

## Centralização *versus* descentralização: a teoria do federalismo fiscal e o caso de Portugal

Rui Henrique Alves

Universidade do Porto, Faculdade de Economia e CEFUP

Óscar Afonso

Universidade do Porto, Faculdade de Economia e CEFUP

### Resumo

Sendo Portugal um dos países mais “centralizados” da União Europeia, a questão da necessidade (ou não) de uma significativa descentralização, com a eventual criação de regiões político-administrativas, tem estado periodicamente na ordem do dia, quer a nível político quer a nível académico. Com o objetivo de contribuir para o debate em curso, recorre-se à teoria do federalismo fiscal para, identificando os fatores que favorecem a centralização ou a descentralização de competências, extrair possíveis lições para o caso português.

Os principais elementos daquela teoria permitem apontar para princípios orientadores em termos de repartição de competências entre os diversos níveis do poder político. O primeiro desses princípios é a subsidiariedade, significando que as atribuições funcionais e operacionais e os correspondentes poderes político-administrativos devem ser colocadas ao mais baixo nível praticável, para maximizar a eficiência na afetação dos recursos e a eficácia na tomada de decisão. Nos domínios em que se verifiquem *spillovers*, seja verificável a existência de importantes efeitos de economias de escala e/ou a diversidade de preferências seja mais reduzida, as competências deverão ser exercidas pelos níveis superiores de governo, em particular o governo central, mas eventualmente também pelo nível intermédio, correspondente, no caso português, às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais, e, em devido tempo, às regiões político-administrativas. Nos domínios marcados por forte diversidade regional de preferências e/ou por maior facilidade de acesso à informação por parte das autoridades subnacionais, o exercício de competências deverá ocorrer a níveis inferiores de governo, em particular a nível municipal, mas eventualmente também ao referido nível intermédio. Nos restantes casos, o exercício de competências deverá verificar um elevado grau de cooperação entre os diversos níveis, nomeadamente na base de competências partilhadas.

### Keywords

Federalismo fiscal, centralização, descentralização, Portugal

## 1. Introdução

Nas sociedades atuais, além das funções “centradas sobre a identidade nacional, a soberania, a organização política, a defesa, a segurança, a relação com os outros Estados, os impostos” (Cadilhe, 2005), o Estado é um ator importante no que respeita às questões económicas fundamentais. Utilizando os seus instrumentos de política, assume adicionalmente funções: (i) na promoção da eficiência na afetação dos recursos; (ii) na promoção da equidade; e (iii) na concretização da estabilidade macroeconómica.

Dado que, em determinadas circunstâncias, o mercado não parece ter uma capacidade natural para gerar soluções eficientes, ou seja, de determinar a produção da quantidade adequada de bens e serviços aos custos e preços adequados, há oportunidade para uma intervenção do Estado que reconduza a sociedade a soluções eficientes. Por outro lado, mesmo que o mercado conduza a uma solução eficiente, é possível que esta determine uma distribuição do rendimento considerada “injusta” pela sociedade. Nesse caso, o Estado pode assumir funções de redistribuição, por várias razões, incluindo o facto de ser a única entidade com poder de soberania para tributar rendimentos dos agentes económicos, alterar leis laborais, etc. O Estado pode ainda intervir para contribuir para a estabilização económica, através de medidas para combater o desemprego, apoiar o crescimento sustentável da economia, controlar a inflação ou equilibrar as contas com o exterior.

A realização desse conjunto de funções pode ser desenvolvida sob diferentes enquadramentos e desenhos da estrutura de decisão e ação do Estado. Este pode ter uma atuação mais ou menos centralizada e a repartição das suas atribuições pelos seus agentes políticos pode ser muito diversa. Em Portugal, tem predominado a primeira via, sendo um dos países mais “centralizados” no quadro da União Europeia. Tal tem suscitado um longo e acalorado debate, tanto a nível político como a nível académico, com uma forte divisão particularmente em torno da necessidade (ou não) da criação de regiões político-administrativas, patamar intermédio entre o poder central e o poder municipal, e conseqüentemente das respetivas atribuições.

No domínio da literatura económica, existe abundante discussão em torno dos critérios para a distribuição e delimitação de competências no quadro de uma organização estatal “multiníveis”, centrada no quadro proposto pela “teoria do federalismo fiscal”. Esta teoria, inicialmente desenvolvida para a análise dos níveis ótimos da administração a que deveriam competir as tarefas associadas à tributação e à repartição das respetivas receitas, veio a ser alargada ao conjunto das atribuições públicas, permitindo um bom enquadramento analítico para a análise das vantagens e desvantagens da atribuição de competências aos diferentes níveis do governo.

