



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Descentralização: princípios económico-institucionais a ter em conta

Rui Nuno Baleiras
Vogal Executivo

Conferência “Descentralização – o caminho do desenvolvimento”
Painel “A descentralização como ideia política de organização”
Porto, 17 de Outubro de 2016



- 1. Introdução**
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
3. O que é descentralizar?
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. Ilacões práticas
8. Conclusões e recomendações
9. Leituras sugeridas

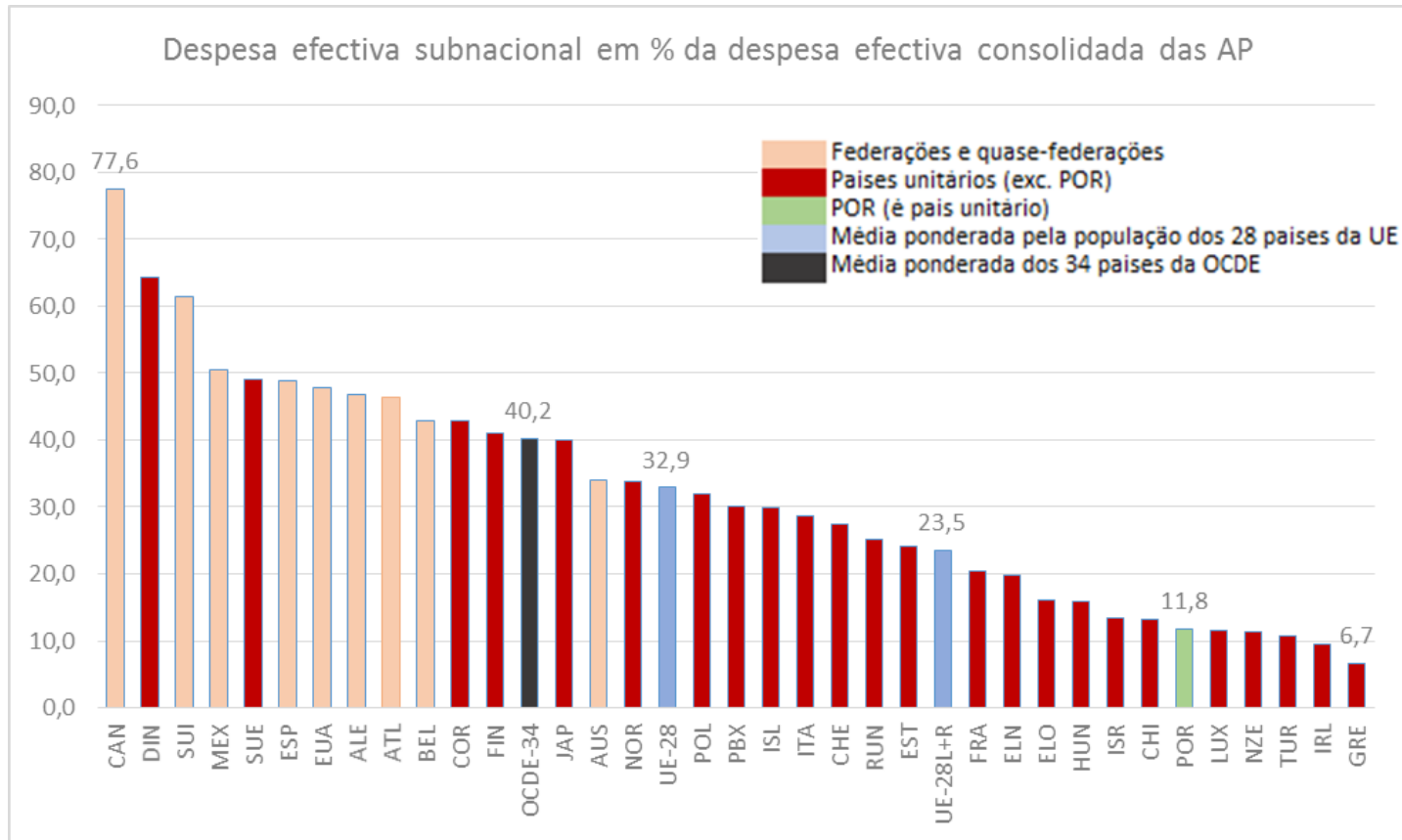
Nota prévia: acetatos escritos segundo as normas anteriores ao Acordo Ortográfico de 1990.



