



**Fatores explicativos e consequências económicas do federalismo
orçamental**

por

Ricardo André Teixeira Peixoto

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Economia pela Faculdade
de Economia do Porto

Orientado por:

Maria Manuel Pinho

Setembro de 2014

Breve nota biográfica

Ricardo André Teixeira Peixoto nasceu no primeiro dia de outubro de 1991 na cidade do Porto. Os primeiros quatro anos da vida escolar foram realizados nesta mesma cidade, apesar de já se ter havido mudado para Fânzeres, nos arredores de Gondomar. Os restantes anos letivos pré-universitários foram realizados em Rio Tinto – Escola EB 2,3 de Rio Tinto nº1 e na Escola Secundária de Rio Tinto (local onde o interesse pela economia cresceu e se desenvolveu).

Dada a razão atrás descrita, ingressa em 2009 na licenciatura em Economia da Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP-UP), tendo concluído este primeiro ciclo de estudos em 2012. Em resultado da licenciatura ter desenvolvido o seu interesse pela economia, decide, nesse mesmo ano, inscrever-se no mestrado em Economia na mesma instituição de ensino. Esta dissertação insere-se no seu plano de estudos.

Paralelamente com a vida de estudante, realça-se o seu interesse pelo desporto que fez parte de grande parte da sua vida, o karaté.

Agradecimentos

Uma dissertação de mestrado requer muito empenho e dedicação da parte do mestrando. Todavia, sem a presença, os conselhos e o interesse das pessoas que nos rodeiam este desafio torna-se ainda mais complicado.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha orientadora, a professora Maria Manuel Pinho. É de salientar que esteve sempre disponível para as minhas questões e para as minhas dúvidas. A sua clarividência, rigor e empenho acrescentou bastante a esta dissertação, já a sua dedicação contribuiu consideravelmente para a minha ânsia de descobrir e explorar cada vez mais.

Também gostaria de agradecer à minha família pelo apoio emocional. Especialmente aos meus pais que sempre foram um exemplo para mim e que sempre me deram a possibilidade de poder lutar pelos meus objetivos. Gostaria de expressar também a minha gratidão em particular para com o meu tio Carlos. Neste momento não se encontra muito presente na minha vida mas durante a maior parte desta foi inesgotável a incrementar-me a necessidade de conhecer cada vez mais. Sem esse contributo, certamente, não teria atingido aquilo que já consegui em termos académicos.

Finalmente gostava de salientar a importância que os meus amigos (tanto do secundário como da faculdade) tiveram ao longo deste ano letivo. Gostaria de nomear dois nomes: Ester e Octávio. A Ester sempre disponível para me ouvir e escutar as mais recentes novidades do meu estudo e o Octávio sempre disponível para me ajudar, para apresentar possíveis sugestões, a primeira pessoa a quem recorria, a primeira pessoa a escutar as novidades de quando o trabalho diário era bem-sucedido e que me reconfortava quando corria mal.

Resumo

O termo federalismo orçamental não deve ser confundido com federalismo político. O federalismo orçamental, comumente apelidado de descentralização orçamental, centra-se numa estruturação do setor público e nos ganhos decorrentes de certas atividades públicas serem desenvolvidas por órgãos governativos estaduais, regionais ou locais.

A partir de meados da década de 90, a literatura começou a interrogar-se sobre as consequências empíricas das decisões de descentralização orçamental no crescimento económico e na sustentabilidade das finanças públicas de um país. O foco desta dissertação é averiguar a hipótese de a relação ser não linear entre as variáveis supracitadas, pretendendo demonstrar que o pressuposto que a literatura maioritariamente segue (relação linear) não é verdadeiro. Para uma análise mais rigorosa e realista, teve-se em conta a teoria dos clubes e uma análise fatorial aglomeradora das várias vertentes da descentralização – orçamental, administrativa e política – para alcançar esse objetivo. Esta análise beneficiou da construção de raiz de uma variável simples de carácter político, obtida através do compêndio das análises realizadas por diversos autores, e permitiu obter uma variável compósita relativa de grau de descentralização orçamental.

Esta variável compósita é a base para um estudo a três fases: 1) o que explica o grau de descentralização orçamental e qual o impacto da descentralização orçamental sobre 2) o crescimento económico e 3) as finanças públicas, procurando demonstrar a suprarreferida existência de uma relação não linear. Conclui-se que variáveis tão diversas quanto a população residente, a população urbana, a ideologia governativa, a participação em eleições legislativas e os gastos públicos influenciam a descentralização orçamental e que as relações da descentralização orçamental com as variáveis económicas e orçamentais não são lineares.

Códigos JEL: C23; H72; H77

Palavras-chave: Federalismo; federalismo orçamental; descentralização orçamental; crescimento económico; finanças públicas

Abstract

The term fiscal federalism should not be interpreted as political federalism. Fiscal federalism, also known as fiscal decentralization, centres itself on the public sector structure and the gains resulting from allocating certain public activities to state, regional or local governments.

Since the middle of the nineties, the literature started to ask itself which are the empirical consequences of the decisions on fiscal decentralization in the economic growth and the sustainability of public finance of a country. The goal of this thesis is to investigate the hypothesis of a nonlinear relationship between these variables. So, if it is true it is demonstrated that the assumption usually present in the literature (linear relationship) is wrong. For a more rigorous and realistic analysis, this dissertation took in account the theory of clubs and a factor analysis based on several components of decentralization – fiscal, administrative and political – to reach this objective. This analysis benefits from our own construction of a political variable, obtained through the compendium of several authors' analyses, and allowed the extraction of a composite variable on the degree of fiscal decentralization.

This composite variable is the support of a three-step analysis: 1) the determinants of the different levels of fiscal decentralization and which is the impact of fiscal decentralization on 2) economic growth and 3) public finance, attempting to show the aforementioned existence of a nonlinear relationship. We concluded that different variables like the resident population, urban population, governing ideology or public spending have influence on fiscal decentralization and that the relationships between fiscal decentralization and economic and fiscal variables are nonlinear.

JEL-code: C23; H72; H77

Key-words: Federalism; fiscal federalism; fiscal decentralization; economic growth; public finance

Índice de conteúdos

Breve nota biográfica.....	i
Agradecimentos	ii
Resumo	iii
<i>Abstract</i>	iv
Índice de conteúdos	v
Índice de tabelas.....	vii
Índice de figuras.....	viii
Introdução	1
1. O federalismo como organização política	3
1.1. Noções de federalismo: características e princípios.....	3
1.2. Federalismo e outras formas de organização política	6
1.3. Análise motivacional e histórica	8
1.4. Federalismo e intergovernamentalismo: o contexto europeu.....	10
1.5. Tipologia de países: federais, semifederais e unitários	11
2. O enquadramento concetual do federalismo orçamental	13
2.1. Introdução ao federalismo orçamental	13
2.2. Pioneiros da descentralização orçamental.....	15
2.2.1. Modelo de Tiebout	15
2.2.2. Teorema da descentralização de Oates.....	19
2.3. Abordagens de segunda geração	21
2.4. Competências orçamentais num Estado descentralizado.....	22
2.5. Aplicação da teoria dos clubes: dimensão e quantidade ótimas	25
2.6. Teoria dos clubes e União Europeia.....	27
3. As consequências económicas do federalismo orçamental.....	30
3.1. Crescimento económico	30
3.2. Sustentabilidade das finanças públicas	34
4. Avaliação das causas e consequências do federalismo orçamental	39
4.1. Medição da descentralização orçamental.....	39
4.2. Fatores explicativos da descentralização orçamental.....	46
4.3. Efeitos económicos do federalismo orçamental.....	52

5. Conclusões e desenvolvimentos futuros.....	62
Referências.....	65
Anexo 1 – Tipologia de países.....	69
Anexo 2 – Grau de descentralização orçamental por país, 2000-2011.....	74
Anexo 3 – Dimensões da descentralização por país, 2000-2011.....	75
Anexo 4 – Variáveis, fonte e respetivo descritivo.....	76
Anexo 5 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas.....	78

Índice de tabelas

Tabela 1. Classificação dos bens	25
Tabela 2. Efeitos da descentralização orçamental sobre o crescimento económico.....	31
Tabela 3. Efeitos da descentralização orçamental sobre a sustentabilidade das finanças públicas.....	35
Tabela 4. Variáveis e estatísticas descritivas	41
Tabela 5. Variância explicada.....	41
Tabela 6. Dimensões de descentralização: pesos fatoriais e coeficientes associados às variáveis de base	42
Tabela 7. Teste de Hausman – descentralização orçamental.....	48
Tabela 8. Resultados da estimação para a descentralização orçamental	50
Tabela 9. Teste de Hausman – crescimento económico	54
Tabela 10. Resultados da estimação para o crescimento económico	55
Tabela 11. Teste de Hausman – finanças públicas	57
Tabela 12. Resultados da estimação para a dívida pública.....	58
Tabela 13. Resultados da estimação para o saldo orçamental	60

Índice de figuras

Figura 1. Formas de organização hierarquizadas pelo grau de descentralização/ centralização	7
Figura 2. Ilustração do teorema da descentralização de Oates	19
Figura 3. Representação da teoria dos clubes aplicada a um bem público local	26
Figura 4. Grau de descentralização orçamental, 2000-2011	43
Figura 5. Grau de descentralização orçamental e grau de descentralização administrativa, 2000-2011	45
Figura 6. Grau de descentralização orçamental e grau de descentralização política, 2000-2011	46
Figura 7. Descentralização orçamental e crescimento económico, 2000-2011	53
Figura 8. Descentralização orçamental e dívida pública, 2000-2011	53

Introdução

Os Estados Unidos da América, a Suíça e a Alemanha são exemplos de federações. Estes países foram menos afetados pela crise financeira iniciada em 2007/2008 do que a maior parte dos Estados unitários europeus. Na União Europeia (UE), o regime político é diferente: cada Estado-membro é soberano, apesar da existência de um governo supranacional. Será que essa diferença foi e voltará a ser fulcral na forma como as finanças públicas e a economia evoluem?

O conceito de federalismo orçamental cresceu ao longo do século passado, com diversas abordagens acerca do funcionamento de um Estado federal, sem serem abordadas as consequências financeiras e económicas deste tipo de organização da administração pública. Com efeito, apenas com o início deste século se começou a estudar a problemática da interferência sobre o crescimento económico e as finanças públicas. Grande parte dos autores, como Eichenberger e Stadelmann (2010) ou Feld e Schnellenbach (2011), tentam demonstrar que existe uma relação monótona entre federalismo orçamental e o desempenho económico e orçamental. Todavia, essa relação não tem de ser monótona, podendo haver um grau de descentralização orçamental ótimo (Thiessen, 2003).

Assim, esta dissertação procura estudar as causas e consequências do federalismo orçamental, respondendo às seguintes questões: 1) quais serão os fatores intrínsecos a determinada nação que propiciam o federalismo orçamental? 2) em que condições o federalismo orçamental poderá impulsionar o crescimento económico? 3) em que condições o federalismo orçamental poderá resolver ou atenuar um problema de insustentabilidade das finanças públicas? Tentar-se-á que estas questões sejam acompanhadas com proximidade pela situação de impasse atualmente vivida no seio da UE e discutir se os objetivos macroeconómicos que uma nação tem devem ter em conta o grau de descentralização orçamental de um país.

Os primeiros três capítulos desta dissertação serão de revisão de literatura. O primeiro capítulo centrar-se-á na análise do federalismo enquanto regime político, caracterizando-o e distinguindo de outros tipos de organização governativa. Irá ser englobada neste capítulo uma abordagem para a definição dos casos dos países politicamente federais como base de sustentação para a abordagem empírica do capítulo

4. Num segundo capítulo, discutir-se-á um dos pontos basilares do federalismo político (mas que pode acontecer sem um regime federal) – o federalismo orçamental; definir-se-á este conceito e explorar-se-ão os grandes modelos que suportam esta teoria. No capítulo 3, abordar-se-ão as implicações que o federalismo orçamental tem nas variáveis económicas: crescimento económico e sustentabilidade das finanças públicas, discutindo-se as abordagens dos diferentes autores.

Seguidamente, a abordagem empírica explorará o mecanismo causa/efeito associado ao federalismo orçamental, com base em três fases. Primeiramente, construir-se-á uma variável compósita (utilizando a análise do capítulo 1) próxima daquela que fora realizada por Schneider (2003) para medir de uma forma mais correta a descentralização orçamental. Numa segunda fase, analisar-se-ão os fatores que determinam/influenciam a descentralização orçamental utilizando para isso tanto a variável compósita calculada no ponto anterior como a proporção da despesa da administração pública regional e local no total da despesa da administração pública. A variável compósita supracitada relativa ao grau de descentralização orçamental passará a ser uma variável explicativa na fase seguinte. A terceira fase dividir-se-á em dois subpontos: impacto no crescimento económico e sustentabilidade das finanças públicas. No primeiro subponto, pretende-se estudar o efeito da descentralização orçamental sobre o crescimento económico dos países. A investigação poderá vir a ser complementada com análises exploratórias dos dados como, por exemplo, a relação côncava entre federalismo orçamental e crescimento económico evidenciada por Thiessen (2003) (com a inovação de trazer a teoria dos clubes, explorada em 1956 por Tiebout, para esta análise). Na quarta fase, o estudo debruça-se sobre a disciplina orçamental. Com a avaliação da influência da descentralização orçamental sobre o crescimento económico e as contas públicas, pretende-se averiguar se existe um grau de descentralização orçamental que maximiza o crescimento económico e um que minimiza o desequilíbrio orçamental. Por fim, dar-se-á por concluída a dissertação com a síntese dos pontos-chave deste trabalho e a sugestão de desenvolvimentos futuros.

1. O federalismo como organização política

“Over 56% of the world’s democratic citizens (those living in states with multi-party competition) live in federal polities at the outset of the twenty-first century” (Gerring *et al.*, 2006: 2)

1.1. Noções de federalismo: características e princípios

Apesar do federalismo ser uma organização política antiga e em franca expansão nos séculos XIX e XX (Riker, 1996 e Alves, 2009), a verdade é que a sua definição é algo pouco consensual para teóricos de economia, ciência política ou até geografia. A definição é mutável de acordo com o período de tempo ou o local (Dikshit, 1971; Auer, 2005 e Alves, 2009).

Para autores como Gerring *et al.* (2006), existem atualmente três tipos de Estados: os federais, os semifederais e os unitários. Neste contexto, existem aspetos comuns a todos os Estados federais. Sendo assim, um Estado federal assenta num sistema dualista¹ (Riker, 1996) – um governo federal para o país como um todo e governos para cada um dos Estados-membros que compõem a federação. Estes dois tipos de governo vão cada qual desempenhar as tarefas que lhes são atribuídas, cooperando mas acima de tudo respeitando a autonomia dos diferentes Estados-membros (Auer, 2005 e Baier, 2005). Auer (2005: 423) tem uma conclusão muito interessante: *“Both have to work together, through a set of specific procedures, in order to accomplish their respective goals”*.

Verdadeiramente, os Estados-membros de um Estado federal não são independentes mas há alguma descentralização de tarefas que respeita alguma soberania de decisões sobre o seu próprio território (Riker, 1996 e Gerring *et al.*, 2006). As regiões são diferentes entre si, mas têm algo em comum que as une. Quando essas regiões têm uma identidade muito própria, o federalismo tenderá a ser mais descentralizador, ao passo que, se as identidades forem muito próximas, o Estado federal tende a ser mais centralista (Dikshit, 1971 e Blume e Voigt, 2011).

¹ Alegoricamente, Dikshit (1971) compara este sistema com um bolo com duas camadas.

Apesar das diferenças que podem ser observadas, por exemplo, entre o Estado federal nos EUA e na Suíça, o sistema federal obedece a um conjunto de princípios que têm de ser respeitados: autonomia, participação, cooperação e subsidiariedade. Começando pela autonomia, cada Estado-membro deve ter capacidade de autoafirmação (cada região pode declarar-se existente juridicamente), autodefinição (cada região tem o poder de definir os seus próprios limites), autodeterminação (pode escolher se quer pertencer a esse Estado supranacional ou a outro), auto-organização (tem constituição própria) e de autogestão em algumas matérias (Alves, 2009). Auer (2005: 423) chega a dizer: “*They are just like sovereign states, without being sovereign states*”. Outro princípio é a participação: cada Estado-membro tem o direito de participar nas decisões conjuntas já que os seus concidadãos pertencem ao Estado federal e ambos os governos podem cooperar (Auer, 2005 e Alves, 2009). A subsidiariedade diz respeito à possibilidade de cada Estado cumprir as suas funções sem intervenção do Estado central/federal mas, quando a intervenção se mostra mais vantajosa, a função deve ser exercida pelo Estado federal (Auer, 2005 e Alves, 2009).

Mas tão importantes como os aspetos basilares do federalismo presentes nos parágrafos acima são as noções de democracia e de constituição (Auer, 2005; Baier, 2005 e Blume e Voigt, 2011). A questão constitucional está desde o século XIX extremamente ligada à questão federal (Riker, 1996 e Auer, 2005), certamente por influência da questão histórica americana ou helvética. Para Auer (2005), a constituição de um Estado federal deve pressupor três questões a mais do que uma constituição de um Estado unitário: definição das unidades que constituem o Estado federal, a distribuição dos poderes entre governos federal e estadual e como resolver possíveis conflitos nessa ordem. Sobre o primeiro ponto, este tipo de constituição deve enumerar os Estados que compõem o Estado federal, para salvaguardar a sua identidade. Para o segundo ponto, a constituição deve distinguir o poder estadual do federal, enumerando as competências de um, deixando implícitas as funções do outro, ou fazendo a enumeração das tarefas dos dois governos. Normalmente, as tarefas de defesa nacional, direito penal, política económica, proteção social e negócios estrangeiros estão alocadas ao governo federal. Por último e de grande importância, encontra-se o carácter da constituição como um mecanismo que solucione a luta de poderes entre os vários níveis de governo (Benz e Colino, 2011). Prosseguindo a análise de Auer (2005), uma forma

de ultrapassar os problemas entre níveis de governo pode ser através do princípio da subordinação do local ao nacional. Apesar desta possível solução, Auer (2005) argumenta que a melhor forma de pôr termo a conflitos é recorrer-se ao Tribunal Constitucional. Este tribunal supremo é intrínseco a uma constituição (largamente de caráter federal, pois constatam-se mais casos de tribunais constitucionais em Estados federais, com pontuais exceções como o caso português). O governo ou unidade constituinte que se sente injustiçada recorre ao Tribunal Constitucional e este decide quem tem a competência nessa matéria. Sem uma constituição com estes elementos, o federalismo resumir-se-ia à existência de um Estado descentralizado (Riker, 1996).

Porém, a constituição federal não deve permanecer imutável depois de ser aprovada já que os governantes têm de ter em conta a evolução da sociedade e da economia e responder à pressão para descentralizar ou centralizar (Auer, 2005). Benz e Colino (2011) salientam as 110 emendas constitucionais efetuadas na Suíça desde que a sua constituição está em vigor (1891). Segundo os autores, se não se consegue fazer alterações constitucionais, tem que se ser criativo e abrir a possibilidade de realizar reformas extraconstitucionais (como na Austrália).

Vistos os pontos em que os Estados federais são mais homogêneos, há que verificar as características que um Estado federal pode adotar em maior ou menor amplitude. Um Estado federal, para Gerring *et al.* (2006), pode ser caracterizado tendo em conta a competição entre os governos subnacionais, o federalismo orçamental (interesse central desta dissertação), o direito de veto, a prestação de contas e a dimensão do governo federal.

Há autores que argumentam que em alguns casos há uma espécie de mercado livre (entre Estados-membros) em que os cidadãos descontentes com a governação trocam de Estados, criando incentivo a uma governação correta. Por outro lado, os críticos argumentam que isso não é passível de acontecer (o fator capital não é móvel e, simplesmente, não se encontra mobilidade no fator trabalho).

Em Estados federais, pode haver forças de veto que criam dificuldade na adoção de políticas, pois a aprovação de uma lei ou de uma política depende de um acordo abrangente em termos federais. Uma vez integrado num Estado federal, é árduo para um Estado-membro implementar medidas e, por isso, é necessário garantir a sustentabilidade económica e financeira e providenciar uma boa governação. Se se

partir para um Estado federal com um bom *status quo*, os contribuintes não precisam de reechar tanto possíveis medidas, já que está criada a percepção de estabilidade, como é o caso da Suíça. Com um mau *status quo*, o sistema só serve para perpetuar más políticas (Gerring *et al.*, 2006), como é o caso do Brasil.

Gerring *et al.* (2006) salientam que os cidadãos responsabilizam tanto mais os governos dos Estados-membros, quanto mais autonomia estes tiverem, bem como são mais conscientes da forma como responsabilizam governos estaduais por políticas locais e o governo federal por políticas supraestaduais. A diferenciação de responsabilidade cria partidos regionais e divisões nos grandes partidos nacionais. Esta situação gera uma maior democratização da sociedade.

A dimensão do governo federal tenderá a ser tanto menor, quanto mais descentralizado for o Estado federal. Esta situação acontece sem prejuízo aparente para a qualidade da governação, já que não há evidência estatística que permita concluir tal consequência (Gerring *et al.*, 2006).

1.2. Federalismo e outras formas de organização política

Revista a base teórica e prática do federalismo político, é necessário esclarecer algumas diferenças entre federalismo e outras formas de organização política.

No contexto democrático, o Estado federal difere do Estado descentralizado por causa da existência de uma constituição para cada Estado-membro para além de uma constituição federal (Alves, 2009). Assim, num Estado descentralizado, a autonomia dos Estados-membros pode a qualquer momento ser posta em causa devido à ausência de uma constituição própria (Gerring *et al.*, 2006).

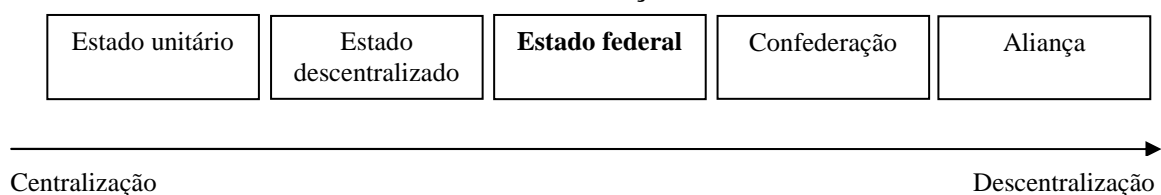
Por seu turno, a grande diferença entre um Estado unitário e um Estado federal é a de que, no primeiro, o governo nacional exerce todas as funções e decisões de política (Riker, 1996), ignorando as características das diferentes regiões (Dikshit, 1971). Riker (1996) vai mais além, dizendo que a região abdica de poder para um regime imperial.

