *Zollverein* ibérico sustentado pelo deputado Gomes de Castro nos seguintes termos: “é preciso [...] acabar com os portos secos; é preciso que façamos uma liga de alfândegas com a Espanha. As vantagens seriam grandes e indubitáveis. Nem poderíamos ser acusados de precipitados porque temos o exemplo desses grandes estados da Confederação Germânica que fizeram entre si a liga das alfândegas, chamada *Zollverein*” (DCD, Sessão de 29.7.1858: 354).

No âmbito deste mesmo debate teve oportunidade de se referir brevemente aos limites da política proteccionista, em particular do protecционismo agrícola, ainda que o projecto em discussão se referisse a uma situação meramente temporária de escassez de cereais no país.

Alguns anos antes Marreca tinha chegado a apresentar uma proposta concreta de fixação dos direitos de importação do trigo invocando “a necessidade de proteger a nossa agricultura” (DCD, Sessão de 15.1.1841: 78). No entanto, na fase final da sua passagem pela Câmara dos

¹³ Os efeitos económicos decorrentes da implantação das ferrovias parecem ter sido mais importantes do que Marreca admitiu no debate parlamentar. Esses efeitos não só permitiriam superar em alguma medida a polarização da vida económica do país em Lisboa e no Porto como “o aumento da acessibilidade é inegável e, mesmo para as regiões já servidas por vias aquáticas, o aumento da rapidez e da regularidade dos transportes, libertos, por exemplo, dos problemas causados pelas cheias de Inverno e pelas secas de Verão, as vantagens não são desprezáveis.” (Mata e Valério 1994: 151).



Deputados, porventura sob a influência de List – e desconhecendo embora “o debate entre Josiah Tucker e David Hume” (Gomes 2003: 66) –, manifestou posição diversa. Abandonando então a ideia de protecção agrícola notou: “o meu programa é dar o pão barato ao consumidor. Julgo que não só o consumidor, meramente na sua qualidade de consumidor, mas que lucrará a agricultura” (DCD, Sessão de 30.7.1858: 389)¹⁴. Após uma engenhosa demonstração em que pretendia provar que trigo mais caro – dada a rigidez da procura deste bem alimentar – reduziria a procura de outros bens de origem agrícola e não só, concluía: “o pão barato é favorável aos interesses agrícolas. Se aplicarmos este princípio às fábricas, se o aplicarmos ao comércio, se o aplicarmos a todos os ramos da economia social, a cada passo acharemos provas da verdade e fecundidade dele” (*idem*: 390).

Tratava-se tão só de confrontar a maioria parlamentar e o governo com o tipo de protecção que havia defendido em diversos textos doutrinários extra parlamentares nos quais apresentava tal política como condição de desenvolvimento sectorialmente equilibrado e garantia de independência do país.

3.3.3. O sistema monetário e financeiro

Foram escassas as referências deste economista deputado às questões propriamente monetárias.

Ausente do parlamento em 1854, ano em que se debateu a grande reforma monetária do período – a adesão ao padrão-ouro –, e ainda que deixando implícita a sua preferência por um sistema de base metalista, Marreca limitou-se nas suas intervenções na Câmara dos Deputados a breves considerações sobre um pedido de indemnização apresentado pelos contratadores do tabaco, os quais se diziam lesados pelo desaparecimento do papel moeda. Referiu então os efeitos da expulsão da moeda de prata pela de papel e apontou uma tendência para a desvalorização da prata após a extinção do papel moeda (vd. DCD, Sessão de 13.7.1839: 1469) em ordem a demonstrar que havia uma quebra do valor da renda paga pelos contratadores e consequentemente a inexistência de fundamento para a indemnização solicitada. Reforçou a sua opinião chamando a atenção para a volatilidade dos fenómenos monetários, do ágio em particular, sublinhando o risco inerente aos contratos a longo prazo e notando: “as flutuações que sofreu a moeda papel desde o seu estabelecimento até à sua extinção são tais que não bastaria para calculá-las antecipadamente a cabeça de Newton ou de La Place” (DCD, Sessão de 17.7.1839: 1552).

A definição de um sistema financeiro susceptível de impulsionar o processo modernizante da economia portuguesa foi um dos aspectos da doutrina deste economista que teve também tradução directa, ainda que parcial, na sua acção parlamentar, resultando fundamentalmente em duas iniciativas legislativas.

Na sequência da rejeição de um projecto de lei apresentado pela Comissão Especial de Vinhos visando a criação do Banco Agrícola-Comercial do Douro, apresentou uma proposta, que não chegou a ser votada, de criação de dois bancos: “um banco protector da lavoura dos vinhos das províncias do Sul [sediado em Lisboa] e outro igual na cidade do Porto protector desta lavoura nas províncias do Norte” (DCD, Sessão de 12.3.1841: 151).

Atribuía-lhes naturalmente funções típicas da actividade bancária, designadamente, “emprestar aos lavradores das respectivas províncias, sob hipoteca dos seus vinhos ou vinhas, as quantias de que carecem para o amanhã e fabrico dos mesmos à razão de cinco por cento ao ano” (*idem*: 151). Menos típicas eram algumas actividades de apoio à exportação expressamente cometidas aos dois bancos em causa, sobretudo a obrigatoriedade de manterem depósitos de vinhos em portos da Europa e da América.

¹⁴ Este discurso foi pronunciado na sessão de 29.7.1858, mas por problemas tipográficos só foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados relativo à sessão do dia 30.7.1858.



Ainda que Marreca tenha chegado a considerar em teoria as vantagens de um sistema bancário público, este projecto deixava claro que estes bancos agrícolas seriam privados ainda que a iniciativa da sua criação fosse estatal, já que a proposta estabelecia que competia ao governo promover a subscrição do capital. Sustentando que era obrigação do Estado uma “intervenção organizadora e de protecção positiva” (Marreca 1850: 176), estabelecia um regime de isenção total de impostos, tanto sobre o capital como sobre as transacções, e a garantia aos accionistas de um juro anual de 3% acrescido da concessão de “recompensas honoríficas” a todos aqueles que detivessem um mínimo de oitenta acções.

Outra proposta relativa ao sistema financeiro, porventura influenciada pelo elemento associacionista da sua mundivisão e norteadas por uma preocupação imediatamente social, visava a criação de caixas económicas, algo até então inexistente em Portugal. Marreca considerava que a principal via de solução da questão social estava na divisão da propriedade, muito embora a questão só se resolvesse definitivamente “pela tenaz agência, pela constante perseverança, pela bem regulada economia dessas infelizes classes [trabalhadoras]” (DCD, Sessão de 6.7.1839: 1370).

Numa retórica empolgada, diversa do seu estilo habitual mas porventura dominada pela intenção de seduzir aquelas classes, propunha: “o pecúlio do trabalhador, e artista, o vintém de todos os dias, os escassos cinco reis, suor do homem laborioso, roubados à intemperança ao vício da embriaguez, à cobiça do jogo, ao engodo das rifas e das lotarias, [...] essas pequenas sobras, essas previdentes acumulações, esses capitais imperceptíveis do pobre, que pela sua isolamento não podiam ser metidos na circulação produtiva, vão agregados uns aos outros formar [...] uma soma considerável e frutificar no fundo das caixas económicas” (*idem*: 1370).

O que estava em causa era a criação de uma rede de dezassete caixas económicas, uma em cada capital de distrito. À semelhança do que previa para os bancos rurais, era também às autoridades que cometia a responsabilidade de promover a criação destas organizações e até, se necessário, de prover os seus fundos. As operações activas que lhes destinava consistiam em empréstimos sobre penhores, empréstimos aos lavradores e ainda a aquisição de acções dos bancos e apólices da Junta do Crédito Público. Aos trabalhadores depositantes era garantido um juro anual de 5% e era também garantida preferência na admissão em empregos nas obras públicas.

A mais relevante preocupação social residia no entanto na disposição que previa a constituição de uma rede de segurança social embrionária e semi-pública, de tal modo que: “todo o indivíduo que desde a idade de 20 até 30 anos começar e continuar a depositar um tostão por semana numa caixa económica, quando chegar aos 60 anos de idade receberá, afora o juro do seu depósito, uma pensão anual e vitalícia de 24\$000 reis, paga à custa do rendimento de todas as caixas económicas.” (*idem*: 1375).

Apesar do empenho de Marreca neste projecto, o mais que conseguiu foi que a Comissão de Administração Pública emitisse, tardiamente, um parecer favorável (vd. DCD, Sessão de 11.8.1840: 180), mas não a sua discussão em sessão plenária e menos ainda a sua aprovação¹⁵.

15 Alguns testemunhos da época sugerem uma fraca eficácia da prática parlamentar, que não só a dos deputados economistas. Um viajante prussiano descreveu tal prática nos seguintes termos: “[...] a sala das cortes afigura-se quase sempre menos como uma reunião civilizada e urbana de que como a espelunca de um clube revolucionário; não se trata aqui de frases acetinadas, nem de ostentações de cortesia. Está-se como no meio da rua; atiram-se uns aos outros, por assim dizer, com lodo e pedras da calçada; em vez de sal ático, enfeitam-se os discursos com as mais grosseiras injúrias, *des gros mots*... Um membro da oposição diz a um ministro da Coroa sob a tua administração é tudo concussão e simonia. O ministro levanta-se e interrompe: quando tu estiveste no gabinete, roubaste com muito maior atrevimento. Não, clama o outro, tu és o maior dos ladrões. O presidente faz em vão soar a campainha, com toda a força do seu braço; ninguém faz caso de tal, ninguém ouve o que os outros dizem; a maior parte levantam-se, agitam-se em torno dos seus lugares, e peroram simultaneamente, ao passo que as galerias, fazendo também descer à sala os ecos do seu tumulto, associam-se a esta cena de orgia.” (Lichnowsky, 1845/2005: 99-100).

4. Conclusões

Oliveira Marreca foi antes do mais um economista que após uma fase em que deu expressão a um pensamento clássico tomou por cânone teórico a escola nacional de economia política. No plano doutrinário evoluiu de uma posição favorável à liberalização económica interna e externa para a defesa de uma liberalização interna complementada por uma intervenção estatal protectora externa, que considerou condição *sine qua non* do processo de modernização da economia portuguesa.

Esta dupla rotura reflectiu-se, ainda que de uma forma pálida, na sua intervenção parlamentar. A definição da política económica é um processo complexo e conflituante no qual interagem elementos do senso comum, manifestações directas de interesses económicos, considerações de oportunidade política,... mas também concepções teóricas e doutrinárias. Não se tratando pois de uma mera tradução destas concepções, as orientações de política económica não deixam de ser por elas influenciadas, sobretudo quando quem formula tais orientações dispõe de uma competência especializada, como era o caso deste deputado. A pouca frequência dos debates sobre temas em que as diferenciações teóricas e doutrinárias eram marcantes, aliada à não preocupação dos deputados em revelar o sistema teórico que influenciava as suas posições, contribuíram certamente para a citada palidez.

Enquanto deputado, Marreca nunca teve oportunidade de expor de forma sistemática as suas concepções no parlamento, pelo menos de forma tão sistemática quanto o fez nos seus escritos extra parlamentares. Ainda assim deixou clara nas suas intervenções uma ideia para Portugal compreendendo um quadro político mais democrático e sobretudo um programa económico desenvolvimentista. A inclusão nesse programa de um sector público empresarial (ainda que limitado ao sector dos transportes), de uma reforma agrária, do protecçãoismo pautal susceptível de fazer progredir a indústria (ainda que a sua defesa dos interesses industriais fosse menos marcada no parlamento que na actividade de publicista), de um impulso ao crescimento do sistema de crédito e, a presidir a tudo isso, uma estratégia de crescimento equilibrado centrado no mercado interno eram ideias que compunham um programa de desenvolvimento capitalista claramente distinto do posto em prática pelos governos regeneradores. Isto não obstante as sempre presentes dificuldades financeiras tenderem a polarizar o debate parlamentar com claro prejuízo da discussão das alternativas estratégicas que se apresentavam à sociedade portuguesa em meados de oitocentos.

É difícil avaliar com rigor o impacto e a eficácia da sua acção parlamentar, como o é em geral em relação aos economistas enquanto “subgrupo da cultura política” (Coats, 1981: 21). No entanto, é desde logo claro que ela não resultou no estabelecimento de uma nova hegemonia, eventualmente apoiada no poder social dos industriais, e não provocou inflexões importantes da política económica. A maioria das propostas importantes que apresentou ou não tiveram voto favorável da Câmara ou não chegaram sequer a ser votadas; isto é, passaram pela fase do diagnóstico dos problemas e pela de formulação de orientações para a acção mas por regra não atingiram a fase da implementação. Acresce que quando nas últimas décadas do século XIX se deu uma viragem na orientação da política económica num sentido favorável ao protecçãoismo este pouco tinha a ver com os problemas discutidos e com as concepções de Marreca.

Apesar de o seu posicionamento político minoritário¹⁶ impor limites estreitos à eficácia da sua acção parlamentar o seu prestígio era considerável. Passos Manuel, seu distinto par na Câmara

¹⁶ Situação que compartilhava com outros professores de economia política que então tinham assento na Câmara dos Deputados, nomeadamente com José Alexandre de Campos e José Estevão. Todos eles, Marreca incluído, se situavam politicamente na extrema esquerda parlamentar, porventura porque consideravam que a mudança política para instituições historicamente mais avançadas era uma condição da mudança económica. A excepção era o deputado portuense Agostinho Albano da Silveira Pinto, que se revelou um defensor dos governos de Costa Cabral.

À parte Marreca, nenhum daqueles professores terá considerado seriamente as concepções económicas de List.





dos Deputados, designou-o como “grande e primeiro economista deste país” (DCD, Sessão de 10.3.1852: 147) e Saraiva de Carvalho, discursando no parlamento duas décadas após a retirada de Marreca, referia-se ainda ao “distintíssimo escritor, que tem manuseado largamente as questões económicas e estatísticas, o sr. Oliveira Marreca [...] o abalizado economista” (DCD, Sessão de 11.5.1870: 399). Mais tarde, Rodrigues de Freitas, tal como Marreca professor de economia, político e deputado republicano referiu-se-lhe como “profundo pensador” (Freitas, 1889: 210).

Referências Bibliográficas



- Almodovar, António (1995) *A institucionalização da economia política clássica em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- Augello, Massimo; Guidi, Marco (2002) *La scienza economica in parlamento 1861-1922*, Milano, Franco Angeli.
- Augello, Massimo; Guidi, Marco (2005) *Economists in Parliament in the Liberal Age (1848-1920)*, Aldershot, Ashgate.
- Barreira, Cecília (1983) António Oliveira Marreca: notas em torno do seu percurso político e da ideação económico-social, in Oliveira Marreca, *Obra económica*, vol. 1, Lisboa, Instituto Português do Ensino à Distância, 7-28.
- Bastien, Carlos (2002) Friedrich List and Oliveira Marreca: some odd coincidences, in Psalidopoulos, M; Mata, M. E. *Economic thought and policy in less developed Europe*, London/New York, Routledge, 232-246.
- Blaug, Mark (1958) *Ricardian economics: a historical study*, New Haven, Yale University Press.
- Castro, Armando (1980) *O pensamento económico no Portugal moderno*, Lisboa, Instituto de Cultura Portuguesa.
- Chaves, Castelo Branco (1980) *O romance histórico no romantismo português*, Lisboa, Lisboa, Instituto de Cultura Portuguesa.
- Coats, A. W. (1981) *Economists in government*, Duhram, Duke University Press.
- Diário da Câmara dos Deputados, vários anos.
- Esteves, Rui P. (2005) Finanças públicas, in Lains, Pedro; Silva, Alvaro F., *História Económica de Portugal 1700-2000*, vol. 2, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 305-335.
- Fetter, Frank W. (1980) *The economist in Parliament*, Duhram, Duke University Press.
- Freitas, J. Rodrigues de (1889/1996) Um economista português (António de Oliveira Marreca), in Freitas, J. Rodrigues de, *Obras económicas escolhidas (1872-1889)*, tomo 2, Lisboa, Banco de Portugal, 205-249.
- Gomes, Leonard (2003) *The economics and ideology of free trade: a historical review*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Krabbe, Jacob J. (1996) *Historicism and organicism in economics: the evolution of thought*, Dordrecht / Boston / London, Kluwer Academic Publishers
- Lichnowsky, Felix (1845/2005) *Portugal, recordações do ano 1842*, Lisboa, Frenesi.
- List, Friedrich (1841/1991) *The national system of political economy*, Fairfield, Augustus Kelley Publishers.
- Martorell Linares, Miguel (2000) *El santo temor al déficit*, Madrid, Alianza Editorial.
- Marreca, A. Oliveira (1838/1983), Noções elementares de economia política, in Oliveira Marreca, *Obra económica*, vol. 1, Lisboa, Instituto Português do Ensino à Distância, 67-197.
- Marreca, A. Oliveira (1843/1983), Economia política – considerações sobre o curso d'economia política publicado em Paris em 1842 pelo Sr. Miguel Chevalier, in Oliveira Marreca, *Obra económica*, vol. 1, Lisboa, Instituto Português do Ensino à Distância, 231-286.
- Marreca, A. Oliveira (1848/1983) Interesses industriais, in Oliveira Marreca, *Obra económica*, vol. 2, Lisboa, Instituto Português do Ensino à Distância, 37-158.



Marreca, A. Oliveira (1850/1983) Sociedade Promotora da Indústria Nacional – Relatório do Jurado, in Oliveira Marreca, *Obra económica*, vol. 2, Lisboa, Instituto Português do Ensino à Distância, 159-204.

Marreca, A. Oliveira (1853/1983), Parecer e memória sobre um projecto de estatística, in Oliveira Marreca, *Obra económica*, vol. 2, Lisboa, Instituto Português do Ensino à Distância, 205-313.

Mata, Maria Eugénia (2001) Finanças públicas e dívida pública, in Valério, Nuno, *Estatísticas Históricas Portuguesas*, vol. 2, Lisboa, INE., 657-712.

Mata, Maria Eugénia; Valério, Nuno (1995) *História económica de Portugal – uma perspectiva global*, Lisboa, Ed. Presença.

Say, Jean-Baptiste (1815) *Catechisme d'économie politique*, s/l, Maison Mame.

Say, Jean-Baptiste (1832) *Cours complet d'économie politique pratique*, Bruxelles, H. Dumont.

Serra, João B. (1980) Em defesa dos interesses industriais – António de Oliveira Marreca (1848-49), *Análise Social*, n.ºs 61-62, 53-69.

Sideri, Sandro (1978) *Comércio e poder*, Lisboa, Edições Cosmos.

Wyplosz, Charles (1999) The culture of economic policy advice: an international comparison with special emphasis on Europe, in Mohr, Ernst, *The transfer of economic knowledge*, Cheltenham, Edward Elgar, 47-73.

Internal and external factors on firms' transfer pricing decisions: insights from organization studies

Dan Li / Manuel Portugal Ferreira Kelley School of Business, Indiana University / ESTG/Instituto Politécnico de Leiria
Globaladvantage – Center of Research in International Business & Strategy



resumo

Bem compreendidos em economia, contabilidade, finanças e direito, os preços de transferência raramente foram explorados na literatura de gestão. Este artigo explora algumas explicações teóricas sobre os preços de transferência pelas empresas multidivisionais, captando elementos de várias teorias organizacionais – principalmente, teoria institucional, teoria dos custos de transação, e redes relacionais – para desenvolver um modelo conceptual sobre os preços de transferência. Este modelo foca a natureza das transferências internas das empresas multidivisionais, e os ambientes sociais interno e externo. Realçamos a importância dos preços de transferência como uma dimensão estratégica essencial para compreender os fluxos internos à empresa e os custos lhes associados.

résumé / abstract

Si les prix de transfert ont bien été interprétés en économie, comptabilité, finances et droit, ils n'ont été que très rarement exploités dans la littérature de gestion. Cet article exploite quelques explications théoriques sur les prix de transfert de la part des entreprises multidivisionnaires, en empruntant des éléments de plusieurs théories organisationnelles – notamment, la théorie institutionnelle, la théorie des coûts de transaction et les réseaux relationnels – pour développer un modèle conceptuel concernant les prix de transfert. Ce modèle se focalise sur la nature des transferts internes des entreprises multidivisionnaires ainsi que sur le climat social tant sur le plan interne que sur le plan externe. Nous soulignons l'importance des prix de transfert comme une dimension stratégique essentielle afin de comprendre les flux internes au sein de l'entreprise ainsi que les coûts qui en résultent.

Well understood in economics, accounting, finance, and legal research, transfer pricing has rarely been comprehensively explored in organization management literature. This paper explores some theoretical explanations of transfer pricing within multidivisional firms drawing insights from various organizational theories – primarily institutional theory, transaction cost economics, and social networks – to develop a conceptual model of transfer pricing. This model focuses on the nature of multidivisional firms' internal transfers, internal and external technological environments, and internal and external social environments. We highlight the importance of transfer pricing as a key strategic dimension to understand intra-firm flows and their associated costs.

Keywords: theory, value, transfer pricing; intra-firm flows, multidivisional firm.

* Acknowledgment: We are grateful to Gareth R. Jones and Asghar Zarkoobi for their insightful comments on earlier versions of this paper. The usual disclaimer applies.



Kim: "I ... don't understand why it would make sense to pay \$450/ton for pulp [to buy internally from Northwestern's U.S. pulp mills] when I can get it for \$330/ton from Chile."

Ewing: "I understand your motivation for wanting to source the pulp from Chile, but it is important [to buy inside] for the corporation to act as an integrated team."

Barrett and Slape (2000: 597)

The quote above is an excerpt from a phone conversation between Bill Ewing, the Vice President of Northwestern Paper Company¹, and Arthur Kim, the Director of Northwestern's South Korean subsidiary. After this conversation, Ewing likely questioned himself on the advantages and disadvantages of utilizing internal transfer prices. For example, given that some subsidiaries are located in lower tax jurisdictions², would it not be logical to set lower internal transfer prices from the U.S. to those subsidiaries? Would it not be logical to allow the Korean subsidiary to purchase from outside suppliers given that internal transfer prices are much higher than market prices in Chile? Allowing subsidiaries to outsource externally would lead to the bankruptcy of the US subsidiaries, which would not have enough demand for their products? What are the advantages and disadvantages of a reward system based on the allocation of internal consumption? Is the allocation process "fair" to each subsidiary? Is it "fair" to the company as a whole? Questions and doubts on transfer pricing probably haunt not only Mr. Ewing and the Northwestern Paper Company, but more generally all the managers who need to set internal prices for intra-firm flows of goods and services.

Transfer pricing is a major concern for multinational corporations (MNCs) as might be highlighted by the fact that approximately 80% of *Fortune 1000* must select transfer pricing strategies, requiring a complex array of financial, legal, and operational considerations (Eccles, 1985: 2). In addition, intra-firm trade accounts for about 55% of the international trade between the EU and Japan, 40% of the trade between the EU and the US, and 80% of the trade between Japan and the US (Stewart, 1993). That is, a large proportion of the international trade is actually intra-MNC and occurs among subsidiaries of the MNCs. These MNCs rely on internal transfer prices to value their intra-firm flows. Furthermore, transfer pricing is also a concern for governments and regulatory agencies because the manner in which MNCs price these intra-firm flows of tangible and intangible assets (Eden & Boos, 2003) across national boundaries impacts the distribution of tax income among countries. But transfer pricing is also important for the majority of multi-divisional firms, even if they do not carry out international operations.

The *transfer price* is the value (or price) placed on the goods, services and intangibles that are transferred within the firms, as they move from one organizational entity (e.g., a division, an unit, a subunit, a division³) to another within a corporate group (Eccles, 1985; Cravens, 1997). Hence, while the role of *prices* is to efficiently allocate resources in the market, the role of *transfer prices* is to efficiently allocate resources within the firm. Despite substantial interest by scholars, the transfer pricing is still largely regarded as an accounting issue and hence has seen little penetration into the core management literature. Research on transfer pricing has been mainly

1 Northwestern Paper Company is an Oregon-based firm founded in 1916. Northwestern Paper Company had grown into one of the largest U.S. producers of pulp and paper products by the 1950s.

2 As of early 1994, the federal corporate tax rate in the U.S. was 34%, with South Korean taxes ranging from 20% to 34%.

3 In this paper we utilize the terminology subunits, divisions, departments, units and subsidiaries interchangeably.



carried out by economists, accounting professionals, and lawyers. It is not surprising that the primary focus has been on taxation considerations. In addition, much of the existing literature is largely atheoretical or, at least, does not include well-developed theory. Hence, it is also not surprising that the majority of existing research has seldom utilized established management theories to examine other dimensions (e.g., strategic, social networks, technological) of transfer pricing, or the strategic implications of transfer pricing decisions (with some notable exceptions, such as Eccles (1985)). In fact, we have limited knowledge and understanding of fundamental questions such as: why there has been an increase in the variety of transfer pricing practices; how transaction characteristics impact transfer prices; how the technological and business environment influence transfer prices; and how inter-divisional relationships affect the firms' transfer pricing decisions.

