



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais –T3

1. Federalismo Orçamental: desconcentração e descentralização.

1.3 Descentralização e Desconcentração e Teoria da Agência

1.4 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 político-económica da redistribuição.



Conceitos a reter

- Descentralização política
- Descentralização administrativa e Desconcentração.
- Autonomia
- 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. (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



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



Descentralização Administrativa territorial e funcional

- **A Descentralização Administrativa (territorial ou funcional)**- existe 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)
- 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



Descentralização, Desconcentração e Autonomia

	Regime Geral: <i>Autonomia Administrativa</i>	Regime Excepcional: <i>Autonomia Administrativa e Financeira</i>
Personalidade jurídica	Não	Sim
Tipo de autonomia	<i>Administrativa</i>	<i>Administrativa, Financeira e Patrimonial</i>
Património próprio	Não	Sim
Poder dos dirigentes	Gestão corrente	Gestão
Recursos	Créditos inscritos no OE	Transferências OE; receitas próprias; transferências UE
Crédito	Não	Sim (com autorização MF)
Pagamento de despesas	Libertação de créditos (duodécimos)	Autorização dos dirigentes

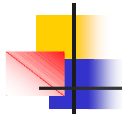
EFP - ISEG

6



Desconcentração e Autonomia

- **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**.
- A desconcentração, pode-se realizar com mais ou menos **Autonomia**.



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



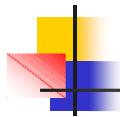
As funções do sector público a diferentes níveis de governo

Relembrar algumas ideias fundamentais em relação ao federalismo orçamental:

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

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*.



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 óptimo 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 acção 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 óptimo dessa redistribuição**?
- Como é possível medir as desigualdades territoriais?



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

EFP -DPFL

11



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

12

Federalismo Orçamental e Bens de Mérito (ensino básico)

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

Pais		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. Gales	L	L	L	L	L	C e L
	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	1º c.	D	D	L	L	L	L
	2º,3º	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	EEP, DPFL	C	C	L ₁₃

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...!



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 Federalismo Orçamental deve distinguir-se da político-económica.



Federalismo e Desenho Institucional (1)

1- O desenho institucional concreto depende de evoluções históricas e tem por vezes mais fundamento político que económico (ver o caso português no slide 18).

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.



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).

* quando os benefícios são localizados e os custos difusos há uma tendência para produção excessiva do bem.

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.



O caso português à luz da teoria do Fed. Orç. (1)

O que a teoria do federalismo orçamental sugere em termos de financiamento dos diferentes níveis de administração, é que haja dois ou três tipos de instrumentos financeiros:

-**Impostos partilhados** pelos vários níveis de administração

-Impostos regionais ou locais

-Transferências “em cascata” dos níveis superiores para inferiores para fazer uma perequação dos recursos entre regiões mais ricas e mais pobres (com maiores ou menores bases tributárias).



O caso português à luz da teoria do Fed. Orç. (2)

O caso português é fruto dos condicionalismos históricos da revolução de Abril 1974 e da descolonização de 1975, que enquadraram a Constituição de 1976.

Para além dos novos países que se tornaram independentes, havia ameaças de separatismo nos Açores e Madeira. Aquilo que foi introduzido na Constituição de 1976 e que nunca mais saiu (que todas as receitas cobradas são receitas regionais) não faz nenhum sentido do ponto de vista da teoria do federalismo orçamental nem da solidariedade entre níveis de administração.

Manteve-se até hoje por razões políticas.