Dikshit (1971) analisa as diferenças entre uma aliança/união e um Estado federal. Os diferentes Estados-membros de uma aliança são soberanos, existindo apenas a aliança para aplicar as decisões. Neste caso, o governo supraestadual não tem qualquer poder decisório. Quanto mais as decisões estiverem centradas nos governos estaduais

(periferização), mais o federalismo se aproxima de uma aliança. Contrariamente, quanto mais as decisões estiverem centralizadas, mais o regime se aproxima de um Estado unitário. Assim, pode dizer-se que estes dois últimos casos – Estado unitário e aliança – são os antípodas um do outro (Riker, 1996).

Certamente, a distinção mais ténue ou porventura mais difícil de explicar é entre federação e confederação. De facto, na história, estes termos têm vindo a ser usados indiferenciadamente. O Canadá e a Suíça definem-se como confederações e são na realidade federações. Numa confederação, não há uma constituição supraestadual, sendo as suas estruturas supraestaduais bastante débeis (Alves, 2009). A manutenção da soberania dos Estados-membros (Barry, 2004) faz com que não haja contacto algum, nem sentimento de presença das pessoas para com o governo supranacional (Dikshit, 1971). A maior parte dos autores argumenta que, nos primeiros anos após a independência, os Estados Unidos da América eram uma confederação.

Figura 1. Formas de organização hierarquizadas pelo grau de descentralização/centralização



Fonte: Elaboração própria a partir de Alves (2009).

Um Estado federal traz aos Estados-membros que o constituem alguns pontos favoráveis e outros pontos desfavoráveis. Uma crescente integração resultante da criação de um Estado federal poderá em termos económicos incentivar o estreitamento de relações económicas interestaduais, defender a autonomia do Estado-membro, aumentar a responsabilização dos cidadãos eleitos para com os seus eleitores, aumentando a interligação entre a política e os cidadãos através de possíveis referendos, como na Suíça (Alves, 2009), e com boa governação beneficia dos vetos políticos (*veto points*), que podem inviabilizar decisões tomadas pelos governos locais, estaduais ou nacionais (o ator desse veto político pode ser o tribunal constitucional que tem uma grande força em países federais). Assim, os vetos políticos tendem a impossibilitar más

medidas em países com boa governação e impossibilitar boas medidas em países com má governação (Gerring *et al.*, 2006).

Os inconvenientes, comparando com um Estado centralista, são descritos como sendo a maior complexidade e consequente perda de flexibilidade (Alves, 2009) e o desaproveitamento de eventuais economias de escala e de gama comparando com um Estado centralista (Gerring *et al.*, 2006). Mas qualquer limitação pode ser combatida com a escolha de um desenho federal o mais compatível possível com a situação em causa (Alves, 2009).

1.3. Análise motivacional e histórica

Historicamente, os federalismos modernos têm surgido devido a motivos militares. Em concreto, os motivos militares podem assentar em quatro ordens de ideias: várias regiões ou Estados podem querer formar um federalismo por autodeterminação (são exemplos deste tipo de motivação os Países Baixos e os Estados Unidos Latinos para derrubar a opressão espanhola e os Estados Unidos da América contra a dependência do Reino Unido); resistência contra potências imperiais vizinhas (Suíça contra os Habsburgos, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas contra o capitalismo ocidental, Canadá contra uma possível invasão dos Estados Unidos da América e Austrália contra o Japão durante a Segunda Guerra Mundial); para formar um grande império (Jugoslávia) e para evitar guerras (Império Austro-Húngaro e Reino Unido) (Riker, 1996 e Alves, 2009).

Quando estes objetivos militares fracassavam ou se mostravam sem real fundamentação, normalmente os Estados federais também claudicavam (Riker, 1996). Muitas das tentativas de federações sobressaem de antigas colónias britânicas que tentavam replicar o sucesso de outras antigas colónias britânicas como os Estados Unidos da América, o Canadá e a Austrália. Apesar de tentarem fazer uma colagem aos casos anteriores, Nova Zelândia, África do Sul, Paquistão, Índias Ocidentais, Federação das Repúblicas Árabes, Rodésia e em parte a Nigéria falharam o Estado federal; a estas situações, somam-se alguns casos fora do antigo império do Reino Unido: Mali (império francês), Indonésia (império holandês) e Estados Unidos Latinos (império espanhol) (Riker, 1996).

Contudo, as colónias não são um caso único. O fim da guerra fria também marca o fim de alguns Estados federais na Europa de Leste. São os casos da fragmentação da Checoslováquia, da Jugoslávia e o próprio caso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (que verdadeiramente só foi uma federação até à chegada de Lenine) (Riker, 1996). Deveras, o conceito de federalismo é intrínseco ao conceito de democracia, já que a ditadura é incompatível com a partilha de poder que, por sua vez, é essencial num país federal (Dikshit, 1971).

Para Alves (2009), as razões militares foram desaparecendo com o tempo e só federações muito fortes conseguiram manter-se enquanto tal. Um caso de sucesso (que poderia ter seguido os casos de insucesso anteriores) é o Canadá. Aos poucos, a invasão norte-americana tornou-se pouco provável e os canadianos conseguiram substituir a razão militar da sua existência por razões económicas (proteção de indústrias nascentes) (Alves, 2009). No Canadá, a solução passou ainda por uma maior descentralização para evitar rebeliões internas como no francófono Quebec (Riker, 1996). Não apenas no Canadá mas em todo o globo, as razões económicas associadas ao comércio livre começaram a expandir-se (Riker, 1996).

A Segunda Guerra Mundial trouxe imposições de um sistema federal pelas potências vencedoras às potências derrotadas (Alemanha e Áustria). Estes Estados adaptaram-se e anos depois o federalismo tornou-se algo intrínseco (Dikshit, 1971).

Explicitados os motivos para o surgimento do federalismo, urge perguntar como é que se processou a sua evolução. Inicialmente, o sistema federal comportava-se como um sistema a duas velocidades – havia rivalidade entre os níveis de governo no que respeita às políticas a adotar: federalismo competitivo (Dikshit, 1971). Este modelo foi substituído por outro a que se pode chamar federalismo cooperativo (Dikshit, 1971) em que os vários níveis de governo se veem como parceiros. Para o autor, o federalismo cooperativo confunde-se com o próprio conceito de federalismo: “*Indeed, the roots of cooperative federalism are entwined with roots of federalism itself*” (Dikshit, 1971: 104).

Para Alves (2009), a evolução vai mais além do que a cooperação. O autor avalia que os países federais, com o tempo, tornam-se centralistas. Nos EUA, essa tendência é óbvia (70% da despesa pública está concentrada no governo federal). Pelo contrário, Erk e Koning (2010) argumentam que alguns países se têm vindo a

descentralizar e outros a centralizar. A razão prende-se com a diferenciação linguística, pois Estados multilinguísticos têm tendência a descentralizar e países mais linguisticamente homogêneos tendem a centralizar-se. Baier (2005) evidencia essa descentralização no caso canadiano.

1.4. Federalismo e intergovernamentalismo: o contexto europeu

A União Europeia (UE) tem tido uma grande expansão em termos económicos na sua história mas o pilar político não tem evoluído da mesma forma, sendo que a integração política tem-se baseado apenas em tratados e revisões de tratados (Garrett e Tsebelis, 1996 e Alves, 2009). No entanto, para Alves (2009), a adoção da moeda única pode ser o início para um aprofundamento das relações políticas.

Será que o futuro da UE passa por um Estado federal? Para Baier (2005), a instalação desse sistema político é incontornável a breve prazo. Já Auer (2005) argumenta que, para a UE ser um Estado federal, primeiro necessita de se tornar um Estado, ao invés da atual ideia de *union of people and states*. Para o Estado federal ser bem sucedido, a UE terá que aprender com os casos históricos de federalismo (Auer, 2005 e Baier, 2005) e até com as visões antifederais e não o tem feito (Barry, 2004). Mas, como em qualquer outra federação, a criação de uma constituição federal supraestadual² é essencial (Auer, 2005; Alves, 2009 e Benz e Colino, 2011), pois sem este elemento, apenas se está perante um estado descentralizado.

No seio da sociedade europeia, tem-se vivido um medo do termo federalismo que leva a que a discussão sobre o tema tenha vindo a ser muito negligenciada (Auer, 2005 e Alves, 2009). Há três receios que atormentam alguma população da UE: federalismo é centralismo (mas não o é, embora a própria evolução e integração possa ter induzido em erro); federalismo significa perda total de soberania (há modificações mas a delegação de poderes é intrínseca ao federalismo, para além de poderem existir muitos modelos); submissão dos pequenos países aos grandes (ainda é maior no Estado atual da UE) (Alves, 2009). Importa notar que este último ponto não é consensual: para Garrett e Tsebelis (1996), no estado atual da UE, as decisões de voto prejudicam os grandes (e vão prejudicar cada vez mais com o alargamento).

² Recorde-se que a Constituição Europeia foi discutida sem sucesso no seio da UE entre 2004 e 2005.

A literatura tipicamente chama intergovernamentalismo ao estado atual da UE. Este tipo de modelo atribui competências muito abrangentes ao Conselho Europeu. Este acaba por ter a forma de reuniões entre os diversos governos dos Estados-membros que colaboram para chegar a acordos (Garrett e Tsebelis, 1996 e Alves, 2009). É muito similar à ideia de aliança atrás descrita. Este modelo tem as faculdades de haver uma menor transferência de poderes, de criar a necessidade de se alcançar consensos e de preservar o conceito de Estado-nação dos Estados-membros da UE (Alves, 2009). Todavia, as desvantagens do intergovernamentalismo são de maior magnitude: o modelo está assente em consensos que podem fazer preferir a melhor opção e incentivar a criação de lóbis; o modelo está assente em potenciais conflitos de interesses entre países grandes e pequenos; o modelo está associado a uma menor democratização (distanciação da população para com as políticas); tem-se verificado a acumulação sistemática de tratados e constata-se uma fundamentação teórica e uma organização institucional da União pobres, com pouca relevância das instituições europeias (Garrett e Tsebelis, 1996 e Alves, 2009).

Já se mostrou o caráter intergovernamentalista do Conselho Europeu. Se se entregar grande responsabilidade à Comissão Europeia, a União aparentará ser um Estado centralista; se for ao Parlamento Europeu, aproximar-se-á de um Estado federal (Alves, 2009). Auer (2005) acredita que vai ser dada uma importância cada vez maior ao parlamento (e uma consequente abertura ao federalismo); todavia, esta situação poderá não surgir a breve trecho. Mas a evolução deverá ser mais abrangente do que o mero sistema político – a regra de unanimidade deverá cair sem a aplicação de uma regra de maioria mas sim de um sistema de referendo ao povo similar ao helvético (Barry, 2004).

1.5. Tipologia de países: federais, semifederais e unitários

Discutidas as condições para se considerar um país federal, procedeu-se à compilação de uma base de dados englobando todos os países do mundo que são Estados-membros ou observadores da Organização das Nações Unidas (ONU), num total de 196 países. Foram considerados nove contributos diferentes (Elazar, 1996; Alvarez *et al.*, 1999; Derbyshire e Derbyshire, 1999; Watts, 1999; Hicken e Kasuya,

2003; Thiessen, 2003; Griffiths, 2005; Inman, 2008 e Armingeon *et al.*, 2013) e atribuiu-se uma ponderação igual a cada um para se ter uma visão mais fiel de quais são os países que têm um regime político federal (Anexo 1).

Para isso, atribuiu-se o valor 1 se o autor considerou tratar-se de um país federal, 0,5 se o país foi considerado semifederal e 0 se o país foi considerado, pelo autor, como um país unitário. Não se atribuiu classificação nenhuma se o país não figurava na lista de países analisados pelo autor ou, se à data do estudo, o país ainda não era independente. Seguidamente, procedeu-se, para cada país, a uma média aritmética simples (em %) dos registos existentes. Essa média aritmética figura na coluna “rácio” do Anexo 1. Da coluna “regime”, consta a classificação proposta nesta dissertação: F (se o país é considerado federal), S (se é considerado semifederal) e U (se é considerado unitário). Esta classificação é realizada de acordo com o valor que consta na coluna “rácio (em %)” : valores entre 66 e 100 resultam num país federal, valores entre 33 e 66 classificam um país de semifederal e valores entre 0 e 33 significam que o país é unitário.

Esta análise permitiu concluir que existem 23 países federais, um país considerado semifederal, sendo os restantes 172 unitários. A lista de países politicamente federais é composta por: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Comores, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos da América, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, St. Kittis e Nevis, Suíça e Venezuela. O país semifederal é a África do Sul, sendo os restantes países do mundo unitários.

2. O enquadramento concetual do federalismo orçamental

“Considere-se uma estrutura de governo hipotética com um governo democraticamente eleito, mas completamente centralizado. Todas as decisões (...) seriam tomadas a partir de um lugar central (Terreiro do Paço para Portugal ou Bruxelas para a UE).” (Pereira et al., 2012: 322)

2.1. Introdução ao federalismo orçamental

Clarificada a noção de federalismo enquanto organização política, urge distingui-la da noção de federalismo comumente usada na ciência económica (Alves, 2009). Para os teóricos da economia, é comum a referência ao federalismo orçamental como descentralização orçamental mas, aparte deste, é difícil encontrar consensos no que diz respeito à definição e medição da descentralização (Schneider, 2003). Aliás, Schneider (2003) invoca que a falta de uma definição consistente para a descentralização corrói a própria ideia de descentralização. Para Alves (2009), o federalismo orçamental é uma organização vertical do setor público resultante da descentralização económica. Para Pereira *et al.* (2012), é a análise das relações intergovernamentais entre os diferentes níveis de governo.

Schneider (2003) invoca que, sem transferência de poder e de competências, é impossível haver descentralização; no entanto, deve-se salientar que apesar de essa transferência ser uma característica necessária não é suficiente para a descentralização. Portanto, Schneider (2003) salienta que a descentralização alberga três dimensões: orçamental, administrativa e política. É certo que a dimensão que a esta dissertação mais interessa é a dimensão orçamental, mas como as fronteiras entre as dimensões são muito ténues, vale a pena englobar todas estas vertentes na análise. A descentralização orçamental caracteriza-se pela cedência de competências de cariz orçamental aos governos infranacionais (Schneider, 2003). Este ponto é o âmago do federalismo orçamental. O federalismo orçamental através da descentralização pretende maximizar o bem-estar das populações. O autor sugere que esta descentralização orçamental deve ser medida pelo rácio de despesas e receitas associadas aos governos infranacionais no total do setor público.

Para se perceber a ténue linha que separa as várias dimensões da descentralização, basta explorar o conceito de descentralização administrativa: é caracterizada pela autonomia que cada organismo local tem face ao governo nacional (Schneider, 2003). A autonomia é um dos alicerces bases do federalismo e portanto também da descentralização orçamental. Existe um contínuo na descentralização administrativa que caracteriza o grau de descentralização do menor para o maior (Schneider, 2003): i) desconcentração (dispersão de funções por órgãos dependentes da administração central mas territorialmente dispersos, sendo que o organismo a quem é atribuída essa função não recebe mais autonomia por isso); ii) delegação (transferência de poderes para instituições semiautónomas que não são controladas pelo governo mas continuam sob a sua alçada através de contratos); iii) descentralização em sentido estrito (entidades completamente independentes do poder central). No entanto, Martinez-Vasquez e McNab (2003) não consideram a desconcentração como o grau mais fraco de descentralização. É diferente atribuir a um governo subnacional competências de ordem orçamental (descentralização) de torná-lo um mero “balcão” do governo nacional (desconcentração).

A terceira dimensão expressa por Schneider (2003) é a dimensão política. Esta dimensão é caracterizada pela possibilidade dada pelo governo central aos governos locais de praticarem funções de governação, como a representação, a contestação e a articulação. Esta dimensão da descentralização sucede quando as decisões e os decisores políticos estão distribuídos pelo território de um país, mantendo-se independentes em relação ao Estado central (Schneider, 2003). A grande arma da descentralização política é a representação. Para Schneider (2003), essa representação pode ser atingida a três níveis diferentes: sociedade civil (organismos de âmbito local – com o surgimento de organismos diferentes dos nacionais que respondam às necessidades dos habitantes), partidos políticos (com a existência de eleições locais e de partidos locais – que procuram preocupar-se com situações internas mais prementes do que os partidos nacionais), instituições políticas (com um sistema de negociação de cedência de competências entre os vários níveis de governo). As eleições não significam por si descentralização política mas pressupõe-se que, com as eleições, há legitimidade e consequentemente mais cedência de competências (Schneider, 2003).

Contudo, existem outros conceitos que devem ser clarificados. Para Gerring *et al.* (2006), é importante demonstrar a diferença entre o federalismo orçamental e o federalismo constitucional. O federalismo orçamental é intrínseco ao federalismo constitucional e o contrário não é necessariamente verdade (Voigt e Blume, 2012). Aliás, existe um número limitado de países aos quais se pode chamar federação; porém, a descentralização orçamental em pequeno ou maior grau está presente um pouco por todo o mundo (Pereira *et al.*, 2012).

O objetivo mais relevante da literatura sobre descentralização orçamental é encontrar uma afetação de bens e serviços locais de forma mais eficiente (Martinez-Vasquez e McNab, 2003 e Gerring *et al.*, 2006), de modo a alcançar-se um ótimo orçamental (Alves, 2009). Para Prud'homme (1995), se os Estados-membros tiverem outras competências que não a provisão de bens e serviços locais, esta alocação de diferentes tarefas pode ter efeitos perversos. Todavia, a literatura não é consensual nas conclusões a que chega.

2.2. Pioneiros da descentralização orçamental

A temática da descentralização orçamental pode ser dividida em duas gerações. Uma primeira é caracterizada pelos seus precursores e encontra os principais alicerces teóricos no modelo de Tiebout e no teorema da descentralização de Oates. A segunda geração nasce com as crises latinas, principalmente as crises argentina e brasileira (que ocorreram em países federais) no término do século passado (Oates, 2008 e Sorribas-Navarro, 2011).

2.2.1. Modelo de Tiebout

Sabe-se que um indivíduo tem a possibilidade de usar o seu direito de voto para influenciar as decisões de política que vão ser tomadas no seu Estado mas que o voto não é a única forma de manifestação popular. Uma grande forma de manifestação é a mobilidade entre Estados. É assim que surge um dos grandes baluartes da descentralização orçamental: o modelo de Tiebout, pela primeira vez descrito por Charles Tiebout em 1956 no seu célebre artigo *A Pure Theory of Local Expenditure*.

Neste modelo, existem muitos Estados que formam entre si um país federal. O indivíduo vai analisar os bens e serviços públicos locais que são prestados em cada Estado de modo a identificar o cabaz que mais se adequa aos seus interesses (Tiebout, 1956; Oates, 1981; Casella e Frey, 1992 e Cullis e Jones, 2009). Como se está perante um número razoável de Estados, cada um vai fixar o preço (taxação) dos seus bens e serviços públicos ao mesmo nível do custo marginal de provisão destes (Oates, 1981).

Este modelo tem alguns pressupostos intrínsecos. O principal será o de que os moradores de todo o país têm total mobilidade (não há, inclusivamente, qualquer restrição ao emprego) entre os diferentes Estados-membros que o compõem e conhecimento das receitas e despesas de todos os Estados (Tiebout, 1956; Oates, 2008 e Pereira *et al.*, 2012). Para mais, existe um número tal de Estados de forma a criar um mercado eficiente, em que os Estados procuram atingir uma população que lhes permita estar na escala mínima eficiente (se estiver à esquerda tem que fazer um esforço para atrair indivíduos a residir; se estiver à direita, tem que fazer um esforço para repelir residentes) (Pereira *et al.*, 2012). Por fim, os bens e serviços de um Estado-membro representam as preferências dos seus habitantes mais antigos (Pereira *et al.*, 2012).

Quando um indivíduo muda de Estado, passa a votar nesse Estado, conduzindo a um contexto de “*voting with the feet*” (Tiebout, 1956 e Pereira *et al.*, 2012), mas o modelo não é estático. Sempre que existe uma variação na taxação ou uma variação na quantidade e no tipo de bens e serviços públicos locais, o indivíduo volta a equacionar qual é a sua melhor escolha de localização (Oates, 1981 e Cullis e Jones, 2009). Aliás, para Tiebout (1956), os bens e serviços prestados num Estado são apenas o reflexo das preferências dos seus habitantes. A constante movimentação de pessoas gera incentivo à inovação e à criatividade mas também pode gerar um problema de espiral em baixa do imposto sobre o capital (Pereira *et al.*, 2012). Ao baixarem, os impostos sobre os bens móveis atraem população para o seu Estado (o expoente máximo são os impostos sobre o capital já que a mobilidade do capital é maior do que a dos outros fatores e por conseguinte os indivíduos reagem mais facilmente a alterações neste tipo de imposto). Todavia, os outros Estados também terão a intenção de proceder a essa baixa, o que pode gerar níveis subótimos deste imposto (Pereira *et al.*, 2012).

Porém, as críticas apontadas ao modelo são de significativa abrangência. Pereira *et al.* (2012) sublinham o carácter questionável da mobilidade entre Estados, reconhecem

que o fator capital é altamente móvel entre jurisdições mas que o mesmo não sucede com o fator trabalho, pois é complicado para um indivíduo deixar um Estado, onde tem um emprego, para ir para outro mais distante. O modelo de Tiebout poderia ser complexificado se se atendessem à inércia associada à habitação ou às relações pessoais. Até o próprio Tiebout (1956) afirma que uma certa rigidez das instituições retira a prestação de bens e serviços locais do seu equilíbrio perfeito, mas “*local government represents a sector where the allocation of public goods (...) need not take a back seat to the private sector*” (Tiebout, 1956). Oates (1981) sublinha que nos EUA, para um posto de trabalho, há inúmeras habitações possíveis para morar, mas os EUA são um país muito grande para isso suceder sempre. Outro fator de crítica prende-se com a existência de um número ilimitado de Estados (Oates, 1981 e Pereira *et al.*, 2012) e com a consequente divisão da literatura, sobretudo americana, quanto à quantidade suficiente para garantir um mercado livre (Oates, 1981). Também a homogeneidade das pessoas que habitam um certo local é posta em causa por Pack e Pack (1978). Estes autores sublinham que a população nos condados que constituem a Pensilvânia é altamente heterogénea e seguindo o modelo de Tiebout deviam ter as mesmas preferências e serem bastante similares.

Ainda no que diz respeito às habitações, empiricamente pode observar-se que os Estados que mais bens e serviços públicos locais disponibilizam, bem como os que têm menos criminalidade (que pode derivar dos serviços públicos de segurança), são aqueles em que as habitações são mais caras (Oates, 1981). Tal exhibe concordância com os parâmetros de Tiebout porque há mais indivíduos a querer morar lá e, pela lei da oferta e procura, o preço da habitação tende a subir.

