

Descentralização e finanças regionais

Adriano Pimpão

Universidade do Algarve; apimpao@ualg.pt

Resumo

Neste texto pretende-se homenagear o trabalho de José Silva Costa, como perito consultor da Comissão Independente para a Descentralização (CID), cujos estudos foram parte integrante da documentação publicada em formato digital pela Assembleia da República em julho de 2019. A formulação das competências a descentralizar para as Regiões Administrativas (autarquias locais previstas no art.º 236 da Constituição da República Portuguesa) e a estrutura das finanças públicas a nível subnacional (regiões autónomas e autarquias locais) tiveram o contributo decisivo de José Silva Costa, através de um conjunto de relatórios que fazem parte, como referido, do acervo de anexos do Relatório da CID. As propostas e os estudos ali contidos foram elaborados com grande rigor técnico e fundamentação científica, suportados por dados oficiais da OCDE e do Eurostat, e constituem uma base sólida que assegura a credibilidade das propostas de finanças regionais (subnacionais), no quadro da criação das regiões administrativas. O princípio da neutralidade orçamental (em termos fiscais e da despesa pública) é plenamente aplicado nas hipóteses formuladas neste artigo e constituiu um elemento relevante e decisivo na proposta da estrutura de financiamento a nível subnacional apresentada no Relatório da CID.

Palavras-chave

Descentralização, finanças regionais, regionalização

1. Introdução

O trabalho científico do Professor José Silva Costa para o estudo do financiamento público da governação a nível subnacional é reconhecido não só no plano académico, mas também no apoio a iniciativas e propostas, algumas delas de carácter legislativo. Destaco, entre outros, os trabalhos de preparação de várias legislações sobre finanças locais.

No presente texto pretendo realçar o contributo de José Costa no âmbito dos trabalhos da Comissão Independente para a Descentralização (CID), nomeada pela Assembleia da República e coordenada pelo Eng. João Cravinho e que tive o privilégio de integrar.

Cabendo-me mais diretamente o estudo do financiamento a nível subnacional, tive ocasião de discutir amplamente com José Costa os vários cenários e propostas de finanças subnacionais, ou seja, mais especificamente, as que se destinavam a viabilizar em termos de finanças públicas as Regiões Administrativas (autarquias locais previstas no art.º 236 da Constituição da República Portuguesa).

Nos pontos seguintes procurarei fazer uma síntese dos principais aspetos que caracterizam o modelo de financiamento acima referido (proposto no Relatório da CID) e elaborar uma atualização dos cenários (já após a publicação deste documento em 2019) e que refletem a evolução do aprofundamento (ou não) da descentralização em Portugal (em termos de finanças públicas).

Desejo sublinhar que esta atualização é da minha inteira responsabilidade e em nada altera ou pretende alterar o conteúdo, neste capítulo, do referido Relatório da CID.

Penso que com esta iniciativa poderei prestar uma justa homenagem ao Professor José Costa, de cuja competência científica e técnica muito beneficiei, bem como a CID, e a quem o País muito deve.

2. Princípios do modelo de finanças públicas regionais

José Costa apresentou várias propostas sobre as atribuições e competências das Regiões Administrativas e em sequência os princípios a seguir no financiamento destas autarquias, bem como os vários cenários possíveis de despesas e receitas públicas (Costa, 2019). Estas propostas estão incluídas no conjunto de documentação que serviu de base à proposta final expressa no Relatório da CID e que pode ser consultada nos anexos daquele Relatório e publicada em formato digital pela Assembleia da República em 2019 (CID, 2019).

Do conteúdo desta documentação será de destacar:

- Configuração dos níveis de governação subnacional e respetivas atribuições e competências (com especial incidência nas Regiões Administrativas);
- Princípios de financiamento dos governos subnacionais (especificando o caso das Regiões Administrativas);
- Cenários para o financiamento das Regiões Administrativas.

Em relação à configuração, José Costa aponta como solução mais adequada um nível de governação subnacional com “legitimidade democrática direta”. Tal significa a viabilização do modelo inscrito na Constituição da República Portuguesa (art.º 236) e designado por “Região Administrativa” e que corresponderia em termos geográficos às áreas de intervenção das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve). Esta delimitação geográfica foi consensual durante as dezenas de reuniões, audições e seminários realizados pela CID ao longo do território nacional, de outubro de 2018 a julho de 2019. De sublinhar também, que no mesmo sentido se orientaram os estudos da OCDE encomendados pela CID (OCDE, 2019).

No que se refere aos princípios de financiamento foi considerado o que se designou no Relatório da CID por “três marcos de confiança”:

- Baixa autonomia fiscal, incluindo a não criação de impostos a nível das Regiões Administrativas;
- Garantia da neutralidade orçamental e fiscal;
- Consagração de incentivos à governação subnacional, garantindo a provisão universal e equitativa dos bens públicos, ao longo do território nacional.

A estrutura de financiamento baseou-se nas seguintes fontes financeiras:

- Receitas próprias: preços e taxas;
- Repartição de recursos públicos entre o Estado e as Regiões Administrativas (Fundo semelhante ao FEF e Fundo Especial);
- Participação nos impostos (IRS, IRC, ISP);
- Financiamento contratualizado (Fundo de Coesão Regional e Programa de Investimentos da Administração Regional).

3. Proposta de financiamento das Regiões Administrativas

Com base nestes pressupostos, a CID elaborou uma proposta final de financiamento.

