

A economia, a política e as finanças da descentralização¹

Paulo Trigo Pereira

Professor Associado do ISEG/UTL

1. Introdução

Este artigo desenvolve uma análise político-económica da descentralização política e da reforma administrativa em Portugal.² Mais especificamente equaciona-se a problemática da eventual criação das regiões administrativas em três níveis distintos de análise. Por um lado, existe uma análise estritamente normativa das funções que deveriam ser desempenhadas por cada nível de administração (central, regional e local). Esta análise permite clarificar o que, do ponto de vista ideal, *deve ser* um sistema de administração (ou de governo) a vários níveis, tendo em conta as funções tradicionalmente atribuídas ao sector público. O facto de se encontrar uma racionalidade normativa para a descentralização não significa, contudo, que se consiga desenhar um sistema de administração que seja eficaz de acordo com a norma desejada.

Há pois que desenvolver uma análise positiva da descentralização, e em particular responder ao problema de como se espera que irá funcionar a descentralização. Em contraponto com a análise anterior que questiona o que *deve ser*, a análise positiva pretende responder à questão o *que será* a descentralização e de como *funcionará* (ou não) dentro de diferentes contextos institucionais, isto é realizar uma análise institucional comparada.³ A análise positiva depende assim de hipóteses quanto às motivações dos agentes e ao quadro institucional que vier a enquadrar a descentralização. Certos quadros institucionais são mais favoráveis a actividades de procura de rendas (*rent-seeking*) outros a actividades que promovem o crescimento e o desenvolvimento económico.

¹ O artigo desenvolve alguns aspectos da comunicação apresentada no Palácio da Bolsa, Porto a 16 de Outubro de 2006, no seminário da Universidade Católica. Desejo agradecer antes do mais ao Dr. Miguel Cadilhe e ao Prof. Alberto Castro o convite e a oportunidade de desenvolver e sistematizar esta reflexão e os comentários dos participantes no seminário. O artigo foi concluído aquando de estadia na Universidade de Yale (Fevereiro 2007), pelo que agradeço ainda ao *Leitner Program in International and Comparative Political Economy at the MacMillan Center for International and Area Studies* as condições de trabalho facultadas, bem como à Fundação Calouste Gulbenkian, à Universidade Técnica de Lisboa e à UECE a comparticipação financeira.

² Por razões que explicamos em detalhe em Pereira e al. (2007) preferimos o termo “descentralização política” ao termo “descentralização administrativa” usado em direito constitucional e administrativo.

³ Ultrapassa, contudo, o âmbito deste artigo realizar esta análise institucional comparada. Para uma abordagem internacional do problema ver, por exemplo, Srinivasan and Wallack (eds.) 2006 em que se aborda o caso de diferentes países.

Não é de excluir a possibilidade lógica de que o modelo do que *deve ser* a descentralização (numa análise não institucional do problema) não seja alcançável na prática com as instituições possíveis de implementar num determinado contexto e com as motivações dos agentes económicos. Se o que se prevê que seja for completamente distinto do modelo ideal de descentralização então esta não será defensável. Como se verá, o argumento central deste artigo é que o *que será*, depende das instituições que forem implementadas. Elas concretizar-se-ão num quadro de incentivos *ex ante* que será mais eficaz do que qualquer eventual controlo *ex post* (que obviamente não deixará também de ser necessário).

Isto leva ao último tipo de questões que será desenvolvido neste artigo e que é o de equacionar quais as instituições desejáveis para que o modelo *real* possa corresponder ou aproximar-se do *ideal*. O argumento central deste artigo é que os fracassos das reformas administrativas em Portugal estão muito associados, ao desconhecimento do que são custos de transacção políticos, de como eles têm aumentado, e à incapacidade das elites políticas esclarecerem qual o enquadramento institucional que acompanharia a descentralização política.

Assim a estrutura do artigo será a seguinte. Na secção 2 revê-se aquilo que é o relativo consenso da literatura em relação à análise económica normativa da descentralização. A análise positiva (ou político-económica) da descentralização será desenvolvida nas secções seguintes.⁴ A secção 3 clarifica como, na presença de *logrolling* um modelo centralizado de bens públicos regionais, leva em geral a níveis de bem estar inferiores do que um modelo descentralizado. A secção 4 clarifica como um modelo descentralizado é permeável a actividades de procura de rendas (*rent-seeking*) quer de actores privados quer públicos. A secção 5 clarifica o conceito de custos de transacção políticos, os factores que os afectam e os seus efeitos. A secção 6 analisa o fracasso das tentativas de reforma administrativa em Portugal à luz dos custos de transacção. Finalmente, a secção 7 termina com algumas recomendações para a reforma institucional.

2. A análise normativa da descentralização

A análise normativa da descentralização está relativamente consagrada na literatura da descentralização financeira ou do federalismo orçamental (*fiscal federalism*) na sequência dos trabalhos pioneiros de Oates (1972, 1999). Oates por várias vezes referiu que a sua análise é estritamente económica, e que uma abordagem política ou jurídica poderia levar a conclusões algo diferentes. Assim é que o termo “federalismo” usado pelo economista não significa que o país em causa seja federal, mas apenas que tenha níveis de decisão descentralizados.⁵ Tendo já o tema sido desenvolvido noutros escritos (Pereira, P. (1998) e Pereira et. al. (2007)) interessa aqui apenas lembrar algumas linhas de orientação fundamentais da análise normativa relativa à atribuição a diferentes níveis de governo das funções essenciais do sector público no âmbito das funções estabilização, redistribuição e afectação. Essencial é compreender que qualquer sub-espaco nacional, seja uma região ou um município, é uma economia fortemente aberta e caracterizada por uma forte mobilidade de factores produtivos.

⁴ Aquilo que aqui é designado por análise económica da descentralização, é sobretudo a análise inicial desenvolvida sobretudo a partir do trabalho de Oates (1972, revisto em 1999) e que é uma abordagem essencialmente normativa tendo por base a assumpção de governos benevolentes (maximizadores de funções de bem-estar social) sem entrar em consideração com factores político-institucionais. O que designamos por análise político-económica, é uma abordagem essencialmente positiva em que se considera que os agentes políticos têm funções objectivo próprias (que a literatura tem assumido como egoístas, mas que podem sê-lo ou não). Aqui entra-se em consideração explícita com factores políticos e institucionais, e com todo o *acquis* da teoria da escolha pública e da teoria da agência e da informação assimétrica difundidas sobretudo a partir de finais da década de setenta, meados de oitenta. Qyin e Weingast (1997) e Oates (2005), distinguem-nas como sendo “teorias de primeira geração” e de “segunda geração”.

