

FINANÇAS PÚBLICAS SUBNACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA*

Rui Nuno Baleiras
Fernando da Cruz Gabriel**

*Universidade Nova de Lisboa
Faculdade de Economia
Travessa de Estêvão Pinto (Campolide), P-1070 LISBOA, PORTUGAL*

Janeiro de 1998

RESUMO

A descentralização orçamental é um tema actual em Portugal e no exterior. A mesma pode ser utilizada para melhorar a eficiência na afectação, aumentar a responsabilização dos governos perante os eleitores e dinamizar a participação dos cidadãos na tomada de decisões colectivas. Este artigo faz o ponto da situação nos Estados-membros da União Europeia. São produzidos indicadores quantitativos susceptíveis de caracterizarem a diversidade europeia em matéria de descentralização. Sempre que apropriado, a natureza das receitas, despesas e dívida dos níveis de administração regional e local é interpretada à luz da *public choice* e do federalismo orçamental.

ABSTRACT

Fiscal decentralisation is a current issue in Portugal and abroad. It can be used to improve allocational efficiency, enhance governments' accountability and enlarge citizen participation. This paper takes stock of the position in the European Union's Member States. A number of quantitative indicators feature the European diversity in terms of decentralisation. Whenever appropriate the nature of revenues, expenditures and debt of regional and local administration tiers is enlightened with public choice and fiscal federalism arguments.

Palavras-chave: descentralização, finanças públicas, governos locais e regionais, União Europeia.

Códigos do JEL: H71, H72, H74, H77, R51.

* O presente trabalho faz parte de uma investigação em curso sobre o financiamento de cidades e regiões coordenada por Jorge Braga de Macedo e patrocinada pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento. Os autores agradecem o apoio desta instituição, sendo naturalmente responsáveis pelos eventuais erros e omissões que o trabalho contenha.

** Correspondência: voz = +351-1-383 36 24; telecópia = +351-1-388 60 73; e-mails = jbmacedo@fe.unl.pt, rbaleiras@fe.unl.pt e fcgabriel@ip.pt.

FINANÇAS PÚBLICAS SUBNACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA

O presente relatório constitui a segunda componente do estudo “Financiamento de Cidades e Regiões” submetido à Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e consiste num levantamento comparativo das finanças públicas subnacionais nos países da União Europeia.

Esta comparação internacional segue-se ao diagnóstico do estado actual das finanças locais em Portugal, que constituiu a primeira componente do referido estudo. Pensamos assim poder concluir a apresentação do enquadramento relevante para a análise normativa e positiva do financiamento de municípios e futuras regiões administrativas portuguesas a empreender no relatório final.

O documento consiste na apresentação de uma vasta série de indicadores quantitativos que visam caracterizar os sistemas orçamentais subnacionais em todos os Estados-membros. Os dados carreados resultam da manipulação e tratamento de séries sincrónicas publicadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Na interpretação da informação, procurou-se, sempre que apropriado, o estabelecimento de pontes com a literatura económica relevante, nomeadamente nas áreas da *public choice* e do federalismo orçamental. Dada a pertinência da descentralização político-administrativa na agenda política portuguesa, o relatório dá particular atenção à distinção de dois níveis de governo subnacional: nível local e nível regional. Pelo mesmo motivo, são calculadas, sempre que possível, medidas de descentralização orçamental no espaço económico europeu.

O texto encontra-se dividido em cinco secções: na primeira, caracterizam-se as administrações públicas subnacionais em termos da sua dimensão relativa; na segunda secção, analisa-se o equilíbrio orçamental das contas públicas subnacionais sob a óptica de diferentes critérios; as três secções seguintes são dedicadas à análise das receitas, das despesas e da dívida pública, respectivamente; o relatório termina com uma secção de conclusões.

Parece-nos pertinente deixar neste preâmbulo algumas observações sobre o conjunto de informação disponível em que o estudo se baseia. Os dados utilizados reflectem a informação mais recente produzida pelo FMI na sua colecção “Government Finance Statistics Yearbook”. Não há informação sobre governos subnacionais na Grécia, pelo que não se encontram referências a este país no presente relatório. Por vezes, a indisponibilidade parcial de dados não permitiu efectuar caracterizações mais completas e

precisas de alguns elementos de interesse para o relatório. Optou-se por não completar as omissões nas estatísticas do FMI com dados de outras origens (por exemplo, do Eurostat) uma vez que, repetidamente, foram detectadas discrepâncias sensíveis entre valores apresentados para um mesmo agregado pelo FMI e por outras instituições. De igual modo, teria sido interessante dispor de algumas informações de carácter institucional que contribuíssem para um melhor entendimento de algumas questões suscitadas por este relatório. O acesso a essa informação requereria, nomeadamente, a realização de inquéritos às autoridades nacionais competentes nos diversos Estados-membros, uma tarefa que exige cobertura institucional adequada para ser executável.

De qualquer modo, esta é uma versão preliminar e alguns dos pontos analisados serão retomados e desenvolvidos no relatório final.

1 Dimensão dos Subsectores Regional e Local

Num levantamento dos sistemas europeus de finanças públicas subnacionais, importa começar por medir a sua dimensão relativa. Assim faremos, apresentando depois alguns comentários de natureza político-económica.

1.1 Peso das administrações subnacionais

Tal como registaremos a propósito de outras características, a diversidade entre Estados-membros ressalta como primeira imagem. Atente-se no Gráfico 1 onde representamos os *rácios de descentralização* nos Estados-membros da União Europeia. Estes indicadores medem a importância relativa que os subsectores regional e local revelam na despesa pública directa de cada país.¹ O peso da despesa subnacional na despesa do sector público administrativo (SPA) oscila entre os 8,0 por cento registados em Portugal e os 53,7 por cento observados na Dinamarca. A Escandinávia, aliás, é o grupo regional onde a despesa pública é mais descentralizada, já que a Finlândia e a Suécia apresentam os segundo e quarto maiores rácios – 47,2 e 35,4 por cento, respectivamente. Só um país se aproxima do baixo nível de descentralização revelado por Portugal: trata-se da Bélgica, ainda assim com 13,2 por cento.

¹ A designação consagrada na língua portuguesa para o conjunto de subsectores públicos não empresariais é "Sector Público Administrativo". Corresponde à designação "general government" usual na língua inglesa. Por despesa directa de um subsector público, entende-se na literatura de federalismo orçamental [Rosen (1995, p. 508)] a despesa total líquida de transferências pagas a outros subsectores públicos.

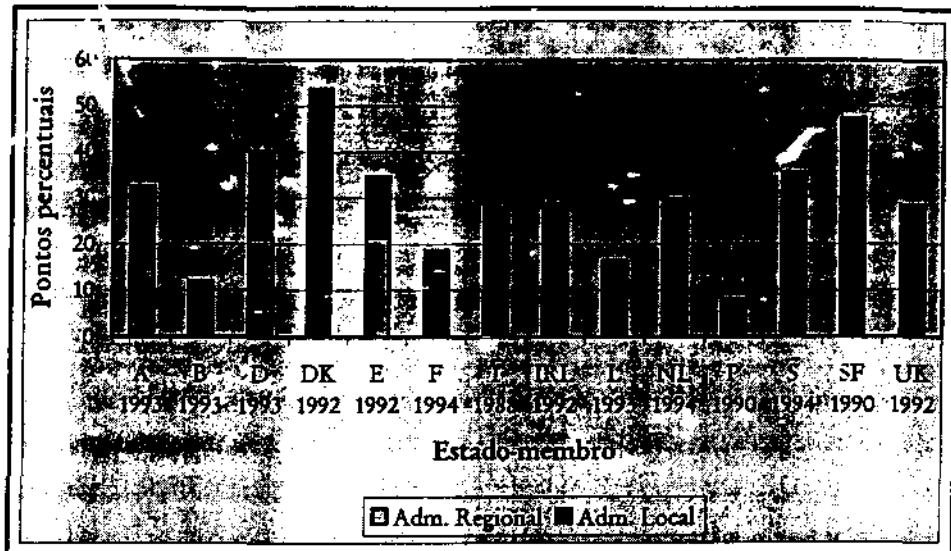


Gráfico 1 – Peso das administrações subnacionais na despesa total do SPA

De acordo com as estatísticas do Fundo Monetário Internacional, só há autoridades regionais em três Estados-membros, a saber: Áustria, Alemanha e Espanha. Em qualquer um deles, as Administrações subnacionais são responsáveis por mais de trinta por cento da despesa do SPA, o que as coloca todas acima da média europeia – 29,5 por cento é o grau médio de descentralização (peso médio² das Administrações subnacionais representadas) no Gráfico 1. A Alemanha destaca-se com o terceiro maior rácio, 40,2 por cento. O subsector regional é um pouco maior que o local na Alemanha e em Espanha (21,2 contra 19,0 por cento no primeiro caso e 21,5 contra 13,2 por cento no segundo) mas o inverso é verificado na Áustria (14,4 contra 17,9 por cento).

As interpretações acima sobre os rácios de descentralização representados no Gráfico 1 não devem ser consideradas em sentido absoluto, já que o verdadeiro grau de descentralização político-administrativa não é inteiramente quantificável. Com efeito, se o comportamento de despesa dos governos regionais e locais for condicionado pela administração central (através, por exemplo, de contratos de delegação de competências), os rácios de descentralização sobreavaliam a verdadeira extensão da descentralização no sistema de finanças públicas. Inversamente, se as autoridades regionais e locais tiverem capacidade de pressão sobre o governo central para prosseguirem os seus próprios fins, os rácios de descentralização subavaliam o verdadeiro grau de descentralização do poder político-administrativo.

² Média aritmética.

1.2 Descentralização e dimensão do sector público

A informação sobre o grau de descentralização da despesa apresentada no Gráfico 1 pode ser cruzada com a dimensão do sector público administrativo na economia. Esse cruzamento surge no Gráfico 2. O eixo das abcissas mede o grau de centralização na despesa do SPA (ou seja, apresenta uma medida inversa do grau de descentralização acima aludido), enquanto que o eixo das ordenadas representa o peso do SPA na economia. A dispersão dos países no diagrama é considerável, com Portugal a revelar uma posição algo extrema: é o Estado-membro mais centralizado (92,0 por cento) e um dos que possuem um menor sector público (46,8 por cento do PIB). De uma maneira geral, podemos dizer que a associação estatística entre as duas variáveis é ténue – o coeficiente de correlação entre ambas é negativo mas pequeno (-14 por cento).³

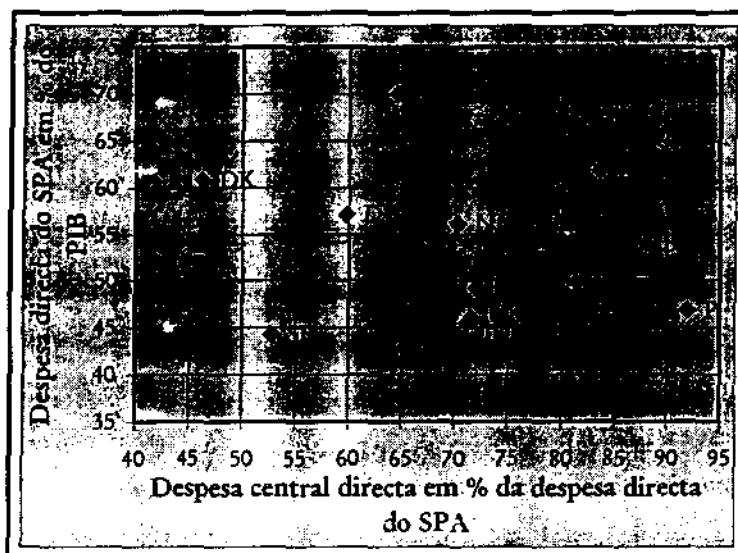


Gráfico 2 – Grau de centralização orçamental e dimensão do SPA

Embora a evidência empírica seja fraca, pode ser interessante interrogarmo-nos sobre se haveria razões para esperar outro resultado acerca da relação entre o grau de descentralização orçamental e a dimensão do próprio sector público na economia nacional. Brennan e Buchanan (1980) respondem-nos afirmativamente. Com efeito, argumentam eles que a descentralização pode funcionar como travão a uma expansão indesejável do sector público na economia. Não se deve esquecer que é no trabalho acima referido que aqueles autores formulam a tese do “governo leviatão”, segundo a qual a administração pública se comporta como um agente monolítico que busca a maximização do seu

³ Se as transferências intergovernamentais fossem incluídas nas despesas central e do SPA, o coeficiente de correlação ficaria mais negativo (-43 por cento), o que é natural dado que estaríamos a acrescentar o mesmo montante (o valor das transferências) ao numerador das duas variáveis representadas.

orçamento. Neste contexto, à semelhança dos efeitos disciplinadores que a concorrência exerce entre os agentes privados, Brennan e Buchanan defendem que a concorrência entre jurisdições pelos recursos dos contribuintes limita o poder de monopólio do governo central, tanto na provisão de bens públicos como na cobrança de impostos, assim condicionando a expansão do sector público agregado.

Para que o resultado referido seja empiricamente plausível, parece-nos crucial que haja mobilidade interjurisdicional dos consumidores de bens públicos e dos contribuintes. Só assim a concorrência entre jurisdições do mesmo nível e de níveis diferentes poderá funcionar como travão à expansão leviatana. Ora, por um lado, essa mobilidade não é tão grande nas economias europeias como o é na norte-americana – na qual os autores estariam eventualmente mais a pensar. Por outro, é razoável esperar que a sensibilidade dos agentes a diferenças interjurisdicionais na oferta do binómio bens “públicos-tributação” seja tanto maior quanto menor for a dimensão geográfica das jurisdições consideradas. Este efeito, porém, não é captável pela informação demasiado agregada do Gráfico 2; seria quiçá necessário um estudo de regressão múltipla com dados ao nível sublocal para o testar. Podem encontrar-se em Oates (1989) reflexões adicionais sobre este problema, bem como a recensão de algumas aplicações realizadas para o caso americano. Para um modelo estrutural mais recente que evidencia o impacto ambíguo da concorrência interjurisdicional sobre a eficiência e a própria dimensão do sector público, veja-se Rauscher (1997).

