



## Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais –T2

### **1. Federalismo Orçamental: desconcentração e descentralização.**

**1.1 A diversidade das administrações públicas na Europa.**

**1.2 As funções do sector público a diferentes níveis de governo: conceitos problemas**

**1.3 Descentralização e eficiência**

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



## Conceitos a reter

- Teoria do Federalismo Orçamental
- Funções do sector público
- Descentralização política
- Desconcentração
- Principio da responsabilidade política
- Principio da equivalência orçamental
- Bens Públicos Locais: eficiência, ineficiência e equilíbrio.
- Bens de clube: Conceito e Dimensão Óptima

## Bibliografia

### ■ Obrigatória:

- Pereira, P. et al. (2012) Economia e Finanças Públicas, Escolar Editora, cap.10

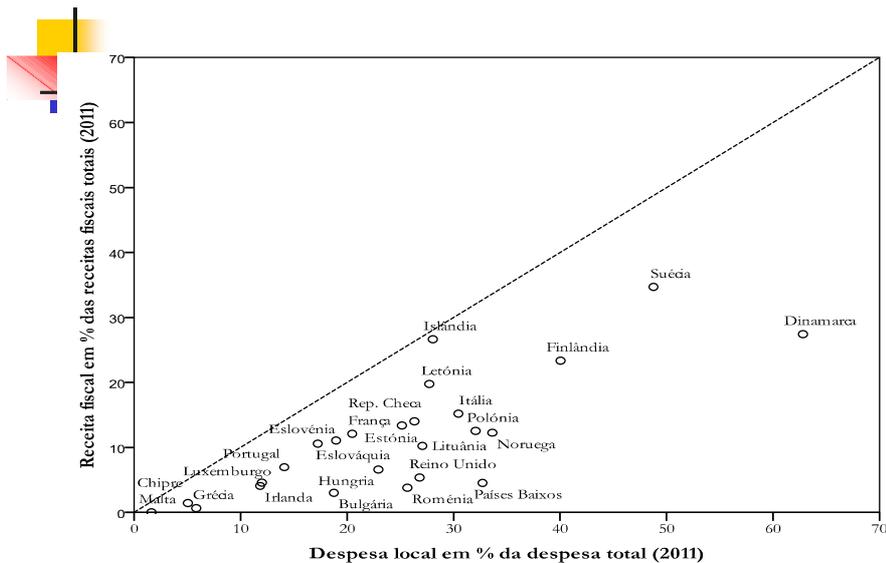
### ■ Readings (complementares):