⁵ Oates afirma que “*I should also emphasize that the term federalism for the economist is not to be understood in a narrow constitutional sense. In economic terms, all governmental systems are more or less federal; even in a formally unitary system, for example, there is typically a considerable extent of the factio fiscal discretion at decentralized levels.*”

A função estabilização do sector público traduz-se na tentativa de, através dos instrumentos da política orçamental ou monetária, tentar alcançar vários objectivos de política económica, a saber: a estabilidade de preços, o crescimento económico, níveis elevados de emprego e contribuir para um equilíbrio (ou não acentuado desequilíbrio) das contas externas. Há várias razões pelas quais tem de haver e deve existir centralização desta função. Certos instrumentos da política económica (em particular da política monetária) já nem sequer estão ao alcance das autoridades nacionais dos países da zona euro, pelo que está fora de questão a sua descentralização. Outros podem, mas não devem ser descentralizados, como é o caso da política orçamental com objectivos de estabilização. Descentralizar a política orçamental significaria, que diferentes jurisdições, com orçamentos próprios, poderiam ter políticas orçamentais distintas. Por exemplo, considere-se que uma jurisdição pretende usar a autonomia fiscal que detém, para aumentar a procura agregada, reduzindo os impostos. O efeito provável deste aumento do rendimento disponível das famílias seria provavelmente canalizado para outras regiões donde provêm os bens consumidos ou mesmo para produtos importados e teria concerteza pequeno impacto na economia local. Considere-se agora que um município pretende atrair para si residentes e criar emprego e fá-lo através da atribuição de generosos subsídios e outro tipo de incentivos. Esta política também será provavelmente votada ao fracasso, pois embora possa haver um efeito de muito curto prazo, no médio prazo os agentes económicos responderão aos incentivos e à dinâmica da economia local real.⁶

Quanto maior for a região menor a mobilidade inter-regional e maior a probabilidade de endogenização dos efeitos das políticas públicas de estabilização. Daqui deriva que certo tipo de investimentos públicos, ou incentivos a investimentos privados, poderão ter um significativo impacto na economia regional sobretudo se tiverem efeitos directos ou indirectos na criação de emprego local e regional.⁷

Tome-se agora o caso da eventual descentralização da função redistribuição com vista à promoção da equidade e da justiça social. A descentralização significaria agora que diferentes jurisdições poderiam ter diferentes concepções éticas sobre o que entendem por justiça social e teriam instrumentos de políticas públicas para os implementar de forma diferenciada.⁸ O primeiro problema reside logo numa questão ética fundamental: será que normas de equidade e justiça diferenciadas satisfazem um critério de uma sociedade justa? Concretizando, será que nessa sociedade se poderia aceitar que o subsídio de desemprego no Norte fosse diferente do mesmo subsídio no Sul para indivíduos em igualdade de circunstâncias? Uma resposta pela negativa a esta questão sugere imediatamente que a função redistribuição não deve ser descentralizada.⁹ Mas mesmo que a resposta fosse afirmativa, ou seja, que as concepções éticas regionais se devessem sobrepor a uma única concepção nacional, restaria um problema: será que é

⁶ Um exemplo deste fracasso é a política levada a cabo pela Câmara de Vila de Rei que deu um conjunto de incentivos para a atracção de população. Após poucos anos e a utilização desses benefícios quase todas as famílias que vieram de fora acabaram por deixar o município.

⁷ Voltar-se-á a esta questão mais adiante ao se abordar a análise positiva da descentralização. Argumentar-se-á que uma decisão de investimento regional, decidida regionalmente, dará concerteza maior importância ao seu impacto no emprego regional do que se a decisão for feita centralmente.

⁸ O economista formaliza as diferentes concepções éticas em distintas *funções de bem-estar social* (ver Pereira, P. et. al. 2007).

⁹ Note-se que a própria Constituição da República Portuguesa sugere uma resposta negativa à questão.

possível usar de forma descentralizada instrumentos de política redistributiva diferenciados? A resposta a esta questão caso haja mobilidade populacional é, no essencial, negativa também, derivado de um fenómeno conhecido na literatura como “*musical suburbs*”. Se um município tiver uma política redistributiva mais generosa isso irá atrair população mais carenciada, que por seu vez estará associada a uma base tributária menor, mas gerará maiores necessidades de despesa o que sobrecarregará os residentes mais afluentes do município. Estes terão tendência para sair do município, o que tornará, a prazo insustentável a manutenção daquela política redistributiva. Estes efeitos serão tanto maiores quanto maior fôr a mobilidade.

Convém, contudo, realçar que há três tipos de instrumentos diferentes para operar redistribuição: tributação local, prestações pecuniárias e prestações “em espécie”. Os dois primeiros são pecuniários, afectam directamente a distribuição de rendimento e têm um grau de visibilidade superior pelo que são os que mais facilmente se aplicam ao referido anteriormente. Já as prestações em espécie nas áreas de educação básica ou dos serviços de saúde primários - naquilo que certos autores designam como “bens de mérito”- podem evidenciar alguma diferenciação local. Esta será concerteza menos visível e portanto será mais viável politicamente sendo, contudo, indesejável pelas razões de equidade referidas de início.

É pois ao nível da função afectação que mais se justifica, do ponto de vista normativo, a descentralização. A decisão acerca de bens públicos nacionais deverá continuar a ser feita a nível nacional, bem como o respectivo financiamento, as decisões sobre bens públicos regionais deveriam ser atribuídas a um nível intermédio – as regiões - e os bens públicos locais aos municípios. Cada nível de administração (leia-se de governo) deve fornecer os bens públicos correspondentes ao perímetro óptimo de benefícios dos bens que fornece.

Deriva de uma avaliação das competências de cada nível de administração a análise dos recursos que lhe *deverão* estar associados. O modelo de financiamento deve envolver partilha das receitas dos principais impostos (e.g. Tabela 1), autonomia fiscal em relação a pelo menos um deles (para assegurar a responsabilidade política) e um sistema de transferências que permita corrigir desigualdades nas posições orçamentais de cada região e internalizar externalidades territoriais.¹⁰

¹⁰ Para uma possível aplicação ao caso português ver Pereira, P. (1998).

| Nível Adm | Bens Púb | IRS | IRC | IVA |
|-----------|---|-----|---------|-----|
| Nacional | Def. Nacional, Investigação | 80% | 95% | 80% |
| Regional | Hosp., Orq. Reg. ou Metropolitanas, Infraestruturas regionais | 15% | 5% | 20% |
| Local | Pisc. , Parques, bibliotecas, Escolas | 5% | Derrama | 0 |

Tabela 1 Possível modelo base de financiamento regional

Assim é que os países que têm modelos de federalismo orçamental mais desenvolvido apresentam sempre uma estrutura em que todos os agentes económicos do território nacional contribuem para todos os níveis de administração havendo depois um mecanismo de transferências para discriminar de forma positiva as regiões mais desfavorecidas.

