

«REFORMA CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA» DO ESTADO EM PORTUGAL

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

IV)

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

Miguel Cadilhe

[Ver capítulo 2.8 e anexo F de
O Sobrepeso do Estado em Portugal]

Economia e Políticas Públicas
- Módulo 5 (4) -

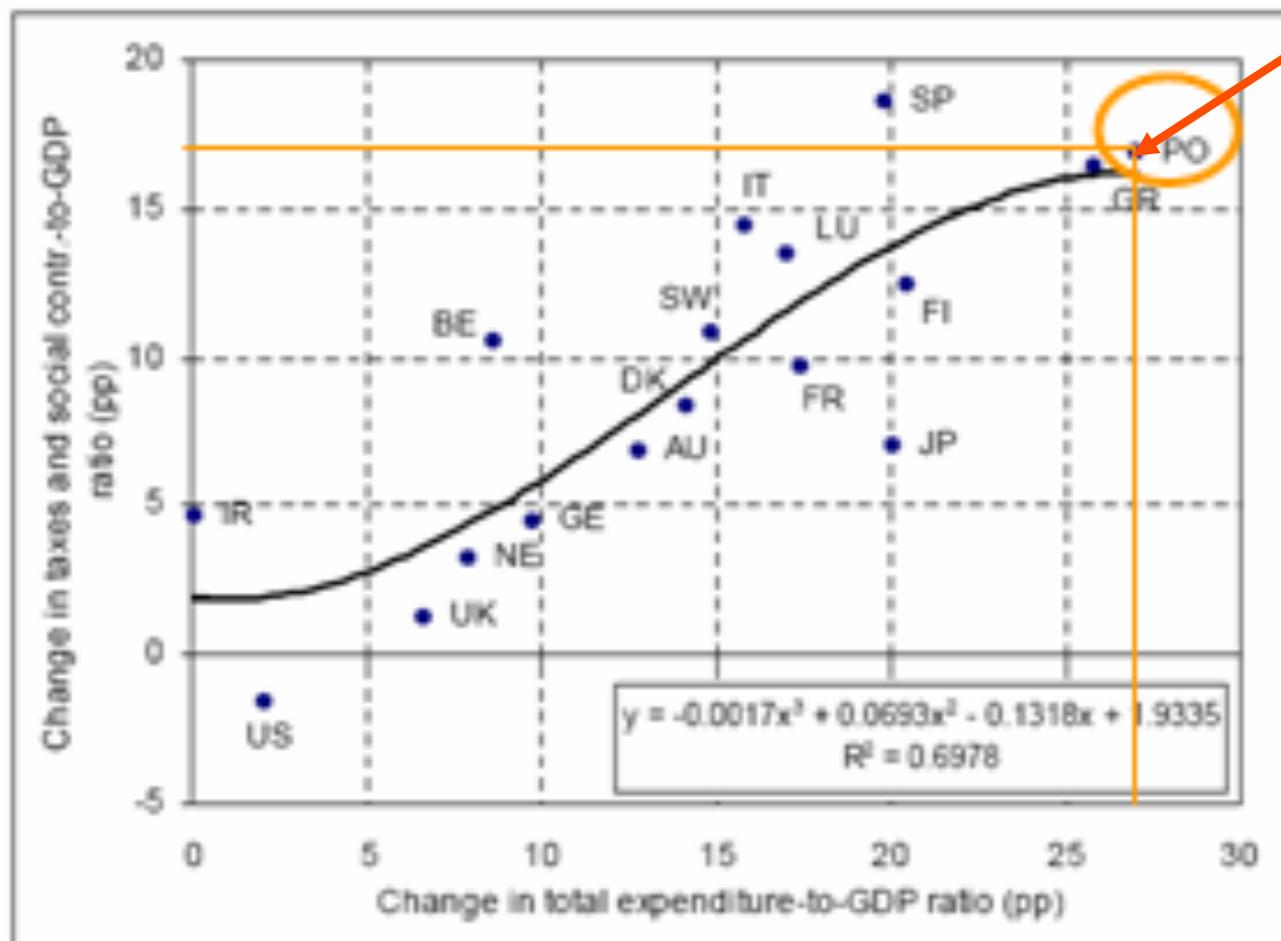
FEG – UCP
2007/08

SEFD
Seminário
Economia e Finanças
da Descentralização

Miguel Cadilhe
UCP FEG
Palácio da Bolsa
Porto, 8 Jan 2007

1) Crescimento do Peso do Estado em % do PIB 1970 - 2004

Figure 2 – Changes in total spending and in taxes and social contributions-to-GDP ratios, between 1970 and 2004



... 1) Funcionários Públicos, Portugal 2005

Durante o primeiro semestre de 2006, e em cumprimento da Lei do Orçamento do Estado desse ano, procedeu-se ao carregamento da Base de Dados de Recursos Humanos da Administração Pública (BDAP). Os principais resultados do primeiro apuramento realizado apresentam-se nos quadros seguintes.