- 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

FPEAL

3

## A diversidade das APs na Europa (I):Descentralização

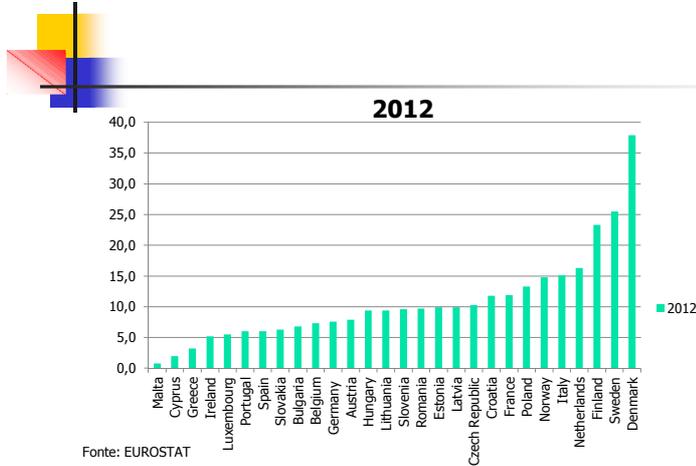


Fonte: Rui Dias TFM/MEPP/ISEG

FPEAL

4

## A diversidade das APs na Europa (II): Peso da despesa local



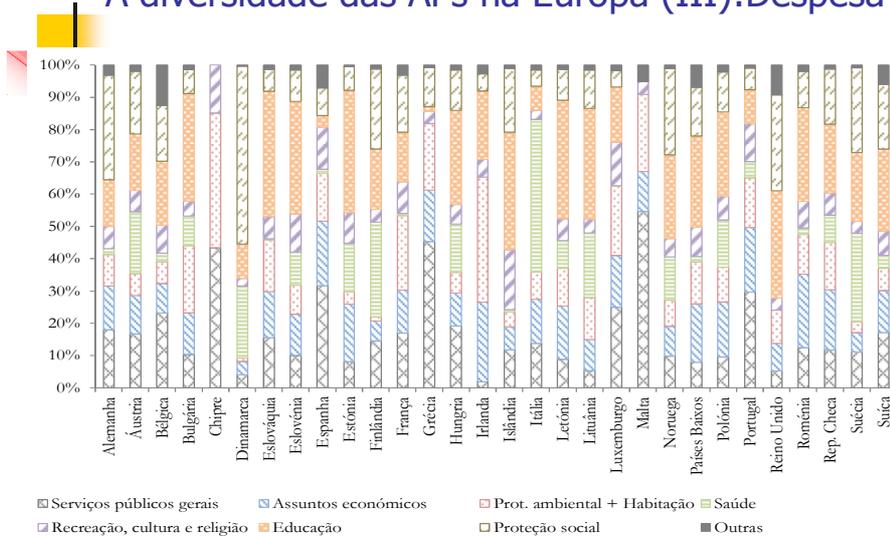
Fonte: EUROSTAT

A despesa pública local (excluindo o nível regional) em percentagem do PIBpm, mostra a diversidade europeia. Há alguma correlação entre níveis de desenvolvimento e peso da despesa local. Mas qual o sentido da causalidade (se é que existe?)

FPEAL

5

## A diversidade das APs na Europa (III): Despesa



Estrutura da despesa Local (2010):

Fonte: Rui Dias TFM/MEPP/ISEG

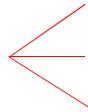
FPEAL

6



## As funções do sector público

- De acordo com **Musgrave**, são três as funções do sector público:

-  Função **Afectação**  
Função **Distribuição**  
Função **Estabilização**

**O que são e a que nível devem ser desempenhadas?**



## 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, promover a concorrência, lidar com informação assimétrica*)

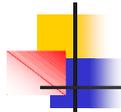


## As funções do sector público a diferentes níveis de governo

### 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



## 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



## 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)**

**Corolário: Devem essas funções ser centralizadas, descentralizadas ou desconcentradas?**

**2. Que recursos deve ter cada nível de governo?**

**3. Como se devem desenhar as relações financeiras inter-governamentais?**



## 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?**

*Finalmente, um problema de governação deve ser equacionado*

**5. 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 maioritária ou totalmente públicos) ?**

**Nota: Estes problemas serão abordados ao longo do programa. (a questão 3 não será abordada nas aulas, mas pode ser abordada nos ensaios)**



## As respostas no âmbito do federalismo orçamental (2)

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

**1- A função afectação desempenha-se aos três níveis:**

- nacional (bens públicos nacionais e padrões regulação- centralizado)
- regional (bens públicos regionais – descentralizado para regiões)
- local (bens públicos locais – descentralizado para municípios)

**2- A função redistribuição :**

- r. de rendimento deve ser centralizada e parcialmente desconcentrada.
- igualdade de oportunidades – padrões e financiamento (tendencialmente centralizada), provisão pode ser descentralizada.

**3- A função estabilização deve ser centralizada**

**Nota:** \* esta a abordagem da primeira geração de estudos de federalismo orçamental (FGT). Para analisar a primeira e segunda gerações (SGT) ver Oates (2005).