2 Medidas de Disciplina Orçamental

Qualquer posição normativa sobre finanças públicas, por menos formal que seja, tende a definir um ou vários critérios de desenho orçamental desejável. Com efeito, quadros analíticos mais ou menos consagrados, como o teorema de Henry George, o modelo de Tiebout, a teoria das externalidades ou a teoria dos clubes poderiam ser invocados para prescrever determinadas regras de combinação entre receitas e despesas públicas.

2.1 O equilíbrio no orçamento corrente e a regra de ouro das finanças públicas

Não estando nós a tratar em particular a provisão de um bem público nem tão pouco a analisar uma função orçamental em concreto, importa-nos aqui focar apenas algumas regras gerais de desenho orçamental óptimo. Neste contexto, a regra mais conhecida é provavelmente a do *equilíbrio no orçamento corrente*. Vejam-se Dafflon (1996, sc. 3) e Gramlich (1995) para uma introdução político-económica à utilização desta regra de consolidação orçamental e Tabellini e Alesina (1990) para uma justificação normativa da mesma. Como se sabe, esta regra tem até consagração legal em Portugal, mas

apenas para os municípios.⁴ Curiosamente, esta regra constitui um dos principais pontos de controvérsia no pacote de reformas orçamentais da administração Clinton – o leitor interessado poderá inteirar-se dos argumentos em confronto lendo Poterba (1996), Alesina e Perotti (1996), Corsetti e Roubini (1996), Buchanan (1997) e Razzolini e Shughart (1997). Infelizmente, a classificação estatística do FMI não permite calcular o excedente corrente das administrações subnacionais, já que não desagrega as transferências recebidas em correntes e de capital – só o faz para o governo central.

É, no entanto, possível calcular uma medida indirecta do excedente corrente, com base na despesa de capital e no endividamento líquido.⁵ Com efeito, considere-se a restrição orçamental de uma jurisdição qualquer,

$$(R_C - D_C) + (R_K - D_K) + \dot{B} = 0 \quad , \quad (1)$$

onde R_C e D_C representam a receita e a despesa correntes, respectivamente, R_K e D_K designam a receita e a despesa de capital, respectivamente, e \dot{B} captura a variação no nível de dívida líquida, ou seja, mede o endividamento líquido. De (1), vem

$$D_K - \dot{B} = R_C - D_C + R_K \quad ,$$

pelo que, se, em determinado ano, a despesa de capital for inferior ao endividamento líquido, então o orçamento corrente é deficitário. Neste caso, o endividamento não só cobre a despesa de capital como ainda está a servir para financiar parte da despesa corrente. Se, pelo contrário, a despesa de capital exceder o endividamento líquido, então nada se pode concluir sobre o sinal do orçamento corrente. Refira-se, a propósito, que este indicador (o excesso da despesa de capital relativamente ao endividamento líquido) permite ainda ajuizar directamente sobre o cumprimento de outra norma habitual de disciplina orçamental: *regra de ouro das finanças públicas*. Esta prescreve precisamente uma despesa de capital pelo menos igual ao endividamento líquido – *vide* Dufilon (1996, p. 223).

O Gráfico 3 apresenta a despesa de capital em percentagem do endividamento líquido, para ambos os níveis subnacionais. O limiar crítico a considerar para este rácio é, pois, o número 100. Ora constata-se que o indicador excede este número na generalidade

⁴ N.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho.

⁵ O endividamento líquido de uma jurisdição é a diferença entre o seu endividamento bruto e a variação no crédito líquido por ela concedido. Na linguagem da contabilidade pública portuguesa, o endividamento bruto corresponde ao saldo das operações financeiras passivas, enquanto que a variação no crédito concedido pela jurisdição, sendo a diferença entre empréstimos concedidos e respectivos reembolsos, corresponde ao saldo das operações financeiras activas.

dos países, para qualquer administração subnacional.⁶ Só a Dinamarca (Administração Local) se encontra abaixo do limiar crítico, denunciando assim um déficit corrente. O Reino Unido, revelando um valor negativo, coloca-se junto à generalidade dos Estados-membros sobre os quais não é possível inferir o sinal do saldo corrente.

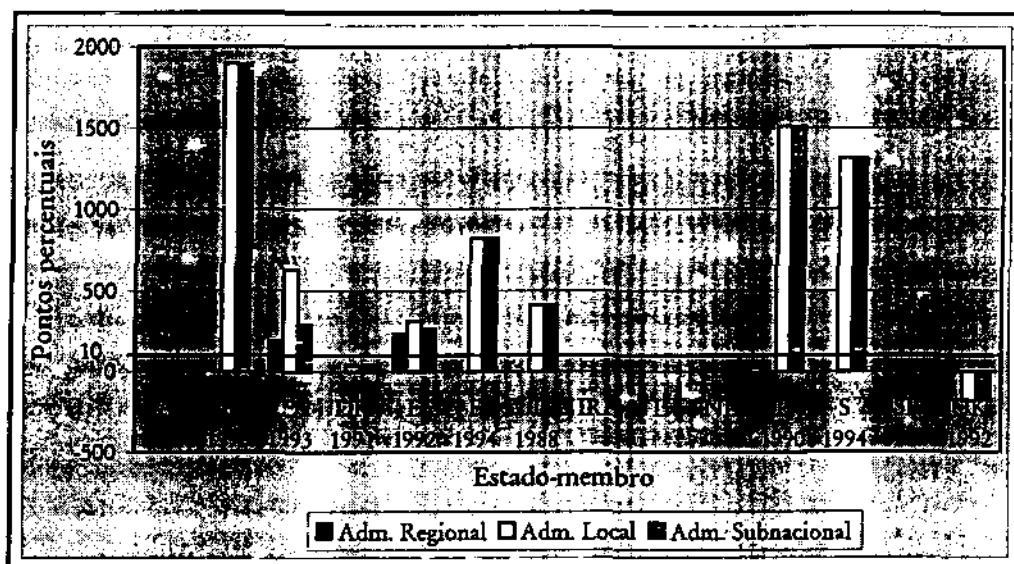


Gráfico 3 – Despesa de capital em percentagem do endividamento líquido

2.2 Associação entre despesa de capital e endividamento

A propósito da regra de ouro das finanças públicas, surgem de modo conveniente alguns comentários acerca da pertinência do endividamento como instrumento de financiamento da despesa de capital. Esta despesa decompõe-se em investimento e transferências de capital. Qualquer uma das componentes visa fornecer bens duradouros à sociedade – pela própria administração, no primeiro caso, ou pelas entidades receptoras das transferências, no segundo. Sucede, porém, que muitos destes bens apresentam impossibilidade de exclusão de consumidores, pelo que a aplicação de taxas de utilização não se afigura viável. dada aquela característica de durabilidade, os bens em questão são supostos gerarem um fluxo intertemporal de benefícios para a sociedade. Do princípio normativo utilizador-pagador, decorre, no entanto, que o pagamento pela provisão desses benefícios deverá possuir o mesmo perfil intertemporal, reflectindo pelas sucessivas gerações os benefícios gerados pela fruição dos bens de capital. Nestas condições, o recurso ao mercado de capitais surge como o instrumento sucedâneo mais próximo das taxas de utilização. Não sendo possível implantar um sistema de equidade interpessoal do

⁶ Apenas é possível reportar valores para os nove países exibidos no Gráfico 3 já que não há informação sobre a quantidade de endividamento nos demais.

tipo utilizador-pagador, com o recurso ao endividamento consegue-se, no menos, uma aproximação à equidade intergeracional. Será então curioso observar em que medida esta regra de financiamento é seguida pelos governos subnacionais na União Europeia.

O Gráfico 4 olha para a promoção do investimento a cargo da própria Administração Local,⁷ representando em abcissas o peso desta categoria na despesa local total. Em ordenadas, mede-se o rácio do endividamento líquido face à receita (não financeira) total. Resulta mais ou menos claro da dispersão de pontos apresentada que o volume (relativo) de endividamento é muito pouco sensível ao investimento dos governos locais europeus. Em termos sintéticos, o coeficiente de correlação entre as duas variáveis é apenas 3,2 por cento. Como se terá oportunidade de comentar em pormenor adiante, este é apenas um dos sintomas do fraco recurso à emissão de dívida por parte das administrações subnacionais na Europa. Como pormenor lateral, registem-se os factos de Portugal apresentar, de longe, o mais elevado rácio de investimento entre os nove Estados-membros considerados (40,7 por cento da despesa local total) e de a Dinamarca revelar o maior recurso à emissão de dívida (12,2 por cento da receita não financeira total) – sublinha-se o posicionamento polar dos governos locais destes dois países, facto que já havíamos encontrado em gráficos anteriores.

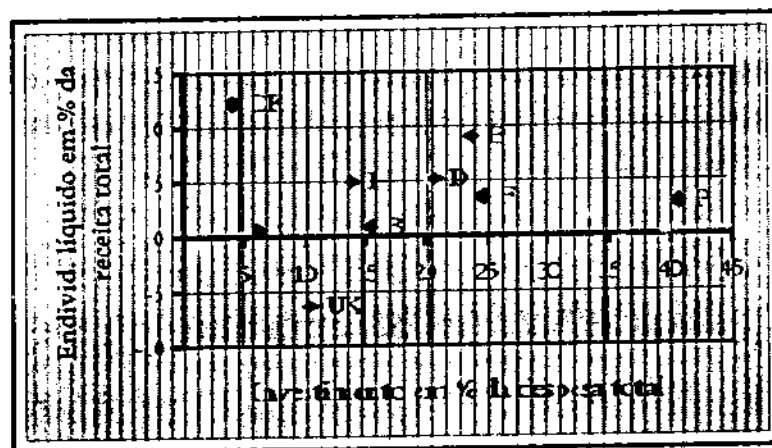


Gráfico 4 - Contribuição do endividamento para o financiamento do investimento na Administração Local

Seria ainda legítimo esperar encontrar alguma correlação positiva entre o conjunto das despesas de capital (investimento e transferências) e o nível de endividamento. Todavia, o Gráfico 5 revela sensivelmente o mesmo panorama que o Gráfico 4, acusando um coeficiente de correlação de 4,3 por cento.

⁷ A nível regional, só há observações homologas para dois países (Alemanha e Espanha), o que inviabiliza a identificação de qualquer correlação.



Gráfico 5 – Contribuição do endividamento para o financiamento da despesa de capital na Administração Local

2.3 Excedente primário

Outros indicadores de qualidade da gestão orçamental são o excedente primário e o excedente total. O primeiro reflecte o grau de desequilíbrio atribuível primordialmente à medidas de política contemporâneas, enquanto que o segundo agrega ao primeiro, através dos juros da dívida, a influência dos desequilíbrios passados no desempenho contemporâneo. Calculamos ambos os indicadores em percentagem da receita total para permitir comparações internacionais, exibindo o primeiro no Gráfico 6 e o segundo no Gráfico 7. Os dois níveis de governo subnacional estão representados nos dois gráficos. De uma maneira geral, os excedentes primários são positivos ou virtualmente nulos. Destacam-se as situações superavitárias dos governos locais neerlandeses e britânicos (11,9 e 11,6 por cento, respectivamente), apresentando Portugal um ligeiro défice de 0,4 por cento.⁸ Os governos locais do Luxemburgo e os governos regionais da Alemanha e, sobretudo, da Espanha revelam uma posição dissonante. Por falar em países federais, refira-se que a Administração Regional apenas regista melhor desempenho que a Administração Local na Áustria (superavite de 6,5 por cento contra défice de 1,6 por cento), o mesmo não se passando na Alemanha e em Espanha, onde o défice primário regional (1,7 e 4,9 por cento, respectivamente) excede o dos governos locais (0,3 e 0,9 por cento, respectivamente).

⁸ No relatório preliminar de Setembro de 1997 entregue à F.L.A.D., Baleiras (1997a), apresentam-se esta e outras medidas de excedente orçamental da Administração Local em Portugal, nos anos de 1990 a 1995 – ver Quadro 1.3.

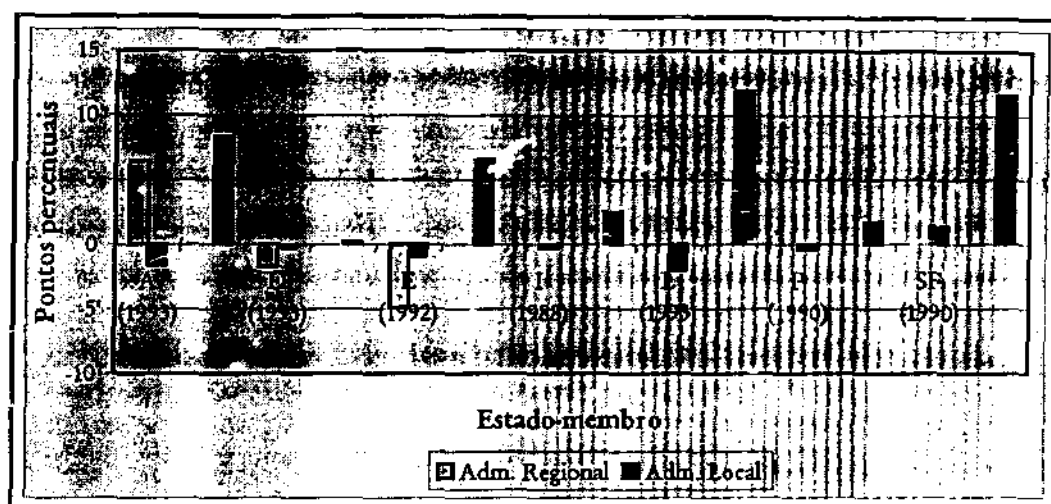


Gráfico 6 – Excedente primário em percentagem da receita total nas Administrações Subnacionais

24 Excedente total

Se se adicionarem os juros da dívida pública, o panorama altera-se um pouco – atente-se no Gráfico 7. Défices totais pequenos ou virtualmente nulos passam a ser o padrão dominante, continuando a Espanha e a Alemanha a registarem claramente os piores desempenhos. A Administração Local do Reino Unido e a Administração Regional da Áustria são as menos afectadas pela contabilização dos juros.