Do lado da oferta, também existem algumas críticas a apontar a Tiebout. Oates (1981) sublinha que a curva da oferta de bens e serviços públicos locais não é tão elástica como Tiebout profetiza e os mercados não são tão perfeitos (apesar da concorrência os fazer aproximar dessa situação). Um aumento mínimo da quantidade fornecida destes bens e serviços não se repercute imediatamente num aumento da taxa. Oates (1981) também afirma que não há mercados de concorrência perfeita. Outro fator que Tiebout ignora profundamente é a produção de alguns bens e serviços públicos locais com características próprias, como a educação (em que o mínimo do custo médio não é a melhor opção em termos de quantidade). Os *inputs* não são apenas

o trabalho e o capital. Há que incluir as características das pessoas (Oates, 1981). Por exemplo, a motivação dos alunos também está associada aos seus resultados. Assim sendo, os habitantes de um Estado (neste caso, os estudantes) estão dos dois lados da cadeia produtiva já que são produtores e consumidores. As atividades de produção e consumo deste tipo de bens públicos estão interligadas (Oates, 1981).

De facto, o modelo não será completamente eficiente porque o preço na realidade não é igual ao custo marginal, mas para Oates (1981) outro fator poderia contribuir para um modelo mais Pareto-eficiente: a taxação dos bens imóveis (como os terrenos). Todavia, é de concordar que a principal debilidade do modelo é a perfeita mobilidade que, para Oates (2008), até nem é necessária para garantir que a descentralização orçamental favoreça a eficiência e o bem-estar.

Como visto no início deste subcapítulo, o modelo de Tiebout assenta em dois pressupostos basilares. Todavia, um destes princípios é comumente muito criticado pela literatura: a perfeita mobilidade do fator trabalho (Cullis e Jones, 2009). Sem mobilidade, a população de um Estado só tem uma forma de interferir nas decisões do Estado: o voto. Se os indivíduos estiverem de acordo com as políticas da atual governação, reelegem-nos; caso contrário, não os reelegem (Cullis e Jones, 2009).

Para Cullis e Jones (2009), existem dois estados possíveis para a economia. O estado *a* se a economia estiver num estado favorável e o estado *b* caso contrário. Também existem duas possíveis políticas (A e B). A primeira mais adequada ao estado *a* da economia e a segunda mais adequada ao estado *b* da economia. Os políticos sabem que a adoção da política mais adequada ao estado da economia leva-os a maximizar as possibilidades de reeleição numa próxima eleição mas também sabem que com centralização os indivíduos desconhecem em que estado a economia está, já que não podem comparar com o Estado vizinho. Além disso, os governantes tendem a ceder a outros incentivos e a adotar políticas contrárias ao que é recomendado.

Num estado centralista, com informação imperfeita, os votantes não têm total conhecimento sobre as políticas que foram tomadas, são enganados pelos políticos que conseguem ser reeleitos fazendo o que mais lhes convém porque aparentemente a situação económica para eles parece ser a mesma com a política B no estado *a* ou com a política B no estado *b*. Se se está perante um país federal, num determinado Estado, as pessoas comparam as suas políticas com as políticas de um Estado vizinho (tendo

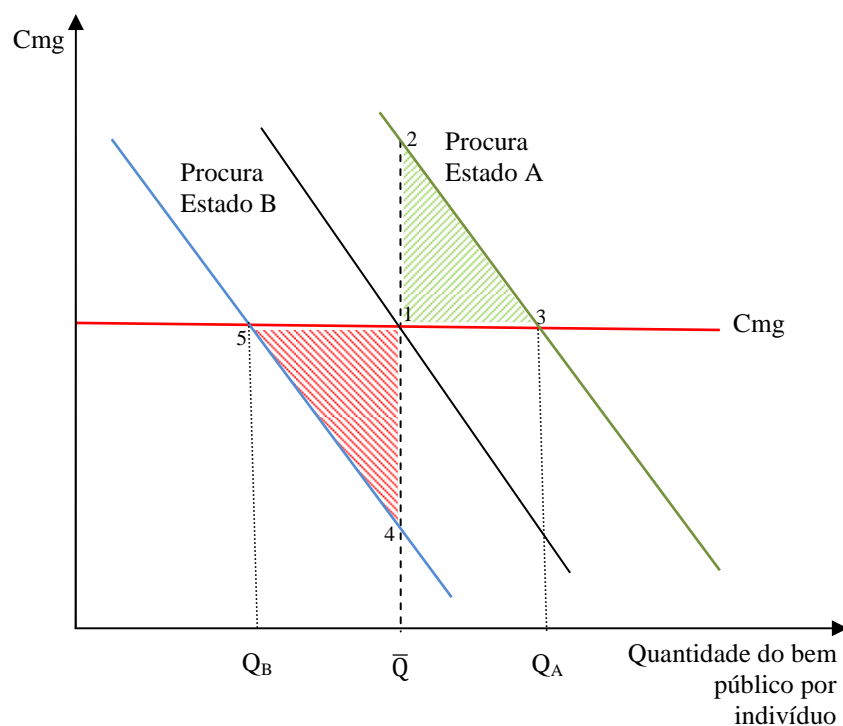
informação mais perfeita) e o governante não consegue ludibriar o seu eleitorado tão facilmente (Cullis e Jones, 2009), tendo que adotar a política mais correta.

2.2.2. Teorema da descentralização de Oates

Ainda bastante referido pela literatura atual, uma das referências centrais da teoria do federalismo orçamental é o teorema da descentralização de Oates desenvolvido em 1972 no artigo “*On the welfare gains from fiscal decentralization*”.

O modelo parte do fornecimento de um bem ou serviço local em dois Estados e compara o resultado da prestação do bem ou serviço pelos respectivos Estados e por um governo central (Oates, 2008; Cullis e Jones, 2009 e Eichenberger e Stadelmann, 2010).

Figura 2. Ilustração do teorema da descentralização de Oates



Fonte: Adaptado de Cullis e Jones (2009).

Se se está perante descentralização orçamental, cada Estado escolherá a quantidade do bem que maximize o bem-estar dos seus cidadãos (Cullis e Jones, 2009). Caso se esteja perante um governo supraestadual, então esse governo vai definir uma

quantidade igual do bem público local a entregar a cada Estado-membro (Cullis e Jones, 2009). Pode verificar-se a esquematização deste teorema na Figura 2.

O triângulo 1-2-3 representa a perda dos indivíduos do Estado A porque sem centralização os indivíduos que lá moram consumiriam Q_A do bem, mas com centralização consomem \bar{Q} . Por outro lado, o triângulo 1-4-5 representa a perda dos indivíduos do Estado B, pois com centralização consumiriam uma quantidade do bem em que o preço que estariam dispostos a pagar por uma unidade marginal (impostos) é menor do que o custo marginal. Assim, em ambos os Estados, a centralização conduz a um afastamento face à situação de máximo bem-estar social. A descentralização elimina os triângulos mortos (Cullis e Jones, 2009), ou seja, seria potencialmente Pareto-eficiente (Oates, 2008).

Este mecanismo pressupõe duas condições: por um lado, com descentralização, a quantidade dos bens públicos será a que maximiza o bem-estar social e, por outro lado, perante centralização, o fornecimento de bens e serviços seria igual para ambos os Estados (Oates, 2008). A primeira premissa pode ser criticada, pois é possível que os governos locais não sejam benevolentes, mas é de crer que os resultados sejam mais próximos da eficiência como se pode constatar com o teorema do eleitor mediano (o agente político tenderá a decidir de acordo com a vontade do eleitor, para maximizar a probabilidade de eleição). Na análise de Oates (2008), procurando atingir uma maior probabilidade de eleição, o governo local não se afastará muito da eficiência. Já a segunda hipótese justifica-se por duas razões: meramente políticas (o governo nacional não quer discriminar um Estado em relação a outro) ou de dificuldade em perceber como deve discriminar (ou, se tem forma de o conseguir, as informações têm um custo significativo) (Oates, 2008).

A amplitude dos ganhos pode variar de acordo com os bens ou serviços públicos locais devido aos diferentes gostos das populações. Quanto maior a diferença de gostos entre as populações dos Estados, como comumente se afirma sobre a UE, maiores tendem a ser os ganhos da descentralização (Cullis e Jones, 2009). Também quanto menos elásticas forem as procuras do bem, maiores são os ganhos da descentralização (Oates, 2008), já que maiores são os triângulos (Cullis e Jones, 2009). Empiricamente, pode comprovar-se que os bens públicos locais são por norma altamente inelásticos

perante o preço fiscal, pelo que os ganhos da descentralização tendem a ser relevantes (Oates, 2008).

A possibilidade de o fornecimento centralizado gerar economias de escala (Oates, 2008 e Cullis e Jones, 2009) e economias de gama (Prud'homme, 1995) deve ser tida em consideração, dado que pode desvirtuar o mecanismo de Oates. Esta situação acontece porque a produção dos bens ou serviços de uma forma centralizada pode aproximar o custo médio da sua produção de um mínimo, ou seja, da escala mínima eficiente e também pelo efeito de ganho de eficiência quando se produzem dois bens públicos conjuntamente.

2.3. Abordagens de segunda geração

A segunda geração de contributos sobre o federalismo orçamental (ou descentralização orçamental) nasce com o eclodir das crises da América do Sul nos finais do século passado e inícios deste século, em especial com a crise brasileira e argentina (Oates, 2008) que acabam por colocar o federalismo novamente como um assunto a ser abordado intensamente. Esta segunda geração tem duas correntes que se passa brevemente a descrever.

Uma primeira corrente, segundo Oates (2008), tem uma visão em relação ao federalismo bastante negativa e que não segue as teorias dos seus precursores. Os seus defensores argumentam que a descentralização orçamental não respeita o conceito de política orçamental comum num país (*common fiscal*), desviando o normal funcionamento do setor público e da economia como um todo (Oates, 2008). A partir desta corrente, surgem dois conceitos na aplicação ao federalismo orçamental: restrição orçamental suave e restrição orçamental dura. A primeira acontece quando o Estado-membro vai à falência e é resgatado pelo governo central; quanto à segunda, verifica-se quando não há essa possibilidade de resgate e o Estado vê as suas taxas de juro da dívida aumentar (ou depara-se até com a impossibilidade de recorrer aos mercados). Para esta teoria, em Estados federais, os dois níveis de governo jogam um jogo sequencial e percebe-se quais são as consequências para o Estado: ou a restrição orçamental suave ou dura (no capítulo 3, esta teoria vai ser mais intensamente analisada) (Oates, 2008).

Uma segunda corrente representa uma consequência mais direta daquilo que são as ideias dos “clássicos” do federalismo orçamental. Todavia, nestes autores, as ideias de benevolência dos governos subcentrais, que recorrem a atividades de risco, e de uniformização na distribuição dos bens entre Estados não estão presentes (Oates, 2008). Porém, são concordantes com os contributos “clássicos” na ideia da descentralização orçamental como criadora de eficiência e, conseqüentemente, de crescimento económico (Martinez-Vasquez e McNab, 2003), bem como potenciadora da responsabilização e sensibilidade dos governantes aos anseios da população (Oates, 2008). Pelo contrário, estes autores afirmam que a coordenação económica é de melhores resultados quando realizada centralmente (Oates, 2008).

2.4. Competências orçamentais num Estado descentralizado

A razão de existência do sistema governativo é indiscutivelmente o egoísmo e a busca do interesse próprio por parte dos indivíduos. Sabe-se também que os governos podem perseguir interesses próprios e não exclusivamente o bem-estar social mas uma sobreposição de funções pode proceder à correção destes problemas (Casella e Frey, 1992). Nesta teoria da sobreposição de jurisdições, existem inúmeros governos locais que fornecem o seu respetivo bem ou serviço e que têm as suas respetivas competências. Vão procurar satisfazer as necessidades da população que são da sua competência da melhor maneira, porque se não o fizerem os indivíduos deslocam-se para outra jurisdição (Casella e Frey, 1992).

Existem cinco competências governativas diferentes que os investigadores desta temática têm procurado perceber se devem ser realizadas por um governo federal ou por um governo estadual. As cinco características são: o fornecimento de bens e serviços, a redistribuição dos rendimentos, a estabilização macroeconómica, a tributação e transferências intergovernamentais e o investimento em inovação.

O problema do fornecimento de bens e serviços já tem sido intensamente debatido. Para Oates (2008) e Alves (2009), esta temática é o grande trunfo a favor das implicações positivas do federalismo orçamental. Para estes autores, o governo federal apenas se devia preocupar com alguns bens nacionais como a defesa e a segurança deixando o fornecimento de todos os outros bens e serviços para os governos locais.

Um bom exemplo de bem e serviço público local são os espaços verdes ou equipamentos desportivos: um Estado com uma população mais jovem vai preferir ter equipamentos desportivos e um Estado com população mais idosa vai preferir a outra hipótese (Pereira *et al.*, 2012). Todavia, um fornecimento descentralizado não tem em conta a diversidade de necessidades nem as repercussões que esse fornecimento tem sobre outros Estados (Brueckner, 2006 e Pereira *et al.*, 2012). Pereira *et al.* (2012) argumentam que, quando há exportação fiscal (custos com o bem ou serviço exportado para fora da região que beneficia com o bem ou serviço), o Estado tende a fazer uma produção excessiva do bem (porque o custo total do bem na região é inferior ao que seria sem exportação fiscal); caso haja *spillovers* (benefícios dos bens ou serviços para não residentes que não participam nos custos), acontece exatamente o contrário (produção insuficiente do bem).

A política de redistribuição dos rendimentos, segundo Pereira *et al.* (2012), pode ser conduzida ao nível central (o orçamento nacional não pode discriminar um cidadão com o mesmo rendimento pela região onde vive) ou ao nível regional. A literatura comumente não se mostra muito favorável a discriminar indivíduos com o mesmo rendimento e que vivem em Estados diferentes e, por isso, a redistribuição dos rendimentos deve ser realizada pelo governo central com vista à equidade espacial (Prud'homme, 1995; Martinez-Vasquez e McNab, 2003; Cullis e Jones, 2009 e Pereira *et al.*, 2012). Existem outros efeitos negativos causados pela descentralização nesta temática devido à migração. Cullis e Jones (2009) e Pereira *et al.* (2012) afirmam que um aumento de redistribuição de rendimentos num Estado-membro fará com que os ricos procurem sair da região em causa, gerando uma conseqüente saída dos pobres que procuram viver junto dos ricos, chegando a criar níveis subótimos de prestações sociais em resultado da competição entre Estados. Este mecanismo pode ser esfriado sobre imperfeita mobilidade (Cullis e Jones, 2009). Já Alves (2009) não tem uma conclusão tão perentória. Reconhece que, se houver boa mobilidade do fator trabalho, a redistribuição deve ser realizada pelo governo central, mas, caso haja barreiras à mobilidade, a redistribuição poderá ser descentralizada.

A questão de que nível governamental deve pôr em prática políticas de estabilização macroeconómica levanta outras questões. Alves (2009) afirma que na literatura a questão é geralmente entendida como da competência do governo central,

mas, na sua opinião, os estabilizadores automáticos podem ser postos em prática por qualquer nível de governo; inclusivamente, se um certo Estado estiver perante um choque assimétrico e temporário, a resposta deve ser do governo estadual já que responde de forma mais célere. Por sua vez, Prud'homme (1995), Martinez-Vasquez e McNab (2003) e Cullis e Jones (2009) têm a opinião contrária: a função deve ser realizada pelo governo central. Encontram-se três razões para o justificar: os governos estaduais adotam uma política orçamental que pode não ser a mais correta (como se pode ver no caso argentino e no brasileiro, em que os gastos de governos infranacionais são minoritariamente financiados com taxaçaõ própria) (Prud'homme, 1995), a descentralização pode causar fugas à atividade económica (devido às despesas locais) (Martinez-Vasquez e McNab, 2003) e os governos estaduais têm que incorrer em grandes défices orçamentais para conseguir fazer uma política contracíclica (Cullis e Jones, 2009).

Existem três possibilidades para um governo local obter receitas: transferências intergovernamentais, tributação própria e acesso aos mercados de dívida (Alves, 2009). Como tal, é importante discutir que tipos de impostos devem ser cobrados por um governo federal ou local (Brueckner, 2006 e Alves, 2009). Os impostos que devem ser cobrados por um governo federal são os impostos progressivos (Alves, 2009), os impostos sobre recursos de localização assimétrica (para não negligenciar o desenvolvimento de algumas áreas em prol de outras) (Alves, 2009) e os impostos que incidem sobre uma base tributária móvel (Brueckner, 2006 e Alves, 2009). O âmbito das transferências intergovernamentais é tão ou mais importante do que a tributação própria para os países federalizados (Oates, 2008; Alves, 2009 e Pereira *et al.*, 2012). São possíveis dois tipos de transferências: do governo central para o governo de cada Estado ou de Estado para Estado (Alves, 2009 e Cullis e Jones, 2009). A transferência entre Estados significa a transferência de fundos entre Estados ricos (com capacidade tributária maior do que a necessidade orçamental) e Estados pobres (com necessidade maior do que a sua capacidade) (Oates, 2008 e Pereira *et al.*, 2012). Estas transferências horizontais têm o objetivo de internalizar *spillovers*, melhorar a equidade e a eficiência do sistema tributário (Alves, 2009) e colmatar os efeitos migratórios (Oates, 2008). Se as transferências forem verticais (do governo central para o governo estadual), o governo central coleta impostos e distribui-os da forma que julga melhor (Alves, 2009).

Oates (2008) alerta para que é preciso ter atenção à forma como se executam as transferências intergovernamentais, pois qualquer deficiência pode causar crises orçamentais ou de dívida pública (Oates, 2008).

Quanto à propensão de um país para investir em inovação, esta é maior quando o país é descentralizado (Oates, 2008 e Pereira *et al.*, 2012). Oates (2008) vê um regime federal como se tratasse de um laboratório, com experiências que podem ser desenvolvidas em alguns Estados (por ordem do governo federal ou por iniciativa própria) para depois essas medidas, caso resultem, serem postas em práticas no país como um todo. Pereira *et al.* (2012) indicam que a concorrência entre Estados fomenta, para além da inovação, a criatividade.

2.5. Aplicação da teoria dos clubes: dimensão e quantidade ótimas

A teoria dos clubes desenvolveu-se através do trabalho desenvolvido por Buchanan em 1965 intitulado *An Economic Theory of Clubs*. Neste trabalho, Buchanan distingue as características de um bem de clube das características de um bem privado ou público. Na realidade, um bem de clube encontra-se entre estes dois polos opostos de bem: privado e público (Buchanan, 1965). De facto, como se pode comprovar na Tabela 1, os bens de clube partilham a característica da exclusividade de um bem privado, todavia são também não rivais como os bens públicos (ou, no mínimo, parcialmente não rivais) (Pereira *et al.*, 2012).

Tabela 1. Classificação dos bens

	Exclusivo	Não exclusivo
Rival	Bem privado	Bem coletivo
Não rival	Bem de clube	Bem público

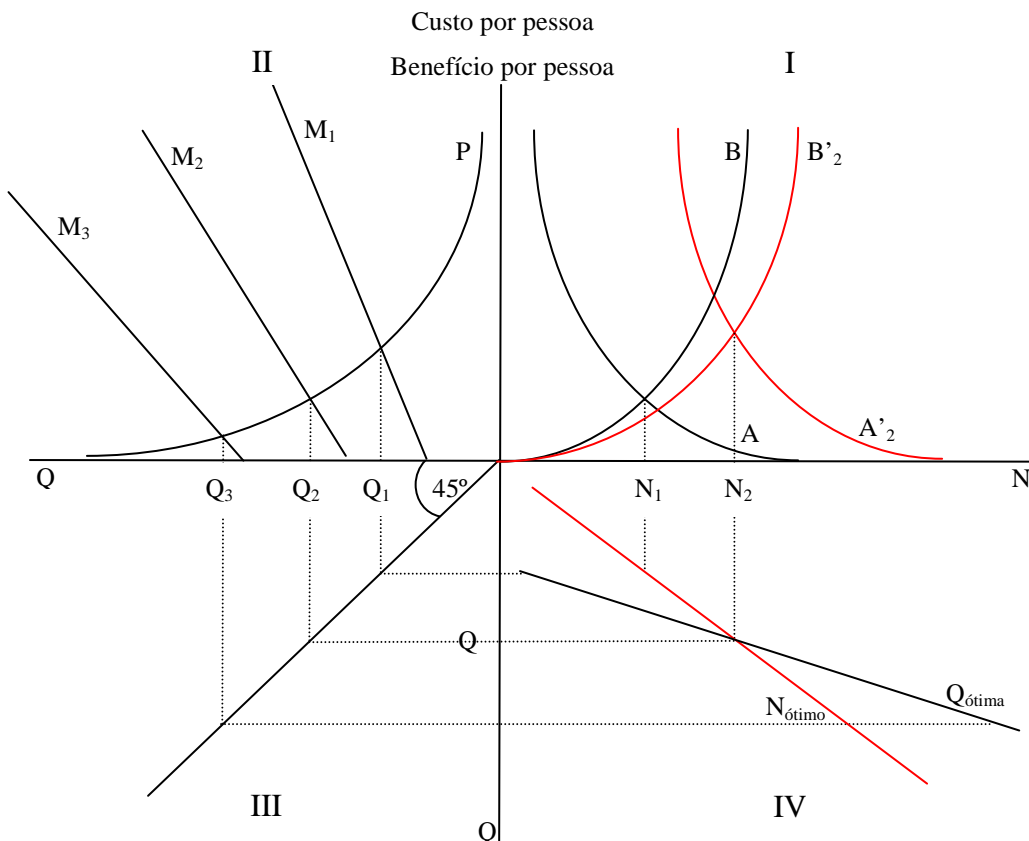
Fonte: Elaboração própria a partir de Musgrave e Musgrave (1980) e Pereira *et al.* (2012).

Buchanan (1965) e Casella e Frey (1992) dão como exemplos de bens de clube as piscinas de condomínio, os banhos públicos ou até as bibliotecas universitárias. Tenha-se em conta que, no que diz respeito a bens de clube, a população que se costuma agrupar num clube é uma população mais homogénea do que no caso de bens públicos

puros (Casella e Frey, 1992). Todavia, o número de indivíduos que podem usufruir do bem também não é infinito por duas razões: elevado congestionamento (Buchanan, 1965 e Musgrave e Musgrave, 1980) e crível *free-riding* na comparticipação dos custos (Buchanan, 1965). Assim, pode ser calculado um número ideal de beneficiários do bem, bem como a quantidade ótima de provisão do bem (Buchanan, 1965).

Apresentada a teoria dos clubes, importa aplicá-la ao objetivo desta dissertação. Assim, a aplicação da teoria dos clubes à descentralização orçamental tem como base a determinação tanto da dimensão ótima dos Estados (Pereira *et al.*, 2012) em termos de dimensão populacional (Cullis e Jones, 2009 e Pereira *et al.*, 2012) e da quantidade ótima dos bens e serviços públicos locais (Cullis e Jones, 2009). Para isso, utiliza-se uma formalização da teoria dos clubes a três estágios (Musgrave e Musgrave, 1980 e Cullis e Jones, 2009), que pode ser vista através da Figura 3.