FPEAL

13



## 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.

FPEAL

14



## 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:...

FPEAL

15



## Eficiência: bens públicos nacionais, regionais e locais

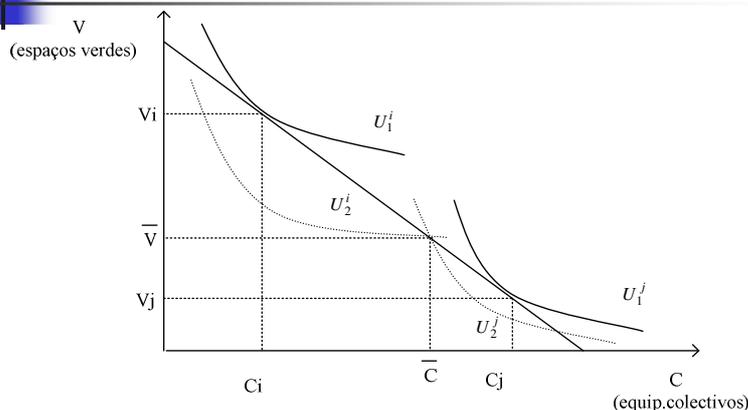
	Deliberação	Financiamento	Provisão	Monitorização
<b>Bens públicos</b>				
Nacionais	Nac.	Impostos Nacionais (IN)	Nac.	Nac.
Regionais	Reg.	Partilha receitas IN+Trf.	Reg.	Reg.
Locais	Local	Partilha rec. Imp. Nac. +Taxas+Impostos Loc.+Trf.	Local	Local

- Justifica-se pois a **descentralização política** para os níveis regionais e locais de bens públicos regionais e locais.

FPEAL

16

## Eficiência: bens públicos nacionais, regionais e locais



Os ganhos de bem-estar associados à descentralização.

Fonte: Pereira et al. (2012) Fig. 10.2

FPEAL

17

## 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?

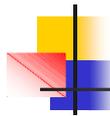
FPEAL

18



## 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.*

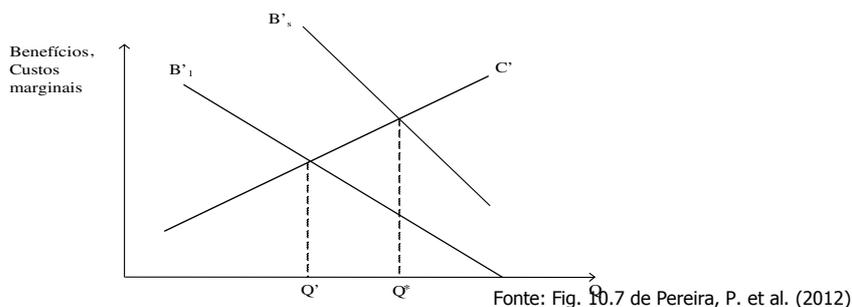


## Eficiência: responsabilidade política e divisão administrativa

- **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 residentes, trabalhadores pendulares e turistas) em relação a bens públicos locais.*

## Eficiência: responsabilidade política e divisão administrativa

A provisão ineficiente de bens públicos locais.



B'1 é o benefício marginal só para os residentes no município.

B's é o benefício marginal para a sociedade (residentes, não residentes e turistas). C' é o custo marginal para os residentes.

Q' é o equilíbrio, e Q\* o ótimo.

FPEAL

21

## Eficiência e bens públicos : 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

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

FPEAL

22



## Bens de Clube e Dimensão Óptima de Jurisdições

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

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

FPEAL

23



## 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.

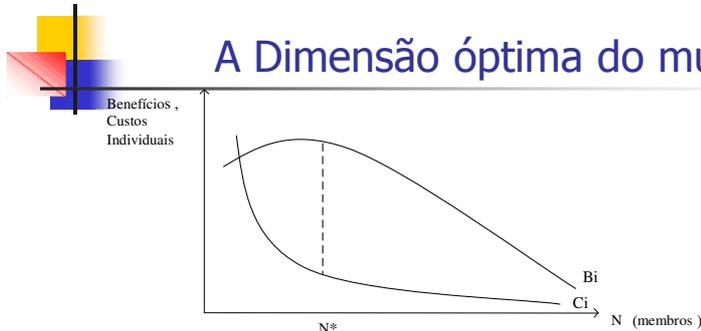
Muitos dos bens/serviços fornecidos pelos municípios têm a característica de bens mistos.