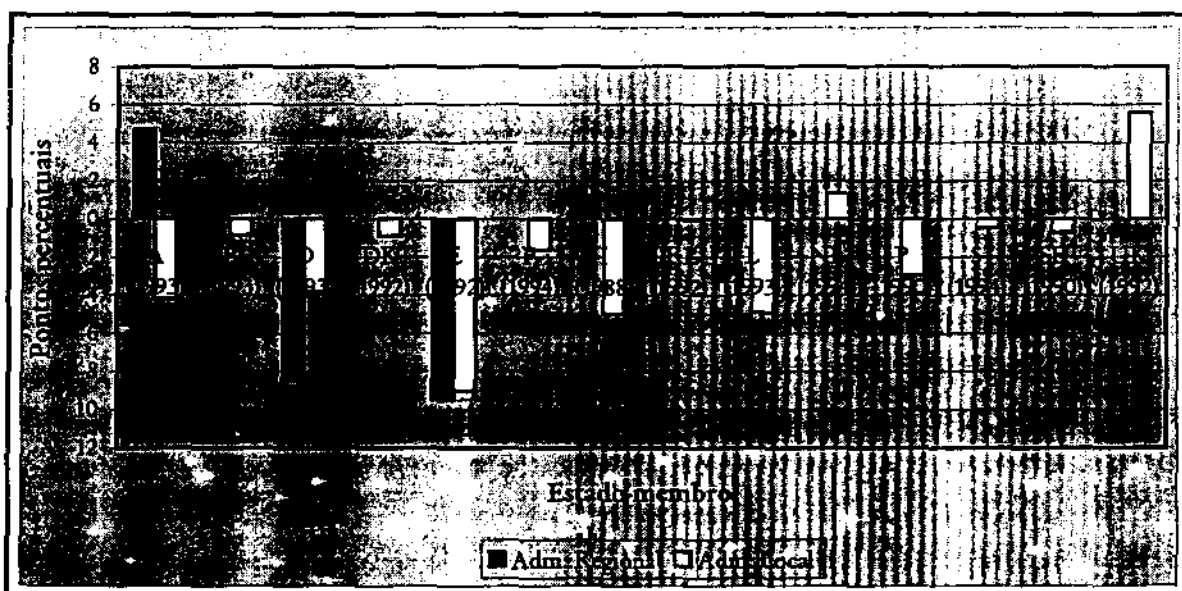


Gráfico 7 – Excedente total em percentagem da receita total nas Administrações Subnacionais

É óbvio que hierarquizar o comportamento de países com base num único ano é falacioso porque não conseguimos distinguir meros fenómenos circunstanciais de profundas manifestações estruturais. Por isso, não gostaríamos de acentuar as diferenças

internacionais registadas nos gráficos acima, preferindo antes descrever os padrões dominantes. E estes são ligeiros superávites primários (na casa dos 2,8 por cento da receita não financeira total) e pequenos défices totais (na ordem dos 2,0 por cento da mesma receita), reflectindo o peso da dívida acumulada. Não se identifica uma assimetria regular na disciplina orçamental entre as Administrações Regional e Local nos Estados-membros em que ambas coexistem.

Quadro 1 – Excedente total em percentagem da receita total nos três níveis de Administração

unidade: %

Estado membro	Regional	Local	Central
A Áustria (1993)	4,74	-4,10	-12,13
B Bélgica (1993)	—	-0,44	-13,15
D Alemanha (1993)	8,50	-3,79	-6,02
DK Dinamarca (1992)	—	-0,89	-3,83
E Espanha (1992)	9,50	-9,01	-10,93
F França (1994)	—	-1,63	-14,19
I Itália (1988)	—	-4,97	-23,06
IRL Irlanda (1991)	—	-0,05	-5,49
L Luxemburgo (1993)	—	-4,90	+5,3
NL Países Baixos (1994)	—	1,33 ^{a)}	-1,87
P Portugal (1990)	—	-2,97	-13,64
S Suécia (1994)	—	-0,48	-19,43
SF Finlândia (1990)	—	-0,71	-0,23
UK Reino Unido (1992)	—	5,57	-19,31

a) O valor refere-se ao conjunto das administrações subnacionais do caso de se país.

A terminar esta subsecção, será interessante comparar a dimensão relativa dos desequilíbrios orçamentais totais subnacionais com as grandezas homólogas verificadas na Administração Central. O Quadro 1 apresenta a informação pertinente. Dele decorre que apenas no Luxemburgo e na Finlândia é que o governo central mostra um saldo relativamente mais favorável, ainda que marginalmente neste último caso. Podemos resumir afirmando que, de um modo geral, os governos centrais denotam um pior desempenho, de acordo com este indicador, do que as administrações subnacionais, com a esmagadora maioria das diferenças a situarem-se entre as duas e as sessenta vezes. Exceptuam-se a Espanha, onde os défices são relativamente próximos (10,9 por cento para o centro, 9,5 para os municípios e 9 para as regiões) e a Alemanha, com o governo central a ter um desempenho intermédio (défice central de 6 por cento contra 3,8 nos municípios e 8,5 nas regiões). Como curiosidade, registre-se o facto de os países onde as diferenças de desempenho entre os governos central e subnacionais se revelam menores se contarem entre aqueles onde o grau de descentralização, medido no Gráfico 1, é maior – Espanha, Alemanha, Finlândia, Dinamarca.

Quadro 2 – Excedente total em percentagem da receita total nos três níveis de administração (sem transferências intergovernamentais)

unidade: %

Estado-membro	Regional	Local	Central
A Austria (1993)	55,71	-17,79	4,12
B Bélgica (1993)		-124,02	-5,17
D Alemanha (1993)	2,09	-51,51	2,66
DK Dinamarca (1992)		-73,19	30,10
E Espanha (1992)	338,80	-44,60	12,94
F França (1994)		-53,24	-6,11
I Itália (1988)		-436,48	3,62
IRL Irlanda (1992)		-263,30	18,18
L Luxemburgo (1993)		-56,99	11,12
NL Países Baixos (1994)		-109,18	17,91
P Portugal (1990)		-81,65	-9,50
S Suécia (1994)		-22,89	-16,46
SF Finlândia (1990)		-51,23	21,17
UK Reino Unido (1992)		-260,59	8,18

a) O valor refere-se ao conjunto das administrações subnacionais no caso de se aplicar.

É, no entanto, preciso ter cuidado com este tipo de comparações intergovernamentais porque os dados do Quadro 1 incluem transferências entre os diferentes níveis de governo. Assim, por exemplo, uma transferência paga pela Administração Central à Administração Local agrava o saldo daquela e melhora o desta. Mais, há um duplo impacto dessa transferência na coluna da Administração Local: torna o numerador mais positivo (ou menos negativo) e aumenta o denominador, o que atenua a importância relativa do saldo orçamental independentemente do seu sinal. Por estas razões, é preferível expurgarmos as transferências intergovernamentais da medida de excedente orçamental se quisermos efectuar comparações entre níveis de governo. Tal é feito no Quadro 2. Como se pode constatar, as conclusões são radicalmente diferentes. Com efeito, tendo eliminado as transferências recebidas e as transferências pagas nos três níveis de governo, regista-se um desempenho orçamental claramente pior das administrações subnacionais. Tal alteração decorre do facto de os governos centrais serem tipicamente contribuintes líquidos e de os governos regionais e locais serem tipicamente beneficiários líquidos de transferências intergovernamentais. Comparando a coluna da Administração Central nos Quadros 1 e 2, pode notar-se também que o excedente orçamental deste nível de governo melhora significativamente em todos os países quando lhe retiramos o saldo das transferências intergovernamentais. Passa mesmo a ser positivo na maioria dos Estados-membros. Isto quer dizer que os défices totais dos governos centrais reportados no Quadro 1 se devem exclusivamente às relações intergovernamentais.

3 Receitas

Pretendemos, nesta secção, descrever as principais receitas das Administrações Regional e Local, dando depois particular ênfase à composição dos respectivos rendimentos fiscais.

3.1 Estrutura económica das receitas

Começamos por observar a ventilação económica das receitas da Administração Regional, atentando no Gráfico 8. Aí deparamos com uma diferença estrutural clara entre a Alemanha e a Áustria, por um lado, e a Espanha, por outro. Os governos regionais dos primeiros vivem essencialmente de recursos próprios enquanto que, em Espanha, as autoridades autonómicas dependem crucialmente de recursos transferidos do centro. Com efeito, as receitas cujo ónus político recai sobre os próprios dirigentes regionais ascendem a, pelo menos,⁹ 77 por cento dos recursos totais na Alemanha e 54 por cento na Áustria; em Espanha, ficam-se pelos 19 por cento.

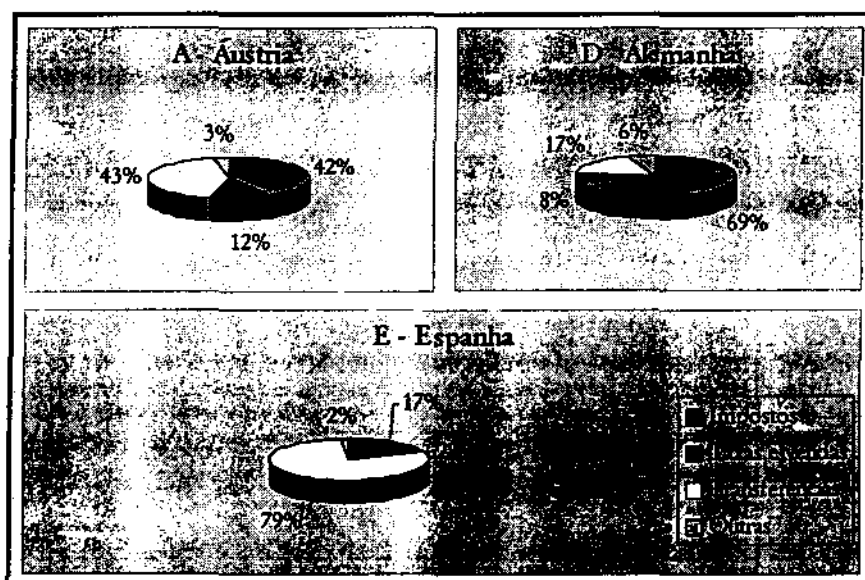


Gráfico 8 – Classificação económica da receita na Administração Regional

A responsabilização dos políticos perante os respectivos eleitorados é cada vez mais reconhecida na literatura dos ciclos político económicos [Baleiras (1997b)] e pelos próprios mercados financeiros como um determinante fundamental da natureza do desempenho orçamental das administrações.

É claro que uma noção mais exacta do que a acima apurada sobre o ónus político dos dirigentes regionais na Europa requereria saber qual a margem de autonomia dos mesmos para desenharem os parâmetros da tributação regional (taxas e base). Na verdade, o simples apelo à realidade portuguesa mostra que, sob o título de impostos locais, abrigam-se formas de tributação cujo ónus político recai essencialmente sobre o poder central, pelo que a simples comparação internacional das estruturas de receita, efectuada no Gráfico 8, pode ser ilusória.

Com as mesmas reservas, podemos realizar uma comparação análoga para o nível local. Tal tarefa é oferecida no Gráfico 9. É patente uma determinada configuração geográfica. Nos países germânicos e escandinavos, as autoridades locais dependem essencialmente de impostos e taxas – uma fonte de rendimento que atinge expressão mais considerável na Áustria e na Suécia, com pesos nas receitas não financeiras totais de 79 e 69 por cento, respectivamente. Os países anglo-saxónicos e o Benelux assentam o financiamento local nas transferências intergovernamentais – valores mais elevados no Reino Unido, 73 por cento, e na Irlanda, 72 por cento. Curiosamente, as nações latinas dividem-se pelos dois modelos: a França e a Espanha arrumam-se no primeiro grupo, enquanto que a Itália alinha claramente no segundo, onde aliás manifesta o maior peso das transferências – 80 por cento. Portugal e Finlândia, as nações mais pequenas dos respectivos blocos culturais, revelam um posicionamento intermédio.¹⁰ Sublinha-se o facto de, em Espanha, ao modelo de financiamento dos governos locais diferir substancialmente do dos governos regionais.

Notas de rodapé, cont.º da pág. anterior

⁹ Considerando como receitas cobradas na região apenas as provenientes de impostos, taxas, multas e venda de serviços e bens não duradouros. Há certamente algumas rubricas na categoria "Outras Receitas" que também geram ónus para os políticos regionais, como é o caso das alienações de património.

¹⁰ Os dados sobre Portugal no Gráfico 9 referem-se ao ano de 1990. A evolução entretanto verificada é comentada em Baleiras (1997a) e aponta para uma lenta aproximação ao arquétipo anglo-saxónico.

