

---

Miguel Cadilhe


## Economia e Finanças da Descentralização

---

Foi há 15 anos, no Palácio da Bolsa, que arrancou a primeira sessão do seminário sobre *Economia e Finanças da Descentralização* (SEFD), uma iniciativa da Universidade Católica, com o especial apoio da Associação Comercial do Porto. Coube-me a honra de coordenar o seminário e pude contar com equipas operacionais das duas instituições. Intervieram, como conferencistas, e participaram no SEFD distintos académicos, empresários, autarcas, quadros superiores dos sectores público e privado.

O SEFD tinha estatutariamente a natureza de *Estudos Avançados* e visava abordar “*questões económicas e financeiras relacionadas com o princípio da subsidiariedade e a descentralização política e administrativa*”. E devia “*privilegiar análises, orientações e metodologias filiadas nos domínios científicos da Economia e das Finanças*”.

Revisitando os arquivos, **não deixa de surpreender que as ideias e os debates do SEFD mantenham toda a actualidade, como se o seminário estivesse a decorrer agora, em 2021**. Opinião que, de novo, partilhei com o professor Alberto Castro, como havia partilhado em 2006 a importância e o alcance de lançar o SEFD.

E a propósito, Alberto Castro prometeu editar proximamente, em formato de *e-book*, as sessões do seminário, de que existem intervenções e elementos de elevado interesse. Entretanto, e sem prejudicar a sua integral inserção no conjunto do *e-book*, ambos concordámos que seria oportuno publicar em papel grande parte do **texto final** que escrevi e apresentei na **sessão de encerramento do SEFD**, em 11 de Junho de 2007, no Palácio da Bolsa. Não é propriamente uma súmula fidedigna do SEFD, das concordâncias, muitas, e discordâncias, algumas, que lá ocorreram, é antes e apenas uma maneira pessoal de ver o seminário e o seu tema, incorporando por vezes passagens de outros escritos . Texto essencialmente inédito até hoje, não poderia existir melhor local para o publicar do que o centenário *O Tripeiro*, propriedade da centenária Associação Comercial do Porto. A Revista e a Associação são dignos, raros e admiráveis exemplos do livre pensamento contra o histórico *centralismo* português.

O texto é como um regresso, em tempo útil, à ilustre casa que acolheu as nove sessões do SEFD em 2006 e 2007.

---

---

## 1) Descentralização política...

O conceito em causa, constituído em principal objecto dos trabalhos do SEFD, traduz-se em **modos e modelos de organizar o Estado-administração à luz do princípio da subsidiariedade**, em que os poderes, fundamentalmente os executivos e, em diferente grau, os legislativos, são divididos entre os níveis central, regional e local, todos independentes mas cooperantes entre si e todos legitimados por eleições directas.

Dos dois grandes patamares descentralizáveis política e democraticamente, é facto que o *municipalismo* tem tido apreciável existência entre nós – acaba de completar agora (2007) três decénios sob regime democrático – e a *regionalização*, conquanto sob a forma mais avançada de *autonomia*, existe nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. (...)

A distinção entre *descentralização*, *desconcentração*, *deslocalização* esteve presente em todo o seminário, mas haveria de ser objecto de aprofundado tratamento na **sessão VII**, cuja comunicação esteve a cargo de Luís Valente de Oliveira, com comentários de Rui Vilar.

## 2) Porquê a descentralização política...

Desde logo, são **razões de princípio**, que decorrem axiomáticamente da *subsidiariedade*, que já referi.

Em segundo lugar, são **razões da Constituição e da Lei nº 56/91**. (...)

Em terceiro lugar, são **razões de estabilidade política**. (...)

Depois, são razões de outra variada ordem que procurarei resumir nos pontos 3 a 11. São **razões de peso e auto-reforma do Estado**. São **razões de ciência ou saber**, extraídas das Finanças Públicas, da Economia Pública e da Microeconomia. São **razões de desenvolvimento regional**, nas suas vertentes económica, social e ambiental. Finalmente, são **razões de evidência** comparativa e estatística.

## 3) Peso e eficiência do Estado...

O Estado é visto em sentido amplo de Sector Público Administrativo, SPA, o qual abrange as administrações central, regional e local. Registe-se, a propósito, um recente estudo (2006) que contém uma análise de 17 países (EU-15, Japão e EUA) e compara vários indicadores **\*\*\***. Quanto ao lado dos **gastos** (despesas públicas totais em percentagem do PIB), de 1970 a 2004, em 34 anos, Portugal figura em primeiro lugar, é o país que mais subiu: uma escalada de 27 pontos percentuais. Mais importante do que este rácio, deduzindo-lhe os juros e o investimento, é o rácio das **despesas correntes primárias** que igualmente tem

subido quase incessantemente. Quanto ao lado da **carga fiscal** (receitas fiscais totais, incluindo as da Segurança Social, em percentagem do PIB), Portugal é o segundo país que mais subiu entre 1970 e 2004: uma escalada de 17 pontos percentuais.