A descentralização política, associada não só a uma legitimação democrática, como a um processo de deliberação público, é pois uma condição *necessária* para a melhoria da afectação de recursos à escala nacional. Não é, contudo, como se terá ocasião de argumentar neste artigo, uma condição *suficiente*.

3. Análise positiva (I): *logrolling* e os seus efeitos

A análise positiva da descentralização pressupõe uma clarificação da motivação dos agentes, a distribuição de poder de decisão entre eles, as regras de natureza constitucional ou parlamentar que influenciam o tipo de oportunidades e de “trocas” que se podem realizar no contexto das decisões colectivas.

É relativamente consensual na literatura que existem estratégias que podem ser implementadas de “troca de votos” (*logrolling*) cujo efeito será distinto consoante haja *centralização* da decisão política ou *descentralização*.

Esta distinção poder-se-á facilmente ilustrar através de um exemplo de três grandes projectos de investimento (In, Ic e Is) cujos benefícios são exclusivamente regionais, respectivamente nas zonas Norte (N), Centro (C) e Sul (S), e que são financiados por impostos gerais.¹¹ Considere-se inicialmente a hipótese de centralização

¹¹ A hipótese de financiamento parcial comunitário, não só não altera a essência do argumento desenvolvido como ainda acentua o problema identificado.

na Assembleia da República da decisão sobre estes projectos e de igual representação de deputados das três regiões.

Assim a Tabela 2 ilustra antes do mais a incidência dos benefícios líquidos de cada projecto quer em termos regionais (linhas 2, 3 e 4) quer em termos nacionais. Assim por exemplo o projecto Norte gera um benefício líquido de 5 u.m.¹² para o Norte, e de -3 u.m. quer para o Centro quer para o Sul. Isto é derivado destas regiões não terem benefícios e suportarem parte dos custos do projeto (através dos impostos gerais). Torna-se claro que de acordo com uma análise custo-benefício (nacional) o único projecto que *deveria* ser aprovado é o projecto *Is*. Mas isto é a análise normativa do problema.

A análise positiva do problema pode levar a conclusões diversas. A concentração de benefícios e difusão de custos *pode* levar a que projectos (*In* e *Ic*) que não seriam aprovados na base de uma análise custo-benefício o sejam desde que haja *logrolling* ou seja “troca de votos” entre deputados do Norte e do Centro na Comissão parlamentar onde os projectos são decididos.¹³

| | In | Ic | Is | Soma (In, Ic e Is aprovados) | Coligação N-C (In, Ic aprovados*) |
|--------------------------------------|----|----|----|------------------------------------|--|
| Norte | 5 | -3 | -1 | 1 | +2 |
| Centro | -3 | 5 | -1 | 1 | +2 |
| Sul | -3 | -3 | 3 | -3 | -6 |
| Benef Liqui. Nacional | -1 | -1 | +1 | -1 | -2 |

* Os valores desta coluna são a soma *só* das colunas (2) e (3)

Tabela 2 Projectos ineficientes aprovados com *logrolling* (centralização)

Num modelo centralizado a escolha e implementação (ou acompanhamento) destes projectos é feita centralizadamente (proposta do governo, com aprovação pela AR e execução do governo), ou seja, não só não existe muita deliberação pública acerca do impacto real destes investimentos como é possível que sejam aprovados os dois projectos

¹² Usa-se u.m. para unidades monetárias, que poderão ser milhões de euros.

¹³ Caso a decisão sobre estes projectos seja do executivo, alcançar-se-iam os mesmos resultados desde que duas condições fossem satisfeitas: (i) a decisão fosse verdadeiramente colegial do primeiro ministro e ministros sectoriais, (ii) houvesse igual representação de ministros do Norte, Centro e Sul. Poder-se-á argumentar, com bastante propriedade, que nenhuma das condições é geralmente satisfeita.

que não deveriam ser e apenas não seja aprovado o único que se justifica numa óptica de custo-benefício. Isto deriva precisamente do problema de *common pool*, e de o Norte e o Centro beneficiarem de ambos os projectos serem aprovados, embora quem saia prejudicado seja o Sul.¹⁴

A situação já será bastante diferente se se considerar a descentralização da tomada de decisão política sobre os bens públicos regionais, incluindo o seu financiamento. Se cada região financiar, em termos marginais, os custos do projecto, e decidir sobre ele, muito fácil se tornará prever que o Norte abandone *In* e o Centro abandone *Ic* pois se torna claro que são projectos cujo benefício líquido é negativo. Isto significa que irão considerar a possibilidade de implementar outros projectos. Por outro lado *Is* continuará a ser apoiado pelo Sul e deverá continuar a ser implementado mesmo com descentralização a menos que haja um projecto alternativo que apresente maior relevância numa óptica custo-benefício.

| | In | Ic | Is | Total dos 3 proj. |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|
| N | -1 | 0 | 0 | -1 |
| C | 0 | -1 | 0 | -1 |
| S | 0 | 0 | +1 | +1 |
| Benefícios Líquidos | -1 | -1 | +1 | -1 |

Tabela 3 Único projecto eficiente aprovado (descentralização)

Neste caso há uma coincidência entre o território em que benefícios e custos são efectivados, pelo que com descentralização de despesa e receita há internalização dos custos do projecto. Daí a matriz diagonal que apresenta os benefícios líquidos de cada projecto.

¹⁴ O que este exemplo mostra é a possibilidade de existência do problema dos recursos comuns (*common pool*). A disponibilidade de maior recurso aos impostos gerais, para financiamento de maior despesa regional leva a que decisores regionais deixem de se confrontar com os custos marginais dos projectos regionais e assim optem por despesa excessiva, sobretudo na ausência de cláusulas de *no bail out* (tema a retomar no final deste artigo). Note-se que para além de ineficiência existe uma redistribuição implícita do Sul a favor do Norte e Centro. Para um tratamento analítico deste problema ver por exemplo Besley, T. and Coate, S. (2003).

A ideia simples, ilustrada por este exemplo estilizado, é que o processo de deliberação acrescido, que acompanhará a eventual descentralização política para as regiões administrativas, tornará mais claro o custo de oportunidade dos investimentos públicos. Na realidade, os candidatos a líderes regionais terão forçosamente que clarificar as prioridades quer do investimento público quer dos outros serviços regionais que fornecem. Nomeadamente numa apreciação pública regional das virtualidades do investimento público será concertada dada muito maior importância ao impacto directo e indirecto no emprego regional do que se essa apreciação for centralizada. Esta clarificação será certamente muito maior se a região financiar, em termos marginais, o investimento público adicional. Mas mesmo que algum financiamento continue centralizado os ganhos de deliberação pública serão significativos.