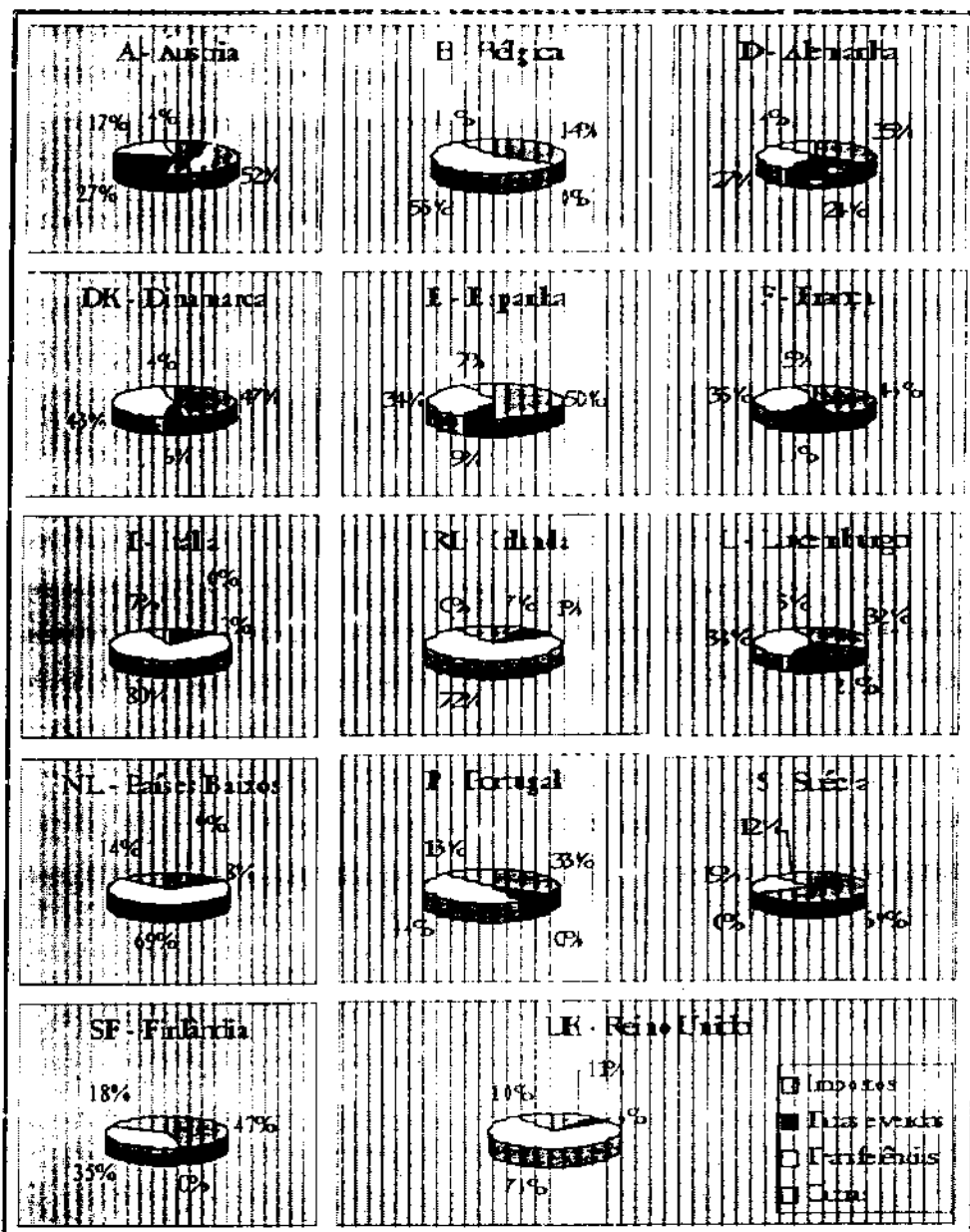


Gráfico 9 – Classificação económica da receita na Administração Local

3.2 Receitas fiscais

Passamos agora à composição das receitas fiscais, começando por comentar o grau de centralização existente em cada grande categoria de tributação: rendimento, património e bens e serviços.

a) O grau de descentralização

A economia pública urbana sugere alguns critérios de afectação das competências fiscais por níveis de administração. Com Musgrave e Musgrave (1980), adquiriu-se a ideia que as funções orçamentais de estabilização e redistribuição devem ser atribuídas ao governo central, deixando aos governos subnacionais a função afectação dos bens cujos

benefícios sejam jurisdicionalmente limitados. Desta repartição vertical de competências, decorrem argumentos favoráveis a uma forte centralização das atribuições de decisão em matéria de tributação do rendimento e das transmissões de bens e serviços. Em geral, a centralização nestes impostos deverá ser tanto maior quanto maior for a mobilidade interjurisdicional das respectivas bases. Com efeito, perante bases interjurisdicionalmente móveis, a livre fixação de parâmetros por parte de cada jurisdição conduz, regra geral, a um financiamento subóptimo dos governos – Wildasin (1987, sc. 3), entre muitos outros. Mais, divergências interjurisdicionais na modulação são desaconselhadas por causa dos efeitos perversos que a mobilidade suscita: formação de comunidades com distribuições uniformes de rendimento – Musgrave e Musgrave (1980, sc. 24.B.), entre outros.

Estes argumentos a favor da centralização nos impostos sobre o rendimento e as transmissões de bens e serviços constituem a posição dominante na teoria económica mas é justo reconhecer que não esgotam o tema. Ao lado deles, devemos alinhar outros que preconizam alguma descentralização. Na medida em que os custos de transporte são um entrave ao comércio, pode justificar-se algum grau de diversidade interjurisdicional nas taxas de tributação indirecta. Este argumento é, com frequência, utilizado para defender a manutenção de impostos estaduais sobre as vendas de bens e serviços nos E.U.A. e foi também empregue nas discussões havidas entre Estados-membros a propósito do processo de harmonização fiscal suscitado pela concretização do Mercado Único. Recorrendo igualmente a um argumento de eficiência, pode justificar-se a participação regional e local no desenho dos impostos sobre o rendimento. Considerando a equidade inter-individual como um bem público, deve a provisão da mesma ser deixada às jurisdições para que as preferências locais se possam exprimir – Henderson (1985, p. 187). A ideia-chave neste argumento é que, por um lado, as pessoas têm preferências por redistribuição espacialmente diferenciadas e, por outro, são mais sensíveis às questões de equidade na sua vizinhança do que numa comunidade mais vasta, tipo nacional ou internacional – Söderström (1991).

Já no que respeita à tributação patrimonial, as posições na teoria económica sobre a afectação de competências são muito consensuais. Trata-se de um imposto que deve ser gerido fundamentalmente ao nível local. Com efeito, o património que normalmente é objecto de tributação tem natureza imobiliária, não levantando, por isso, os problemas de mobilidade interjurisdicional que a descentralização das outras bases suscitava. Existe, aliás, na literatura de geografia económica e dos clubes um resultado que recomenda a utilização descentralizada deste instrumento de financiamento: teorema de Henry George. O consumo privado *per capita* é máximo quando o bem público local é financiado através de um imposto sobre a renda fundiária – vide O'Sullivan (1996, pp. 183-185) e Atkinson e Stiglitz (1987, p. 525).

Os Gráficos 10-12 apresentam a evidência empírica disponível sobre o grau de descentralização fiscal na União Europeia. Note-se, uma vez mais, que apenas conhecemos a parcela de receita fiscal que cabe a cada nível de administração; a ignorância sobre as competências decisoriais dos vários níveis de governo pode enviesar, num sentido ou noutro, as indicações sobre o grau de descentralização sugerido por aqueles gráficos.

Da observação do Gráfico 10, constata-se a existência de três grupos de países. Encontramos um primeiro lote onde a centralização da tributação do rendimento é total ou quase (superior a 85 por cento), integrado por aquilo a que poderíamos chamar o grupo do Mar do Norte¹¹ e ainda pelos países ibéricos, Portugal e Espanha. No extremo oposto, aparece a Suécia, onde o peso do governo central nestas receitas é de apenas 10,3 por cento. Em posição intermédia, temos a Dinamarca e os países de língua alemã. É de salientar que na Dinamarca a partilha de receitas é virtualmente simétrica (51,0 por cento para o centro, 49,0 por cento para o poder local), enquanto que na Alemanha a quota da Administração Central se queda pelos 39,2 por cento. Estes números parecem traduzir a fidelidade do Mar do Norte e da Península Ibérica à orientação mais ortodoxa da teoria económica, identificando-se a Escandinávia e o eixo germânico com as posições doutrinárias minoritárias. Seria curioso registar o alinhamento da França e da Itália neste arranjo europeu mas infelizmente o Fundo Monetário Internacional não publica a informação relevante.

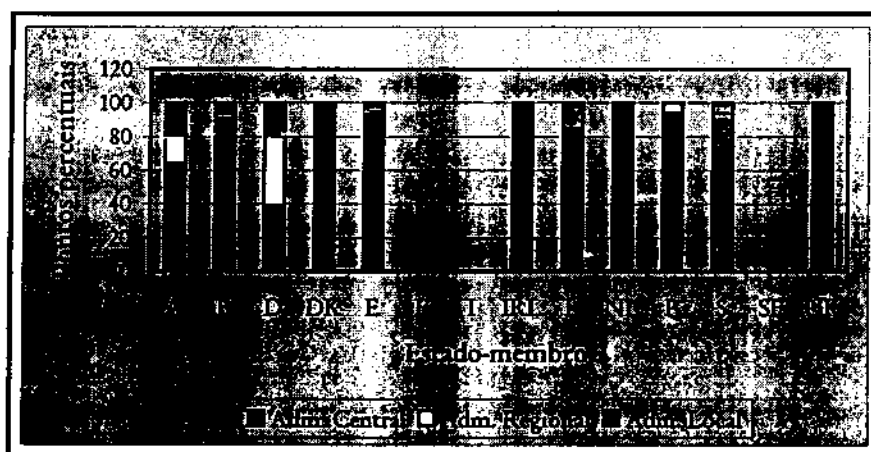


Gráfico 10 – Participação de cada nível de Administração na tributação do rendimento

Quanto à tributação do património, a realidade europeia está espelhada no Gráfico 11. Devemos, contudo, começar por notar as nossas reservas sobre a fiabilidade dos dados

¹¹ Reino Unido, Irlanda, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. No caso dos Países Baixos, não é possível decompor o peso subnacional nas componentes regional e local.

do Fundo Monetário Internacional que permitiram construir este gráfico. Na verdade, espanta que a quota da Administração Local nas receitas da tributação patrimonial seja zero por cento em Portugal, quando se sabe que o principal imposto desta categoria no nosso país é a Contribuição Autárquica, revertendo a totalidade da respectiva receita para os municípios.¹² Também pode parecer estranha a situação do Reino Unido, onde a quota da Administração Local não passa dos 0,6 por cento. Porém, a abolição do polémico “poll tax” conduziu a uma reforma fiscal dos governos locais – Else (1996, p. 168). Consultando as séries do Fundo Monetário Internacional relativas às autoridades locais, constata-se, com efeito, uma alteração estrutural a partir de 1990: as receitas da tributação patrimonial passam, quase totalmente, para o governo central e, em contrapartida, surge um novo imposto e crescem substancialmente as transferências provenientes do centro.

Voltando novamente a olhar para o Gráfico 11, pode verificar-se que os agrupamentos identificados no gráfico anterior não existem ao nível da tributação patrimonial. De facto, a Irlanda e os Países Baixos deixam o bloco “Mar do Norte-Península Ibérica” para se reunirem à Áustria e à Dinamarca num conjunto de países onde a receita é partilhada de modo mais ou menos simétrico entre os governos locais e central. A Bélgica e o Luxemburgo (para além de Portugal e o Reino Unido, com as reservas assinaladas) evidenciam uma centralização absoluta destes impostos. A Espanha junta-se à Alemanha no pólo oposto, dividindo as receitas em partes aproximadamente iguais entre as autoridades regionais e as autoridades locais.

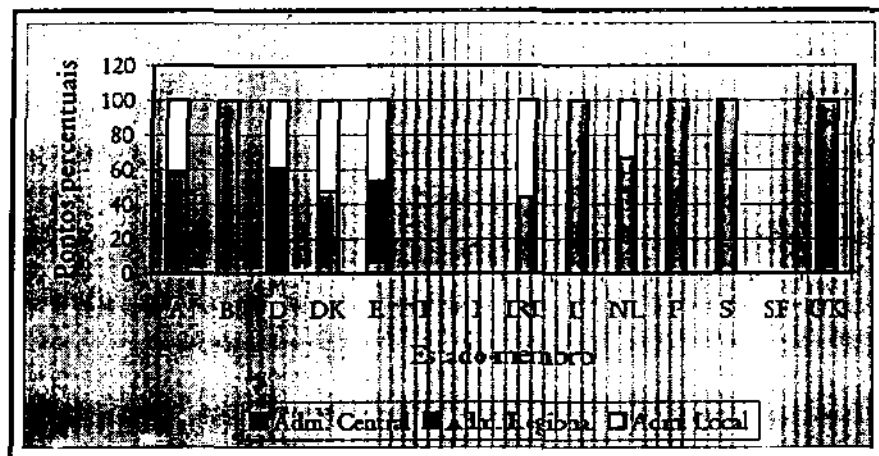


Gráfico 11 – Participação de cada nível de Administração na tributação do património

¹² A Contribuição Autárquica está a conhecer importância crescente para a Administração Local, representando 26,2 por cento da respectiva receita fiscal total em 1990 e 34,1 em 1995 – vide Baleiras (1997a).

Passando à tributação indirecta, verificamos no Gráfico 12 uma diversidade inter-europeia consideravelmente menor. Ainda assim, podemos notar uma diferença interessante entre os Estados federais e os Estados unificados. É apenas nos primeiros que encontramos alguma participação significativa dos governos subnacionais no produto dos impostos sobre bens e serviços – 28,6 por cento na Áustria, 27,2 por cento na Alemanha e 21,2 por cento em Espanha).

