

As razões do Interior e o Regime Contratual de Investimento

Miguel Cadilhe, *Cadernos de Economia*, Novembro 2018

1. Começando por ver as noções oficiais de interior, e do seu contrário...

O interior de Portugal continental está delimitado pela portaria 208/2017. É uma listagem nominativa de 165 municípios, mais 73 freguesias. O não-interior é, *grosso modo*, uma área estreita em formato de “L” de desenho um pouco disforme. De norte para sul, o “L” percorre a faixa costeira de Caminha a Setúbal; inclui parte do concelho de Viseu, uma ilha do “L” em pleno interior; interrompe no Alentejo, onde perde todo o território rente ao mar, salvo Sines; e termina fazendo pé no Algarve. Tudo o mais é interior. Em números redondos, o interior cobre 3/4 do território e detém 1/5 da economia, em PIB, população e empresas; o “L” cobre 1/4 do território e detém 4/5 da economia.

2. Revisitando o “regime contratual de investimento” (RCI)...

Pode o Estado celebrar contratos para atrair grandes e qualificados projectos de investimento, nacionais ou estrangeiros. Na versão atual, o RCI consta do decreto-lei 191/2014, que sucedeu a um outro de 2003 em cuja elaboração pude participar. O RCI é reservado a investimentos acima de 25 milhões €, ou a empresas e entidades de grande dimensão consolidada. Pode incluir benefícios fiscais, financeiros e outros. Está sujeito às regras europeias dos auxílios de Estado. É competência da AICEP em representação do Estado. É geral, para todo o território, seja “L”, seja interior.

3. Articulando os dois conceitos, o interior e o RCI...

Uma das mais fortes sugestões do Movimento pelo Interior (Mpl) consiste em o RCI deixar de ser geral, para todo o território, e passar a ser **RCI exclusivo do interior**.

O exclusivo admitiria excepções sempre que se tratasse de i) incrementar capacidades já instaladas no “L”, ou ii) criar uma nova unidade de objecto indissociável do “L”.

O interior precisa de ter mais, muito mais, condições para lutar contra o despovoamento e lutar pelo repovoamento. O interior pode atrair novos e importantes investimentos empresariais, se a radical, coerente e duradoura diferenciação de certas políticas públicas entre o “L” e o interior for bem efectivada e bem percebida. Aí, na primeira linha, o sugerido RCI exclusivo terá um lugar a cumprir.

4. Contraditar-se-á, há o risco de afugentar grandes investidores. Em parte, esta asserção assenta no preconceito de um interior profundo e desprovido de quase tudo, o que de algum modo deixou de ser verdade. E se o investidor pretender beneficiar do RCI e preferir o litoral, mas não aproveitar das excepções i) e ii), supra, poderá escolher o interior mais próximo do “L”. O interior oficial é, por exemplo, um vulgar litoral no Alentejo. É muito pouco plausível que um investidor conclua que inexistente um bom sítio onde se instalar.

Mesmo assim, o Governo não acolheu, ou não acolheu ainda, esta sugestão do Mpl. A recente proposta do OE 2019 faz silêncio sobre o sugerido RCI exclusivo.

5. E todavia, um tal exclusivo faria todo o sentido. De facto, segundo informa a AICEP, de 2008 a 2017 foram celebrados 421 contratos de investimento, num total acumulado de 6,4 mil milhões de euros de investimento (*). Quanto foi para o interior? **Em 10 anos, o interior**

recebeu perto de 27% em número e em valor dos contratos. Isto é muito pouco na óptica de uma política activa contra desequilíbrios regionais.

O actual RCI, não exclusivo, concentra-se no "L". Esta concentração é-lhe endógena, pode ser atenuada por uma ou outra orientação política, que será de saudar, mas a casuística é sempre muito mais incerta e vulnerável do que a imposição legal de um RCI exclusivo

6. O doseamento dos instrumentos *versus* os objectivos é uma das mais difíceis questões da predeterminação da política económica. É a questão do *quantum*, por vezes também do *momentum*.

Os vigentes regimes de benefícios à economia estão salpicados a favor do interior. Mas isso não chega. Por vezes, as políticas até subvertem razões e efeitos, por vezes são exemplos do que não deve ser feito, como ocorre com o minúsculo benefício do IRC 12,5% exclusivo do interior, instituído em 2017, que o Mpl justamente criticou. O interior requer outro grau muito superior de discriminação, ou mesmo exclusividade, e requer regimes não subdotados.

O que a proposta do OE2019 nos traz – notando-se alguma inspiração a partir do Mpl – é um passo em frente em algumas medidas de “valorização do interior”, mas o passo precisaria de ter uma outra ambição.