1. Introdução
2. **Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas**
3. O que é descentralizar?
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. Ilacões práticas
8. Conclusões e recomendações
9. Leituras sugeridas

2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas

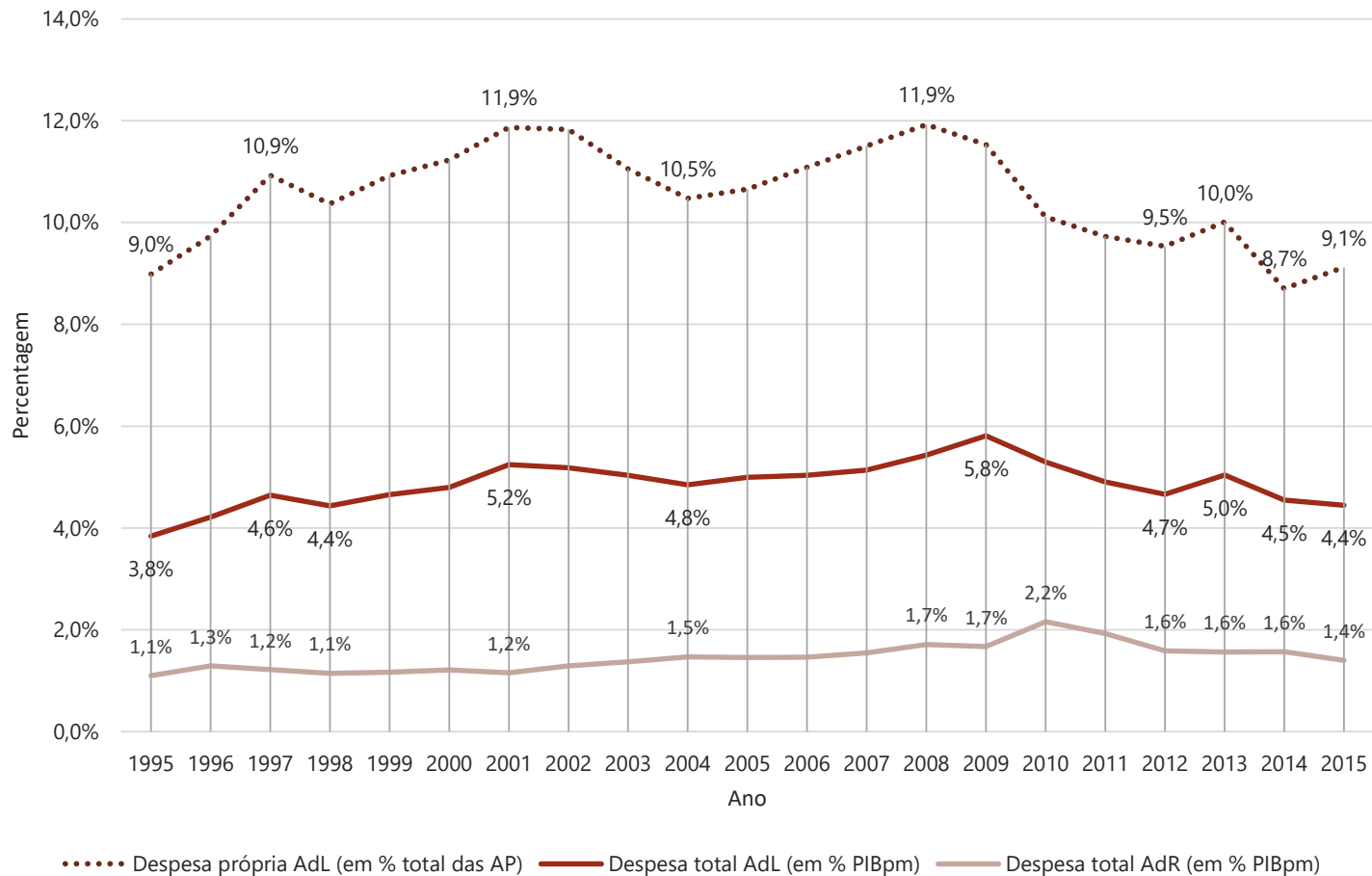
Gráfico 1: Pesos das Administrações Local e Regional no conjunto das Administrações Públicas, OCDE 2014



Fonte: OCDE (2016).

