



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais –T3

1. Federalismo Orçamental: desconcentração e descentralização.

1.2 Descentralização e Desconcentração e Teoria da Agência

1.3 Descentralização, desconcentração e redistribuição

1.3.1 Redistribuição pessoal e territorial.

1.3.2 Análise normativa da redistribuição, desconcentração e descentralização

1.3.3 Análise politico-económica da redistribuição.



Conceitos a reter

- Teoria do Federalismo Orçamental
- Descentralização política
- Descentralização administrativa e Desconcentração.
- Redistribuição pessoal do rendimento (à escala nacional)
- Redistribuição pessoal do rendimento (à escala regional/local))
- Redistribuição regional do rendimento
- Bens de mérito
- Problema de *common pool*




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



Descentralização Política e Agência

- **A Descentralização:**
 - Transferência de poderes e/ou de competências entre pessoas colectivas de direito público *diferentes*, ou seja entre distintas entidades públicas cada uma com a sua personalidade jurídica
- **A descentralização pode ser:**
 - **Política** - para unidades territoriais sucessivamente mais pequenas e autónomas a nível político e orçamental. Têm legitimidade democrática
 - O **Principal** são os cidadãos dos vários territórios, os **agentes** as assembleias e governos regionais/locais


EFP - ISEG 4



Descentralização Admin., desconcentração e agência

- **A Descentralização Administrativa (territorial ou funcional)**- é quando o Estado cria entidades públicas por si tuteladas, mas com personalidade jurídica e **autonomia administrativa e financeira** (ver quadro 11.3)
 - **Movimento horizontal:** FSA como Universidades e Hospitais Públicos (ver Quadro 11.2)
- **A desconcentração:** Os diferentes Ministérios que constituem o sub-sector Estado, estão desconcentrados administrativamente, ou seja têm certas unidades institucionais que não tendo em geral personalidade jurídica têm **autonomia administrativa**.
- O **Principal**, nos dois casos, é o Governo da República e os **agentes** os dirigentes destes organismos. (claro que tb há relação anterior entre cidadãos (P) e AR e governo)

EFP - ISEG 5



Os problemas no âmbito do federalismo orçamental (2)

*Algumas ideias fundamentais em relação ao federalismo orçamental:**


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 6



As funções do sector público a diferentes níveis de governo


Relembrar algumas ideias fundamentais em relação ao federalismo orçamental:

2- A função redistribuição deve ser centralizada e parcialmente descentralizada.

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, através de *redistribuição de rendimento*.


EFP -DPFL 7



Redistribuição: os problemas no âmbito do federalismo orçamental

- Assumindo que deverá haver redistribuição de recursos entre regiões mais ricas e mais pobres, qual o grau ótimo dessa redistribuição? Como se articula a redistribuição "territorial" com a redistribuição pessoal do rendimento?
- O que se entende por redistribuição e equidade, quando se introduz a dimensão territorial?
- Deve a função **redistribuição** ser exclusiva da **administração central** ou partilhada com a administração local? No segundo caso, até que ponto deve ir a ação redistributiva dos municípios?
- O que é que deve ser **desconcentrado** dentro da administração central e o que deve ser **descentralizado** para as autarquias locais?
- Tendo em conta que, por motivos de solidariedade nacional, deverá haver redistribuição de recursos entre regiões mais ricas e mais pobres, qual será o **grau ótimo dessa redistribuição**?
- Como é possível medir as desigualdades territoriais?
- Como deverão ser desenhadas as transferências de recursos entre níveis de administração?

EFP -DPFL 8



Aspectos conceptuais

Três conceitos distintos embora relacionados:

- **1- A redistribuição pessoal do rendimento (nacional)**, pressupõe uma noção de **equidade** (*horizontal e vertical*) que coincide com o território nacional (implementada por prestações sociais nacionais e impostos progressivos sobre o rendimento).
 - Equidade Horizontal: indivíduos na mesma situação devem ser tratados de forma igual
 - Equidade Vertical: indivíduos com maior capacidade de pagar devem pagar mais.
- **2- A redistribuição pessoal do rendimento regional (ou local)**, consiste na implementação de políticas diferenciadas de redistribuição entre indivíduos do mesmo território sub-nacional, usando para isso os instrumentos referidos anteriormente.
- **3- A redistribuição regional do rendimento**, é a redistribuição de rendimento entre regiões. Tipicamente, é de agentes económicos de regiões mais ricas para os orçamentos de governos de regiões mais pobres.

