

Financiamento dos Governos Regionais
Modelos de Financiamento

José da Silva Costa
(Professor Catedrático da FEP.UP)

(Documento elaborado no âmbito de colaboração como perito na área das Finanças Locais da
Comissão Independente para a Descentralização)

Março de 2019

ÍNDICE	Página
1. Introdução	3
2. As receitas fiscais dos governos regionais	4
3. As transferências para os governos regionais	11
4. O endividamento e regras orçamentais dos governos regionais	16
5. Algumas notas conclusivas	25
Referências Bibliográficas	27
Siglas e Acrónimos	28

ÍNDICE DE TABELAS	Página
Tabela 2.1. Percentagem das Receitas Fiscais e Contribuições em 2015	5
Tabela 2.2. Tipo de Receitas Fiscais a Nível Regional em Países Unitários	6
Tabela 3.1. Importância Relativa (%) das Transferências e das Receitas Fiscais nos Governos Subnacionais em países da OCDE (2016)	12
Tabela 4.1. Endividamento dos Governos Subnacionais em 2013.	17
Tabela 4.2. Restrições ao Endividamento nos Governos Subnacionais em 2013	20
Tabela 4.3. Regras Orçamentais dos Governos Subnacionais em 2013	21
Tabela. 4.4. Tipo de Equilíbrio Orçamental dos Governos Subnacionais em 2013	22
Tabela 4.5. Equilíbrio Orçamental dos Governos Subnacionais em 2013	23

1. Introdução

A Comissão Independente para a Descentralização (CID) criada pela Lei 58/2018 tem como missão proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização subnacional. No âmbito da nossa colaboração com a CID como perito na área das Finanças Locais em documento anterior fizemos uma análise detalhada dos princípios que devem nortear o financiamento dos governos subnacionais e, mais em particular, o financiamento dos governos regionais (Costa, 2019b). Nesse documento, após fundamentação teórica dos princípios a seguir, enunciámos um conjunto de princípios que poderiam vir a ser incluídos numa Lei-Quadro da Regionalização e numa Lei das Finanças Regionais. Pretendemos agora, com base nos princípios enunciados e nas soluções adotadas para o financiamento dos governos regionais em países da OCDE, identificar modelos alternativos que poderão ser objeto de análise tendo em vista a definição do modelo de financiamento dos governos regionais em Portugal.

A definição do modelo de financiamento dos governos regionais tem três componentes fundamentais. Uma primeira componente é a definição das receitas fiscais e competências fiscais dos governos regionais. Uma segunda componente é a definição das transferências do governo central para os governos regionais tendo em vista: atenuar o desequilíbrio vertical entre atribuições e competências dos governos regionais e receitas próprias; assegurar o financiamento de bens e serviços com implicação sobre a equidade dos cidadãos (cabaz mínimo de bens e serviços públicos e bens de mérito disponível em todo o território nacional); e promover equidade horizontal entre as regiões. Uma terceira componente é a adoção de restrições ao endividamento e definição de regras orçamentais. Neste trabalho, analisaremos os modelos alternativos com base nas soluções adotadas nestas três vertentes.

Este documento está organizado em cinco seções. Numa segunda seção faz-se uma análise de fontes alternativas de financiamento das regiões administrativas e, mais especificamente, das competências fiscais a atribuir aos governos regionais. Numa terceira seção estudamos em maior detalhe algumas das soluções adotadas em países da OCDE para a definição das transferências do governo central. Numa quarta seção analisamos as restrições ao endividamento dos governos subnacionais e regras orçamentais adotadas. Numa quinta seção apresentamos algumas notas conclusivas.

2. As receitas fiscais dos governos regionais

É, a nosso ver, consensual que as regiões administrativas tenham competência para aprovar taxas, tarifas e preços, obedecendo ao regulamento geral de taxas e tarifas. Outras fontes de receita próprias incluiriam o produto de multas e coimas, os rendimentos de propriedade, o produto de heranças, legados e doações, o produto da venda de património, etc., à semelhança do que acontece com os municípios.

Menos consensual é a definição do nível de competências fiscais das regiões administrativas. Em Costa (2019b) admitimos como princípio orientador a exclusão da possibilidade dos governos regionais poderem definir a base fiscal de impostos regionais. Subsistia a dúvida sobre a atribuição da competência para aprovarem derramas regionais, isto é, aprovar adicionais ou adiconamentos a impostos existentes e para aprovarem taxas de impostos regionais dentro de determinado intervalo. Face ao princípio de não aumento da carga fiscal (Portugal tem um nível de esforço fiscal muito elevado), admitíamos então a possibilidade de partilha de receita de impostos nacionais com a possibilidade de devolução de parte da coleta a residentes na região. Nesta seção avaliamos em maior detalhe argumentos a favor e contra soluções alternativas de receita fiscal regional usando para o efeito a experiência e as soluções adotadas noutros países.

Um primeiro exercício que fizemos foi obter informação sobre a importância na coleta de impostos e outras contribuições de cada nível de governo, onde se incluem também as contribuições para segurança social e para a União Europeia. Essa informação está disponível, mas agrega numa só categoria "local governments" as receitas e contribuições que revertem para os diferentes níveis de governos subnacionais.

Tabela 2.1. Percentagem das Receitas Fiscais e Contribuições em 2015

	Governo Central	Estados/Regiões	Gov. Locais	Seg. Social	EU
Áustria	67,1	1,5	3,0	28,0	0,4
Bélgica	33,3	23,5	5,0	36,9	1,3
Bulgária	69,5		2,9	27,1	0,5
Croácia	56,7		11,4	31,7	0,3
Chipre	72,6		1,5	25,4	0,4
Rep. Checa	69,1		14,4	15,9	0,5
Dinamarca	73,3		26,3	0,1	0,4
Estónia	82,3		1,0	16,2	0,5
Finlândia	47,1		23,8	28,9	0,2
França	34,5		12,5	52,8	0,2
Alemanha	29,7	22,7	7,9	39,2	0,5
Grécia	68,6		2,4	28,7	0,3
Hungria	60,5		5,8	33,3	0,4
Irlanda	97,1		2,4		0,5
Itália	54,8		14,7	30,1	0,3
Lituânia	57,5		1,7	39,8	0,9
Luxemburgo	68,6		3,5	27,9	0,1
Malta	99,5				0,5
Holanda	57,4		3,8	37,7	1,1
Polónia	48,1		12,9	38,5	0,5
Portugal	67,8		7,3	24,7	0,3
Roménia	66,7		3,4	29,5	0,3
Eslováquia	55,9		1,6	41,9	0,5
Eslovénia	51,1		9,5	39,1	0,4
Espanha	42,7	13,9	9,9	33,0	0,5
Suécia	62,6		30,7	6,4	0,3
Reino Unido	94,6		4,9		0,5
EU	53,3	5,8	10,2	30,2	0,4
Área Euro	43,5	7,9	9,9	38,2	0,4

Fonte: European Commission (2017) Taxation Trends in The European Union: data for EU member states, Iceland and Norway.