Em resumo, na presença de bens públicos nacionais e regionais uma correcta descentralização da provisão e do financiamento de bens públicos regionais é sempre superior a um modelo centralizado. Por seu turno, a centralização da decisão política acerca de projectos regionais, permite que, através do *logrolling*, quer projectos ineficientes quer eficientes sejam aprovados. Contudo, a descentralização regionalizada da provisão e a *centralização* do financiamento (via transferências), para além da não responsabilidade política, provoca “exportação fiscal” e muito provavelmente a aprovação de projectos ineficientes.

4. Análise positiva (II): a procura de rendas (*rent seeking*)

“A teoria da procura de rendas (*rent-seeking*) estuda a actividade política de indivíduos ou grupos que devotam recursos escassos com o intuito de obter direitos de monopólio fornecidos pelo governo. As proposições básicas da teoria são que (i) as despesas em recursos para obter rendas são um custo social (ii) os privilégios de mercado resultantes (ou rendas) são uma perda de bem-estar social.”¹⁵ Tipicamente esta teoria aplica-se a agentes *privados* na sua relação com entes públicos. No fundo, um dos eventuais problemas da descentralização política é o de que em vez de se ter um monopolista (o Estado) passa-se a ter, por exemplo, cinco monopolistas regionais capacitados de fornecer privilégios especiais na sua respectiva área de jurisdição e com eles a possibilidade de os agentes *privados* investirem, de forma improdutivo, recursos para obterem essa situação de privilégio, muito embora sabendo que só um irá alcançar essa situação.

Há, contudo, uma transposição possível da teoria do *rent seeking* para a esfera pública, ou seja, assumir que são os próprios agentes públicos, neste caso os agentes regionais, que se envolvem na actividade de procura de rendas adicionais para a sua região.¹⁶

¹⁵ In Pereira, P. (2007). Para mais desenvolvimentos ver Mueller (2003).

¹⁶ Note-se que as actividades de *rent-seeking*, são independentes de actividades de corrupção. *A priori* pode perfeitamente existir *rent seeking* sem corrupção. Esse é o caso que estamos a considerar em que agentes políticos regionais tentam obter mais recursos para a sua região sem internalizar uma restrição orçamental nacional. Também pode haver com corrupção, mas não é o que analisamos.

| Nível Adm | Bens Púb | IRS | IRC | IVA |
|-----------|---|-----|-----|-----|
| Nacional | Def. Nacional, Investigação | 80% | | |
| Regional | Hosp., Orq. Reg. ou Metropolitanas, Infraestruturas regionais | N | C | S |
| | | 3% | 3% | 3% |
| Local | Pisc. , Parques, bibliotecas, Escolas | 11% | | |

Tabela 4 Jogos de “soma nula” regional e *rent seeking*

Para se perceber melhor considere-se o jogo de “soma nula” que é a distribuição da colecta de impostos (IVA, IRS e IRC) pelo Estado, três regiões e múltiplos municípios que, num dado momento t , assumia respectivamente 80%, 9% e 11%. Considerar que se está perante um “jogo de soma nula *regional*” é assumir que não se pretende aumentar nem diminuir a carga fiscal (nem a despesa pública) *regional*. Se a repartição dos recursos das administrações públicas regionais estiver permanentemente sujeita a reapreciação, justifica-se investir recursos para obter uma maior parcela da dotação global dos 9%. Assim, o Centro pode investir (improdutivamente) 0,5 pontos percentuais (pp) com a expectativa de obter 2 pp adicionais, ficando assim com 4,5%. Um cenário de desenvolvimento possível é que Norte e Sul, comecem também a fazer a respectiva promoção e justificação das necessidades “acrescidas” de despesa e invistam também, nessas actividades 0,5pp. Se a alteração da repartição inicial (3,3,3) for função do diferencial de investimento em *rent seeking*, visto que este diferencial é nulo, não se alterará a repartição inicial, mas no processo perdeu-se (gastou-se improdutivamente) 1,5% do IRS, IRC e IVA. Caso os investimentos fossem diferenciados, alterar-se-ia a repartição favoravelmente ao maior investidor e manter-se-ia a ineficiência.

Um caso mais plausível que este é o do jogo de soma nula nacional, mas de soma positiva regional. A única situação em que a actividade de lóbi de líderes regionais leva a um melhoramento de Pareto, em que “todos” podem ficar melhor, é se houver um aumento da participação das regiões, no total digamos passando de 9% para 15%. Este aumento, não sendo acompanhado de novas atribuições e competências (descentralização), resulta também numa dupla ineficiência pois não só para o obter foi necessário investir recursos como existem agora mais recursos regionais para as mesmas competências.

Em ambos os casos, as actividades de *rent seeking*, de agentes regionais têm pois potencialmente efeitos redistributivos (se bem sucedidas) mas, *ceteris paribus*, reduzem a eficiência agregada da economia. Isto é válido tanto para actividades desenvolvidas por agentes privados como públicos. A única forma de as evitar ou minorar é desenvolver instituições adequadas e alargar o processo de deliberação pública fundamentada em informação rigorosa e creível.

5. Os custos de transacção políticos e a natureza das decisões políticas

Há já bastantes anos que Ronald Coase (1960), clarificou o papel dos custos de transacção económicos. Na presença de uma externalidade entre dois agentes, e na *ausência* de custos de transacção (obtenção de informação, negociação, etc.), desde que os direitos de propriedade estejam bem definidos, a negociação directa entre os agentes (sem intervenção do Estado) irá levar a uma afectação de recursos eficiente independentemente de a quem for atribuído os direitos de propriedade.¹⁷ Este resultado, conhecido como teorema de Coase, foi rapidamente divulgado e expandido por autores neo-liberais ou libertários pois sugere a redução da necessidade de intervenção estatal, ao sugerir que podem existir soluções mercantis óptimas para internalizar externalidades. Contudo, o próprio Coase, em escrito posterior (Coase 1988), vem dizer que os economistas não o perceberam e que a mensagem que queria transmitir era outra: (i) a importância dos custos de transacção e (ii) a importância da atribuição inicial dos direitos de propriedade para a afectação de recursos subsequente. Dado que os custos de transacção são muitas vezes significativos, a afectação de recursos acaba por ser ineficiente pelo que a atribuição inicial de direitos de propriedade acaba por ser relevante, *mesmo por razões de eficiência*. As razões pelas quais agentes com potenciais ganhos mútuos na troca não realizam essas trocas, são sobretudo três. Uma incerta ou inadequada atribuição de direitos de propriedade iniciais, problemas de informação associados à valorização daquilo que poderia ser “transaccionado”, ausência de acordo *a priori* em relação à repartição dos ganhos da troca caso ela se venha a efectivar. Qualquer uma destas três razões são condições necessárias para se verificar o teorema de Coase e elas explicam, como se verá na secção seguinte, alguns dos fracassos das reformas em Portugal.