Neste cenário (Pimpão, 2019) admitia-se que as Regiões Administrativas poderiam estar criadas em 2025, como, aliás, chegou a ser anunciado pelo Governo numa das últimas versões das Grandes Opções do Plano apresentadas ao Parlamento em 2021. De acordo com as estimativas da CID, e conforme publicado no respetivo Relatório, a previsão de despesa pública seria a seguinte (valores em milhões de euros, a preços de 2017):

Financiamento dos órgãos das Regiões Administrativas (Junta e Assembleia) –	105
Competências dos serviços regionais (desconcentrados) a integrar –	115
Novas competências a descentralizar –	11740
Total –	11960

As receitas públicas para fazer face a esta despesa seriam distribuídas pelas seguintes fontes:

Fundo Geral Regional (semelhante ao FEF) –	1000
Fundo Especial Regional (Financiamento de serviços públicos onde se colocam problemas de equidade) –	9060
Fundos de Coesão Regional (para reforço da coesão inter e intra-regional) –	800
Contratos de investimento –	600
Participação nos impostos nacionais –	500
Total –	11960

O Fundo Especial Regional constitui o documento orçamental fundamental para assegurar o financiamento das competências transferidas para as Regiões Administrativas. Para melhor entender a dimensão financeira deste processo de transferência torna-se necessário analisar os orçamentos segundo a classificação das funções do governo (COFOG – Classification of the Functions of Government) do Eurostat e apresentadas no Relatório da CID, segundo proposta de José Costa (Costa, 2019).

Admitindo que a despesa pública ao nível subnacional (antes da transferência de competências para as Regiões Administrativas) se situará nos 12000 milhões de euros (já resultante do processo de descentralização em curso, Lei 50/2018), teremos uma despesa pública subnacional (segundo a definição da OCDE (OCDE, 2018) de cerca de 24000 milhões de euros, o que permitiria que esta despesa atingisse os 22% da despesa pública total, ou seja, ainda assim, menos 1,3% que o valor médio deste indicador na União Europeia em 2017 (que foi de 23,3%).

Com referência à evolução do grau de descentralização, segundo o critério da OCDE, podemos atualizar os valores referidos no Relatório da CID e ver a situação previsível em 2022, com base nos valores da despesa pública, publicados no Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (Ministério das Finanças, 2022). O respetivo indicador é de 14,7% da despesa pública total, o que significa ainda um longo caminho até 2025.

4. Conclusão sobre o modelo de financiamento das Regiões Administrativas

Da análise atrás elaborada, pode-se concluir que, apesar do processo de descentralização em curso, e mesmo considerando a criação das Regiões Administrativas, não é provável que em 2025 a despesa pública subnacional ultrapasse os 22% da despesa pública total, o que colocaria Portugal em 2025 aquém da posição da média da União Europeia em 2017. Países como a Holanda, Dinamarca ou República Checa (países com dimensão semelhante, ou mesmo

inferior, a Portugal e com uma configuração geográfica favorável à centralização) apresentavam valores, já em 2017, muito superiores aos 12,6% de Portugal. Com efeito, a Holanda tinha um indicador de 31,4%, a Dinamarca de 66,2% e a República Checa 27,2% (OCDE, 2018).

O aprofundamento do processo de descentralização, que permitisse alcançar os objetivos indicados pelo Governo nas Grandes Opções do Plano, obrigaria a incluir um montante de transferências para os Governos subnacionais (com ou sem Regiões Administrativas) dos setores da saúde, educação e proteção social, com valores substanciais que teriam de incluir forçosamente uma parte importante das despesas com recursos humanos.

De acordo com os estudos no âmbito dos trabalhos da CID, os valores das transferências adicionais terão de ser superiores a 7,6 milhões de euros (maioritariamente dos três setores atrás referidos). Estes valores poderão ser objeto de correção se o processo orçamental for muito alterado até 2025.

É de concluir, assim, que esta despesa pública inerente às competências das Regiões Administrativas, terá de envolver a transferência de cerca de 33% dos orçamentos da Educação, Saúde e Proteção Social, atualmente da responsabilidade dos respetivos Ministérios (tomou-se como referência os valores das respetivas dotações orçamentais de 2022).

Mais do que um exercício de cenários de financiamento, estaremos perante importantes opções políticas com reflexos no modelo de Administração Pública que se quer para o futuro do País

Pelos cálculos também elaborados, no quadro destas hipóteses de trabalho, será de admitir que 98% das receitas regionais corresponderiam a transferências de competências do Estado Central, incluindo o Programa de Investimento e Desenvolvimento da Administração Regional (referido como PIDAR no Relatório da CID).

Este modelo de financiamento das Regiões Administrativas cumpriria assim a regra da neutralidade orçamental.

Os restantes 2% cobrem as despesas de funcionamento dos Órgãos Regionais (Junta e Assembleia Regionais), estando parte delas já incluídas nas atuais despesas com funcionamento das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

O modelo de financiamento aqui proposto, com os fundamentos essenciais em (CID, 2019) e (Costa, 2019), demonstra que é possível descentralizar o País, incluindo nesse processo as Regiões Administrativas, mantendo o equilíbrio das Contas Públicas e provavelmente dando um passo importante na modernização do Estado.

Referências

CID – Comissão Independente para a Descentralização. Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P. H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A. (2019). Assembleia da República, Lisboa.

Costa, J.S. (2019). *Financiamento dos Governos Regionais. Modelos Alternativos de Financiamento no Caso Português*. Documento elaborado para a CID.

Ministério das Finanças (2018 a 2022). *Orçamentos do Estado 2019 a 2023*. Lisboa.

OECD. (2018). *Key data on Local and Regional Governments in the European Union* (brochure), OECD, Paris.

OECD. (2019). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: Lessons from International Experience and Reform Alternatives*. OECD, Paris.

Pimpão, A. (2019). Financiamento das Regiões Administrativas (draft), Documentos CID, Assembleia da República.