2. Rádios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas

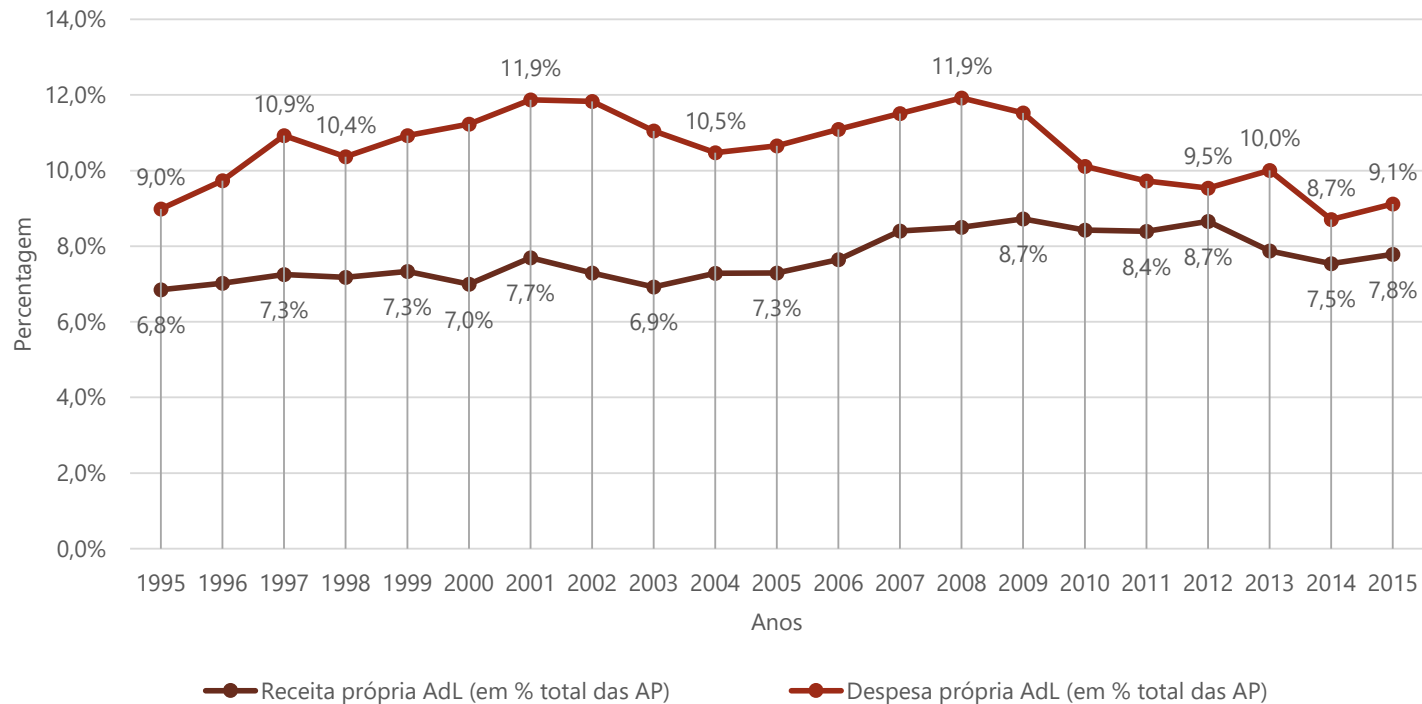
Gráfico 2: Pesos das Administrações Local e Regional no PIB e da Administração Local no conjunto das Administrações Públicas, Portugal 1995–2015



Fonte: Baleiras et al. (em prep.).