Recentemente, North (1990) e Avinash Dixit (1996) deram um desenvolvimento ao conceito de custos de transacção políticos que são uma adaptação à esfera política do conceito económico de custos de transacção.

Para Douglas North os países que evidenciaram maior desenvolvimento económico, foram os que conseguiram desenhar instituições que geram uma estrutura de incentivos que promovem as actividades produtivas e que desincentivam as actividades improdutivas (o *rent seeking*). É o enquadramento institucional que é decisivo para compreender a distinção entre umas e outras. North desenvolve também uma teoria da mudança institucional. As instituições evoluem (ou não) para minimizar custos de transacção. Contudo, a não evolução institucional pode estar associada, não há

¹⁷ Para melhor compreensão do teorema ver Pereira, P. et al. (2007) em especial capítulo 5.

inexistência de ganhos com a alteração institucional, mas antes à existência de rendas para certos agentes associadas à preservação do *status quo*.

Na esfera política, caracterizada por uma divisão de poder determinada *endogenamente* pela Constituição e por outra legislação relevante, os actores têm diferentes direitos de propriedade, e se existem situações de conflito e de predomínio de uma facção da sociedade por outra existe, em grande medida, compromisso e troca. A troca, em política, pode fazer-se internamente a cada partido político, entre diferentes partidos, entre o parlamento e o executivo, entre este e a administração, etc.

Apesar da aplicação do conceito ser recente a problemática subjacente é antiga e vem, como não poderia deixar de ser, de pensadores ou políticos-pensadores da altura das revoluções francesa e americana: Montesquieu, Condorcet, Thomas Jefferson ou Madison. Montesquieu com a teoria da separação de poderes: legislativo, executivo e poder judicial; Condorcet com o desenvolvimento do paradoxo do voto e dos ciclos de votação e Jefferson e Madison, assim como os restantes autores dos *Federalist Papers*, com a extensão e desenvolvimento do pensamento constitucional incluindo a dimensão, importante no contexto deste artigo, do federalismo, com o parlamento bicameral a nível federal e uma estrutura vertical de separação de poderes.

Aquilo que é comum a estes autores é o de pensarem nas regras do jogo político, e de como elas podem levar a custos maiores ou menores de decisão política. Este é, aliás, um dos mais importantes custos de transacção políticos, o custo da tomada de decisão. Os custos de transacção políticos são maiores:

- quando os partidos têm menor disciplina de voto.
- quando é maior a fragmentação partidária no parlamento (número efectivo de partidos)
- em regimes unitários do que em regimes federais (bem desenhados constitucionalmente)
- em parlamentos bicamerais do que em unicamerais,
- em decisões que são aprovadas em assembleias representativas em contraposição com as em que é necessário o recurso a um referendo.
 - onde não há adequação territorial entre a estrutura administrativa (desconcentração administrativa) e a estrutura territorial da descentralização política.
 - onde não há adequação territorial entre a estrutura interna dos partidos e a estrutura da descentralização política.
- quando se aumenta a regra mínima para se tomar decisões colectivas (e.g. a passagem da maioria relativa, para absoluta para qualificada).
- quando maior é a assimetria de informação entre o “principal” (administração central) e o(s) agente(s) (administração regional ou local).

Considere-se a escolha constitucional das regras de decisão numa assembleia, que vão basicamente da maioria relativa à unanimidade, passando pela maioria absoluta e qualificada. Neste processo de aumento da maioria necessária para a aprovação de uma proposta, os custos de tomada de decisão aumentam com essa maioria podendo eventualmente ser infinitos no caso da unanimidade, dado o poder de veto de todo e qualquer indivíduo na assembleia representativa. À medida que se aumenta a maioria necessária para tomar decisões, diminui a minoria de bloqueio pelo que a possibilidade de

tomar decisões diminui. Mais uma vez o facto de os fundadores da Constituição estabelecerem que a maioria relativa é suficiente para certo tipo de decisões, para outras a maioria absoluta e para outras a maioria qualificada, ou seja estabelecerem regras associadas a crescentes custos de transacção políticos, significa também que, do seu ponto de vista, os problemas decididos sob estas regras serão diferentes e que os níveis de consenso necessários para a passagem dessas propostas deve ser crescente. Esta perspectiva foi formulada inicialmente por Knut Wicksell e depois desenvolvida por Buchanan e Tullock (1962).

No essencial decisões sobre bens públicos *nacionais* devem ser decididas através da maioria qualificada enquanto que decisões de natureza redistributiva por maiorias simples ou absolutas. Aliás, Buchanan e Tullock vão ainda mais longe ao afirmar que a única forma de saber que uma decisão é do *interesse público*¹⁸, e não redistributiva, é precisamente exigir que essa seja tomada por maioria qualificada. A posição que temos vindo a defender (ver Pereira et al. 2007 e Pereira 2007) é mais alargada e algo diferente desta. É útil a existência de maiorias qualificadas, mas não se deve menosprezar o papel essencial da deliberação pública.

Na óptica dos custos de transacção a existência de partidos políticos no parlamento é o equivalente no espaço político ao papel das empresas no mercado. São formas de minimizar os custos de transacção, mais concretamente os custos de deliberação e negociação. Basta pensar no que seriam os custos de tomada de decisão caso houvesse duzentos e trinta deputados independentes no parlamento, em vez do mesmo número integrado em cinco grupos parlamentares, ou no que são os actuais problemas das instituições europeias para se adaptarem à passagem de 15 para 27 membros. Se os partidos facilitam a diminuição dos custos de negociação parlamentar, eles também se estruturam de modo a minimizar os custos internos de deliberação. Na realidade qualquer partido tem que tomar internamente decisões colectivas não só sobre estratégia política geral como também sobre propostas sectoriais (segurança social, saúde, educação), e propostas de âmbito regional e local. Tem ainda que escolher candidatos para as eleições locais e as legislativas. A forma como os partidos se estruturam adapta-se assim à estrutura administrativa do país, por um lado e por outro às circunscrições do sistema eleitoral. Isto reduz os custos de selecção de candidatos por parte dos partidos para ocuparem lugares de natureza distrital, como seja deputados. Introduce, contudo, um problema, como se verá de seguida.