Figura 3. Representação da teoria dos clubes aplicada a um bem público local



Fonte: Adaptado de Musgrave e Musgrave (1980) e Cullis e Jones (2009).

O objetivo no primeiro estágio (quadrante) é determinar a dimensão ótima em termos de número de residentes do Estado (Musgrave e Musgrave, 1980). Para os dois primeiros passos, são assumidos dois pressupostos: o preço pago por cada consumidor é igual ao seu benefício marginal e os gostos são idênticos. No primeiro quadrante, A' representa a poupança marginal do custo por pessoa para cada dimensão do clube/Estado, ao passo que a curva B' representa o custo marginal derivado do congestionamento para cada dimensão do clube/Estado (Musgrave e Musgrave, 1980; Casella e Frey, 1992 e Cullis e Jones, 2009). Para Musgrave e Musgrave (1980), o nível ótimo de membros a conter no clube é correspondente à igualdade entre estas duas curvas. Todavia as curvas A' e B' podem ser mutáveis: A' pode-se deslocar para a direita ou para a esquerda consoante a quantidade do produto, e a B' se essa alteração conduzir a uma mudança no congestionamento (Cullis e Jones, 2009).

No segundo estágio (quadrante), pretende-se determinar a quantidade ótima do bem público local (bem de clube) (Musgrave e Musgrave, 1980 e Cullis e Jones, 2009). A curva P representa, neste caso, a procura individual por este bem público. Note-se que isto só sucede porque os consumidores são iguais entre si. Já M_1 representa a curva do custo marginal do fornecimento do bem por pessoa. A curva desloca-se para baixo à medida que a população do clube aumenta pelo facto do esforço fiscal por pessoa ser menor.

No terceiro estágio (quarto quadrante), combinam-se os dois estágios anteriores para se visualizar a quantidade do bem e a dimensão do Estado que são ideais (Musgrave e Musgrave, 1980 e Cullis e Jones, 2009).

Visto que a teoria dos clubes se mostra uma boa resposta para determinar o nível de população ótima e a quantidade ótima do bem, seria interessante usá-la para mostrar qual seria a amplitude ideal da descentralização num Estado (Prud'homme, 1995).

2.6. Teoria dos clubes e União Europeia

O debate sobre o modelo federal a adotar na Europa desenvolveu-se primeiramente no início dos anos 90 (Casella e Frey, 1992). Com o passar da designação Comunidade Económica Europeia para União Europeia (UE), a Europa percebeu que o caminho para um mercado único europeu necessitava de um sistema

económico europeu. Neste período, a política orçamental dos diferentes Estados-membros teve que ser alterada para impossibilitar que um país facilmente conseguisse proceder uma política contrária (e que pusesse em causa) à própria política europeia (Casella e Frey, 1992). Casella e Frey (1992) também mencionam que houve necessidade de compensar os Estados-membros que ficaram prejudicados pela abertura comercial. Salientam ainda, e por consequência da anterior, que as transferências do “governo” central europeu para os Estados-membros aumentaram (em 1993 já representavam o dobro do que era em 1988).

Mas os mercados não se desenvolviam como um todo sem os diferentes Estados-membros arquitetarem um sistema de fornecimento de bens públicos. Era necessária uma melhor otimização no que diz respeito à produção e prestação de bens e serviços públicos locais. Casella e Frey (1992) afirmam que pela razão mencionada anteriormente, mas sobretudo por na UE existirem vários níveis de governo, a melhor opção recai sobre um federalismo funcional assente na já descrita sobreposição de jurisdições. Esta sobreposição de jurisdições não necessita de ser apenas num Estado-membro, mas pode ser transversal aos Estados (como as eurrregiões Norte-Galiza ou Algarve-Andaluzia).

Todavia, a necessidade do federalismo orçamental ainda ficou mais clara na estratégia europeia a partir da integração monetária (com a teoria dos clubes a poder apresentar o tamanho ótimo desta zona monetária) e da própria integração de países do leste europeu (Casella e Frey, 1992).

A questão da União Económica e Monetária (UEM) é bastante pertinente. A moeda sempre foi vista como o baluarte da soberania (Watson, 2004). Então como é que os Estados-membros concordam com esta abdicação? A resposta assenta na teoria dos clubes: os Estados-membros aceitam a participação porque julgam que os benefícios de pertencer ao clube são maiores do que os custos de integrar esse clube (Watson, 2004).

Por conseguinte, o tamanho ótimo deste clube corresponde à igualdade entre os benefícios marginais e os custos marginais de entrar mais um membro para o clube monetário. Para Watson (2004), os custos a ter em conta são: a possível grande dimensão de choques assimétricos, a rigidez dos salários, a possibilidade de os países

usarem apenas a política orçamental e a existência de possíveis custos futuros decorrentes do endividamento público (não se pode combater dívida com inflação).

Do outro lado do prisma existem benefícios que para Watson (2004) é necessário ter em conta: aumento da eficiência em transações financeiras, possível aumento do comércio, eliminação da incerteza da taxa de câmbio, maior proximidade à escala mínima eficiente, controlo partilhado sobre a política monetária, estabilidade monetária e conciliação de diferentes interesses (internos e externos).

O autor remata afirmando que, em termos económicos, a UEM pode já ter atingido o seu tamanho ideal mas que, em termos políticos, isso ainda não aconteceu. Novas adesões não têm tido em conta requisitos económicos mas sim a conveniência política (Watson, 2004).

3. As consequências económicas do federalismo orçamental

“Decentralization may improve resource allocation, foster market development, and, in turn, promote economic growth” (Martinez-Vasquez e McNab, 2003: 1599)

“Fiscal decentralization might ensure the fiscal stability of the public sector” (Baskaran, 2010: 351)

3.1. Crescimento económico

A questão da relevância do sistema federal no crescimento económico tem criado amplo debate no meio económico, em especial a partir do início do século XXI, o que vem de certa forma descredibilizar a antecipação de Riker (1996), previamente citada nesta dissertação, de que o conceito de federalismo político e orçamental iria cair em decadência com a entrada do século XXI.

Os vários autores que têm estudado este assunto chegam a conclusões diferentes entre si; porém, a maioria dos estudos tem demonstrado que o federalismo orçamental é importante para o crescimento económico (Feld e Schnellenbach, 2011). Mas porque é que chegam a resultados tão díspares? Martinez-Vasquez e McNab (2003) argumentam com a só muito recente preocupação com esta área, enquanto Feld e Schnellenbach (2011) invocam que os resultados dependem da base de dados e da metodologia escolhidas pelos autores (Tabela 2).

A literatura que admite um carácter extremamente positivo da descentralização orçamental baseia-se grandemente na teoria desenhada por Brueckner (2006). Aliás, Feld e Schnellenbach (2011: 226) afirmam: *“The theoretical argument made by Brueckner is striking”*. Brueckner (2006), para desenhar a sua teoria, baseia-se nos argumentos dos pioneiros: Tiebout e Oates. Segundo Brueckner (2006), existem três razões para o federalismo orçamental criar crescimento económico: a diminuição da corrupção, a diminuição do carácter redistribuidor do rendimento mas sobretudo o aumento da educação e da taxa de poupança. A diminuição do nível de corrupção é sustentada por outros autores como Martinez-Vasquez e McNab (2003) (para os quais o Estado central é mais corrupto) mas violentamente criticada por autores como

Prud'homme (1995) que invoca que o federalismo orçamental cria corrupção nos governos locais.

Tabela 2. Efeitos da descentralização orçamental sobre o crescimento económico

	Tipo de modelo	Universo	Segmentação dos países	Período	Resultados
Prud'homme (1995)	Dedutivo	_____	_____	_____	Efeito negativo
Davoodi e Zou (1998)	Empírico	46 países	Em desenvolvimento e desenvolvidos	1970-1989	Sem efeito sobre o crescimento económico para países desenvolvidos; efeito negativo para países em desenvolvimento
Akai e Sakata (2002)	Empírico	EUA	_____	1988-1996	Efeito positivo
Martinez-Vasquez e McNab (2003)	Dedutivo	_____	Em desenvolvimento e desenvolvidos	_____	Efeito positivo sobre o bem-estar e sobre o produto quanto mais desenvolvido o país for
Thiessen (2003)	Empírico	26 países	Países federais e unitários	1973-1998	Relação côncava (inicialmente relação positiva; atinge um máximo e torna-se negativa)
Brueckner (2006)	Dedutivo	_____	_____	_____	Efeito positivo
Feld e Schnellenbach (2011)	Empírico	OCDE		1975-2005	Aumenta a produtividade mas não o produto
		Alemanha	Federalismo cooperativo	1980-1998	Não há correlação
		Suíça	Federalismo competitivo	1975-2001	Aumenta o produto <i>per capita</i>
Rodríguez-Pose e Ezcurra (2011)	Empírico	OCDE (21 países)	_____	1990-2005	Efeito negativo e linear
Gemmell <i>et al.</i> (2013)	Empírico	OCDE (23 países)	_____	1972-2005	Efeito negativo

Fonte: Elaboração própria.

O segundo ponto – a diminuição do carácter redistribuidor – é bastante aceite pela literatura. Com um Estado federal, perde-se equidade (devido ao enfraquecimento da redistribuição do rendimento), mas essa diminuição de equidade é acompanhada por um aumento de eficiência. Já o terceiro argumento (aumento da educação e da taxa de poupança) é o cerne da questão desenvolvida por Brueckner (2006).

Brueckner (2006) usa um modelo de crescimento endógeno com duas gerações de indivíduos: jovens e idosos. O modelo tem três pressupostos: (1) os indivíduos

investem em capital humano durante a juventude com o objetivo de obter maiores rendimentos enquanto idosos, (2) a educação repercute-se no crescimento económico de um país e (3) o rendimento e a necessidade de bens públicos aumentam com a idade. Assim sendo, existem dois Estados, num Estado vivem idosos e no outro jovens. Se se estiver num país unitário, tem que se disponibilizar um determinado conjunto de bens a ambos os grupos (mas os jovens necessitam menos do que os idosos) (Brueckner, 2006 e Oates, 2008). Em consequência deste serviço igual de bens num sistema unitário, a taxaço neste regime unitário é maior para os jovens e menor para os idosos do que num regime federal. Logicamente, o incentivo a poupar é menor para os jovens, dada a carga fiscal, o que os faz investir menos em capital humano (Brueckner, 2006). Sabe-se que, como o capital humano é um dos fatores decisivos para o crescimento económico: se o primeiro aumenta em Estados federais, o segundo também tende a aumentar (Brueckner, 2006). A população do Estado mais idoso não tem necessidade de investimento em capital humano mas tem necessidade de uma maior gama de bens e serviços públicos locais e, conseqüentemente, também fica a ganhar com a descentralização. Não é de estranhar que, quanto mais homogénea for a população dentro de um Estado e quanto mais diferente for em relação a outro Estado, perante descentralização orçamental, maior tenderá a ser o crescimento (Brueckner, 2006). Ainda maior será o crescimento se o governo do Estado (em vez do governo central) taxar os bens de capital (os bens de capital são aqueles em que a sua tributação mais influencia as decisões de localização, por serem os mais móveis). Assim, a discrepância entre as necessidades nos dois Estados ainda é maior e conseqüentemente a poupança será maior. Como a poupança é maior, o investimento em capital humano também será maior – tal como Brueckner (2006) anteviu – logo o crescimento será maior (Hatfield, 2006 cf. Feld e Schnellenbach, 2011). Akai e Sakata (2002) também demonstram uma relação positiva entre descentralização orçamental e crescimento económico, confirmando empiricamente, segundo os autores, os resultados teóricos anteriores.

A literatura que não observa esse efeito da descentralização orçamental (dizendo que não há efeito ou até que tem um efeito negativo) é metodologicamente muito diferente entre si e, por isso, é interessante prestar-se atenção a estas ideias. Para Feld e Schnellenbach (2011), o crescimento económico depende das características intrínsecas de cada Estado. Por isso, os autores dividem os Estados federais em dois grupos –

cooperativos e competitivos –, escolhendo um caso prático para cada caso: Alemanha e Suíça, respectivamente. Para o caso alemão, foram usados dados anuais entre 1975 e 2005. Os resultados obtidos demonstram que existe uma correlação positiva entre descentralização e produtividade dos fatores e um efeito negativo entre transferências intergovernamentais e a produtividade dos fatores (Feld e Schnellenbach, 2011). Verificam-se as mesmas tendências quando se procura o efeito sobre o produto, sem no entanto se obter significância estatística. Para o caso helvético, foram usados dados anuais entre 1980 e 1998, tendo-se concluído que tanto o capital humano como o físico têm um aumento em consequência da descentralização orçamental e que os efeitos da descentralização são positivos no produto *per capita* mas não sobre o produto em valor absoluto. Para os países da OCDE, também não há relevância estatística sobre o produto. Como conclusão do estudo, verifica-se que a descentralização aumenta a produtividade (Feld e Schnellenbach, 2011 e Voigt e Blume, 2012) mas não aumenta o produto (Feld e Schnellenbach, 2011).

Modelos com conclusões muito interessantes (e que também dividem os Estados federais em dois grupos) são os elaborados por Davoodi e Zou (1998) e Martínez-Vasquez e McNab (2003). Martínez-Vasquez e McNab (2003) afirmam que a descentralização não é um bem de primeira necessidade, ou seja, só surge (ou deveria surgir) essa necessidade quando outras necessidades mais básicas estão satisfeitas. Os países só se deviam preocupar com esta questão com um desenvolvimento considerável. Mas muitos países que saíram de problemas coloniais desprezam o centralismo e apostam em Estados federais. Existem dois tipos de relação entre descentralização e crescimento económico: direta e indireta (Martínez-Vasquez e McNab, 2003). A direta resulta dos gastos públicos em infraestruturas e educação (Davoodi e Zou, 1998 e Martínez-Vasquez e McNab, 2003). Martínez-Vasquez e McNab (2003) relembram Oates: sobre gastos em infraestruturas e educação, mais vale um milhão de dólares gastos por um Estado do que pelo governo central. A relação indireta resulta dos ganhos de eficiência. Desses ganhos de eficiência decorrem aumentos de bem-estar mas aumentos de bem-estar não conduzem necessariamente a aumentos do produto (Martínez-Vasquez e McNab, 2003). No produto, só haverá reflexos positivos se o sistema federal for bem construído e o país for desenvolvido (Martínez-Vasquez e McNab, 2003).

Já Davoodi e Zou (1998), adotam um painel de 46 países (incluindo países não federais que distorcem os resultados porque são meros representantes administrativos do poder central), com dados anuais entre 1970 e 1989 e assumem que a descentralização aumenta quando a percentagem das despesas estaduais e municipais sobre a despesa pública total do país aumenta. Estes autores chegam à conclusão de que a descentralização orçamental tem efeitos negativos em países em vias de desenvolvimento e efeitos não significativos em países desenvolvidos (começando negativos e tornando-se positivos no limite dos 10 anos de análise; permanecendo a dúvida se estes efeitos se teriam tornado mais significativos se análise fosse alargada).

Retomando a ideia já mencionada por Feld e Schnellenbach (2011), são de referir os trabalhos de Rodríguez-Pose e Ezcurra (2011) e Gemmel *et al.* (2013) que, também partindo de um painel de países pertencentes à OCDE, chegam à conclusão de que existe uma correlação negativa (para os primeiros autores, linear) entre descentralização orçamental e crescimento económico.

Thiessen (2003) evidencia uma relação côncava entre a descentralização orçamental e o crescimento económico. Ou seja, inicialmente, com a descentralização, o crescimento económico aumenta, até se chegar a um ponto máximo e, a partir daí, o crescimento vai diminuindo em consequência de um aumento da descentralização orçamental. A questão que se coloca é exatamente esta: qual é o grau de descentralização orçamental que maximiza o crescimento económico.

3.2. Sustentabilidade das finanças públicas

A consequência de um sistema federal na sustentabilidade das finanças públicas de um país é talvez uma questão ainda mais dúbia no seio da teoria económica do que é a questão do impacto no desempenho económico. Esta situação pode ser constatada através da Tabela 3. Cullis e Jones (2009), Baskaran (2010) e Eichenberger e Stadelmann (2010) demonstram um efeito positivo do federalismo orçamental sobre a sustentabilidade das finanças públicas. Já Sorribas-Navarro (2011) e Voigt e Blume (2012) defendem a visão contrária. Dos contributos de Facchini e Testa (2008), Oates (2008), Neyapti (2013) e Zahariadis (2013), pode-se concluir que a sustentabilidade das

contas públicas depende da existência de regras orçamentais e da credibilidade da ameaça de não resgate por parte do governo central (*no bailout*).

Oates (2008) demonstra a situação de aumento/diminuição da dívida pública decorrente da descentralização orçamental através de um jogo sequencial. Num primeiro estágio, o governo supraestadual faz ameaça de que não irá resgatar o Estado-membro se este for à falência. Num segundo estágio, o Estado-membro irá decidir se irá ter uma dívida elevada ou uma dívida controladamente baixa. Se for o segundo caso, o jogo termina aqui; caso contrário, o governo supraestadual decidirá se cumprirá a ameaça ou não. Pode retirar-se a conclusão de que se, a ameaça for credível, o sistema federal pode contribuir para umas finanças públicas mais controladas; caso contrário (e devido ao risco moral), a sustentabilidade da dívida pública é posta em causa (Oates, 2008).

Tabela 3. Efeitos da descentralização orçamental sobre a sustentabilidade das finanças públicas

	Tipo de modelo	Universo	Período	Resultados
Facchini e Testa (2008)	Empírico	Brasil	_____	Depende da credibilidade da ameaça por parte do governo federal; inexistente no Brasil durante a crise latina
Oates (2008)	Dedutivo	_____	_____	Resultado tem em conta se a ameaça de resgate por parte do governo federal é credível
Cullis e Jones (2009)	Dedutivo	_____	_____	Efeito positivo
Baskaran (2010)	Empírico	OCDE (17)	1975-2001	Efeito positivo
Eichenberger e Stadelmann (2010)	Empírico	Área metropolitana de Zurique	1994-2006	Efeito positivo decorrente da concorrência entre Estados vizinhos sobre o mecanismo preço das habitações
Sorribas-Navarro (2011)	Empírico	Espanha	1986-2006	Efeito negativo devido ao risco moral dada a falta de credibilidade da ameaça do Estado federal
Voigt e Blume (2012)	Empírico	80 países	_____	Efeito negativo
Neyapti (2013)	Empírico	48 países	_____	Depende da credibilidade das regras orçamentais
Zahariadis (2013)	Dedutivo	Grécia e UE	_____	Regras orçamentais implícitas a um processo de descentralização orçamental longe do ideal geram degradação das finanças públicas

Fonte: Elaboração própria.

Os efeitos positivos decorrentes da metodologia de Eichenberg e Stadelmann (2010) baseiam-se na ideia de que o federalismo orçamental cria um caráter protetor devido à concorrência entre os Estados-membros. O argumento parte dos pressupostos de que todos os indivíduos são egoístas e que não hesitariam em viver às custas das gerações vindouras e que, num Estado federal, o preço da habitação reflete os bens e serviços públicos e os impostos existentes nesse Estado. Assim, uma habitação igual em dois Estados diferentes terá um valor diferente de acordo com as características intrínsecas às condições de vida nesse Estado (Eichenberg e Stadelmann, 2010). Na sua metodologia, Eichenberg e Stadelmann (2010) seguem o jogo sequencial presente em Oates (2008) e exploram o caso da Suíça em que é impossível ao governo suíço resgatar qualquer um dos seus cantões (a ameaça é credível): “*An important facet of Swiss federalism is that communities can become insolvent when they accumulate debts that are too high, which distinguishes Swiss communities from communities in Germany, Austria and other European Countries*” (Eichenberg e Stadelmann, 2010: 403). Quando um dos cantões decide diminuir os impostos, mantendo constante a despesa pública, o défice e a dívida acumulam-se (Eichenberg e Stadelmann, 2010). Imagine-se que, após esta ocorrência, um dos habitantes deste Estado-membro quer vender a sua casa. Nesse caso, vai ter que baixar o seu preço em relação ao preço de mercado anterior à situação descrita, para que o indivíduo que comprar a sua habitação suporte os gastos futuros decorrentes dos desequilíbrios orçamentais. Ainda antes do governo local tomar uma medida, os mercados antecipam-na e, se souberem que a dívida pública vai aumentar, o preço das habitações diminui e vice-versa. Sendo assim, a descentralização orçamental (porque este mecanismo é mais evidente em Estados federais do que em unitários) beneficia as gerações vindouras, diminuindo défices e dívida. Também a qualidade da educação e da vizinhança afetam o preço da habitação. Este mecanismo federal de concorrência entre os Estados-membros é um travão para a dívida desses Estados (Eichenberg e Stadelmann, 2010).

Também Baskaran (2010), apesar de reconhecer que pode haver consequências negativas, salienta que as consequências positivas são mais fortes devido ao travão imposto à ineficiência nas decisões governativas³. Através da análise de Baskaran

³ Recorde-se, a este propósito, as influências do federalismo com bom *status-quo* analisadas por Gerring *et al.* (2006).

(2010), conclui-se que, com descentralização orçamental, o incentivo dos políticos a executar políticas orçamentais sustentáveis é maior devido à concorrência tributária e orçamental entre Estados. Por conseguinte, salienta que os resultados revelam que os problemas de sustentabilidade das contas públicas diminuem (Baskaran, 2010). Os casos contrários – de efeito negativo do federalismo orçamental sobre a disciplina orçamental – são pouco significativos (Baskaran, 2010). Cullis e Jones (2009) concordam: um país centralista é mais despesista do que um Estado descentralizado.

A visão mais negativa do efeito da descentralização orçamental sobre a sustentabilidade das finanças públicas é a de Voigt e Blume (2012). Na opinião destes autores, a heterogeneidade na composição dos parlamentos (muitas vezes bicameral), a força do veto e as eleições municipais ou estaduais levam a que se crie mais défice e, conseqüentemente, mais dívida.

