

Aula –T2


1. Federalismo Orçamental: desconcentração e descentralização.

1.1 As funções do sector público a diferentes níveis de governo: os problemas

1.2 Descentralização e eficiência

- A descentralização de atribuições e competências
- A descentralização de recursos tributários
- As dimensões óptimas da jurisdição

EFP -DPFL 1



Conceitos a reter

- Teoria do Federalismo Orçamental
- Funções do sector público
- Descentralização política
- Princípio da responsabilidade política
- Princípio da equivalência orçamental
- Bens de clube
- Dimensão optima de um bem de clube

EFP -DPFL 2



Bibliografia


■ Obrigatória:

- Pereira, P. et al. (2009) Economia e Finanças Públicas, Escolar Editora, cap.10
- Pereira, P. (2009) "Federalismo Orçamental", mimeo.

Readings (complementares):

- Oates, W. (1999) "An Essay on Fiscal federalism", Journal of Economic Literature, (37), p.1120-1149
- Soderstrom, L. (1998) "Fiscal Federalism: the Nordic Way" in Rattso, J. (ed.) Fiscal Federalism and State-Local Finance ...
- Stigler, J. (1998) "The Tenable Range of Functions of Local Government", em Oates, W. (ed.) The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance, Edward Elgar(1ª ed. 1957)
- Oates, W. (2005) "Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism" International Tax and Public Finance 12, 349-373


DPFL 3



As funções do sector público

- De acordo com **Musgrave**, são três as funções do sector público:
 - Função **Afectação**
 - Função **Distribuição**
 - Função **Estabilização**

EFP - DPFL 4




As funções do sector público

1. Função Afectação

- **Promover uma afectação eficiente de recursos**
 - Assegurar os fundamentos do **funcionamento dos mercados** (*direitos de propriedade, etc.*)
 - Ultrapassar os **fracassos do mercado** (*provisão de bens públicos nacionais regionais e locais, correcção e regulação de externalidades, lidar com informação assimétrica*)

EFP - DPFL 5



As funções do sector público a diferentes níveis de governo

2. Função Distribuição

- **Promover uma sociedade mais justa**
 - **Igualdade de oportunidades** – assegurar a todos os cidadãos o acesso a certos bens e serviços considerados meritórios (*cuidados básicos de saúde, ensino básico*)
 - **Desigualdade de rendimentos** - alterar a distribuição de rendimentos resultante do mercado

EFP - DPFL 6

As funções do sector público a diferentes níveis de governo

3. Função Estabilização

- Promover a estabilização macroeconómica da economia, ao nível de
 - Emprego
 - Estabilidade dos preços
 - Equilíbrio das contas externas
 - Crescimento económico

EFP - DPFL

7

As funções do sector público a diferentes níveis de governo

As questões essenciais do "federalismo orçamental", que se relacionam com a estrutura "vertical" das administrações públicas, são essencialmente três:

1. *Que funções (que atribuições e competências) deve ter cada nível de governo (nacional, regional e local)? (esta aula)*
2. *Que recursos deve ter cada nível de governo?*
3. *Como se devem desenhar as relações financeiras inter-governamentais*

EFP - DPFL

8

Os problemas no âmbito do federalismo orçamental (1)

Mas outros relacionados poderão ser equacionados:

4. *Que instituições devem existir para implementar os princípios do federalismo orçamental? Em particular qual a dimensão óptima das jurisdições sub-nacionais?*
5. *Deve-se caminhar no sentido da descentralização ou centralização?*
6. *Que atribuições e competências devem ser descentralizadas e quais as que devem ser desconcentradas?*

Finalmente, um problema de governação deve ser equacionado

7. *O que deve ser feito pela administração pública e o que deve ser realizado pelo sector público empresarial (EM, EIM, EPE ou sociedades anónimas de capitais maioritaria ou totalmente públicos)?*

Nota: Estes problemas serão abordados ao longo do programa.

9

Os problemas no âmbito do federalismo orçamental (2)

Algumas ideias fundamentais em relação ao federalismo orçamental:*

- 1- A **função estabilização** deve ser centralizada
- 2- A **função redistribuição** deve ser centralizada e parcialmente desconcentrada.
- 3- A **função afectação** desempenha-se aos três níveis:
 - nacional (bens públicos nacionais)
 - regional (bens públicos regionais)
 - local (bens públicos locais)

Nota: * esta a abordagem da primeira geração de estudos de federalismo orçamental (FGT). Para analisar a primeira e segunda gerações (SGT) ver Oates

EFP -DPFL

10

Descentralização e eficiência: bens públicos locais

- A **função afectação**, recorde-se, tem como objectivo que os recursos na economia sejam utilizados de forma **eficiente**. Duas dimensões importantes:
 - - Fornecimento de **bens públicos (produção/provisão)**
 - - Correção de **externalidades (regulação)**.
- Como analisámos, e aprofundaremos, a principal racionalidade da descentralização é a função afectação.