Como se pode ver no quadro acima, nos países federais e quase federais dispomos de informação sobre o peso dos Estados/regiões nas receitas fiscais e contribuições. Na Áustria a receita fiscal que reverte para os estados é muito baixa. Em Espanha é moderada (cerca de 1/3 da que reverte para o governo central. Em países como Alemanha e Bélgica já é expressiva.

Tabela 2.2. Tipo de Receitas Fiscais a Nível Regional em Países Unitários

	Peso da Receita Fiscal - Governos Locais	Níveis de Governação Subnacional			Tipo de Receitas Fiscais a Nível Regional
		Um	Dois	Três	
Suécia	30,7		x		Impostos próprios: Imposto sobre o rendimento
Dinamarca	26,3		x		Ausência de poderes fiscais a nível regional.
Finlândia	23,8		x(b)		
Itália	14,7			x	Impostos próprios: imposto regional sobre atividades produtivas; derrama s/ imposto sobre rendimento de pessoas físicas; imposto regional sobre automóveis. Partilha de receita de impostos: imposto sobre rendimento de pessoas coletivas; imposto sobre rendimento de pessoas físicas, imposto de selo, impostos especiais sobre consumo.
Rep. Checa	14,4		x		Partilha de receita de impostos: imposto sobre o rendimento de pessoas físicas; Imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas; IVA.
Polónia	12,9			x	Partilha de receita de impostos: imposto sobre o rendimento de pessoas físicas; imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas.
França	12,5			x	Impostos próprios: CVAE (contribuição das empresas sobre valor acrescentado); IFR (imposto sobre centrais fotovoltaicas e hidráulicas). Partilha de receita de impostos: impostos indiretos sobre combustíveis e taxa sobre seguros.
Croácia	11,4		x		Impostos próprios: Derrama sobre IRS Partilha de receita de impostos: receita de IRS
Eslovénia	9,5	x			
Portugal	7,3		x (a)		
Hungria	5,8		x		Ausência de competências fiscais.
Reino Unido	4,9			x	Impostos próprios: council tax: business rates. (impostos sobre valor de uso da propriedade imobiliária)
Holanda	3,8		x		Impostos próprios: derrama sobre imposto sobre veículos. Taxa sobre recursos aquíferos (ground water)
Luxemburgo	3,5	x			
Roménia	3,4		x		Imposto sobre a propriedade imobiliária; imposto sobre veículos; imposto de selo; licenças; certificações.

	Peso da Receita Fiscal - Governos Locais	Níveis de Governação Subnacional			Tipo de Receitas Fiscais a Nível Regional
		Um	Dois	Três	
Bulgária	2,9	x			
Grécia	2,4		x(c)		
Irlanda	2,4	x			
Lituânia	1,7	X			
Eslováquia	1,6		x		Sem receitas fiscais ao nível regional.
Chipre	1,5	x			
Estónia	1,0	x			
Malta	0,0	x			

(a) Regiões autónomas da Madeira e Açores (b) região-ilha de Aland (c) regiões periféricas.

Fontes: European Commission (2017) Taxation Trends in The European Union: data for EU member states, Iceland and Norway; OECD (2016) Local Governments Around the World: Country Profiles.

Para os países para os quais não temos desagregação por níveis de governação subnacional (países unitários), o peso dos governos locais é muito diverso. Verifica-se genericamente que a descentralização das competências fiscais é muito inferior à descentralização da despesa pública.

Fazendo um levantamento das soluções adotadas por países da União Europeia, no que respeita a fontes de financiamento fiscais dos governos subnacionais, podemos concluir genericamente que a atribuição de impostos próprios é mais generalizada nos governos a nível municipal do que a nível regional. É uma constatação surpreendente quando analisada à luz da teoria do Federalismo Orçamental. Para este resultado poderá contribuir a trajetória histórica dos países e o maior sentimento de pertença dos cidadãos em relação a níveis de governo subnacional mais próximos (nível municipal). A atribuição de poderes fiscais a governos regionais, em cima dos poderes já atribuídos a governos municipais, é mais difícil à luz da regra do não aumento da carga fiscal e isso poderá ajudar a compreender a escassa atribuição de competências fiscais aos governos regionais.

Como se depreende da informação constante da tabela 2.2, a atribuição de impostos próprios aos governos regionais é pouco frequente. A atribuição de impostos próprios com competência dos governos regionais para fixarem a base fiscal é uma situação muito rara. A atribuição de impostos próprios com possibilidade de fixação da taxa dentro de um determinado intervalo de taxas é mais frequente, mas mesmo assim não muito generalizada.

Os países unitários com dois ou 3 níveis de governação subnacional, salvo algumas exceções, têm governos regionais que beneficiam da partilha de receitas de impostos. Os impostos objeto de partilha de receita são muito diversos.