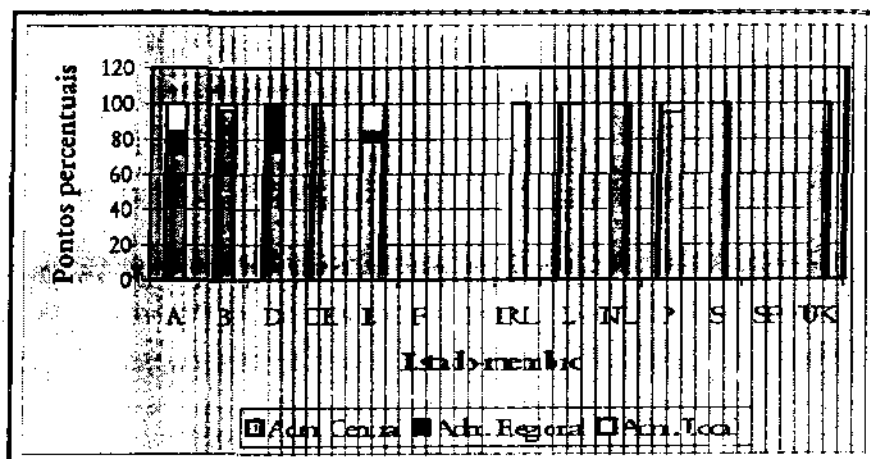


Gráfico 12 – Participação de cada nível de Administração na tributação de bens e serviços

b) A composição tributária nos governos subnacionais

É possível analisar a informação fiscal sob outra dimensão. Se olharmos para a receita fiscal total de uma dada administração subnacional, podemos medir a importância relativa de cada base de tributação. O Quadro 3 apresenta esta medida para o caso dos governos regionais. A Áustria e a Alemanha evidenciam novamente uma posição comum, com peso fraquíssimo da tributação patrimonial e domínio dos impostos sobre o rendimento, com quotas de 51 por cento na Áustria e 59 por cento na Alemanha. Em Espanha, a principal categoria fiscal é a tributação patrimonial (56 por cento), sendo a directa a menos expressiva (8 por cento).

Quadro 3 - Peso de cada base de tributação na receita fiscal da Administração Regional

Estado-membro	Rendimento Propriedade	unidade: %			Total
		Bens e serviços	Outros		
A Áustria	51,18	0,84	43,12	4,66	100,00
D Alemanha	59,16	6,38	34,16	0,00	100,00
E Espanha	8,41	55,73	35,19	0,46	100,00

Para os governos locais, a realidade é bastante diversa. Detectamos no Quadro 4 um primeiro conjunto de países onde os impostos sobre o rendimento representam mais de 70 por cento da receita fiscal e que integra os blocos escandinavos (quota de 100 por cento na

Suécia) e germânico e parte do Benelux (Bélgica e Luxemburgo). Na tributação patrimonial, destacam-se as autoridades locais irlandesas, cujas receitas fiscais são exclusivamente constituídas por esta categoria, seguindo-se, a grande distância, os municípios espanhóis (29 por cento). Para os Países Baixos, que não constituem um Estado federal, os dados disponíveis referem-se ao conjunto dos municípios e das províncias, revelando o património uma importância de 39 por cento na estrutura fiscal. Relativamente à tributação indirecta, ela é mais relevante na Península Ibérica, com pesos de 54 por cento em Portugal e 48 por cento em Espanha. Voltamos aqui a manifestar a nossa estranheza pois, dos cálculos que recentemente efectuámos com as contas de gerência dos municípios portugueses, resulta uma estrutura fiscal bem diferente para a Administração Local em Portugal – *vide* Quadros 1.6 e 1.7 em Baleiras (1997a).

Quadro 4 – Peso de cada base de tributação na receita fiscal da Administração Local

unidade: %

Estado-membro	Rendimento	Propriedade	Bens e serviços	Outros	Total
A Austria	44,33	8,82	36,66	10,15	100,00
B Bélgica	73,72	0,00	20,34	5,93	100,00
D Alemanha	86,67	12,42	0,91	0,00	100,00
DK Dinamarca	93,13	6,72	0,15	0,00	100,00
E Espanha	21,30	28,51	47,58	2,62	100,00
F França	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
GR Grécia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I Itália	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
IRL Irlanda	0,0	100,00	0,00	0,00	100,00
L Luxemburgo	99,38	0,00	0,62	0,00	100,00
NL Países Baixos ^{a)}	0,00	38,83	4,00	57,17	100,00
P Portugal	46,02	0,00	53,59	0,39	100,00
S Suécia	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00
SF Finlândia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
UK Reino Unido	0,00	1,15	0,00	98,85	100,00

a) Os dados referem-se ao conjunto das administrações subnacionais no caso deste país.

4 Despesas

Pretende esta secção descrever a estrutura das despesas públicas subnacionais na União Europeia. Fá-lo-emos segundo duas perspectivas. Na primeira, atenderemos ao critério habitual de classificação económica dos gastos e, na segunda, procuraremos identificar as categorias de bens públicos privilegiadas pelas administrações subnacionais. Nesta segunda perspectiva, teremos oportunidade de apreciar o grau de descentralização administrativa na função orçamental de afectação.

4.1 Estrutura económica das despesas

A estrutura económica da despesa pública regional pode ter uma primeira leitura no Gráfico 13. Ai é patente que as autoridades regionais fazem sobretudo despesas correntes, já que estas representam, pelo menos, 80 por cento do total.

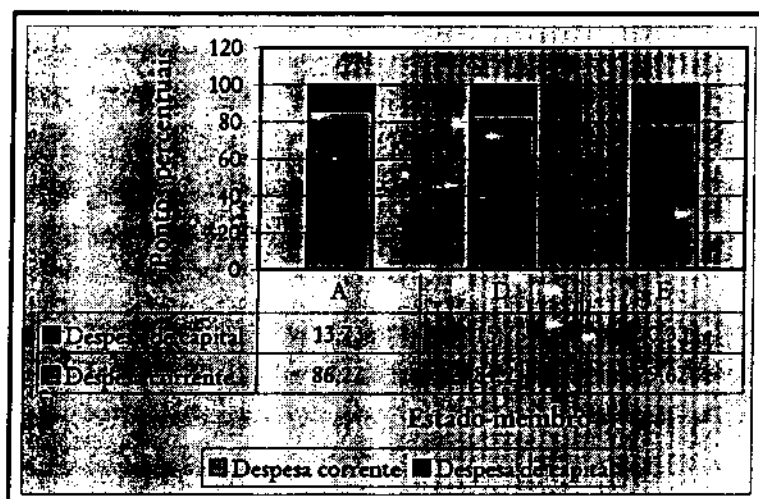


Gráfico 13 – Despesas corrente e de capital na Administração Regional

Uma leitura mais fina é possível no Gráfico 14. Resulta evidente uma composição bastante homogénea entre os três casos observados. Nota-se apenas uma ligeira diferença a nível da dimensão relativa do investimento e das transferências correntes. Em Espanha, os governos regionais investem mais que os seus congéneres austríaco e alemão (14 por cento contra 6 e 4 por cento, respectivamente); em contrapartida, realizam menos transferências correntes (20 por cento em Espanha contra 31 por cento na Áustria e 28 por cento na Alemanha).

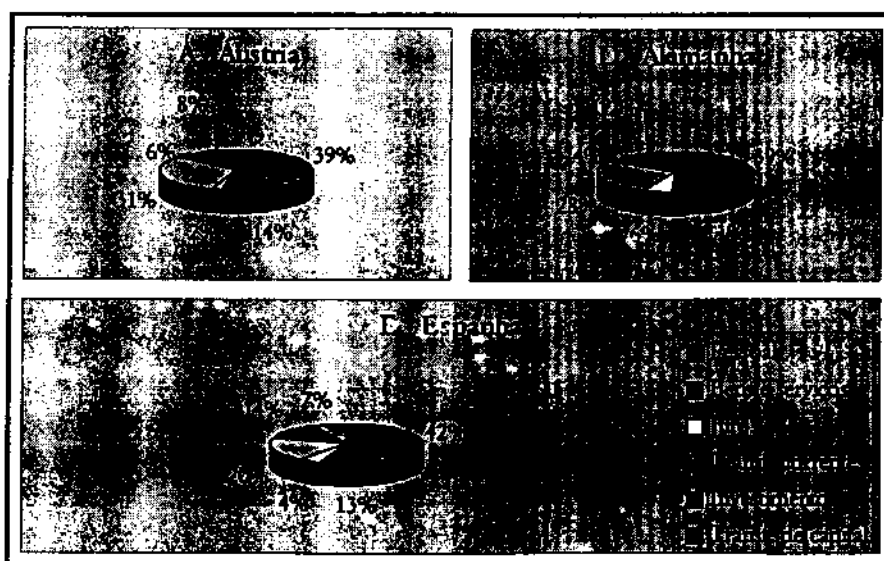


Gráfico 14 – Estrutura económica da despesa na Administração Regional

Passando aos governos locais, começamos por detectar, no Gráfico 15, o domínio das despesas correntes em todos os Estados-membros. Porém, ele é menos vincado do que no caso das autoridades regionais. Significativamente, é Portugal o país onde as despesas de capital importam mais (44 por cento). Seguem-se, por ordem decrescente, o Luxemburgo (31 por cento), a França (28 por cento), a Áustria (27 por cento) e a Espanha (26 por cento).

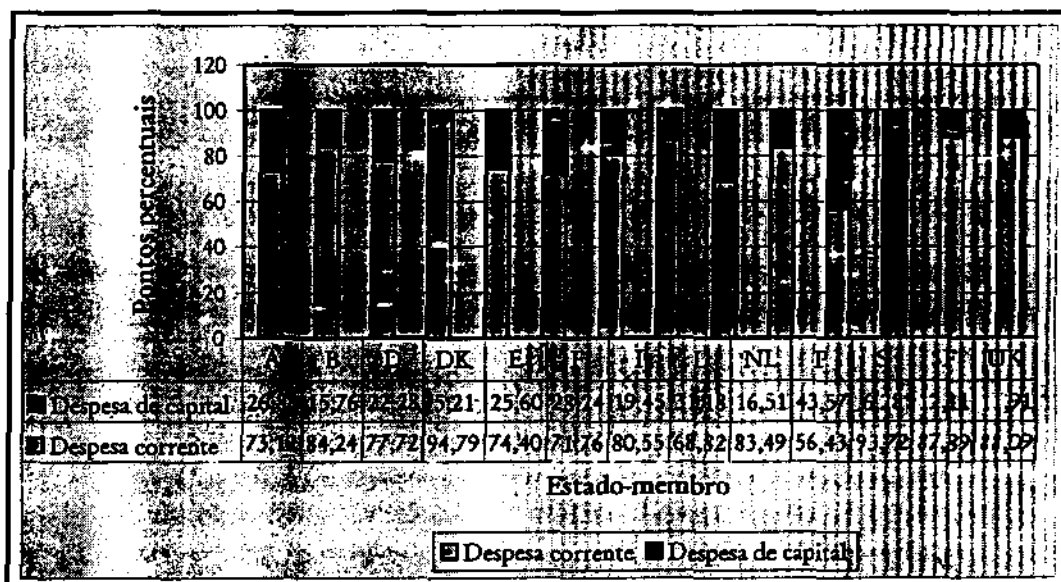


Gráfico 15 – Despesas corrente e de capital na Administração Local

Na leitura mais desagregada do Gráfico 16, a diversidade é enorme, sendo difícil identificar blocos geográficos. Com naturalidade, constata-se que os encargos com pessoal dominam os gastos correntes em todos os países, registando menor peso naqueles onde a estrutura é mais favorável às despesas de capital – comparar, por exemplo, os 25 por cento na Áustria e os 30 por cento em Portugal com os 48 por cento na Finlândia e os 59 por cento na Suécia. Em relação às despesas de capital, verifica-se que as mesmas se devem fundamentalmente ao investimento realizado pelas próprias autoridades locais, já que o peso das transferências de capital é muito reduzido – pico de 6 por cento na Áustria e em Itália e abaixo dos três por cento nos restantes países. Os juros da dívida pública também pesam pouco, embora a diversidade internacional seja maior – níveis mais elevados nos Países Baixos (11 por cento), Bélgica (9 por cento), França (8 por cento) e Espanha (7 por cento).