DPFL

11

Eficiência: bens públicos nacionais, regionais e locais

- Clarificações conceptuais:
 - **Bens públicos**: existe não rivalidade no consumo e a exclusão se possível não é desejável
 - Bens públicos **nacionais** – a população que beneficia destes bens/serviços é a totalidade da população de um país
 - Exemplos:...
 - Bens públicos **regionais** - a população abrangida por estes bens/serviços é sobretudo de uma determinada região.
 - Exemplos:...
 - Bens públicos **locais** – a população que beneficia desses bens é sobretudo de uma dada localidade.
 - Exemplos:...

DPFL

12

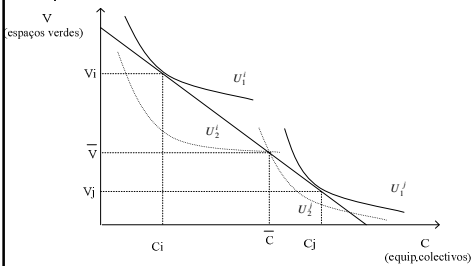
Eficiência: bens públicos nacionais, regionais e locais

- Bens públicos nacionais deverão ser fornecidos pela administração central, bens públicos regionais pelas administrações regionais (ou regiões administrativas) e bens públicos locais pela administração local.
- Justifica-se pois a **descentralização política** para os níveis regionais e locais de bens públicos regionais e locais.
- Para uma análise gráfica dos ganhos de bem-estar associados à descentralização ver Pereira et al. (2009) Fig. 10.2

DPFL

13

Eficiência: bens públicos nacionais, regionais e locais



DPFL

14

Eficiência, Descentralização e Poderes Tributários

- Tendo em conta os vários tipos de receitas públicas – fiscais (impostos sobre rendimento, património e sobre o consumo) e não fiscais (taxas, etc.) – quais deverão ser centralizadas e quais descentralizadas?
- - bens e serviços locais de apropriação privada ou mista, do ponto de vista eficiência, devem ser financiados por taxas. Tarifas ou preços eficientes.
- As bases tributárias móveis (ex: rendimento indiv. ou de empresas) devem ser tributadas mais uniformemente (centralmente). Porquê?.....
- As bases tributárias imóveis (ex: património) devem ser tributadas mais diferenciadamente (descentralizadamente): Porquê?

EFP -DPFL

15

Eficiência: responsabilidade política e divisão administrativa

- **Para que haja eficiência com descentralização política é importante que se satisfaçam dois princípios:**
- **1- Princípio da responsabilidade política**- variações marginais nas despesas públicas locais devem ser acompanhadas por alterações no mesmo sentido nas taxas de impostos locais.
- *Nota: Violações deste princípio: 1- A "exportação fiscal", ou seja a capacidade de tributar não residentes de forma indirecta. 2 – Aumentar as despesas através de aumento de transferências do OE.*

DPFL

16

Eficiência: responsabilidade política e divisão administrativa

- **2- Princípio da equivalência orçamental** – Deve haver a melhor correspondência possível entre as divisões administrativas e o padrão espacial dos benefícios de bens públicos locais, quando consideradas as economias de escala
- *Nota: Violações deste princípio: 1- Os "spillovers", ou seja os benefícios gerados a não residentes (não contribuintes) em relação a bens públicos locais ou bens de clube (estacionamento por ex.)*

DPFL

17

Eficiência: conclusões preliminares

- **Que funções (que atribuições e competências) deve ter cada nível de governo (nacional, regional e local)?**
- **Conclusões: a função afectação** tem como objectivo que os recursos na economia sejam utilizados de forma eficiente.
- Os mercados fracassam na provisão de **bens públicos** nacionais, regionais e locais. Cada nível de governo deve ter a função de fornecer os bens e serviços públicos respectivos.
- As principais razões de ser da **descentralização política**, são pois os ganhos de eficiência associados à potencial adequação dos bens públicos nacionais, regionais e locais às preferências dos cidadãos

Genericamente para implementar a eficiência é necessário satisfazer os princípios da **responsabilidade política** e da **equivalência orçamental**.

DPFL

18

Bens de Clube e Dimensão Óptima de Jurisdições

Os **bens de clube (bens mistos)** tem uma **dimensão óptima em termos de capacidade e de número de utilizadores.**

Será que se pode modelizar um município como um clube?...

DPFL-ISEG

19

Bens de Clube e Dimensão Óptima de Jurisdições

Nos **bens de clube (bens mistos)** há rivalidade parcial no consumo: Trata-se tipicamente de bens em que:

- existe rivalidade parcial no consumo (congestionamento)
- o consumo é voluntário.
- existe partilha de custos pelos utilizadores.
- existe exclusão.