In this paper we draw insights from organizational theories and current management research, and integrate these insights into a fairly comprehensive understanding of transfer pricing by multidivisional firms. We specifically focus on three main streams of research: transaction cost economics, institutional theory, and social network theory. We, therefore, examine three aspects that affect firms' transfer pricing decisions: (1) the nature of internal transfers; (2) the firms' internal and external technological environments; and (3) the firms' internal and external social environments. In the first section of the paper, we briefly review the extant literature and research and describe transfer pricing of multidivisional firms. In the second section, we examine the factors that influence transfer pricing and propose a conceptual model that incorporates a strategic dimension to transfer pricing. We conclude with a discussion on the implications for practice and possible future research avenues.

Transfer pricing: focus and approaches

Transfer prices may apply to departments, divisions, subsidiaries, or affiliate business units (Cravens, 1997; Eden & Boos, 2003). The use of transfer pricing emerged with the hierarchical multi-divisional organization. This is because as firms grow they need to organize production in multiple divisions and hence have a tendency to departmentalize knowledge and activities into more specialized subunits (Lawrence & Lorsch, 1967). As Hayek (1937) noted, the division of labor is inevitably accompanied by a division of knowledge. However, the interdependence created by divisional specialization in large multidivisional firms increases intra-firm flows, which necessitates a transfer system to govern these exchanges/flows among divisions. A clear transfer pricing system is also important for divisional managers because they are frequently held accountable for revenues and costs (profit center) (Brickley, Smith, & Zimmerman, 2001).

The concept of transfer price can be traced to the 1880s (Eccles, 1985; see also Cox, Howe, & Boyd, 1997). Notwithstanding, it is worth noting that when discussing the theory of exchange value of material products, in *The Principles of Political Economy*, Harry Sidgwick (1901) recognized the possibility that producers could consume some of their own outputs. This possibility complicated his assumption that products were produced to be sold on the external market. In Sidgwick's years, most firms manufactured only one product or a narrow line of products. The later boom of decentralized multi-unit firms elevated transfer-pricing problems and caught scholars' attention.

Economists and accounting researchers made pioneer contributions to the current understanding of transfer prices. For example, Hirshleifer (1956) first formalized the transfer-pricing "problem" in economics, arguing that the market price was the correct transfer price only when the commodity being transferred was produced in a perfectly competitive market. If the market was not perfectly competitive, or if the market for the transferred commodity did not exist, the "correct" transfer price would be the marginal cost, given certain simplifying conditions⁴. Accounting scholars considered both economic arguments and real business needs, and devoted research efforts to

⁴ Hirshleifer's analysis is based on the assumptions of technological independence and demand independence.



taxation-minimization concerns (e.g., Grebmer, 1987) and the development of a double accounting system (e.g., Boer, 1999). Undeniably, saving tax money is beneficial for the firms' profitability in the short term, but ignoring internal coordination may turn out to be detrimental for the firms' long-run profitability. Albeit tax is indeed a potentially important factor in determining an optimal transfer price, by no means it is the only one.

Two conditions make transfer pricing an unavoidable component for a multidivisional firm's efficiency. First, the agency hazards within multidivisional firms make transfer pricing necessary for internal management (Ouchi, 1979; Eisenhardt, 1989; Govindarajan & Fisher, 1990). There are at least two general types of agency problems that can be observed in large multidivisional firms: (1) the division's misrepresentation of the firm's interests as a whole, and (2) the conflicts among the divisions, which convey negative spillover effects (Eden & Li, 2003). Thus, an "ideal" transfer pricing system depends on the comparison of the firms' total costs and benefits; that is, the spillovers between divisions must be included in the transfer price. Unfortunately, as we will discuss, an ideal system, although simple to state conceptually, is often difficult to implement in practice and requires the formulation and interpretation of the focal firm's strategy.

Second, imperfect and asymmetric information (Ouchi, 1979; Eisenhardt, 1989; Govindarajan & Fisher, 1990) justifies the existence of a transfer pricing method even in the absence of other agency problems. Perfect information may not be attainable due to (1) the unavailability of certain information to the central management (such as the corporate headquarters) or the other divisions, and/or (2) the difficulties, or high costs, of moving information across subunits. For example, in large multidivisional firms knowledge generally resides at lower levels within the firm where it assumes a private nature and tends to be costly to either transfer and/or verify by outsiders (Szulanski, 1996). Under conditions of imperfect information, the performance evaluation of business units/divisions requires establishing transfer prices for internally exchanged goods or services (Egelhoff, 1982; Eccles, 1985). Because transfer pricing affects performance evaluations and hence managers' rewards, dispute over the transfer price between divisions is "virtually inevitable" (Brickley et al., 2001: 438). Transfer pricing serves not only as a system for internal efficient allocation of resources/costs, but it is also a mechanism for the coordination of subunits.

Firms generally choose one of the three main approaches to value internal transfers, these are: the negotiated price, the adjusted external-market price, and the cost-based price (see, for example, Eccles, 1985; Cravens, 1997). These approaches vary in the amount of subunit autonomy (see Table 1). A *negotiated price* is set through internal bidding, or direct negotiation, between the seller and the buyer divisions. This approach involves little or even no higher-level management. Because internal transfers only occur when both parties agree on an acceptable price, it is common to designate this as "internal market price". Internal-market prices are employed when external referent prices do not exist or the firm's strategy requires divisional flexibility. An *adjusted external-market price* is set in proximity to the external market prices and hence reduces the division managers' autonomy to set the transfer price. For instance, an adjusted external-market price may be determined as the market price minus a fixed discount, the best price to an outsider during a specific period, or the negotiated price with a listed price range. A *cost-based price* is set drawn from the supplier's costs. This approach allows the selling division to charge a markup on the cost to cover overhead and provide a profit margin. This solution leaves the selling division with little flexibility in manipulating transfer prices because it requires the division to expose all cost-related information. Table 1 summarizes these three different transfer pricing approaches and lists examples for each.



Table 1 – A typology of transfer pricing

Low subunit autonomy ←		High subunit autonomy →	
Cost-based price	Adjusted external-market price	Negotiated/internal-market price	
Information on supplier costs is referred to while setting transfer prices.	Prices on the external market serve as the referent for determining the values of internal transfers.	Managers of the trading profit centers establish a price that is acceptable to both the seller and the buyer before the exchange can be consummated.	
e.g., actual full production cost; standard production cost; full production cost plus a mark up; etc.	e.g., market price less a discount; best price to an outsider during a specific period; negotiated price with listed price range; etc.	e.g., negotiated prices between subunits, bidding.	

It is worth noting that the boundaries between these three approaches are not clear-cut. In fact, this classification in three approaches does not prevent firms from utilizing other transfer-pricing methods that are better tailored to their idiosyncratic needs. For instance, the OECD transfer pricing guidelines were first issued in 1979 and have been extended and revised periodically. Although these guidelines have become internationally respected, OECD has been frequently challenged by comparability standards for the application of the comparable uncontrolled price (CUP) method.

The transfer pricing methods outlined by the OECD fall in two main categories: the traditional transaction methods and the transactional profit methods. The traditional transaction methods entail the *comparable uncontrolled price (CUP) method*, which adopts as the transfer price the price that is used by an arms length party in a similar transaction; the *resale price method* which uses the arms length resale price of the product less an arms length commission / expense to arrive at the transfer price; and the *cost plus method*, which sets to compare a selling price using the sum of costs, plus overheads, plus profits arrived at in dealing with an arms length party to the actual cost plus overhead to arrive at the mark-up percentage. Hence, the mark-up calculated plus the total actual transfer cost will result in the transfer price.

On the other hand, the transactional profit methods include the *profit split method* and the transactional net margin method. The profit split method sets that the total profit of the transaction made between the non-arms length parties is allocated on a fair basis to each of the parties, such that the allocation will depend on, for instance, the functions carried out, the assets employed and risks taken by each party. The transactional net margin method determines an arms length net profit margin and applies that to the total cost of the transaction and calculates the notional net profit. Adding this notional net profit to the total cost gives the transfer price.

The methods generally require to obtain and consider data about potential comparables. However this is an hard task, as a report by PriceWaterhouseCoopers "putting a comparability analysis and search for comparables into perspective" advances. External data is thus often required but obtaining such data might be difficult at best and probably virtually or impossible. For example, distributors may distribute the products of several suppliers and will not likely disclose their selling arrangements nor the profits made on specific products. Hence, direct comparisons of prices or margins on the products is impossible and any comparisons – even if adjustments may be made for possible market differences – would have to be on the overall profits made by the distributor.

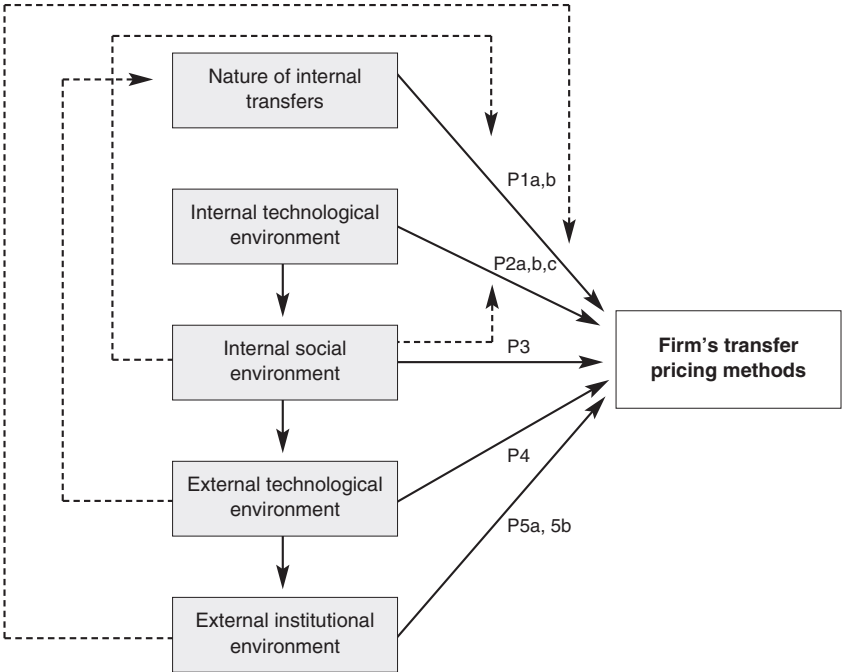


A conceptual model of transfer pricing

To better understand transfer pricing within large multi-unit firms through management lenses, we propose a conceptual model of transfer pricing. This model integrates the insights from three main organizational theories – i.e., institutional theory, transaction cost economics, and social networks theory – that have proved useful in explaining other organizational phenomena. We trust that the utilization of these theories on transfer-pricing research may provide insightful perspectives and highlight the importance of transfer pricing specifically in corporate strategy and international management.

In our conceptual model, we examine various conditions that may affect firms' transfer pricing decisions. Specifically, we investigate how the nature of internal transfers, firms' technological environments, and firms' social environments may influence transfer pricing. Figure 1 summarizes the main propositions advanced in the following sections. We focus on exploring the direct effects of these three factors on firms' transfer pricing decisions, and acknowledge that an explanation of possible interactions is beyond our scope, but it is an avenue for future studies.

Figure 1 – A conceptual model of transfer pricing



Note: Dotted lines represent examples of relationships that are not covered in the current paper.

The nature of internal transfers

Transfer pricing decisions are fundamentally influenced by the characteristics of the internally transferred products⁵ (Adler, 1996). There are two critical dimensions of these internal transfers. First, transfer-pricing methods are likely to vary through the life cycle of the products subject to internal transfers. Hence, defining a transfer price for a product is even more complex for firms because this price is bound to vary as the focal products evolve along their life cycles (i.e., from introduction to growth, maturity, and decline). To some extent transfer prices are based on the availability of external referent prices. The rationale is rooted in classical economics arguments that in competitive markets the market price is the best reference for evaluating internally transferred products (Hirshleifer, 1956) and set a price for these internal transfers. However, when new products are first introduced, it may be difficult to find external market prices that may serve as a reference price; indeed an external market price may simply not exist. In contrast, it is easier to utilize external market prices as reference prices for mature products (Cats-Baril, Gatti & Grinnell, 1988). Therefore, it seems reasonable to suggest that in many instances the internal transfers of newly developed products (or innovations) will likely be priced on the basis of manufacturing costs due to the lack of an external reference price, and, conversely, the valuation of internal transfers of mature products may rely on existing external market prices.

Second, transfer prices are likely to vary throughout a multidivisional firm because intra-firm transactions involve different degrees of asset specificity. Williamson (1985: 55) defined asset specificity⁶ as "durable investments that are undertaken in support of particular transactions, the opportunity cost of which investment is much lower in best alternative uses or by alternative users should be original transaction be prematurely terminated". In the presence of asset specificity, hold-up and moral hazard problems may emerge, and either the selling and/or the buying subunit may engage in opportunistic behaviors. For example, when the purchasing subunit refuses to acquire from the seller, the seller's investments in assets specific to the exchange cannot be inexpensively withdrawn or reassigned to other uses (Williamson, 1985; Spicer, 1988). Since the external market for such idiosyncratic assets is limited, external reference prices may not be available. Additionally, the potential *ex post* opportunistic behavior of the buyer may decrease the selling unit's negotiation power once the investment is made. To eliminate potential transaction hazards related to asset specificity, cost-based prices are favored over negotiated prices by multi-unit firms, but demand proximate monitoring of the manufacturing processes (Spicer, 1988; Colbert & Spicer, 1995). Therefore, when standardized intermediate products are the objects of internal transfer, market prices will likely be the primary basis for setting internal transfer prices. When internally transferred intermediate products involve a moderate degree of customization, internal manufacturing costs will likely play a greater role in the initial negotiations to set transfer prices, and in any *ex-post* proposal to adjust them. Finally, when the internally transferred intermediate product is idiosyncratic and involves a large transaction-specific investment, it seems reasonable to suggest that internal manufacturing costs will likely be the primary basis for setting transfer prices, and that a larger degree of central control over the make-or-buy decision may be needed.

Proposition 1: *The characteristics of the goods transferred internally affect firms' transfer pricing method, such that:*

Proposition 1a: *Firms are more likely to utilize cost-based transfer prices to value internal transfers of newly developed products, and to utilize adjusted external-market transfer prices to value internal transfers of mature products.*



5 This paper employs "product" in a broad sense to include tangible and intangible goods, technologies, and services.

6 Williamson (1985) identified four different types of asset specificity: site, physical asset, human asset, and dedicated assets specificity.



Proposition 1b: *Firms are more likely to utilize cost-based transfer prices to value internal transfers of idiosyncratic products, and to utilize adjusted external-market transfer prices to value internal transfers of standardized products.*

Internal Technological Environment

The 'internal technological environment' refers to the degree of interdependence across different units within a firm that stems from the technological requirements of the activities performed by the firm. In this paper, we use Thompson's (1967) classification of technologies (i.e., long-linked, mediating, and intensive technologies) to develop the following arguments. The *long-linked technologies* represent the kind of serial interdependence within firms (i.e., action Z can be performed only after the successful completion of action Y) that can be best observed, for example, in mass assembly lines of standardized products. In these instances, to assure serial coordination, central control will tend to be high and the valuation of manufacturing costs will likely be based on attributing values to the intermediate goods transferred within the firm. This is, it seems reasonable to suggest that firm operating long-linked technologies will tend to define internal transfer prices based on costs incurred.

The *mediating technologies* may be best observed in service firms linking different types of clients to each other (cfr. Thompson, 1967). For instance, banks serve as the "bridge" for the depositors and the borrowers. These organizations rely on standardization as the mechanism to coordinate among organizational units in firms operating with mediating technologies. Given that in these firms the internal competition may have a positive impact on the units' performance, we suggest that external market prices will likely be used as referrals to set internal transfer prices. Lastly, the *intensive technologies* are characterized by a reliance on feedbacks from the product itself, and the technologies are largely customized. Under these conditions, it is likely that the costs for internal transfers are difficult to be determined. Moreover, it is probable that often referent market prices will not exist. Therefore, we suggest that internal transfer prices will be settled through internal negotiation between the subunits involved.

Proposition 2a: *Firms are more likely to utilize cost-based prices when long-linked technologies are embedded in internal transfers.*

Proposition 2b: *Firms are more likely to utilize adjusted market-based prices when mediating technologies are embedded in internal transfers.*

Proposition 2c: *Firms are more likely to utilize negotiated prices when intensive technologies characterize the inter-linkages among the activities originating the products for internal transfers.*

Internal Social Environment

The transfer-pricing problems only arise within a recognizable social system (e.g., an organization). Hence, additional insights may be drawn from considering transfer pricing in a broader social system context (Granovetter, 1985) in which internal flows occur. That is, we may gain insights by considering the internal social interfaces, or social networks, among subunits. Social networks can be defined as the collectivity of individuals, or individual groups, among whom exchanges take place and are supported by shared norms of trustworthiness (Dubini & Aldrich, 1991; Gulati, 1995; Liebeskind et al., 1996) and social control mechanisms (Coleman, 1988). In fact, firms may be considered as networks of business units each performing specific functions and activities (Ghoshal & Nohria, 1989; Powell & Smith-Doerr, 1994; Burt, 1997). Buckley and Casson (1998) documented the shift in contemporary organizations away from bureaucratic to newer, more flexible, possibly network-type organizational forms. This shift brings to the forefront the importance of social capital (particularly trust) as a major coordination mechanism within the organization (Gulati, 1995). As Arrow (1974: 23) stated "[t]rust is an important lubricant of a social system. It is extremely efficient; it saves a lot of trouble to have a fair degree of reliance on other people's word".



Transfer pricing, hierarchical authority, and trust are largely intertwined as firms employ these three control mechanisms to achieve governance and operational efficiency. Transfer-pricing methods provide managers with another tool for coordination (Westland, 1992), in addition to hierarchical authority and trust. Various transfer-pricing methods are employed to match different degrees of authority and trust to achieve the desired level of control over internal transfers of both tangible products and intangible assets (Eden & Boos, 2003). Moreover, these three control mechanisms do not substitute each other; rather, they tend to be largely complementary. For example, if there is more trust among the subunits, the quality, timeliness and speed of information flows will be higher and will spread across different divisions facilitating mutual understanding among the subunits (Zucker, 1986). Thus, high-levels of trust attenuate the need for authority's involvement and limit the need for strict transfer pricing mechanisms. Stated differently, inter-unit trust renders easier flows of information and reduces the uncertainties involved in interdivisional dependency.

Therefore, we suggest that a higher level of trust between subunits is likely to lead to the use of negotiated transfer prices. Conversely, lower level of trust restricts information flows beyond formal report systems as imposed by hierarchical control. In these instances, all knowledge about internal transfers is either the reflection of external market prices (when they exist) or made known by headquarter requirements. Hence, it seems reasonable to suggest that a lower level of trust between subunits is likely to be associated with the use of adjusted market-based prices and/or cost-based prices.

Proposition 3: *Firms are more likely to utilize negotiated transfer prices when inter-division trust is high, and to utilize adjusted external-market prices and/or cost-based prices when inter-division trust is low.*

External Technological Environment

The 'external technological environment' refers to the pace of technological changes for the whole industry. It is likely that firms operating in stable external technological environment may more accurately make predictions on the major technological changes and their implications for firm performance, resources, and survival. In contrast, firms in unstable external technological environments will find it more hazardous to predict potential changes of the main technologies and the outcome of those changes (Lant & Mezias, 1990; Brews & Hunt, 1999). The environmental (un)certainty may be assessed by the frequency of technological change, such that the more frequently major technologies change in an industry, the more uncertainty firms will experience (Lawrence & Lorsch, 1967). Our proposition is that the characteristics of the external technological environment (e.g., in terms of technological stability) are likely to impact on the definition of the transfer prices firms use.

When technologies are fairly stable the products tend to be reasonably standardized. Hence, we suggest that the easiest and cheapest way for firms in stable technological environments (i.e., with standardized products) to value internal transfers may be simply to utilize extant external market prices. Utilizing external market prices as referent values for inter-unit flows enables firms to save the costs of detecting and governing agency problems. Conversely, when technologies are unstable (i.e., heterogeneous products), firms may choose to internalize the links of their value chain (as transaction cost theory suggests – see, for example, Williamson, 1985). It is difficult for firms facing unstable external technological environments to find external referent prices. In fact, even when an open market price exists, referent prices may not be appropriate for firms facing different forms of technologies and pace of technological change. Therefore, we suggest that firms in unstable technological environments are more likely to utilize cost-based and/or negotiated transfer prices.

Proposition 4: *Firms are more likely to utilize adjusted external-market prices when the external technological environments are stable, and to utilize cost-based and/or negotiated prices when the external technological environments are unstable.*



External Social Environment

As any other organizational activity and decisions, transfer pricing should not be analyzed in isolation of the firms' external social context (Granovetter, 1985). Firms are not atomistic actors competing for profits against each other in a perfect marketplace (Gulati, 1998). Instead, they are embedded in networks of social, professional, and exchange relationships with other organizations and agents in their surrounding environments (Granovetter, 1985). This view entails an open systems perspective that is akin to institutional theory (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983) and represents a move towards recognizing that the organization and its activities are integrated not only with an external technological environment, but also with an external social environment (Scott, 1998). Firm's success is contingent upon the extent to which it is able to gain legitimacy in the host marketplace.

Firms need to be embedded in their social environment to gain legitimacy and assure firms' survival and growth (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983). To gain legitimacy, organizations respond to institutional forces placed on them by the external social agents (Oliver, 1990). DiMaggio and Powell (1983) specified three mechanisms firms may utilize to "fit" within the host environment and designated the process as isomorphism. As an organization seeks legitimacy it may endeavor to resemble (or become isomorphic) other firms operating in the host environment through one of three processes: coercive, mimetic, and normative. *Coercive* isomorphism emanates from an external authority and results in the need to conform to the expectations of other organizations from which the focal firm depends for resources. *Mimetic* isomorphism is atypical response to conditions of uncertainty and involves imitating incumbent firms (DiMaggio & Powell, 1983; Haunschild & Miner, 1997; Haveman, 1993). According to Haveman (1993) the focal firm may utilize successful firms, large firms, firms of similar size, or firms in the same industry as the referent others to imitate strategies and market positions. Finally, *normative* isomorphism is typically a reflection of the influence of professional communities, who by their actions shape organizational forms and practices. For example the knowledge produced by academic specialists and the norms created through industry associations determine the degree of normative pressures upon firms. It seems reasonable to advance that as an internal practice with broad impact on the firms' operations, the selection of transfer pricing method is likely to be subject to the firms' institutional environment.

Organizational practices are often either direct reflections of, or strategic responses to, rules and structures built into their larger environments (DiMaggio & Powell, 1983; Oliver, 1997; Scott, 1998). For example, firms' transfer pricing has to comply with the laws, regulations, and rules exerted by its external environment (coercive pressures). Section 482 regulations issued by the US Internal Revenue Service (IRS) are the basis for the US firms' transfer pricing methods. These regulations represent the coercive/regulative institutional pressures for all US firms. The industry associations also often issue reference prices for intermediate products. Although these are commonly labeled as "recommended transfer pricing", firms that fail to comply with these "recommendations" may face legal disputes or suffer collective sanctions. Tang (2002) noted that normative isomorphism in transfer pricing practices has been observed in recent years. It is worth noting that due to the complexity of government regulations on transfer pricing, firms increasingly turn to professional companies (or consultants) for aid in establishing transfer prices (Ernst & Young, 2001). This is more complex for multinational firms carrying operations in several countries and facing different sets of regulations.

It seems reasonable to suggest that transfer-pricing methods can be learned or imitated. That is particularly true when transfer pricing methods can be observed directly (Gox, 2000). Even though transfer-pricing practices are typically not "crystal-clear" to outsiders and involve some ambiguity, knowledge on transfer pricing methods can still flow across organizational boundaries through the movement of executives, communication between personnel, or some form of industry associations and meetings. Usually firms' decisions to imitate other firms' transfer pricing methods are largely based on the analysis of a causally ambiguous relationship between transfer pricing practices and firm success. Notwithstanding, the salience of the outcomes of different



transfer pricing methods and the level of uncertainty involved will likely determine how imitation occurs (Haunschild & Miner, 1997). That is, when faced with uncertainty, organizations tend to rely more on social indicators, and on the observation of other firms' transfer pricing methods. In these instances, imitation becomes more likely. Thus, when the causality between the transfer pricing method and firm performance is vague and the industry environment is unstable, imitation of seemingly successful organizations in the same industry (possibly even across industries) may be utilized to enhance firm's likelihood of survival.

Proposition 5a: *Firms' external institutional environment is likely to affect transfer pricing either through government/industrial regulations, professional norms, and/or imitation of successful firms.*

In the late 1970s, Meyer and Rowan (1977) stressed firms' difficulties to adjust to both institutional expectations and the need for efficiency. The authors identified two general problems. First, technical activities and demands for efficiency create conflicts and inconsistencies in an institutionalized organization's efforts to conform to the ceremonial rules of production. Second, because these ceremonial rules are transmitted by myths that may arise from different parts of the environment, these rules may conflict with each other.

