



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

1. Federalismo Orçamental: desconcentração e descentralização.

1.1 A diversidade das administrações públicas na Europa.

1.2 As funções do setor público a diferentes níveis de governo: conceitos; problemas

1.3 Descentralização e eficiência

- A descentralização de atribuições e competências

- A descentralização de recursos tributários

1.4 Descentralização e equidade



A reter

- Teoria do Federalismo Orçamental
- Funções do setor público (afetação, redistribuição e estabilização)
- Descentralização político-administrativa
- Descentralização administrativa (territorial e funcional)
- Desconcentração
- Princípio da responsabilidade política
- Princípio da equivalência orçamental
- Bens Públicos Locais: eficiência, ineficiência e equilíbrio.
- Bens de clube
- Redistribuição pessoal do rendimento (nacional e regional)
- Redistribuição territorial do rendimento.



Bibliografia (1/2)

- **Leitura Obrigatória:**

- Pereira, P. T., Afonso, A., Santos, J. C. G., Arcanjo, M., & Cabral, R. (2022). *Economia e Finanças Públicas, 6ª ed.* Lisboa: Escolar Editora, cap.10, p. 333-380.

- **Leituras (complementares):**

- **Sobre Portugal**

- Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho, J., Ferrão, J., Pimpão, A., João Jardim, A., Moura, P. H., Carmona-Rodrigues, A., & Fontainhas-Fernandes, A., (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado.* Lisboa: Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>
- OECD (2019). *Decentralization and Regionalization in Portugal: Lessons from international experience and reform alternatives.* https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/decentralization-and-regionalisation-in-portugal_23jul2019.pdf



Bibliografia (2/2)