Quadro 1 – Emprego por Sectores da Administração Pública

Dez-05	PESSOAS	EMPREGOS
TOTAL	737 774	745 400
Órgãos de Soberania e Administração Directa e Indirecta	568 384	576 010
Órgãos de Soberania		13 623
Administração Directa		363 100
Administração Indirecta		199 287
Administração Regional	38 740	38 740
Região Aut. Açores		18 784
Região Aut. Madeira		19 956
Administração Autárquica	130 650	130 650

Fonte: Ministério das Finanças e Administração Pública.

Adm Central
77%

Descentra-
lização?

... 1) Centralismo

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCETUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

- **Portugal é um dos países mais centralizados da OCDE, usando como indicadores os rácios das despesas e receitas de autarquias regionais e locais no total das despesas e receitas do SPA**

**Descentra-
lização?**

2) Razões da Descentralização Política Regional

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

1) Razões de Reforma do Estado:

O Estado pesado e ineficiente, concentracionário, centralista e macrocéfalo, como o nosso, dificilmente se auto-reforma.

A regionalização pode, se for bem feita, e sujeita a apertado enquadramento financeiro e a bons controlos centrais, revelar-se o melhor caminho para a auto-reforma do Estado.

T Contas+...

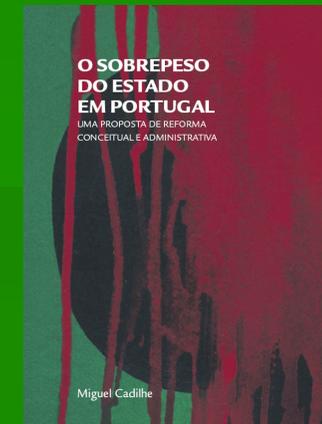
... 2) Razões da Descentralização Política Regional

2) Razões de princípio:

- Princípio da subsidiariedade – ‘Descentralização’ inexistente entre o central e o municipal no Continente...

3) Razões de lei :

- Constituição – artigos 6º e 255º e seguintes
- Lei-Quadro da Regionalização (Lei 56/91)
- [O Referendo de 1998 não revoga aqueles imperativos...]



... 2) Razões da Descentralização Política Regional

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

4) Razões de evidência e comparação:

Entre nós, a dinâmica do desenvolvimento económico da Madeira e dos Açores.

Em Espanha, o progresso das Autonomias.

[Obs 1) Se pegássemos em Portugal continental e o estendéssemos deitado por toda a faixa setentrional da Península Ibérica, cobriríamos, em área, umas sete autonomias espanholas (Galiza, Astúrias, Cantábria, País Basco, Navarra, La Rioja, Catalunha)...]

[Obs 2) As Regiões de Portugal continental, previstas na Constituição e na lei, correspondem a um grau de descentralização política bastante moderado quando as comparamos com Espanha ou com as nossas Regiões Autónomas...]

... 2) Razões da Descentralização Política Regional

5) Razões de Finanças Públicas e de Bem-Estar:

5.1) Do lado das despesas...

As despesas públicas resultam mais bem distribuídas e controladas

- porque as regiões no Continente servem de contrabalanço, entre elas e as Regiões Autónomas, e entre todas e a Administração Central,
- porque a descentralização justifica outro grau de partilha de disciplina e contenção orçamental,
- porque o controlo financeiro central sobre a descentralização pode e deve ser efectivo e consequente.

T Contas+...

... 2) Razões da Descentralização Política Regional

5.2) Do lado da carga fiscal...

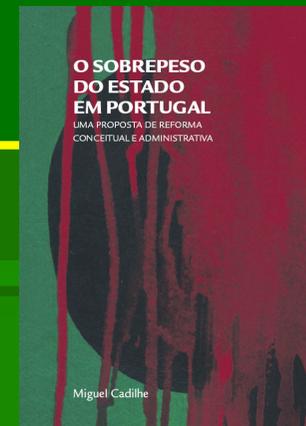
A descentralização fiscal (imputação explícita de impostos à autarquia regional ou local)

acompanhada de regras de contenção orçamental

e de controlo financeiro,

responsabiliza mais os políticos e os burocratas junto dos cidadãos eleitores (proximidade), e assim tende a

- reduzir ineficiências, desperdícios, más afectações de recursos,
- desmotivar aumentos da carga fiscal descentralizada.



