

## Portugal e o centralismo (1995-2022)

Manuel Correia de Pinho, em 25 de julho de 2024

*"Public expenditure decentralisation can be seen as a means of increasing the efficiency of government service delivery at the local level, leading to better social conditions and, ultimately, higher economic growth"*

*European Commission, Ninth report on economic, social and territorial cohesion, pag. 251*

1. Esta citação introdutória sugere a relevância, condicional<sup>1</sup>, que o centralismo tem no desempenho económico.

É comum a percepção de que Portugal é um dos países mais centralizados da Europa. As duas notas abaixo pretendem auxiliar uma avaliação desta percepção.

2. Uma das faces do centralismo é o grau em que a realização da despesa pública constitui uma responsabilidade da administração central<sup>2</sup>.

O indicador do grau de centralismo da despesa pública (doravante: grau de centralismo) que aqui é usado compara a despesa realizada pela administração central com a soma da despesa pública realizada pela administração central e pela administração regional e local num dado período de tempo (em geral, um ano).

Para a construção deste indicador, utiliza-se a informação publicada pelo Eurostat sobre as despesas das Administrações Públicas<sup>3</sup>, que incluem a administração central, a administração estadual<sup>4</sup>, a administração local<sup>5</sup> e os fundos de Segurança Social. Esta informação reparte a despesa pública total pelos seguintes setores: *central government*, *state government*, *local government* e *social security funds*. Nestas notas, a informação abrange o período 1995-2022<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre o condicionalismo (designadamente o que resulta da qualidade das instituições), ver a "Box 8.2" sobre descentralização orçamental e desempenho económico, publicada em "European Commission, *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*", transcrita em Anexo.

<sup>2</sup> Nestas notas é assumido que as despesas da administração central incluem os fundos de Segurança Social.

<sup>3</sup> A informação sobre as Administrações Públicas é reconhecida nestas estatísticas do Eurostat pela designação de *General government expenditure by function (COFOG)*.

<sup>4</sup> Na UE, os países que têm administração estadual, subnacional, são a Alemanha, a Áustria, a Bélgica e a Espanha.

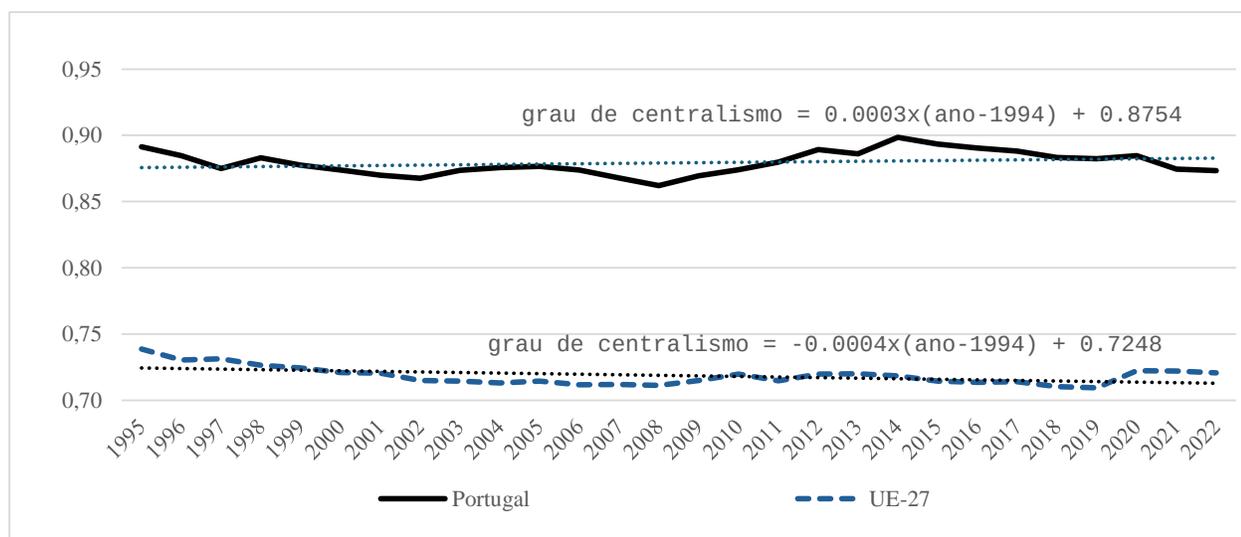
<sup>5</sup> Nas estatísticas sobre Portugal, a administração local inclui os governos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

<sup>6</sup> A informação relativa a 2022 tem natureza provisória.

3. As dimensões mais usadas na apresentação do grau de centralismo são a dimensão temporal (avalia, aqui, a evolução temporal anual do grau de centralismo de um país) e a dimensão geográfica conjugada, ou não, com a dimensão anterior (avalia a evolução do grau de centralismo de um país em confronto com o grau de centralismo em outros países ou espaços institucionais).

4. Uma primeira nota compara a evolução do grau de centralismo em Portugal com o grau de centralismo na UE-27 no período 1995-2022. A Figura 1 apresenta o resultado dessa comparação.