At different stages of institutionalization, the balance between survival and efficiency is likely to vary. For example, in the pre-institutional stage (Barringer & Milkovich, 1998), the tendency to imitate incumbent firms is low for several reasons. First, the relationship between certain practices and superior performance has not been completely disclosed. Second, the public has not formed a stereotype of legitimacy regarding those practices. Therefore, in the pre-institutional stage institutional pressures to adopt specific transfer-pricing methods are low. Hence, we suggest that decisions to comply with the institutional environment depend mostly on economic and technical considerations. In other words, efficiency considerations are likely to overrun external institutional pressures. However, as more organizations adopt a certain transfer-pricing method the pressures to conform to prevailing practices is likely to increase. The logic – “if leading companies are doing it, so should I” – plays an increasingly important role, while economic efficiency rationale is likely to become less important, or even taken-for-granted by follower firms.

Furthermore, it is likely that different firms have different abilities to resist external institutional pressures. For example, Barringer and Milkovich (1998) noted that firms' size is an important indicator of firms' ability to resist institutional pressures and to initiate actions that break away from prevailing institutional norms. This is because large firms possess more slack resources that increase firm's resilience and resistance to institutional pressures, than small firms (Greening & Gray, 1994). Therefore, it is likely that the institutional environment may be more influential to small firms than to large firms in setting the terms for internal transfer prices.

Proposition 5b: *Firms' concurrent pursuit of efficiency and legitimacy in their institutional environment influences their selection of transfer pricing method.*

Discussion and concluding remarks

This paper contributes to the transfer pricing literature by providing a relatively comprehensive set of factors that affect firms' transfer pricing methods. In this paper we explore the impact on transfer pricing of the main aspects – the nature of the internal transfers, firms' technological environment, and firms' social environment. By examining transfer pricing through various management theoretical lenses, we offer new insights in a parsimonious model of firms' transfer pricing decisions. This is important because extant transfer pricing research has been largely fragmented and restricted to economics, accounting, taxation, and finance studies. By pooling a more diverse literature and ways to analyze transfer pricing, our study contributes to a better understanding of transfer pricing in large multidivisional firms.

When observing taxation issues it is important to pay further attention to the correlative adjustments advanced by the OECD. Correlative adjustments refer to those adjustments that



create an increase or decrease in the tax imposed on one member of the group of controlled taxpayers correlating to the “*primary adjustment*” made in respect of another member of the same group. The adjustments may refer to the income of the group member or to an allowance of relief under a *foreign tax credit* or *exemption mechanism*. Moreover, it is relevant the possibility that firms in many countries now have (namely in Portugal) of making advanced rulings as a manner to reduce uncertainty in setting up appropriate transfer prices. These should permit the reduction of litigation between corporations and tax authorities, by establishing an advance pricing arrangement that provide tax payers an opportunity to reach an early agreement with tax authorities on the future application of the “arm’s-length principle” in their international transactions with related parties. In essence, this means that the tax authorities will not make any adjustments to the transfer price if the tax payers stick to the principles agreed. The advantage is also that firms may know in advance the tax treatment of international dealings, thus mitigating uncertainty.

Although in this paper we refer to product in a broad sense to include tangible and intangible goods and services, the establishment of transfer prices for services are also rather complex. Moreover the financial relationships between firms in a group, or between subsidiaries of the same parent MNC, are affected by transfer pricing. In this regard, the thin-capitalization rules were introduced to cover loans and credit provided by shareholders. These rules apply to every agreement where one party (the lender) is obligated to transfer to the other party (the borrower) a specified amount of money, and the borrower is obligated to repay that amount. That is, for the application of thin-capitalization rules, a loan includes all types of financial instruments, bond issues, irregular deposits or interest-bearing investments.

This paper has various implications for both practitioners and academic researchers. For practitioners, we offer a parsimonious model for the analysis of the intertwined determinants of transfer pricing by identifying the major factors that should be taken into consideration in complex transfer pricing decisions. For example, the design of a reward system is an important puzzle for improving firm performance. However, for a deliberately designed reward system to work, it must be adjusted to the transfer pricing method. Transfer pricing methods based on negotiation may lead to huge waste of time and effort when the evaluation and reward of subunits are based on their individual financial performance. For academic research, we identify an important research gap that has been largely unattended to. Transfer pricing carries significant inferences for the firm’s strategic management, which warrants more attention from researchers. In addition to the arguments developed in this paper there are various promising avenues for future research. For instance, future research may observe specific aspects of each of the factors we examined, such as the impact of strategic partnerships and alliances in the context of the external social environment.

In addition, several interaction possibilities related to firms’ internal social environments may be analyzed. First, transfer prices, trust, and authority may be jointly used to cope with asset specificity. In large multidivisional firms, it is often difficult to assess accurately asset specificity, and relatively autonomous subunits typically have the option to buy outside. Although the hierarchical governance has been suggested to incorporate the production of idiosyncratic assets to reduce opportunistic hazards (Williamson, 1985), the hierarchical control of asset specificity arising from inside may not be sufficient. Under such conditions, trust and transfer pricing methods may be jointly utilized and possible interactions should be studied. Second, social relationships need to be taken into consideration when analyzing how the technologies utilized require certain transfer pricing methods. Due to information asymmetry between the headquarters and the subunits, it is impossible to exert complete control over each internal transfer. Thus, trust may have a facilitating role on the definition of the transfer prices when technological requirements are critical. Therefore, the interaction between trust and technological requirements appears interesting for future research.

Further, the uncertainty involved in a firm’s technological environment may also exert influence on its simultaneous consideration of survival and efficiency (Meyer & Rowan, 1977). This is

because when faced with unstable and uncertain environments organizations tend to imitate the practices of other organizations that they perceive as successful (Haveman, 1993). If high technology industries experience higher uncertainty than traditional/mature industries, it is likely that we may observe higher variety of transfer-pricing methods in high-technology industries than in traditional/mature industries.

Moreover, headquarters may hire transfer pricing not only to save on tax but to influence possible negotiations between the management and the workers⁷. The artificially established prices can generate profit/loss statements to show results in favor of the management's negotiation against requests for wage increases, for instance. This is even more salient in a situation where developed country MNCs outsource manufacturing to developing economies' firms.

This paper focuses on multidivisional firms regardless of their geographic scope. Transfer pricing decisions and methods are not bound exclusively to MNCs. Nonetheless, the MNCs may encounter more difficulties in transfer pricing than their domestic counterparts. This is also because MNCs operate across taxation jurisdictions that make both taxation considerations and internal coordination issues even more complex. For instance, with the support of information technology and advanced transportation methods, more and more MNCs have established central locations for the acquisition of inputs that are later ordered by subsidiaries for production⁸. Under such organization structures, transfer prices can even become an important competitive weapon in the subsidiaries' fight for survival. This further complicates the detection of a "reasonable" reference price for comparison. Moreover, MNCs are likely to face additional differences across their internal institutional environments, influencing the selection of transfer pricing methods for foreign subsidiaries. Further research may be prospective to examine how an MNC's transfer pricing strategy balances between external and internal institutional pressures, and the pressures imposed by the home and host country institutional environments.

To conclude, transfer pricing concerns are not bound only to taxation considerations. Both the characteristics of internal transfers, internal and external technological environments, and internal and external social environments exert influences on the transfer pricing practices adopted in a multidivisional firm. Therefore, transfer pricing should be treated as a key strategic dimension in the management literature and the in practitioners' checklist.



⁷ We thank the reviewer for this point.

⁸ We are in debt to a review for this observation.



Referências Bibliográficas

- Adler, R. (1996) Transfer pricing for world-class manufacturing, *Long Range Planning*, 29, 1: 69-75.
- Arrow, K. (1974) *The limits of organization* (1st ed.), New York, Norton.
- Barrett, M. E.; Slape, M. (2000) Cast study: Northwestern Paper Company. *Thunderbird International Business Review*, 42, 5, 597-602.
- Barringer, M.; Milkovich, G. (1998) A theoretical exploration of the adoption and design of flexible benefit plans: A case of human resource innovation, *Academy of Management Review*, 23, 2, 305-324.
- Boer, D. (1999) *Tax aspects of transfer pricing*, 1-31, Ernst & Young's Transfer Pricing Group.
- Brews, P.; Hunt, M. (1999) Learning to plan and planning to learn: Resolving the planning school/learning school debate, *Strategic Management Journal*, 20, 10, 889-913.
- Brickley, J.; Smith Jr., C.; Zimmerman, J. (2001) *Managerial economics and organizational architecture* (2nd ed.), New York, McGraw-Hill/Irwin.
- Buckley, P. J.; Casson, M. (1998) Models of the multinational enterprise, *Journal of International Business Studies*, 29, 1, 21-44.
- Burt, R. S. (1997) The contingent value of social capital, *Administrative Science Quarterly*, 42, 2, 339-365.
- Cats-Baril, W.; Gatti, J.; Grinnell, D. (1988) Transfer pricing in a dynamic environment, *Management Accounting*, LXIX, 8, 30-33.
- Colbert, G.; Spicer, B. (1995) A multi-case investigation of a theory of the transfer pricing process, *Accounting, Organizations and Society*, 20, 6, 423-456.
- Coleman, J. (1988) Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, 94, Supplement, S95-S120.
- Cox, J.; Howe, W.; Boyd, L. (1997) Transfer pricing effects on locally measured organizations, *Management Accounting*, March/April, 20-29.
- Cravens, K. (1997) Examining the role of transfer pricing as a strategy for multinational firms, *International Business Review*, 6, 2, 127-145.
- DiMaggio, P.; Powell, W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 2, 147-160.
- Dubini, P.; Aldrich, H. (1991) Personal and extended networks are central to the entrepreneurial process, *Journal of Business Venturing*, 6, 5, 305-313.
- Eccles, R. (1985) *The transfer pricing problem: A theory for practice*, Lexington, Mass., Lexington Books, c1985.
- Eden, L.; Boos, M. (2003) *Transfer pricing issues in the 21st century*. Paper presented at the Eastern Academy of Management, Oporto, Portugal.
- Eden, L.; Li, D. (2003) *Who should set transfer prices?* Paper presented at the Strategic Management Society 23rd Annual International Conference, Baltimore, Maryland.
- Eden, L.; Yeung, B. (2003) *Transfer pricing: Thinking like a manager*. Paper presented at the Academy of Management Annual Meeting, Seattle, WA.
- Egelhoff, W. G. (1982) Strategy and structure in multinational corporations: An information-processing approach, *Administrative Science Quarterly*, 27, 3, 435-458.



Eisenhardt, K. M. (1989) Agency theory: An assessment and review, *Academy of Management Review*, 14, 1, 57-74.

Ernst & Young (2001) *Transfer pricing 2001 global survey: Making Informed Decisions in Uncertain Times*, Washington, DC, Ernst and Young International.

Ghoshal, S.; Nohria, N. (1989) Internal differentiation within multinational corporations, *Strategic Management Journal*, 10, 4, 323-337.

Govindarajan, V.; Fisher, J. (1990) Strategy, Control Systems, and Resource Sharing: Effects on Business-Unit Performance, *Academy of Management Journal*, 33, 2, 259-285.

Gox, R. (2000) Strategic transfer pricing, absorption costing, and observability, *Management Accounting Research*, 11, 327-348.

Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: The problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, 3, 481-510.

Grebmer, K. (1987) International transfer pricing in pharmaceutical industry, *Intertax*, 4-5, 92-99.

Greening, D.; Gray, B. (1994) Testing a model of organizational response to social and political issues, *Academy of Management Journal*, 37, 3, 467-498.

Gulati, R. (1995) Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choices in alliances, *Academy of Management Journal*, 38, 1, 85-112.

Gulati, R. (1998) Alliances and networks, *Strategic Management Journal*, 19, 4 – Special Issue Supplement, 293-317.

Haunschild, P.; Miner, A. (1997) Modes of interorganizational imitation: The effects of outcome salience and uncertainty, *Administrative Science Quarterly*, 42, 3, 472-500.

Haveman, H. (1993) Follow the leader: Mimetic isomorphism and entry into new markets, *Administrative Science Quarterly*, 38, 4, 593-627.

Hayek, F. (1937) Economics and knowledge, *Economica*, February, 33-54.

Hirshleifer, J. (1956) On the economics of transfer pricing, *Journal of Business*, 29, July, 172-184.

Holmstrom, B.; Tirole, J. (1991) Transfer pricing and organizational form, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 7, 201-288.

Lant, T.; Mezias, S. (1990) Managing Discontinuous Change: A Simulation Study of Organizational Learning and Entrepreneurship, *Strategic Management Journal*, 11, Summer, 147-179.

Lawrence, P.; Lorsch, J. (1967) *Organization and environment; managing differentiation and integration*, Boston: Division of Research Graduate School of Business Administration Harvard University.

Liebeskind, J.; Oliver, A.; Zucker, L.; Brewer, M. (1996) Social networks, learning, and flexibility: Sourcing scientific knowledge in new biotechnology firms, *Organization Science*, 7, 4, 428-443.

Meyer, J.; Rowan, B. (1977) Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, 2, 340-363.

Oliver, C. (1990) Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions, *Academy of Management Review*, 15, 2, 241-265.

Oliver, C. (1997) Sustainable competitive advantage: Combining institutional and resource-based views, *Strategic Management Journal*, 18, 9, 697-713.

Ouchi, W. (1979) A conceptual framework for the design of organization control mechanisms, *Management Science*, 25, 833-848.



Powell, W.; Smith-Doerr, L. (1994) Networks and economic life, in Smelser, N.; Swedberg, R. (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 368-402.

Scott, W. (1998) *Organizations: Rational, natural, and open systems* (4th ed.), Upper Saddle River, N. J., Prentice Hall.

Sidgwick, H. (1901) *The Principles of Political Economy* (3rd ed.), London, Macmillan.

Spicer, B. (1988) Towards an organizational theory of the transfer pricing process, *Accounting, Organizations and Society*, 13, 3, 302-322.

Stewart, T. (1993) The new face of American power, *Fortune*, July 26, 72.

Szulanski, G. (1996) Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm, *Strategic Management Journal*, 17, Winter, 27-43.

Tang, R. (1993) *Transfer pricing in the 1990s: tax and management perspectives*, Westport, Conn., Quorum Books.

Tang, R. (2002) *Current Trends and Corporate Cases in Transfer Pricing*, Westport, Conn./London, Quorum Books.

Thompson, J. (1967) *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*, New York, McGraw-Hill.

Westland, J. (1992) Congestion and network externalities in the short run pricing of information system services, *Management Science*, 38, 7, 992-1009.

Williamson, O. E. (1985) *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, New York, Free Press.

Zucker, L. (1986) Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920, *Research in Organizational Behavior*, 8, 53-111.

O efeito da família jurídica na transposição da directiva das ofertas públicas de aquisição

Carlos F. Alves* CEMPRE** – Faculdade de Economia, Universidade do Porto

resumo

résumé / abstract

A Directiva das OPA conferiu alguns graus de liberdade aos Estados-membros. O nível real de harmonização do regime *anti-takeover* obtido na UE após a transposição da Directiva foi, concomitantemente, reduzido. Neste estudo indagou-se sobre se a hierarquia de sistemas jurídicos, no que respeita à protecção dos investidores, estabelecida por La Porta et al. (1998), teve reflexo na transposição da Directiva, tendo-se concluído que os países de família jurídica do tipo *civil law* de origem francesa adoptaram soluções menos favoráveis ao funcionamento do mercado de controlo de empresas que os demais. Porém, os países com *civil law* de origem escandinava ou alemã adoptaram, em geral, soluções mais favoráveis ao funcionamento desse mercado do que os países de *common law*. Além disso, encontrou-se evidência de que os países efectuaram as suas escolhas em conformidade com a importância dos respectivos mercados de capitais.

La Directive des Offres Publiques d'Achat a accordé quelque degré de liberté aux États membres de l'UE. Le niveau réel d'harmonisation du régime *anti-takeover* obtenu au sein de l'UE après la transposition de la Directive a été réduit. Dans cette étude, on s'est posé la question de savoir si la hiérarchie de systèmes juridiques, en ce qui concerne la protection des investisseurs, établie par La Porta et al. (1998), a eu un effet sur la transposition de la Directive: on en a conclu que les pays de famille juridique du type *civil law* d'origine française avaient adopté des solutions moins favorables au fonctionnement du marché de contrôle de sociétés que les autres. Néanmoins, les pays du type *civil law* d'origine scandinave ou allemande ont adopté en général, des solutions plus favorables au fonctionnement de ce même marché que les pays du type *common law*. En outre, une évidence s'impose: les pays ont effectué leurs choix conformément à l'importance des marchés de capitaux respectifs.

The Takeovers Directive conferred some degrees of freedom to the EU member countries. The real level of harmonization of the anti-takeover regimen after the transposition of the Directive was, concomitantly, reduced. This study investigates whether, in terms of investor protection, the hierarchy of legal systems established in La Porta et al. (1998) has had any impact on the transposition of the Directive. The paper concludes that countries of civil law of French origin chose solutions which were less favorable to the functioning of the market for corporate control. However, vis-à-vis countries with common law, countries with civilian law of Scandinavian or German origin chose solutions more favorable to the functioning of this market. Moreover, the paper finds evidence that countries made their choices in conformity with the importance of the respective stock markets.

* O autor agradece a Victor Mendes, ao Director da revista e a um *referee* anónimo os contributos e sugestões recebidas.

** O CEMPRE é apoiado pela FCT através do POCTI do QCA III, o qual é financiado pelo FEDER e por fundos portugueses.





1. Introdução

A Directiva n.º 2004/25 (Directiva), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril, teve como objectivo criar um regime harmonizado de regras aplicáveis a ofertas públicas de aquisição (OPAs) – *takeovers*, na terminologia anglo-saxónica –, na União Europeia (UE). A criação de um tal regime, afigurava-se uma empreitada não só difícil (atendendo à complexidade de uma negociação entre 25 Estados, à diversidade de regimes de partida, e ao carácter polémico do assunto), mas igualmente importante (atendendo à sua relevância para a criação de um mercado financeiro europeu único).

A negociação foi, por isso, difícil tendo demorado mais de uma década, mas acabou por ser alcançado um compromisso no final de 2003, que permitiu a sua aprovação em 2004, com data limite de transposição fixada em 20 de Maio de 2006 (Hopt, 2004). Não é, por isso, de estranhar que a Directiva se assumia como um *“enquadramento que fixa determinados princípios comuns e um número limitado de requisitos gerais que os Estados-membros serão obrigados a implementar através de regras mais pormenorizadas, em conformidade com o respectivo sistema nacional e o seu contexto cultural”* (ponto 26 do preâmbulo da Directiva). A necessidade de criar consensos determinou que dois dos mecanismos essenciais do regime instituído fossem estabelecidos com uma natureza opcional (Gatti, 2005). Trata-se da regra que subordina a decisão da assembleia geral a tomada de medidas que podem ter por consequência a frustração da OPA (frequentemente designada por “regra da neutralidade” ou “regra *anti-frustração*”), e da regra que quebra restrições contratadas ou consagradas nos estatutos relativas à transmissão de valores mobiliários e direitos de voto (“regra da quebra dos limites ao direito de voto” ou, na terminologia anglo-saxónica, *“breakthrough rule”*). Além disso, a Directiva igualmente abriu a porta a divergências relevantes ao deixar ao critério dos Estados-membros a fixação do limiar mínimo de concentração de direitos de voto a partir do qual nasce a obrigação de lançar uma OPA geral.

A consagração de um regime de natureza opcional teve como contraponto um regime de reciprocidade (Gatti, 2005). Assim, a Directiva estabelece que os Estados podem permitir que as suas empresas não apliquem as regras da neutralidade e *breakthrough* quando o oferente não está sujeito a um regime idêntico (“regra da reciprocidade”).

O combate à adopção de práticas *anti-takeover* – no qual, naturalmente, o regime jurídico das OPAs tem um papel fundamental – é reportado na literatura como essencial para promover o mercado de controlo de empresas, sendo este, por sua vez, visto como um mecanismo disciplinador das equipas de gestão. Em teoria, o funcionamento do mercado de controlo accionista leva a que empresas com equipas de gestores com reduzidas performances sejam objecto de *takeover*, e os respectivos gestores sejam substituídos (Scharfstein, 1988). O efeito disciplinador do mercado de controlo accionista sobre as estruturas de governo da empresa opera, desde logo, pelo espectro da ameaça de *takeover*. A circunstância de a empresa poder ser objecto de uma OPA, a que se seguirá com elevada probabilidade a substituição dos respectivos gestores, é tida como um incentivo a que estes actuem no interesse dos accionistas (Holmstrom e Kaplan, 2001).

Os mecanismos *anti-takeover* impedem ou limitam as probabilidades de sucesso de uma OPA, contribuindo por isso para que as equipas de gestores se *entrincheiram* nas empresas, mantendo os seus lugares mesmo que tenham desempenhos sub-óptimos e origem elevada custos de agência. Daí que em muitos códigos de bom governo das empresas (*corporate governance codes*) seja recomendada a abolição de medidas que limitem o funcionamento do mercado de controlo de empresas (*vide*, entre outros, Silva et al., 2006). Daí também que alguns investidores institucionais lutem contra a adopção de medidas *anti-takeover* pelas empresas em cujo capital participam (Smith, 1996).

No que respeita à transposição da Directiva, optaram por um regime menos favorável ao funcionamento do mercado de controlo de empresas os países que não adoptaram a regra da



neutralidade, a *breakthrough rule*, e que optaram pela regra da reciprocidade (Becht, 2003; Mülbert, 2003; Menjucq, 2006). Concorre no mesmo sentido a adopção de um limiar alto para o nascimento da obrigação de lançamento de OPA geral (Burkart e Panunzi, 2003; Menjucq, 2006). No pólo oposto, optaram por facilitar o mercado de controlo de empresas e, consequentemente, pela máxima protecção dos interesses dos pequenos investidores, os países que impuserem na ordem jurídica interna a regra da neutralidade, a *breakthrough rule*, rejeitaram a regra da reciprocidade e fixaram um limiar baixo para efeitos do nascimento da obrigação de lançamento de OPA geral (Becht, 2003; Burkart e Panunzi, 2003; Mülbert, 2003; Menjucq, 2006).

O nível real de harmonização do regime *anti-takeover* obtido na UE após a transposição da Directiva foi reduzido (Comissão Europeia, 2007). Há um grupo de 7 países que optaram pela máxima defesa, no que respeita às regras anti-frustração, *breakthrough* e reciprocidade. Trata-se do grupo que *não* aplicou as regras anti-frustração, *não* aplicou as regras *breakthrough*, mas optou pelo *sim* no que respeita à aplicação da regra da reciprocidade. No polo oposto, apenas 3 países optaram pela defesa mínima, ou seja escolheram *sim/sim/não* para, respectivamente, as regras base anti-frustração, *breakthrough* e reciprocidade previstas na Directiva. Nas situações intermédias igualmente dois grupos se podem identificar. Aqueles que optaram pela regra anti-frustração, mas não pela *breakthrough rule*, nem pela regra da reciprocidade, e aqueles que procedendo de igual modo nos dois primeiros casos, aplicaram a regra da reciprocidade. Também no que respeita ao limiar de nascimento da obrigação de lançamento de OPA geral, se regista uma significativa divergência, variando tal limiar entre um mínimo de 25% e um máximo de 66% dos direitos de voto.

A questão que se coloca neste estudo, é a de saber se o sistema de direito de base (ie, a família jurídica) dos diferentes países terá influenciado as escolhas efectuadas. Com efeito, num conjunto de artigos seminais, La Porta et al. (1997; 1998; 1999; 2000) sustentaram que os países da *common law* asseguram uma protecção mais ampla e mais efectiva dos investidores que os países influenciados pelo direito civil alemão ou escandinavo (Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega) e sobretudo que os países com influências do direito civil francês. Além disso, aqueles *papers* evidenciaram uma ampla influência do ambiente legal na protecção dos interesses dos investidores. Donde, à luz deste estudos, seria de esperar que a família jurídica (*family law*) influenciasse as escolhas dos legisladores nacionais, e que os países com sistemas de direito mais protectores dos interesses dos investidores na hierarquia (de La Porta et al., 1998) adoptassem as soluções mais susceptíveis de estimular o mercado de controlo das empresas.