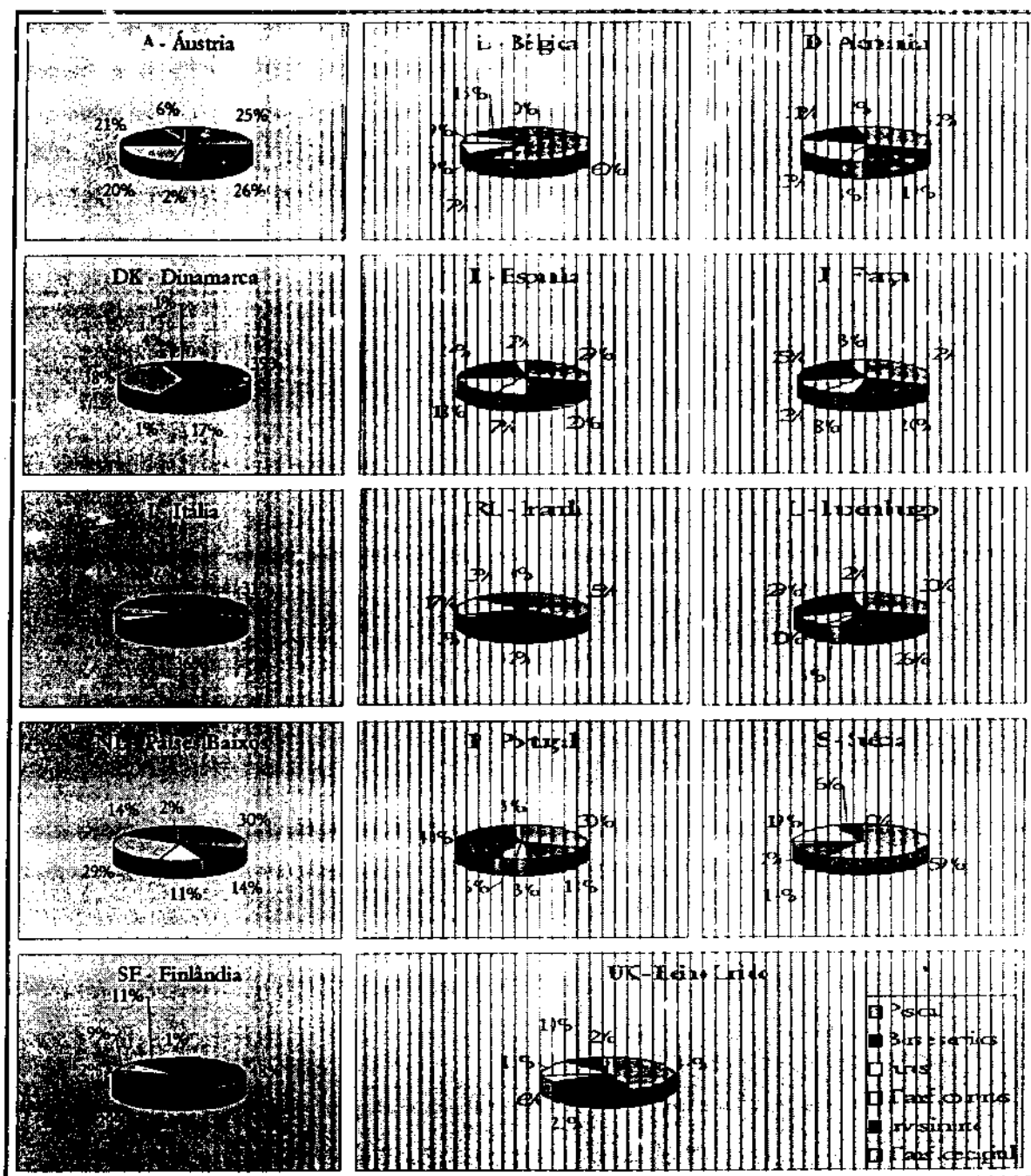


Gráfico 16 - Estrutura económica da despesa na Administração Local

4.2 Estrutura funcional das despesas bens públicos providos

É possível olhar sob outro ângulo para o plano de despesas públicas de alguns (cito) Estados-membros, considerando a respectiva estrutura funcional. Aqui, identificamos as categorias de bens públicos privilegiadas por cada nível de administração.

a) Grau de descentralização

Podemos iniciar os trabalhos medindo o grau de descentralização administrativa na provisão de bens públicos. Agrupámos estes em oito grandes categorias, no Gráfico 17.

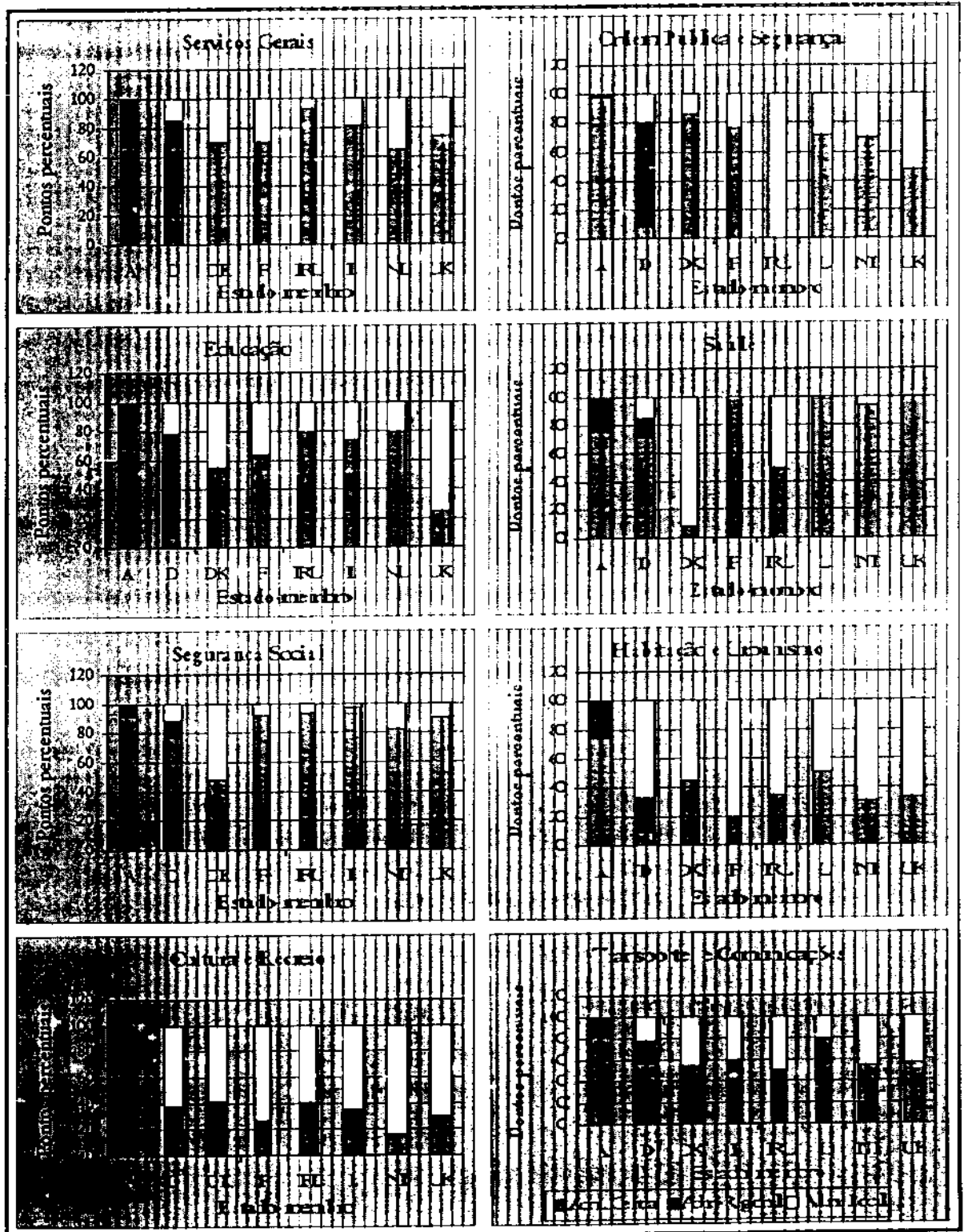


Gráfico 17 - Descentralização funcional no sector público

A ventilação análoga para os governos locais é oferecida no Quadro 6. Curiosamente, a Segurança Social é a principal categoria na Dinamarca (55 por cento), na Alemanha (25 por cento) e nos Países Baixos (25 por cento). Trata-se de uma situação interessante porque aparentemente colide com as recomendações habituais da escola do federalismo orçamental, que apontam para a centralização desta função como forma de internalização dos efeitos de “spill-over” tipicamente presentes em políticas redistributivas conduzidas ao nível local; a colisão poderá, no entanto, não passar de uma aparência se as autoridades locais actuarem nesta área com um mandato do governo central comum a todas elas – só um estudo detalhado deste caso poderia esclarecer em definitivo a questão.

Quadro 6 – Estrutura funcional da despesa na Administração Local

unidade: %

Estado-membro	Servi- ços gerais e segu- rança	Ordem pública e segu- rança	Edu- cação	Saúde	Segu- rança Social	Habita- ção e urba- nismo	Cul- tura e recreio	Trans- portes e comuni- cações	Outras	Total
A Austria	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
B Bélgica	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
D Alemanha	7,11	3,22	9,658	13,13	24,93	17,61	6,51	6,54	11,37	100,00
DK Dinamarca	3,94	0,42	11,24	15,75	54,58	2,88	2,89	2,92	5,38	100,00
E Espanha	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
F França	11,35	2,16	19,14	2,23	17,56	21,39	7,88	5,63	12,66	100,00
GR Grécia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
I Itália	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
IRL Irlanda	1,89	1,84	10,54	46,53	6,02	12,10	2,27	11,23	7,58	100,00
L Luxemburgo	10,46	3,00	16,08	0,32	6,70	20,57	12,12	13,67	17,08	100,00
NL Países Baixos ^{a)}	11,09	3,70	8,19	2,85	24,60	23,02	6,22	7,72	12,61	100,00
P Portugal	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
S Suécia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
SF Finlândia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
UK Reino Unido	4,55	13,15	34,81	0,00	10,26	19,83	3,98	5,41	8,00	100,00

a) Os dados referem-se ao conjunto das administrações subnacionais no caso deste país.

Na Alemanha, para além da Segurança Social, as autoridades locais dedicam particular esforço à Habitação e Urbanismo (18 por cento), estando menos envolvidas em questões de Ordem Pública e Segurança (3 por cento). Na Dinamarca, aos 55 por cento da Segurança Social, seguem-se, a grande distância os 16 por cento da Saúde, ocupando a Ordem Pública e Segurança também aqui a menor importância (0,4 por cento). Em França, a distribuição funcional é mais equilibrada, sendo dominantes os gastos com Habitação e Urbanismo (21 por cento) e Educação (19 por cento), registando a Saúde e a Ordem Pública e Segurança as menores quotas (2,2 por cento ambas). No Luxemburgo, encontra-se o mesmo equilíbrio, com a Habitação e Urbanismo e a Educação a dominarem com pesos de 21 e 16 por cento, respectivamente, e a Saúde em último lugar (0,3 por cento). Na Irlanda, a primeira escolha vai para a Saúde (47 por cento), seguindo-se a Habitação e

Urbanismo (12 por cento), quedando-se os Serviços Gerais e a Ordem Pública e Segurança nos últimos lugares (1,9 e 1,8 por cento, respectivamente). Nos Países Baixos, a Segurança Social (25 por cento) rivaliza com a Habitação e Urbanismo (23 por cento) no primeiro lugar, aparecendo a Saúde em último (2,8 por cento). Por fim, no Reino Unido, a Educação domina com 35 por cento dos gastos totais, seguida de 20 por cento em Habitação e Urbanismo, não registando qualquer despesa local em Saúde.

5 Dívida

5.1 Dívida subnacional como instrumento de financiamento

Provavelmente o facto mais saliente resultante da análise dos dados disponíveis sobre a emissão de dívida subnacional é que este não é um instrumento financeiro importante para a generalidade dos países membros da União Europeia. Dois indicadores podem ser calculados de forma a ilustrar este ponto.

O primeiro destes indicadores é o rácio do endividamento líquido local em termos da receita total subnacional. A diversidade de situações parece ser o facto mais saliente; mas de qualquer modo é possível distinguir dois grupos de países: um primeiro grupo que inclui a Dinamarca, a Espanha e a Alemanha, cujo valor médio do rácio é de 9,42%, por um lado, e todos os restantes países por outro.

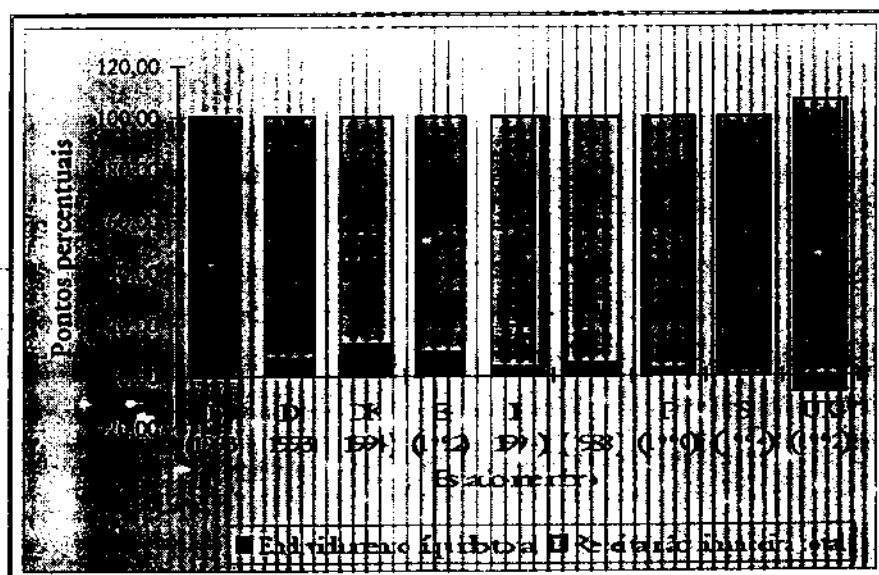


Gráfico 18 - Endividamento líquido e receitas não financeiras da Administração Subnacional

De entre o primeiro subgrupo de países onde o endividamento subnacional tem maior importância relativa como instrumento de financiamento ressalta o facto de dois

deles serem Estados não unitários (a Alemanha e a Espanha), que têm portanto uma maior grau relativo de descentralização das decisões fiscais. Tal facto sugere que o grau de descentralização fiscal estará positivamente associado com a capacidade de emissão de dívida subnacional.

Porém é necessário algum cuidado ao efectuar esta inferência. Em primeiro lugar o conceito de descentralização orçamental não é claro; por descentralização orçamental entende-se descentralização das decisões relativas à despesa pública? Ou alternativamente refere-se à descentralização de instrumentos tributários? Ou a ambos? Para demonstrar a relevância da definição de descentralização orçamental adoptada considere-se o seguinte exemplo. Suponha-se que um determinado país tem um elevado grau de descentralização das despesas públicas, e um baixo grau de descentralização tributária. Este diferencial de descentralização orçamental significa que a despesa corrente é superior à receita corrente das entidades subnacionais, gerando por isso um desequilíbrio dos orçamentos públicos subnacionais normalmente designado por "desequilíbrio vertical". Este desequilíbrio pode ser resolvido de dois modos: (i) através de transferências do governo central para os governos subnacionais, ou (ii) através da emissão de dívida pública subnacional. Suponha-se adicionalmente que neste país não existe a possibilidade legal dos governos hierarquicamente inferiores contraírem dívida, pelo que a totalidade do desequilíbrio vertical terá de ser suprido através de transferências do governo central. Mas então, se a definição de descentralização orçamental adoptada fosse descentralização das despesas públicas teríamos, no exemplo dado, um país com um elevado grau de descentralização orçamental, e simultaneamente uma dívida subnacional nula.