▪ Nota: Há por vezes contradição entre os objectivos de

EFP -DPFL 9



Algumas respostas (1)

- (1)- Tem havido um predomínio na literatura em considerar que a função **redistribuição pessoal de rendimento** deve ser essencialmente **centralizada**, sobretudo no que respeita, quer à **definição dos padrões de prestações sociais**, quer ao seu financiamento (ver slide seguinte)
- (2)- Já a aplicação e gestão de programas de apoio aos mais desfavorecidos poderá ser desconcentrada ou mesmo descentralizada.
- (3). Quando se trata do **fornecimento de bens de mérito** (ensino básico, saúde, etc.), tem havido uma preponderância em pensar que a provisão deve ser tendencialmente **uniforme** (na base dos critérios de equidade horizontal e vertical definidos nacionalmente) o que sugere **desconcentração**, mas não descentralização política.

EFP -DPFL

10

Federalismo Orçamental e Bens de Mérito (ensino básico)

C- central; R- Regional, L- Local e D- desconcentração

País		Pessoal Docente	Pessoal não docente	Recursos operacionais (ensino)	Outros recursos operacionais	Bens Móveis	Imobilizado
Alemanha		R	L	L	L	L	L
Suécia		L	L	L	L	L	L
França	Prim.	D	L	L	L	L	L
	Sec.	D	D	L	L	L	L
Dinamarca		R	L	L	L	L	L
Finlândia		L	L	L	L	L	C+L
Reino Unido	Inglat.	L	L	L	L	L	C e L
	Gales						
	Escócia	L	L	L	L	L	L
	Irlanda Norte	C e L	C e L	C e L	C e L	C e L	C e L
Espanha	Prim.	R	R+L	R	R+L	R+L	R+L
	Sec.	R	R	R	R	R	R
Portugal	1ª c.	D	D	L	L	L	L
	2ª, 3ª	C	C	C	C	C	D
Grécia		C	C+L	C(livros)+L	L	L	L
Itália		C	C	C+D	L+D	L+D	L
Holanda		C	C	C	C	C	L ¹¹

EFP -DPFL

11



Algumas respostas (2)

Para justificar (1) admita-se que um município iniciava um forte programa redistributivo. Que consequências teria?

- Atrairia pessoas carenciadas para o município;
- Num primeiro momento diminuiria a base tributária *per capita* (ex. valor patrimonial das habitações) e aumentariam as necessidades sociais o que implicaria uma de duas coisas:
 - Aumento do "esforço fiscal" (ex: da taxa de imposto municipal sobre imóveis);
 - Diminuição da qualidade de outros bens públicos locais (educação, saneamento básico, bibliotecas municipais);
- Num segundo momento, devido às razões acima apontadas, poderia haver saída do município de pessoas com elevada capacidade contributiva.
- No Final: crise orçamental...!

EFP -DPFL

12



Algumas respostas (3)

1- No que toca à **redistribuição regional/territorial do rendimento**, ela é considerada menos eficaz do que a redistribuição pessoal. Porquê?

2- Existe em geral conflito entre objectivos de redistribuição territorial e eficiência na afectação de recursos.

3- A **redistribuição territorial do rendimento** assume uma dimensão importante em todos os países derivada de razões **políticas** e não **económicas**.

A abordagem **normativa** do F.O. Deve distinguir-se da político-económica.

EFP -DPFL

13



Federalismo e Desenho Institucional (1)

1- O desenho institucional concreto depende de evoluções históricas e tem por vezes mais fundamento político que económico.

2- O debate em torno da existência (ou não) de regiões no continente, ou qualquer debate sobre uma questão de federalismo orçamental, deve ser feita numa perspectiva político-económica.

3 – O financiamento das regiões autónomas, não tem racionalidade económica, apenas política.

EFP -DPFL

14



Federalismo e Desenho Institucional (2)

4- O facto de existirem diferentes entidades políticas sub-nacionais permite exacerbar o problema da *common pool e do rent-seeking* (e estes são obstáculos por ex. à regionalização).

5 – Há uma opção entre autarquias pluri-funcionais e uni-funcionais. Um debate importante a fazer. A redistribuição é mais fácil para unifuncionais que para multi-funcionais.

EFP -DPFL

15