Os resultados obtidos, com regressões que visam explicar índices de abertura do mercado de controlo das empresas construídos a partir das soluções adoptadas em cada país, indicam que a família jurídica tem capacidade explicativa das soluções adoptadas. Em particular, em conformidade com a hierarquia de sistemas jurídicos, no que respeita à protecção dos investidores, estabelecida por La Porta et al. (1998), concluiu-se que os países de família jurídica do tipo *civil law* de origem francesa adoptaram soluções menos favoráveis ao funcionamento do mercado de controlo de empresas que os demais, incluindo os países ex-comunistas. Porém, em contraste com tal hierarquia, concluiu-se os países com *civil law* de origem escandinava ou alemã adoptaram, em geral, soluções mais favoráveis ao funcionamento desse mercado do que os países de *common law*. Além disso, o estudo evidencia que a dimensão do mercado de capitais de cada país influencia positivamente as escolhas efectuadas no sentido mais favorável ao funcionamento do mercado de controlo accionista das empresas, ao passo que a dimensão do país tem um impacto negativo. Donde, a evidência aponta no sentido de os países terem efectuado escolhas em conformidade com a importância dos respectivos mercados de capitais. Assim, os resultados obtidos afiguram-se consentâneos com a evidência reportada por Knudsen (2005) de que os interesses nacionais prevalecem sobre outras determinantes na hora de tomar decisões que respeitam à criação de um mercado único europeu.



No próximo ponto procede-se a uma breve revisão da literatura sobre os mecanismos *anti-takeover*, bem como ao seu enquadramento no âmbito da literatura de *corporate governance*. No ponto seguinte analisa-se o regime consagrado na Directiva e o nível de harmonização realmente atingido na sua transposição. No ponto 4 procede-se à análise de regressões. Por fim, no ponto 5, estabelecem-se as principais conclusões.

2. O mercado de controlo de empresas e a protecção dos investidores: breve revisão da literatura

A teoria sugere que os *takeovers* servem para redistribuir recursos das equipas de gestão menos capazes ou mais “expropriadoras” para as equipas mais competentes, e para minimizar os efeitos da assimetria de informação de que beneficiam os gestores face aos accionistas (Scharfstein, 1988). O controlo dos gestores pelo mercado, nomeadamente pela ameaça ou concretização de *takeovers*, é apontado como um dos elementos fundamentais do modelo de *corporate governance* dos países anglo-saxónicos (Shleifer e Vishny, 1997). Assim acontece, pelo menos, desde os anos oitenta, altura em que se registou um número recorde de *takeovers* nos EUA e no Reino Unido, tornando a ameaça real (Jensen, 1988; Holmstrom e Kaplan, 2001), o que supostamente motivaria os gestores a prosseguir o interesse dos seus accionistas.

A ideia de que o mercado de controlo de empresas é um mecanismo disciplinador das equipas de gestão é ainda fundamentado em estudos que apontam no sentido de os *takeovers* ocorridos na década de oitenta nos EUA terem contribuído para direccionar o comportamento dos administradores no sentido mais favorável à defesa dos accionistas (Holmstrom e Kaplan, 2001). Importa, porém, notar que outros estudos sugerem que não existe relação entre os *takeovers* e a performance, sustentando por isso a rejeição da tese de que as aquisições hostis têm um efeito punitivo (Franks e Mayer, 1996).

A acção dos *takeovers* enquanto mecanismo disciplinador das equipas de gestão depara-se, de facto, com algumas dificuldades. Desde logo, os *takeovers* hostis são caros, não só porque implicam custos de natureza administrativa elevados, como implicam o dispêndio de tempo e esforço da equipa de gestão e porque requerem um prémio elevado (Franks e Mayer, 1996). Onde, o mercado de controlo de empresas requer grandes desvios face ao comportamento adequado dos gestores para actuar, pelo que subsiste ampla margem de manobra para que os gestores tenham comportamentos sub-óptimos até que o mecanismo funcione. Além disso, o instrumento é combatido por medidas *anti-takeover*, sejam estatutárias, sejam do quadro regulador, e sofre frequentemente a resistência dos gestores da sociedade visada, dos trabalhadores e, por vezes, da administração pública e de instâncias políticas (Shleifer e Vishny, 1997).

Os gestores podem estar genuinamente convictos de que permanecer independente é a solução que melhor serve os interesses dos accionistas, dos trabalhadores e dos demais *stakeholders* da empresa. Além disso, a resistência pode ser uma tática dos gestores para obrigar o oferente a elevar o preço, em ordem a extrair o máximo prémio possível em benefício dos interesses dos accionistas da sua empresa. Porém, motivos egoístas como o receio de perda do seu próprio emprego, *status*, poder ou prestígio igualmente podem presidir à implementação e utilização das medidas. A evidência empírica disponível indica que a possibilidade de os gestores decidirem primordialmente no seu interesse não é despicienda (Shleifer e Vishny, 1997). Daí que, em geral, são vistas como contrárias ao bom governo empresarial e à defesa dos investidores medidas *anti-takeover*, tais como: pílulas de veneno (*poison pills*)¹; *greenmails*²; pára-quedas dourados (*golden parachutes*)³; limitações à transmissão de acções; limitações ao direito de voto; existência de distintas classes de acções (*dual class shares*).

1 Isto é, estratégias que tornem a empresa menos atractiva para o adquirente. A atribuição de direitos especiais a determinados accionistas em caso de OPA é uma dessas estratégias.

2 Prática em que a empresa compra acções próprias (ou outros activos) a um preço acima do mercado a algum dos seus accionistas como forma de evitar que este lance uma OPA hostil.



Donde, a adopção de medidas que facilitem o mercado de controlo de empresas, designadamente combatendo a adopção de medidas *anti-takeover*, é normalmente vista como contribuindo para uma melhor *corporate governance* e para uma mais eficaz defesa dos interesses dos investidores. Aliás, alguns investidores institucionais destacam-se neste combate. Assim, por exemplo, a competição entre jurisdições nos EUA causou que o Estado de Delaware tenha adoptado legislação que é, em geral, vista como menos favorável ao funcionamento do mercado de controlo das empresas. Muitas grandes empresas norte-americanas têm, por essa razão, a sua sede neste Estado (Romano, 1993). Porém, algumas dessas empresas mudaram as suas sedes, deixando de estar protegidas pela legislação deste Estado, depois de um grande investidor institucional norte-americano – o CalPERS – ter pugnado nesse sentido (Smith, 1996).

Ao contrário dos EUA e do Reino Unido, na Europa continental os *takeovers* são raros ou virtualmente inexistentes, razão pela qual este mecanismo não é aí tradicionalmente visto como factor disciplinador das equipas de gestão.⁴

As diferenças entre os sistemas de governo das empresas dos diferentes países – e, em particular, as diferenças entre os países anglo-saxónicos e os países da Europa continental – é o resultado de uma evolução histórica assente em pressões (e opções) políticas (Roe, 1994) que resultaram em diferentes ambientes legais, os quais afectam o grau em que é possível manter concentrada a estrutura de propriedade e de financiamento das empresas (La Porta et al., 1997; 1999) e de protecção dos direitos accionistas (La Porta et al., 1998, 2000). Assim, a esta luz, o sistema de direito teria um papel importante na justificação do menor nível de actividade do mercado de controlo de empresas da Europa continental. Esse papel pode ser visto a dois níveis. Por um lado, directamente, por permitir a adopção de medidas *anti-takeover*. Por outro lado, indirectamente, por dar origem a uma estrutura de propriedade mais concentrada, originando a que os gestores sejam controlados no interior das próprias empresas (*insider system*), através da acção de grandes accionistas, e não pelo mercado (*outsider system*).⁵

O papel do sistema de direito de base na protecção dos investidores foi evidenciado por La Porta et al. (1998). Este estudo sustenta que os países da *common law* (v.g., EUA e Reino Unido) asseguram uma protecção mais ampla e mais efectiva dos investidores (accionistas e credores) que os países influenciados pelo direito civil alemão (v.g., Alemanha, Áustria e Japão) ou escandinavo (Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega) e sobretudo que os países com influências do direito civil francês (v.g., França, Portugal e Espanha).⁶ A família jurídica afigura-se, pois, de acordo com esta tese, como variável explicativa do nível de protecção de que gozam os investidores nos diferentes países.

3 A *golden parachute* consiste na atribuição por via contratual aos gestores do direito a receberem certos benefícios significativos no caso do serem destituídos.

4 Assim, por exemplo, Prigge (1998) reporta que foram lançados somente 15 *takeovers* na Alemanha entre 1968 e 1997, dos quais apenas 7 tiveram sucesso, sendo que entre 1971 e 1987 não se registou qualquer tentativa de aquisição hostil. Franks e Mayer (1998), por sua vez, enumeram apenas três *takeovers* hostis fora do sector financeiro em todo o pós-guerra. Além disso, de acordo com Wymeersch (1998), na Europa continental, apenas a França supera (ligeiramente) a Alemanha em valor de fusões e aquisições realizadas nos anos 90.

5 Para uma análise detalhada dos sistemas anglo-saxónicos e continental de governo das sociedades ver Alves (2005).

6 Note-se, porém, que a inclusão de Portugal no grupo de países de “*civil law*” de influência francesa não é pacífica. A literatura jurídica portuguesa sustenta uma certa “germanização” do direito das sociedades português, bem como documenta uma importação recente de figuras do direito anglo-saxónico (designadamente, norte-americano) em matéria de *corporate governance* (Cordeiro, 2006). Por esta razão, como adiante melhor se explicitará, na análise empírica adoptaram-se procedimentos para verificar a robustez dos resultados face ao potencial viés da classificação de Portugal.



A esta luz, seria expectável que o sistema de direito influenciasse as escolhas dos diversos países Europeus no que respeita aos graus de liberdade que lhe foram conferidos pela Directiva. Em particular, seria expectável que os países com sistemas de direito mais protectores dos interesses dos investidores na hierarquia (de La Porta et al., 1998) adoptassem as soluções mais susceptíveis de estimular o mercado de controlo das empresas. Porém, La Porta et al. (1998) estabelecem uma relação entre os sistemas de direito e indicadores globais de protecção dos investidores, e não se baseiam na análise da adopção de soluções jurídicas concretas. Importa, por isso, realizar estudos que analisem o (eventual) efeito da família jurídica na adopção de soluções jurídicas concretas. Este estudo visa contribuir nesse sentido, investigando o efeito do sistema de direito na transposição da Directiva das OPAs.

3. O Regime consagrado na Directiva e o nível de harmonização atingido

3.1. O Regime consagrado na Directiva

(i) O artigo 9.º – Regra da Neutralidade

O artigo 9º da Directiva consagra um conjunto de deveres do órgão de administração da sociedade visada. Em particular, “o órgão de administração da sociedade visada é obrigado a obter a autorização prévia da assembleia geral de accionistas para o efeito antes de empreender qualquer acção susceptível de conduzir à frustração da oferta, exceptuando a procura de outras ofertas e, nomeadamente, antes de proceder a qualquer emissão de valores mobiliários susceptível de impedir de forma duradoura que o oferente assuma o controlo da sociedade visada” (artigo 9, n.º 2). Além disso, “a assembleia geral de accionistas deve aprovar ou confirmar qualquer decisão que não se insira no quadro normal das actividades da sociedade e cuja aplicação seja susceptível de conduzir à frustração da oferta” (artigo 9.º, n.º 3). Trata-se, pois, de uma regra de decisão pelos accionistas (em vez dos administradores), frequentemente designada na literatura da especialidade por *regra anti-frustração* ou *regra da neutralidade*.

Com este regime, a concretização de *poison pills* carece de aprovação dos accionistas (Menjucq, 2006). Assim, torna-se necessária a autorização da assembleia geral para a venda de activos importantes ou atribuição a accionistas ou a terceiros do direito a futuramente adquirir activos a preços com descontos substanciais. Também a alteração da estrutura de propriedade, por exemplo através da emissão de acções ou a emissão de instrumentos de dívida convertíveis, enquanto mecanismo de defesa, fica impedida a não ser que os accionistas decidam pela sua utilização. De igual modo, a concretização de planos de aquisição de acções próprias (*share buy-back*) ou a atribuição do direito de aquisição de acções a accionistas ou trabalhadores igualmente carece de autorização da assembleia geral. Por fim, a frustração da oferta pela alavancagem excessiva da empresa também fica sujeita a decisão dos accionistas, e não à livre disposição dos gestores.

A regra da neutralidade visa, pois, subtrair ao controlo dos gestores a tomada de medidas que conduzam à potencial frustração da OPA (Menjucq, 2006). Esta regra não impede os administradores das sociedades visadas de proporem estratégias alternativas à oferta, mas remete a decisão sobre a sua concretização para os próprios accionistas. Em particular, a Directiva expressamente admite que a administração procure os chamados *cavaleiros brancos* (*white knights*), na medida em que exceptua dos actos que carecem de autorização da assembleia geral a procura de ofertas concorrentes.⁷

O n.º 3 do artigo 9.º igualmente cria condições para obstaculizar acções defensivas do estilo *greenmail*, ao permitir que os Estados-membros antecipem o momento a partir do qual a

⁷ Sobre as circunstâncias em que a procura de *white knights* pode ser favorável ou desfavorável ao interesse dos accionistas, vide Mucciarelli (2006).



autorização da assembleia geral deva ser obtida para um momento prévio ao anúncio da oferta estipulando, por exemplo, o momento em que o órgão da administração da sociedade visada tome conhecimento da eminência da oferta (Menjucq, 2006).

Acontece, porém, que, por força do artigo 12.º, n.º 1, o regime relativo às medidas *anti-frustração* do *takeover* é facultativo. Os Estados podem reservar o direito de não exigir que as sociedades apliquem o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º. Ficou, pois, aberta uma primeira importante porta para a institucionalização de regimes não harmonizados na UE.

(ii) O Artigo 11.º – Regra da Quebra dos Limites ao Direito de Voto (Breakthrough Rule)

O artigo 11.º estabelece regras de não oponibilidade das restrições em matéria de transmissão de valores mobiliários e de direito de voto (*breakthrough rules*). De acordo com o seu teor, os Estados-membros asseguram que: i) as restrições à transmissão de valores mobiliários previstas nos estatutos da sociedade não são aplicáveis ao oferente durante o período de aceitação da oferta. O mesmo se aplica a restrições à transmissão previstas em contratos entre a sociedade visada e os titulares dos valores ou entre estes; ii) as restrições em matéria de direito de voto previstas nos estatutos da sociedade visada ficam sem efeito na assembleia geral de accionistas que tomar uma decisão sobre eventuais medidas de defesa (propostas pelo órgão de administração nos termos antes referidos). O mesmo se aplica a restrições em matéria de direito de voto previstas em contratos entre a sociedade visada e os titulares dos valores ou entre estes. Os valores mobiliários com voto plural têm um único voto na assembleia geral de accionistas que decidir sobre eventuais medidas de defesa; iii) Quando, na sequência de uma oferta, o oferente detiver pelo menos 75% do capital com direito a voto, não são aplicáveis as restrições à transmissão de valores mobiliários e ao direito de voto referidas em i) e ii), nem os direitos especiais de accionistas no que diz respeito à nomeação ou destituição de membros do órgão de administração previstos nos estatutos da sociedade visada; as acções com voto plural têm um único voto na primeira assembleia geral de accionistas subsequente ao encerramento da oferta convocada pelo oferente a fim de alterar os estatutos da sociedade ou de destituir ou nomear membros do órgão de administração.

A aplicação plena deste regime implica a perda de efeitos práticos de limitações à transmissão de acções, ao exercício do direito de voto e das chamadas *dualclass shares* enquanto mecanismos *anti-takeover* (Mülbert, 2003; Menjucq, 2006). Além disso, dá eficácia ao regime de neutralidade, no que respeita às medidas defensivas propostas pós-oferta, na medida em que estabelece o princípio de uma acção um voto como regra de funcionamento dessas assembleias gerais (Mülbert, 2003; Menjucq, 2006).

Acontece, porém, que por força do artigo 12.º, n.º 1, também este regime é facultativo. Para ter uma percepção do nível real de harmonização conseguido após a transposição da Directiva importa saber qual foi a opção de cada um dos Estados-membros nesta matéria. Está, pois, encontrada a segunda fonte de potencial divergência relevante dos regimes instituídos nos diferentes Estados-membros.

(iii) O Artigo 12º – Regra da Reciprocidade

Sempre que os Estados-membros façam uso da faculdade prevista no artigo 12.º, n.º 1 devem dar às sociedades com sede social nos respectivos territórios a opção, que deve ser reversível, de aplicar as regras da neutralidade e *breakthrough*. Isto é, as empresas terão de ter sempre a possibilidade de consagrar aqueles os regimes, quando a tal não forem obrigadas pela legislação nacional.

Poderemos ter assim, na UE, empresas que a quem são aplicáveis as regras *anti-frustração* e as *breakthrough rules*, seja porque assim decorre da opção do seu Estado-membro, seja por ter sido essa a sua opção individual. A adopção da regra da reciprocidade não é desejável do ponto de vista da flexibilização do funcionamento do mercado de controlo accionista (Becht, 2003).



Porém, o mesmo artigo 12.^o, no seu n.^o 3, estabelece um princípio de reciprocidade. Assim, os Estados-membros podem dispensar as sociedades que apliquem os n.^{os} 2 e 3 do artigo 9.^o e/ou no artigo 11.^o da aplicação destas disposições se forem alvo de uma oferta lançada por uma sociedade que não aplique os mesmos artigos ou por uma sociedade controlada, directa ou indirectamente, por uma dessas sociedades. Ficou, pois, remetido à vontade de cada Estado-membro a consagração ou não desse regime de reciprocidade (terceira fonte de potencial divergência relevante).

(iv) Oferta Pública Obrigatória

A Directiva consagrou dois princípios fundamentais para a defesa dos accionistas minoritários. Em concreto, estipulou que: *i)* todos os titulares de valores mobiliários de uma sociedade visada de uma mesma categoria devem beneficiar de um tratamento equivalente; *ii)* nos casos em que uma pessoa adquira o controlo de uma sociedade, os restantes titulares de valores mobiliários terão de ser protegidos (protecção das minorias resultantes da OPA). Para assegurar o primeiro destes princípios a Directiva consagrou dois mecanismos fundamentais: a OPA obrigatória e o conceito de preço equitativo.

No que respeita às ofertas obrigatórias, a Directiva estipula (no artigo 5.^o) que sempre que uma pessoa singular ou colectiva, na sequência de uma aquisição efectuada por si ou por pessoas que com ela actuam em concertação, venha a deter valores mobiliários de uma sociedade que, adicionados a uma eventual participação detida pelas pessoas que com ela actuam em concertação, lhe confirmam directa ou indirectamente uma determinada percentagem dos direitos de voto nessa sociedade, permitindo-lhe dispor do controlo da mesma, os Estados-membros asseguram que essa pessoa deve lançar uma oferta a fim de proteger os accionistas minoritários dessa sociedade. Esta oferta deve ser dirigida o mais rapidamente possível a todos os titulares de valores mobiliários, para a totalidade das suas participações a um preço equitativo.

Porém, a Directiva não fornece uma definição do que é o “controlo de uma sociedade”, limitando-se a referir que “a percentagem de direitos de voto que confere o controlo de uma sociedade, bem como a fórmula do respectivo cálculo, são determinados pela regulamentação do Estado-membro em que se situa a sua sede social” (artigo 5.^o, n.^o 3). Acresce que, quanto mais elevado for o limiar de lançamento da OPA obrigatória, menos defendidos estão os interesses dos accionistas, e menos flexibilizado se encontra o mercado de controlo accionista (Burkart e Panunzi, 2003). Quer isto dizer que a Directiva deixou a cada Estado-membro a decisão sobre a parametrização do conceito de controlo. Cada país terá, por isso, de fixar na legislação nacional a percentagem que considera mínima para aquisição do controlo de uma empresa.

(v) Outras Fontes de Potencial Divergência

A Directiva estipula também que os Estados-membros asseguram que o oferente possa exigir que todos os titulares dos valores mobiliários remanescentes lhe transmitam esses valores mobiliários com base num preço justo (*aquisição potestativa* ou, em terminologia anglo-saxónica, *squeeze-out*). Os Estados-membros devem estabelecer esse direito sempre que o oferente detenha valores mobiliários que representem pelo menos 90% do capital com direito a voto e 90% dos direitos de voto da sociedade visada. Porém, os Estados-membros podem estabelecer um limiar mais elevado, mas nunca superior a 95% do capital com direito a voto e 95% dos direitos de voto da sociedade visada.

A Directiva estabeleceu também (no artigo 16.^o) que os Estados-membros asseguram que qualquer titular dos valores mobiliários remanescentes possa exigir que o oferente proceda à sua aquisição com base num preço justo, nas mesmas condições da aquisição potestativa (alienação potestativa ou, em terminologia anglo-saxónica, *sell-out*).



Há outros aspectos da Directiva que foram remetidos para a decisão dos Estados-membros. Assim, por exemplo, quanto à natureza da contrapartida os Estados-membros podem estabelecer ou não que, pelo menos como alternativa, deve ser proposta uma contrapartida em numerário em todos os casos. Além disso, foi aberta porta para que os Estados-membros estipulem períodos mais curtos ou mais longos para a definição de um preço restritivo. Trata-se, porém, em qualquer dos casos, de questões menores no que respeita à percepção da real harmonização do regime de europeu em matéria de *takeovers* (Burkart e Panunzi, 2003; Menjucq, 2006).

3.2. A harmonização realmente obtida na transposição da Directiva

A Comissão Europeia divulgou, em Fevereiro de 2007, um relatório sobre as opções tomadas pelos diversos Estados-membro quanto aos diversos aspectos que a Directiva deixou ao seu critério (Comissão Europeia, 2007). A tabela que se segue sintetiza o regime em vigor nas diversas jurisdições, de acordo com o referido relatório.

Tabela 1 – Síntese da Transposição da Directiva das OPA

	<i>Neutralidade</i> Adoptado Regime do art.º 9/(2)(3)?	<i>Breakthrough:</i> Adoptado Regime do art.º 11.º?	<i>Reciprocidade:</i> Adoptado Regime do art.º 12.º?	<i>Condição de</i> Lançamento de OPA Obrigatória
Alemanha	Não	Não	Sim	30%
Bélgica	Não	Não	Sim	30%
Dinamarca	Não	Não	Sim	33%
Holanda	Não	Não	Sim	30%
Itália	Não	Não	Sim	30%
Luxemburgo	Não	Não	Sim	33%
Polónia	Não	Não	Sim	66%
Chipre	Sim	Não	Sim	30%
Eslovénia	Sim	Não	Sim	25%
Espanha	Sim	Não	Sim	30%
França	Sim	Não	Sim	33%
Grécia	Sim	Não	Sim	33%
Hungria	Sim	Não	Sim	25%
Portugal	Sim	Não	Sim	33%
Austria	Sim	Não	Não	30%
Eslováquia	Sim	Não	Não	33%
Finlândia	Sim	Não	Não	30%
Irlanda	Sim	Não	Não	30%
Malta	Sim	Não	Não	50%
Reino Unido	Sim	Não	Não	30%
Rep. Checa	Sim	Não	Não	40%
Suécia	Sim	Não	Não	30%
Estónia	Sim	Sim	Não	50%
Letónia	Sim	Sim	Não	50%
Lituânia	Sim	Sim	Não	40%



Esta tabela deixa perceptível que o nível real de harmonização do regime *anti-takeover* obtido na UE após a transposição da Directiva foi reduzido (Comissão Europeia, 2007)⁸. Um grupo de 7 países que optaram pela máxima defesa, no que respeita às regras anti-frustração, *breakthrough* e reciprocidade. Trata-se do grupo que *não* aplicou as regras anti-frustração, *não* aplicou as regras *breakthrough*, mas optou pelo *sim* no que respeita à aplicação da regra da reciprocidade. Os países *não/não/sim* são: Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Holanda e Polónia.

No polo oposto, apenas 3 países optaram pela defesa mínima, ou seja escolheram *sim/sim/não* para as regras base anti-frustração, *breakthrough* e reciprocidade previstas na Directiva. Esses países são: Estónia, Lituânia e Letónia.

Nas situações intermédias igualmente dois grupos se podem identificar. Aqueles que optaram pela regra anti-frustração, mas não pela *breakthrough*, nem pela regra da reciprocidade (*sim/não/não*), e aqueles que procedendo de igual modo nos dois primeiros casos, aplicaram a regra da reciprocidade (*sim/não/sim*). No grupo *sim/não/não* encontram-se os seguintes 8 países: Áustria, Finlândia, Rep. Checa, Irlanda, Luxemburgo, Eslováquia, Suécia e Reino Unido. Pela combinação *sim/não/sim* optaram 7 países: Chipre, França, Grécia, Hungria, Portugal, Eslovénia e Espanha.

No que respeita às condições para que se constitua a obrigação de lançar uma oferta pública geral, a tabela anteriormente apresentada o limiar do capital e/ou direito de voto padrão, ou mais baixo se mais do que uma percentagem se encontrar fixada.

A Tabela 1 deixa, pois, claro que o nível de harmonização realmente atingido foi baixo, existindo uma grande diversidade de regimes efectivamente em vigor na UE. No próximo ponto tentar-se-á perceber se há evidência de que a família jurídica dos diversos países terá influenciado as escolhas adoptadas.