O objetivo deste capítulo é, no contexto acima descrito, identificar os principais ensinamentos que a teoria do federalismo fiscal pode trazer para uma adequada repartição de competências no caso português, contribuindo para o debate em curso. Assim, começa-se por definir o objeto da teoria do federalismo fiscal (secção 2). Segue-se uma digressão pelos seus principais elementos no que respeita às três áreas fundamentais de atuação do Estado (secção 3) e por uma breve apresentação de alguns dos principais instrumentos do federalismo fiscal (secção 4). Por último, tenta-se extrair algumas lições úteis para o caso português (secção 5).

## 2. O objeto da teoria do federalismo fiscal

A teoria do federalismo fiscal trata fundamentalmente das questões que envolvem a estruturação vertical do sector público e, como tal, do grau de descentralização ou centralização que o mesmo deve conter. O objetivo fundamental é encontrar uma forma adequada de repartição de responsabilidades e de utilização de instrumentos pelos vários níveis de governo, por forma a otimizar o seu desempenho. Na ausência de regras ou fórmulas rígidas que determinem tal situação de “ótimo”, o que é sublinhado pela diversidade de estruturas estatais nos mais diversos países, a literatura tem proposto algumas linhas de orientação para a referida estruturação vertical do governo.

A literatura do federalismo fiscal versa, pois, sobre a repartição adequada de competências entre os vários níveis de governo. Trata-se de proceder à identificação do *design* institucional que melhor possibilite ao sector público responder à variedade da procura que lhe é dirigida (Oates, 1998). Neste quadro, preocupou-se tradicionalmente com três áreas: a repartição de funções entre os diferentes níveis de governo nos domínios do fornecimento de bens e serviços públicos, da redistribuição de rendimento e da estabilização macroeconómica; a identificação de ganhos de bem-estar decorrentes da descentralização fiscal; o uso de instrumentos de política económica, em particular nas questões associadas à tributação e às transferências intergovernamentais.

Posteriormente, o domínio da teoria do federalismo fiscal alargou-se, com o surgimento de novos tópicos, incluindo, entre outras, questões ligadas à concorrência interjurisdicional, ao “federalismo ambiental”, ao “*market preserving federalism*” ou à descentralização em economias em vias de desenvolvimento ou em transição.

### 3. Prós e contras da centralização e da descentralização

#### 3.1. Afetação de recursos e fornecimento de bens e serviços

##### Fatores favoráveis à descentralização

É ao nível desta função do Estado que se encontra o argumento mais forte a favor da descentralização. O resultado mais consensual decorre do chamado *teorema de descentralização de Oates* (1972), segundo o qual, se existirem várias formas de bens públicos que possam ser consumidos conjuntamente e disponibilizados de modo uniforme, então deverão ser fornecidos ao nível a que as preferências dos consumidores sejam relativamente homogêneas.

Esse teorema estabelece uma presunção a favor da descentralização do fornecimento de bens e serviços públicos que apresentem efeitos localizados, indicando que tal pode trazer ganhos de eficiência quando as preferências diferem entre distintas regiões ou espaços geográficos face a determinados bens públicos. Neste caso, um processo de decisão centralizado que determinasse uma escolha única poderia produzir um resultado inferior ao derivado de uma decisão descentralizada. Recomendar-se-ia, assim, o fornecimento centralizado apenas para os bens e serviços públicos que, por natureza, se assumissem como gerais e nacionais.

Estes “preceitos” são, todavia, bastante amplos (Oates, 1999) e não oferecem uma delimitação precisa do conjunto de bens e serviços que devem ser fornecidos por cada nível de governo. Como resultado, ao proceder a comparações entre países ou no mesmo país em diferentes momentos temporais, encontram-se necessariamente divergências no que deveria ser “local”. Por outro lado, o teorema assenta na hipótese de a centralização do fornecimento de bens e serviços conduzir a uma uniformização dos níveis de *output* entre as várias jurisdições. Ora, num contexto de informação perfeita, seria possível ao poder central proceder à diferenciação de *outputs* locais, por forma a maximizar o bem-estar social global, deixando de ser necessária a descentralização.

É possível argumentar, contudo, que não sendo habitualmente a informação perfeita, observa-se um melhor conhecimento das preferências locais e das condições de custo de fornecimento dos bens e serviços por parte dos níveis subnacionais de governo. Neste contexto, um elevado padrão de descentralização continuaria a concorrer para uma melhor afetação dos recursos, conduzindo a uma elevação do nível do bem-estar social. A descentralização permitiria ainda mais facilmente aplicar regras de custo-benefício aos serviços públicos.

Um terceiro elemento relevante no que respeita à eventual opção por uma larga descentralização do fornecimento de bens e serviços públicos prende-se com a provável magnitude dos potenciais ganhos de bem-estar, a qual dependeria de dois elementos: o grau de heterogeneidade da procura entre jurisdições; e o nível da diferença de custos entre jurisdições. Diversos estudos empíricos jogam a favor desta conclusão, mostrando que, em diferentes épocas, a procura subnacional de bens públicos se manifestou tipicamente bastante

inelástica perante o preço e/ou evidenciando situações reais em que, perante a possibilidade de ganhos elevados, se verificou uma importante descentralização ao nível de algumas competências do sector público (e.g., Bjornskov *et al.*, 2007; Strumpf & Oberholzer-Gee, 2002 e Oates, 1972).

Outros argumentos vêm acrescentar-se a estes no sentido do reforço da descentralização. Desde logo, o *argumento do controlo democrático*, que parte do pressuposto que alguns decisores políticos podem estar interessados em objetivos diferentes da maximização do bem-estar dos eleitores. Dada esta possível divergência de interesses, foram adotados mecanismos para limitar o poder dos decisores políticos e manter as decisões mais próximas dos interesses comuns, sendo o mais poderoso o funcionamento do sistema democrático: na medida em que regularmente os decisores políticos têm de obter a aprovação dos cidadãos, a democracia pode ser vista como um mecanismo de controlo.

Assim, quando votam, os eleitores escolhem entre “programas”, esperando que o vencedor cumpra as respetivas iniciativas, sob pena de sanção nas eleições seguintes. Este poder de controlo dos eleitores depende do âmbito desses “programas”. Numa eleição nacional, o programa apresentado aos eleitores abrange um vasto campo de “promessas”, permitindo aos decisores políticos maior margem de manobra para implementar políticas públicas eventualmente distintas do exigido pela maximização do interesse comum. Numa eleição local, o conjunto de “promessas” é necessariamente mais específico, reduzindo a margem de manobra para a eventual satisfação de interesses particulares. Como tal, a capacidade de controlo seria reforçada quando as decisões fossem tomadas o mais próximo possível dos votantes: a descentralização facilitaria o processo de decisão política, produzindo maiores ganhos de bem-estar.

O *argumento da concorrência interjurisdicional* decorre do chamado modelo de Tiebout (1956), segundo o qual os indivíduos, tendo elevada mobilidade, escolhem a jurisdição de residência em função do par “bens e serviços públicos / tributação” que cada localidade lhes ofereça (ou seja, votam também “com os pés”). O facto de os votantes poderem mudar de jurisdição forçaria os decisores políticos a prestar maior atenção aos interesses gerais dos eleitores, ou seja, a serem mais eficientes na tomada de decisão. Também este mecanismo de controlo funcionaria melhor a níveis mais baixos do exercício dos poderes públicos: se a saída não é uma possibilidade para muitos votantes a nível nacional, o mesmo não sucede a níveis subnacionais.

Este argumento é também objeto de alguma polémica no seio da literatura. Existem estudos que apontam para que funcione mesmo num quadro de fraca mobilidade, mostrando que, mesmo que todos os elementos relevantes fossem imóveis, ainda assim poderiam existir igualmente ganhos resultantes da descentralização, na medida em que o nível eficiente de produção de um bem público “local” normalmente variará de uma jurisdição para outra; i.e., a concorrência interjurisdicional poderia afirmar-se como determinante de ganhos com a descentralização, mesmo fora dos pressupostos do modelo de Tiebout (e.g., Rubinchik-Pessach, 2005).

Em sentido contrário, surge a questão da possibilidade de a concorrência interjurisdicional poder introduzir distorções importantes na afetação de recursos. Assim, para tentar promover o crescimento económico e a criação de emprego, os decisores políticos poderiam tender a baixar a tributação e a introduzir menores exigências ao nível da regulação e da qualidade ambiental, conduzindo a uma espécie de “nivelamento por baixo” e resultando em níveis e qualidades subóptimas de fornecimento de bens e serviços públicos. A necessidade de evitar tal “nivelamento por baixo” tem obtido algum eco significativo no domínio político (e.g., o caso da União Europeia, com a existência de pressões para maior harmonização ao nível fiscal e ambiental).

Este último elemento apelaria para uma maior centralização, nomeadamente ao nível do fornecimento de bens e serviços públicos, quase como forma de “salvar os Estados deles próprios”. A literatura não é consensual, mas será de admitir que o argumento não seja suficiente para abandonar o princípio básico da descentralização fiscal, no que concerne à questão do fornecimento de bens e serviços públicos; como refere Oates (1999), “*the case remains strong (...) for leaving 'local matters in local hands'*”.

Por último, o argumento da capacidade de reforço da participação política no quadro de um sistema de decisão mais descentralizado tem a sua base em artigos de Inman e Rubinfeld (1997). Estes sugerem que um sistema político mais descentralizado conduz a uma elevação da participação política dos cidadãos, pelo maior impacto que a mesma pode ter nos resultados. Tal parece apontar para que a consideração de alguns objetivos políticos básicos ajude a fortalecer o argumento favorável a maior descentralização: a maximização da função objetivo da sociedade apontaria para um sistema mais descentralizado que o escolhido apenas na base da otimização económica.

#### **Fatores favoráveis à centralização**

Dois fatores parecem jogar em sentido contrário ao do teorema da descentralização de Oates: a *existência de rendimentos crescentes à escala* na produção de bens e serviços públicos; e a verificação de *efeitos de spillover entre níveis de jurisdição inferiores* no interior do Estado.

Por um lado, haveria situações em que os custos médios associados ao fornecimento dos bens e serviços públicos se reduzissem com a respetiva escala de produção, por diversos motivos que a teoria económica aponta como criadores de economias de escala. Nesse caso, quanto mais centralizado o fornecimento, maior seria a eficiência na afetação de recursos. Todavia, nem sempre esta situação se terá comprovado (e.g., os resultados desastrosos em algumas economias do Leste da Europa no período de economia central planificada).

Por outro lado, haverá escolhas de política pública que envolvem efeitos externos (*spillovers* ou externalidades), de carácter multi-regional. Estes efeitos podem ser positivos, quando um aumento ou melhoria do nível de uma política ou serviço público numa dada região beneficia os cidadãos de outras regiões,

ou negativos, quando uma medida ou política adotada numa dada região tem efeitos negativos sobre outras regiões. Nestes casos, as decisões tomadas a um nível inferior ao do poder central poderiam ser subótimas.

De facto, quando o nível subnacional de governo tomasse as suas decisões, tenderia a não incluir na análise os efeitos externos positivos ou negativos que elas produziriam. No caso de as decisões gerarem *spillovers* positivos, o efeito seria uma redução do nível de fornecimento de bens e serviços relativamente ao que seria o ótimo e a elevação dos seus custos. Já no caso de as decisões gerarem *spillovers* negativos, a ignorância dos mesmos determinaria um excesso de produção de bens e serviços públicos relativamente ao seu nível ótimo, podendo ainda determinar a ocorrência de uma degradação da qualidade dos serviços prestados, mediante uma espécie de *race to the bottom*. Ambos os casos justificariam a centralização.

Contudo, a existência de *spillover* não torna a centralização a única solução ótima, podendo uma solução alternativa passar pela cooperação entre os níveis de poder inferiores. Autores como Spahn (1994) argumentam, aliás, que a existência de economias de escala e a verificação de efeitos de *spillover* nunca seriam suficientes para a centralização das funções de despesa pública. Outros, como Alves & Afonso (2008), referem a possibilidade de ser necessária a intervenção do governo central no caso de a coordenação entre os níveis subnacionais de governo envolver elevadas dificuldades e custos.

### 3.2. Justiça social e função redistributiva

No que respeita a esta função, grande parte da análise produzida assenta no modelo de Tiebout (1956), que, conforme acima indicado, investigava principalmente a otimização do fornecimento descentralizado de bens públicos. Para esta função, a principal conclusão do modelo é a de que, numa situação de livre migração dentro do espaço nacional, os movimentos de pessoas criam externalidades fiscais para todos os membros da região/Estado de onde saem e para todos os residentes da região/Estado que os recebem. Estes efeitos poderiam ser atenuados por um sistema de transferências incondicionais entre regiões/Estados.

A migração poderia, contudo, levar os governos regionais a adotar políticas redistributivas: neste caso, os mais ricos tenderiam a abandonar as regiões/Estados com tributação redistributiva mais elevada, enquanto os mais pobres tenderiam a ser atraídos para esses espaços. Porém, nestas circunstâncias, os próprios programas locais de ajuda ao rendimento seriam colocados em causa, face à descida das receitas nas regiões de onde saíssem os mais ricos. Neste contexto, a neutralidade geográfica da tributação seria um argumento favorável à centralização da função de redistribuição.

A validade deste argumento depende muito da relevância da mobilidade geográfica: por exemplo, se nos Estados Unidos parece haver evidência de mobilidade significativa, bem como de falta de sucesso de alguns programas de redistribuição estaduais, já em vários países europeus parecem claras as

deficiências ao nível da mobilidade geográfica. Assim, em diversos países europeus, Portugal incluído, e por diversas razões, desde diferenças culturais ou linguísticas às condições dos mercados de trabalho e imobiliário, a migração acaba por ser restringida numa escala relevante, mesmo apesar dos eventuais diferenciais de rendimentos. Num caso como este, torna-se natural a adoção de políticas redistributivas a partir de níveis inferiores de governo.

Um outro argumento favorável à centralização da função de redistribuição refere-se à consideração da ajuda aos “pobres” como um “bem público nacional”, no sentido de que o bem-estar dos mais “pobres” seria uma preocupação geral da população. Este é, contudo, um argumento bastante contestável, na medida em que é possível admitir que as pessoas apresentem maior grau preocupação sobre o bem-estar dos pobres que vivem nas respetivas jurisdições do que sobre o bem-estar dos pobres de toda a nação, podendo haver então espaço significativo para alguma descentralização da atividade redistributiva do Estado.

### 3.3. Estabilização macroeconómica

Este é um domínio tradicionalmente considerado como sendo competência do governo central, nomeadamente por força da possibilidade de emergência de efeitos de *spillover* sobre outras jurisdições, resultantes de atuações unilaterais por parte de uma dada jurisdição subnacional.

O primado do governo central neste domínio é, por vezes, confrontado com críticas, que vão desde o ceticismo que algumas correntes demonstram quanto à utilidade das políticas macroeconómicas de estabilização e continuam na relevância que a própria literatura do federalismo fiscal aponta ao significado dos estabilizadores automáticos inseridos no próprio orçamento central.

O primeiro tipo de críticas confrontou-se, ele próprio, em anos recentes com a situação real da economia, com a necessidade de reação perante os efeitos de sucessivas crises, com o anterior predomínio de uma certa ortodoxia monetarista a ser confrontado com o ressurgimento de correntes teóricas que voltam a sublinhar a importância da política orçamental para fins de estabilização.

No que se refere ao segundo tipo de críticas, é possível argumentar-se que os estabilizadores automáticos podem funcionar a todos os níveis de governo, sendo concebível que o governo central estabeleça linhas de coordenação fundamentais para as políticas de estabilização e se defina uma linha de execução de tipo federalista relativamente aos governos subnacionais.

O caso mais difícil de analisar seria o da reação perante choques geográficos assimétricos (e sobretudo perante choques específicos). De facto, no caso de um choque geográfico simétrico, ou seja, que atinge todas as regiões de modo idêntico, não haveria grandes dúvidas de que a reação deveria provir dos poderes centrais. Já no caso de um choque geográfico assimétrico ou específico, há quem defenda que, se o choque for temporário, uma resposta de política a nível subnacional pode ser mais eficiente do que uma intervenção centralizada.

Em todo o caso, e tendo em conta a diferença entre as dimensões dos orçamentos centrais e dos orçamentos subnacionais, seria possível admitir que, perante choques com algum significado, os poderes subnacionais, mesmo que tenham algumas competências no domínio da política de estabilização, necessitassem de ser auxiliados na adoção de medidas com esse fim. Ora, este seria um argumento adicional a favor de um elevado grau de centralização orçamental para fins de política de estabilização. O recente exemplo da resposta europeia comum aos efeitos diferenciados do impacto da pandemia poderia ser lido a esta luz.

#### 4. Os instrumentos do federalismo fiscal

Para levar a cabo as suas funções, os vários níveis de poder utilizam instrumentos orçamentais específicos. No lado das receitas, têm acesso à tributação e ao uso de instrumentos de dívida. No caso de um sistema politicamente descentralizado, é habitual existir um método adicional para afetação dos recursos aos vários níveis do sector público. Trata-se das transferências intergovernamentais, sendo que, tipicamente, os níveis subcentrais de governo tendem a ter receitas insuficientes face aos níveis de despesa, devendo o *gap* ser preenchido com transferências por parte do governo central.

Neste âmbito, várias questões relevantes se colocam. A primeira refere-se à *determinação dos critérios de repartição em termos de tributação* e associa-se ao trabalho desenvolvido por Musgrave (1983): deveriam ser atribuídos ao governo central os impostos com taxas bastante progressivas (por causa dos potenciais efeitos perversos da migração), os impostos com bases de tributação bastante móveis (por causa dos potenciais efeitos de distorção nas decisões de localização) e os impostos cuja base se encontre assimetricamente distribuída entre diferentes áreas geográficas (por causa dos potenciais efeitos negativos derivados do desenvolvimento espacial não harmonizado); os governos subnacionais deveriam ter competência quanto a impostos com base de tributação relativamente imóvel entre regiões e a impostos sobre benefícios regionais específicos.

Estes “critérios tradicionais” são objeto de várias críticas: questiona-se a ideia de que a tributação progressiva ao nível subnacional produza efeitos perversos em termos de incentivo à migração; empiricamente observam-se modos de repartição de competências e receitas ao nível da tributação muito diferentes inter-Estados descentralizados; sendo certo que a descentralização poderia conduzir a desequilíbrios fiscais verticais, os mesmos poderiam ser corrigidos de várias formas, nomeadamente através de partilha de rendimentos ou de mecanismos de transferências.

Depois, há questões que se prendem com as *transferências intergovernamentais*, importante e distintivo instrumento de política económica no quadro do federalismo fiscal, voltado para três funções: a internalização dos efeitos de *spillover* para outras jurisdições; a igualização fiscal entre jurisdições; e a melhoria da equidade e eficiência do sistema fiscal global.

As transferências podem ser “condicionais”, incorporando diversos tipos de restrições ao seu uso pelos recetores, ou “incondicionais”, isto é, utilizáveis pelos recetores de acordo com os seus interesses próprios. As primeiras devem ser utilizadas quando o fornecimento de bens e serviços públicos numa dada jurisdição beneficia os residentes em outras jurisdições, justificando-se esta situação como forma de internalizar os efeitos de *spillover*. As segundas deveriam constituir o veículo privilegiado para objetivos de equidade fiscal, mediante a canalização de fundos de jurisdições mais ricas para jurisdições menos favorecidas.

Quanto à questão da concretização de um sistema fiscal global mais eficiente e equitativo, recorde-se que a tributação central pode ser mais progressiva, permitindo maior equidade num contexto em que o governo central possa servir de “agente coletor de impostos” a favor de níveis descentralizados de governo e abrindo a porta a modalidades de “partilha de rendimento”.

Este sistema de transferências não deveria, todavia, ser demasiado alargado, sob pena de poder colocar em risco a disciplina orçamental em níveis subcentrais de governo. Este é um aspeto muito salientado pela *new institutional economics*, que tem sublinhado a necessidade de os governos subcentrais enfrentarem significativas restrições em termos de disciplina orçamental (*hard budget constraints*): os níveis subcentrais não devem ter capacidade de criação de moeda nem dispor de acesso ilimitado ao crédito e os governos centrais não devem estar disponíveis para ir em seu auxílio em caso de dificuldades orçamentais (cláusula de *no bail-out*).

Neste quadro, os níveis subcentrais estarão sujeitos ao recurso aos mercados de crédito privados, os quais criarão um ambiente propício à atuação responsável das autoridades, mediante a determinação de *ratings* e outras formas de monitorização da performance orçamental e do risco financeiro. Ao criarem um *hard budget constraint* em termos de financiamento da dívida, os mercados de crédito privados contribuiriam para uma saudável disciplina orçamental dos níveis subcentrais de governo, levando estes a colocar o foco nas suas próprias fontes de receita e não ficando excessivamente dependentes de transferências dos níveis políticos superiores.

## 5. Conclusão: possíveis ensinamentos para o caso português

Os elementos apresentados apontam para princípios orientadores fundamentais em termos de repartição de competências. Em concreto, a situação respeitante a cada área de política pode ser muito complexa, tornando difícil a determinação do nível de governo “ótimo” para cada competência. Em todo o caso, parece claro que a subsidiariedade é uma boa ideia, o que significa que, na dúvida, as competências e as atribuições funcionais e operacionais, e portanto os correspondentes poderes político-administrativos devem ser colocados ao mais baixo nível praticável, para maximizar a eficiência na afetação dos recursos e a eficácia na tomada de decisão.

Parece igualmente possível identificar dois grupos de fatores que operam em sentidos opostos quanto às vantagens e desvantagens de um processo centralizado ou descentralizado de tomada de decisão e execução de políticas.

De um lado, surgem elementos que induzirão a movimentos de integração e favorecerão a centralização de competências: (i) os benefícios que resultam de uma maior dimensão, em termos de população, território, rendimento e riqueza acumulada; (ii) a necessidade de maximizar os efeitos externos positivos do fornecimento de alguns bens e serviços públicos e de minimizar os efeitos de *spillovers* negativos, incluindo as potenciais distorções derivadas de processos de concorrência interjurisdicional; e (iii) o carácter estratégico a nível nacional de certos recursos, a necessidade de cumprimento das funções redistributivas e o desenvolvimento de políticas de estabilização da economia nacional.

De outro lado, temos elementos que induzirão a movimentos de fragmentação política e favorecerão a descentralização de competências, incluindo: (i) os custos que poderão resultar de uma maior heterogeneidade de preferências da população sobre políticas governamentais e sobre o tipo de bens e serviços a fornecer pelo sector público; (ii) a existência de assimetrias e fricções na transmissão de informação entre o nível a que são detetados os problemas e aquele a que se tomam as decisões podem jogar em sentido idêntico; e (iii) as vantagens decorrentes de possíveis reforços da capacidade de controlo democrático e da participação política dos cidadãos, assim como da capacidade de “votar com os pés”.

Naturalmente, nem todos estes elementos são passíveis do mesmo tipo de objetivação, com a heterogeneidade de preferências e a assimetria e custos de informação, pelo lado da descentralização, e a existência de economias de escala e a necessidade de internalização dos eventuais efeitos de *spillover*, pelo lado da centralização, a assumirem-se como os mais fáceis de identificar em concreto.

Neste quadro, onde seja possível verificar *spillovers* significativos, onde seja verificável a existência de importantes efeitos de economias de escala e onde a diversidade de preferências seja mais reduzida, o exercício de competências deveria ser efetivado a níveis superiores de governo, particularmente ao governo central, mas eventualmente também ao nível intermédio, correspondente, no caso português, às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais, e, em devido tempo, pelas regiões político-administrativas.

Já nas áreas marcadas por forte diversidade regional de preferências e/ou por maior facilidade de acesso à informação por parte das autoridades subnacionais, o exercício de competências deveria ser efetivado a níveis inferiores de governo, particularmente a nível municipal, mas eventualmente também ao nível intermédio que se acabou de referir.

Finalmente, nas áreas onde elementos de um e outro lado se afigurem como significativos, o exercício de competências deveria passar por níveis intermédios de governo e por um elevado grau de cooperação entre os diversos níveis de poder, nomeadamente na base de competências partilhadas.

No nosso país, por razões de natureza histórica, social, cultural e geográfica, a heterogeneidade de preferências é um fator de menor importância quando comparado com outros países europeus. Nesse quadro, poderia suscitar-se a inclinação para analisar o papel do processo de reorganização administrativa como um processo *bottom-up* de integração/centralização de hierarquia intermédia/baixa.

Contudo, o conjunto de fatores associados à assimetria de informação sugere que não será, de todo, apropriada uma generalização da formação de um nível hierárquico intermédio de governo ou administração à custa apenas de um esvaziamento global e progressivo das funções de nível municipal. Pelo contrário, a reorganização deverá constituir, em geral, um elemento de apoio e de reforço da própria descentralização municipal, designadamente como garante de uma maior eficácia e eficiência administrativas. Significa isto, por exemplo, que no caso da fusão de municípios será importante procurar um equilíbrio de forças, concedendo maiores poderes e competências às freguesias, acompanhando-os de um reequilíbrio da sua distribuição espacial.

Por outro lado, apesar da reconhecida homogeneidade étnica, linguística e religiosa do nosso país, não lhe falta heterogeneidade e diferença em termos espaciais em dimensões como o tipo de especialização produtiva, o grau educacional médio das populações ou o nível de cobertura por infraestruturas públicas básicas. Neste quadro, a reorganização político-administrativa deveria conduzir a um crescimento regional e local mais equilibrado, mitigando o fosso entre as áreas centrais mais desenvolvidas, dotadas de todo um conjunto de mecanismos de natureza social, económica e política que atuam no sentido do auto-agravamento do afastamento, em termos de prosperidade e desenvolvimento, entre estas áreas e as áreas periféricas.

Com uma delimitação precisa das competências ao nível hierárquico intermédio do Estado e uma definição rigorosa do seu modo de financiamento, o objetivo operacional a atingir, com uma eventual reorganização político-administrativa em Portugal, deverá ser maior eficiência e eficácia, significando menores custos para o fornecimento do mesmo conjunto de bens e serviços públicos, a par com um melhor desempenho das restantes funções do Estado. Daí deverá decorrer uma redução do nível de carga fiscal e uma maior adequação do conjunto de bens e serviços públicos às necessidades das populações: afinal o que a teoria do federalismo fiscal aponta como as maiores vantagens de um processo equilibrado de descentralização.

A concretização deste resultado dependerá ainda de dois outros elementos: o modo de financiamento; e a disciplina orçamental.

No primeiro caso, deverá ter-se em atenção que dificilmente haverá lugar, em Portugal, para alterações substanciais no domínio das competências para a tributação. Serão de reter, em todo o caso, as principais diretrizes dos trabalhos pioneiros de Musgrave: poderão caber às entidades subnacionais competências de tributação nos domínios referentes a bases de tributação relativamente imóveis entre regiões e a benefícios regionais específicos. Sendo certo que

tal conjunto de receitas, a par com outros recursos próprios, dificilmente será suficiente para fazer face aos encargos decorrentes do maior grau de fornecimento de bens e serviços públicos decorrente da descentralização, haverá que promover mecanismos que assegurem a partilha de rendimentos entre o governo central, que arrecada o grosso da receita fiscal, e os poderes subnacionais, que assumirão novas funções.

O envelope global dependerá necessariamente do leque de competências transferidas. Tendo em conta os efeitos positivos que se esperam da descentralização, é expectável que seja de valor algo inferior aos gastos que ocorriam na vertente centralizada. Envolverá tanto transferências condicionais como transferências incondicionais. Considerando o desejável desenvolvimento equilibrado do país, estas deverão ser um veículo privilegiado para objetivos de igualização fiscal, mediante a canalização de fundos de jurisdições mais ricas para jurisdições menos favorecidas e tendo em conta a divergência entre as “necessidades fiscais” e as “capacidades fiscais” das diferentes jurisdições.

O segundo elemento é particularmente relevante, sobretudo no quadro da participação na moeda única europeia: a descentralização não deverá colocar problemas adicionais ao cumprimento das respetivas regras. Será importante assegurar *hard budget constraints* aos níveis de poder intermédios e inferiores: as transferências intergovernamentais não deverão expandir-se de tal modo que os seus beneficiários possam a elas recorrer, de modo sistemático, como meio de ultrapassagem de dificuldades orçamentais; e haverá necessidade de mecanismos que assegurem que, em caso de dificuldades de cumprimento das obrigações assumidas por um dado nível de poder, não haverá “bail-out” pelo(s) nível(eis) hierarquicamente superior(es).

## Referências

- Alves, R.H., & Afonso, O. (2008). Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?, in Ferreiro, J., Fontana, G., & Serrano, F. (eds.), *Fiscal Policy in the EU*, Palgrave Macmillan, 6-24.
- Bjornskov, C., Drehe, A., & Fischer, J. (2007). On Decentralization and Life Satisfaction, *Economic Letters*, vol. 99(1), abril, 147-151
- Cadilhe, M. (2005). *O Sobrepeso do Estado em Portugal: Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*, Ed. Fubu.
- Inman, R., & Rubinfeld, D. (1997). The Political Economy of Federalism, in Mueller, D. (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, 73-105.
- Musgrave, R. (1983). Who Should Tax, Where and What?, in McLure, C. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University Press, Camberra, 2-19.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, London.
- Oates, W. (1998). Introduction, in Oates, W. (ed.), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar, Aldershot.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, vol. 37(3), setembro, 1120-1149.

Rubinchik-Pessach, A. (2005). Can Decentralization Be Beneficial?. *Journal of Public Economics*, vol. 89(7), julho, 1231-1249.

Spahn, B. (1994). Fiscal Federalism: A Survey of the Literature, in Mortensen, J. (ed.), *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, St. Martin's Press, New York, 145-154.

Strumpf, K., & Oberholzer-Gee, F. (2002). Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism, *Journal of Political Economy*, vol. 110(1), 1-36, fevereiro.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, vol. 64(5), outubro, 416-424.