T Contas+...

... 2) Razões da Descentralização Política Regional

6) Razões de Economia Pública:

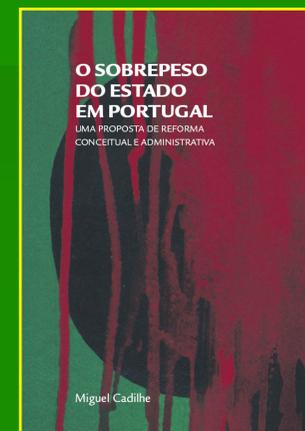
Em suma, de entre as funções do Estado,

1) Muitos dos objectivos de eficiência (ou afectação de recursos) podem e devem ser descentralizados, quando ocorram: custos de congestionamento; deseconomias de escala; ou outras contraproducências da oferta centralizada do SPA.

2) Alguns dos objectivos de equidade (ou redistribuição) podem ser descentralizados.

3) Os objectivos de estabilização macroeconómica não devem ser descentralizados.

4) As funções intransmissíveis do Estado mínimo não devem ser descentralizadas.



3) Descentralização Política e Controlo Financeiro

SEFD – Síntese da Sessão I (excerto)

**Descentra-
lização**

«O regime financeiro da descentralização deve preservar e, sempre que necessário, reforçar os institutos e dispositivos de controlo financeiro, os quais devem manter-se na esfera do poder central.

«O regime de controlo financeiro da descentralização deve ser eficaz, disciplinador, atento e oportuno, e dotado de poderes de supervisão e fiscalização efectivos.

«Em especial, instituições como o Tribunal de Contas devem ver fortalecidos os poderes necessários a um eficaz controlo financeiro das administrações públicas descentralizadas.»

T Contas+...

... 3) Descentralização Política e Controlo Financeiro

SEFD – Síntese da Sessão II (excerto)

Descentra-
lização

«O SEFD debruçou-se sobre os fundamentos microeconómicos da descentralização política, perspectivada enquanto processo conducente a uma mais eficiente afectação de recursos, promotor da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, com salvaguarda e reforço dos controlos da despesa pública. »

T Contas+...

... 3) Descentralização Política e Controlo Financeiro

SEFD – Síntese da Sessão III (excerto)

Descentra-
lização

«Sob a condição de todos os agentes utilizarem um mesmo referencial na análise de um projecto, a 'ACB' (Análise custos benefícios) é, à partida, compaginável com a descentralização – ou, vice-versa, a descentralização é compaginável com a 'ACB' – no que toca à concepção, ao financiamento, à execução ou à exploração dos chamados 'grandes investimentos públicos'.»

T Contas+...

... 3) Descentralização Política e Controlo Financeiro

SEFD – Síntese da Sessão III (excerto)

Descentra-
lização

«A problemática da descentralização dos grandes investimentos públicos reflecte-se em três domínios fundamentais: (i) o da iniciativa, (ii) o da gestão, e (iii) o da tutela e fiscalização.

«Simultaneamente, há que conciliar o princípio da subsidiariedade na realização dos grandes investimentos públicos de âmbito local ou regional, com o princípio da responsabilidade do Estado pela promoção do desenvolvimento equilibrado de todo o território.

«Para tal assume-se de novo como indispensável a existência de contratos completos que responsabilizem os diversos níveis da governação.»

T Contas+...

... 3) Descentralização Política e Controlo Financeiro

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

- Não há boa descentralização política sem robustas regras orçamentais (Défice, Dívida, DCP, execução, A CB, ...) e sem controles centrais fortes:
1) efectivos, 2) proporcionados, 3) consequentes.

(‘Centro’ especializado, dotado de meios bastantes, temido, ele próprio avaliado pelo desempenho no cumprimento das suas missões de controlo administrativo ou jurisdicional)

T Contas+...

- 1) ‘Efectividade’ no tempo (oportunidade e frequência) e no conteúdo.
- 2) ‘Proporcionalidade’, ‘pertinência’, ‘consideração’, nas análises e nos reparos.
- 3) ‘Consequencialidade’ nas responsabilizações financeiras, cíveis, criminais, dos políticos e ‘burocratas’.