7. A causa do interior fala por si mesma, porque ela é justa, meritória, necessária, exequível. O interior é um desafio ao *reformismo* e às políticas públicas, um dos mais antigos desafios que a Democracia não soube enfrentar e vencer em muitas das valências. Em compensação, e sabemos que muito da orografia do interior não consente qualquer densificação populacional, hoje as estradas, as telecomunicações e as redes de ensino superior são valências bem conseguidas, que, passe a expressão, viabilizam coisas antes inviáveis.

É evidente que, no presente estádio, o interior conta pouco, cada vez menos, nas aritméticas dos votos. Talvez isso explique a falha ou míngua do *reformador* no que ao interior diz respeito. Talvez... Mas a maior de todas as razões chama-se *centralismo*. Discriminar a favor do interior é discriminar contra a essência do *centralismo*, ora este e as suas instituições não alcançam toda a inteligibilidade do interior e dificilmente sentem o interior. O “L” e o centralismo têm o seu racional, o seu subconsciente, as suas naturais confluências, os seus denominadores comuns. Contra, só uma política de coragem.

8. As micro empresas e as pme existentes no interior merecem ser acarinhadas, elas fazem um tecido empresarial que cria e segura o seu emprego. Não é porém nelas, com todo o respeito pela sua função social e económica, que predominantemente se vai fecundar e potenciar o ‘novo’ progresso do interior.

Justifica-se atrair empresas e entidades de maior dimensão para o interior, por razões de emprego, tecnologia, competitividade, mercados; por razões de modernidade; por razões de igualdade de oportunidades. Justifica-se pelos efeitos multiplicadores, qualitativos e quantitativos, pelos efeitos de demonstração, pelos efeitos de arrastamento. Justifica-se pela consabida conexão entre crescimento e desenvolvimento.

E até se justifica pelo descongestionamento do “L”, numa espécie de *spillover* inverso, isto é: efeitos difusores positivos que o interior possa provocar na qualidade de vida dos habitantes do “L”, no custo dos seus equipamentos públicos, etc.

9. Por falar em *spillover* inverso, tivemos e temos o caso notabilíssimo da Autoeuropa e do seu efeito difusor sectorial e regional, contratual antes de haver RCI. Na altura Palmela era interior, hoje é “L” – o interior e o “L” são realidades evolutivas.

Diferente é a lógica do típico e tão alegado *spillover*, o do “L” sobre o interior. Políticos e burocratas usam-no para defender a reafecção de verbas da coesão e os regimes de

benefícios não discriminantes. Contudo, muitas vezes, este efeito *spillover* nega-se a si próprio, porque resulta em efeito ‘*centriptor*’ em vez de ‘*difusor*’, acaba por puxar mais para o “L” e para o centro, atrai jovens do interior, desmotiva e despovoava o interior.

10. O interior precisa de radicalismo de políticas públicas, precisa de efectividade e sinceridade política, e não do *blá blá* de que, ainda há tempos, nos avisava António Barreto. Sim, o gradualismo é sempre aconselhável, porém, ao ponto a que chegámos, na verdade o gradualismo pode ser *blá blá*. O contrário disso pode ser a radicalidade das 25 medidas que o Mpl veio propor em www.movimentopelointerior.org, porque, bem sabemos, a conjugação de muitas condições necessárias pode fazer uma condição suficiente.

Retomemos o RCI. Por que razão há-de o RCI continuar a incidir muito mais no “L” do que no interior? Por que razão se há-de continuar a usar recursos públicos para premiar investimentos privados fora dos territórios mais necessitados, quando a economia como um todo o não exige? Há aqui, é evidente, um quase círculo vicioso, porque é no “L” que há massas críticas, há mais técnicos, há intangibilidades de todo o tipo, há as melhores instituições de saúde, ensino, pesquisa, cultura, lazer, etc; logo a tendência é para mais “L”. Pode isto ser quebrado? Sim, pode e deve.

11. A chamada “despesa fiscal” é calculada pela receita cessante, quando a lei permite que a tributação seja menor do que o regime-regra. Na óptica das finanças públicas, Portugal concede benefícios fiscais em excesso. Embora muitos benefícios acorram a fins permanentes e socialmente incontornáveis, nos quais será praticamente impossível tocar, todos os benefícios devem ser chamados a um crivo de reapreciação – é o que está a ser feito pelo *Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais*, criado pelo despacho 4222/2018. No OE2019, prevê-se que a despesa fiscal anual do Estado seja da ordem dos 12 mil milhões €. É um esforço orçamental elevadíssimo. O interior pode ser um dos melhores motivos para rever, reduzir e redistribuir parte desta despesa fiscal.

(*) Resulta uma média de 15 milhões € por contrato. É abaixo portanto do requisito dos 25 milhões, o que pode ser explicado pelo alternativo requisito do RCI (grande consolidado, investimentos menores), ou/e por inclusão de outros regimes contratuais.