4. Análise empírica

4.1 Definição de variáveis e fontes

Em ordem a mensurar as soluções adoptadas em cada país foram construídas três variáveis *dummy*: (i) NR assume o valor 1 se o país optou por adoptar a regra da neutralidade (*sim*, na 2.ª coluna da Tabela 1) e 0 em caso contrário (*não*); (ii) BR assume o valor 1 se o país optou por adoptar a regra *breakthrough* (*sim*) e 0 em caso contrário (*não*); (iii) RR assume o valor 1 se o país optou por não adoptar a regra da reciprocidade (*não*) e 0 em caso contrário (*sim*). Com base nestas variáveis, construiu-se o índice que se segue (Ind1): $2NR + 2BR + RR$. A ideia subjacente à ponderação das diferentes variáveis é a de que a adopção das regras da neutralidade e *breakthrough* assume uma importância acrescida, comparativamente à regra da reciprocidade, no contexto da criação de um regime favorável ao funcionamento do mercado de controlo de empresas⁹. Assim, em conformidade com o que foi referido no ponto 3.1, os países que optaram por facilitar o máximo possível o funcionamento do mercado de controlo accionista terão um valor de 5 na variável Ind1, ao passo que os países que optaram por obstaculizar o mais possível o funcionamento deste mercado terão um valor zero.

A variável LOB, por sua vez, respeita ao limiar do capital e/ou direito de voto (ou o mais baixo se existir mais do que um limiar) que se encontra fixado em cada país para efeito do nascimento do dever de lançamento de OPA geral obrigatória (5.ª coluna da Tabela 1).

Partindo do princípio de quanto mais alto LOB, menos se encontram protegidos os interesses dos accionistas e mais obstaculizado está o funcionamento do mercado de controlo accionista

8 Este reduzido grau de harmonização geral era, aliás, expectável, dada o conflito existente entre as normas do regime padrão da Directiva e as legislações nacionais, bem como entre estas (Siems, 2004).

9 Porém, os resultados não se alteram de forma significativa se for dado a mesma ponderação às variáveis NR, BR e RR.

(vide, novamente, ponto 3.1), construiu-se um segundo índice (Ind2) somando uma unidade a Ind1 se LOB é menor ou igual a 1/3, e adicionando o valor zero em caso contrário.¹⁰ Assim, Ind2 varia entre um valor mínimo de 0 e um máximo de 6.

Tendo em vista a classificação das famílias legais dos diversos países, foram construídas 5 variáveis *dummy*, nos termos que se seguem: (i) L5, que toma o valor 1 se o país é de tradição anglo-saxónica (Irlanda, Malta e Reino Unido) e zero em caso contrário (*common law*); (ii) L4, que toma o valor 1 se o país é de família jurídica do tipo *civil law* de origem nórdica (Dinamarca, Finlândia e Suécia) e zero em caso contrário; (iii) L3, que toma o valor 1 se o país é de família jurídica do tipo *civil law* de origem alemã (Alemanha e Áustria) e zero em caso contrário; (iv); L2, que toma o valor 1 se o país é de família jurídica do tipo *civil law* de origem francesa (Bélgica, Holanda, Itália, Luxemburgo, Espanha, França, Chipre, Grécia e Portugal) e zero em caso contrário; (v); L1, que toma o valor 1 se o país é uma antiga república comunista e 0 em caso contrário (Polónia, Eslovénia, Hungria, Eslováquia, República Checa, Estónia, Letónia e Lituânia).

Note-se que não constam da classificação de La Porta et al. (1998), nem três pequenos países (Chipre, Luxemburgo e Malta), nem os países ex-comunistas. No que respeita aos pequenos países, Malta foi incluída no grupo do Reino Unido dado ser membro da Commonwealth, de ter o inglês como língua oficial e de existirem fortes laços históricos entre este país e a Grã-Bretanha. Chipre e Luxemburgo, por sua vez, foram incluídos na mesma família jurídica dos países seus vizinhos (Grécia, no caso do Chipre, e França, Holanda, Bélgica e Itália, no caso do Luxemburgo), dado se pressupor como altamente provável que os sistemas jurídicos desses países sejam influenciados pelos países de maior dimensão que se localizam na sua proximidade. Para os países ex-comunistas, seguindo Freytag e Masciandaro (2005), foi criada uma categoria específica.

Em termos de variáveis explicativas, de forma a controlar o efeito dimensão dos países usou-se a variável VOTOS, que corresponde ao número de votos atribuído a cada país da UE resultante do Tratado de Nice, o qual varia entre um máximo de 29 atribuído aos grandes países (Alemanha, Reino Unido, França e Itália) e um mínimo de 3, atribuído ao país de menor dimensão (Malta)¹¹. A ideia subjacente é, obviamente, controlar a hipótese de os pequenos e os grandes países transporem de modo distinto a Directiva. O sinal esperado para o coeficiente desta variável é indefinido, embora se tenha como mais plausível a hipótese de este ser negativo. Com efeito, os pequenos países não tendo mercados internos suficientemente grandes tenderão provavelmente a mostrar-se mais propensos há criação de um mercado europeu de capitais do que os grandes países.

Uma outra variável explicativa é o ano de adesão à UE (ANO), no pressuposto de que os novos Estados-membro estarão mais predispostos a adoptar soluções mais favoráveis ao funcionamento do mercado interno de capitais, de forma a mostrarem o seu empenhamento na construção europeia. Espera-se, pois, um coeficiente positivo.

A capitalização bolsista (CB), em milhões de milhões de euros (Eur 10¹²), e a capitalização bolsista média (CBM) – isto é, CB/número de empresas cotadas –, em milhares de milhões de euros (Eur 10⁹) igualmente foram incluídas como variáveis explicativas. De forma a usar dados contemporâneos com a transposição, usaram-se os valores de Agosto de 2006 reportados pela Comissão Europeia (2007). A ideia subjacente à inclusão da variável CB é controlar o efeito da dimensão do mercado de capitais do país nas soluções adoptadas. O sinal esperado para esta variável é positivo, na medida em que, *ceteris paribus*, quanto maior o mercado de capitais do

¹⁰ Os resultados não sofrem alteração significativa se, alternativamente, se construir o índice somando duas unidades a Ind1 se LOB é menor ou igual a 1/3, somando uma unidade se LOB é superior a 1/3 e inferior ou igual a 50%, e adicionando o valor zero em caso contrário.

¹¹ Os resultados que adiante se reportarão mantêm-se idênticos, caso se utilize o número de habitantes como variável destinada a medir a dimensão de cada país.





país, maior será o interesse do país em eliminar os obstáculos ao seu pleno funcionamento. Quanto à variável CBM a ideia subjacente é a de que as empresas de maior dimensão não só estarão mais protegidas de *takeovers* hostis do que as empresas de menor dimensão, como mais provavelmente assumirão o papel de adquirentes. Donde, supostamente, os países que têm empresas cotadas de maior dimensão média estarão mais predispostos a criar condições para o funcionamento do mercado de controlo de empresas do que os demais. Espera-se, por isso, um sinal positivo para esta variável.

Além disso, foi incluída a variável GOV que é uma variável quantitativa que visa mensurar a qualidade da *governance* do próprio país. Esta variável foi construída de modo análogo a Masciandaro (2006), isto é, tem por base os indicadores propostos por Kaufmann et al. (2007). Em concreto, foi adoptada a média aritmética dos seis indicadores de *governance* de Kaufmann et al. (2007) para o ano de 2006¹². Quanto mais elevado o valor da variável GOV mais elevado é o reconhecimento internacional de que o governo e as instituições do país funcionam de forma eficiente (Masciandaro, 2006). O sinal esperado para esta variável é, a priori, indefinido. Com efeito, um país com má *governance*, onde, por exemplo, os tribunais funcionem de forma pouco eficiente, poderá optar por soluções legislativas mais radicais de forma a compensar a menor eficiência das suas instituições. Nesse caso, seria esperado um efeito negativo. Porém, se admitido que a flexibilização do mercado de controlo de empresas é uma política estruturalmente saudável, seria expectável que países com maior GOV adoptassem soluções mais favoráveis ao seu funcionamento. Se for este o efeito a prevalecer, o sinal será positivo.

O nível de desenvolvimento de cada país foi aferido pelo respectivo PIB per capita (PIBPC) de 2006, em paridade de poderes de compra. Porém, ao contrário do indicador GOV (que de alguma forma também indica o grau de desenvolvimento do país), o PIBPC não revelou significância pelo que em várias regressões se procedeu à sua exclusão.

A situação de partida para a transposição da Directiva não é, obviamente, a mesma em todos os países. Países que tenham sido no passado recente sujeitos a um número elevado de operações de fusão e aquisição poderão ter uma propensão para obstruir o funcionamento deste mercado distinta da dos demais. Por isso, incluiu-se o número de operações de fusão e aquisição ocorridas no sistema bancário de cada país entre 2000 e o primeiro semestre de 2006 (reportados por European Central Bank, 2006), com origem em países terceiros (NTFCB)¹³. Partindo do pressuposto de que os países não gostam de ver os seus bancos adquiridos por bancos ou investidores de países terceiros, para a variável NTFCB é esperado um coeficiente negativo.

Além de La Porta et al. (1998), European Central Bank (2006), Kaufmann et al. (2007) e Comissão Europeia (2007), nos termos já referidos, a fonte dos demais dados usados no estudo é o Eurostat.

4.2 Análise de regressões

Estimaram-se as 12 equações que constam da Tabela 2. As sete primeiras ([1] a [7]) têm como variável dependente Ind1, as três seguintes ([8] a [10]) têm como variável dependente Ind2, e as duas últimas ([11] e [12]) têm como variável dependente LOB. Assim, as variáveis dependentes das regressões [1] a [10] são discretas, apenas assumindo valores inteiros. Por isso, a estimação foi efectuada usando um Modelo de Contagem, estimado pelo método de

12 Esses indicadores são: (i) Voice and Accountability; (ii) Political Stability and Absence of Violence; (iii) Government Effectiveness; (iv) Regulatory Quality; (v) Rule of Law; and (vi) Control of Corruption.

13 O número de operações de fusão e aquisição ocorridas no sistema bancário foi incluído como *proxy* do número de total de fusões, dado não ter sido possível obter dados relativos a esta outra variável.

Quasi-Máxima Verosimilhança (QML)¹⁴. A variável dependente das regressões [11] e [12] é contínua, pelo que se procedeu à estimação por OLS¹⁵.



Tabela 2 – Regressões dos índices de transposição da Directiva e dos limites de lançamento de OPA geral obrigatória

Variável Dependente						
	IND1 [1]	IND1 [2]	IND1 [3]	IND1 [4]	IND1 [5]	IND1 [6]
C	-10,32 (-0,57)	-16,23 (-0,94)	5,21 (4,32)***	5,31 (3,92)***	4,94 (4,47)***	5,90 (3,81)***
VOTOS	-0,21 (-3,58)***	-0,21 (-3,55)***	-0,23 (-3,70)***	-0,24 (-3,84)***	-0,21 (-4,67)***	-0,27 (-3,98)***
CB	2,46 (3,63)***	2,45 (3,35)***	2,63 (3,49)***	2,74 (3,51)***	2,43 (4,19)***	3,18 (3,82)***
CBM	0,91 (3,73)***	0,89 (3,57)***	0,98 (3,86)***	0,97 (3,57)***	0,85 (4,03)***	1,12 (3,86)***
PIBPC	-0,01 (-0,63)		-0,01 (-0,85)			
GOV	-3,00 (-1,78)*	-3,39 (-2,46)**	-3,32 (-2,09)**	-4,00 (-3,11)***	-3,74 (-3,35)***	-4,59 (-3,19)***
NTFCB	-0,09 (-1,99)**	-0,09 (-1,57)	-0,11 (-2,28)**	-0,11 (-2,17)**	-0,10 (-2,41)**	-0,14 (-2,95)***
ANO	0,01 (0,86)	0,01 (1,29)				
L5	1,05 (1,74)*	1,15 (2,38)**	1,18 (2,41)**	1,34 (3,08)***	1,34 (3,14)***	1,52 (3,19)***
L4	1,81 (1,53)	1,98 (1,87)*	2,10 (1,94)*	2,46 (2,63)***		2,86 (2,84)***
L3	2,50 (2,64)***	2,56 (2,65)***	2,78 (3,03)***	3,00 (3,27)***		3,48 (3,55)***
L1	0,57 (1,82)*	0,59 (2,76)***	0,64 (2,14)**	0,69 (3,51)***	0,69 (3,83)***	0,78 (3,72)***
L3+L4					2,52 (3,01)***	
N	25	25	25	25	25	24
Log Likelihood	-29,13	-29,35	-29,26	-29,65	-30,09	-27,70
LR Statistic	50,66	50,21	50,38	49,60	48,73	51,67

continua

14 Em alternativa ao Modelo de Contagem ponderou-se a utilização do Modelo Probit Ordenado. Porém, o recurso a esta outra alternativa obrigaria a que se estabelecesse uma ponderação sobre qual seria mais importante para o livre funcionamento do mercado de controlo accionista: se a adopção da regra da neutralidade, se a adopção da regra *breakthrough*. A literatura, porém, não permite estabelecer uma ordem natural ou preferência entre estas duas regras, razão pela qual a sua transposição foi ponderada com idêntico peso nos índices IND1 e de IND2. A inexistência de tal ordenação levou à não adopção do Modelo Probit Ordenado.

15 Não foi implementada qualquer restrição no sentido de impedir que a variável dependente exceda os limites do intervalo [0, 1]. Porém, a adopção alternativa do Modelo de Regressão Censurada (Tobit) não altera as conclusões obtidas (resultados não reportados).



Tabela 2 – Regressões dos índices de transposição da Directiva e dos limites de lançamento de OPA geral obrigatória (continuação)

Variável Dependente						
	IND1 [7]	IND2 [8]	IND2 [9]	IND2 [10]	LOB [11]	LOB [12]
C	6,64 (3,83)***	-6,17 (-0,62)	3,96 (6,62)***	4,36 (6,01)***	-2,27 (-0,52)	0,23 (1,52)
VOTOS	-0,24 (-3,84)***	-0,14 (-3,85)***	-0,15 (-5,03)***	-0,18 (-4,93)***	0,01 (1,87)*	0,01 (1,82)*
CB	2,74 (3,51)***	1,65 (3,70)***	1,75 (4,47)***	2,07 (4,84)***	-0,14 (-1,80)*	-0,12 (-1,76)*
CBM	0,97 (3,57)***	0,56 (3,84)***	0,59 (4,48)***	0,70 (4,73)***	-0,05 (-1,43)	-0,05 (-1,41)
PIBPC		0,00 (0,08)			-0,00 (-0,31)	
GOV	-4,00 (-3,11)***	-2,18 (-2,50)**	-2,41 (-4,44)***	-2,81 (-4,6)***	0,15 (0,92)	0,07 (0,63)
NTFCB	-0,11 (-2,17)**	-0,05 (-1,33)	-0,06 (-1,76)*	-0,08 (-3,18)***	0,00 (0,26)	0,00 (0,10)
ANO		0,00 (1,04)			0,00 (0,57)	
L5		0,59 (1,77)*	0,67 (3,18)***	0,81 (4,01)***	0,04 (0,42)	0,07 (0,96)
L4	1,13 (2,07)**	1,24 (2,04)**	1,44 (3,53)***	1,73 (4,29)***	-0,12 (-0,85)	-0,05 (-0,51)
L3	1,67 (3,05)***	1,62 (2,93)***	1,80 (4,35)***	2,14 (5,08)***	-0,13 (-1,10)	-0,09 (-0,88)
L2	-1,34 (-3,08)***					
L1	-0,64 (-1,27)	0,28 (1,53)	0,33 (2,42)**	0,41 (3,04)***	0,02 (0,31)	0,05 (0,78)
N	25	25	25	24	25	25
Log Likelihood	-29,65	-28,13	-28,27	-26,09		
LR Statistic	49,60	39,69	39,40	41,89		
R ²					45,7%	43,4%

Obs.: A variável dependente de cada uma das regressões é a indicada no topo da tabela. Na primeira coluna, C indica o termo constante e os demais acrónimos identificam as variáveis explicativas. N identifica o número de observações, Log Likelihood e LR Statistic indicam as estatísticas com os mesmos nomes para as regressões do Modelo de Contagem, e R² indica o coeficiente de determinação das regressões OLS. Os valores reportados à frente de cada variável são as estimativas dos coeficientes, e entre parêntesis apresentam-se as respectivas estatísticas z ou t (consoante aplicável). Os símbolos «***», «**» e «*» indicam, respectivamente, 1%, 5% e 10% de nível de significância.

Os resultados obtidos deixam claro que o sistema de direito influenciou as soluções adoptadas na transposição da Directiva. As regressões [1] a [5], tornam patente que os países de *civil law* de origem francesa (L2) adoptaram soluções menos favoráveis ao funcionamento do mercado de controlo de empresas, se aferidas essas soluções por Ind1, que os demais países¹⁶. As regressões [8] e [9] deixam isso igualmente claro quando a variável dependente é Ind2, ainda que no caso da regressão [8] os países de *civil law* de origem francesa não se distingam dos países ex-comunistas. A regressão [7], por sua vez, confirma que os países de *civil law* de origem francesa apresentam, *ceteris paribus*, valores mais baixos para a variável Ind1 que os

16 A conclusão de que os países de *civil law* de origem escandinava, *ceteris paribus*, registam valores mais elevados para Ind1 do que os países de *civil law* de origem francesa afigura-se inequívoca, apesar de na regressão [1] a variável L3 não ser significativa.



países anglo-saxónicos (L5), mas igualmente mostra que os países de *civil law* de origem escandinava (L4) e alemã (L3) preferiram soluções mais favoráveis ao livre funcionamento do mercado que os países anglo-saxónicos. Estes, por sua vez, não se distinguem dos países ex-comunistas (L1).

A literatura jurídica contesta, como se referiu anteriormente, a influência francesa sobre a legislação comercial e o direito dos valores mobiliários portugueses. Donde, em ordem a verificar a robustez dos resultados face a este potencial viés classificativo, nas regressões [6] e [10] excluiu-se Portugal da amostra. Os resultados obtidos permitem concluir que, mesmo excluindo Portugal, os países de *civil law* de origem francesa apresentam, *ceteris paribus*, valores mais baixos para as variáveis Ind1 e Ind2 que os demais. Os resultados são, por isso, robustos face a aquele potencial viés.

Esta tabela deixa, ainda, perceber que a dimensão do mercado de capitais (CB) de cada país influencia positivamente as escolhas efectuadas no sentido mais favorável ao funcionamento do mercado de controlo accionista das empresas. Além disso, as regressões [1] a [10] denotam uma relação positiva entre a dimensão média das empresas cotadas de cada país (CBM) e as variáveis Ind1 e Ind2, deixando entender que (como se esperava) os países com empresas de dimensão média mais elevada igualmente se mostraram mais predispostos para a criação de um mercado de controlo accionista.

Por sua vez, a dimensão do país – aferida pela variável VOTOS – tem um impacto negativo. Note-se que não existe incoerência entre os resultados obtidos para as variáveis CB, PIBPC e VOTOS. Assim, por exemplo, os países escandinavos têm elevados PIB *per capita*, mas apresentam mercados de capitais relativamente pequenos. De igual modo, países como a Polónia são de grande dimensão, mas o respectivo mercado de capitais é de dimensão reduzida. Donde, a evidência aponta no sentido de os países terem efectuado escolhas em conformidade com a importância relativa dos respectivos mercados de capitais. Em reforço da tese de que os países terão optado em função dos seus interesses próprios vem o coeficiente negativo da variável NTFCB, o qual é significativo em 6 das 8 regressões que têm Ind1 ou Ind2 como variável dependente. Donde, os países que têm sido mais expostos a ofertas que visam a aquisição dos seus bancos, foram menos favoráveis à facilitação do mercado de controlo de empresas.

A variável GOV, por sua vez, é significativa e apresenta nas regressões [1] a [10] um coeficiente negativo, indiciando que, *ceteris paribus*, os países com menor *rating de governance* optaram por soluções legislativas mais radicais de forma a compensar a menor eficiência das suas instituições.

A Tabela 2 igualmente deixa patente ausência de significância da variável ANO. Parece, por isso, não existir evidência de efeito bom aluno. Porém, o facto de L1 ser significativa nas regressões [1] a [5], [6], [9] e [8], e não o ser na regressão [7], indica que os países ex-comunistas (que, em todos os casos, aderiram recentemente à UE) optaram por soluções legislativas mais favoráveis ao funcionamento do mercado de controlo de empresas do que os países de *civil law* de origem francesa (que aderiram há mais tempo à UE). Em particular, os países ex-comunistas parecem ter seguido soluções análogas às adoptadas pelos países de *common law* que são, como se referiu na secção 3.1, apontados na literatura como a família jurídica mais favorável à protecção dos investidores.

No que respeita às regressões em que a variável dependente é LOB, nenhum efeito do sistema de direito foi perceptível. Neste caso apenas as variáveis Votos e CB revelam capacidade explicativa, sendo os sinais (como esperado) os simétricos dos verificados nas regressões [1] a [10]. Com efeito, nas regressões [11] e [12], ao contrário das demais, quanto mais alta a variável dependente, menos favorável à criação do mercado de controlo de empresas é a escolha efectuada.

Em suma, os resultados obtidos são consentâneos com evidência reportada por Knudsen (2005), de que os interesses nacionais prevalecessem sobre outras variáveis na hora da tomada



de decisões que respeitam à criação de um mercado único de capitais europeu¹⁷. Além disso, a existência de efeito da família jurídica aponta – em consonância com Cernat (2004) – no sentido de as instituições de decisão europeias terem reduzida capacidade para imporem modelos coerentes, capazes de induzir a que deixem de existir distintos modelos de *corporate governance* e de protecção dos investidores na Europa.

5. Conclusões

A Directiva n.º 2004/25 teve como objectivo criar um regime harmonizado de regras aplicáveis a ofertas públicas de aquisição (OPAs) na UE.

A sua negociação foi difícil, tendo demorado mais de uma década. A necessidade de estabelecer consensos determinou que tenha sido conferida liberdade de decisão aos Estados-membros em quatro mecanismos essenciais do regime instituído: (i) A regra da neutralidade, subordina a decisão da assembleia geral a tomada de medidas que podem ter por consequência a frustração da OPA; (ii) A *breakthrough rule*, que quebra restrições contratadas ou consagradas nos estatutos relativas à transmissão de valores mobiliários e direitos de voto; (iii) A regra da reciprocidade, pela qual os Estados-membros podem permitir que as suas empresas não apliquem as regras da neutralidade e *breakthrough* quando o oferente não está sujeito a regime idêntico; (iv) Além disso, a Directiva igualmente abriu a porta a divergências relevantes ao deixar ao critério dos Estados-membros a fixação do limiar mínimo de concentração de direitos de voto a partir do qual nasce a obrigação de lançar uma OPA geral.

Em consequência, a Directiva permite a coexistência na UE de regimes muito distintos no que respeita ao combate às práticas *anti-takeover* e ao funcionamento do mercado de controlo accionista. Pode considerar-se que optaram por facilitar o mercado de controlo de empresas e, consequentemente, pela máxima protecção dos interesses dos pequenos investidores, os países que impuseram na ordem jurídica interna a regra da neutralidade, a *breakthrough rule*, rejeitaram a regra da reciprocidade e fixaram um limiar baixo para efeitos do nascimento da obrigação de lançamento de OPA geral. O que se verificou em concreto foi que o nível de harmonização atingido é reduzido, dado que alguns países optaram por regimes menos favoráveis ao funcionamento do mercado de controlo de empresas, enquanto outros optaram por soluções mais favoráveis ao funcionamento desse mercado, e outros optaram por soluções híbridas.

A questão que se colocou neste estudo foi a de saber se o sistema de direito de base dos diferentes países terá influenciado as escolhas efectuadas (tal como seria expectável à luz da hierarquização das famílias legais de La Porta et al., 1998).

Os resultados obtidos indicam que os países de família jurídica do tipo *civil law* de origem francesa adoptaram soluções menos favoráveis ao funcionamento do mercado de controlo de empresas que os demais, incluindo os países ex-comunistas. Porém, os países com *civil law* de origem escandinava ou alemã adoptaram em geral soluções mais favoráveis ao funcionamento desse mercado do que os países de *common law*. Além disso, conclui-se que os países com menor *rating* de *governance* optaram por soluções legislativas mais radicais de forma a compensar a menor eficiência das suas instituições.

Por fim, os resultados obtidos apontam no sentido de os países terem efectuado escolhas em conformidade com a importância dos respectivos mercados de capitais. Em particular, o estudo evidencia que a dimensão do mercado de capitais de cada país influencia positivamente as escolhas efectuadas no sentido mais favorável ao funcionamento do mercado de controlo accionista das empresas, ao passo que a dimensão do país tem um impacto negativo. Donde, os resultados obtidos afiguram-se consentâneos com evidência reportada por Knudsen (2005) de que os interesses nacionais prevalecem sobre outras determinantes na hora de tomar decisões que respeitam à criação de um mercado único europeu.