Além de pesado, o Estado é pouco eficiente em Portugal. Quanto à **eficiência** do lado dos *inputs*, no artigo citado estima-se que, para se obter o mesmo *output*, a Administração Pública (2006) usa mais 27% de recursos do que os estritamente necessários. Num outro método de estimativa, esta falha de eficiência é muito superior.

#### 4) Reformar o Estado...

(...) Dificilmente se *auto-reforma* o Estado pesado, ineficiente, centralista e macrocéfalo, como o nosso é. Se for bem feita, se for sujeita a apertado enquadramento financeiro e a bons controlos centrais, se for dotada de instituições de qualidade, **a regionalização pode revelar-se o melhor caminho para a auto-reforma do Estado-administração.** (...)

#### 5) Grandes projectos públicos...

Foi tema a que o seminário dedicou a **sessão III**, tendo sido, numa primeira parte, abordada a **análise custos-benefícios** (ACB), matéria de especial interesse atentos os fins do seminário. A comunicação esteve a cargo de Diogo Lucena e foram comentadores Nuno Garoupa e Manuel Carvalho Fernandes. A ACB confere transparência e fundamento às decisões políticas a tomar sobre grandes despesas públicas, ou sobre as ditas 'reformas estruturais importantes'. Contudo, essa transparência pode ser iludida por influências do tipo 'conclusão à partida'. Ou por uma listagem 'filtrada' dos projectos a avaliar, de que constem uns e não outros.

A ACB está longe de ser uma boa e frequente prática no SPA português. De qualquer modo, ela é compaginável com a descentralização política, e vice-versa, a descentralização política é compaginável com a ACB.

Na segunda parte desta mesma sessão III, foi tratada a **gestão descentralizada de grandes empreendimentos públicos**, de âmbito local ou regional, tendo sido orador Manuel Oliveira Marques e comentador Mário Pinto. Foi desenvolvida a ideia de conciliar o princípio da *subsidiariedade* com o princípio da responsabilidade do Estado pela promoção do desenvolvimento equilibrado de todo o território. Tal conciliação a nível da gestão dos grandes empreendimentos deve passar pela celebração de '*contratos completos*' que responsabilizem os diversos níveis da governação.

#### 6) Razões das Finanças Públicas, do lado da despesa...

A *regionalização* é apoiada por razões de bom controlo e razões de boa repartição e afectação de recursos. As despesas do SPA português poderiam estar mais bem controladas e mais bem distribuídas se existisse descentralização política regional.

**Não há boa descentralização política sem boas regras orçamentais e sem bons controlos centrais.** Quer dizer, sem severas e apertadas regras de

enquadramento das despesas, seja na orçamentação, seja na execução, e dos défices e dos endividamentos; e sem a justa comparticipação regional ou local nos projectos de investimento de seu âmbito geográfico; e sem eficazes e consequentes controlos centrais, a nível da legalidade e a nível financeiro, em cuja primeira linha deve estar o Tribunal de Contas. Um rigoroso e temível controlo central é um aliado poderoso da descentralização política. A **sessão IV** (bem como a **sessão I**, a que me referirei adiante) permitiu aprofundar estas questões do controlo financeiro e do controlo da legalidade, com a comunicação de Guilherme Oliveira Martins e comentários de Rui Carp.

**Não há, provavelmente, boa distribuição espacial de recursos públicos sem bons contrabalanços** e sem bons factores de ponderação. Não temos, no Continente, um contrabalanço às duas Autonomias insulares, nem um contrabalanço à Administração Central. Aquelas e esta são relativamente fortes perante todo o resto nacional que é fraco, porque pulverizado na descentralização municipal. E entre esta, por meritória que ela seja, e o nível central, o resto continental não tem poder reivindicativo, não tem voz *independente e politicamente legitimada* (por eleições) que se ouça. (...)

#### **7) Razões das Finanças Públicas, do lado da carga fiscal...**

(...) A descentralização política pode e deve ser acompanhada pela *descentralização fiscal*, com atribuição explícita de impostos às autarquias locais e regionais, mais do que agora se faz (por exemplo, derrama local de IRC). É uma questão de grau, de dimensão.