O modelo de Sorribas-Navarro (2011) debruça-se, igualmente, sobre um contexto negativo. A indisciplina de Estados-membros de um país federal pode conduzir a problemas orçamentais graves, como aqueles que se viveram nas crises da América do Sul. Esta indisciplina deve-se ao risco moral (o Estado-membro tem a convicção de que, se não cumprir as regras, vai ser resgatado pelo Estado central) (Sorribas-Navarro, 2011). Não é certo que a ameaça de não resgate não seja credível mas existem algumas razões que levam a ameaça a ser posta em causa: os Estados-membros não terem tributação própria; os Estados-membros serem os prestadores de cuidados de saúde e de educação; o Estado-membro ter muito peso na economia global (*too big to fail*); o Estado-membro ter a mesma cor política do governo central e o Estado-membro enfrentar uma restrição ao endividamento (Sorribas-Navarro, 2011). Em consideração, também se deve ter a não benevolência do governo supraestadual, pois como qualquer agente económico pensa no seu próprio interesse e, portanto, só irá resgatar um Estado-membro se isso otimizar a sua função objetivo, o que pode passar pela maximização dos votos. Sorribas-Navarro (2011) faz esta análise para as diferentes regiões espanholas e chega à conclusão de que o montante dos resgates implícitos (com transferências intergovernamentais maiores do que o normal) difere de região para região e de que a possibilidade de resgate aumenta com a percentagem de eleitores indecisos para as próximas eleições, com a expressão das limitações ao crédito por parte

de um Estado-membro e no caso de a prestação dos cuidados de saúde estar sob a alçada do Estado-membro.

O aumento da descentralização orçamental cria um desafio assente nos possíveis desequilíbrios orçamentais. Neste ponto, e com aplicação ao caso da Grécia no contexto da UE surge o trabalho desenvolvido por Zahariadis (2013). O ponto de partida deste autor são os erros da UE, especialmente os três pontos basilares da descentralização orçamental: *no bailout*, confiança dos mercados e regras orçamentais definidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). As regras do PEC (dívida pública abaixo dos 60% do PIB ou em fase decrescente e défice orçamental abaixo dos 3% do PIB) não foram cumpridas mais do que uma vez (as sanções poderiam ser postas de parte graças a uma maioria qualificada no Conselho Europeu); nessa sequência, surgiram crises de dívida pública (a confiança dos mercados foi posta em causa) e um consequente não cumprimento da regra de *no bailout* no caso da Grécia. Não havia condições necessárias ao bom funcionamento de um processo de federalismo orçamental (Zahariadis, 2013). Para Zahariadis (2013), o euro como o conhecemos já acabou em consequência dessa quebra de regras e a forma de não ter este desfecho era ter tornado a ameaça de não resgate mais credível. Da mesma forma que Zahariadis (2013) conecta o seu raciocínio ao caso grego inserido na UE, Facchini e Testa (2008) relacionam a grande dívida de alguns Estados brasileiros com a crise que o Brasil como um todo vivenciou nos anos 90 e como já foi visto anteriormente deu grande alento ao estudo do impacto do federalismo orçamental na sustentabilidade das finanças públicas. Os autores argumentam que um Estado só irá ter uma dívida insustentável, como foi o caso dos Estados brasileiros, se o país como um todo não conseguir demonstrar a credibilidade da ameaça de não resgate ao Estado.

É no seguimento da filosofia seguida por Facchini e Testa (2008) e Zahariadis (2013) que Neyapti (2013) afirma que, com regras orçamentais credíveis, a descentralização causará uma diminuição do défice orçamental. Pode-se, portanto, concluir que dificilmente se obtém um sinal claro (positivo ou negativo) nesta matéria. Todavia, regras orçamentais sólidas e, por consequência, ameaças credíveis são um passo significativo para o sucesso do federalismo orçamental em questões de saúde orçamental.

4. Avaliação das causas e consequências do federalismo orçamental

“The degree of fiscal decentralisation has converged over the last 30 years towards an intermediate level (...) because both extreme decentralization and extreme centralization are associated with disadvantages for economic growth” (Thiessen, 2003: 237)

4.1. Medição da descentralização orçamental

Os objetivos deste capítulo centram-se, primeiramente, na explicação do grau de federalismo orçamental e, em seguida, na avaliação da relação entre o federalismo orçamental e o crescimento económico e a disciplina das contas públicas. Para tal, recorrer-se-á a uma base de dados em painel, conjugando as dimensões tempo e espaço. Saliente-se que a base de dados em painel consegue uma melhor qualidade de informação devido a uma maior variabilidade dos dados, ao maior número de graus de liberdade, à eficiência dos estimadores e a correr-se um menor risco de colinearidade entre as variáveis.

A literatura existente utiliza maioritariamente apenas uma variável explicativa da descentralização orçamental. Davoodi e Zou (1998) e Feld e Schnellenbach (2011) utilizam as despesas públicas dos governos subcentrais como fração da despesa pública total. Poucas vezes é utilizada mais do que uma variável simples para explicar o grau de descentralização orçamental. Contudo, há autores que utilizam combinações de mais do que uma variável, como Akai e Sakata (2002) e Thiessen (2003).

Embora a variável de descentralização mais comumente utilizada seja a proporção da despesa pública da administração subcentral (estadual, regional e local) no total da despesa pública, procurou-se construir um indicador do grau de descentralização orçamental mais robusto. Para tal, recorreu-se a cinco variáveis diferentes: (1) despesas públicas subcentrais como fração das despesas públicas totais; (2) receitas públicas subcentrais como fração das receitas públicas totais; (3) receitas subcentrais decorrentes de taxação própria como fração das receitas totais subcentrais; (4) transferências intergovernamentais como fração das receitas totais subcentrais e (5) grau de federalismo político (variável descrita e calculada no capítulo 1).

As quatro primeiras variáveis foram utilizadas por Schneider (2003) no seu estudo. A inclusão das duas primeiras é explicada pelo autor pelo facto de as despesas e as receitas de um governo serem as duas grandes componentes da atividade orçamental (representam os montantes que um governo coloca ou retira da economia). Schneider (2003) chega a colocar a hipótese de servir-se de outros dois tipos de instrumentos: instrumentos regulatórios e financeiros. Esta hipótese é descartada dado que os indicadores do primeiro tipo são complexos e específicos e os do segundo tipo não são diretamente relacionados com a descentralização orçamental e são de difícil medição. A estas razões somam-se os benefícios das variáveis usadas – melhor resposta ao problema, menor número de valores omissos e não exigência de estudo detalhado de cada país.

As outras duas variáveis permitem aferir qual é o controlo que um governo infranacional tem sobre as suas receitas refletindo o grau de autonomia dos governos infranacionais. Assim, estas duas variáveis permitem medir o grau de descentralização administrativa que será tanto maior, quanto maior o grau relacionado com a taxação própria e quanto menor a proporção de transferências recebidas de outros níveis governamentais.

Note-se ainda que Schneider (2003), ao invés de utilizar o grau de federalismo político, utiliza duas outras variáveis: a existência de eleições estaduais e de eleições municipais. Não foram utilizadas tais variáveis pelo facto de se considerar que a variável correspondente ao grau de federalismo político abrange mais fortemente todas as componentes da descentralização política, na medida em que existem outros fatores para além da existência de eleições estaduais e locais que influenciam o federalismo político – como exemplo, a existência de duas câmaras no parlamento (Derbyshire e Derbyshire, 1999). Recorde-se que o grau de federalismo político aqui considerado é um compêndio das avaliações sobre a descentralização política de vários autores (calculado no capítulo 1).

O número de observações da base de dados com todas as variáveis ascende a 354, distribuídos por 32 países⁴ durante 12 anos⁵. As estatísticas descritivas de cada variável de base podem ser lidas na Tabela 4.

Tabela 4. Variáveis e estatísticas descritivas

Variável	Descritivo	Média	Mínimo	Máximo	Desvio -padrão
DESPINFRA	Despesas públicas subcentrais como fração das despesas públicas totais	27,7	3,5 (Chipre, 2008)	62,7 (Canadá, 2011)	13,1
RECINFRA	Receitas públicas subcentrais como fração das receitas públicas totais	28,8	4,2 (Chipre, 2008)	63,7 (Canadá, 2010)	12,9
TAXINFRA	Receitas subcentrais decorrentes de taxação própria como fração das receitas totais subcentrais	41,1	4,7 (Irlanda, 2002)	94,8 (Roménia, 2007)	18,1
TRANSF	Transferências intergovernamentais como fração das receitas totais subcentrais	39,7	6,4 (Roménia, 2006)	83,2 (Roménia, 2008)	17,4
FEDPOL	Grau de federalismo político	26,5	0,0	100,0	40,1

Fonte: Elaboração própria.

Com o objetivo de obter uma composição mais exigente da variável explicativa do grau de descentralização orçamental, procedeu-se a uma análise fatorial em componentes principais, tal como a que foi realizada por Schneider (2003)⁶.

Tabela 5. Variância explicada

Componente	Valor próprio	% de variância	Variância acumulada
(1)	2,878	57,554	57,554
(2)	1,507	30,132	87,685
(3)	0,508	10,160	97,845
(4)	0,076	1,519	99,364
(5)	0,032	0,636	100,000

Fonte: Elaboração própria⁷.

⁴ Os países que fazem parte desta análise integram a OCDE e/ou a UE. São os seguintes: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Lituânia, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Roménia, Suécia e Suíça.

⁵ O período em causa decorre entre o ano 2000 e o ano 2011.

⁶ Recorda-se que Schneider (2003) não utilizou as mesmas variáveis. Procedeu-se à substituição das variáveis relativas à existência de eleições estaduais e locais pela variável associada ao grau de federalismo político calculada no capítulo 1.

⁷ A análise fatorial foi realizada utilizando o *software* SPSS 21.

Como se pode visualizar na tabela precedente, as três componentes principais explicam 98% da variabilidade inicial dos dados (Tabela 5). Estas componentes podem ser associadas às dimensões orçamental, administrativa e política da descentralização. A primeira dimensão está muito associada à proporção de despesas públicas subcentrais e à proporção de receitas públicas subcentrais, como se pode verificar a partir das correlações entre as variáveis e as três componentes principais (pesos fatoriais)⁸ apresentadas na Tabela 6.

Tabela 6. Dimensões de descentralização: pesos fatoriais e coeficientes associados às variáveis de base

Variáveis	Componente					
	Descentralização orçamental		Descentralização administrativa		Descentralização política	
	Pesos fatoriais	Coeficientes	Pesos fatoriais	Coeficientes	Pesos fatoriais	Coeficientes
DESPINFRA	0,932	0,599	0,156	-0,055	0,299	-0,164
RECINFRA	0,958	0,632	0,129	-0,071	0,227	-0,293
TAXINFRA	0,172	0,041	0,966	0,532	-0,050	-0,235
TRANSF	-0,087	0,191	-0,960	-0,530	-0,190	-0,199
FEDPOL	0,392	-0,298	0,085	-0,046	0,914	1,166

Fonte: Elaboração própria.

É do interesse desta dissertação reter sobretudo a dimensão da descentralização orçamental, pois é apenas esta dimensão que é alvo de estudo para a relação com o crescimento económico e a sustentabilidade das finanças públicas. Como seria de esperar, os pesos fatoriais da proporção das despesas públicas subcentrais e da proporção das receitas públicas subcentrais são elevados (0,932 e 0,958, respetivamente), pelo que as duas primeiras variáveis são as mais fortemente relacionadas com a primeira dimensão de descentralização.

Também como esperado, as restantes três variáveis demonstram uma associação mais limitada com a primeira dimensão. A variável relativa às receitas subcentrais decorrentes de taxação própria tem uma correlação de 0,172, a variável associada às transferências intergovernamentais apresenta uma correlação de -0,087 e o grau de federalismo político tem uma correlação de 0,392.

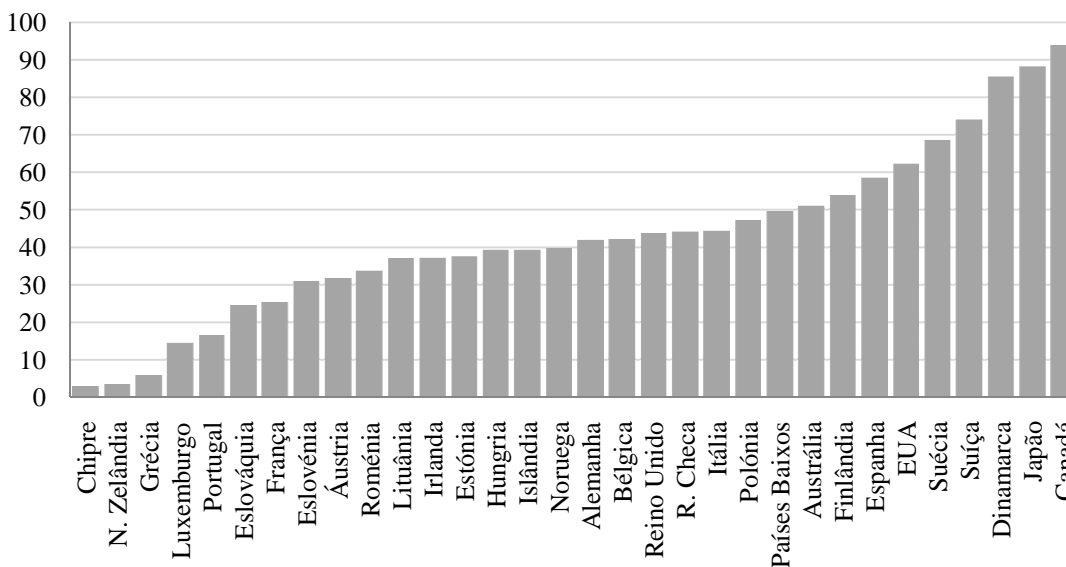
⁸ Assim como Schneider (2003), adotou-se a solução após rotação ortogonal *varimax*.

Apesar de não ser do interesse desta dissertação estudar outras dimensões da descentralização, importa realçar que as variáveis associadas à taxação própria e às transferências intergovernamentais se correlacionam mais com a segunda componente, que, seguindo Schneider (2003), se optou por designar de descentralização administrativa, enquanto o grau de federalismo político se correlaciona de forma autónoma com a terceira componente, designada de descentralização política.

Os coeficientes dos fatores associados à primeira componente são usados para obter a variável compósita relativa à descentralização orçamental. A variável compósita resulta do produto entre o coeficiente da variável e o valor para cada país em cada ano do indicador respetivo (depois de normalização, subtraindo a média e dividindo pelo desvio-padrão) ($DESCORÇ = 0,599 \times DESPINFRA + 0,632 \times RECINFRA + 0,041 \times TAXINFRA + 0,191 \times TRANSF - 0,298 \times FEDPOL$). Para mais fácil compreensão, os resultados de todas as dimensões foram normalizados para valores entre 0 e 100. Os valores da variável descentralização orçamental constam do Anexo 2. As médias do período 2000-2011 das três componentes da descentralização para cada país constam do Anexo 3.

A representação gráfica das médias do período 2000-2011 para a descentralização orçamental pode ser visualizada na Figura 4.

Figura 4. Grau de descentralização orçamental, 2000-2011



Fonte: Elaboração própria.

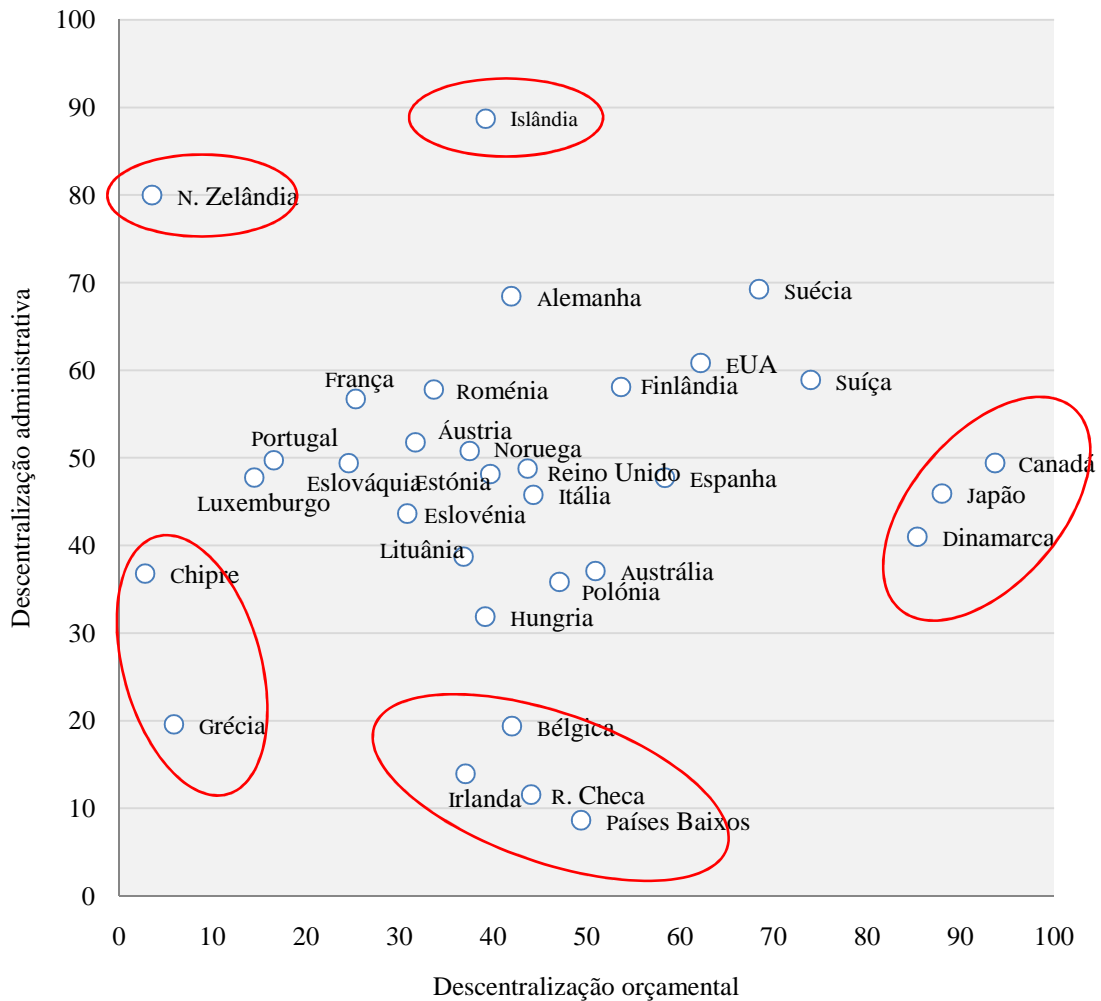
Em média, destacam-se, com graus de descentralização orçamental elevados (acima de 80), o Canadá, o Japão e a Dinamarca. Pelo contrário, com valores reduzidos (abaixo de 20), destacam-se o Chipre, a Nova Zelândia, a Grécia, o Luxemburgo e Portugal (sendo que os valores dos primeiros três são consideravelmente mais baixos do que os do Luxemburgo e de Portugal). O caso da Nova Zelândia é paradigmático já que é o único país não europeu deste estudo com um grau de descentralização orçamental abaixo da média (42,7). Os valores intermédios são os mais frequentes.

Utilizando essas mesmas médias presentes no Anexo 3, procedeu-se à elaboração de dois gráficos de dispersão com o objetivo de ilustrar a relação entre a descentralização orçamental e a descentralização administrativa, por um lado, e descentralização política, por outro lado. Cada ponto nestes gráficos de dispersão representa os valores médios para o país no período 2000-2011. A Figura 5 representa a relação entre a dimensão orçamental e a dimensão administrativa. Por sua vez, a Figura 6 representa a relação entre a dimensão orçamental e a dimensão política.

Pode constatar-se que, como seria de esperar, existem correlações reduzidas entre as diferentes dimensões. Recorde-se que as diferentes dimensões (antes do apuramento da média do período) têm um coeficiente de correlação linear de Pearson entre si de 0 (portanto, um gráfico de dispersão antes de se calcular as médias destes valores deveria mostrar uma nuvem de pontos).

No gráfico da Figura 5, pode visualizar-se uma nuvem de pontos bastante concentrada em valores intermédios para os dois tipos de descentralização analisados. Todavia, poder-se-á realçar alguns casos fora do núcleo central que concentra a maior parte dos países: Chipre e Grécia, com baixos níveis de descentralização orçamental e baixos níveis de descentralização administrativa; a Nova Zelândia, com um baixo nível de descentralização orçamental mas um alto nível de descentralização administrativa; a Islândia, com um valor intermédio de descentralização orçamental mas com elevada descentralização administrativa; a Bélgica, a Irlanda, a República Checa e os Países Baixos, com valores intermédios de descentralização orçamental mas com reduzida descentralização administrativa; o Japão, o Canadá e a Dinamarca, com valores elevados de descentralização orçamental e valores intermédios de descentralização administrativa.

Figura 5. Grau de descentralização orçamental e grau de descentralização administrativa, 2000-2011

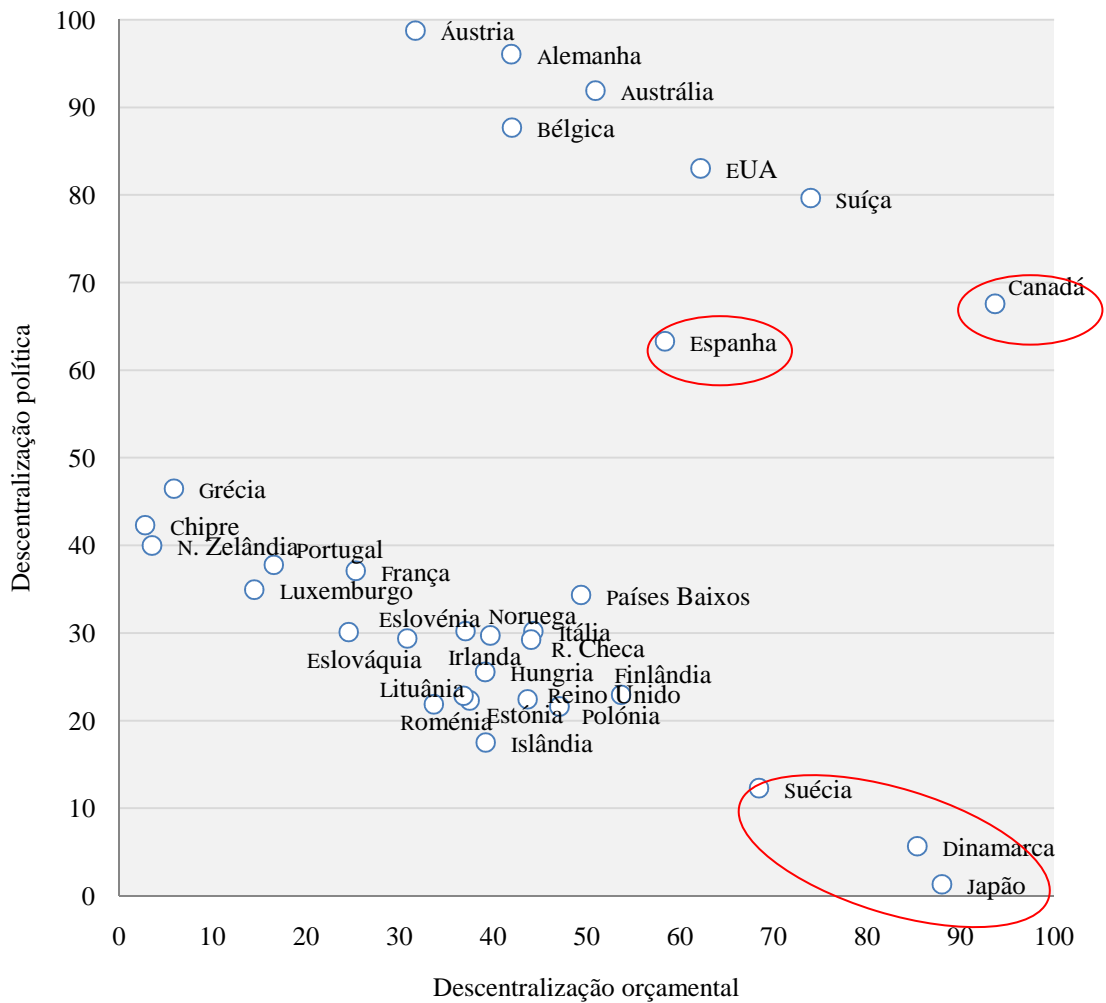


Fonte: Elaboração própria.