¹⁷ Knudsen (2005), com efeito, evidencia que foram os interesses nacionais e não motivos de natureza ideológica que determinaram o sentido de voto dos deputados ao Parlamento Europeu na tomada de decisões relativas à Directiva.

Referências Bibliográficas



- Alves, C. (2005) *Os Investidores Institucionais e o Governo das Sociedades: Disponibilidade, Condicionantes e Implicações*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Becht, M. (2003) *Reciprocity in Takeovers*, ECGI-Law Working Paper No. 14/2003.
- Burkart, M.; Panunzi, F. (2003) *Mandatory Bids, Squeeze-Out, Sell-Out and the Dynamics of the Tender Offer Process*, ECGI-Law Working Paper No. 10/2003.
- Cernat, L. (2004) The Emerging European Corporate Governance Model: Anglo-Saxon, Continental, or Still the Century of Diversity?, *Journal of European Public Policy*, 11, 1, 147-166.
- Comissão Europeia (2007) Report on the Implementation of Directive on Takeover Bids, *Commission Staff Working Document*: (http://ec.europa.eu/internal_market/company/).
- Cordeiro, M. (2006) A Evolução do Direito Europeu das Sociedades, *Revista da Ordem dos Advogados*, 66, 87-118.
- European Central Bank (2006) *EU Banking Structures*, European Central Bank.
- Franks, J.; Mayer, C. (1996) Hostile Takeovers and the Correction of Managerial Failure, *Journal of Financial Economics*, 40, 2, 163-181.
- Franks, J.; Mayer, C. (1998) Bank Control, Takeovers, and Corporate Governance in Germany, in Hopt, K. et al. (eds.) *Comparative Corporate Governance – The State of The Art and Emerging Research*, 641-658, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Freytag, A.; Masciandaro, D. (2005) *Financial Supervision Fragmentation and Central Bank Independence: The Two Sides of the Same Coin?*, University of Lecce Economics Working Paper No. 76/37.
- Gatti, M. (2005) Optionality Arrangements and Reciprocity in the European Takeover Directive, *European Business Organization Law Review*, 5, 553-579.
- Holmstrom, B.; Kaplan, S. (2001) Corporate Governance and Merger Activity in the United States: Making Sense of the 1980s and 1990s, *Journal of Economic Perspectives*, 15, 2, 121-144.
- Hopt, K. (2004) *A Harmonização do Regime das Ofertas Públicas de Aquisição (opas) na Europa*, in: *Direito dos Valores Mobiliários*, Vol. V, Coimbra, Coimbra Editora, 215-239.
- Jensen, M. (1988) Takeovers: Their Causes and Consequences, *Journal of Economic Perspectives*, 2, 21-48.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2007) *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, World Policy Research Working Paper Nº 4280.
- Knudsen, J. (2005) Is the Single European Market an Illusion? Obstacles to Reform of EU Takeover Regulation, *European Law Journal*, 11, 4, 507-524.
- La Porta, R.; Lopez-De-Silanes, F.; Shleifer, A.; Vishy, R. (1997) Legal Determinants of External Finance, *Journal of Finance*, 52, 3, 1131-1150.
- La Porta, R.; Lopez-De-Silanes, F.; Shleifer, A.; Vishy, R. (1998) Law and Finance, *Journal of Political Economy*, 106, 6, 1113-1155.
- La Porta, R.; Lopez-De-Silanes, F.; Shleifer, A.; Vishy, R. (2000) Investor Protection and Corporate Governance, *Journal of Financial Economics*, 58, 1, 3-27.
- La Porta, R.; Lopez-De-Silanes, F.; Shleifer, A. (1999) Corporate Ownership Around The World, *Journal of Finance*, 54, 2, 471-518.



Masciandaro, D. (2006) *Reforms of Financial Supervision Regimes and Central Banks: Exploring the Nexus*, IMF Macprudential Supervision Conference: Challenges for Financial Supervisors, Seoul, November.

Menjucq, M. (2006) The European Regime on Takeovers, *European Company & Financial Law Review*, 2, 222-236.

Mucciarelli, F. (2006) White Knights and Black Knights: Does the Search for Competitive Bids Always Benefit the Shareholders of "Target" Companies?, *European Company & Financial Law Review*, 4, 408-425.

Mülbert, P. (2003) *Make it or break it: The Break-trough Rule as a Break-trough for European Takeover Directive?*, ECGI-Law Working Paper No. 13/2003.

Prigge, S. (1998) A Survey of German Corporate Governance, in Hopt, K. et al. (eds.) *Comparative Corporate Governance – The State of The Art and Emerging Research*, 1045-1199, Oxford-New York, Oxford University Press.

Roe, M. (1994) *Strong Managers Weak Owners: The Political Roots of American Corporate Finance*, in Keasey, K. et al. (eds.) *Corporate Governance*, 1, 87-145, Cheltenham (Reino Unido)-Northampton (Mass., EUA): Edward Elgar Publishing Limited.

Romano, R. (1993) Public Pension Fund Activism in Corporate Governance Reconsidered, *Columbia Law Review*, 93, 4, 795-853.

Scharfstein, D. (1988) The Disciplinary Role of Takeovers, *Review of Economics Studies*, 55, 185-199.

Shleifer, A.; Vishny, R. (1997) A Survey of Corporate Governance, *Journal of Finance*, 52, 2, 737-783.

Siems, M. (2004) The Rules on Conflict of Laws in the European Takeover Directive, *European Business Organization Law Review*, 4, 458-464.

Silva, A.; Vitorino, A.; Alves, C.; Cunha, J.; Monteiro, M. (2006) *Livro Branco Sobre Corporate Governance em Portugal*, Lisboa, IPCG.

Smith, M. (1996) Shareholder Activism by Institutional Investors: Evidence from CalPERS, *Journal of Finance*, 51, 1, 227-252.

Wymeersch, E. (1998) A Status Report on Corporate Governance Rules and Practices in Some Continental European States, in Hopt, K. et al. (eds.) *Comparative Corporate Governance – The State of The Art and Emerging Research*, 943-1044, Oxford-New York: Oxford University Press.

Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses

Patrícia Moura e Sá / Olívia Fernandes Sintra FEUC / Gabinete de Qualificação na Administração, Câmara de Pombal

resumo

résumé / abstract

Os esforços de Modernização Administrativa têm-se norteados por objectivos de simplificação, eficiência e transparência, no sentido de prestar melhores serviços aos cidadãos. Abordagens de Gestão da Qualidade, centradas em princípios de enfoque no cliente, envolvimento e melhoria contínua, têm vindo a ser encaradas como um veículo para alcançar essas metas. Neste estudo, com dados de 115 municípios portugueses, é feita uma avaliação do estado de implementação de um conjunto de aspectos da Modernização Administrativa e analisada a sua relação com a adopção de referenciais da qualidade. Os resultados permitem afirmar que existem aspectos consagrados em Lei ainda não totalmente implementados e também que os municípios que adoptam a Gestão da Qualidade e, em particular, têm serviços certificados são aqueles em que a Modernização Administrativa está mais avançada, nomeadamente quanto às iniciativas de Governo Electrónico.

Les efforts de Modernisation Administrative ont été dictés par des objectifs de simplification, d'efficacité et de transparence visant à une meilleure qualité des services rendus aux citoyens. Des tentatives de Gestion de la Qualité, centrées sur des principes de valorisation du client, d'engagement et d'amélioration continue, ont été considérées comme un tremplin pour atteindre ces objectifs. Dans cette étude, et sur la base de données concernant 115 municipalités portugaises, on a procédé à une évaluation de l'état de mise en oeuvre d'un ensemble d'aspects de la Modernisation Administrative ainsi qu'à une analyse de leur relation avec l'adoption de référentiels de la qualité. Les résultats permettent d'affirmer qu'il existe des aspects consacrés par la Loi qui ne sont pas encore totalement mis en oeuvre; on peut constater également que les municipalités ayant adopté la Gestion de la Qualité et qui ont, en particulier, des services certifiés, sont celles pour lesquelles la Modernisation Administrative est la plus avancée, notamment en ce qui concerne les initiatives de gouvernement électronique.

Administrative modernisation efforts have been directed towards the goals of simplification, efficiency and transparency, with the aim of providing citizens with higher quality services. Quality Management approaches, based on the principles of customer focus, involvement and continuous improvement, have been regarded as a means to achieve those purposes. In this study, based on data collected from 115 Portuguese municipalities, it is assessed at what extent some administrative modernisation measures are in place and analysed its relationship with the implementation of quality management frameworks. Findings reveal that not only there are several issues established by law not fully implemented, but also municipalities that adopt quality management approaches and, in particular, that have services certified are indeed ahead in the modernisation process, including E-Government initiatives.

Classificação JEL: H830, H110





1. Introdução

Na generalidade dos países desenvolvidos, tem-se vindo a assistir, nas últimas décadas, a transformações profundas nas Administrações Públicas, fundamentalmente associadas ao abandono de modelos de gestão burocráticos e à sua substituição por um novo paradigma, assente essencialmente na orientação dos serviços públicos para os cidadãos/clientes (Parker e Bradley, 2000; Lawton e Rose, 1991).

Independentemente das diferenças no cariz das reformas, decorrentes de contextos nacionais e institucionais distintos (Guyomarch, 1999), separando fundamentalmente países que seguem o modelo continental daqueles que seguem o modelo anglo-saxónico, é possível identificar um corpo relativamente consistente de elementos comuns a todas elas (Araújo, 1999; Friedrickson, 1996; Hood, 1995). Deste corpo fazem parte, tal como identificado por vários autores, uma maior orientação para o cliente, o desenvolvimento de novas formas de prestação dos serviços, a adopção de novas tecnologias e o aumento dos mecanismos de prestação de contas centrados nos resultados. Simultaneamente, as reformas têm sistematicamente surgido num contexto de pressão para uma maior parcimónia na utilização dos recursos e têm resultado na fragmentação da Administração Pública e na implementação de referenciais de medição da *performance* organizacional.

No âmbito da modernização administrativa, a Qualidade tem sido uma preocupação recorrente dos Governos, tendo estado na base de uma série de iniciativas, entre as quais se destacam as Cartas da Qualidade e os Prémios de Excelência para os Serviços Públicos.

A aposta na Qualidade aparece sistematicamente ligada à procura da conjugação de imperativos de eficácia, eficiência e equidade com a satisfação das necessidades dos clientes, naturalmente muito diversificadas e, não raras vezes, conflituais entre si.

Num momento em que cada vez mais municípios investem recursos na certificação dos seus serviços e se desenvolvem e generalizam novas formas de prestação dos serviços, tirando partido das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), entendemos oportuno efectuar um estudo que avalie o nível de implementação das principais medidas decorrentes da modernização administrativa e analise a sua relação com a adopção da Gestão da Qualidade nos municípios portugueses.

Para concretizar este objectivo, foi elaborado um questionário, ao qual responderam 115 autarquias, tendo sido também consultados e analisados os *sítes* institucionais de todos os municípios.

Este estudo, pela sua abrangência (visando o conjunto dos municípios portugueses) e objectivos, é original e poderá deixar indicações importantes para que as autarquias portuguesas avaliem melhor os esforços dos programas e mecanismos que estão a implementar e potenciem as suas vantagens, no sentido de melhor conhecerem e satisfazerem as necessidades dos cidadãos que servem.

Na próxima secção são apresentados os principais referenciais para a implementação e avaliação da qualidade, sendo alguns de natureza mais genérica e outros especificamente desenvolvidos para as Administrações Públicas. São igualmente discutidas algumas das dificuldades inerentes à implementação da Qualidade Total neste contexto. Em seguida, na secção 3, é em traços gerais caracterizado o processo de Modernização Administrativa em Portugal, destacando-se, a esse respeito, alguns marcos. A secção 4, dedicada à metodologia, apresenta o modelo de análise proposto neste artigo, fundamenta a hipótese de estudo e caracteriza os instrumentos utilizados na recolha dos dados. Os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos na secção 5. Finalmente, a secção 6 apresenta as principais conclusões e implicações do estudo realizado.

2. Referenciais para a implementação e avaliação da qualidade na Administração Pública

A Gestão pela Qualidade Total (GQT) emergiu na década de oitenta, ainda que as suas origens em parte remontem aos princípios da gestão científica dos anos vinte (McAdam, 2000). Desde então a GQT evoluiu de uma perspectiva essencialmente mecanicista, em que a qualidade era olhada como um assunto técnico ligado à produção, para uma visão mais sistémica, a qual considera a Qualidade Total como uma filosofia de gestão, que envolve a organização no seu todo (Dale *et al.*, 1997; Mehra *et al.* 2001).

Existem na literatura múltiplas definições de GQT, as quais, de uma forma ou de outra, enfatizam a sua natureza abrangente. Uma delas é proposta por Kanji (2002: 2) que afirma que *“Total Quality Management is a management philosophy that fosters an organisational culture committed to customer satisfaction through continuous improvement”*.

Ainda que de forma não explícita, a qualidade está, de há muito, presente nas preocupações das Administrações Públicas. Beltrami (1992, citado em Löffler, 2005) distingue três fases na evolução do entendimento da Qualidade nos serviços públicos: (1) qualidade enquanto respeito a regras e procedimentos (correção formal, paralela à conformidade técnica na indústria); (2) qualidade como sinónimo de cumprimento de objectivos (na linha da conformidade ao uso); (3) qualidade enquanto satisfação dos clientes.

Uma vasta parte da literatura debruça-se sobre as dificuldades da aplicação dos princípios da Qualidade Total na Administração Pública (Dewhurst *et al.* 1999; Morgan e Murgatroyd, 1994; Rago, 1996; Swiss, 1992). Não cabe neste artigo aprofundar a questão. De referir apenas que, efectivamente, as dificuldades começam, desde logo, na identificação do(s) cliente(s) dos serviços prestados pelas Administrações Públicas (Swiss, 1992). Uma definição estrita de cliente, à semelhança do que acontece no sector privado, limitaria e deixaria de fora muitas situações, nomeadamente porque o conceito de cliente tem, em princípio, subjacente o poder de compra e opção de escolha do mesmo sobre o que quer comprar e onde comprar (Flynn, 1997). Esta condição aplicar-se-ia apenas a uma parte do conjunto de serviços prestados pelas Administrações Públicas. Acresce que o paradigma que está associado aos serviços públicos, para além de implicar a existência de uma multiplicidade de *stakeholders* (Ancarani e Capaldo, 2002), poderá originar “conflitos” de interesses entre os clientes directos de um serviço e os contribuintes em geral (*taxpayers*). Estes últimos, embora, por vezes, não usufruindo dos serviços, pagam o mesmo via impostos, o que implica que as organizações tenham obrigações que não se esgotam apenas na satisfação dos clientes imediatos (Gaster, 1995). Paralelamente, por imperativos de equidade, há que definir em muitos serviços públicos padrões de prestação, que podem, de algum modo, ser contraditórios com a adaptação e individualização, inerentes à ideia de enfoque no cliente. Assim, em muitas situações, é necessário preservar o princípio do “bem colectivo” e do acesso universal, o que pode significar a impossibilidade de levar às últimas consequências a individualização (*customization*) do serviço.

Sem que se ignore os desafios que se colocam na tradução de alguns dos conceitos base da GQT para o domínio dos serviços públicos, mormente reconhecendo que é necessário redefinir o poder conferido aos vários *stakeholders* (nomeadamente, estando preparado para estimular o *empowerment* de clientes e funcionários e para aceitar novos processos de decisão e responsabilização), é possível hoje afirmar que predomina uma lógica de validade universal de muitos dos princípios da Qualidade Total. Disso é testemunha o facto da esmagadora maioria dos referenciais para a sua implementação serem genéricos e sofrerem apenas pequenas adaptações ao serem introduzidos no contexto da Administração Pública.

Efectivamente, o modelo CAF (*Common Assessment Framework*) baseia-se assumidamente no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Qualidade (EFQM), simplificando-o e ajustando-o em termos de linguagem, e as normas ISO, adoptadas por muitos organismos da Administração Pública, incluindo municípios portugueses, como veremos à frente, são aplicáveis exactamente nos mesmos termos a qualquer organização, seja ela pública ou privada.





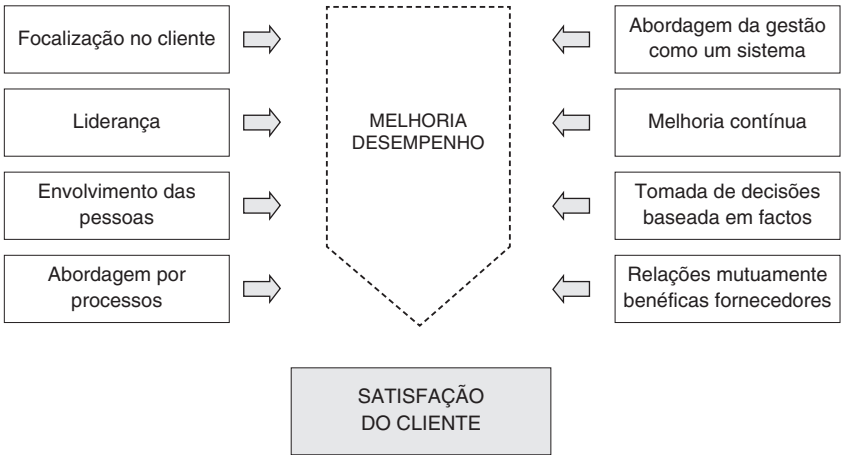
Feito este enquadramento, procede-se em seguida a uma breve revisão dos principais referenciais para a implementação e avaliação da qualidade na Administração Pública. Independentemente da importância de cada organização escolher o modelo de implementação que melhor se adequa às suas características, importa sublinhar que se caminha na evolução dos referenciais para uma certa convergência, como o atesta a revisão feita em 2000 às normas ISO, aproximando-as significativamente dos Modelos de Excelência.

2.1. As normas ISO 9000

As normas ISO constituem séries de *standards* reconhecidos a nível internacional, cujo objectivo é garantir a qualidade, assegurando que a organização dispõe de um sistema da qualidade formalizado e documentado, no âmbito do qual as actividades são planeadas e sistematicamente implementadas de forma a proporcionar confiança adequada de que a entidade está em condições de satisfazer os requisitos da qualidade de forma consistente (NP EN ISO 9000:2000). Sendo universais, as normas ISO são naturalmente aplicáveis a qualquer instituição pública.

A norma ISO 9000:2000 identifica oito princípios de gestão da qualidade, que se apresentam na Figura 1, e que se consideram ser responsáveis pela obtenção de elevados padrões de desempenho. Deste modo, a norma mais do que um mero referencial para a eventual certificação, constitui, se bem aplicada, uma verdadeira ferramenta de melhoria da *performance* organizacional.

Figura 1 – Princípios de Gestão da Qualidade segundo a norma ISO 9000



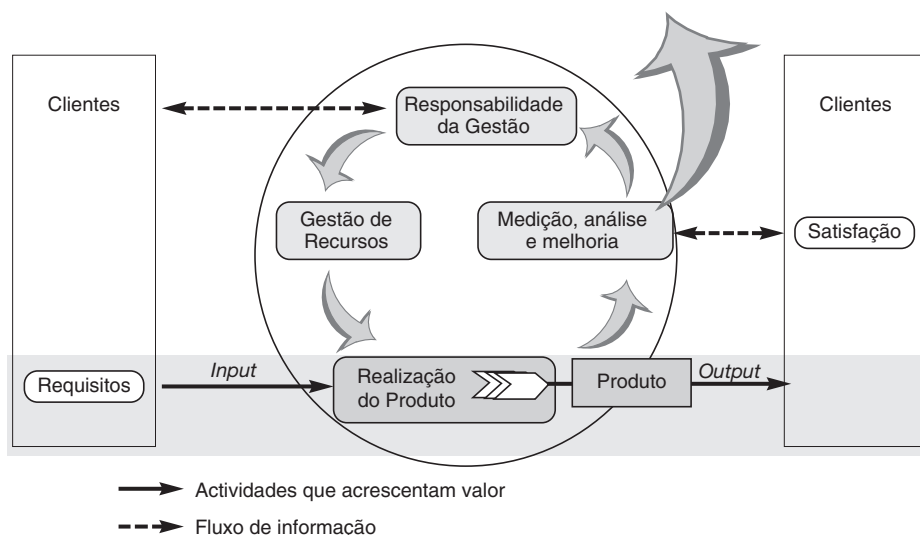
Fonte: Elaboração própria

Em especial, a norma ISO 9004:2000 – *Sistemas de gestão da qualidade – Linhas de orientação para melhoria do desempenho* – pode ser considerada um guia de auto-avaliação, favorecendo a realização de um diagnóstico interno com a identificação de áreas a melhorar.

De acordo com as normas, num Sistema de Gestão da Qualidade (ver Figura 2) o cliente é quem “dita” os requisitos que pretende que o produto/serviço contenha, os quais constituem os *inputs* para o processo. Assim, podemos dizer que o ciclo da melhoria contínua é desencadeado pelo cliente. Paralelamente, para que uma organização saiba se de facto está a cumprir todos os requisitos exigidos pelo cliente, é necessário efectuar a monitorização da sua satisfação, ou seja, é essencial recolher informação sobre a percepção do grau de cumprimento das necessidades e expectativas dos clientes.



Figura 2 – Modelo de um Sistema de Gestão da Qualidade



Fonte: NP EN ISO 9000:2000

Para os organismos da Administração Pública, a implementação das ISO pode ser especialmente útil no estabelecimento e avaliação de contratos com fornecedores e parceiros (Löffler, 2005), na medida em que, tal como noutros sectores, as normas funcionam como um alicerce da garantia da qualidade e, portanto, do cumprimento de um certo nível de requisitos.

A implementação de sistemas de gestão da qualidade em linha com as normas ISO 9000 constitui um processo voluntário, assente nas motivações políticas e objectivos intrínsecos a cada organização.

Em Portugal, a certificação de Autarquias Locais (AL) teve o seu início em 2003, com a certificação de serviços dos municípios de Pombal e de Oliveira de Azeméis, sendo actualmente uma realidade em várias Câmaras.

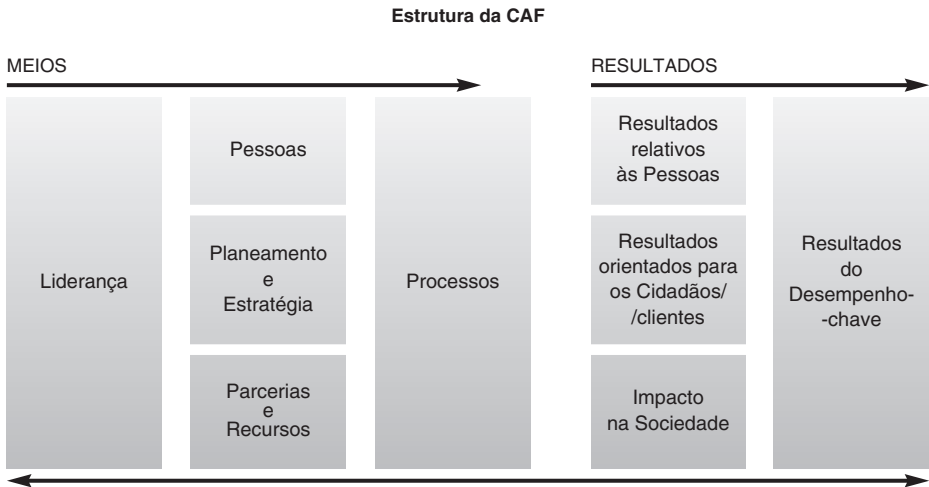
2.2. O modelo CAF

Esta ferramenta foi concebida com a finalidade de ser utilizada por todos os sectores da Administração Pública, tendo sido pela primeira vez apresentada na 1.ª Conferência da Qualidade das Administrações Públicas da UE, em Lisboa, em Maio de 2000.



Tal como o modelo da EFQM, a CAF é composta por nove critérios designados de “meios” e “resultados” (ver Figura 3), sendo que cada critério representa uma dimensão da organização que deverá ser objecto de avaliação. Para cada critério estão definidos subcritérios. A utilização da CAF, como modelo de avaliação organizacional, permite identificar pontos fortes e áreas de melhoria, avaliar o nível de satisfação das diferentes partes que se relacionam com a organização (cidadãos, fornecedores, parceiros e sociedade em geral) e conceber planos de melhoria, alicerçados num diagnóstico amplo e consistente.

Figura 3 – Estrutura Comum de Avaliação



Fonte: Direcção Geral de Administração Pública e do Emprego – www.dgap.gov.pt

No âmbito da CAF, a organização é fortemente incentivada a ouvir os seus clientes e a dar-lhes *feedback*. Para além do critério – Resultados Orientados para os Cidadãos/Clientes –, as preocupações com os clientes estão presentes na generalidade do modelo. O critério do Planeamento e Estratégia, por exemplo, exige que a organização recolha informação relacionada com as necessidades actuais e futuras dos seus clientes. Também, no âmbito do critério de Parcerias e Recursos, são incentivadas as relações de proximidade com os clientes.