**Figura 1 - Evolução do grau de centralismo em Portugal e na UE-27 (1995-2022)**



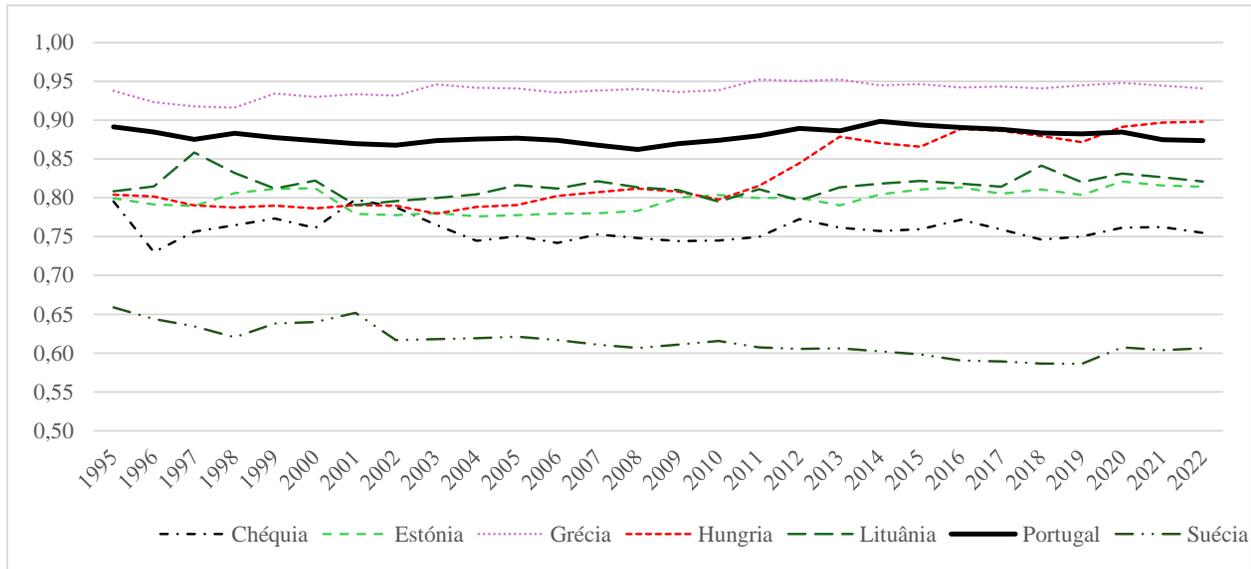
Fonte: Eurostat

A Figura 1 mostra que o grau de centralismo, além de ter sido substancialmente mais elevado em Portugal do que na UE-27, seguiu uma tendência ténue de aumento em Portugal, divergindo do que aconteceu na EU-27 onde se deteta uma tendência, também ténue, de redução.

5. Uma segunda nota compara a evolução do grau de centralismo em Portugal com o grau de centralismo em seis países da União Europeia que, em 2023, apresentaram maior aproximação

com Portugal na sua dimensão populacional e, ou, no seu PIB per capita<sup>7</sup>: Chéquia, Estónia, Grécia, Hungria, Lituânia e Suécia. A Figura 2 apresenta o resultado dessa comparação.

**Figura 2 - Evolução do grau de centralismo em Portugal, Chéquia, Estónia, Grécia, Hungria, Lituânia e Suécia (1995-2022)**



Fonte: Eurostat

A Figura 2 mostra que Portugal compara favoravelmente com a Grécia, mas compara desfavoravelmente com a Chéquia, a Estónia, a Lituânia e a Suécia. A Hungria sofreu um aumento substancial do seu grau de centralização a partir de 2011 tendo mesmo ultrapassado Portugal a partir de 2020.

6. Em anotação complementar: as notas confirmam a perceção de que grau de centralismo em Portugal é relativamente elevado.

<sup>7</sup> Os valores relevantes são:

	<u>Portugal</u>	<u>Chéquia</u>	<u>Estónia</u>	<u>Grécia</u>	<u>Hungria</u>	<u>Lituânia</u>	<u>Suécia</u>
População (milhões)	10,5	10,8	-	10,4	9,6	-	10,5
PIBpm,per capita (mil€)	25,7	-	27,6	-	-	25,1	-

## Anexo

### Box 8.2 Fiscal decentralisation and economic performance

(Extraído de: European Commission, *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*)

The impact of fiscal decentralisation on economic growth has been intensively studied for decades. It is difficult to disentangle because fiscal decentralisation often evolves at different speeds along two axes, expenditure and revenue, which interact with economic performance in complex ways. Public expenditure decentralisation can be seen as a means of increasing the efficiency of government service delivery at the local level, leading to better social conditions and, ultimately, higher economic growth. However, the precise empirical relationship between fiscal decentralisation and growth is difficult to establish, as economic growth is affected by decentralisation, but decentralisation can also be affected by economic growth. Using a variety of techniques, some recent studies find a positive effect of expenditure decentralisation on growth, i.e. increasing the share of sub-national expenditure in total general government expenditure increases GDP per capita growth. However, there is still no firm and unanimous consensus in the literature on the existence and magnitude of a general positive effect of decentralisation on growth. Several authors point to the crucial role of the institutional framework as a mediating factor in the relationship between fiscal decentralisation and growth. The efficiency argument, which is used to justify the decentralisation of public services and therefore of expenditure, finds its limits in the autonomy and accountability of sub-national authorities. The growth-enhancing effects of fiscal decentralisation are found to depend critically on the authority of sub-national governments. Fiscal decentralisation is more conducive to growth when sub-national revenues are mostly derived from autonomous sources (e.g. property taxes). And more generally, the quality of the institutional environment matters for the (positive) impact of fiscal decentralisation. Finally, other studies point out that while greater autonomy for sub-national governments following greater control over locally generated revenues may encourage more efficient, accountable and business-friendly attitudes on the part of local administrators, it may also worsen these same incentives for central government administrators, making it difficult to predict the ultimate combined effect on economic performance. The picture therefore appears to be indeed

ambiguous, calling for investment in the production of better territorial data, including on the characteristics of the institutional environment and on the multilevel governance of public policies.