2. Rádios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas

Gráfico 3: Rádios de descentralização local da receita e da despesa públicas, Portugal 1995–2015



Fonte: Baleiras *et al.* (em prep.).

- As comparações internacionais, bem como as nacionais entre anos, são falaciosas. Escondem graus de autonomia política local ou regional bastante diferentes.



1. Introdução
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
- 3. O que é descentralizar?**
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. Ilações práticas
8. Conclusões e recomendações
9. Leituras sugeridas

3. O que é descentralizar?

- Administração local (ou regional) maior é razão para justificar a bondade da descentralização? Max Weber e a burocracia
- Em democracia os governos locais (e regionais) são eleitos pela população e para servir a população das respectivas circunscrições
- Cada governo existe para prestar **serviços colectivos a custos sustentáveis** com o objectivo de **maximizar o bem-estar da respectiva população**
 - Governo central – população nacional
 - Governo do município *i* – população do concelho *i*
- Teoria económica assenta neste pressuposto para fazer recomendações quanto à repartição vertical de competências entre níveis da AP – **eficiência económica (também conhecida como eficiência na afectação dos recursos da sociedade)**
- Ideário político de descentralização justifica-se assim na capacidade de oferecer à sociedade mais valor pelo mesmo custo (ou mesmo valor com custo menor)
- Esta apresentação sugere um conjunto de princípios a ter em conta em eventual discussão próxima sobre repartição vertical de competências partindo do princípio que ela visa **optimizar o bem-estar social**



1. Introdução
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
3. O que é descentralizar?
4. **Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?**
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. Ilações práticas
8. Conclusões e recomendações
9. Leituras sugeridas

4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?

- Não há autoridades político-administrativas sem orçamento próprio porquanto a sua atividade envolve transações e exige necessariamente fluxos monetários entre si e entre elas e os demais agentes económicos da sociedade
- Orçamento do sector público: três funções
- Estabilização macroeconómica? Não
- Redistribuição? Não
- Afectação (ou provisão de bens e serviços)
 - Bens colectivos nacionais? Não
 - Bens colectivos locais? Talvez

← Mobilidade
← geográfica



1. Introdução
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
3. O que é descentralizar?
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. **O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas**
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. Ilações práticas
8. Conclusões e recomendações
9. Leituras sugeridas