**Não se trata de entregar a definição do sistema fiscal a entidades politicamente descentralizadas.** Trata-se, isso sim, de lhes dar mais espaço de discricionariedade e responsabilidade fiscal dentro de limites prefixados pelo Parlamento nacional. (...). Isto poderá levar a uma contenção da carga fiscal, uma vez que o contribuinte eleitor torna-se-lhe mais sensível, fruto de uma proximidade maior. O contribuinte vê em que é que se está a aplicar os impostos que paga, se é em fins mais meritórios, como, por exemplo, a educação, a saúde, a despoluição dos rios, os fogos florestais, etc., ou se é em fins menos meritórios (...).

Além disso, resultaria menor a alavanca fiscal para as tentações de o *centralismo* fazer péssimas afectações de recursos, como, por exemplo, um caríssimo novo aeroporto e a destruição do existente, a aquisição de inúteis submarinos, a realização de grandiosas exposições e comemorações, etc. – seja imediato ou diferido o pagamento público dessas enormidades. (...)

**A descentralização fiscal, acompanhada de regras de contenção orçamental e de controlo financeiro, responsabiliza mais os políticos e os burocratas junto dos cidadãos** e assim tende a reduzir ineficiências, desperdícios, más afectações de recursos, agravamentos de impostos.

Das **sessões VII e IV**, das palavras de Valente de Oliveira e de Rui Carp, retira-se que os impostos afectos a determinado nível político-administrativo devem ser consonantes com as atribuições e competências que as instâncias correspondentes devem desempenhar. Mas algumas delas podem não ter meios suficientes para o desempenho das suas funções, ao contrário de outras.

Para apoiar as estruturalmente deficitárias, a instância superior deverá dispor de um **fundos de perequação**, compensando quem não é capaz de gerar os meios necessários à satisfação das necessidades que a colectividade pretende ver garantidas aos cidadãos – ou seja, assumindo-se como instrumento de equilíbrio financeiro para promover a equidade. Mas nunca sem quebrar a ligação entre quem cobra, o que cobra e aquele a quem cobra.

## 8) Razões da Economia Pública...

Parte-se da análise das funções do Estado. Foram objecto da **sessão I**, com comunicação de Paulo Trigo Pereira e comentários de Vital Moreira.

Por um lado, o Estado exerce funções *irredutíveis* de soberania, justiça, segurança pública, defesa, representação externa, identidade nacional, organização política, etc. Por outro lado, acima dessa plataforma, o papel do Estado estendeu-se ao longo do século XX a três outros grandes grupos de funções (a que uso chamar “3E”): - *Eficiência*, no sistema económico; *Equidade*, no sistema social; *Estabilidade* macroeconómica.

Quanto às **funções irredutíveis do Estado, elas não são, em geral, descentralizáveis.**

Quanto aos “3E”, ensina a Economia Pública que **muitos dos objectivos de eficiência (ou afectação de recursos) podem e devem ser descentralizados**, sobretudo quando ocorram custos de congestionamento e engorgitamento, deseconomias de escala (as economias de escala são argumento contrário), ou outras contraproduções da oferta centralizada do SPA.

Mais ensina a Economia Pública que **alguns dos objectivos de equidade (ou redistribuição) podem e devem ser descentralizados**, por razões de sensibilidade, gestão e funcionamento.

Ensina ainda a Economia Pública que, por razões de impacto e confluência, **não devem ser descentralizados os objectivos de estabilidade macroeconómica e as correlativas políticas anti-cíclicas**, a orçamental (incluindo a fiscal) e a monetária (incluindo a cambial), esta entretanto transitada para o nível supranacional da UM e da zona Euro.

Em suma, nesta primeira sessão, que serviu aliás de envelope de todo o seminário, concluiu-se **existir uma racionalidade económica que justifica a descentralização política**. Essa racionalidade assenta primordialmente na função ‘Eficiência’ do sector público. (...)

## 9) Razões da Microeconomia...

Foi objecto das comunicações de Leonardo Costa e Américo Mendes, na **sessão II**, com comentários de José Pinto dos Santos.

Em contraponto às ‘forças centrípetas’, os autores consideraram que certas ‘forças centrífugas’ podem ser desencadeadas pela própria concentração geográfica e podem mitigar ineficiências e disparidades provocadas pelo *centralismo*. **As forças centrífugas abrangem:** (i) as identidades subnacionais; (ii) os recursos naturais; (iii) as redes de cidades e regiões; (iv) a descentralização política.

Em Portugal não existem fortes identidades regionais – *maxime*, várias nacionalidades, como se verifica noutros países da Europa. À luz do princípio da

*subsidiariedade*, a escala municipal ou intermunicipal é 'sub-ótima' em muitas missões de desenvolvimento. **A regionalização pode e deve assentar numa estrutura de racionalidade à qual a Microeconomia pode emprestar fundamento.**

O tema da **inovação** foi objecto da comunicação de Carlos S. Costa na **sessão V**, com comentários de Luís Portela e Pedro Guedes de Oliveira. País em que se inova pouco, Portugal evidencia disparidades regionais também neste domínio. A sessão permitiu concluir que **um bom sistema de inovação e um país regionalizado poderão conviver bem** e interpotenciar-se.