As soluções concretas diferem entre países tendo em conta a filosofia geral do financiamento dos governos subnacionais. Nos países nórdicos o imposto sobre o rendimento é uma fonte importante de financiamento dos governos subnacionais. Não surpreende, pois, nos casos onde se opta por atribuir impostos próprios ao nível regional, que tenha sido atribuído aos governos regionais a receita de um imposto regional sobre o rendimento das pessoas físicas (caso da Suécia). O caso da Croácia é uma situação excepcional pois os governos regionais cobram derrama sobre o imposto sobre o rendimento das pessoas físicas. Muitos países usam como base fiscal para impostos locais a propriedade imobiliária e veículos. A propriedade imobiliária constitui uma base fiscal para impostos regionais no Reino Unido (“council rates” e “business rates”) e na Roménia. Já a tributação de veículos revertendo para os governos regionais é mais frequente (Holanda; Roménia). Uma possibilidade de base fiscal para impostos regionais são as atividades de exploração de recursos naturais: imposto sobre recursos aquíferos (Holanda); imposto sobre redes (centrais fotovoltaicas e hídricas em França). França distingue-se pelo imposto cobrado sobre o valor acrescentado das empresas (CVAE), embora Itália também tenha impostos sobre atividades produtivas que revertem para as regiões administrativas.

Como referimos acima, a partilha de receitas de impostos é mais frequente do que a atribuição de impostos próprios aos governos regionais. Nos países unitários da EU com dois ou três níveis de governação subnacional, o imposto mais frequentemente objeto de partilha de receita entre governo central e governos regionais é o imposto sobre o rendimento das pessoas físicas (Itália, República Checa, Polónia, Croácia). Segue-se o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (Itália, República Checa, Polónia). O IVA é partilhado entre governos regionais e governo central na República Checa. A receita de impostos especiais sobre o consumo é objeto de partilha em Itália e França (combustíveis). Em França há partilha de receita da taxa sobre seguros e em Itália da receita do imposto de selo.

Na nossa análise consideramos os países unitários da UE. Dada a proximidade territorial e cultural a Portugal fazemos uma referência a Espanha, um país com uma organização quase federal. Em Espanha há alguma diversidade de situações devido ao estatuto diferenciado das

regiões autonómicas. Tomando como referencial a solução mais comum, as regiões autonómicas têm impostos próprios e partilham a receita de impostos nacionais. Os impostos próprios são: imposto sobre heranças e doações; imposto sobre a riqueza; imposto sobre a transferência onerosa de propriedade imobiliária, imposto sobre o jogo; imposto sobre veículos; imposto sobre vendas de retalho. Os impostos com receita partilhada são: imposto sobre o rendimento das pessoas físicas; impostos especiais sobre o consumo.

Pela sua importância na União Europeia, justifica-se também uma referência a um país federal – a Alemanha. Os estados têm impostos próprios (imposto sobre heranças e doações; impostos sobre transferência onerosa de propriedade imobiliária; imposto sobre o jogo; imposto sobre a cerveja) e partilham a receita de impostos federais (imposto sobre o rendimento de pessoas físicas; IVA; imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas).

Quer nos impostos próprios, quer nos impostos em que há partilha de receita, é necessário encontrar mecanismos de atribuição da receita às regiões administrativas, pois em muitos casos a cobrança é feita pelos serviços tributários nacionais. Nos impostos próprios usualmente segue-se o princípio que a receita seja entregue à região em função da sua contribuição para a receita fiscal, o que pode implicar algum ajustamento quando a receita está referenciada à sede de empresas e não ao local dos seus estabelecimentos. Para impostos próprios incidindo sobre pessoas físicas usa-se normalmente o local de residência ou o local de consumo. Para impostos com receita partilhada coloca-se o mesmo problema, mas aqui a solução pode ser o local de residência, local de consumo, local de estabelecimento (peso nos salário, peso nas vendas, etc.), mas também outros mecanismos mais redistributivos como repartir a receita total proporcionalmente à população. Neste último caso, a repartição é favorável às regiões com menor capacidade para gerar receita fiscal. Esta repartição tem o inconveniente de se poder sobrepor à repartição que é feita nos fundos de equalização regional.

Podemos inferir da análise acima que a escolha em matéria de financiamento dos governos regionais em países unitários começa por ser entre nível elevado, intermédio e baixo de autonomia fiscal. Uma segunda opção é saber qual o grau de autonomia fiscal do nível regional quando comparado com o nível municipal: em geral a opção é a favor do nível municipal. Uma vez feita essa definição, a terceira escolha é saber se o nível regional terá impostos próprios, impostos partilhados ou não tem qualquer receita de impostos. Será necessário especificar para o primeiro caso que impostos, que competências fiscais (base

própria, fixação de taxas, fixação de taxas dentro de um determinado intervalo, sem competências fiscais para fixar a base fiscal e as taxas). Para o segundo caso será necessário definir os impostos e o nível de partilha de receita fiscal.

Como referimos já neste texto e noutro documento (Costa 2019b), o esforço fiscal é já muito elevado no caso Português. Admitir a atribuição de competências aos governos regionais para definir a base fiscal de impostos e as taxas de impostos seria colocar o processo de descentralização em risco. Tendo em conta o sistema em vigor para o financiamento dos governos locais, o debate deve ser sobre a possibilidade de definição de taxas dentro de um determinado intervalo de taxas de impostos regionais. Uma possibilidade seria a consagração da possibilidade de lançamento de derramas regionais. Contudo, tendo em conta a importância que deve assumir o princípio de não aumento da despesa pública e de não aumento da carga fiscal, somos de opinião que essa possibilidade deve ser excluída ou minimizada. Como sugerido pelo Professor Paulo Trigo Pereira em audiência da CID, a atribuição aos governos regionais da Derrama Estadual sobre o IRC permitira compatibilizar o princípio da não aumento da carga fiscal com a possibilidade de concorrência por recursos a nível regional.

Para se assegurar o não aumento da carga fiscal e concorrência fiscal entre governos regionais, a solução que preconizamos é a adoção da partilha de receita de impostos e a possibilidade de devolver aos contribuintes residentes na região de parte da coleta atribuída às regiões administrativas. O IRS seria uma escolha adequada porquanto não levanta problemas na repartição da receita e é consistente com a solução adotada para os municípios. Tem, aliás, a vantagem em relação ao financiamento dos municípios de, sendo a escala territorial maior, não se colocarem problemas de distorção na localização dos agentes económicos. A atribuição de uma percentagem da coleta do IRS aos governos regionais com a possibilidade de devolver parte desse valor aos residentes induz concorrência fiscal de natureza referencial e por isso é uma boa solução para que os contribuintes mantenham uma atitude vigilante em relação ao desempenho dos governos regionais.

Outra possibilidade seria o IRC. Neste caso a receita gerada é mais difícil de repartir. Outra dificuldade tem a ver com a maior discrepância na receita gerada. Teria a vantagem das regiões poderem diminuir a taxa de imposto e, desta forma, contribuir para a sua competitividade. Como se entende que o processo de descentralização não desresponsabiliza o governo central em relação às regiões menos desenvolvidas, isso poderá ser feito pelo governo

central em sede de IRC com uma modulação que pode não ser aplicável á totalidade do território da região (por exemplo territórios de baixa densidade populacional). Tendo em conta que a Derrama Estadual pode ser entregue aos governos regionais, podemos concluir que se assegura por esta via a concorrência por recursos ainda que moderada. Os governos regionais teriam neste caso a possibilidade de fixarem uma taxa até ao limite máximo que tem actualmente.

Na audiência da CID de 25 de Fevereiro foi levantada uma questão reativa a impostos ambientais que geram externalidades negativas para as regiões. É uma matéria que carece de aprofundamento, nomeadamente se poderiam ser fonte de receita dos governos regionais e que competências fiscais lhe seriam atribuídas.

3. As transferências para os governos regionais

Como decorre da análise da seção anterior, dada a aproximação cautelosa que é seguida em muitos dos países unitários no que respeita à atribuição de competências fiscais aos governos regionais, não é surpresa que as transferências do governo central e organizações internacionais representem uma proporção muito significativa das receitas totais ao nível regional.

Para os países unitários a importância percentual das transferências no total da receita refere-se a todos os níveis de governação subnacional (municípios, nível intermédio, nível regional). Não dispomos de informação desagregada entre governos regionais e governos a nível inferior. No entanto, dada a descrição feita na seção anterior, em que constatamos que os governos municipais têm, em geral, mais competências fiscais que os governos regionais, podemos inferir que a percentagem das transferências na receita dos governos regionais tenderá a ser superior à percentagem das transferências na receita total dos governos subnacionais.

Tabela 3.1. Importância Relativa (%) das Transferências e das Receitas Fiscais nos Governos Subnacionais em Países da OCDE (2016)

	Impostos	Transferências e Subsídios	Taxas, tarifas e Preços	Rendimento de Propriedade	Contribuições Sociais
Federações e Quase Federações					
Austrália	33,4	44,9	13,7	8,1	0,0
<i>Só gov. locais</i>	39,5	29,1	28,7	2,7	0,0
Áustria	9,8	74,0	11,3	2,2	2,8
<i>Só gov. locais</i>	14,5	65,3	15,8	2,2	2,2
Bélgica	26,1	56,9	8,7	1,8	6,5
<i>Só gov. locais</i>	31,0	48,7	12,4	3,1	4,9
Canadá	53,6	25,8	13,3	5,1	2,2
<i>Só gov. locais</i>	40,4	42,7	15,0	1,9	0,0
Alemanha	56,9	26,4	11,5	1,3	4,0
<i>Só gov. locais</i>	38,8	42,2	15,9	1,8	1,4
México	7,2	91,6	0,0	0,2	1,1
<i>Só gov. locais</i>	11,9	87,4	0,0	0,2	0,5
Espanha	39,8	51,0	8,4	0,5	0,2
<i>Só gov. locais</i>	51,6	37,2	10,2	0,7	0,4
Suíça	53,5	24,6	18,1	3,5	0,2
<i>Só gov. locais</i>	58,3	18,5	20,0	3,0	0,2
EUA	50,8	23,7	22,5	2,4	0,6
<i>Só gov. locais</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Países Unitários					
Chile	41,7	52,6	5,5	0,3	0,0
República Checa	46,4	37,9	14,3	1,3	0,1
Dinamarca	35,4	59,3	4,7	0,4	0,2
Estónia	3,5	84,5	10,8	1,0	0,2
Finlândia	46,2	30,8	20,6	2,3	0,0
França	51,7	31,1	15,8	1,1	0,3
Grécia	24,5	64,9	9,7	0,8	0,0
Hungria	36,0	51,8	11,5	0,5	0,1
Islândia	76,8	11,1	9,4	2,7	0,0
Irlanda	19,8	49,3	26,0	0,6	4,3
Israel	44,1	48,0	4,5	1,3	2,0
Itália	40,2	47,0	11,2	1,1	0,5
Japão	47,4	43,3	6,2	0,7	2,4

	Impostos	Transferências e Subsídios	Taxas, tarifas e Preços	Rendimento de Propriedade	Contribuições Sociais
Coreia do Sul	33,0	58,0	7,7	0,9	0,4
Letónia	60,8	30,2	7,8	0,5	0,8
Luxemburgo	28,3	51,4	19,2	1,0	0,1
Holanda	10,1	73,2	13,2	2,1	1,4
Nova Zelândia	52,7	25,8	16,4	5,2	0,0
Noruega	38,2	45,7	12,7	3,4	0,0
Polónia	32,7	57,6	8,0	1,3	0,4
Portugal	40,9	32,9	17,7	3,1	5,5
Eslováquia	7,3	74,2	17,0	0,9	0,6
Eslovénia	41,4	39,5	17,3	0,6	1,3
Suécia	55,1	32,8	9,7	1,4	1,0
Turquia	12,9	71,8	11,0	2,4	1,9
Reino Unido	16,3	67,0	14,2	1,0	1,5
OCDE 35	44,6	37,2	14,9	2,0	1,4
EU 28	41,1	44,1	11,6	1,2	2,0

Fonte: OECD (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*

A sistematização da informação sobre as transferências como fonte de financiamento dos governos regionais é menos completa do que nas receitas fiscais porque não temos informação sistematizada sobre critérios de repartição das transferências. Em geral, verificamos que as soluções mais frequentes combinam três tipos de transferências: transferências incondicionais baseadas em fórmula em que o montante global a ser repartido é definido em função da receita de impostos nacionais (solução mais frequente considera a receita de imposto sobre o rendimento das pessoas físicas, receita do IVA e receita do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas); transferências condicionais em bloco tendo em vista financiar competências transferidas para os governos regionais; transferências tendo em vista a equalização regional horizontal. Para lá destas transferências, os governos recebem fundos decorrentes da contratualização com o governo central e instituições internacionais (usualmente envolvendo transferências condicionais com participação nacional).

A equalização vertical é assegurada na transferência incondicional geral e nas transferências condicionais em bloco. No entanto, dependendo da fórmula seguida na

transferência incondicional geral, há também elementos de redistribuição neste tipo de transferência.

As transferências de equalização horizontal são menos frequentes ao nível regional do que ao nível municipal. Nos países federais e quase federais tendem a assumir maior importância do que em países unitários. Têm como objetivo principal induzir os governos subnacionais a obterem uma proporção adequada de receitas próprias e a não ficarem excessivamente dependentes de transferências. Usualmente a redistribuição faz-se tendo em conta um índice de esforço fiscal, embora surja também casos onde se atende ao nível de desenvolvimento económico.

Nos países unitários, a dependência dos governos regionais de receitas de transferências decorre mais do desenho das fontes de financiamento deste nível de governação do que das decisões tomadas pelos governos regionais em matéria de receita fiscal. Por isso, não considerar transferências de equalização horizontal pode não constituir problema e pode facilitar a aceitação política da criação deste nível de governação, já que este tipo de transferência tem normalmente uma formulação complexa e é objeto de grande debate. A não consideração deste tipo de transferências pressupõe, no entanto, algum nível de redistribuição na transferência incondicional geral via fórmula adotada. Implica, também, a formulação de garantias de serviço, bem como, de *standards* de qualidade nos bens e serviços financiados com transferências condicionais em bloco.

Tendo em conta os argumentos apresentados acima e o debate realizado na audiência da CID sobre o financiamento dos governos subnacionais, sugerimos que se focalize a análise na adoção da seguinte solução para o caso português:

i) Fundo Geral Regional definido em função da receita de IRS+IVA+IRC

Esta solução é coerente com a solução adotada na Lei das Finanças Locais para os municípios. A percentagem dependerá do nível de competências atribuídas aos governos regionais (competências que não estejam fortemente associadas à satisfação de necessidades com fortes implicações sobre a equidade pessoal e territorial). Como referimos atrás, a fórmula a estudar deveria ter alguns elementos de redistribuição e atender a diferenças de custo de provisão. Este tipo

de transferência incondicional é fundamental para o cumprimento do princípio da autonomia dos governos regionais.

ii) Fundo de Descentralização definido em função das competências transferidas.

Este fundo teria uma configuração semelhante ao previsto na Lei nº 50/2018. Poderia decompor-se em transferências condicionais em bloco (por tipo de competências transferidas). Como a transferência de competências envolve questões de equidade, cada área objeto de descentralização implicaria a aprovação de legislação complementar onde se estabelecem os parâmetros que serão considerados para efeitos de cálculo das verbas a transferir. É uma tarefa complexa porque a Administração Pública não dispõe de contabilidade analítica. Este esforço de alteração de procedimentos na Administração Pública é consistente com as exigências de informação que a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental prevê e cuja entrada em funcionamento foi recentemente adiada para 2020.

iii) Fundos resultantes de contratualização com outros níveis de governação

As regiões administrativas, a par dos municípios, entidades intermunicipais e áreas metropolitanas poderão contratualizar a prestação de serviços entre si, com o governo central e instituições internacionais, bem como, com outras entidades públicas e privadas. A solução que vier a ser definida, do ponto de vista das atribuições e competências, deverá permitir soluções de geometria variável, onde também possam ocorrer fenómenos de transferência de competências para níveis de governação acima, como acontece já entre os municípios e as comunidades intermunicipais/ áreas metropolitanas. Como foi salientado pelo Prof. Rui Baleiras na audição da CID, as regiões administrativas surgem aqui como desenhadoras das orientações de política, podendo a provisão do serviço e o fornecimento do serviço serem contratualizadas. Esta solução poderá facilitar a resolução de algumas questões (comparticipação nacional nos fundos europeus e a intervenção do governo central na orientação de políticas de interesse nacional).

Esta matéria deve merecer aprofundamento em diversas vertentes (em particular no que respeita ao quadro jurídico) e pode ser crucial na definição de uma solução inovadora.

4. O endividamento e regras orçamentais dos governos regionais

Com a última crise financeira muitos países tiveram de fazer a revisão das suas regras orçamentais e em particular estabeleceram critérios mais exigentes para o equilíbrio orçamental e endividamento. Os governos subnacionais não ficaram de fora deste processo, tendo sido adotadas em muitos países regras de solidariedade entre governos subnacionais e governos centrais. A adoção de novas regras induziu uma redução significativa do endividamento dos governos subnacionais. Nas situações onde o nível de endividamento dos governos subnacionais é ainda elevado isso decorre mais da situação acumulada antes da crise do que da evolução mais recente. Como se pode observar na tabela 4.1., o endividamento dos governos subnacionais é maior nos países federais e quase federais. Porque para esses países dispomos da desagregação entre total dos governos subnacionais e governos locais, depreende-se que os estados/regiões são responsáveis por uma importante proporção desse endividamento.

Nos países unitários, em geral, o endividamento dos governos subnacionais é baixo ou moderado. Não dispomos de informação que nos permita a desagregação por nível de governação. Podemos observar que os países nórdicos têm níveis de endividamento dos governos subnacionais acima dos países unitários do centro e sul da Europa.

Tabela 4.1. Endividamento dos Governos Subnacionais em 2013

	Dívida em % do PIB	Dívida em % da Dívida Pública
Países Federais e Quase-Federais		
Áustria	9,1	10
<i>Só gov. locais</i>	3,6	4,0
Bélgica	18,8	16,0
<i>Só gov. locais</i>	5,9	5,0
Alemanha	29,6	36,3
<i>Só gov. locais</i>	5,3	6,5
Espanha	29,3	28,7
<i>Só gov. locais</i>	5,7	5,6
Governos unitários		
Croácia	3,0	3,3
República Checa	4,3	7,4
Dinamarca	11,4	19,9
Finlândia	11,7	18,0
França	10,4	9,4
Hungria	2,1	2,2
Itália	12,3	8,6
Holanda	12,0	15,5
Polónia	5,6	9,0
Portugal	8,3	5,9
Eslováquia	3,0	5,0
Suécia	13,7	25,3
Reino Unido	9,8	9,4

Fonte: OECD (2016) Local Governments Around the World: Country Profiles.

A definição de restrições ao endividamento dos governos subnacionais é particularmente importante para o sucesso de um processo de descentralização de competências. Estão bem identificadas as fontes de indisciplina financeira ao nível subnacional (Singh e Plekhanov, 2005).

Uma primeira determinante dessa indisciplina é usualmente designada como commom pool problem. A separação de custos e benefícios da despesa pública ocorre quando uma parte muito significativa das receitas provem de uma fonte partilhada pelos contribuintes de todo o país enquanto os benefícios são recebidos apenas pelos residentes na jurisdição do governo subnacional. Isso acontece, como vimos, em maior proporção para governos subnacionais com maior dependência de transferências do governo central.

Uma segunda fonte de indisciplina financeira está associada a restrições orçamentais brandas. A percepção de que os governos centrais acorrerão sempre a resgatar os governos subnacionais em desequilíbrio financeiro cria as condições para maior indisciplina financeira. Esta percepção aumenta quando os governos centrais transferem fundos num ambiente de suborçamentação, isto é, não asseguram o cumprimento de suficiência de meios. Nesta situação, as transferências do governo central são feitas *a posteriori* com base nas necessidades premiando os incumpridores.

Uma terceira fonte de indisciplina financeira pode estar associada a excessiva concorrência entre governos subnacionais (entre regiões no nosso caso). Excessiva concorrência por recursos pode levar os governos subnacionais a fixarem taxas de impostos demasiado baixas ou a efetuarem despesas em infraestruturas e equipamentos demasiado altas à custa de endividamento.

Uma quarta fonte de indisciplina financeira pode decorrer de decisões judiciais que obrigam o governo central a transferir mais recursos com base na fundamentação de que os recursos transferidos eram insuficientes para o cumprimento das atribuições e competências transferidas (insuficiência de meios).

Uma quinta fonte de indisciplina financeira decorre da gestão do ciclo político-eleitoral. Neste caso os políticos não internalizam completamente o custo total da assunção do endividamento, optando por uma gestão de curto prazo, transferindo os problemas para as gestões futuras.

As restrições ao endividamento dos governos subnacionais pretendem prevenir a indisciplina financeira e os efeitos nefastos que pode gerar. Primeiro, o excessivo endividamento dos governos subnacionais gera externalidades negativas para outros governos no mesmo ou em diferentes níveis de governo. Segundo, o risco de contágio pode afetar o funcionamento dos

mercados financeiros e aumentar o prémio de risco. Os governos centrais acabam por ser vistos como responsáveis explicita e implicitamente pela dívida dos governos subnacionais (*too big to fail*) e por isso a indisciplina financeira dos governos subnacionais aumenta a perceção do risco associado ao endividamento do país e prejudica a economia nacional.

Os mecanismos de monitorização da dívida dos governos subnacionais podem ser organizados em quatro categorias: mecanismos de mercado; controles administrativos diretos; regras orçamentais; mecanismos cooperativos entre níveis de governação.

A dependência dos mecanismos de mercado para conter o excessivo endividamento dos governos subnacionais é uma prática pouco frequente. Neste caso os governos subnacionais têm a liberdade para decidir sobre o seu endividamento e adotar as regras de controlo desse endividamento. Para que este tipo de controlo funcione é necessário que esteja presente um conjunto de condições: governos subnacionais não devem estar numa situação de privilégio em relação a outros devedores; tem de haver informação sobre a dívida e *ratings* de dívida dos governos subnacionais; perceção de impossibilidade de resgate por parte do governo central; implementação de mecanismos nas organizações de crédito que não desvalorizem sinais de risco de excessivo endividamento dos governos subnacionais.

A implementação de controlos administrativos diretos nomeadamente sobre níveis de endividamento, condicionando, por exemplo, o endividamento dos governos subnacionais a autorização prévia do governo central é uma solução pouco frequente. Este tipo de controlo tem a vantagem de poder ser combinado com regras orçamentais menos rígidas. Este tipo de intervenção tem o inconveniente de aumentar a perceção de que o governo central virá sempre em socorro dos governos subnacionais resgatando-os financeiramente.

A definição de regras orçamentais é uma solução muito seguida. As regras podem assumir a forma de regras de equilíbrio orçamental, limites na relação entre serviço da dívida e dívida, limites ao endividamento, etc. Têm a vantagem de serem claras, transparentes e fáceis de monitorizar. Têm o inconveniente de não se adequarem bem a flutuações económicas sendo menos flexíveis.

Uma última solução é apelidada de solução cooperativa, isto é, os limites ao endividamento dos governos subnacionais resultam da negociação entre o governo central e os governos subnacionais. É vista como reunindo algumas vantagens das outras abordagens mas,

caso seja mal implementada, acaba por exacerbar os seus aspetos negativos, nomeadamente aumento da disputa dos governos subnacionais por fundos transferidos pelo governo central, diminuição da autoridade do governo central, e pode acabar numa restrição ao endividamento demasiado branda (Singh e Plekhanov, 2005).

Tendo em vista caracterizar o tipo de regras de endividamento seguidas para os governos subnacionais (onde se incluem os governos regionais) apresentamos uma tabela onde, de uma forma sintética, se pode observar que a maioria dos países restringe fortemente o endividamento dos governos subnacionais. Constatase que o nível de restrições é menor para as regiões/estados em países federais e quase federais.

Tabela 4.2 – Restrições ao Endividamento dos Governos Subnacionais em 2013

	Sem restrição	Empréstimos externos proibidos	Aprovação por níveis superiores de governo	Apenas para financiar investimento	Proibido tanto para financiar despesa correntes como de capital
Austrália - gov. locais		x	x		
Austrália - estados	x				
Áustria - gov. locais	x				
Áustria - estados	x				
Bélgica – gov. locais				x	
Bélgica - regiões	x				
Canadá – gov. locais			x	x	
Canadá - estados	x				
Chile					x
Dinamarca			x	x	
Alemanha – gov. locais				x	
Alemanha - estados	x				
Itália . gov. locais				x	
Itália – regiões				x	
Coreia do Sul			x	x	
México – gov. locais		x		x	
México - estados		x		x	
Nova Zelândia		x			

	Sem restrição	Empréstimos externos proibidos	Aprovação por níveis superiores de governo	Apenas para financiar investimento	Proibido tanto para financiar despesa correntes como de capital
Polónia	x				
Eslováquia		x		x	
Espanha – gov. locais				x	
Espanha - regiões			x	x	
Suécia	x				
Suíça – gov. locais	x				
Suíça- estados	x				
Turquia			x	x	

Fonte: Adaptado de Hulbert, Claudia and Camila Vammalle (2016), Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries, RIFDE, *Papeles a Discusión*, 1/2016.

Tabela 4.3 – Regras Orçamentais dos Governos Subnacionais em 2013

	Equilíbrio orçamental	Limite ao endividamento	Limite à despesa
Austrália - gov. locais		x	
Austrália - estados	x	x	
Áustria - gov. locais	x		
Áustria - estados	x		
Bélgica – gov. locais	x	x	
Bélgica - regiões	x		
Canadá – gov. locais	x	x	
Canadá - estados	x	x	
Chile		x	
República Checa	x		
Dinamarca	x	x	x
Alemanha – gov. locais	x	x	
Alemanha - estados	x	x	
Itália – regiões		x	x
Itália – gov. locais	x	x	
Coreia do Sul	x	x	x
México – gov. locais		x	
México - estados		x	

	Equilíbrio orçamental	Limite ao endividamento	Limite à despesa
Nova Zelândia	x	x	x
Noruega	x	x	
Polónia	x	x	
Eslováquia	x	x	
Espanha – gov. locais	x	x	x
Espanha - regiões	x	x	x
Suécia	x		
Suíça – gov. locais	x		
Suíça- estados	x		
Turquia		x	x

Fonte: Adaptado de Hulbert, Claudia and Camila Vammalle (2016), Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries, RIFDE, *Papeles a Discusión*, 1/2016.

Tabela 4.4 – Tipo de Equilíbrio Orçamental dos Governos Subnacionais em 2013

	Não usada	Orçamento corrente	Orçamento corrente e “off-budget funds”	Soma do orçamento corrente e de capital	Orçamento corrente e orçamento de capital separadamente	Orçamento corrente e orçamento de capital e “off budget funds”
Austrália - gov. locais	x					
Austrália - estados	x					
Áustria - gov. locais						x
Áustria - estados						x
Bélgica – gov. locais		x				
Bélgica - regiões				x		
Canadá – gov. locais		x		x		
Canadá - estados			x	x		
Chile	x					
República Checa				x		
Dinamarca				x		
Alemanha – gov. locais				x	x	x
Alemanha - estados				x		x
Itália – regiões				x		
Itália – gov. locais				x		
Coreia do Sul		x				

	Não usada	Orçamento corrente	Orçamento corrente e "off-budget funds"	Soma do orçamento corrente e de capital	Orçamento corrente e orçamento de capital separadamente	Orçamento corrente e orçamento de capital e "off budget funds"
México – gov. locais	x					
México - estados	x					
Nova Zelândia		x				
Polónia		x				
Eslováquia					x	
Espanha – gov. locais				x		x
Espanha - regiões						x
Suécia		x				
Suíça – gov. locais		x				
Suíça- estados		x	x	x	x	
Turquia	x					

Fonte: Adaptado de Hulbert, Claudia and Camila Vammalle (2016), Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries, RIFDE, *Papeles a Discusión*, 1/2016.

Tabela 4.5 – Equilíbrio Orçamental dos Governos Subnacionais em 2013

	Não usada	Nos orçamentos submetidos	Nos orçamentos aprovados	Na execução orçamental	Deficit tem de ser corrigido por excedente no período seguinte
Austrália - gov. locais	x				
Austrália - estados	x				
Áustria - gov. locais	?				
Áustria - estados	?				
Bélgica – gov. locais		x	x	x	
Bélgica - regiões		x	x		
Canadá – gov. locais		x	x		x
Canadá - estados	x	x	x	x	x
Chile	x				
República Checa		x	x	x	
Dinamarca		x	x	x	
Alemanha – gov. locais		x	x	x	
Alemanha - estados		x	x		

	Não usada	Nos orçamentos submetidos	Nos orçamentos aprovados	Na execução orçamental	Deficit tem de ser corrigido por excedente no período seguinte
Itália – regiões		x	x		
Itália – gov. locais			x		x
Coreia do Sul			x		
México – gov. locais	x				
México - estados	x				
Nova Zelândia					
Polónia		x	x	x	
Eslováquia		x	x	x	
Espanha – gov. locais		x	x	x	
Espanha - regiões		x	x	x	
Suécia		x	x	x	x
Suíça – gov. locais		x	x	x	x
Suíça- estados		x	x	x	x
Turquia	x				

Fonte: Hulbert, Claudia and Camila Vammalle (2016), Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries, RIFDE, *Papeles a Discusión*, 1/2016.

Na audição da CID, realizada a 25 de Fevereiro de 2019, dedicada ao debate sobre fontes de financiamento dos governos regionais, foi defendida pelo Prof. Paulo Trigo Pereira a não atribuição às regiões administrativas da capacidade para se endividarem. Esta proposta pareceu merecer aceitação dos presentes, embora não fosse unânime. Como decorre da apresentação acima constituirá uma solução mais exigente do que é seguida para os governos subnacionais na quase totalidade dos países analisados. Esta solução enquadra-se numa solução de descentralização de competências para as regiões administrativas mais leve e simples e tem em vista reforçar as garantias de que o processo garante a disciplina financeira e o não aumento de custos e de carga tributária.

Esta proibição de endividamento, a concretizar-se no desenho do financiamento das regiões administrativas, tem várias implicações que têm de ser aprofundadas. Em primeiro lugar, julgo que não abarca endividamento de curto prazo associado ao funcionamento de qualquer entidade pública com autonomia administrativa e financeira (dívida a fornecedores de curto

prazo). Seria para o endividamento de médio e longo prazo. Nos países unitários analisados acima, em muitos deles, o endividamento a médio e longo prazo só é possível para financiar investimento. Excluindo-se o endividamento a médio e longo prazo dos governos regionais, haverá implicações sobre as competências para a realização dos investimentos e sobre a propriedade dos equipamentos e infraestruturas. Como é que se articularia o relacionamento entre governo central e governos regionais em matéria de investimentos? Que regime de propriedade teriam as regiões administrativas? Teriam apenas o poder de gerir património alheio? Caso se venha a optar por um modelo de centralização do endividamento é necessário avaliar as implicações que tem para o alcance da intervenção dos governos regionais e autonomia de decisão deste nível de governação. Teriam de ser aprofundados os aspetos jurídicos desta solução.

5. Algumas notas conclusivas

Em documento anterior (Costa, 2019b) apresentamos um conjunto de princípios que devem nortear o financiamento dos governos regionais em Portugal. Neste documento aprofundamos a análise identificando modelos de financiamento dos governos regionais e identificamos possíveis fontes de financiamento. Pudemos beneficiar do debate realizado na audição da CID em 25 de Fevereiro de 2019. Nesta audição ficou claro que o modelo de financiamento escolhido é indissociável do nível de atribuições e competências que vier a ser definido para as regiões administrativas. Pareceu ser unânime na Comissão que a solução que venha a ser desenhada deve ser simples, clara e bem sustentada juridicamente. Deve ter plasticidade suficiente para permitir uma melhor adequação aos diferentes governos subnacionais. Mereceu grande interesse um desenho que assegure geometria variável na oferta de bens e serviços públicos e de mérito, o que poderia ser obtido com o aprofundamento da possibilidade de transferência de competências numa base negocial, como a lei nº 50/2018 já permite, isto é, transferência de competências através de contratos interadministrativos entre os diferentes níveis de governação subnacional.

Do debate ficou claro que a solução que vier a ser desenhada para o financiamento dos governos regionais deve ser consistente com o financiamento dos outros governos subnacionais, nomeadamente com a Lei das Finanças Locais e com o estabelecido na Lei nº 50/2018. O desenho proposto neste documento atende a esta necessidade. A solução preconizada

responde a um conjunto de consensos que parece haver na CID. Entre esses consensos destacamos a adoção de uma solução com baixa autonomia fiscal dos governos regionais, a garantia de não aumento da carga fiscal, e adoção de incentivos adequados para a governação (incentivos à concorrência referencial e concorrência por recursos por parte dos governos regionais; incentivos a obtenção de ganhos de eficiência e de eficácia sem prejuízo da equidade dos cidadãos no acesso aos bens e serviços públicos e de mérito).

A proposta de desenho do financiamento dos governos regionais tem especificidades que afasta um pouco a solução preconizada da solução comumente seguida noutras experiências. Uma primeira especificidade tem a ver com a ausência de um fundo de coesão no financiamento dos governos regionais. Esta solução é consistente com o desenho de um processo de descentralização suave, politicamente mais defensável. Simplifica o processo porque as fórmulas deste tipo de transferências geram muito debate. Esta solução é compatível com um modelo de financiamento em que o peso das receitas fiscais próprias é relativamente reduzido, logo não há o risco de alguns governos regionais optarem por níveis de esforço fiscal demasiado baixos. Mas deve ter-se consciência que, pesando mais as transferências no financiamento dos governos regionais, o debate sobre a suficiência de meios será mais intenso.

Uma segunda especificidade (há, no entanto, países que adotam esta solução) tem a ver com a descentralização de competências em domínios com forte impacto na equidade dos cidadãos no acesso aos bens e serviços públicos e de mérito financiada com transferências condicionais em bloco numa base negocial entre governo central e governos regionais. Corresponde a adotar para os governos regionais uma solução semelhante à que foi adotada para os municípios e comunidades intermunicipais/áreas metropolitanas. Esta solução permite alguma flexibilidade no tempo e atender a especificidades territoriais. Permite implementar o processo de transferência de competências à medida que se vai ganhando experiência. Remete para legislação complementar e implica obter informação necessária para o cálculo rigoroso do custo das competências, o que implica a instalação de contabilidade analítica na Administração Pública. Em relação ao que foi estabelecido na Lei nº 50/2018 seria vantajoso considerar um horizonte temporal mais alargado, quiçá não estabelecer nenhum limite temporal. Esta solução permitiria avançar de imediato com atribuições e competências *core* que corresponderiam àquelas que são desempenhadas pelas CCDR e alargar progressivamente o processo de descentralização à medida que se vai ganhando confiança no processo.

Uma terceira especificidade tem a ver com a gestão dos fundos estruturais. Preconiza-se um financiamento baseado numa relação contratual. Contudo, há aspetos de coordenação e funcionamento que precisam ser aprofundados, embora tenham sido já aflorados na audição de 25 de Fevereiro de 2019.

Concluimos com a referência a um aspeto que, embora aflorado na CID, estamos longe de termos uma visão clara como poderia ser desenhado na solução que vier a ser adotada - transferência ou não da propriedade das infra-estruturas e equipamentos a cargo dos governos regionais, assunto que deve merecer estudo aprofundado por parte dos juristas peritos da Comissão.

Referências Bibliográficas

- Comissão Europeia** (2017) *Taxation Trends in The European Union: data for EU member states, Iceland and Norway*, 282 páginas.
- Costa**, José da Silva (2019a), *Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais: atribuições e competências das regiões administrativas*, Documento elaborado para a Comissão Independente para a Descentralização Administrativa.
- Costa**, José da Silva (2019b), *Princípios a Seguir no Financiamento dos Governos Subnacionais: o financiamento das regiões administrativa*, Documento elaborado para a Comissão Independente para a Descentralização Administrativa.
- Hulbert**, Claudia and Camila **Vammalle** (2016), *Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges un OECD Countries*, RIFDE, *Papeles a Discusión*, 1/2016.
- OECD** (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*.
- OECD** (2016) *Local Governments Around the World: Country Profiles*.
- Singh**, Raju and Alexander **Plekhanov** (2005), *How Should Subnational Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*, *IMF Working Paper*, WP/05/54, March.

Siglas e Acrónimos

AM	Áreas Metropolitanas
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CID	Comissão Independente para a Descentralização
CIM	Comunidades Intermunicipais
CRP	Constituição da República Portuguesa
IMI	Imposto municipal sobre imóveis
IMT	Imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIBpc	Produto Interno Bruto per capita