No gráfico da Figura 6, destaca-se a existência de duas nuvens de pontos, podendo afirmar-se que a descentralização política é claramente mais diferenciadora entre os países do que a descentralização orçamental. Na nuvem de cima, situam-se os países mais descentralizados politicamente e, na nuvem de baixo, constam aqueles que são menos descentralizados politicamente. É de salientar também que os países descentralizados politicamente coexistem com vários níveis de descentralização orçamental mas que nunca é muito reduzida. Entre as duas nuvens de pontos, saliente-se o caso intermédio da Espanha (com níveis intermédios em ambos os graus de descentralização). Realce-se ainda os casos do Canadá que se destaca em relação aos

restantes países da nuvem de pontos superior e a Suécia, a Dinamarca e o Japão que se destacam da nuvem de pontos inferior (não é de estranhar estes casos de destaque já que são países com graus de descentralização orçamental acima da média, tal como se pode averiguar nas Figuras 4 e 5).

Figura 6. Grau de descentralização orçamental e grau de descentralização política, 2000-2011



Fonte: Elaboração própria.

4.2. Fatores explicativos da descentralização orçamental

O passo seguinte consistiu na tentativa de explicar o grau de descentralização orçamental observada nos países considerados. Recorreu-se para essa explicação a

dados em painel para os 32 países supracitados durante o período temporal de 2000 a 2011, traduzindo uma base de dados não balanceada de 354 observações. Como referido atrás, a base de dados em painel providencia algumas vantagens (Baltagi, 2013), das quais poder-se-á destacar: o controlo da heterogeneidade tanto seccional como temporal; o aproveitamento de mais informação e, conseqüentemente, de mais variabilidade; o maior número de graus de liberdade; a maior eficiência e a menor colinearidade.

A estimação foi realizada tendo como variável explicada a variável compósita relativa ao grau de descentralização orçamental que foi calculada anteriormente (DESCORÇ) e que se baseia no trabalho de Schneider (2003) e também a variável mais comumente utilizada para aferir da descentralização orçamental: despesas públicas subcentrais como fração das despesas públicas totais (DESPINFRA).

A estimação foi realizada com efeitos fixos seccionais. A questão sobre se a estimação deve ser realizada com efeitos fixos ou aleatórios é muito debatida na literatura. Todavia, Baltagi (2013) argumenta que se deve utilizar efeitos fixos quando se analisa um determinado conjunto de indivíduos pertencentes a um grupo (neste caso é um grupo de países) e se restringe a análise ao comportamento desses indivíduos (a população coincide com a amostra) e que se deve utilizar efeitos aleatórios quando se retiram indivíduos ao acaso com o objetivo de se realizar inferência estatística (quando a amostra não coincide com a população em estudo). Johnston e DiNardo (2009) acrescentam que a aplicabilidade de uma especificação com efeitos fixos ou com efeitos aleatórios depende da ocorrência de efeitos específicos (temporais ou seccionais) correlacionados ou não correlacionados com os regressores, afirmando que, caso a medição desses efeitos invariantes não seja possível, a utilização de efeitos fixos é preferível.

Grande parte da literatura, incluindo Johnston e DiNardo (2009), invoca a utilização do teste de Hausman com o objetivo de se aferir se a especificação deve ser de efeitos fixos ou efeitos variáveis. Este teste define como hipótese nula a existência de exogeneidade dos efeitos específicos (seccionais ou temporais) e, portanto, da sua não correlação com as variáveis explicadas, ou seja, a viabilidade do uso dos efeitos aleatórios. Sob a hipótese nula, ambos os estimadores (efeitos fixos e efeitos aleatórios) são consistentes mas a estimação por efeitos aleatórios é mais eficiente. No caso de se

rejeitar a hipótese nula, o estimador com efeitos aleatórios deixa de ser consistente enquanto o estimador com efeitos fixos se mantém consistente.

Neste caso, como se pode verificar através da Tabela 7, todas as especificações demonstram uma rejeição da hipótese nula para um nível de significância de 5%. Ao situar-se na região crítica, é possível concluir que o estimador de efeitos fixos é preferível ao estimador de efeitos aleatórios.

Tabela 7. Teste de Hausman – descentralização orçamental

Variável dependente	Especificações	Estatística	Prob.
DESPINFRA	1	24,999	0,0003
	2	30,860	0,0003
DESCORÇ	1	16,476	0,0114
	2	17,835	0,0371

Fonte: Elaboração própria.

Para aferir que tipo de efeitos específicos se deve utilizar neste caso (seccionais e/ou temporais), recorreu-se ao *Redundant Test for Fixed Effects*. Os resultados do teste sugerem que existe significância estatística para a utilização de efeitos fixos seccionais, mas não existe essa significância estatística para efeitos fixos temporais. Por conseguinte, optou-se por incluir na especificação apenas efeitos fixos seccionais.

Numa primeira estimação, usaram-se como fatores explicativos variáveis de natureza demográfica, política e administrativa. Numa segunda estimação, foram acrescentadas variáveis de cariz económico.

Recorde-se que a análise fatorial em componentes principais comprovou que a correlação entre a proporção subnacional de despesas públicas (DESPINFRA) e a dimensão da descentralização orçamental (DESCORÇ) é elevada (0,932). Portanto, será de esperar que os resultados da estimação para as duas variáveis dependentes sejam aproximados.

Adotaram-se as seguintes variáveis:

- POP (população do país), com o objetivo de avaliar se a dimensão de um país é determinante para a descentralização orçamental de um país, tal como é sugerido pela teoria dos clubes. Tal variável foi usada por Feld e Schnellenbach (2011) e Sorribas-Navarro (2011);

- POP_2 (quadrado da população do país), com o objetivo de aferir mais rigorosamente o efeito que a população de um país tem na descentralização orçamental. Recorde-se que, segundo a teoria dos clubes, quando aumenta o número de membros de um clube (país neste caso) e dado o montante de bens oferecido, coexistem duas forças em sentidos diferentes. Por um lado, a saturação na fruição do bem diminui; por outro lado, o custo individual de financiamento do bem também diminui. Esta conjugação de forças pressupõe uma população ideal e um efeito que se vai superiorizando ao outro à medida que a população aumenta.
- POPURB (população urbana em percentagem da população total do país), para avaliar se a concentração populacional condiciona o grau de proximidade da atividade da administração pública, por via da existência de economias de aglomeração mas também da emergência de problemas decorrentes do congestionamento;
- MIN_CE (percentagem de ministérios alocados a partidos de centro-esquerda), traduzindo uma variável próxima dos indicadores utilizados por Akai e Sakata (2002) e Baskaran (2010), para avaliar a influência da ideologia de um governo no grau de descentralização orçamental;
- MGOV (variável binária que toma o valor 1 quando o governo do país muda em relação ao ano transato), para averiguar se a mudança de governo à frente de um país pode fazer só por si aumentar ou diminuir a descentralização orçamental. Porventura, pode-se avaliar se o caminho que os indivíduos estão a seguir é o de eleger partidos com visões mais descentralizadoras. Este tipo de variável foi adotada por Sorribas-Navarro (2011);
- PART_LEG (indicador que mede a participação nas urnas em eleições legislativas) (Voigt e Blume, 2012), com o objetivo de se averiguar o impacto do nível de participação cívica da população;
- PIBPC (produto interno bruto *per capita* em termos reais), avalia o nível de desenvolvimento de um país e é uma variável utilizada por Thiessen (2003), Sorribas-Navarro (2011) e Voigt e Blume (2012);
- G (gastos públicos totais em percentagem do PIB), para avaliar o peso do setor público no total da economia, tal como usado por Rodríguez-Pose e Ezcurra

- (2011). Pretende-se testar a teoria dos clubes, já que, dada a população de um país (dimensão do clube), o aumento da dimensão do Estado tende a gerar mais satisfação na fruição dos bens públicos mas também um aumento da carga fiscal;
- GINI (índice de Gini), que mede o grau de desigualdade na distribuição de rendimento de um país, usado por Akai e Sakata (2002).

Os resultados da estimação podem ser consultados na Tabela 8.

Tabela 8. Resultados da estimação para a descentralização orçamental

	DESPINFRA		DESCORÇ	
	(1)	(2)	(1)	(2)
POP	0,9007 (4,452)***	1,1752 (6,291)***	1,3542 (3,208)***	1,5481 (3,625)***
POP_2	-0,0019 (-5,084)***	-0,0022 (-6,576)***	-0,0023 (-2,999)***	-0,0025 (-3,299)***
POPURB	-0,4412 (-3,560)***	-0,1123 (-0,927)	-0,4833 (-1,853)**	-0,2519 (-0,902)
MIN_CE	-0,0061 (-1,664)*	-0,0072 (-2,180)**	-0,0221 (-2,920)***	-0,0234 (-3,049)***
MGOV	-0,0767 (-0,392)	0,0479 (0,271)	-0,1741 (-0,429)	-0,1004 (-0,249)
PART_LEG	-0,0310 (-1,117)	-0,0535 (-2,124)**	-0,2036 (-3,541)***	-0,2170 (-3,777)***
PIBPC		-0,0001 (-1,215)		-0,0001 (-0,333)
G		-0,2974 (-8,950)***		-0,2180 (-2,873)***
GINI		-4,5579 (-0,513)		-0,9782 (-0,048)
Estimação	EFS	EFS	EFS	EFS
R² ajustado	0,979	0,983	0,965	0,966
N.º de observações	354	354	354	354
N.º de indivíduos	32	32	32	32
Estatística F	453,643	520,736	264,003	248,488
Prob(Estatística F)	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* Eviews 8.

Nota: Em todas as regressões, foram efetuadas as correções de *White* (heterocedasticidade) às estimativas dos desvios-padrão. A estatística *T-student* encontra-se entre parênteses. *, ** e *** indicam o nível de significância de 10%, 5% e 1%, respetivamente. EFS designa efeitos fixos seccionais.

De facto, os resultados das duas especificações são próximos. Em qualquer das quatro especificações adotadas (duas para cada variável explicada), as variáveis MGOV, PIBPC e GINI mostram-se sempre estatisticamente não significativas, sugerindo que a mudança de governo, o nível de rendimento do país⁹ e a desigualdade nos rendimentos não têm influência estatística sobre as variáveis explicadas (tanto DESCORÇ como DESPINFRA).

As variáveis POPURB e PART_LEG apresentam significância estatística em algumas especificações. A variável POPURB mostra-se com relevância estatística apenas nas primeiras especificações de cada uma das variáveis explicadas; no entanto, é realça-se uma mais forte relação com a variável DESPINFRA. Os resultados sugerem que o aumento da concentração populacional tende a ser acompanhado do aumento da centralização orçamental. Já o coeficiente associado à variável PART_LEG só não demonstra significância estatística na primeira especificação da variável explicada DESPINFRA. PART_LEG demonstra, em todas as outras variáveis, relevância estatística com sinal negativo. Todavia, a relação mais forte é com a variável explicada DESCORÇ, sugerindo que, à medida que a participação cívica aumenta, o rácio das despesas infranacionais no total das despesas públicas tende a diminuir. Porém, esta leitura não pode ser dissociada do facto de se estar a considerar apenas a participação nas eleições legislativas.

Por sua vez, as variáveis POP, POP_2, MIN_CE e G demonstram sempre significância estatística para com a descentralização orçamental. A variável POP demonstra uma relação positiva com a descentralização orçamental. Quanto maior é a população de um país, maior tende a ser a descentralização orçamental. Todavia, a análise deve ser realizada paralelamente com a variável POP_2. Esta variável tem um sinal negativo, o que parece demonstrar que a teoria dos clubes se verifica no caso da população, já que existe um nível de população intermédio para o qual a descentralização é máxima. Inicialmente, tenderá a prevalecer o efeito da diminuição do custo médio na prestação dos bens e serviços locais e, depois de se atingir o máximo, tenderá a prevalecer o efeito da saturação.

⁹ Contrariando, por exemplo, Martinez-Vasquez e McNab (2003) que afirmam que só os países desenvolvidos se devem preocupar em aprofundar o grau de descentralização orçamental.

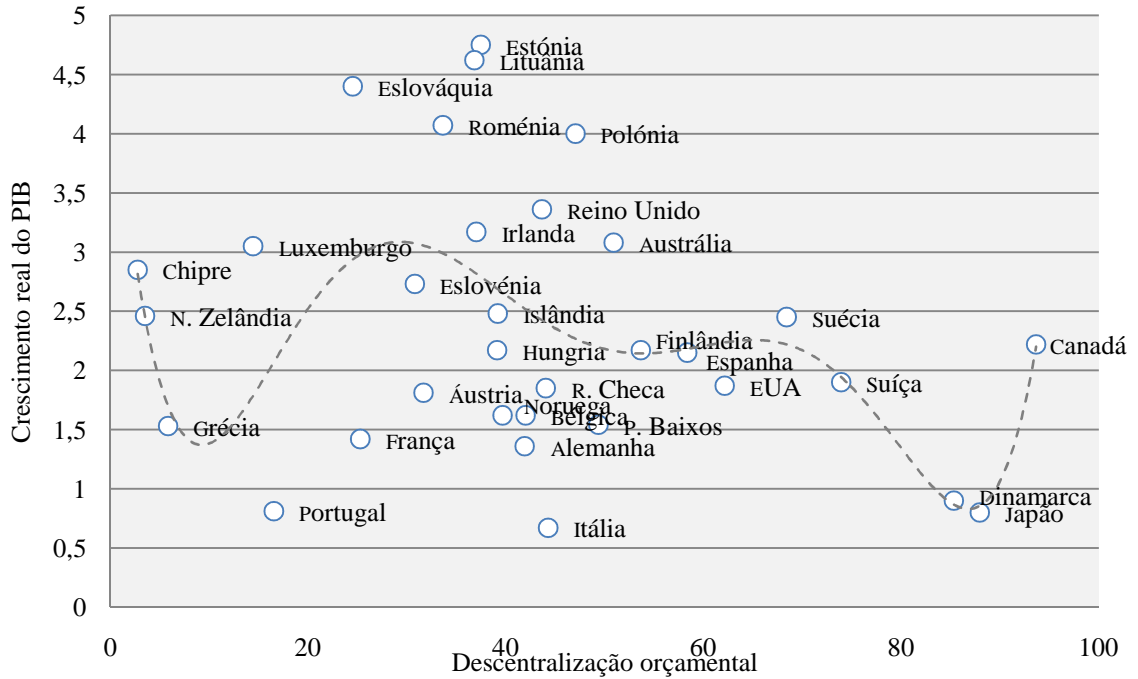
Já a variável MIN_CE demonstra uma relação negativa, ou seja, quanto mais ministérios estiverem alocados a partidos de esquerda ou de centro, mais centralizado é o país. Quanto à variável G, quanto maiores são os gastos públicos totais em percentagem do PIB (refletindo um Estado de maior dimensão), menor tende a ser a descentralização orçamental, sugerindo que os ganhos na fruição dos bens e serviços públicos mais do que compensam os aumentos nos custos de provisão.

Resumindo, à medida que a dimensão populacional aumenta, a descentralização orçamental aumenta, numa primeira fase, para depois entrar numa fase descendente. Já governos de esquerda são mais centralizadores e governos à direita procuram descentralizar. Quanto menor é o peso dos gastos públicos na economia de um país, mais acentuada tende a ser a sua descentralização orçamental. A participação em eleições legislativas e o índice de população urbana também mostram uma relação negativa com a descentralização orçamental (embora em grau mais fraco).

4.3. Efeitos económicos do federalismo orçamental

Seguidamente analisar-se-á a influência que a descentralização orçamental tem sobre o crescimento económico e as finanças públicas. Os gráficos seguintes demonstram as relações entre a descentralização orçamental e estas variáveis. Em ambos os casos, apresenta-se um gráfico que demonstra uma hipotética relação polinomial de grau 6. À medida que se aumenta o grau do polinómio até ao grau 6, o coeficiente de determinação da aproximação aumenta. Com efeito, qualquer outra aproximação polinomial até este grau demonstra uma melhor aproximação do que a linear.

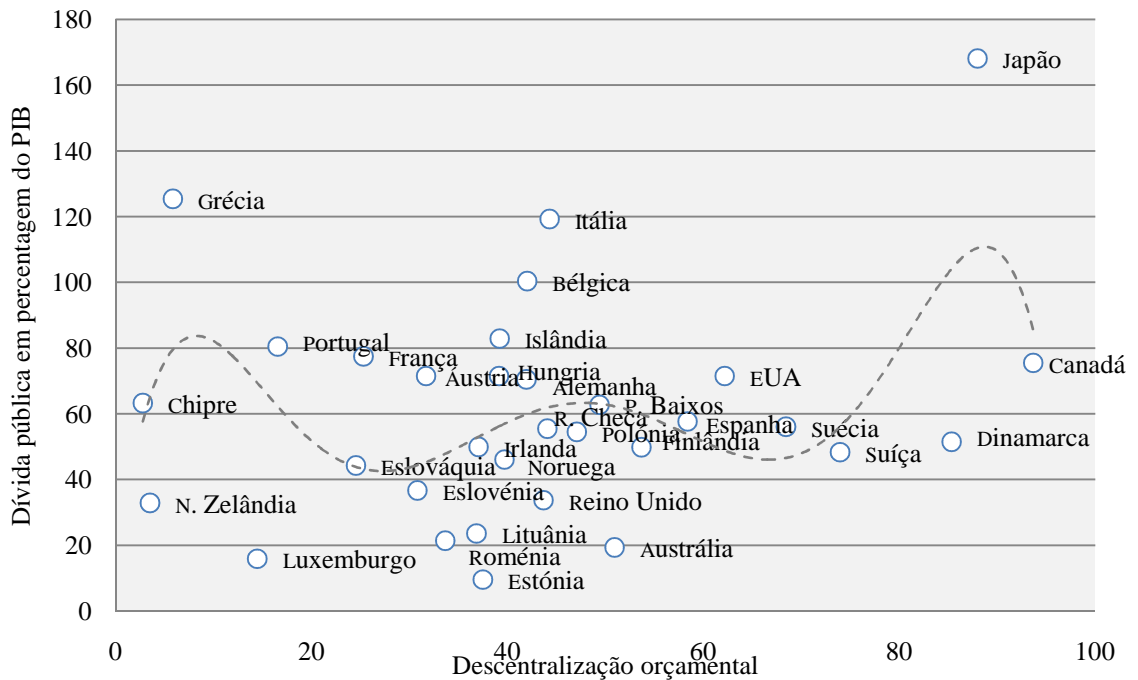
Figura 7. Descentralização orçamental e crescimento económico, 2000-2011



$R^2 = 0,2260$

Fonte: Elaboração própria.

Figura 8. Descentralização orçamental e dívida pública, 2000-2011



$R^2 = 0,2218$

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 7 e a Figura 8 sugerem que a relação entre a descentralização orçamental e as variáveis económicas em análise não é linear, já que o coeficiente de determinação dos ajustamentos é maior do que se for testada uma relação linear.

Todavia, para conclusões mais rigorosas, recorreu-se a análises econométricas. Para analisar o impacto do grau de descentralização orçamental no crescimento económico, procedeu-se a uma análise próxima da descrita no capítulo anterior para testar se a análise deveria ser realizada com efeitos fixos ou efeitos aleatórios. Tal como no caso anterior, o teste de Hausman rejeitou a hipótese nula e evidenciou que o uso de efeitos fixos era recomendável (Tabela 9).

Tabela 9. Teste de Hausman – crescimento económico

Variável dependente	Especificações	Estatística	Prob.
CPIB	1	334,775	0,0000
	2	348,080	0,0000
	3	349,561	0,0000
	4	359,549	0,0000

Fonte: Elaboração própria.

Para além das variáveis DESCORÇ, DESCORÇ_2 (quadrado da variável DESCORÇ), DESCORÇ_3 (variável DESCORÇ ao cubo) e DESCORÇ_4 (variável DESCORÇ elevado ao grau 4), que têm como objetivo avaliar se existe uma relação não linear entre a descentralização orçamental e o crescimento económico, incluíram-se algumas variáveis controlo. São elas:

- PIBPC(-1) (produto interno bruto *per capita* do país no ano anterior), com o objetivo de aferir se o estado de desenvolvimento de um país tem impacto sobre o crescimento futuro. Tal variável foi usada por Akai e Sakata (2002) e Thiessen (2003);
- I (formação de capital físico), para avaliar se a percentagem do PIB afeta a investimento tem um impacto positivo sobre o PIB. Esta variável é incluída tal como em Thiessen (2003) e Gemmel *et al.* (2013);
- EDUC (% gastos públicos afetos à educação), traduzindo o impacto do investimento em capital humano sobre o crescimento económico. Trata-se de uma variável próxima da utilizada por Akai e Sakata (2002) e Feld e Schnellenbach (2011);

- G (gastos públicos totais em percentagem do PIB), para avaliar o impacto do peso do setor público no total da economia sobre o crescimento económico, tal como usado por Rodríguez-Pose e Ezcurra (2011);
- GAE (média entre as importações em percentagem do PIB e as exportações em percentagem do PIB), para medir o possível impacto da abertura ao exterior tal como tinha sido usado por Rodríguez-Pose e Ezcurra (2011).

Os resultados da estimação podem ser consultados na Tabela 10.