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

FPEAL

24

## A Dimensão óptima do município

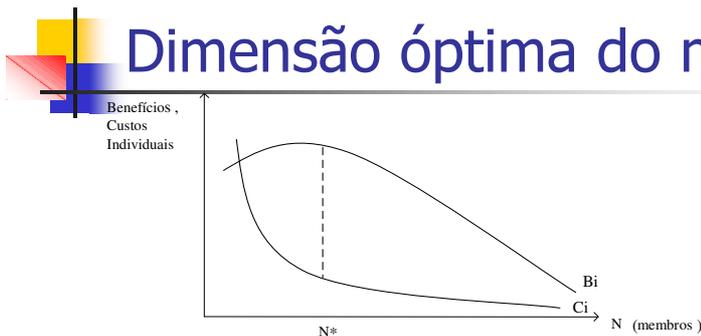


- **Número óptimo de utilizadores quando a capacidade do bem é fixa ( $N^*$ ) é qd. o benefício líquido é máximo.**
- O preço fiscal pago por bens públicos locais diminui com a dimensão populacional do município ( $C_i$ )
- Em contrapartida os benefícios a partir de certo ponto diminuem (congestionamento).

FPEAL

25

## 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?

FPEAL

26



## 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.*

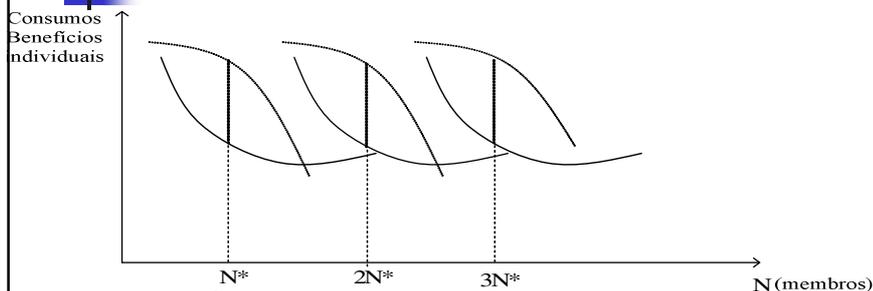
*Contudo, haverá, a partir de certo ponto de crescimento populacional do município, um **congestionamento acrescido, que provocará uma baixa na qualidade de vida dos habitantes do município.***

FPEAL

27



## Dimensão óptima do município



Caso fosse possível replicar o bem, se todos os factores produtivos fossem 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?

FPEAL

28



## Dimensão óptima do município

*Na realidade temos três tipos de situações (ver Fig. 10.8 de Pereira et al. 2012)*

**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.

Problema: O que será então a dimensão óptima de um município ou de uma região? Na ausência de fusão de municípios que papel podem ter as comunidades intermunicipais? Não será que se justificaria uma reforma local com fusão de municípios?

FPEAL

29



## Conclusões: clubes, municípios e eficiência

**1- Um município pode ser modelizado de forma imperfeita como um clube.** A capacidade de exclusão é limitada (está associada ao zonamento), e o preço de lá habitar também tem os seus problemas de implementação (só pagam proprietários e os que pagam taxas).

**2- Modelizar um município como um clube**, tem a vantagem de focalizar na questão da dimensão optima que pondera, por um lado economias de escala, na produção e no consumo, por outro, custos de congestionamento.

**3- Modelizar um serviço prestado pelo município como um clube**, sugere que sejam aplicadas, de acordo com o critério de eficiência, taxas pela utilização desse serviço, se e só se, houver congestionamento na utilização do mesmo na ausência de taxa, e se o custo da cobrança for significativamente inferior ao benefício do não congestionamento.

FPEAL

30