- **Leituras (complementares):**

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



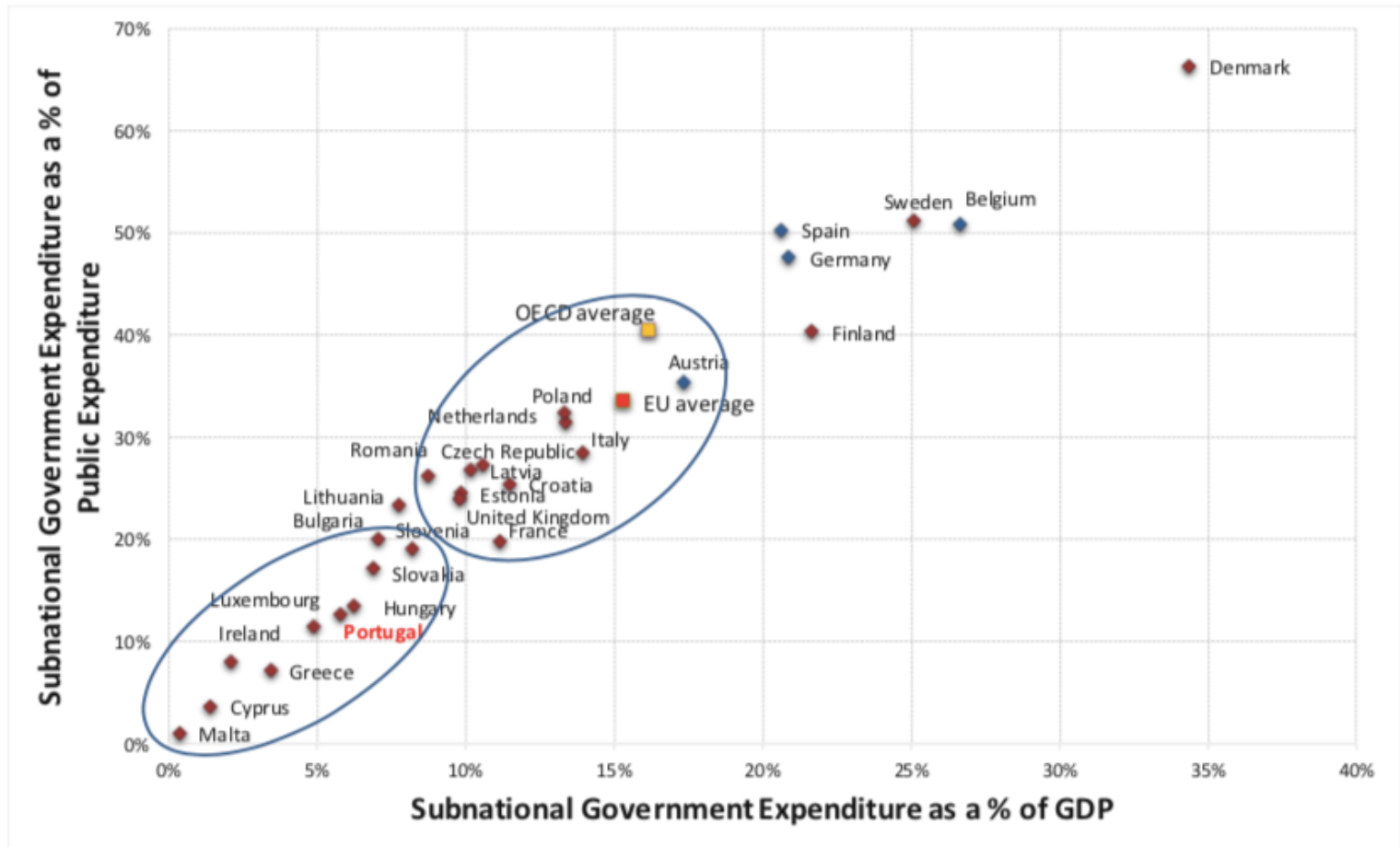
Conceitos

- Conceito de bem público
 - Bens públicos nacionais, regionais e locais
- Funções do setor público
 - Afetação (alocativa), redistribuição, estabilização
- Descentralização vs concentração
 - Descentralização: político-administrativa, financeira
 - Mensagem: o que justifica a descentralização é sobretudo a função afetação

Diversidade das administrações públicas na Europa

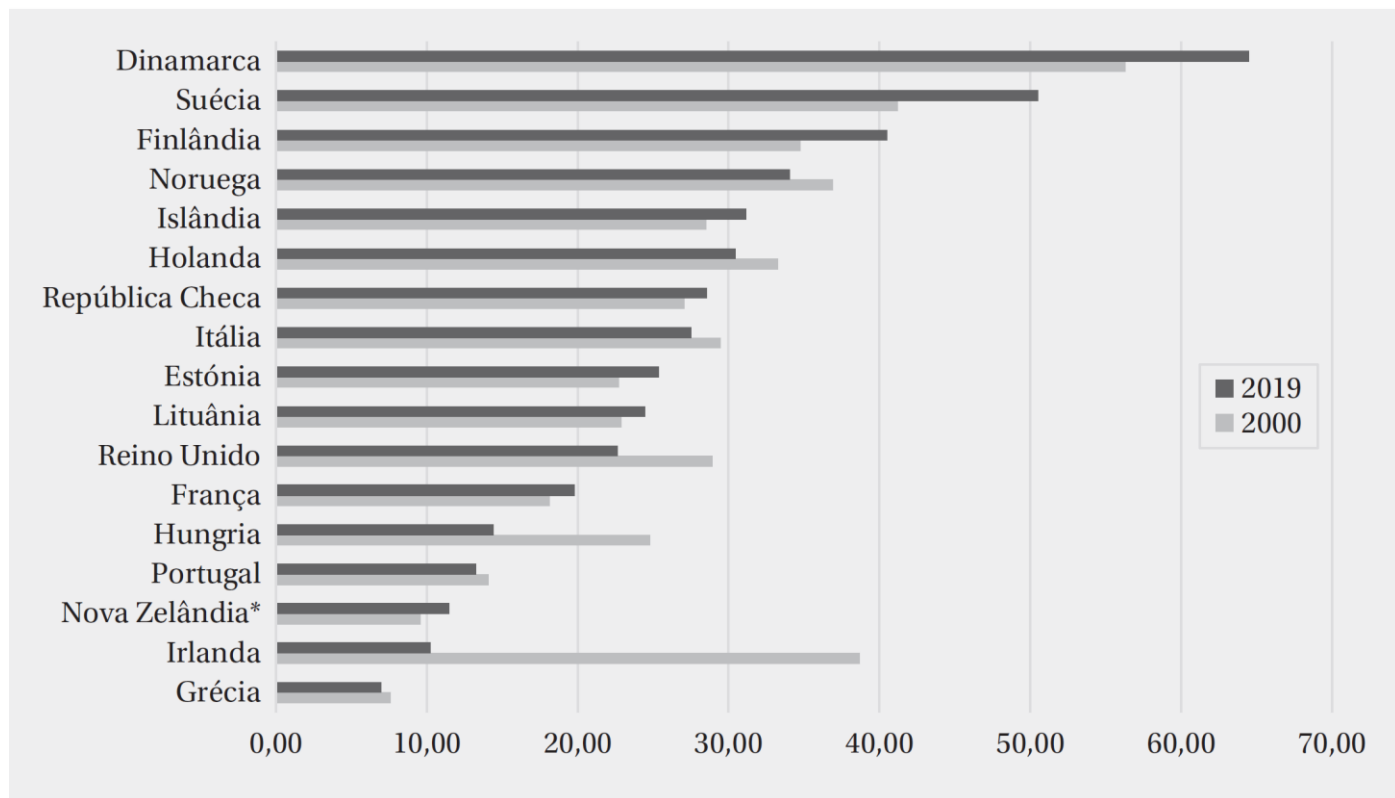
Figure 5.4. Portugal is among the least decentralised countries in the EU

Subnational government expenditure represented on average 33.5% of general government spending and 15.3% of GDP in the 28 EU member countries in 2017.



Source: (OECD, 2019_[31])

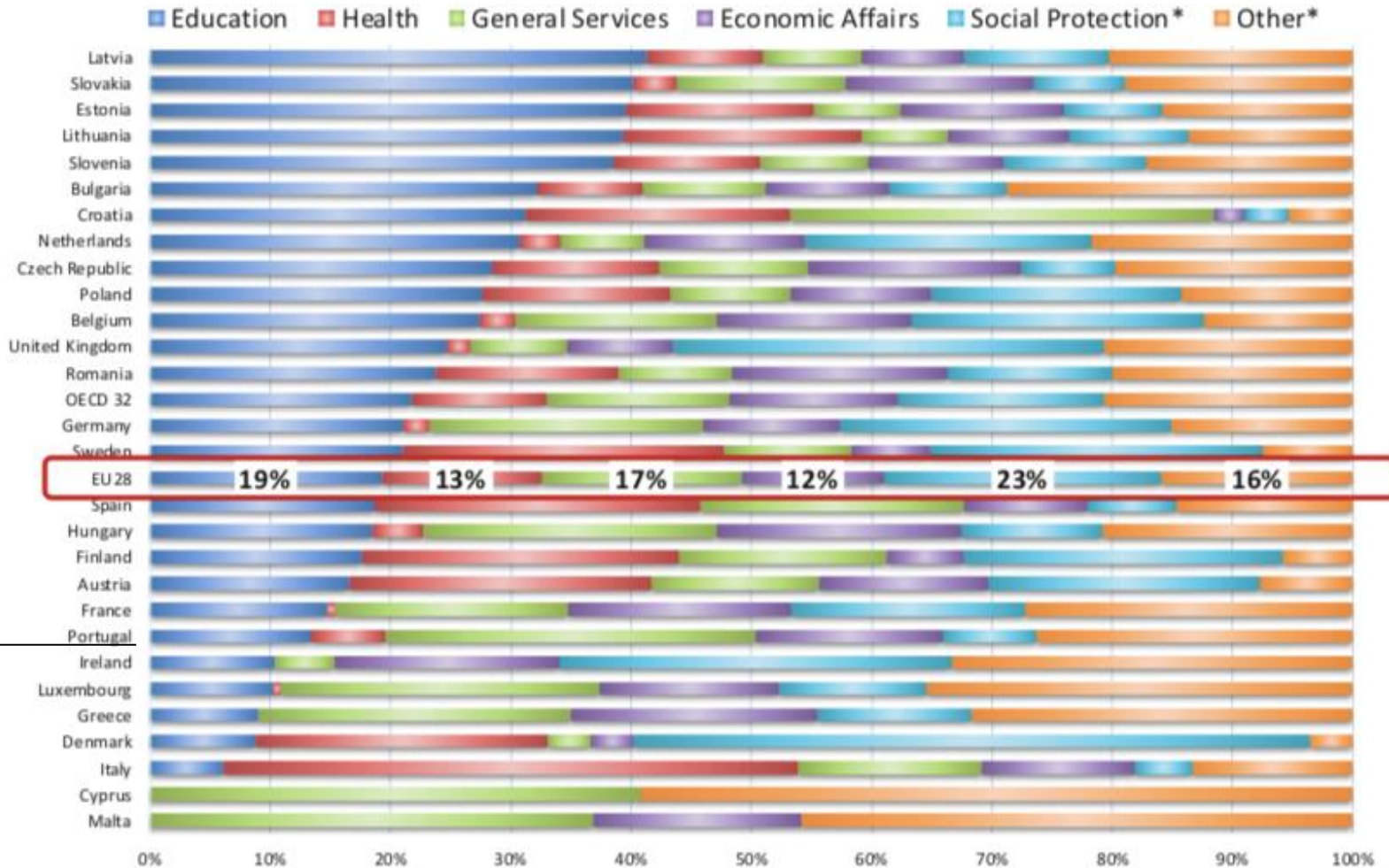
Evolução do peso da despesa da Administração Local na despesa das Administrações Públicas (% do total)



Fonte: Pereira et al. (2022), Figura 10.1, p. 335, OCDE. * Valor de 2018.

Diversidade das administrações públicas na Europa (2)

Figure 5.8. Portuguese subnational government provides local public goods



Source: OECD.



As funções do setor público (1/4)

- De acordo com ***Richard Musgrave***, são três as funções do setor público:
 - Função **Afetação**
 - Função **Redistribuição**
 - Função **Estabilização**

O que são e a que nível devem ser desempenhadas?



As funções do setor público (2/4)

1. Função Afetação

- **Promover uma afetação eficiente de recursos**
 - Assegurar os fundamentos do **funcionamento dos mercados** (*direitos de propriedade, etc.*)
 - Ultrapassar as **falhas de mercado** (e.g., *provisão de bens públicos nacionais, regionais e locais; externalidades; informação assimétrica*)



As funções do setor público (3/4)

2. Função redistribuição

- **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 que resulta de uma economia de mercado, reduzindo a desigualdade de rendimentos



As funções do setor público (4/4)

3. Função Estabilização

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



Teoria do federalismo orçamental

- “As originally developed by Musgrave (1959) and Oates (1972), the ‘theory of fiscal federalism’ concerns the division of public-sector functions and finances in a logical way among multiple layers of government (King 1984)”, Bird, R. M. (2009). “Fiscal Federalism”, p. 151.



As funções do setor 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)

Outras questões relacionadas podem ser equacionadas:

4. Que instituições devem existir para implementar os princípios do federalismo orçamental?
 - Em particular, qual a dimensão ótima das jurisdições sub-nacionais?

Um problema de governação deve ser equacionado

5. O que deve ser realizado pelas administrações públicas e o que deve ser realizado pelo setor 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)



Alguns conceitos no âmbito do federalismo orçamental (1/3)

Distinção entre descentralização e desconcentração (I):

- “Enquanto o par de conceitos «centralização/descentralização» se situa no plano das relações externas entre o Estado e as demais entidades públicas (regiões autónomas, autarquias locais, institutos públicos, empresas públicas, etc.), o outro par, «concentração/desconcentração», diferentemente, olha para a divisão interna do trabalho dentro de cada entidade pública *de per si*.
- Assim, diz-se *concentrada* a organização de qualquer entidade pública (seja ela o Estado, o município ou uma universidade pública) se a totalidade dos poderes de decisão confiados a essa entidade for exclusivamente delegada no órgão supremo da hierarquia interna – governo, câmara municipal, reitor.



Alguns conceitos no âmbito do federalismo orçamental (2/3)

- Diz-se *desconcentrada* a organização de qualquer entidade pública cujos poderes de decisão se encontrem repartidos entre o dirigente máximo e um ou mais subalternos seus – por exemplo, ministro e diretores-gerais, presidente da câmara e vereadores com pelouro, reitor, vice-reitores e diretores de faculdade.” Freitas do Amaral e Pereira da Silva *Estudo aprofundado sobre a temática da regionalização (vol. I, 2019)*
- “o alargamento da competência de uma autoridade dependente do Governo, e que permanece nessa dependência quanto às novas atribuições conferidas, é uma simples desconcentração” Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*.



Alguns conceitos no âmbito do federalismo orçamental (3/3)

Conceitos de descentralização (II):

- Em Pereira et al. (2016), considera-se, numa abordagem económica, a distinção entre:
 - **Desconcentração** (e.g. escolas/ Ministério da Educação)
 - **Descentralização:**
 - **Administrativa:**
 - territorial – (e.g. Administrações Regionais de Saúde)
 - funcional – (e.g. institutos públicos)
 - **Política (ou político-administrativa)**
 - Transferência de atribuições e competências para entes políticos autónomos e com legitimidade democrática direta.

NOTA: A abordagem do direito (administrativo e constitucional) é diferente da económica. Aquilo que designamos (6ª ed.) por descentralização político-administrativa é, na abordagem do direito, descentralização administrativa.



As respostas no âmbito do federalismo orçamental

Algumas ideias fundamentais em relação ao federalismo orçamental:*

1- A **função afetação deve ser** desempenhada aos três níveis:

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

2- A **função redistribuição:**

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

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

* Abordagem da primeira geração de estudos de federalismo orçamental (FGT). Para analisar a primeira e segunda gerações (SGT) ver Oates (2005).



Descentralização e eficiência: bens públicos locais

- **A função afetação**, tem como objetivo a utilização de forma **eficiente** dos recursos na economia. Duas dimensões importantes:
 - Fornecimento de **bens públicos (produção/provisão)**
 - Correção de **externalidades (regulação)**.
- A principal racionalidade da descentralização é a função afetação (tema a aprofundar).



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:...



Eficiência: bens públicos nacionais, regionais e locais

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

- Justifica-se pois a **descentralização político-administrativa**, para os níveis regional e local, de bens públicos regionais e locais.



Eficiência: responsabilidade política e divisão administrativa (1/3)

Para que haja eficiência com descentralização político-administrativa 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: (A) Implementação do princípio: aumento de taxa de IMI para financiar projetos adicionais de investimento. (B) Violações deste princípio: 1- A "exportação fiscal", ou seja a capacidade de tributar não residentes de forma indireta que não beneficiem de serviços prestados no município. 2 – Aumentar as despesas através de aumento de transferências do OE.



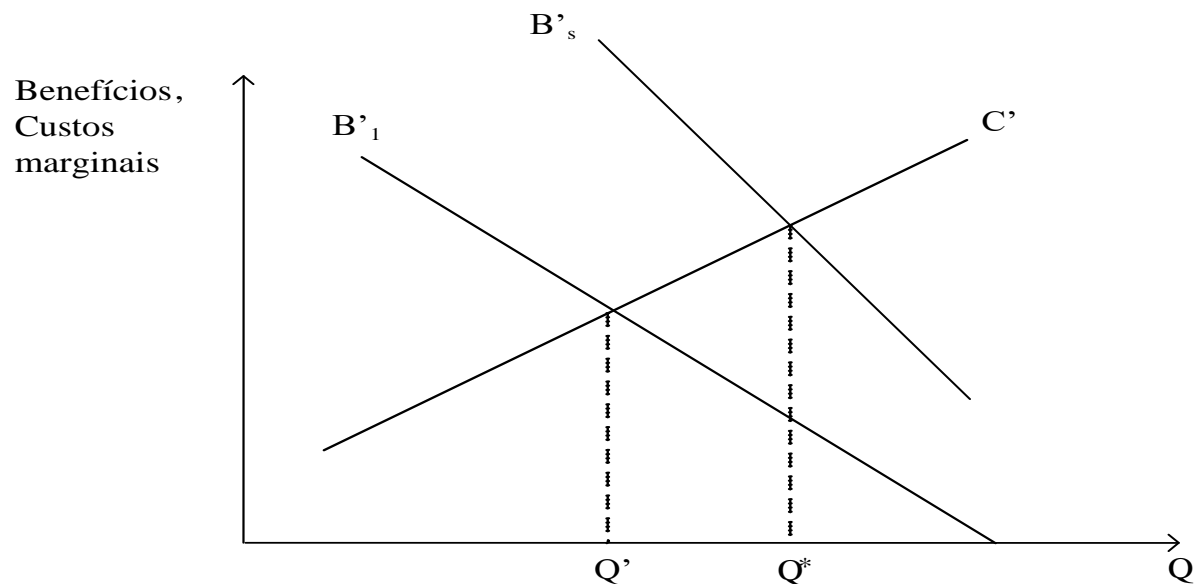
Eficiência: responsabilidade política e divisão administrativa (2/3)

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 (3/3)

A provisão ineficiente (abaixo do ótimo) de bens públicos locais.



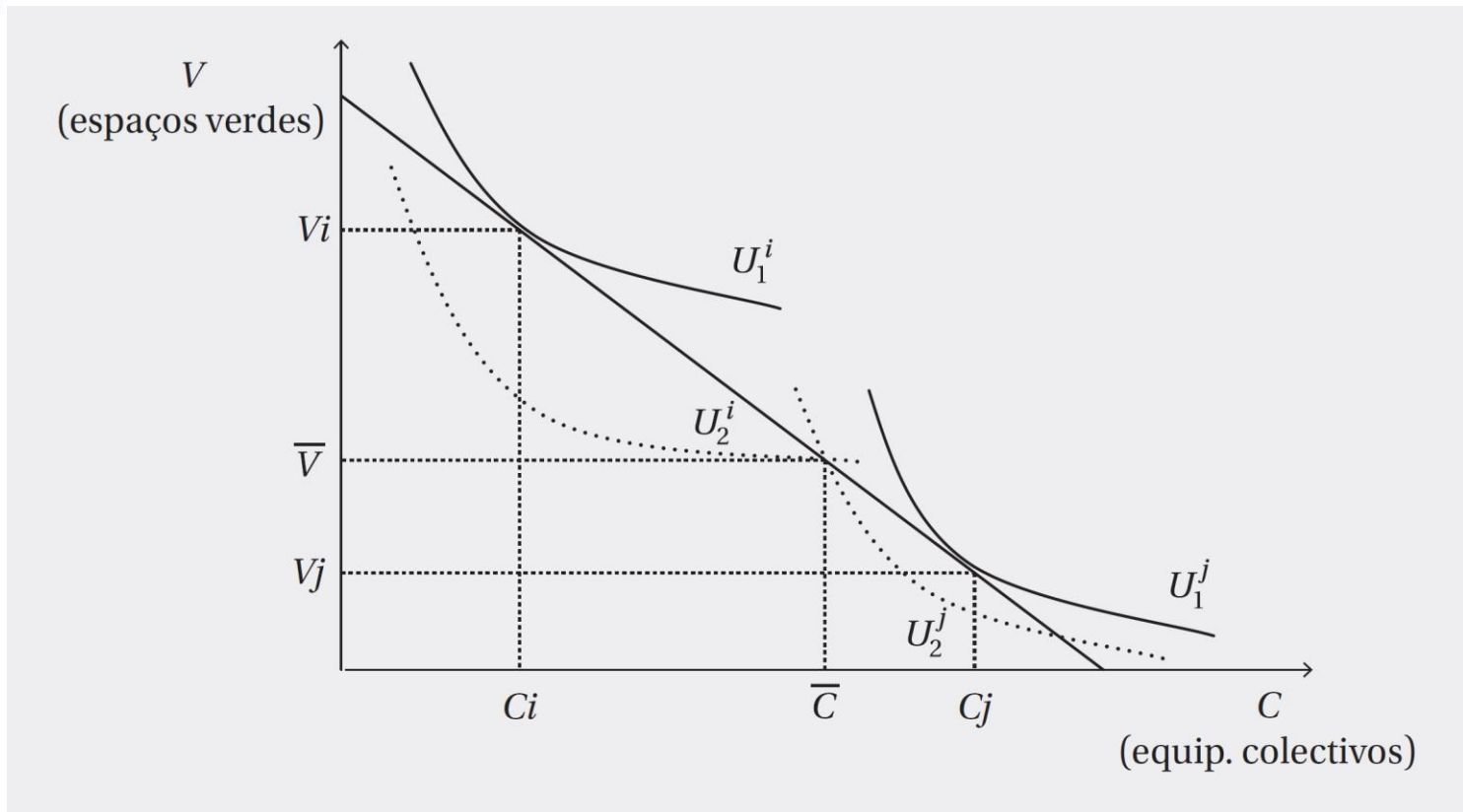
Fonte: Fig. 10.7 de Pereira et al. (2022), p. 351.

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.

Provisão centralizada e descentralizada



Fonte: Pereira et al. (2022), Figura 10.2, p. 341.

A descentralização política permite adaptar a provisão municipal de bens e serviços às preferências dos cidadãos.



Eficiência e bens públicos

- **Que funções (que atribuições e competências) deve ter cada nível de governo (nacional, regional e local)?**



Eficiência e bens públicos: conclusões

- **A função afetação** tem por objetivo assegurar que os recursos (públicos e privados) da economia são 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.
- Os principais fundamentos da **descentralização político-administrativa** são, pois, os ganhos de eficiência associados à potencial adequação dos bens públicos nacionais, regionais e locais às preferências dos cidadãos.

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



Eficiência e Bens de Clube (1/2)

A maioria dos bens e serviços locais são “bens de clube.” ou bens mistos.

Os bens de clube (bens mistos) têm uma dimensão ótima em termos de capacidade e de número de utilizadores/nível de utilização.



Eficiência e Bens de Clube (2/2)

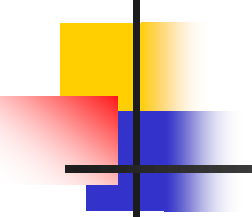
Nos **bens de clube (bens mistos)** há rivalidade parcial no consumo: Trata-se tipicamente de bens em que:

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



Clubes, municípios e eficiência

- 1- O próprio município pode ser modelizado de forma imperfeita como um clube.** A capacidade de exclusão é limitada (está associada à competência dos municípios na planificação do seu território, em particular, através do respetivo plano diretor municipal, plano de urbanização e plano de pormenor).
- 2- Modelizar um município como um clube** permite o enfoque da análise na questão da dimensão ótima que pondera, por um lado, economias de escala na produção e no consumo (partilha) e por outro, os 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, se observar o congestionamento na utilização do mesmo na ausência de taxa e se o custo de cobrança for significativamente inferior ao benefício do não congestionamento.



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?



Aspetos conceituais

Três conceitos distintos embora relacionados, por vezes em contradição:

- **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.



Algumas respostas (1/3)

- (1) A perspectiva dominante na literatura considera que a função **redistribuição de rendimento singular** (i.e., transferências sociais em dinheiro) deve ser **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.), o consenso dominante é que a respetiva provisão deve ser tendencialmente **uniforme** (na base dos critérios de equidade horizontal e vertical definidos nacionalmente) o que sugere **desconcentração**, mas não descentralização política.

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. 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.	C/D	L	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	C	C	C	L



Algumas respostas (2/3)

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 três possibilidades:
 - 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);
 - Deterioração das contas públicas do município.
- Num segundo momento, essas consequências orçamentais a nível municipal poderiam resultar na saída do município de pessoas com elevada capacidade contributiva.
- Potencialmente: agravamento da crise orçamental...!



Algumas respostas (3/3)

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 objetivos de redistribuição territorial e eficiência na afetação de recursos.

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

A abordagem **normativa** do Federalismo Orçamental deve distinguir-se da político-económica.