Tabela 10. Resultados da estimação para o crescimento económico

	CPIB			
	(1)	(2)	(3)	(4)
DESCORÇ	-0,0941 (-3,435)***	-0,3054 (-3,237)***	0,0151 (0,068)	0,6237 (1,972)**
DESCORÇ_2		0,0025 (2,339)**	-0,0043 (-0,985)	-0,0301 (-2,842)***
DESCORÇ_3			0,0000 (1,601)	0,0004 (2,903)***
DESCORÇ_4				-0,0000 (-2,668)***
PIBPC(-1)	-0,7566 (-13,085)***	-0,7732 (-13,364)***	-0,7845 (-13,493)***	-0,8099 (-13,877)***
I	0,5715 (10,511)***	0,5722 (10,598)***	0,5764 (10,690)***	0,6003 (11,086)***
EDUC	1,0626 (2,803)***	1,0989 (2,917)***	1,1868 (3,125)***	1,2690 (3,363)***
G	-0,3024 (-5,857)***	-0,3099 (-6,033)***	-0,3208 (-6,206)***	-0,3253 (-6,351)***
GAE	0,2611 (10,395)***	0,2676 (10,663)***	0,2746 (10,806)***	0,2822 (11,141)***
Estimação	EFS	EFS	EFS	EFS
R² ajustado	0,6401	0,6452	0,6469	0,6537
N.º de observações	353	353	353	353
N.º de indivíduos	32	32	32	32
Estatística F	17,921	17,841	17,536	17,610
Prob(Estatística F)	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* Eviews 8.

Nota: Em todas as regressões, foram efetuadas as correções de *White* (heterocedasticidade) às estimativas dos desvios-padrão. A estatística *T-student* encontra-se entre parênteses. *, ** e *** indicam o nível de significância de 10%, 5% e 1%, respetivamente. EFS designa efeitos fixos seccionais.

Os resultados das quatro estimações consideradas apenas diferem no que diz respeito à variável DESCORÇ. Na primeira especificação, pretende-se testar a existência de uma relação linear entre a descentralização orçamental e o crescimento económico. Já na segunda estimação acrescentou-se a variável DESCORÇ_2 para se testar a existência de uma relação quadrática entre as duas variáveis. Na terceira especificação acrescentou-se a variável DESCORÇ_3 e, na última, a DESCORÇ_4. De facto, os resultados sugerem a existência de uma relação não linear entre as duas variáveis, o que pode ser visto tanto na segunda como na quarta especificação, fazendo notar que esta consegue explicar melhor os resultados. Conclui-se, por conseguinte, que a relação entre a descentralização orçamental e o crescimento económico não é linear, existindo, no intervalo de valores possíveis para a variável referente à descentralização orçamental, tanto mínimos como máximos referentes ao crescimento económico, como a Figura 8 já indicava.

Quanto às variáveis de controlo, realça-se que as variáveis PIBPC(-1), I, EDUC, G e GAE demonstram também relação significativa com o crescimento económico. Existe uma relação negativa no que diz respeito ao PIBPC(-1), realçando que se o país é mais desenvolvido então deverá ter um crescimento económico menor. As estimativas obtidas para os coeficientes associados às variáveis I e EDUC evidenciam o efeito positivo esperado do investimento e da despesa em educação no crescimento económico. No que diz respeito a G, evidencia-se uma relação negativa com o crescimento do PIB. Por fim, a relação entre a variável GAE e o crescimento económico é positiva, evidenciando que países mais abertos ao exterior têm, tendencialmente, crescimentos económicos mais acentuados.

Paralelamente, foram realizadas as estimações referentes ao impacto da descentralização orçamental nas contas públicas. Neste caso, também foram usados efeitos fixos, pelo facto de o teste de Hausman ter rejeitado, em todas as especificações, efeitos aleatórios, como pode ser visto na Tabela 11.

Tabela 11. Teste de Hausman – finanças públicas

Variável dependente	Especificações	Estatística	Prob.
DP	1	34,200	0,0000
	2	38,200	0,0000
	3	46,132	0,0000
	4	46,198	0,0000
SO	1	170,466	0,0000
	2	172,195	0,0000
	3	167,378	0,0000
	4	187,170	0,0000

Fonte: Elaboração própria.

Assim, foram realizadas estimações com as variáveis DP (dívida pública em percentagem do PIB) e SO (saldo orçamental em percentagem do PIB) como variáveis dependentes. DESCORÇ, DESCORÇ_2, DESCORÇ_3 e DESCORÇ_4 foram consideradas como variáveis explicativas – com o objetivo de avaliar a relação entre a descentralização orçamental e as variáveis dependentes – a par de um conjunto de variáveis de controlo. As variáveis de controlo são:

- PIBPC (produto interno bruto *per capita* do país), para aferir se o estado de desenvolvimento de um país tem impacto sobre a sustentabilidade das suas finanças públicas. Tal variável foi usada por Sorribas-Navarro (2011) e Voigt e Blume (2012);
- G (gastos públicos totais em percentagem do PIB), para avaliar o impacto do peso do setor público no total da economia de um país sobre a disciplina das suas finanças. Esta variável foi usada, por exemplo, por Neyapti (2013);
- DES (população desempregada em percentagem da população ativa), para avaliar se a taxa de desemprego de um país tem efeitos negativos sobre a disciplina das contas públicas. Esta variável é incluída tal como em Baskaran (2010);
- MIN_CE (percentagem de ministérios alocados a partidos de esquerda ou de centro), para averiguar se as ideologias partidárias mais à esquerda estão associadas a uma dívida pública e/ou um défice orçamental mais elevado. Este tipo de variável foi adotado por Baskaran (2010) e Sorribas-Navarro (2011);
- GAE (média entre as importações em percentagem do PIB e as exportações em percentagem do PIB), para medir o possível impacto da abertura ao exterior. Esta variável foi usada por Baskaran (2010) e Voigt e Blume (2012).

Os resultados da estimação referente à dívida pública podem ser consultados na Tabela 12.

Tabela 12. Resultados da estimação para a dívida pública

	DP			
	(1)	(2)	(3)	(4)
DESCORÇ	-0,0441 (-0,402)	0,3050 (0,804)	3,3852 (3,802)***	2,1122 (1,678)*
DESCORÇ_2		-0,0040 (-0,962)	-0,0686 (-3,930)***	-0,0145 (-0,348)
DESCORÇ_3			0,0004 (3,806)***	-0,0004 (-0,736)
DESCORÇ_4				0,0000 (1,428)
PIBPC	-0,6762 (-2,604)***	-0,6406 (-2,442)**	-0,7620 (-2,944)***	-0,7146 (-2,743)***
G	2,0951 (13,202)***	2,1007 (13,227)***	2,6409 (13,253)***	2,0782 (13,337)***
DES	1,0539 (4,370)***	1,0755 (4,440)***	0,9882 (4,147)***	1,0318 (4,302)***
MIN_CE	0,0262 (1,742)*	0,0261 (1,731)*	0,0422 (2,750)***	0,0413 (2,692)***
GAE	0,7174 (7,240)***	0,7044 (7,042)***	0,7712 (7,751)***	0,7586 (7,606)***
Estimação	EFS	EFS	EFS	EFS
R² ajustado	0,946	0,946	0,948	0,948
N.º de observações	353	353	353	353
N.º de indivíduos	32	32	32	32
Estatística F	167,166	162,753	165,761	162,203
Prob(Estatística F)	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* Eviews 8.

Nota: Em todas as regressões, foram efetuadas as correções de *White* (heterocedasticidade) às estimativas dos desvios-padrão. A estatística *T-student* encontra-se entre parênteses. *, ** e *** indicam o nível de significância de 10%, 5% e 1%, respetivamente. EFS designa efeitos fixos seccionais.

No período em análise, a descentralização orçamental apenas se mostra estatisticamente significativa considerando um grau polinomial até três períodos, concluindo-se que a relação entre a dívida pública e a descentralização orçamental não é linear (inclusivamente, a variável DESCORÇ não revela significância estatística na

primeira especificação). Aliás, assim como na situação anterior, existem máximos e mínimos de dívida pública.

As variáveis G, DES, MIN_CE e GAE mostram-se estatisticamente significativas e o sinal evidenciado é positivo. A relação entre G e DP é positiva: quanto maior o peso dos gastos públicos na economia, mais elevada tende a ser a dívida pública como percentagem do PIB. Também a taxa de desemprego apresenta uma correlação positiva com a dívida pública da nação. Já a variável MIN_CE sugere que a existência de ministros de esquerda no governo tende a aumentar a dívida pública (relação mais forte nas terceira e quarta especificações). Por sua vez, a variável GAE evidencia uma relação positiva com a indisciplina das finanças públicas, sugerindo que economias mais integradas com o exterior têm mais dificuldade em disciplinar as suas contas públicas. Note-se que é comum as economias mais pequenas terem um maior grau de abertura ao exterior.

Em contraste, PIBPC demonstra relação negativa com a dívida pública em percentagem do PIB. Este resultado sugere que quanto mais desenvolvido for o país, menor tende a ser a acumulação de dívida pública.

Por sua vez, os resultados relativos à segunda variável que testa a sustentabilidade das finanças públicas (saldo orçamental) podem ser visualizados na Tabela 13.

As variáveis referentes à descentralização orçamental mostram-se estatisticamente significativas em conjunto, excetuando a terceira especificação. Note-se que, tal como na relação com o crescimento do produto e a dívida pública, a relação entre descentralização orçamental e saldo orçamental também aparenta não ser linear.

Tal como no caso da dívida pública em percentagem do PIB (DP), a variável G tem um efeito negativo sobre o saldo orçamental em percentagem do PIB. Já quanto à variável PIBPC, em contraste com a situação anterior, a relação é negativa, revelando que, quanto maior é o nível de desenvolvimento de um país, menor tende a ser o saldo orçamental respetivo.

Tabela 13. Resultados da estimação para o saldo orçamental

	SO			
	(1)	(2)	(3)	(4)
DESCORÇ	-0,0857 (-4,081)***	0,2277 (3,239)***	-0,1413 (-0,844)	-0,6628 (-2,836)***
DESCORÇ_2		-0,0036 (-4,658)***	0,0041 (1,249)	0,0263 (3,393)***
DESCORÇ_3			-0,0001 (-2,426)**	-0,0004 (-3,535)***
DESCORÇ_4				0,0000 (3,151)***
PIBPC	-0,1762 (-3,545)***	-0,1443 (-2,966)***	-0,1297 (-2,667)***	-0,1103 (-2,281)**
G	-0,9624 (-31,678)***	-0,9574 (-32,512)***	-0,9532 (-32,558)***	-0,9477 (-32,770)***
DES	0,0089 (0,193)	0,0283 (0,629)	0,0387 (0,864)	0,0566 (1,271)
MIN_CE	-0,0029 (1,848)	-0,0030 (-1,086)	-0,0050 (-1,722)*	-0,0053 (-1,880)*
GAE	0,0444 (2,339)**	0,0326 (1,760)*	0,0246 (1,318)	0,0195 (1,051)
Estimação	EFS	EFS	EFS	EFS
R² ajustado	0,881	0,888	0,890	0,893
N.º de observações	353	353	353	353
N.º de indivíduos	32	32	32	32
Estatística F	71,270	74,525	73,895	74,351
Prob(Estatística F)	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* Eviews 8.

Nota: Em todas as regressões, foram efetuadas as correções de *White* (heterocedasticidade) às estimativas dos desvios-padrão. A estatística *T-student* encontra-se entre parênteses. *, ** e *** indicam o nível de significância de 10%, 5% e 1%, respetivamente. EFS designa efeitos fixos seccionais.

Quanto à variável MIN_CE vai ganhando relevância estatística à medida que são acrescentados graus polinomiais à variável DESCORÇ, demonstrando-se estatisticamente significativa na terceira e quarta especificações. Quanto mais ministérios são alocados a partidos de centro-esquerda, mais degradado tende a ser o saldo orçamental. Se a variável MIN_CE se demonstrava estatisticamente significativa apenas nas últimas duas especificações, a variável GAE apenas se demonstra estatisticamente significativa nas primeiras duas. Quanto maior é o comércio com o

exterior, melhor é o saldo orçamental do país (recorde-se que, no caso da dívida pública, quanto maior o GAE, maior era a dívida pública). A variável DES não mostra relação significativa com o saldo orçamental.

Portanto, tal como para o crescimento económico, também não existe uma relação linear entre a descentralização orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas. Assim, os decisores de política de um país poderão escolher um grau de descentralização que lhes permita atingir de uma forma mais eficaz os objetivos macroeconómicos que estabelecem.

5. Conclusões e desenvolvimentos futuros

Nos dias de hoje, os países democráticos têm que interagir com um modelo dual. Por um lado, os governos nacionais enfrentam uma crescente ânsia de estreitamento de relações com o resto do mundo. Por outro lado, há que ter em consideração que dentro de um país existem Estados, regiões e comunidades com necessidades e anseios diferentes de outros Estados, regiões e comunidades do mesmo país. No centro deste dilema, estão a União Europeia (UE) e muitos dos seus Estados-membros. O debate sobre o federalismo no seio da UE é mais do que a discussão de um regime político – é um debate sobre o grau de descentralização e competências a atribuir a um futuro governo supranacional europeu, aos governos dos diferentes Estados-membros e aos governos estaduais e locais dentro de cada Estado-membro. O federalismo europeu será um equilíbrio entre as relações com um mundo global e as características regionais. Para alguns autores, é incontornável essa adoção de um modelo federal por parte da UE (Baier, 2005).

Em termos políticos, o federalismo é um conceito de definição abrangente e com muitas falácias adjacentes. Todavia, pode ser caracterizado como sendo um conjunto de Estados-membros não independentes que formam um país mas com descentralização de tarefas para os governos estaduais e locais que lhes confira alguma soberania de decisões sobre o seu próprio território (Riker 1996 e Gerring *et al.*, 2006). Com isto, a falácia de que a União Europeia federal possa significar centralismo desvanece-se. Segundo Alves (2009), uma federação não é um Estado unitário (polo mais centralizado), nem uma aliança (polo mais descentralizado). Num universo de 196 nações, esta dissertação identificou a existência de 23 países que podem ser considerados federais no que respeita ao regime político.

Um conceito essencial ao federalismo político (e ainda mais evidente nos movimentos modernos) é o federalismo orçamental. A vertente orçamental do federalismo tem uma definição pouco consolidada. Os diferentes autores não concordam entre si sobre a definição mais adequada para a descentralização orçamental, sendo esta frequentemente muito vaga. Pode dizer-se que a descentralização orçamental assenta grandemente na cedência de competências orçamentais a governos infranacionais (Schneider, 2003). As tarefas que devem ser cedidas são aquelas em que

se prove que essa atribuição a um governo estadual ou local conduz a um aumento do bem-estar das populações quando comparada com a centralização dessas competências orçamentais.

Os pioneiros desta temática debruçaram-se sobre os benefícios do fornecimento de bens e serviços públicos por parte dos governos estaduais e locais. Autores como Tiebout ou Oates, através dos seus modelos, comprovam que o fornecimento de bens e serviços públicos ditos locais devem ser realizados pelos governos infranacionais.

Uma corrente mais recente procura estender as competências dos governos estaduais e locais: a inovação e alguma estabilização macroeconómica podem ser promovidas graças a uma descentralização orçamental. No início deste século, a temática tem-se debruçado sobre as consequências da descentralização orçamental no crescimento económico e na sustentabilidade das finanças públicas. Os resultados da literatura em geral são diferentes e, frequentemente, nem sequer são comparáveis. É nesta temática que se insere o âmago desta dissertação.

A construção de uma variável robusta que avalie a descentralização orçamental é essencial para se alcançar os resultados corretos da influência da descentralização orçamental. Por isso, e tendo como base o trabalho de Schneider (2003), criaram-se três variáveis compósitas que agregassem algumas variáveis simples associadas às três vertentes da descentralização: orçamental, administrativa e política. A variável relativa à descentralização orçamental constituiu a base para se chegar às conclusões seguintes.

A literatura do federalismo orçamental ignora as características económicas e não económicas que influenciam a descentralização orçamental. Por isso, esse estudo reforça a sua importância. Conclui-se que, quando a ideologia de um governo é mais à esquerda, maior tende a ser a centralização orçamental do país. Por sua vez, o peso dos gastos públicos na economia tem um efeito negativo sobre a descentralização orçamental. Já a população começa por ter um efeito positivo na descentralização, atinge um máximo e posteriormente passa a ter um efeito negativo, comprovando-se que para o caso dos países em análise que a descentralização orçamental tende a ser máxima para uma determinada população intermédia (em relação às populações dos países em estudo). Os resultados sugerem, igualmente, que a descentralização orçamental tende a ser menor em países com uma participação cívica mais acentuada. A variável referente ao rácio de população urbana aparenta ter o mesmo efeito.

Já a relação entre a descentralização orçamental e quer, o crescimento económico, quer a sustentabilidade das finanças públicas, aparenta ser não linear. Através da escolha de um grau de descentralização orçamental específico, o país poderá conseguir retirar proveitos quer na maximização do seu crescimento económico ou do seu saldo orçamental em percentagem do PIB, quer na minimização da dívida pública em percentagem do PIB.

No futuro, é de se colocar a hipótese de tornar esta análise mais centrada no caso da União Europeia, com uma discussão sobre que tipo de modelo será o mais adequado para implementar, que competências devem ser adjudicadas a um governo infranacional, a um Estado-membro e a um governo supranacional. Caso se venha a colocar em prática um modelo de descentralização orçamental no seio da UE, seria de interesse analisar o impacto real desse sistema no crescimento económico e na sustentabilidade das finanças públicas dos diferentes países-membros e da UE como um todo, verificando que Estados beneficiam ou saem prejudicados por esta adoção e porquê. Caso a opção recaia sobre um universo de países mais vasto, seria de interesse encontrar técnicas de análise de dados mais robustas e sofisticadas. Paralelamente, seria importante recorrer a uma base de dados que, para além de mais completa, fosse mais diversificada (por exemplo, com a inclusão de países em vias de desenvolvimento, para os quais a disponibilidade de informação estatística robusta é mais limitada).

Referências

- Alvarez, M.; Cheibub, J.; Limongi, F. e Przeworski, A. (1999), *ACLP political and economic database and ACLP political and economic database codebook*.
- Alves, R. (2009), *A Europa no pós-euro – desafios e respostas*, 1ª edição, Porto, Vida Económica.
- Armington, K.; Careja, R.; Knöpfel, L.; Weisstanner, D.; Engler, S.; Potolidis, P. e Gerber, M. (2013), *Comparative political data set III 1990-2011*, Bern: Institute of Political Science, University of Berne.
- Auer, A. (2005), “The constitutional scheme of federalism”, *Journal of European Public Policy*, 12(3): 419-431.
- Akai, N. e Sakata, M. (2002), “Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, 52: 93-108.
- Baier, G. (2005), “The EU’s constitutional treaty: federalism and intergovernmental relations – lessons from Canada”, *Regional and Federal Studies*, 15(2): 205-223.
- Baltagi, B. (2013), *Econometric analysis of panel data*, 5ª edição, Nova Deli, John Wiley & Sons Ltd.
- Banco Mundial (2014), *World development indicators*, <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>, acessado em 14/04/2014.
- Barry, N. (2004), “Constitutionalism, federalism and the European Union”, *Institute of Economic Affairs*, 24(1): 11-16.
- Baskaran, T. (2010), “On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries”, *Public Choice*, 145: 351-378.
- Benz, A. e Colino, C. (2011), “Constitutional change in federations – a framework for analysis”, *Regional and Federal Studies*, 21(4-5): 381-406.
- Blume, L. e Voigt, S. (2011), “Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators”, *Constitutional Political Economy*, 22(3): 238-264.
- Brueckner, J. (2006), “Fiscal federalism and economic growth”, *Journal of Public Economics*, 90: 2107-2120.
- Buchanan, J. (1965), “An economic theory of clubs”, *Economica – New Series*, 32(125): 1-14.

- Casella, A. e Frey, B. (1992), “Federalism and clubs – towards an economic theory of overlapping political jurisdictions”, *European Economic Review*, 36: 639-646.
- Cullis, J. e Jones, P. (2009), *Public finance and public choice: analytical perspectives*, 3ª edição, Oxford, Oxford University Press.
- Davoodi, H. e Zou, H. (1998), “Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study”, *Journal of Urban Economics*, 43: 244-257.
- Derbyshire, J. e Derbyshire, I. (1999), *Political systems of the world*, 3ª edição, Oxford, Helicon.
- Dikshit, R. (1971), “Geography and federalism”, *Annals of the Association of American Geographers*, 61(1): 97-115.
- Eichenberger, R. e Stadelmann, D. (2010), “How federalism protects future generations from today's public debts”, *Review of Law and Economics*, 6(3): 395-420.
- Elazar, D. (1996), “From statism to federalism: a paradigm shift”, *International Political Science Review*, 17(4): 417-429.
- Erk, J. e Koning, E. (2010), “New structuralism and institutional change: federalism between centralization and decentralization”, *Comparative Political Studies*, 43(3): 353-378.
- Eurostat (2014), *Income, social inclusion and living conditions – distribution of income*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, acedido em 03/05/2014.
- Facchini, G. e Testa, C. (2008), “Fiscal decentralization, regional inequality and bail-outs: lessons from Brazil's debt crisis”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48: 333-344.
- Feld, L. e Schnellenbach, J. (2011), “Fiscal federalism and long-run macroeconomic performance: a survey of recent research”, *Environment and Planning C-Government and Policy*, 29(2): 224-243.
- Garrett, G. e Tsebelis, G. (1996), “An institutional critique of intergovernmentalism”, *International Organizations*, 50(2): 269-299.
- Gemmell, N.; Kneller, R. e Sanz, I. (2013), “Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization”, *Economic Inquiry*, 51(4): 1915-1931.
- Gerring, J.; Thacker, S. e Moreno, C. (2006), “Are federal systems better than unitary systems?”, *Boston University Working Papers*, MINCO.

- Griffiths, A. (2005), *Handbook of Federal Countries – 2005*, 1ª edição, Baskerville, McGill-Queen's University Press.
- Hicken, A. e Kasuya, Y. (2003), “A guide to the constitutional structures and electoral systems of east, south and southeast Asia”, *Electoral Studies*, 22(1): 121-151.
- Inman, R. (2008), “Federalism's values and the value of federalism”, *CESifo Economic Studies*, 53(4): 522-560.
- Johnston, J. e DiNardo, J. (2009), *Métodos econométricos*, 4ª edição, Amadora, McGraw Hill.
- Martinez-Vasquez, J. e McNab, R. (2003), “Fiscal decentralization and economic growth”, *World Development*, 31(9): 1597-1616.
- Musgrave, R. e Musgrave, P. (1980), *Finanças públicas*, 2ª edição, Edições da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Neyapti, B. (2013), “Fiscal decentralization, fiscal rules and fiscal discipline”, *Economics Letters*, 121: 528-532.
- Nolan, B.; Salverda, W.; Checchi, D.; Marx, I.; McKnight, A.; Tóth, I. e Van de Werfhorst, H. (2014), *Changing inequalities & societal impacts in rich countries – thirty countries' experiences*, GINI – Growing inequalities' impacts project, 1ª edição, New York, Oxford University.
- Oates, W. (1981), “On Local Finance and the Tiebout model”, *American Economic Review*, 71: 93-98.
- Oates, W. (2008), “On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions”, *National Tax Journal*, 61(2): 313-334.
- OCDE (2013), *OECD fiscal decentralisation database*, <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>, acessado em 15/04/2014.
- ONU (2012), *Human development report – United Nations development project 2012*, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2012>, acessado em 2/05/2014.
- Pack, H. e Pack, J. (1978), “Metropolitan fragmentation and local public expenditures”, *National Tax Journal*, 31: 349-362.
- Pereira, P.; Afonso, A.; Arcanjo, M. e Santos, J. (2012), *Economia e finanças públicas*, 4ª edição, Lisboa, Escolar Editora.

- Prud'homme, R. (1995), "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.
- Riker, W. (1996), "European federalism – the lessons of past experiences", in Hesse, J. e Wright, V (eds.), *Federalizing Europe – the costs, benefits and preconditions of federal political systems*, Oxford University Press, 9-24.
- Rodríguez-Pose, A. e Ezcurra, R. (2011), "Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries", *Journal of Economic Geography*, 11: 619-643.
- Schneider, A. (2003), "Decentralization: conceptualization and measurement", *Studies in Comparative International Development*, 38(3): 32-56.
- Sorribas-Navarro, P. (2011), "Bailouts in a fiscal federal system: evidence from Spain", *European Journal of Political Economy*, 27: 154-170.
- Thiessen, U. (2003), "Fiscal decentralisation and economic growth in high-income OECD countries", *Fiscal Studies*, 24(3): 237-274.
- Tiebout, C. (1956), "A pure theory of local expenditure", *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Voigt, S. e Blume, L. (2012), "The economic effects of federalism and decentralization – a cross-country assessment", *Public Choice*, 151(1-2): 229-254.
- Watson, A. (2004), "Economic and monetary area: of currencies and clubs", *Journal of European Integration*, 26(1): 25-39.
- Watts, R. (1999), *Comparing federal systems in the 1990s*, 2ª edição, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations.
- Zahariadis, N. (2013), "The politics of risk-sharing: fiscal federalism and the Greek debt crisis", *Journal of European Integration*, 35(3): 271-285.

Anexo 1 – Tipologia de países

	Elazar, 1996	Alvarez <i>et al.</i> , 1999	Derbyshire e Derbyshire, 1999	Watts, 1999	Hicken e Kasuya, 2003	Thiessen, 2003	Griffiths, 2005	Inman, 2008	Armingeon <i>et al.</i> , 2013	Rácio (em %)	Regime
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Afeganistão	0		0				0			0	U
África do Sul	0	0	0	1		1	1	0		43	S
Albânia	0		0				0			0	U
Alemanha	1		1	1		1	1	1	1	1	F
Andorra	0		0				0			0	U
Angola	0		0				0			0	U
Antígua e Barbuda	0	0,5	0	0,5			0			20	U
Arábia Saudita	0		0				0			0	U
Argélia	0		0				0	0		0	U
Argentina	1		1	1		1	1	1		100	F
Arménia	0		0				0			0	U
Austrália	1	1	1	1		1	1	1	1	100	F
Áustria	1		1	1		1	1	1	1	100	F
Azerbaijão	0		0				0			0	U
Bahamas	0	0	0				0			0	U
Bahrain	0		0				0			0	U
Bangladesh	0	0	0		0		0	0		0	U
Barbados	0	0	0				0			0	U
Bélgica	1		1	1		0	1	1	1	86	F
Belize	0	0	0				0			0	U
Benim	0		0				0			0	U
Bermudas	0		0				0			0	U
Bielorrússia	0		0				0			0	U
Bolívia	0		0				0	0		0	U
Bósnia-Herzegovina	0		1				1			67	F
Botswana	0	0	0				0	0		0	U
Brasil	1		1	1		1	1			100	F
Brunei	0		0				0			0	U
Bulgária	0		0				0	0	0	0	U
Burkina Faso	0		0				0			0	U
Burundi	0		0				0			0	U
Butão	0		0				0			0	U
Cabo Verde	0		0				0			0	U
Camarões	0		0				0	0		0	U
Camboja	0		0		0		0			0	U
Canadá	1	1	1	1		1	1	1		100	F
Cazaquistão	0		0				0			0	U
Chade	0		0				0			0	U
Chile	0		0				0	0		0	U
China	0		0	0,5			0	0		10	U
Chipre	0		0				0		0	0	U

	Elazar, 1996	Alvarez <i>et al.</i> , 1999	Derbyshire e Derbyshire, 1999	Watts, 1999	Hicken e Kasuya, 2003	Thiessen, 2003	Griffiths, 2005	Inman, 2008	Armington <i>et al.</i> , 2013	Rácio (em %)	Regime
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Colômbia	0		0	0,5			0	1		30	U
Comores	1		1	1			1	1		100	F
Congo	0		0				0			0	U
Coreia do Norte	0		0				0			0	U
Coreia do Sul	0		0		0	0	0	0		0	U
Costa do Marfim	0		0				0			0	U
Costa Rica	0		0				0			0	U
Croácia	0		0				0			0	U
Cuba	0		0				0			0	U
Dinamarca	0		0			0	0	0,5	0	8	U
Djibuti	0		0				0			0	U
Dominica	0		0				0			0	U
Egito	0		0				0			0	U
El Salvador	0		0				0	0		0	U
EAU	1		1	1			1	1		100	F
Equador	0		0				0	0		0	U
Eritreia			0				0			0	U
Eslováquia	0		0				0		0	0	U
Eslovênia	0		0				0		0	0	U
Espanha	1		0	1		1	1	1	0	71	F
EUA	1	1	1	1		1	1	1	1	1	F
Estônia	0		0				0		0	0	U
Etiópia	0		1	1			1	1		80	F
Fiji	0	0	0				0			0	U
Filipinas	0	0,5	0		0		0	0		8	U
Finlândia	0		0			0	0	0,5	0	8	U
França	0		0			0	0	0,5	0	8	U
Gabão	0		0				0			0	U
Gâmbia	0	0	0				0			0	U
Gana	0	0	0				0	0		0	U
Geórgia	0		0				0			0	U
Granada	0	0	0				0			0	U
Grécia	0		0			0	0	0	0	0	U
Guatemala	0		0				0	0		0	U
Guiana	0		0				0			0	U
Guiné	0		0				0			0	U
Guiné Equatorial	0		0				0			0	U
Guiné-Bissau	0		0				0			0	U
Haiti	0		0				0			0	U
Honduras	0		0				0	0		0	U
Hungria	0		0				0		0	0	U
Iémen	0		0				0			0	U
Ilhas Marshall	0		0				0			0	U
Ilhas Salomão	0	1	0	0,5			0			30	U

	Elazar, 1996	Alvarez <i>et al.</i> , 1999	Derbyshire e Derbyshire, 1999	Watts, 1999	Hicken e Kasuya, 2003	Thiessen, 2003	Griffiths, 2005	Inman, 2008	Armington <i>et al.</i> , 2013	Rácio (em %)	Regime
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Índia	1	1	1	1	1		1	1		100	F
Indonésia	0		0		0		0	0		0	U
Irão	0		0				0			0	U
Iraque	0		0				0			0	U
Irlanda	0		0			0	0	0	0	0	U
Islândia	0		0				0	0	0	0	U
Israel	0		0				0			0	U
Itália	0		0	0,5		0	0	0,5	0	14	U
Jamaica	0	0	0				0	0		0	U
Japão	0		0		0	0	0	0,5	0	7	U
Jordânia	0		0				0			0	U
Kiribati	0		0				0			0	U
Kuwait	0		0				0			0	U
Laos	0		0				0			0	U
Lesoto	0	0	0				0			0	U
Letónia	0		0				0		0	0	U
Líbano	0		0				0			0	U
Libéria	0		0				0			0	U
Líbia	0		0				0			0	U
Liechtenstein	0		0				0			0	U
Lituânia	0		0				0		0	0	U
Luxemburgo	0		0				0	0	0	0	U
Macedónia	0		0				0			0	U
Madagáscar	0		0				0			0	U
Malásia	1		1	1	1		1	1		100	F
Malawi	0	0	0				0			0	U
Maldivas	0		0				0			0	U
Mali	0		0				0			0	U
Malta	0		0				0		0	0	U
Marrocos	0		0				0			0	U
Maurícias	0		0				0	0		0	U
Mauritânia	0		0				0			0	U
México	1		1	1			1	1		100	F
Micronésia	0		1				1			67	F
Moçambique	0		0				0			0	U
Moldávia	0		0				0			0	U
Mónaco	0		0				0			0	U
Mongólia	0	0	0				0			0	U
Montenegro							0			0	U
Myanmar	0		0				0	0		0	U
Namíbia	0		0				0			0	U
Nauru	0		0				0			0	U
Nepal	0		0		0		0			0	U
Nicarágua	0		0				0			0	U

	Elazar, 1996	Alvarez <i>et al.</i> , 1999	Derbyshire e Derbyshire, 1999	Watts, 1999	Hicken e Kasuya, 2003	Thiessen, 2003	Griffiths, 2005	Inman, 2008	Armington <i>et al.</i> , 2013	Rácio (em %)	Regime
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Níger	0		0				0			0	U
Nigéria	1	1	1	1			1	1		100	F
Noruega	0	0	0			0	0	0,5	0	7	U
Nova Zelândia	0	0	0			0	0	0	0	0	U
Omã	0		0				0			0	U
Países Baixos	0		0	0,5		0	0	0,5	0	14	U
Panamá	0		0				0	0		0	U
Papua Nova-Guiné	0	0,5	0		0		0	0		8	U
Palestina	0		0				0			0	U
Palau			0				0	0		0	U
Paquistão	1	1	1	1	1		1	1		100	F
Paraguai	0		0				0	0		0	U
Peru	0		0				0			0	U
Polónia	0		0				0		0	0	U
Portugal	0		0			0	0	0	0	0	U
Qatar	0		0				0			0	U
Quénia	0		0				0			0	U
Quirguistão	0		0				0			0	U
Reino Unido	0	0	0	0,5		0	0	0	0	6	U
R. Centro-Africana	0		0				0			0	U
R. Checa	0		0				0		0	0	U
RD Congo	0		0				0			0	U
R. Dominicana	0	0	0				0	0		0	U
Roménia	0		0				0		0	0	U
Ruanda	0		0				0			0	U
Rússia	1		1	1			1	1		100	F
Samoa	0	0,5	0				0			13	U
Senegal	0		0				0			0	U
Serra Leoa	0		0				0	0		0	U
Sérvia	0		0				0			0	U
Seychelles	0	0	0				0			0	U
Singapura	0		0		0		0			0	U
Síria	0		0				0			0	U
Somália	0		0				0			0	U
Sri Lanka	0	0	0		0		0			0	U
S. Kittis e Nevis	0	1	1	1			1			80	F
S. Lúcia	0	0	0				0			0	U
S. Marino	0		0				0			0	U
S. Tomé e Príncipe	0		0				0			0	U
S. Vicente	0	0	0				0			0	U
Suazilândia	0		0				0			0	U
Sudão	0		1	0,5			0	0		30	U
Sudão do Sul											
Suécia	0		0			0	0	0,5	0	8	U

	Elazar, 1996	Alvarez <i>et al.</i> , 1999	Derbyshire e Derbyshire, 1999	Watts, 1999	Hicken e Kasuya, 2003	Thiessen, 2003	Griffiths, 2005	Inman, 2008	Armington <i>et al.</i> , 2013	Rácio (em %)	Regime
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Suíça	1		1	1		1	1	1	1	100	F
Suriname	0		0				0			0	U
Tailândia	0		0		0		0	0		0	U
Taiwan	0		0		0		0			0	U
Tajiquistão	0		0				0			0	U
Tanzânia	0		0	0,5			0	1		30	U
Timor-Leste							0			0	U
Togo	0		0				0			0	U
Tonga	0		0				0			0	U
Trinidad e Tobago	0	0	0				0			0	U
Tunísia	0		0				0	0		0	U
Turquemenistão	0		0				0			0	U
Turquia	0		0				0			0	U
Tuvalu	0		0				0			0	U
Ucrânia	0		0				0			0	U
Uganda	0		0				0			0	U
Uruguai	0		0				0	0,5		13	U
Uzbequistão	0		0				0			0	U
Vanuatu	0		0	0,5			0			13	U
Vaticano	0		0				0			0	U
Venezuela	1		1	1			1	1		100	F
Vietname	0		0		0		0	0		0	U
Zâmbia	0	0	0				0	0		0	U
Zimbabwe	0		0				0	0		0	U

Legenda:

Coluna (2) a (10): 0 – os autores consideram o país unitário; 0,5 – os autores consideram haver indícios de descentralização; 1 – os autores consideram o país federal

Coluna (11): média das colunas (2) a (10), traduzindo em percentagem

Coluna (12): U – país unitário; S – país semifederal; F – país federal

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 2 – Grau de descentralização orçamental por país, 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média
Alemanha	41,4	40,7	39,9	39,4	41,2	41,6	42,6	43,8	43,8	42,7	42,3	43,8	41,9
Austrália	51,0	49,7	50,4	49,9	49,8	49,4	49,9	50,3	49,8	50,9	55,8	54,2	50,9
Áustria	34,3	31,2	31,8	32,2	29,2	31,5	31,4	31,1	31,8	32,2	31,7	31,8	31,7
Bélgica	39,0	40,2	41,1	41,2	42,5	41,3	42,7	43,0	42,9	43,6	43,0	43,6	42,0
Canadá	88,6	89,6	90,2	91,5	92,1	93,9	94,9	94,8	96,6	98,2	100		93,7
Chipre									0,0	2,8	3,5	4,7	2,8
Dinamarca	82,7	84,6	85,9	87,0	85,9	85,4	85,9	82,8	84,2	87,1	87,0	85,8	85,4
Eslováquia				26,8	27,7	23,6	22,6	23,5	22,6	24,2	25,3	24,3	24,5
Eslovénia	28,8	28,5	29,0	29,7	30,2	31,0	31,7	30,1	31,2	34,4	33,3	31,8	30,8
Espanha	48,9	49,2	55,6	58,3	59,5	60,2	60,7	60,8	63,6	67,7	60,7	55,2	58,4
Estónia	31,8	39,9	40,5	38,8	39,1	39,2	37,4	37,1	39,7	35,8	35,2	35,3	37,5
EUA			65,3	66,1	65,8	60,6	59,2	59,3	60,3	62,6	61,8	60,6	62,2
Finlândia	47,9	49,2	50,7	51,7	52,2	52,7	53,5	54,2	55,9	58,6	59,5	58,1	53,7
França	22,2	22,0	23,3	23,8	24,9	24,7	25,2	25,8	26,2	28,3	29,4	27,6	25,3
Grécia	3,8	5,3	5,8	5,0	5,9	5,5	6,0	5,4	5,9	8,3	4,3	8,8	5,8
Hungria	38,9	40,2	40,1	43,6	41,5	41,6	39,7	36,5	37,9	37,5	38,3	33,9	39,1
Irlanda	51,9	56,1	58,8	59,1	58,5	24,1	24,2	25,1	23,9	24,1	19,5	19,3	37,0
Islândia	36,7	38,3	38,9	38,9	38,2	38,4	41,3	42,5	35,9	40,2	38,8	42,3	39,2
Itália	41,2	43,2	43,3	43,6	44,9	45,7	44,0	44,1	45,0	46,5	45,6	44,3	44,3
Japão						88,5	82,8	87,3	85,3	90,7	90,2	91,1	88,0
Lituânia		27,2	33,8	32,2	32,1	37,0	38,7	36,0	38,5	41,7	45,0	42,8	36,8
Luxemburgo	14,9	14,7	15,1	14,6	14,4	13,2	14,1	14,1	15,0	14,3	14,2	14,8	14,4
Noruega	45,6	47,4	40,2	38,9	37,4	36,5	35,6	36,9	36,3	40,1	40,7	40,6	39,7
N. Zelândia		1,4	1,8	1,5	2,3	2,7	3,0	3,2		5,8	6,1	7,0	3,5
Países Baixos		49,3	50,4	51,8	50,7	49,9	47,6	48,2	47,6	50,0	49,1	48,6	49,4
Polónia		48,9	49,9	41,5	44,6	45,2	46,3	46,3	48,0	49,6	49,7	47,9	47,1
Portugal	15,1	16,2	16,2	15,3	15,8	16,1	17,7	17,6	17,2	18,5	16,6	16,2	16,5
R. Checa	41,3	41,5	43,4	44,7	44,2	43,8	44,5	44,3	43,7	46,7	46,3	44,3	44,1
Reino Unido	38,7	39,4	41,3	45,2	48,4	44,5	45,4	43,7	43,7	45,9	45,2	42,8	43,7
Roménia			24,0	28,2	28,4	28,9		36,6	41,12	38,4	38,1	39,1	33,6
Suécia	62,5	65,7	67,4	67,6	67,3	66,7	67,3	68,5	70,8	72,5	72,2	72,7	68,4
Suíça			73,9	73,9	74,0	74,1	74,1	74,8	73,2	73,2	74,6		74,0

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 3 – Dimensões da descentralização por país, 2000-2011

	Descentralização orçamental	Descentralização administrativa	Descentralização política
Média 2000-2011			
Alemanha	41,9	68,5	96,1
Austrália	50,9	37,1	91,9
Áustria	31,7	51,8	98,8
Bélgica	42,0	19,4	87,7
Canadá	93,7	49,4	67,6
Chipre	2,8	36,8	42,3
Dinamarca	85,4	41,0	5,7
Eslováquia	24,5	49,4	30,1
Eslovénia	30,8	43,7	29,4
Espanha	58,4	47,7	63,3
Estónia	37,5	50,8	22,3
EUA	62,2	60,8	83,0
Finlândia	53,7	58,1	23,0
França	25,3	56,7	37,1
Grécia	5,8	19,6	46,5
Hungria	39,1	31,9	25,6
Irlanda	37,0	14,0	30,2
Islândia	39,2	88,7	17,5
Itália	44,3	45,8	30,2
Japão	88,0	45,9	1,3
Lituânia	36,8	38,7	22,8
Luxemburgo	14,4	47,8	35,0
Noruega	39,7	48,2	29,7
N. Zelândia	3,5	80,0	40,0
Países Baixos	49,4	8,7	34,4
Polónia	47,1	35,8	21,6
Portugal	16,5	49,7	37,8
R. Checa	44,1	11,6	29,3
Reino Unido	43,7	48,8	22,5
Roménia	33,6	57,8	21,9
Suécia	68,4	69,3	12,3
Suíça	74,0	58,9	79,6

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 4 – Variáveis, fonte e respetivo descritivo

Variável	Fonte	Países	Descritivo	Unidade
CPIB	<i>World Bank</i>	Todos	Crescimento do PIB real	%
DES	<i>World Bank</i>	Todos	Taxa de desemprego (estimativas nacionais)	% da população ativa
DESCADM	Elaboração própria	Todos	Descentralização administrativa	-
DESCORÇ	Elaboração própria	Todos	Descentralização orçamental	-
DESCPOL	Elaboração própria	Todos	Descentralização política	-
DESPINFRA	Eurostat	Eslovénia e República Checa	Despesas públicas subcentrais como fração das despesas públicas totais	%
	<i>World Bank</i>	Os restantes		
DP	Armingeon <i>et al.</i> (2013)	Todos	Dívida pública sobre o PIB	% do PIB
EDUC	<i>World Bank</i>	Todos	Gastos afetos a educação como fração dos gastos totais	%
FEDPOL	Elaboração própria	Todos	Grau de federalismo político	%
G	Armingeon <i>et al.</i> (2013)	Todos	Gastos públicos	% do PIB
GAE	<i>World Bank</i>	Todos	Média do somatório entre as importações em % do PIB e as exportações em % do PIB	% do PIB
GINI	<i>Human Development Report</i>	Japão e Nova Zelândia	Índice de GINI	-
	Eurostat	Chipre, Islândia, Noruega e Suíça		
	<i>GINI - Growing Inequalities' impact</i>	Os restantes		
I	<i>World Bank</i>	Todos	Formação de capital físico	% do PIB
MGOV	Armingeon <i>et al.</i> (2013)	Todos	Binária: mudança de governo	-

Variável	Fonte	Países	Descritivo	Unidade
MIN_CE	Armingeon <i>et al.</i> (2013)	Todos	Ministérios para partidos de centro-esquerda	%
PART_LEG	Armingeon <i>et al.</i> (2013)	Todos	Comparecimento às urnas na última eleição legislativa	%
PIBPC	<i>World Bank</i>	Todos	PIB real <i>per capita</i>	Milhares de dólares
PIBPC(-1)	<i>World Bank</i>	Todos	PIB real <i>per capita</i>	Milhares de dólares
POP	<i>World Bank</i>	Todos	População	Milhões de pessoas
POPURB	<i>World Bank</i>	Todos	População urbana	%
RECINFRA	Eurostat	Chipre, Eslovénia e República Checa	Receitas públicas subcentrais como fração das receitas públicas totais	%
	<i>World Bank</i>	Os restantes		
SO	Armingeon <i>et al.</i> (2013)	Todos	Saldo orçamental sobre o PIB	% do PIB
TAXINFRA	OECD <i>Decentralization Database</i>	Eslovénia e República Checa	Receitas subcentrais decorrentes de taxaçaõ própria como fração das receitas totais subcentrais	%
	<i>World Bank</i>	Os restantes		
TRANSF	OECD <i>Decentralization Database</i>	Canadá, Eslovénia e República Checa	Transferências intergovernamentais como fração das receitas totais subcentrais	%
	<i>World Bank</i>	Os restantes		

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 5 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas

Variável	N.º de observações	Média	Máximo	Mínimo	Desvio-padrão
CPIB	354	2,32	10,65	-14,74	3,38
DES	354	7,28	21,60	1,80	3,54
DESCADM	354	45,82	100	0,00	20,61
DESCORÇ	354	42,84	100	0,00	21,61
DESCPOL	354	41,43	100	0,00	27,10
DESPINFRA	354	27,72	62,72	3,53	13,12
DP	354	60,25	205,31	7,31	34,45
EDUC	354	5,15	9,96	2,79	1,20
FEDPOL	354	26,54	100	0,00	40,14
G	354	44,30	66,08	31,22	6,54
GAE	353	49,01	166,77	11,09	26,95
GINI	354	0,30	0,38	0,23	0,04
I	353	21,73	35,98	10,61	3,83
MGOV	354	0,45	1,00	0,00	0,57
MIN_CE	354	54,59	100	0,00	37,45
PART_LEG	354	70,51	95,00	35,80	14,03
PIBPC	354	32,22	87,72	3,81	17,21
PIBPC(-1)	354	31,83	87,72	3,56	17,13
POP	354	29,13	311,59	0,28	53,26
POPURB	354	74,37	97,49	49,93	11,93
RECINFRA	354	28,77	63,69	4,18	12,88
SO	354	-0,28	16,10	-28,25	4,45
TAXINFRA	354	41,09	94,78	4,66	18,11
TRANSF	354	39,67	83,24	6,40	17,39

Fonte: Elaboração própria.