## 10) Razões do Desenvolvimento Regional...

(...) Provavelmente, Portugal regionalizado não teria hoje a **disparidade regional que nos diminuí**. Disparidade que se agravou com a região de Lisboa a atingir um nível de bem-estar e de rendimento *per capita* muito mais elevado do que o resto nacional, mas, ao mesmo tempo, a viver problemas de adensamento e de qualidade de vida, a par de problemas de despovoamento noutras regiões. Há um afluxo de pessoas para Lisboa à procura desse bem-estar material e de oportunidades de emprego, que ao mesmo tempo esvazia o resto do País. **Se houvesse regiões no Continente, esta força centrípeta teria sido atenuada** ao longo dos anos. A centralização excessiva acaba por causar um desperdício de recursos e áreas vazias a par de outras repletas de atenções.

O **centralismo auto-alimenta-se de tal modo que é difícil fazer valer a ideia da regionalização**. Quem está no centro tende a ser *centralista*. Tende a desqualificar quem venha expor a proposta da regionalização. Os centralistas consideram, convictamente, que o centralismo tem mais virtudes do que a descentralização. A alternativa ao centralismo é, segundo eles, uma pior solução. As ponderosas razões do desenvolvimento, da equidade, da eficiência e competitividade exigem uma visão distanciada e integradora – vista de cima – que só o centralismo consente, dizem os centralistas.

**Eis-nos caídos no clássico duelo entre duas ideias virtuosas na organização política e administrativa das nações, a do distanciamento mais salomónico, por um lado, e a da subsidiariedade mais participativa, por outro**. Pareceu ao SEFD, porém, que as virtudes da subsidiariedade são de grau superior. Aí pode, por exemplo, a ideia do Estado supletivo ir buscar suporte e inspiração, mas **a subsidiariedade não se confunde nem se esgota na supletividade** das funções do Estado.

**A subsidiariedade tem filosofia imbatível em democracia**. (...) E a propósito dela e de um dos seus contrários, que é o *centralismo*, foi especialmente expressiva a **sessão VIII**, submetida à interrogação «*Desenvolvimento do Vale do Douro: - Uma falha de descentralização política?*». As comunicações estiveram a cargo de Arlindo Cunha e Fernando Costa Lima, com comentários de João Álvares Ribeiro. A conclusão da sessão foi inequívoca. A inexistência da regionalização ajuda a explicar o atraso económico e social do grande Vale do Douro, não obstante o seu notável potencial endógeno. (...)

## 11) Razões de evidência e comparação...

Ter-se-á presente que, para Portugal continental, é muito menor o grau de regionalização desenhado (não cumprido) pelos artigos 255º e seguintes da Constituição e pela Lei 56/91.

Por um lado, é a comparação com as autonomias de Espanha, que já levam um quarto de século (em 2007) de afirmação e desenvolvimento. E é a comparação com outros países da UE, a maior parte dos quais têm regionalização instituída, como ficou bem patente nas comunicações à **sessão VI** de Elisa Ferreira e Michael Keating, com comentários de António Figueiredo. Salientou-se nessa sessão a especificidade do modelo de organização territorial do continente português, **uma tríade assente num Estado altamente centralizado, em municípios politicamente fortes, e em instituições ditas de coordenação e planeamento regional mas que integram o centralismo**. O que acontece em Portugal continental, e é raro na restante UE, é a inexistência do segundo nível responsável pela decisão e execução, em média na UE, de 1/3 da despesa pública e de 2/3 do investimento público. (...)

Por outro lado, é a comparação com as nossas Regiões Autónomas, Madeira e Açores, que demonstram conquistas de progresso relativo e absoluto. Estas constatações são, por vezes, contestadas pela eventual concomitância de despesismo, derrapagens e descontrolos financeiros, défices e endividamentos. Ora, quando isto ocorre, é o centro político e institucional e é o sistema de justiça quem, antes do mais, tem responsabilidades por *falhas de efectividade* em mecanismos de controlo e contenção. Reitera-se, **não há boa regionalização sem um bom centro que imponha boas regras, bons controlos e boas práticas**.

---

(\*) Entre outros textos do autor: *Sobrepeso do Estado em Portugal*, 1ª ed., 2005, p 74/79.

(\*\*) A Afonso e V Gaspar, "Excess burden and the cost of inefficiency in public services provision", *Working Papers*, nº 9, Banco de Portugal, Abril 2006.