6. Os fracassos das reformas em Portugal: breve excursão

O quadro teórico dos custos de transacção é simultaneamente útil para compreender os fracassos das reformas em Portugal, a abordar nesta secção, e para clarificar o que poderá ser um caminho favorável a uma reforma bem sucedida no caminho da descentralização política, a considerar na secção final deste artigo.

Nos últimos dez anos Portugal, viu fracassadas quatro reformas importantes: (i) a criação de facto das regiões administrativas (governo António Guterres), (ii) a criação efectiva e consolidação de entidades inter-municipais (governo Durão Barroso), (iii) a extinção e reorganização dos distritos (governo José Sócrates), (iv) uma efectiva

¹⁸ Buchanan que é um contratualista, bem como a maioria dos autores da escola da public choice

descentralização de atribuições e competências para os municípios (todos os governos desde António Guterres inclusivé). A palavra “fracasso” está a ser usada no sentido substantivo da mesma, ou seja nalguns casos houve aprovação de legislação (casos (ii) e (iv)), mas não houve significativos progressos na implementação dessa mesma legislação.

Ultrapassa claramente o âmbito deste artigo aprofundar as causas destes fracassos, mas vale a pena fazer uma breve excursão à luz da teoria desenvolvida anteriormente.

(i) A (não) criação das regiões administrativas

O fracasso da criação das regiões administrativas foi devido sobretudo a três factores. Em primeiro lugar deve-se ao acordo de revisão constituicional entre PS e PSD (Março de 1997) que estipulava que “o processo de regionalização administrativa será precedido de consultas populares de âmbito nacional e regional, sobre a respectiva lei quadro e sobre a instituição em concreto de cada região.” Este princípio foi vertido na Constituição de 1997 o que fez aumentar significativamente os custos de transacção políticos. Na realidade têm que se verificar simultaneamente duas condições: a maioria dos cidadãos eleitores têm que se mostrar favoráveis à instituição em concreto das regiões administrativas e em *todas* as regiões o voto tem também que ser maioritário à instituição em concreto dessa região. Por outras palavras os cidadãos de qualquer região têm, desde 1997, poder de veto sobre a instituição de toda e qualquer região, dado o carácter de simultaneidade a que tem que obedecer a criação das regiões.¹⁹

Em segundo lugar, ao facto do desenho proposto das regiões administrativas, não coincidir com nenhuma divisão “natural” do país, nem com nenhuma região-plano, nem com nenhuma divisão administrativa pré-existente. Isto aumentou significativamente os custos de negociação, sobre localização das capitais regionais, sobre a inserção de certos concelhos na região A ou B, etc. A ideia de que é possível gerar um consenso sobre uma nova divisão administrativa do país, a partir do nada, é uma ideia que não leva minimamente em consideração os custos de transacção políticos.

Em terceiro lugar, porque não foi possível amadurecer uma reflexão e um debate nacional, tomar decisões políticas, e veiculá-las junto das elites e da opinião pública de que no processo de regionalização seriam implementadas um conjunto de instituições que aumentariam a probabilidade de sucesso do processo de regionalização, isto é que ela se traduzisse numa melhoria da afectação de recursos ao nível regional e não num instrumento de promoção de uma nova elite política e correspondente burocracia regional empenhada em actividades de *rent seeking* regional.

¹⁹ O artº 256 da CRP 1997 estipula que: “1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos. 3” A necessidade do referendo é ainda agravada por regras paradoxais do referendo português, onde pode ser melhor o cidadão abster-se de votar do que ir às urnas (ver Corte-Real, P e Pereira, P (2004) para uma abordagem científica do problema e Pereira, P.T (2007) para uma explicação mais simples

(ii) A criação, mas não consolidação das entidades inter-municipais.

O segundo fracasso recente, das entidades inter-municipais,²⁰ deve-se também essencialmente a dois factores, uma relacionada com o processo da sua criação, outro com o da sua evolução. O primeiro é derivado de uma leitura errada de Coase,²¹ isto é, considerar que o Teorema de Coase se verifica, o que, como referimos pressupõe a inexistência de custos de transacção, o que é contrário quer ao pensamento de Coase quer ao nosso, mas é subscrito por muitos economistas.

A ideia de que a criação de uma associação voluntária de municípios resulta de benefícios comuns derivados quer do aproveitamento de economias de escala, quer de “*spillovers*” (externalidade territorial) entre eles, só pode ser sustentada com a hipótese (irrealista) de que os custos de transacção políticos são nulos ou muito pequenos.

Um exemplo real ajuda a clarificar o argumento. A escala óptima para operar sistemas de águas e saneamento, ou sistemas de tratamento de resíduos sólidos urbanos é claramente supramunicipal. Ou seja, para se aproveitarem as economias de escala na prestação de serviços é vantajoso que a escala territorial em que operam as empresas seja supra-municipal. Numa lógica de custos de transacção nulos esperar-se-ia então que em Portugal se tivessem criado de forma voluntária inúmeras empresas intermunicipais pela simples concertação dos municípios que beneficiariam com essa integração. Ora a realidade é muito diferente. Embora haja algumas (poucas) empresas intermunicipais, a grande maioria das empresas (sociedades anónimas) foi criada através da intervenção do Estado, quer directamente implementando negociações com os municípios, quer indirectamente via Águas de Portugal, SGPS, SA. Assim se criaram os sistemas multimunicipais onde a AdP é accionista maioritária e os municípios sócios minoritários. A necessidade de intervenção, directa e indirecta, do Estado, reside precisamente nos custos de negociação inerentes, nomeadamente à celebração de inúmeros e complexos contratos que estabelecem os direitos e obrigações de ambas as partes. O que este exemplo ilustra é que, quando os custos de transacção são significativos, uma solução voluntária de negociação e consenso é possível, mas muito pouco provável, mesmo quando há significativos ganhos mútuos.

Assentar a criação das entidades intermunicipais (previstas nas Leis 10/03 e 11/03) num processo *bottom up*, não poderia ser bem sucedido. Há, contudo, outro factor que não ajudou ao sucesso, o desenho institucional. Os líderes destas entidades supra-municipais são simultaneamente presidentes de câmara das respectivas câmaras municipais, e é perante os municípes do seu concelho, e não de todos os que integram a associação, comunidade ou área metropolitana que respondem politicamente. A estrutura de incentivos associada a este desenho institucional não é também favorável.

(iii) A reforma incompleta da estrutura das administrações públicas

²⁰ Trata-se das “grandes áreas metropolitanas”, “comunidades urbanas” “comunidades intermunicipais” e “associações de municípios”, estabelecidas nas Leis 10/2003 e 11/2003 ambas de 13 de Maio.