5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas

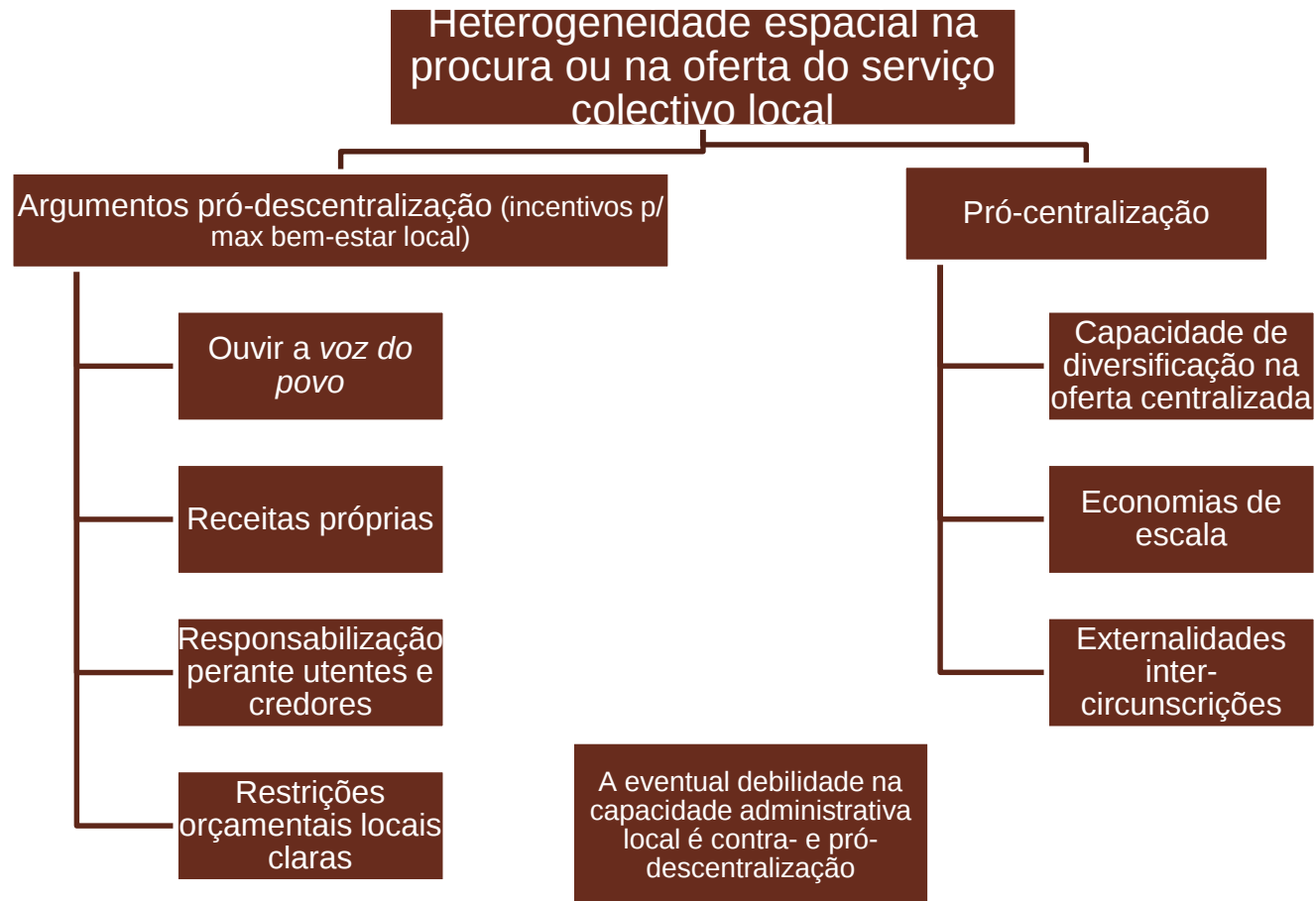
- Mensagem do acetato anterior: a provisão de bens e serviços colectivos locais é descentralizável na medida em que os territórios difiram na procura ou na oferta desses serviços
- **Princípio da subsidiariedade:** as competências devem ser atribuídas ao nível de governo que maximiza o bem-estar social resultante da fruição e do pagamento dos bens e serviços locais
- Cuidado com as interpretações generalizadoras!
- Haver diferenças entre territórios nas preferências dos utentes ou nos custos de fornecimento dos bens é condição necessária. Mas não chega!
- O mundo real é complexo. Há outros factores, para além da informação, que devem ser tomados em conta na hora de decidir alterar a repartição de competências entre níveis da AP



1. Introdução
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
3. O que é descentralizar?
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. **Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência**
7. Ilações práticas
8. Conclusões e recomendações
9. Leituras sugeridas

6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência

Hipótese: fronteiras exógenas das circunscrições subnacionais (regionalização do Continente obrigaria a considerar argumentos adicionais)





1. Introdução
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
3. O que é descentralizar?
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. **Ilações práticas**
8. Conclusões e recomendações
9. Leituras sugeridas

7. Ilações práticas

1. Encurtar a distância entre decisor e população não chega para recomendar a descentralização (*cf* diapositivos anteriores)
2. Estar preparado para acolher competências exclusivas e competências partilhadas com outros níveis de governo
3. Exercício local de competências descentralizadas: imitar o Estado não é necessariamente boa ideia; a voz dos interessados
 - O envolvimento da comunidade de interessados nos recursos e nos resultados das políticas públicas melhora-as e fortalece o capital social dos territórios e, por essa via, o próprio desenvolvimento económico
4. Inovação e boas práticas: variedade intermunicipal nas experiências é enriquecedora nas funções descentralizadas de maior complexidade
5. Repartição de competências: descentralizar, centralizar e cooperar
 - Heterogeneidade dos territórios e das autarquias locais recomenda abordagem flexível num qualquer programa de descentralização (*fato único* não será boa ideia)
 - Contratação por objectivos (FSM não será bom guia para o futuro)
 - Atentar em exemplos estrangeiros e estar aberto à negociação (Estado-ANMP-ANAFRE, Ministério x-Autarquia *i*, Autarquia *i*-Autarquia *j*, etc.)