Em segundo lugar, não dispomos de informação institucional que nos permita determinar o grau de autonomia na emissão de dívida aos diversos níveis governamentais subnacionais. Essa informação permitir-nos-ia distinguir os países em que a emissão de dívida pública é uma prerrogativa exclusiva do governo central daqueles em que existe a possibilidade de emissão de dívida pública subnacional, mas este não é um instrumento financeiro atractivo para os potenciais emitentes (por diversas razões, entre as quais a existência de restrições legais limitativas às condições de emissão de dívida, ou a necessidade de suportar elevados prémios de risco nas taxas a pagar nos mercados de capitais).

O segundo indicador da importância relativa da dívida local mostra a decomposição da dívida pública total do sector público administrativo entre dívida emitida pelo governo central e dívida emitida pelos diversos governos subnacionais. Uma vez mais é detectável o mesmo padrão: a dívida subnacional tende a ser uma componente relativamente mais importante da dívida pública total nos Estados mais descentralizados. Este facto confirma a

associação positiva existente entre o grau de descentralização orçamental e a capacidade de endividamento pelos níveis de governo subnacionais.

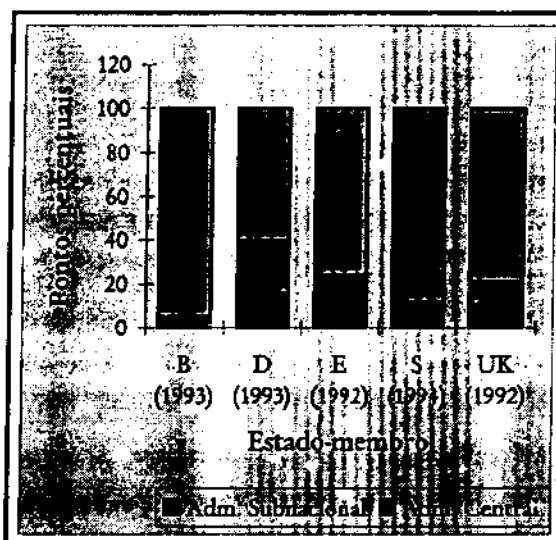


Gráfico 19 – Importância relativa das dívidas públicas brutas central e subnacional

5.2 Dívida subnacional por tipo de credor

Existe uma distinção importante a fazer entre dívida subnacional colocada no sistema financeiro e dívida subnacional colocada fora do sistema financeiro para cada país. Entre as entidades não financeiras (potencialmente) credoras dos governos subnacionais estão outros subsectores do sector público administrativo, nomeadamente os governos centrais. Países onde a componente da dívida pública subnacional junto das instituições financeiras é relativamente maior do que a componente colocada junto de entidades não financeiras são países onde provavelmente os governos subnacionais dispõem de maior credibilidade e reputação de mercado, o que por sua vez implicará maior disciplina e rigor orçamental¹³.

Para medir a importância relativa destas duas origens de financiamento calculou-se o rácio da dívida subnacional colocada no sistema bancário em relação ao endividamento líquido total. Uma vez mais a escassez de dados torna a análise comparativa mais difícil, mas indiciam a coexistência de situações bastante diversas. Para a Alemanha o rácio é maior que um, o que se deve a uma redução da dívida pública local junto do sector não financeiro, o que sugere a existência de uma opção política pelo financiamento dos

¹³ Por exemplo, se sucedessem situações repetidas de insolvência, a obrigar os respectivos governos centrais a intervenções o prémio de risco subiria rapidamente e tornaria o acesso ao mercado de capitais difícil ou mesmo impossível.

governos subnacionais em condições de mercado.¹⁴ Na Itália sucede exactamente o contrário: a dívida subnacional no sistema financeiro diminuiu, fazendo com que o rácio seja negativo. Para o Reino Unido o rácio é também negativo mas por uma razão diferente: houve uma redução na dívida pública subnacional, que foi ao mesmo tempo acompanhada por um aumento da dívida colocada junto das instituições financeiras. Temos portanto no caso britânico um fenómeno de desendividamento dos governos subnacionais acompanhado por uma alteração na composição desta dívida.

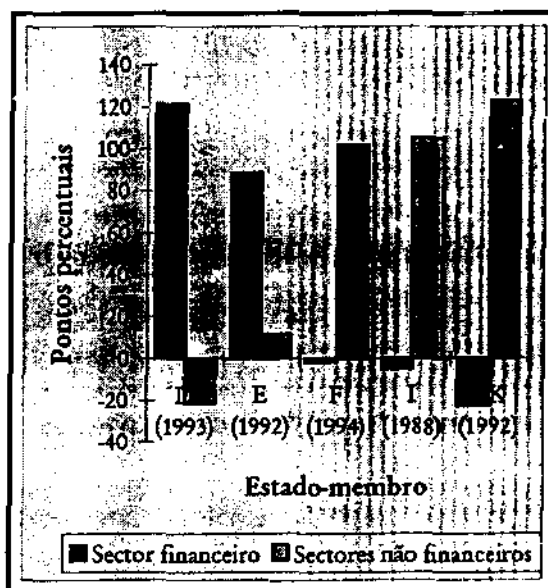


Gráfico 20 – Endividamento subnacional por origem de financiamento

5.3 Dívida e quota fiscal subnacionais

Tentou-se estimar o coeficiente de correlação entre o rácio da dívida subnacional em relação à dívida pública total, e o rácio das receitas fiscais locais em relação às receitas fiscais totais. A expectativa teórica quanto ao sinal deste coeficiente é que ele seja positivo, dado que uma maior quota fiscal local significa uma maior parcela dos recursos fiscais globais afectada aos níveis hierárquicos inferiores do sector público administrativo. Para os tomadores prospectivos de dívida pública subnacional esta quota fiscal pode funcionar como uma medida de garantia no processo de emissão de dívida – um montante de recursos que podem funcionar como garantia de reembolso por parte das autoridades emitentes.

¹⁴ Alternativamente, pode simplesmente dever-se à amortização programada de dívida a sectores não financeiros.

O coeficiente de correlação estimado é de facto positivo (5,5 por cento), mas devido ao reduzido número de observações não é estatisticamente significativo (dispomos apenas de cinco observações).

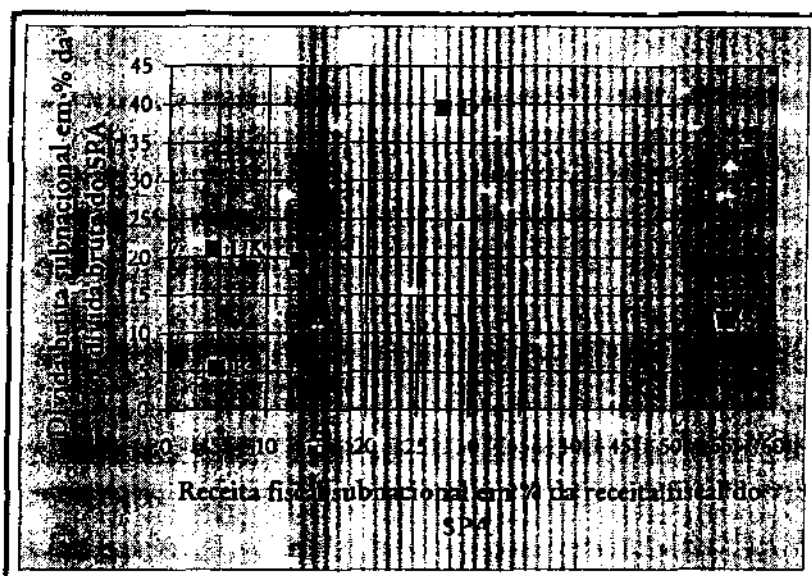


Gráfico 21 – Dívida bruta e quota fiscal subnacionais

Na generalidade dos países analisados verifica-se a existência de desequilíbrios verticais entre os respectivos governos centrais e os governos subnacionais, uma vez que tipicamente o grau de descentralização das despesas excede o das receitas. Devido quer a razões de eficiência quer a razões de equidade o número de instrumentos tributários que podem ser adequadamente descentralizados é, em regra, diminuto, pelo que os governos centrais vêm-se forçados a transferir recursos para os governos subnacionais, de modo a que estes possam suprir as despesas por que são responsáveis. Em países onde o grau de desequilíbrio vertical é significativo a forma de colateral mais utilizada nos contratos de emissão de dívida subnacional é precisamente o montante de transferências dos respectivos governos centrais.

Tal leva-nos a tentar estimar o coeficiente de correlação entre o rácio da dívida subnacional e o rácio das transferências em relação às receitas totais subnacionais. Tal como anteriormente a expectativa teórica é que o coeficiente de correlação tenha um sinal positivo, traduzindo a ideia de que maiores garantias em termos de colaterais permitem volumes (relativamente) maiores de endividamento subnacional. Sucede no entanto que o coeficiente estimado é negativo (-8,2 por cento). A única justificação plausível para este resultado é o reduzido número de observações, que torna o ajustamento efectuado extremamente sensível a observações extremas, como é o caso da Alemanha, que apresenta a este respeito uma situação algo peculiar no panorama dos restantes países.

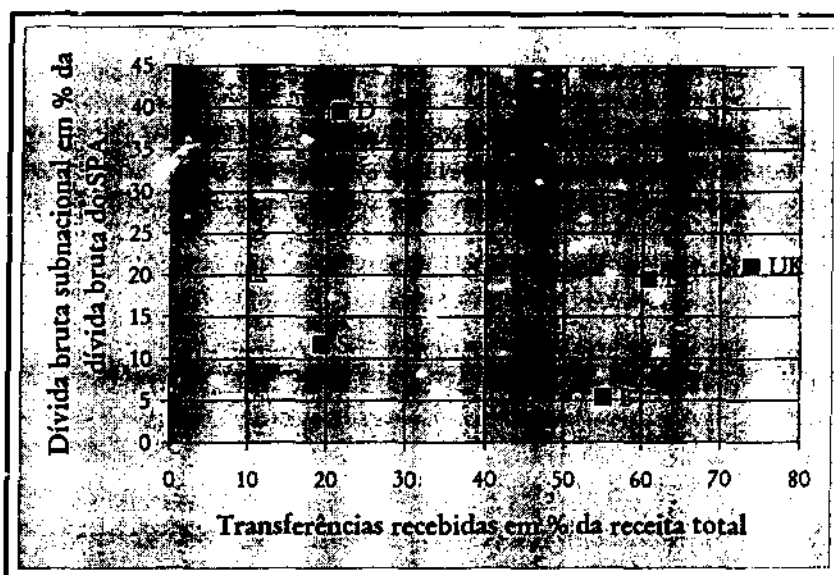


Gráfico 22 – Dívida bruta e transferências subnacionais

5.4 Dívida pública total e quota fiscal subnacional

É por vezes referido o facto de existir uma associação positiva entre países onde o grau de desequilíbrio vertical é maior, e países que enfrentam maiores dificuldades em termos de dívida pública total. Tal facto tem uma explicação teórica possível. A existência de um grau significativo de desequilíbrio vertical significa que uma quota significativa das despesas efectuadas ao nível subnacional é financiada através de transferências do governo central. Em geral, os mecanismos contratuais reguladores das transferências não fornecem aos governantes subnacionais o conjunto de incentivos mais adequados, permitindo certo grau de discricionariedade tanto em termos do tipo como do montante de despesas a financiar por estas transferências. Em consequência existe alguma margem de manobra para a adopção de estratégias do tipo "cost-shifting" por parte das entidades subnacionais, que podem resultar em níveis de despesa superiores aos previstos ao nível subnacional. Esta tendência explica porque razão países com maiores graus de desequilíbrio vertical enfrentam maiores dificuldades para equilibrarem as contas públicas. Adicionalmente, se considerarmos que, para o governo central aumentos de impostos para resolução de potenciais *deficits* públicos envolvem custos políticos superiores aos do aumento da dívida pública, então temos que a resposta mais provável a desequilíbrios das contas públicas provocados por excesso de despesa ao nível subnacional é o aumento do endividamento do Estado.

Estimou-se então o coeficiente de correlação entre o rácio da dívida pública total em relação ao PIB e a quota fiscal subnacional. Tal como esperado o coeficiente estimado é negativo (-8,6 por cento), embora uma vez mais se saliente as cautelas que se devem ter na interpretação deste resultado devido ao escasso número de observações disponíveis.

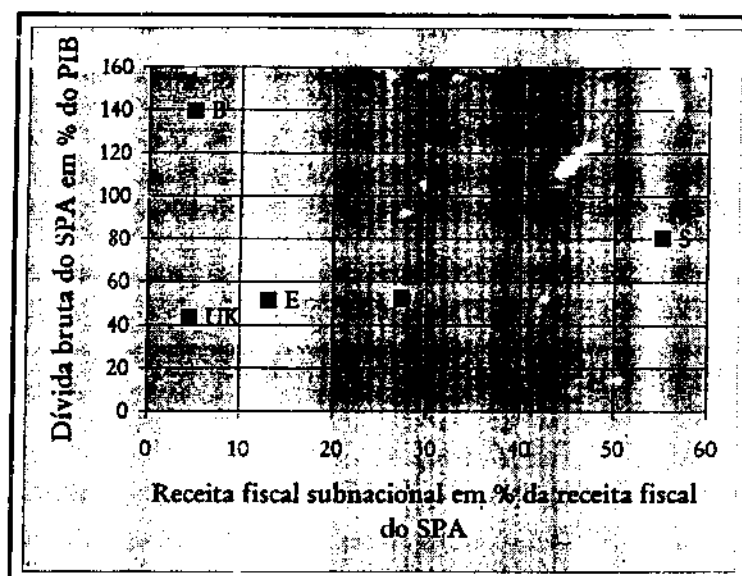


Gráfico 23 – Dívida do SPA e quota fiscal subnacional

6 Conclusões

Tal como foi repetidas vezes salientado ao longo do relatório, a diversidade na arquitectura vertical do sector público é a imagem dominante que emerge da comparação internacional efectuada. Não obstante, alguns padrões de regularidade são detectáveis em termos da estrutura das receitas e despesas. São esses elementos que agora sublinhamos.