²¹ Quando falamos aqui em “leitura”, estamos a considerar em sentido figurado, isto é no sentido em que John Maynard Keynes disse que qualquer político é escravo de um defunto economista.

Por fim, considerem-se duas medidas recentes, uma bem sucedida outra mal sucedida, de reforma da administração central do Estado.²² A bem sucedida foi a harmonização, em quase todos os ministérios, da estrutura desconcentrada da administração central do Estado. Ou seja, actualmente quase todos os ministérios estão desconcentrados em termos dos territórios definidos nas Nomenclaturas de Unidades Territoriais (NUT II), o que facilita claramente o desenvolvimento de políticas regionais de carácter transversal.

A não sucedida foi a incapacidade de eliminação dos “distritos” na sua configuração territorial actual. Aparentemente, a divisão administrativa “distritos” tem pouca importância. As funções dos governadores civis são pequenas e a esmagadora maioria dos ministérios já não estava desconcentrada na base distrital antes do PRACE, mas sim na base de outras configurações territoriais (NUTsII, agregação de distritos, etc.). Na realidade os distritos continuam a ser um obstáculo à reforma da administração.

De facto, embora não haja nenhuma determinação legal que obrigue a adequar-se a estrutura interna dos partidos a estas divisões territoriais, todos os maiores partidos (em termos de militantes) estão estruturados em função destas divisões territoriais, com uma ou outra variante. Existe, assim, um reforço mútuo entre as lógicas territoriais de administração (governos civis), do sistema eleitoral (círculos eleitorais) e de estrutura partidária (distritais). Esta justaposição pode ser explicada numa óptica evolucionista. Se por um lado ela é um factor que contribui para a redução dos custos de negociação para a selecção de candidatos é simultaneamente um factor que contribui para a preservação do *statu quo*, tornando mais difícil alterações quer da estrutura administrativa quer do próprio sistema eleitoral.

(iv) A incipiente descentralização de atribuições e competências para os municípios

Portugal é dos países mais centralizados da União Europeia.²³ Contudo, em 1999 foi aprovada uma lei quadro de transferências de atribuições e competências para os municípios (Lei 159/99 de 14 de Setembro) que, não sendo muito audaciosa se compararmos com as competências exercidas por municípios de vários países europeus (nas áreas da educação, acção social e saúde) foi, contudo, potencialmente um marco significativo na descentralização política para os municípios. Oito anos passados verifica-se que muitas atribuições e competências estão ainda por descentralizar e muitas outras poderiam e deveriam ser descentralizadas à luz dos princípios económicos do federalismo orçamental, mas não foram.

A questão essencial aqui parece ter sido e continuar a ser problemas de informação que fazem com que o teorema de Coase não se verifique. Parece claro que há ganhos mútuos evidentes no processo de descentralização quer para a administração

²² O autor fez parte da Comissão Técnica para a Reforma da Administração Central do Estado (CT PRACE), pelo que só se abordarão aqui aspectos que são do domínio público. A CT PRACE propôs a extinção dos distritos e o governo não acatou essa proposta. Apesar de poder haver várias razões que poderão justificar esta não aceitação, uma delas, na base dos custos de transacção políticos, é apresentada no texto.

²³ Ver Pereira et. al. (2007).

central quer para a administração local e os municípios. É também razoável entender, e isso está expresso na lei, que a transferência de atribuição e competências será acompanhada dos recursos adequados para as exercer. O problema está em não existir uma quantificação adequada e aceite mutuamente pelas partes do custo efectivo das competências a transferir. Existe uma clara assimetria de informação pois a administração central tem mais conhecimento desses custos do que os municípios. Criam-se óbvias dificuldades ao processo de transferência de competências, pois os municípios desconfiam que o custo associado é superior aos recursos adicionais de que disporão e a administração central pensará eventualmente o contrário.

Resulta claro desta breve excursão aos fracassos das reformas administrativas em Portugal que ignorar o papel central dos custos de transacção políticos leva à incapacidade da mudança institucional.

7. Notas conclusivas

A teoria económica do federalismo orçamental é relativamente consensual em que das três funções do sector público (afecção, redistribuição e estabilização) aquela que justifica uma descentralização política para um nível subnacional, mas supra-municipal é a função afecção. Idealmente à administração central deveria caber a provisão de bens públicos nacionais (defesa nacional, diplomacia, etc.) ao nível regional (regiões autónomas e administrativas) os bens públicos de nível regional (turismo, hospitais, orquestras regionais, investimentos estruturantes regionais como portos, aeroportos, etc.) e ao nível local os bens públicos locais (escolas, parques, bibliotecas, etc.).

A instituição em concreto das regiões administrativas permite adequar a oferta de bens e serviços regionais às preferências dos cidadãos e dos actores regionais e adoptar estratégias de desenvolvimento regional, pensadas, deliberadas e decididas democraticamente no âmbito de cada uma das regiões. Com regiões com uma escala territorial significativa e um adequado modelo de financiamento, que assegure equidade inter-territorial, estabilidade de recursos, responsabilidade política e esteja associado a um apropriado controlo financeiro, o processo de descentralização política levaria, muito provavelmente, a um crescimento económico significativo e a uma melhoria na afecção de recursos.

Afirmar que existe um modelo superior ao actual, não leva à conclusão lógica que existe um caminho possível para o alcançar. Isto leva à necessidade de considerar todas as instituições que poderão afectar a credibilidade do processo e os custos de transacção políticos a elas associados. Ou seja, leva à necessidade de se ultrapassar uma análise meramente normativa do problema, em termos estritamente económicos, e adoptar uma perspectiva politico-económica acerca das instituições desejáveis e possíveis de implementar.

A revisão constitucional de 1997 aumentou ainda mais os custos de transacção políticos associados a uma reforma institucional, ou seja é hoje muito mais difícil fazer essa reforma do que o era em 1996.

Tratando-se de um projecto nacional de interesse público, a instituição das regiões deve ter o apoio da maioria qualificada dos deputados. Tendo em conta o espectro político-partidário isto significa que deverá ter pelo menos o apoio dos dois maiores

partidos. Esta uma básica condição necessária, embora não suficiente. Satisfeita esta condição será facilmente ultrapassado o referendo.