Muitos dos bens/serviços fornecidos pelos municípios têm a característica de bens mistos.

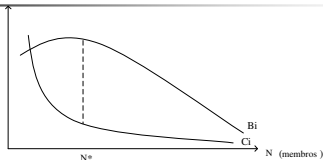
Cada bem de clube tem um nível óptimo (capacidade e utilização)

DPFL-ISEG

20

A Dimensão óptima do município

Benefícios,
Custos
Individuais



- **Número ótimo de utilizadores quando a capacidade do bem é fixa (N^*) é qd. o benefício líquido é máximo.**
- O preço fiscal pago por bens públicos locais dominou com a dimensão populacional do município (C_i)
- Em contrapartida os benefícios a partir de certo ponto diminuem.

DPFL-ISEG

21

Dimensão óptima do município

Caso **não** seja possível replicar o bem, a dimensão do bem/serviço deve ser N^* .

Dever-se-á ter simultaneamente o número óptimo de cidadãos para uma capacidade óptima (figura em cima) e a capacidade óptima para um número de residentes fixo. Assim se obtém a dimensão óptima (em pessoas e capacidade) de cada **bem misto (bem de clube)**. Esta teoria pode, em certas condições, aplicar-se a municípios.

Em que condições se pode aplicar?

DPFL-ISEG 22

Dimensão óptima do município

Quanto mais indivíduos vierem para o município, menores serão os impostos (preços fiscais) que cada um terá que pagar para financiar os mesmos bens públicos locais, pois em geral haverá um alargamento da base tributária.

*Contudo, haverá, a partir de certo ponto de crescimento populacional do município, um **congestionamento acrescido, que provocará uma baixa na qualidade de vida dos habitantes do município.***

DPFL-ISEG 23

Dimensão óptima do município

Caso fosse possível replicar o bem, porque todos os factores são variáveis, haveria dimensão óptima dos bens de clube fornecidos, **mas não haveria população (máxima) óptima do município**. Haveria uma população mínima, a partir da qual as economias de escala estivessem aproveitadas.

Em que condições se **pode** considerar que todos os factores são variáveis? E em que condições **não** se pode?

DPFL-ISEG 24



Dimensão óptima do município

Na realidade temos três tipos de situações:

Quando a população é muito pequena, existem economias de escala no consumo e poderão existir também economias de escala na produção.

Para um nível de população e densidade populacional médias, é plausível a hipótese de factores variáveis e rendimentos constantes à escala. Um município que se torna mais populoso, pode replicar os bens públicos locais que oferece à escala óptima.

Quando a densidade populacional é muito elevada, a hipótese de haver factores fixos torna-se realista, os recursos tornam-se escassos, pelo que tem sentido considerar deseconomias de escala.

DPFL-ISEG

25



A Dimensão óptima de uma jurisdição sub-nacional

Problema: O que será então a dimensão óptima de um município ou de uma região?

DPFL-ISEG

26



Apêndice: eficiência e externalidades (1)

- **Clarificação conceptual:**
- Do mesmo modo que em relação aos bens públicos as externalidades pode ser relevantes em pequena escala (local), a uma escala mais vasta (regional) ou à escala nacional.
- Externalidades à escala **nacional**:
 - Exemplos:....
- Externalidades à escala **regional**:
 - Exemplos:....
- Externalidades à escala **local**:
 - Exemplos:....

DPFL

27



Apêndice: eficiência e externalidades (2)

- Na presença de externalidades à escala **nacional**, os padrões de regulação das externalidades e os instrumentos de regulação devem ser aplicados à escala nacional.
 - A implicação em termos de estrutura administrativa é que se deverá estar perante **regulação centralizada** ou, quando muito, **desconcentrada administrativamente**, mas neste caso preservando a uniformidade de tratamento dos agentes.
 - Exemplos:
- Nota: É importante perceber que a violação deste princípio (por exemplo a existência de *descentralização com externalidades nacionais*) levaria a um processo de competição em que os padrões de regulação iriam progressivamente baixar até eventualmente se tornarem inexistentes. A competição regulatória tem pois um efeito perverso (ver Stigler)

DPFL

28



Apêndice: eficiência e externalidades (3)

- Externalidades à escala **regional**:
 - A implicação em termos de estrutura administrativa é que se deverá estar perante **regulação regionalizada**
 - Exemplos:....
- Externalidades à escala **local**:
 - A implicação em termos de estrutura administrativa é que se deverá estar perante descentralização política e **regulação local**.
 - Exemplos:....
- Nota: Assume-se aqui que a regulação das externalidades *envolve apenas questões de eficiência e não de equidade*.

DPFL

29