Nalguns países, como é o caso de Portugal, foram desenvolvidas ferramentas e guias de apoio à aplicação da CAF. A este respeito, a Direcção Geral da Administração Pública (DGAP), actualmente DGAEP, publicou em 2004 um manual de aplicação da CAF, que, além da metodologia para os serviços aplicarem a CAF, contempla aspectos considerados críticos para o sucesso da sua aplicação e fornece propostas para o processo de melhoria da organização.

Os números demonstram uma boa adesão a este instrumento. Efectivamente, conforme um estudo realizado pelo *European Institut for Public Administration* (EIPA), em 2003, isto é três anos depois da sua introdução, existiam já cerca de 500 organizações europeias a aplicar a CAF. Dois anos depois, em 2005, esse número teria crescido, segundo a mesma fonte, para perto das 900 aplicações em 20 países (Staes e Thijs, 2005).

A implementação da CAF nas AL portuguesas tem sido apoiada (em muitos casos) pelo Programa DIQUAL, financiado pela União Europeia, para formação de apoio à implementação

de Sistemas de Gestão da Qualidade. Dele beneficiaram municípios como o de Pombal, Leiria, Águeda, Coimbra, Aveiro, Porto, Vale de Cambra e Pedrógão Grande, entre outros.

Para divulgar boas práticas e, desse modo, encorajar a aprendizagem e inovação têm sido, em vários países, criados prémios (Löffler, 2005). Em Portugal, a Direcção Geral da Administração Local (DGAL) utiliza os critérios da CAF na selecção das candidaturas ao Concurso de Boas Práticas de Modernização Autárquica. Paralelamente, as organizações que utilizam a CAF e que atingem determinado patamar de pontuação são reconhecidas segundo os níveis do esquema da EFQM.



2.3. Outros referenciais específicos

Dada a natureza de uma boa parte das Administrações Públicas, um primeiro conjunto de modelos e referenciais enquadram-se na óptica da medição da qualidade em serviços e no conhecimento dos seus determinantes. Neste âmbito, se inserem sobretudo as múltiplas aplicações do SERVQUAL (proposto por Zeithalm, Berry e Parasuraman, 1988) nos serviços públicos.

De forma mais específica ao sector público, no decurso da década de oitenta, surgiu um interesse em conceber e especificar *standards*, sobretudo na administração local americana e britânica. Tais *standards* representam, no fundo, níveis de desempenho dos serviços que, ao serem publicados e divulgados, conferem aos cidadãos que deles beneficiam uma ideia do que podem e devem esperar, podendo assim ser entendidos como uma espécie de contrato entre estes organismos e os cidadãos (Flynn, 1997).

Já na década de noventa, e no seguimento desta tendência, foram publicadas, em diferentes países, as chamadas “Cartas do Cidadão” (*Citizen Charters*). Estas visam atrair a atenção não só dos gestores e funcionários públicos para a concretização dos padrões estabelecidos, mas também dos clientes quanto às expectativas que estes podem ter em relação aos serviços prestados, aumentando assim a confiança na Administração. Em países de tradição continental (como a França e Portugal, por exemplo), estas Cartas têm como principal intuito melhorar o serviço público a partir de um equilíbrio de direitos e obrigações dos vários *stakeholders* (Löffler, 2005).

Nalguns países, mormente em Inglaterra, assiste-se ainda à tendência para produzir um conjunto vasto de indicadores de desempenho (alguns directamente ligados a aspectos da qualidade de serviço) como forma de encorajar a comparabilidade, fundamentar decisões de afectação de recursos e promover mecanismos de prestação de contas.

3. Modernização administrativa em Portugal: principais marcos

Ao caracterizar-se a Administração Pública em Portugal, e tendo apenas como horizonte de análise o regime democrático do pós 25 de Abril, é possível identificar-se três grandes períodos (Nolasco, 2004).

O primeiro, que decorreu entre 1974 e 1985, é dominado pelas preocupações com a descentralização e desconcentração de competências e com a situação profissional, social e económica dos funcionários. É neste período que surge a Lei de Bases da Reforma Administrativa e que se destacam as ideias de desburocratizar, racionalizar e simplificar. No início da década de oitenta, é feito um esforço claro para melhorar e valorizar os serviços de atendimento e generalizar os serviços de informação ao público. Pela primeira vez aparece explicitamente a palavra modernização, como sendo um dos objectivos do programa de Governo.

Numa segunda fase, correspondente grosso modo ao período 1985-1995, imperam as prioridades decorrentes da tendência internacional vulgarmente designada como Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e que se reflectem na promoção de uma nova cultura



organizacional, centrada nas necessidades dos clientes da Administração Pública. Nesse âmbito, reforçam-se também as preocupações com a eficiência da gestão pública (Jackson, 1995).

O Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) surge neste período e vem dar um novo impulso às questões da qualidade. São da sua iniciativa medidas como a abertura dos serviços à hora de almoço e a simplificação de formulários e formalidades.

Assim, na Administração Pública portuguesa, a implementação da Gestão da Qualidade inicia-se de forma mais deliberada no princípio dos anos noventa e representa mais um esforço no âmbito da concretização da reforma administrativa, colocando o cidadão como agente impulsionador da mudança e inculcando no mesmo a necessidade de exigir mais e melhor dos serviços públicos. Nesse âmbito, surge em Portugal, em 1993, a primeira Carta da Qualidade. Tratou-se de um passo importante, numa altura em que a Qualidade era um conceito ainda muito conotado com o sector privado. Com esta Carta, o cidadão assumiu pela primeira vez o estatuto de cliente, passando a ser o centro das atenções no serviço público. O Programa da Qualidade, criado no mesmo ano, veio estabelecer três objectivos primordiais: transparência, simplificação e participação (Araújo 2001). Como consta do programa do XII Governo Constitucional, a Qualidade é, nesta fase, entendida como “prestação do serviço eficaz, atendimento humanizado, satisfação atempada e célere das solicitações dos utentes”, sendo que a sua medição se faz pela “inexistência de erros, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões”.

O último período, que se inicia em meados da década de noventa e que se prolonga até à actualidade, é caracterizado por um alargamento do entendimento da Qualidade e pela introdução em ritmo acelerado das questões relacionadas com o Governo Electrónico.

É nesta altura que a modernização administrativa tem, em Portugal, a sua expressão mais visível com a publicação do DL n.º 135/99 de 22 de Abril, o qual “estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos utentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão”.

Paralelamente, foi instituído, no mesmo ano, o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), o qual tem como objectivo não só “incentivar as melhorias de qualidade de prestação dos serviços públicos”, com também “institucionalizar uma nova cultura de gestão da Administração Pública”, que permitirá “maior eficiência e eficácia dos serviços públicos, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”. A certificação seria, neste âmbito, concedida às organizações que demonstrassem cumprir um certo número de requisitos relacionados com o Modelo da EFQM. Por falta de concretização regulamentar, o SQSP nunca saiu do “papel”.

A publicação destes diplomas legais veio, em todo o caso, materializar a preocupação do Estado em orientar os serviços públicos para os seus clientes.

Mais recentemente, reforça-se na Administração Pública a cultura da medição da *performance* organizacional orientada para os resultados. Disso são exemplo a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) (Lei 10/2004) e a promoção da utilização da CAF.

Todos estes passos são acompanhados por um investimento substancial no desenvolvimento da prestação dos serviços *online*.

Esta tendência portuguesa está em linha com as prioridades internacionais. De facto, a crescente utilização do computador e da Internet tem sido, em termos mundiais, encarada como uma oportunidade a aproveitar pelos organismos públicos, no sentido de disponibilizarem um maior número de serviços via digital, tornando a Administração Pública menos burocrática, mais eficaz, mais rápida e mais próxima do cidadão/utente.



Ao nível da União Europeia, a temática do Governo Electrónico e a promoção dos seus potenciais benefícios tem sido objecto de muitos relatórios e estudos. Como exemplo deste interesse, foi adoptado em 2002, pelo Conselho Europeu de Barcelona, o plano de acção *e-Europe*, que considera a disponibilização de informação através da Internet como um objectivo primordial para os países da União Europeia. Posteriormente, em 2005, foi lançado outro plano de acção *e-Europe*, que visa identificar algumas prioridades, de entre as quais se destaca a generalização da disponibilização da banda larga a todos os serviços públicos, assim como, a existência de um número de postos de acesso gratuito à Internet, necessários para assegurar que todos os cidadãos podem aceder e utilizar os novos canais de comunicação disponibilizados pelo Governo.

Em Portugal, a implementação de acções conducentes à eficiência e qualificação dos serviços prestados, o reforço dos meios de participação dos clientes e a redução de custos aparecem apoiadas numa estratégia de desenvolvimento e implementação do Governo Electrónico, fortemente impulsionada pelo Plano de Acção para a Sociedade de Informação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 26 de Junho). O referido plano pretendeu estabelecer uma estratégia a nível nacional para o Governo Electrónico, consubstanciado num conjunto de acções e projectos agrupados num conjunto de eixos, em que o primeiro é precisamente o de prestar serviços públicos orientados para o cidadão.

Com o Governo Electrónico visa-se, não só aumentar a comodidade dos utentes, demonstrar transparência e reduzir custos, como também contribuir para um maior envolvimento dos cidadãos e, por esta via, para uma cidadania mais activa.

4. Metodologia

4.1. Modelo de análise

A caracterização do processo de Modernização Administrativa, feita na secção anterior, permite identificar alguns objectivos que são transversais aos vários períodos e que se poderão sintetizar do seguinte modo:

- Simplificação;
- Desburocratização;
- Racionalização;
- Transparência; e
- Orientação dos serviços para os cidadãos.

Da vasta literatura sobre os elementos da Gestão da Qualidade em Serviços (Lacke e Mohanty, 1995; Robledo, 2001; Silvestro, 2001; Soteriou e Chase, 1998; Sureshandar *et al.*, 2001), é, entretanto, possível extrair os seguintes princípios fundamentais:

- Enfoque no Cliente;
- Constância de Propósito (liderança e visão);
- Gestão de Processos;
- Excelência dos Recursos Humanos;
- Gestão baseada em factos;
- *Benchmarking*;
- Melhoria contínua; e
- *Servicescapes* (tangíveis).



Não é difícil verificar que estes elementos correspondem, grosso modo, aos princípios genéricos da Gestão da Qualidade segundo as normas ISO e se traduzem, em boa medida, nos critérios dos modelos de excelência, abordados na secção 2. Convém, ainda assim, sublinhar a importância da presença dos tangíveis, que representam os elementos mais “palpáveis” que rodeiam os serviços (instalações, formulários, aparência e apresentação dos funcionários de contacto, etc.).

Da revisão feita anteriormente, terá ficado claro que a implementação da Gestão da Qualidade na Administração Pública, nomeadamente ao encorajar a constância de propósito, a excelência dos processos e a gestão baseada em factos, visa principalmente:

- Melhorar a performance das organizações públicas;
- Tornar as organizações mais responsáveis perante os cidadãos; e
- Aumentar a satisfação dos cidadãos com os serviços prestados.

Assim, como referido por Hyde (1992), a GQT é entendida pelos governos em múltiplos países, como indispensável aos processos de modernização das Administrações Públicas.

Por outro lado, a generalidade das medidas de modernização administrativa está em consonância com alguns princípios da Qualidade Total ao reforçar (Gaster, 1996):

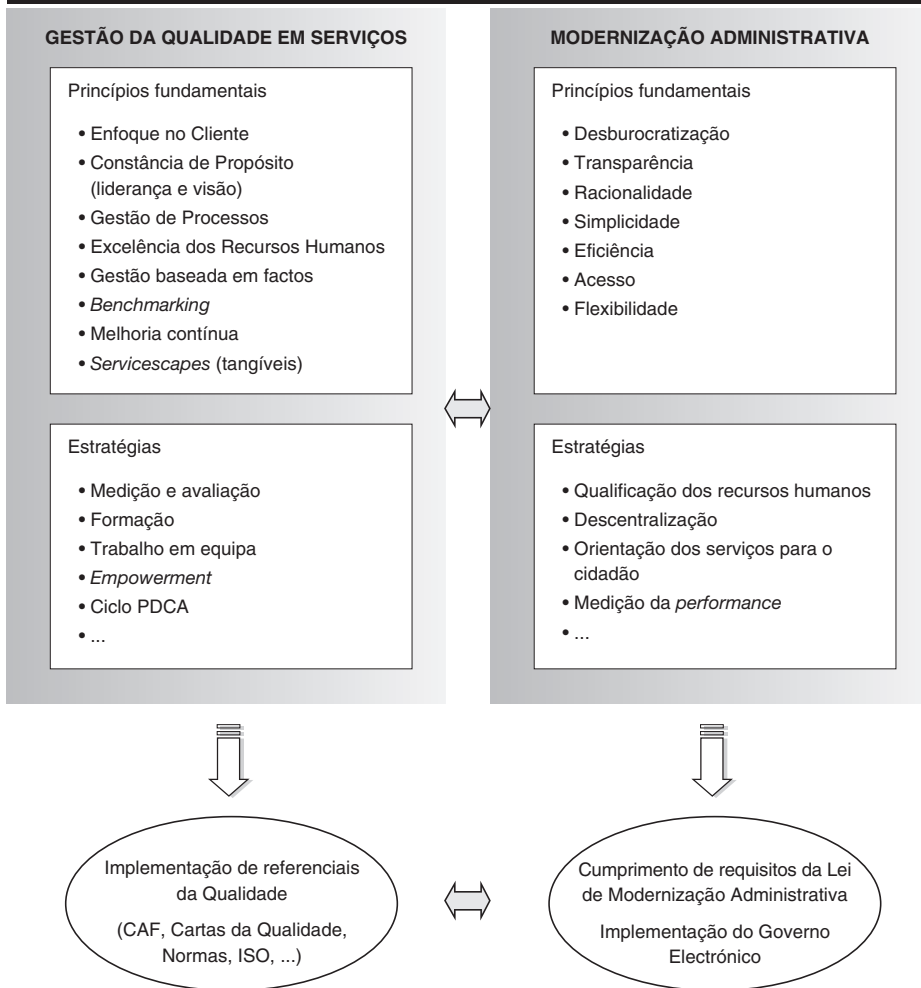
- A flexibilidade e capacidade de resposta às necessidades locais;
- A simplicidade de acesso;
- O *empowerment* e auto-controlo;
- A coordenação e o desenvolvimento de parcerias; e
- A partilha de informação e a capacidade de decisão.

Assim, é possível afirmar que ao enfatizar os princípios de descentralização, autonomia, simplificação e desenvolvimento de parcerias, pelo menos no plano teórico, a Modernização Administrativa pode contribuir para a introdução e difusão de alguns princípios da GQT na Administração Pública (Sá, 2002), sobretudo ao nível da gestão de processos e enfoque no cliente.

Tendo em conta a semelhança dos objectivos e a compatibilidade de abordagens, tal como sugerido na Figura 4, é proposta uma relação de reforço positivo entre a implementação da Gestão da Qualidade e a concretização da Modernização Administrativa, o que dá origem à seguinte hipótese de pesquisa:

- *Os municípios que implementam a Gestão da Qualidade estão mais avançados no processo de Modernização Administrativa, em relação àqueles que não adoptam os referenciais da Qualidade.*

Figura 4 – Modelo de análise



Fonte: Elaboração própria

Para operacionalizar o modelo de análise, os municípios foram classificados em dois grupos, consoante tivessem implementado ou não pelo menos um dos referenciais da qualidade identificados (nomeadamente tivessem serviços certificados, usassem a CAF ou tivessem sido distinguidos com algum prémio referente à qualidade dos seus serviços). Paralelamente, e no que se refere à Modernização Administrativa, consideraram-se dois aspectos fundamentais: o cumprimento de alguns requisitos do DL. 135/99 e o nível de implementação do Governo Electrónico aferido a partir da análise dos *sites* institucionais dos municípios na Internet.



4.2. Instrumentos de recolha de dados

Com o objectivo de avaliar o grau de implementação de um conjunto de mecanismos preconizados no DL nº 135/99 e analisar a sua relação com a adopção da Gestão da Qualidade foi elaborado um questionário, o qual foi administrado, primeiro via e-mail e posteriormente via postal, à totalidade dos municípios portugueses.

As questões apresentadas foram divididas por cinco secções, designadamente:

- Secção A – Atendimento
- Secção B – Recursos Humanos
- Secção C – Formulários/Requerimentos
- Secção D – Interacção com o cliente
- Secção E – Caracterização geral do município

No que respeita ao atendimento, atendeu-se em especial aos seguintes itens:

- Existência ou não de um horário de atendimento contínuo; e
- Condições da recepção ou “espaço principal de acolhimento”.

Na secção de recursos humanos, inquiriram-se os municípios sobre:

- O número, qualificação e formação dos seus funcionários, em especial daqueles que estão ligados às actividades de contacto com os cidadãos/clientes; e
- Processos de selecção e integração de novos funcionários.

Relativamente aos formulários e requerimentos, foram considerados os seguintes aspectos:

- Instruções de preenchimento; e
- Qualidade da informação recolhida.

A interacção com o munícipe tratou fundamentalmente os seguintes elementos:

- Formas de divulgação de informação aos cidadãos/clientes;
- Diversidade e funcionamento dos mecanismos de audição e participação dos cidadãos/clientes;
- Medição da satisfação dos cidadãos/clientes;
- Comunicação interna dos elementos recolhidos; e
- Mecanismos de transmissão de *feedback* aos cidadãos/clientes.

Finalmente, na secção dedicada à caracterização geral do município, para além de alguns dados estatísticos relativos ao número de funcionários e número médio de atendimentos semanais, as câmaras foram inquiridas a respeito dos referenciais da Gestão da Qualidade implementados, maturidade dessas iniciativas e abrangência das mesmas.

Durante o mês de Abril de 2005 foi efectuado um teste piloto a 20 municípios, com o objectivo de validar (e melhorar) o questionário. Posteriormente, em Maio, o questionário final foi enviado aos municípios portugueses, fazendo-se acompanhar de uma carta de apresentação.



Nesta primeira fase foram recebidos 65 questionários preenchidos. Numa segunda fase, em Setembro de 2005, e com o objectivo de melhorar a taxa de resposta, voltou-se a enviar o questionário por correio a 60 municípios escolhidos aleatoriamente, tendo sido também efectuada uma insistência via e-mail junto dos restantes não respondentes. Nesta fase, obteve-se a resposta de mais 50 municípios.

O questionário foi dirigido aos Presidentes de Câmara, atendendo a que o mesmo abrangia a descrição e avaliação de um conjunto bastante diversificado de áreas. Na maioria dos casos, os questionários foram preenchidos por Chefes de Divisão, ou por um colaborador designado por estes.

Para avaliação do nível de implementação do Governo Electrónico, foram analisadas, em final de 2006, as páginas institucionais de todos os municípios portugueses, tendo-se para o efeito utilizado a escala proposta pelo programa *e-Europe*, o qual sugere cinco níveis distintos, correspondentes a diferentes graus de maturidade:

- Nível 0 – Ausência de *web site*;
- Nível 1 – Informativo;
- Nível 2 – Interacção em sentido único;
- Nível 3 – Interacção bidireccional;
- Nível 4 – Transacção do serviço.

A classificação dos municípios teve por base a elaboração de uma grelha de avaliação contendo os parâmetros subjacentes a cada um dos níveis.

Para que fosse atribuído o nível 1 a um município, foram considerados parâmetros relacionados com a informação genérica disponibilizada através da Internet, nomeadamente referente à estrutura orgânica da autarquia, contactos, informações úteis, *links* de interesse para o cidadão, divulgação de eventos culturais, publicações, legislação, mapas do *site*, *newsletter* e envio e recepção de mensagens de correio electrónico.

No nível 2 ficaram incluídos os municípios que para além de disponibilizarem as informações referidas no nível 1, oferecessem também a possibilidade de se fazer *download* de formulários e das respectivas instruções de preenchimento.

O nível 3 foi atribuído aos municípios em que o *site* adicionalmente permite uma interacção entre o cliente e a autarquia. Aqui, enquadra-se a faculdade não só de poder preencher os formulários electronicamente, recorrendo à autenticação física ou legal do requerente, mas também a possibilidade de consulta *online* de processos. Neste nível foram também considerados parâmetros como a existência de mecanismos de recolha de sugestões e /ou reclamações e *fóruns online*.

Por fim, o nível 4 foi conferido aos municípios cuja página internet disponibilizasse aos seus utilizadores um conjunto de funcionalidades que permitissem realizar por completo uma transacção, incluindo, portanto, a recepção/submissão, tratamento, decisão, entrega e pagamento (com segurança) *online* do serviço pretendido. De realçar que a este nível também se encontra associada a não existência de qualquer documento em suporte de papel.

5. Apresentação e discussão dos resultados

Do universo dos 308 municípios, 115 responderam ao questionário, o que corresponde a uma taxa de 37% (veja-se a Tabela 1). Atendendo ao número de respostas obtidas em estudos semelhantes, podemos considerar que a adesão a este inquérito foi significativa.



Tabela 1 – Taxas de resposta			
	Municípios inquiridos	Respostas obtidas	Taxa de resposta
Continente	278	107	38,4%
Madeira	11	2	18,2%
Açores	19	3	15,8%
Total	308	115	37%

Adicionalmente, verifica-se que, dos 115 municípios respondentes, 67 (isto é, mais de metade) afirmam implementar referenciais de Gestão da Qualidade (normas ISO, CAF, Cartas da Qualidade e, residualmente, outros). Destes, e segundo informações actualizadas a Março de 2008, tendo por base a consulta dos *sítes* dos próprios municípios e de entidades certificadoras e consultoras a prestar serviços para a Administração Pública, constata-se que 28 têm um ou mais serviços certificados (a certificação integral é ainda rara). A Tabela 2 resume este panorama, o qual comparado com o estudo realizado por Sá (2002) permite constatar que a implementação da Qualidade nos municípios portugueses subiu, entre 2000 e 2006, de 33% para 58% e que a certificação, em particular, sofreu um aumento exponencial (de pouco mais de 4% em 2000 para 24% no início de 2008).

Tabela 2 – Implementação da Qualidade	
Municípios a implementar referenciais da Qualidade (MQUAL)	67 (58%)
<i>Municípios com serviços certificados (CERT)</i>	28 (24%)
<i>Municípios não certificados (NAOC)</i>	39 (34%)
Municípios que não implementam referenciais da Qualidade (MSEM)	38 (33%)
Não respondem (NR)	10 (9%)
Total	115 (100%)

5.1. Caracterização do atendimento e acolhimento aos clientes nos municípios

Como forma de prestar os primeiros esclarecimentos e/ou efectuar um encaminhamento dos clientes para o serviço/departamento adequado, as autarquias deverão possuir na entrada uma zona de atendimento, onde deve permanecer um colaborador conhecedor da estrutura da organização que integra e com formação na área de atendimento ao público, tal como referido no n.º 1 do art. 7.º do DL 135/99 de 22 de Abril.

No estudo realizado, observa-se que 90 dos 115 municípios que responderam ao questionário possuem de facto uma zona de atendimento principal ou recepção e que em 90% dos municípios os colaboradores do atendimento são conhecedores da estrutura e das competências da organização.

Este aspecto deixa antever desde logo uma preocupação com o acolhimento ao cliente quando este “chega” à organização e constitui um primeiro passo importante para prestar serviços com qualidade.

Tendo em conta a importância das condições físicas e operacionais em que o atendimento decorre, incluiu-se no questionário uma pergunta com alguns parâmetros sobre os locais de atendimento, cujos resultados se apresentam na Tabela 3.

Tabela 3 – Condições dos locais de atendimento

	Muito Bom		Bom		Razoável		Mau	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Luminosidade	46	41	54	48	12	11	1	1
Temperatura	26	23	56	50	26	23	5	4
Mobiliário	29	26	59	52	25	22	0	0
Equipamento Informático	33	29	57	50	21	19	2	2



Com base nos resultados obtidos, podemos afirmar que, de uma maneira geral, as autarquias avaliam positivamente as condições dos locais de atendimento, o que indicia que os municípios têm vindo a adaptar gradualmente as suas infra-estruturas com o objectivo de proporcionar aos funcionários de contacto (i.e. àqueles que directamente lidam com o público) condições de trabalho que lhes permitam prestar um serviço público de qualidade. Adicionalmente, cerca de três quartos das autarquias avaliou favoravelmente o nível de conforto geral das instalações.

O horário de atendimento constitui cada vez mais um factor a ter em conta para a adequação do serviço às necessidades do cliente, tendo por isso sido incluído no DL 135/99.

A este respeito, observa-se que 56 dos 115 municípios, possuem horário de atendimento contínuo (sem interrupção à hora de almoço), dando assim cumprimento ao disposto no n.º 1 do art. 5º do diploma legal anteriormente referido. Consequentemente, 51% dos municípios está ainda numa situação de incumprimento neste tocante.

Uma outra imposição do referido decreto-lei tem a ver com a obrigatoriedade da identificação dos colaboradores que prestam atendimento. Neste concernente, menos de metade dos municípios cumprem com o estabelecido, o que constitui um “ponto negro” para a qualidade do serviço.

Ao mesmo tempo, é interessante avaliar até que ponto as câmaras que implementam referenciais da Qualidade se distinguem das restantes no cumprimento destes requisitos. A Tabela 4 sintetiza esta comparação.

Tabela 4 – Análise comparativa do nível de cumprimento dos requisitos de atendimento

Parâmetro	GLOBAL	MSEM	MQUAL	
			NAOC	CERT
Zona de atendimento	78%	60%	85%	96%
Horário Contínuo	49%	42%	51%	50%
Identificação dos funcionários do atendimento	49%	44%	54%	46%

De facto, o nível de cumprimento nos municípios que implementam a Qualidade é sistematicamente superior, sobretudo no que diz respeito à existência de uma zona de atendimento, sendo particularmente expressiva em caso de certificação. Ainda assim, mesmo nas autarquias com serviços certificados, o horário contínuo estava no final de 2005 implementado em apenas metade dos casos.



5.2. Recursos humanos

Da análise aos questionários recebidos, tal como consta da Tabela 5, há a referir que a grande maioria dos municípios considera suficientes e bem qualificados os recursos humanos de que dispõe para fazer face à prestação de um atendimento de qualidade.

Tabela 5 – Caracterização dos recursos humanos afectos ao atendimento		
	Número de Municípios que responderam à questão	Respostas afirmativas (%)
Suficiência de Recursos Humanos	99	84
Recursos Humanos Qualificados	56	90
Recursos Humanos Conhecedores das Competências e estrutura da organização	113	90
Detentores de competências no auxílio ao preenchimento dos requerimentos e/ou formulários	113	91

A formação é um factor fundamental para a qualificação de recursos humanos. De acordo com os resultados obtidos, em 94% dos municípios a formação abrange virtualmente todas as áreas da organização. Quanto aos níveis hierárquicos abrangidos, 98% responde que a formação contempla todos os níveis. Contudo, apenas em cerca de metade dos municípios é feito o levantamento total das necessidades de formação, sendo que idêntica percentagem refere que esse levantamento é feito parcialmente.

Efectivamente, é imprescindível que a formação ministrada seja avaliada, com o objectivo não só de melhor qualificar os recursos humanos, como também de otimizar os meios financeiros disponíveis para o efeito.

Tabela 6 – Análise comparativa da formação				
Parâmetro	GLOBAL	MSEM	MQUAL	
			NAOC	CERT
Identificação das necessidades de formação	97%	95%	92%	96%
Avaliação da formação	42%	42%	41%	48%

Como se observa na Tabela 6, neste caso não é possível encontrar diferenças substanciais entre os municípios. Se a identificação das necessidades de formação é uma prática generalizada, já a avaliação da formação ocorre em menos de 50% das câmaras, independentemente destas implementarem ou não a referenciais da qualidade e estarem ou não certificadas.

5.3. Interacção com o cliente

Um dos veículos basilares para a comunicação entre a autarquia e os seus clientes é proporcionado pelos espaços de acesso público da câmara municipal.

Os resultados indicam que todos os municípios utilizam a área de atendimento principal para afixação de editais e 90% divulga aí também eventos culturais. Uma percentagem situada entre 50% e 80% refere que na zona de atendimento se encontram afixados anúncios de concursos de

obras públicas, anúncios de concursos de recursos humanos, publicidade a acções de formação ou seminários, bem como painéis de sinalização de auto encaminhamento.

Entretanto, 94 municípios responderam ter no atendimento um computador com acesso à Internet e/ou INFOCID, o que representa uma percentagem de 84% no universo dos municípios que participaram no estudo. No entanto, apenas 52% indica que a sua utilização é frequente.

Os documentos que suportam a prestação do serviço, mais concretamente os formulários e requerimentos, são também factores críticos para a qualidade do serviço. No estudo realizado, 76% dos municípios afirma que os requerimentos e formulários que utiliza possuem instruções claras de preenchimento. No entanto, 74% das AL assume que os seus requerimentos não estão aptos a recolher sugestões e comentários dos clientes.

A maioria das autarquias opta por divulgar os seus serviços através da Internet (85%), boletins (78%) e brochuras (52%), destacando-se a importância crescente que é dada à divulgação na Internet das actividades dos municípios.

Igualmente importante é conhecer os mecanismos oferecidos para estimular a comunicação no sentido inverso (isto é, dos munícipes para a autarquia). Tal como consta da Tabela 7, o estudo realizado mostra que, de entre os mecanismos propostos, os mais utilizados são as caixas de sugestões/opiniões (48%), as fichas de atendimento (26%), os questionários (23%) e as linhas azuis (22%).

Tabela 7 – Mecanismos de auscultação dos clientes

Mecanismos de recolha de sugestões/opiniões	N.º de Respostas
Caixa de sugestões/opiniões	24
Ficha de atendimento	18
Questionários	13
Comissões de utentes	0
Sistema de e-referendos	8
Linhas Azuis	13
Outro	5
Não responde	18

A existência da caixa de sugestões e/ou reclamações ganhou importância com a publicação do DL n.º 135/99 de 22 de Abril, que, no seu art. 36º, identifica a recolha do *feedback* dos clientes como instrumento institucionalizado de audição dos mesmos e de aferição da qualidade dos serviços públicos prestados.

Para que o enfoque no cliente seja real e se traduza na melhoria dos serviços, é necessário entretanto que o conhecimento recolhido junto dos clientes seja transmitido vertical e horizontalmente por meios formais e informais (Zeithaml *et al.*, 1988), de forma a abranger toda a organização. O inquérito realizado indica que a informação recolhida dos clientes é dada a conhecer ao Presidente de Câmara (62%), ao restante executivo camarário (22%) e aos Directores de Departamento e Chefes de Divisão (59%). Apenas em 19 municípios a informação é divulgada a todos os colaboradores.

Não podemos deixar de referir que esta é uma lacuna importante, atendendo a que os colaboradores do atendimento, apesar de serem, aos olhos do cliente, os principais intervenientes na prestação do serviço, são aqueles que menos informações recebem quanto à análise do *feedback* dos clientes.





No DL n.º 135/99 de 22 de Abril, o art. 38º é dedicado ao livro de reclamações. De facto, o n.º 1 do referido artigo refere que os serviços e organismos da Administração Pública “ficam obrigados a adoptar o livro de reclamações nos locais onde seja efectuado atendimento ao público, devendo a sua existência ser divulgada aos utentes de forma visível”. No entanto, o n.º 8 do mesmo artigo refere que o modelo do livro a adoptar seria definido por portaria do Governo, a qual apenas foi publicada em Julho de 2006 (Portaria n.º 659/2006 de 3 de Julho). Ainda assim, há a salientar que 78% dos municípios respondeu que possuía, à data, livro de reclamações, demonstrando que os dirigentes e gestores de topo dos municípios reconhecem valor e pertinência à sua adopção como meio de recolha de informação e que tiveram, neste tocante, iniciativa, mesmo na ausência da regulamentação.

Quando questionadas quanto ao número de reclamações recebidas por mês, a maioria das autarquias refere que se trata de um número irrisório (na maioria dos casos apenas uma), sendo de salientar que 37% dos municípios não responderam a esta questão. Não obstante, quando inquiridos sobre se as reclamações efectuadas conduziram a melhorias de serviço prestados, 56 dos 71 municípios que responderam à questão indicaram que de facto as reclamações conduziram a melhorias nos serviços.

Da análise dos dados recolhidos no inquérito, pode-se ainda constatar que 62% dos municípios reconhece que não realiza qualquer avaliação da satisfação dos seus clientes.

Finalmente, no âmbito da interacção com o cliente, não pode ser descurado o modo como as autarquias lidam com eventuais reclamações e pedidos de informação. De facto, vários estudos provam que, se prontamente solucionadas (isto é, conseguida a “recuperação de serviço” (Soteriou e Chase, 1998)) muitas destas situações não influenciam negativamente a satisfação dos clientes. O inquérito revela que em 70% dos casos são os superiores hierárquicos dos municípios que se envolvem no tratamento de reclamações, sendo que em 93% das situações é dada resposta aos clientes, oralmente, por ofício, fax, ou e-mail.

Tabela 8 – Análise comparativa da interacção com o cliente

Parâmetro	GLOBAL	MSEM	MQUAL	
			NAOC	CERT
Identificação das necessidades dos clientes	68%	64%	69%	68%
Caixa de sugestões	41%	31%	43%	50%
Livro de reclamações	78%	76%	77%	84%
Comunicação abrangente	17%	11%	26%	18%
Medição da satisfação	33%	11%	30%	67%

Por outro lado, como se observa na Tabela 8, se a identificação das necessidades dos municípios ocorre na maioria das câmaras, sobretudo por via da utilização de caixas de sugestões e questionários, já a comunicação abrangente (a todos os colaboradores) dos principais resultados e informações obtidas é uma raridade. Nas autarquias que implementam referenciais de qualidade esta prática é ainda assim um pouco superior, eventualmente decorrente de uma cultura e estrutura organizacional mais favorável à comunicação interna e ao envolvimento de todos os colaboradores na solução dos problemas. É, no entanto, relativamente à medição da satisfação dos clientes que as câmaras que implementam a qualidade mais se distinguem das restantes. Efectivamente, sobretudo se o referencial de aplicação for a ISO 9000, a medição regular da satisfação é um requisito da própria norma.

5.4. Governo Electrónico

Da análise efectuada aos 308 municípios, como se descreve na Tabela 9, há a referir que 24 câmaras (i.e. 7,7%) não possuíam em final de 2006 um *site* na Internet e 31 (i.e. 10%) apresentavam a página indisponível. Assim, 55 municípios foram classificados no nível 0.

Atendendo aos critérios anteriormente apresentados, no nível 1 encontravam-se 43% das AL. Consequentemente, uma boa parte dos municípios apenas divulga nas suas páginas internet informação genérica sobre os serviços.

O nível 2 foi atribuído a 27% dos municípios, ou seja, 104 municípios no universo dos 308 analisados permitem fazer o *download* de formulários e respectivas instruções de preenchimento.

Como referido antes, o nível 3 implica que exista a possibilidade de solicitar a prestação de um serviço através da Internet, ficando o munícipe/utente sujeito a um processo de registo como cliente (e posterior validação) antes de o processo dar entrada nos serviços da autarquia. Foram também incluídos neste nível os municípios que permitiam nos *sites* a consulta de processos e ofereciam atendimento *online*. Neste nível foram classificados 37 municípios, o que representa 12% do universo.

Apenas um município permitia à data do estudo efectuar por completo uma transacção *online*.

Tabela 9 – Níveis de implementação do Governo Electrónico

Níveis	Número de Municípios	(%)
Nível 0 (site não disponível)	31	10
Nível 0	24	7,7
Nível 1	133	43
Nível 2	82	27
Nível 3	37	12
Nível 4	1	0,3

Relativamente aos municípios que participaram no inquérito (isto é, os 115 que têm vindo a ser descritos), constata-se que genericamente o nível de implementação do Governo Electrónico é um pouco superior ao nível médio nacional. Efectivamente, como descrito na Tabela 10, destes só uma reduzida faixa não utilizava a página da Internet para divulgar informação sobre a câmara ou prestar qualquer tipo de serviço *online*. Em particular, a proporção dos que apresentavam já num nível de maturidade elevado (3 ou 4) era de 16%, acima da média global de 12% referida anteriormente. É ainda de destacar que são os municípios que implementam referenciais da qualidade (e em especial com serviços certificados) que apresentam um maior maturidade nas suas iniciativas de Governo Electrónico.

Tabela 10 – Análise comparativa da maturidade das iniciativas de Governo Electrónico

Maturidade	TOTAL DOS INQUIRIDOS	MSEM	MQUAL	
			NAOC	CERT
Nível 0	13 (11%)	8 (21%)	2 (5%)	3 (11%)
Nível 1	46 (40%)	15 (40%)	16 (41%)	10 (35%)
Nível 2	38 (33%)	13 (34%)	14 (36%)	6 (21%)
Nível 3	17 (15%)	2 (5%)	7 (18%)	8 (29%)
Nível 4	1 (1%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (4%)





A Tabela 11 faz uma síntese dos principais resultados do estudo empírico realizado, nomeadamente comparando o perfil de modernização administrativa dos municípios que implementam pelo menos um referencial de Gestão da Qualidade com aqueles que o não fazem. Para avaliar a significância estatística das diferenças foram realizados testes de Fisher, recomendados quando as variáveis a analisar são binárias e as amostras são de dimensão relativamente reduzida. São igualmente apresentados os valores dos Qui-quadrados de Pearson.

Tabela 11 – Avaliação estatística dos relacionamentos Qualidade – Modernização Administrativa					
Parâmetro	MSEM		MQUAL		Relevância estatística da relação
	SIM	NÃO	SIM	NÃO	
Zona de atendimento	23	15	60	7	☒ ☒ ☒ Fisher pvalue = 0,0009 Pearson's chi-square = 12,234
Horário Contínuo	16	22	34	33	– Fisher pvalue = 0,4227 Pearson's chi-square = 0,726
Identificação dos funcionários do atendimento	17	21	33	32	– Fisher pvalue = 0,6832 Pearson's chi-square = 0,349
Identificação das necessidades de formação	36	2	62	4	– Fisher pvalue = 1 Pearson's chi-square = 0,028
Avaliação da formação	16	22	29	37	– Fisher pvalue = 1 Pearson's chi-square = 0,033
Identificação das necessidades dos clientes	25	14	44	20	– Fisher pvalue = 0,6693 Pearson's chi-square = 0,237
Caixa de sugestões	12	26	31	36	? Fisher pvalue = 0,1547 Pearson's chi-square = 2,164
Livro de reclamações	29	11	51	16	– Fisher pvalue = 0,8184 Pearson's chi-square = 0,174
Comunicação abrangente	4	34	15	52	? Fisher pvalue = 0,1875 Pearson's chi-square = 2,302
Medição da satisfação	4	32	27	33	☒ ☒ ☒ Fisher pvalue = 0,006 Pearson's chi-square = 11,819
Governo electrónico (maturidade – níveis 3 e 4)	2	36	16	51	☒ ☒ Fisher pvalue = 0,0157 Pearson's chi-square = 5,917

☒☒☒ Significativa a 99%; ☒☒ Significativa a 95%; ? Eventualmente existente; – Não existente



A análise da referida Tabela permite concluir que a adopção de referenciais da qualidade está particularmente associada a um maior nível de modernização administrativa no que se refere à existência de zonas de atendimento, medição da satisfação dos clientes e à maturidade das iniciativas de Governo Electrónico. No que respeita à utilização de caixas de sugestões e à comunicação interna ampla da informação recolhida dos clientes, embora existam indícios de alguma associação com a implementação da qualidade, as relações não são estatisticamente significativas.

Assim, pode-se afirmar que as diferenças mais relevantes entre os municípios que adoptam e não adoptam referenciais da qualidade não residem tanto no cumprimento de requisitos legislativos estritos, mas estão fundamentalmente ligados a práticas mais qualitativas, como as de medição e comunicação, e a acções de natureza mais ou menos voluntária, como é o caso das iniciativas de Governo Electrónico.

6. Conclusões e implicações do estudo

Da análise do discurso que tem presidido às iniciativas de Modernização Administrativa na generalidade dos países e do espírito da legislação que a, esse respeito, tem sido publicada, constata-se que a Qualidade, como filosofia de gestão, é entendida como essencial para tornar as Administrações Públicas mais eficazes, eficientes e, sobretudo, mais próximas dos cidadãos que servem.

Assim, assente na revisão da literatura efectuada, foi proposto neste artigo um modelo de análise que postula uma relação positiva entre a implementação de referenciais da qualidade e a Modernização Administrativa, aferida em duas vertentes: o cumprimento de um conjunto de requisitos chave do DL. n.º 135/99 e a maturidade das iniciativas de Governo Electrónico.

Dos dados obtidos, através de um questionário especialmente desenvolvido para o efeito e administrado a todos os municípios portugueses e da consulta dos respectivos *sites* institucionais, pode-se afirmar que, se por um lado o nível de implementação de alguns instrumentos de adesão voluntária (como a certificação e, até certo ponto, o próprio Governo Electrónico) é já significativa, existem mecanismos estabelecidos sob a forma de lei, mormente no Decreto-Lei de Modernização Administrativa, que não estão ainda a ser cumpridos, mesmo pelas autarquias que praticam a Gestão da Qualidade. A percentagem de incumprimento é particularmente elevada no que se refere ao funcionamento do horário contínuo e mesmo à identificação correcta de todos os funcionários.

Adicionalmente, são visíveis as limitações dos municípios na adopção de práticas de auscultação, medição e comunicação. Estas limitações revelam-se nos níveis ainda reduzidos de avaliação da formação dos funcionários, medição regular da satisfação dos clientes e reflexão interna alargada sobre as necessidades e opiniões dos munícipes. Acresce que permanece nalguns casos a convicção simplista de que é suficiente ter implementado um determinado mecanismo para que ele produza resultados, sem que se dê suficiente atenção à sua divulgação e efectiva utilização. O caso das reclamações é, neste tocante, muito elucidativo. Na generalidade, como indica o estudo realizado por Sá (2002), as autarquias vêem como suficiente a existência formal de um livro de reclamações, enquanto os cidadãos/utentes duvidam da sua real eficácia e tendem a não utilizá-lo. A menos que se trabalhe no sentido de incutir confiança e credibilidade no mecanismo formalmente existente, a sua eficácia será sempre reduzida.

Como se perspectivava, existem algumas diferenças significativas entre as autarquias que implementam referenciais da qualidade, mormente as normas ISO, e aqueles que o não fazem. Tal verifica-se, sobretudo, nas práticas de auscultação dos munícipes, medição da qualidade de serviço, divulgação dos resultados e envolvimento dos funcionários na resolução de problemas, as quais estão ligadas de forma próxima aos princípios da GQT.

Do estudo empírico realizado, resultam algumas oportunidades de melhoria que podemos traduzir algumas recomendações:



- Integrar um espaço de recolha de comentários/sugestões nos documentos de preenchimento obrigatório, de forma a proporcionar canais simples para que os cidadãos/clientes participem activamente na construção de um serviço público mais orientado para as suas necessidades;
- Contribuir para que os clientes conheçam melhor os mecanismos à sua disposição para se pronunciarem sobre os serviços utilizados, bem como prestar um *feedback* rápido e personalizado a todas as opiniões apresentadas, dando conhecimento do desencadeamento de eventuais medidas correctivas, no sentido de aumentar a percepção da eficácia dos mesmos.
- Comunicar a todos os colaboradores (e em especial aos do atendimento, dado serem estes que estão em contacto directo com os clientes e que deverão mais rapidamente ajustar o serviço prestado às suas necessidades) as informações e os resultados das várias auscultações feitas aos clientes; e
- Medir regularmente a satisfação dos clientes, pois só assim será possível aferir a eficácia das medidas implementadas e analisar o modo como todos (e cada um dos colaboradores) poderão melhor contribuir para o aumento da satisfação dos seus clientes.

Verifica-se, ao mesmo tempo, que, apesar da ainda relativa imaturidade de muitas iniciativas de Governo Electrónico (maioritariamente, os municípios utilizam os seus portais de uma forma ainda rudimentar, predominando a preocupação com a divulgação da informação em detrimento da interacção com o cliente e o relacionamento unidimensional em detrimento das transacções on-line), as AL têm aproveitado as vantagens proporcionadas pelas TIC para se aproximarem dos seus munícipes, tendência que se perspectiva acentuar-se.

Assim, se a constatação do ainda elevado grau de incumprimento de algumas disposições da Lei de Modernização Administrativa é aparentemente surpreendente, porquanto o cumprimento da lei é muitas vezes entendido como o patamar mínimo de exigência, é de destacar, pela positiva, o considerável interesse que a adopção de alguns referenciais da Qualidade tem suscitado, especialmente as normas ISO e a CAF. Perante este interesse, o incumprimento de disposições potencialmente mais simples poderá eventualmente explicar-se pela falta de notoriedade que o “mero” cumprimento ou não de determinada exigência legal acarreta, em comparação com a visibilidade externa que o ganho de um prémio ou a ostentação de uma “bandeira” de certificação traz.

Deste modo, e de acordo com os resultados deste estudo, é de esperar que a adopção da Qualidade, ao reforçar os mecanismos de acessibilidade, transparência e flexibilidade propostos pela Modernização Administrativa, seja uma estratégia eficaz de chegar a algumas das finalidades últimas dos processos de modernização administrativa e que se prendem com ganhos de eficácia e eficiência, melhoria da qualidade dos serviços prestados, mas também, e acima de tudo, incremento da qualidade da própria democracia.

Referências Bibliográficas



Ancarani, A.; Capaldo, G. (2001) Management of standardised public services: a comprehensive approach to quality assessment, *Managing Service Quality*, 11, 5, 331-341.

Araújo, J. (2001) Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy, *Public Administration*, 79, 4, 915-932.

Araújo, J. (1999) Hiearquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação ReiUnido, in *Avaliação na Administração Pública*, Instituto Nacional de Administração, 291-310.

Dale, B.G.; Cooper, C.; Wilkinson, A. (1997) *Managing Quality & Human Resources: A Guide to Continuous Improvement*, Blackwell, Oxford, UK.

Diário da República, Legislação diversa.

Dewhurst, F.; Martinez-Lorente; Dale, B. (1999) TQM in public organisations: an examination of the issues, *Managing Service Quality*, 9, 4, 265-273

Flynn, N. (1997) *Public Sector Management*, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, UK.

Frederickson, H. (1996) Comparing the reinventing government management with the new public administration, *Public Administration Review*, 56, 3, 263-270.

Gaster, L. (1995) *Quality in Public services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham, UK.

Guyomarch, A. (1999) 'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration, *Public Administration*, 77, 1, pp 171-193.

Hood, C. (1995) Emerging Issues in Public Administration, *Public Administration*, 73, Spring, 165-183.

Hyde, A. (1992) The proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector, *Public Productivity & Management Review*, 16, 1, 25-37.

Jackson, P. (1995) Reflections on performance measurement in public service organizations, in *Measures for Success in the Public Sector: a public finance foundation reader*, editado por Peter M. Jackson, CIPFA, 1-18.

Lakhe, R.R.; Mohanty, R. P. (1995) Understanding TQM in service systems, *International Journal of Quality & Reliability Management*, 12, 9, 139-153.

Lawton, A.; Rose, A. (1991) *Organisation and Management in the Public Sector*, Second Edition, Pitman, UK.

Löffler, E. (2005) Defining Quality in Public Administration, 13th NISPAcee Conference Proceedings, Riga, Letónia.

Mehra, S.; Hoffman, J.; Sirias, D. (2001) TQM as a management strategy for the next millennia, *International Journal of Operations & Production Management*, 21, 5/6, 855-876.

Morgan, L.; Murgatroyd, S. (1994) *Total Quality Management in the Public Sector – An international perspective*, Open University Press, UK.

Nolasco, M. (2004) A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa, *Cadernos BAD*, 33-47.

Parker, R.; Bradley, L. (2000) Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations, *The International Journal of Public Sector Management*, 13, 2, 125-141.

Rago, W. (1996) Struggles in transformation: A study in TQM, leadership, and organizational culture in a government agency, *Public Administration Review*, 56, 3, 227-234.



Robledo, M. A. (2001) Measuring and managing service quality; integrating customer expectations, *Managing Service Quality*, 11, 1, 22-31.

Rocha, J.A. Oliveira (2006) *Gestão da Qualidade – Aplicação aos Serviços Públicos*, Escolar Editora, Lisboa.

Sá, Patrícia M. (2002) *Organisational Excellence in the Public Sector: With special reference to the Portuguese Local Government*, PhD Thesis, Sheffield Hallam University, UK.

Silvestro, R. (2001) Towards a contingency theory of TQM in services: How implementation varies on the basis of volume and variety, *International Journal of Quality & Reliability Management*, 18, 3, 254-288.

Soteriou, A.; Chase, R. (1998) Linking the customer contact model to service quality, *Journal of Operations Management*, 16, 4, 495-508.

Staes, P.; Thijs, N. (2005) Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years, *EIPASCOPE*, 3, 41-49.

Sureshchandar, G. S.; Rajendran, C.; Anantharaman, R. (2001) A holistic model for total quality service, *International Journal of Service Industry Management*, 12, 4, 378-412.

Swiss, J. (1992). Adapting TQM to Government, *Public Administration Review*, 52, 4, pp. 356-362.

Zeithalm, V. A.; Berry, L.; Parasuraman, A. (1988) Communication and Control Processes in the Delivery of Service Quality, *Journal of Marketing*, 52, Abril, 35-48.