A descentralização das despesas públicas é claramente maior na Escandinávia e nos países com estruturas de governo intermédio mais consolidadas (Áustria, Alemanha e Espanha) do que nos demais Estados-membros. Portugal revela o menor grau de descentralização da despesa total. A heterogeneidade decorre das diferenças de sensibilidade existentes na Europa acerca do princípio da subsidiariedade. Estas diferenças materializam-se, nomeadamente, na extensão dos contratos de delegação de competências em funções tradicionalmente reservadas para a administração central pela teoria económica, como são os casos da Segurança Social e da Saúde.

A descentralização das receitas fiscais é também muito diversa. A tributação do património apresenta o maior grau de descentralização, o que está de acordo com as recomendações mais ortodoxas da teoria económica. Aparentemente mais surpreendente, é a descentralização considerável nas receitas provenientes da tributação do rendimento nalguns países, precisamente os mesmos onde a descentralização das despesas é maior. Porém, descentralização nas receitas fiscais não corresponde necessariamente a descentralização no poder de decisão fiscal e sobre esta última não foi possível coligir informação pertinente.

Ainda no que respeita à descentralização orçamental, procurámos testar uma ideia influente na literatura económica, segundo a qual aquela funcionaria como um travão ao crescimento do peso do sector público na economia. Essencialmente, a descentralização promoveria a competição entre os diversos níveis governamentais pela base fiscal e essa competição pelos mesmos recursos levaria as administrações a escolherem taxas de imposto mais baixas do que escolheriam caso a base não fosse partilhada. Usando os dados disponíveis, podemos afirmar que a descentralização orçamental na União Europeia não aparenta funcionar como um mecanismo de travão ao crescimento da dimensão do sector público. Se alguma relação é detectável, é precisamente de sentido contrário.

É também nesse sentido que apontam alguns resultados empíricos recentes obtidos para o conjunto de países da América Latina.¹⁵ Nestes, a descentralização orçamental parece contribuir para o aumento da dimensão do sector público, em especial quando as medidas de descentralização orçamental são mais acentuadas no lado das despesas do que no lado das receitas. Um factor explicativo desta relação observada poderá ser um efeito de desresponsabilização política dos governantes subnacionais em relação aos montantes de transferências intergovernamentais, tal como já foi diversas vezes mencionado.

Calculámos vários indicadores sobre a disciplina orçamental nos vários patamares de governo. De uma maneira geral, os desequilíbrios orçamentais a nível de excedente primário e de excedente total são muito pouco expressivos nas administrações subnacionais, se comparados com medidas homólogas na administração central. Porém, este facto é fortemente imputável aos sistemas vigentes de transferências intergovernamentais. Tipicamente, os governos centrais são contribuintes líquidos e as administrações regionais e locais são beneficiárias líquidas. A assimetria é de tal modo expressiva que, se o saldo das transferências for retirado dos excedentes primário e total, as conclusões sobre a qualidade do desempenho orçamental dos vários níveis de governo são invertidas: a maioria dos governos centrais passa a registar excedentes positivos e as administrações regionais e locais acusam consideráveis excedentes negativos em todos os Estados-membros.

Em relação a critérios mais normativos de disciplina orçamental, observou-se, por um lado, o cumprimento da conhecida regra de ouro das finanças públicas por parte de todas as administrações subnacionais europeias, excepto pela administração local dinamarquesa. Por outro lado, e ao contrário do que se esperava, não encontramos evidência que confirmasse a existência de uma associação positiva entre o recurso ao

¹⁵ A este propósito, veja-se Stein *et al.* (1997), Hausman (1997) ou ainda Jones *et al.* (1997).

endividamento e a realização de despesas de capital, em geral, ou de investimento, em particular.

A importância, acima sublinhada, que o sistema de transferências intergovernamentais revela na União Europeia para equilibrar os saldos dos governos subnacionais merece algumas reflexões sobre os incentivos que esta opção comporta para a própria qualidade do desempenho orçamental, tanto aos níveis subnacionais como ao nível central. Em princípio, o desequilíbrio gerado nas contas públicas subnacionais poderia ser resolvido através do recurso a transferências intergovernamentais ou à emissão de dívida subnacional.¹⁶ Por um lado, o financiamento de partes significativas da despesa subnacional através de transferências do governo central pode ter o já referido efeito de desresponsabilização política por parte dos governantes subnacionais, não fornecendo os incentivos mais adequados para a adopção de medidas políticas de controlo do crescimento da despesa. Por outro lado, o grau de autonomia política na emissão de dívida subnacional¹⁷ parece estar positivamente correlacionado com a dimensão dos défices públicos e com a dívida pública acumulada. A evidência empírica a este respeito provém novamente dos estudos econométricos recentemente realizados para o conjunto de países da América Latina, como é o caso de Stein *et al.* (1997).

Note-se ainda que, por sua vez, os governos centrais, quando confrontados com a necessidade de financiarem as transferências para os níveis subnacionais, enfrentam o incentivo de diferir no tempo os custos políticos da despesa realizada, assim preferindo recorrer à emissão de dívida pública relativamente à alternativa de recorrer a impostos presentes. Podem assim racionalizar-se as restrições decorrentes do Pacto de Estabilidade – Macedo (1996).

A captura de recursos do sector privado por parte da administração pública comporta um ónus político que recai sobre os dirigentes eleitos. O sistema de transferências intergovernamentais destrói a correspondência entre custo e benefício políticos dos recursos capturados, na medida em que aquele permanece no nível governamental que cobra impostos e paga as transferências (tipicamente, a administração central) e o benefício político passa para os níveis governamentais que recebem as transferências e com elas fazem a despesa pública. Ora a estrutura das receitas fornece indicações interessantes sobre a partilha do risco de medidas impopulares entre dirigentes

¹⁶ Esta segunda via é muito comum nos EUA – Poterba e Rueben (1997).

¹⁷ Esta autonomia política depende inversamente da existência de: (i) restrições quantitativas ao endividamento; (ii) restrições à utilização dos fundos resultantes do endividamento; e (iii) restrições legais que façam a aprovação da emissão de nova dívida depender da obtenção de maiorias qualificadas nas assembleias regionais ou locais.

centrais, por um lado, e dirigentes regionais e locais, por outro. A este propósito, encontramos na Europa os dois extremos no chamado grupo do Mar do Norte. De um lado, temos o Benelux e os Estados insulares cujos governos subnacionais são financiados basicamente através de transferências provenientes da administração central. No pólo oposto, localizamos a Escandinávia e os países de língua germânica, onde as autoridades regionais e locais enfrentam maior responsabilização eleitoral já que dependem essencialmente de impostos e taxas.

As despesas correntes dominam a estrutura de gastos das administrações subnacionais, em particular nos governos regionais. Portugal é claramente o Estado-membro onde as despesas de capital denotam maior importância relativa. Quanto às funções desempenhadas pelas administrações subnacionais, há a registar o papel de liderança que a Educação e a Segurança Social assumem a nível regional (Áustria e Alemanha); ao nível local, a heterogeneidade parece ser a regra, não emergindo nenhum padrão dominante.

A estrutura de gastos dos governos locais na União Europeia parece, no entanto, revelar que estes aplicam recursos a prover bens públicos genuinamente locais mas também na provisão de bens públicos geradores de consideráveis efeitos externos positivos, como são os casos da Segurança Social e da Saúde. Como é sabido, o incentivo natural dos governos locais para fornecer este segundo tipo de bens é baixo, pelo que a elevada importância relativa que aquelas funções possuem nalguns países leva a suspeitar que tal se deve à existência de mandatos de delegação de competências dos respectivos governos centrais.

Na generalidade dos países europeus, os governos subnacionais não recorrem ao endividamento como forma de financiamento de défices correntes (a excepção é a Dinamarca). Aliás, o endividamento subnacional é pouco significativo enquanto instrumento de financiamento, embora seja perceptível uma importância relativa maior nos estados mais descentralizados em relação aos estados unitários. A pouca expressão da dívida pública subnacional pode dever-se a restrições de natureza institucional. O efeito dessas restrições sobre os prémios de risco de obrigações municipais na Europa relativamente aos EUA seria um dos aspectos interessantes que valeria a pena aprofundar, sendo no entanto necessário dispor de uma base informacional mais alargada do que a actual para o fazer.

Bibliografia

ALESINA, Alberto e PEROTTI, Roberto (1996), "Fiscal Discipline and the Budget Process", *The American Economic Review*, vol. 86, n.º 2, pp. 401-407.

- ATKINSON, Anthony B. e STIGLITZ, Joseph E. (1987), *Lectures on Public Economics*, international edition, Singapore: McGraw-Hill.
- BALEIRAS, Rui N. (1997a), *Local Finance in Portugal*, não publicado, relatório preliminar do projecto de investigação "Financiamento de Cidades e Regiões", patrocinado pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Setembro, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.
- BALEIRAS, Rui N. (1997b), "Electoral Defeats and Local Political Expenditure Cycles", *Economics Letters*, vol. 56, Outubro, pp. 201-207.
- BRENNAN, Geoffrey e BUCHANAN, James M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Nova Iorque: Cambridge University Press.
- BUCHANAN, James M. (1997), "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", *Public Choice*, vol. 90, n.º 1-4, pp. 117-138.
- CORSETTI, Giancarlo e ROUBINI, Nouriel (1996), "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules", *The American Economic Review*, vol. 86, n.º 2, pp. 408-413.
- DAFFLON, Bernard (1996), "The Requirement of a Balanced Local Budget: Theory and Evidence from the Swiss Experience", in Giancarlo Pola, George France e Rosella Levaggi (eds.), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, pp. 228-250, Cheltenham (R.U.): Edward Elgar.
- GRAMLICH, Edward M. (1995), "The Politics and Economics of Budget Deficit Control: Policy Questions and Research Questions", in Jeffrey S. Banks e Eric A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*, pp. 171-190, Nova Iorque: Cambridge University Press.
- HAUSMAN, Ricardo (1997), *Fiscal Institutions for Decentralizing Democracies: Which Way to Go?*, artigo apresentado no 8.º "International Forum on Latin American Perspectives", Novembro, Paris: IADB-OCDE.
- HENDERSON, J. Vernon (1985), *Economic Theory and the Cities*, segunda edição, Orlando: Academic Press.
- JONES, Mark, SANGUINETTI, Pablo e TOMMASI, Mariano (1997), *Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces*, artigo apresentado na conferência "Fiscal Institutions and Fiscal Performance – Perspectives for EMU" organizada pelo CEI-NBER, Junho, Bona.
- MACEDO, Jorge B. (1996), *A European Monetary Union of Nations, Regions and Cities*, artigo apresentado em conferência organizada pela Fiat UK, Julho, Palermo.
- MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. (1980), *Public Finance in Theory and Practice*, terceira edição, Tóquio: Mc-Graw-Hill.
- O'SULLIVAN, Arthur (1996), *Urban Economics*, terceira edição, Chicago: Irwin.
- OATES, Wallace E. (1989), "Searching for Leviathan: a Reply and Some Further Reflections", *The American Economic Review*, vol. 79, n.º 3, pp. 578-583.

- POTERBA, James M. (1996), "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States", *The American Economic Review*, vol. 86, n.º 2, pp. 395-400.
- POTERBA, James M. e RUEBEN, Kim S. (1997), *State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market*, artigo apresentado na conferência "Fiscal Institutions and Fiscal Performance – Perspectives for EMU" organizada pelo CEI-NBER, Junho, Bona.
- RAUSCHER, Michael (1997), *Interjurisdictional Competition and the Efficiency of the Public Sector: the Triumph of the Market over the State?*, Discussion Paper n.º 1624, Abril, Londres: Centre for Economic Policy Research, International Trade research programme.
- RAZZOLINI, Laura e SHUGHART, William F., II (1997), "On the (Relative) Unimportance of a Balanced Budget", *Public Choice*, vol. 90, n.ºs 1-4, pp. 215-233.
- ROSEN, Harvey S. (1995), *Public Finance*, quarta edição, Chicago: Irwin.
- SÖDERSTRÖM, Lars (1991), "Fiscal Federalism: The Nordic Countries' Style", in Rémy Prud'homme (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Actas do 46.º Congresso do "International Institute of Public Finance" (Bruxelas, 1990), pp. 37-53, Haia e Koenigstein (Alemanha): Foundation Journal Public Finance.
- STEIN, Ernesto, TALVI, Ernesto e GRISANTI, Alejandro (1997), *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience*, artigo apresentado na conferência "Fiscal Institutions and Fiscal Performance – Perspectives for EMU" organizada pelo CEI-NBER, Junho, Bona.
- TABELLINI, Guido e ALESINA, Alberto (1990), "Voting on the Budget Deficit", *The American Economic Review*, vol. 80, n.º 1, pp. 37-49.
- WILDASIN, David E. (1987), "Theoretical Analysis of Local Public Economics", in Edwin S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. II (Urban Economics), pp. 1131-1178, Amesterdão: Elsevier Science.