1. Introdução
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
3. O que é descentralizar?
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. Ilações práticas
- 8. Conclusões e recomendações**
9. Leituras sugeridas

8. Conclusões e recomendações

- Rácios orçamentais de descentralização não é o que importa discutir *enquanto ideia política de organização*
- Descentralização política: capacidade de patamares territoriais locais e regionais, com legitimidade democrática própria, poderem escolher os termos da oferta de serviços às famílias e às empresas anteriormente providos por um patamar superior (sujeita a padrões mínimos nacionais)
- *Descentralização como ideia política de organização* tem racionalidade económica se melhorar o bem-estar dos cidadãos (“dar mais por menos”)
- Mobilidade geográfica das bases de tributação e dos eleitores é uma restrição que deve estar presente no desenho de soluções em concreto de descentralização

8. Conclusões e recomendações

- Em princípio, não há vantagem em descentralizar a oferta de serviços coletivos sem diversidade territorial nas preferências ou nos custos unitários
- Não há boa descentralização sem boa governança — Ahmad e Mazarei (2015), Kyriacou *et al.* (2015), Faguet (2011)
- Ouvir a voz das forças vivas
- Cada competência é um caso e requer uma solução própria
- Contratação em função dos resultados é um modelo que deve estar sobre a mesa
- *Fato único* não serve; na baixa densidade a oferta conjunta pode ser melhor que a oferta individual; como lidar com economias de escala e efeitos interterritoriais
- Aproveitar para melhorar intermunicipalidade e partilhas ente freguesias
- Finanças locais e regionais em ordem só podem ajudar
- Inovar e partilhar experiências



1. Introdução
2. Rácios de descentralização orçamental: Portugal, a OCDE e cuidados com leituras simplistas
3. O que é descentralizar?
4. Descentralização político-administrativa de competências: quais são as funções descentralizáveis do orçamento público?
5. O princípio da subsidiariedade: conceito e alertas
6. Argumentos pró e contra a descentralização de determinada competência
7. Ilações práticas
8. Conclusões e recomendações
9. **Leituras sugeridas**

9. Leituras sugeridas

- AHMAD, Ehtisham e MAZAREI, Adnan (2015), *Can Fiscal Decentralization Help Resolve Regional Conflicts in the Middle East?* Blogue, 23 de Janeiro, Washington: Fundo Monetário Internacional. [Consult 14 Out 2016](#).
- BALEIRAS, Rui Nuno (2002), *The Economics of Multilevel Governance*, mimeo, aceite para publicação por Edward Elgar, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, caps. 5 e 6.
- BALEIRAS, Rui Nuno (2014), *Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais*, Publicação Ocasional n.º 3, Dezembro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas, Sumário Executivo e Caps. 7 e 8. Consult. 14 Out [2016](#).
- BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (em prep.), *Finanças locais: fundamentos económico-institucionais e a experiência portuguesa entre 1987 e 2015*, Publicação Ocasional em preparação, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas, Caps. 1 e 2.
- FAGUET, Jean-Paul (2011), *Decentralization and governance*, Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, n.º 027, Londres: London School of Economics and Political Science. [Consult 14 Out 2016](#).
- KYRIACOU, Andreas P., MUINELO-GALLO, Leonel e ROCA-SAGALÉS, Oriol (2015), "Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance", *Papers in Regional Science*, vol. 94, n.º 1, Março, pp. 89-107. [Consult. 14 Out 2016](#).
- OCDE (2015), "OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal", Directorate for Education and Skills, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). [Consult 5 Out 2016](#).
- OCDE (2016), *Subnational governments in OECD countries: key data (brochure)*, Directorate for Public Governance and Territorial Development, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). [Consult 12 Out 2016](#).



Obrigado pela vossa atenção!