O território das regiões deverá adequar-se às NUTII. Isto tem sobretudo uma importante virtualidade: reduz os custos de negociação. Por outro lado, mais do que cinco regiões no espaço nacional, tendo em conta as economias de escala e a população dos territórios afigura-se excessivo. Verificou-se que um sério obtáculo a esta solução é a existência de distritos, pelo que, não havendo outras vantagens da sua manutenção, deveriam ser suprimidos, ou um pouco eufemisticamente, redesenhados de modo a coincidir com as NUTII.²⁴

O sistema de financiamento deve ser baseado numa partilha de receitas de IVA, IRS e IRC entre níveis de administração, deve permitir alguma autonomia na obtenção de recursos próprios (claramente delimitados) e deve ser “constitucionalizado”. Por isto, não se pretende dizer que a partilha deve ter consagração constitucional, mas que o processo de alteração das percentagens de cada nível de administração deve ser, não só espaçado no tempo (nunca menos de quinquenal para evitar actividades de *rent seeking*) mas também, deve ser exigida maioria qualificada para a sua alteração, ou um processo de decisão que produza efeitos semelhantes.

O modelo de financiamento deve ser desenhado de tal forma que uma expansão da despesa pública do nível regional só possa fazer-se ou à custa da diminuição de atribuições e competências da administração central (descentralização) ou da diminuição das da administração local (centralização). Só assim se assegurará que não se estará perante um aumento da despesa do conjunto das administrações públicas, associado a aumentos de ineficiência da administração e não à melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e aos agentes económicos. Isto exigirá negociações periódicas, mas não permanentes, de pacotes de descentralização (ou centralização) de atribuições de competências numa geometria rígida (isto é, universal para todas as regiões) ou mais provavelmente flexível (só para certas regiões). Isto exige que haja informação actualizada e tratada acerca do custo real das competências que se pretende descentralizar e eventualmente a atribuição a entidades independentes da avaliação do custo dessas mesmas competências. Como se viu um dos problemas mais graves da (não) descentralização é um problema de informação assimétrica.

A problemática da descentralização para os municípios é mais vasta e não pode ter tratamento adequado aqui. Vale a pena, contudo, clarificar que alguns dos princípios aqui enunciados foram incorporados na nova Lei das Finanças Locais. A aprovação de certos empréstimos passou a estar dependente de uma maioria absoluta na assembleia municipal. Aumentou-se a autonomia fiscal e conseqüente responsabilidade política local ao atribuir a faculdade de os municípios diferenciarem a dedução à colecta em função de níveis diferenciados de despesa pública, assim se presume. Outro ponto essencial foi o aumento considerável da informação (sobre taxas, tarifas, etc.) que deverá passar a estar no domínio público, com o previsível aumento da deliberação pública sobre a gestão autárquica. Não deverão, contudo, ser menosprezados os problemas de informação que

²⁴ O artigo 291º número 1 da Constituição da República Portuguesa afirma que “Enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangido”. À falta de melhor entendimento, não decorre deste artigo nem qual o número de distritos que deverá existir no território nacional, nem a sua configuração territorial. Parece pois perfeitamente constitucional o redesenho dos distritos desde que cubram a totalidade do território nacional.

poderão dificultar os progressos no sentido da progressiva transferências de competências.

Devem implementar-se mecanismos que assegurem a transparência, a responsabilidade política, o controlo da execução orçamental, bem como do endividamento com cláusulas de *no bail out*.²⁵ Nestas condições, competirá às instituições financeiras e de *rating* avaliarem o risco de incumprimento contratual e diferenciarem as condições de financiamento de regiões ou de municípios.²⁶

A reforma dos distritos, referida acima, pressupõe uma reforma do sistema eleitoral com a criação de círculos regionais dentro dos quais poderão existir círculos uninominais ou plurinominais de menor dimensão.²⁷ Há que entender, pois a necessidade de reforma do sistema político, como pré-requisito da reforma administrativa. Portugal é também dos países que apresenta menor competitividade do sistema político, ou noutros termos menor liberdade de influência dos cidadãos sobre as escolhas das elites partidárias.²⁸

A probabilidade de sucesso futuro da descentralização, e o seu contributo essencial quer para o crescimento económico nacional, quer para um desenvolvimento mais equilibrado de regiões e municípios, estará dependente da capacidade das elites políticas realizarem um compromisso credível de que implementarão certas instituições que acompanharão a instituição em concreto das regiões administrativas e a transferência de competências para os municípios. Elas devem assegurar a permanência de uma administração central forte, com regras claras e estáveis de relacionamento institucional, com informação credível de suporte à decisão política e à concertação entre níveis de administração e ao debate público. Só assim se poderá conseguir construir um clima de confiança, hoje largamente inexistente, que constituirá a base de uma efectiva e responsável descentralização a dois níveis de administração.

²⁵ Cláusulas de *no bail out* foram introduzidas nas Leis de Finanças Locais e Regionais recentemente promulgadas pelo Presidente da República. Acerca do controle financeiro muito haveria para analisar o que extenderia em demasia este artigo. Vale a pena, contudo, salientar, que com o formato da actual Conta Geral do Estado, o exercício *ex post* de controle político e técnico torna-se quase uma mera formalidade. Cláusulas de *no bail out*

²⁶ Oates (2005) avança com um conjunto de instituições que, a par destas, ajudam a que as restrições orçamentais dos governos sub-regionais sejam duras e não brandas.

²⁷ É o caso do modelo alemão que já foi ensaiado e simulado para Portugal com devidas adaptações.

²⁸ Ver Corte-Real, P. e Pereira, P. (2004) e Pereira, P. e Silva, J. A. (2007).

Referências:

Besley, T. and Coate, S. (2003) “Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach” *Journal of Public Economics* 87, 2611-2637.

Buchanan e Tullock (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press

Coase, R. (1960) “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, p. 1-44

Coase, R. (1988) *The Firm, The Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago, Cambridge University Press, Cambridge.

Corte-Real, P. e Pereira, P. (2004) “The voter who wasn’t there: referenda, representation and abstention”, *Social Choice and Welfare*, 22, 349-369

Dixit, A. (1996) *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics perspective*, Cambridge Mass., MIT Press

Mueler, D. (2003) *Public Choice III*. Cambridge University Press, Cambridge.

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich

Oates, W. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1120-1149

Oates, W. (2005) “Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373

Qyan, Y. E Weingast, B. (1997) “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives” *Journal of Economic Perspectives*, 11, 83-92

Pereira, P. (1998) *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*, CAREAT/MEPAT, Lisboa

Pereira, P. et al. (2007) *Economia e Finanças Públicas*, Escolar Editora, Lisboa (2ª ed.)

Pereira, P. (2007) *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas, Políticas e Cidadania*, mimeo.

Pereira, P. e Silva, J. A. (2007) “Citizens’ Freedom to Choose Representatives: Ballot Structure, Proportionality and “Fragmented” Parliaments, 04/2007/DE/UECE/CEMAPRE

Srinivasan e Wallack (eds.) (2006) *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge.