

Financiamento dos Governos Regionais
Modelos Alternativos de Financiamento no Caso Português

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)

Junho de 2019

| ÍNDICE | Página |
|--|---------------|
| 1. Introdução | 6 |
| 2. Desenho Institucional das Regiões Administrativas em Portugal | 6 |
| 3. Princípios a Seguir no Financiamento das Regiões Administrativas em Portugal | 10 |
| 4. O Financiamento das Regiões Administrativas | 11 |
| 4.1. As Receitas Fiscais Regionais | 14 |
| 4.1.1. Participação das Regiões Administrativas na Coleta de IRS | 14 |
| 4.1.2. Receita da Derrama Estadual sobre IRC | 16 |
| 4.1.3. Partilha da receita do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos ISP | 17 |
| 4.2. As Transferências da Administração Central e da União Europeia | 18 |
| 4.2.1. O Fundo Geral Regional | 18 |
| 4.2.2. O Fundo de Descentralização | 25 |
| 4.2.3. As Receitas Provenientes de Contratualização | 26 |
| 4.2.4. Apenas Fundo Geral Regional ou Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional | 27 |
| 4.3. Efeito Combinado da Partilha de IRS e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional | 31 |
| 5. As Atribuições e Competências das Regiões Administrativas e a Escolha do Modelo de Financiamento | 33 |
| 5.1. Atribuições e Competências Semelhantes às das CCDR | 33 |
| 5.2. Atribuições e Competências Acrescidas em Domínios sem Grandes Implicações do Ponto de Vista da Equidade | 36 |
| 5.3. Atribuições e Competências Acrescidas em Domínios sem Grandes Implicações do Ponto de Vista da Equidade. Alargamento Gradual a Domínios com Implicações em Matéria de Equidade. | 40 |
| 6. Notas Conclusivas | 43 |
| Referências Bibliográficas | 44 |
| Siglas e Acrónimos | 45 |

| ÍNDICE DE TABELAS | Página |
|---|---------------|
| Tabela 2.1. Atribuições e competências dos Governos Regionais | 9 |
| Tabela 3.1. Princípios Fundamentais | 10 |
| Tabela 3.2. Regras Orçamentais | 11 |
| Tabela 4.1. Coleta de IRS por NUTs 2 de Portugal Continental (IRS de 2015) | 15 |
| Tabela 4.2. Coleta de IRS por NUTs 2 de Portugal Continental (IRS de 2016) | 15 |
| Tabela 4.3. Coleta de IRS por NUTs 2 de Portugal Continental (IRS de 2017) | 15 |
| Tabela 4.4. Valor <i>per capita</i> de 1% da coleta de IRS | 16 |
| Tabela 4.5. Derrama Estadual sobre o IRC <i>per capita</i> | 17 |
| Tabela 4.6. Comparação da Participação na Receita Fiscal (IRS versus Derrama Estadual sobre o IRC) | 17 |
| Tabela 4.7. Comparação da Participação <i>per capita</i> na Receita Fiscal (IRS versus Derrama Estadual sobre o IRC) | 17 |
| Tabela 4.8. Estimativa da Receita Líquida (IRS+IRC+IVA) usada no Cálculo do FEF | 18 |
| Tabela 4.9. Critérios de Repartição dos Fundos Gerais de Financiamento de Governos Subnacionais em Portugal | 19 |
| Tabela 4.10. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa A) | 20 |
| Tabela 4.11. Transferência <i>per capita</i> de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA Alternativa A | 20 |
| Tabela 4.12. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa B) | 20 |
| Tabela 4.13. Transferência <i>per capita</i> de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA (alternativa B) | 21 |
| Tabela 4.14 Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa C) | 21 |
| Tabela 4.15. Transferência <i>per capita</i> de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA (Alternativa C) | 21 |
| Tabela 4.16. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa D) | 22 |
| Tabela 4.17. Transferência <i>per capita</i> de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA (alternativa D) | 22 |
| Tabela 4.18. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa E) | 22 |

| | |
|--|----|
| Tabela 4.19. Transferência <i>per capita</i> de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA (alternativa E) | 23 |
| Tabela 4.20. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa F) | 23 |
| Tabela 4.21. Transferência <i>per capita</i> de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA (alternativa F) | 23 |
| Tabela 4.22. Transferência <i>per capita</i> de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA – Valores Máximos e Mínimos | 24 |
| Tabela 4.23. Transferência de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA – alternativa F3 | 25 |
| Tabela 4.24. Transferência de 1% de Receita Líquida de IRS+IRC+IVA – alternativa F1 | 25 |
| Tabela 4.25. Fundo de Coesão: Repartição de 25% de 1% da Receita Líquida de IRS+IRC+IVA (hip. F3) | 28 |
| Tabela 4.26. Fundo Geral Regional (75%) e Fundo de Coesão Regional (25%): Repartição de 1% da Receita Líquida de IRS+IRC+IVA | 28 |
| Tabela 4.27. Comparação do Fundo Geral Regional (100%) e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão Regional (25%) (hip. F3) (igual esforço fiscal) | 29 |
| Tabela 4.28. Comparação do Fundo Geral Regional (100%) e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão Regional (25%) (hip. F3) (diferente esforço fiscal) | 29 |
| Tabela 4.29. Comparação da Repartição do FEF com a Repartição do Fundo Geral Regional e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão Regional (25%) | 30 |
| Tabela 4.30. Comparação da Repartição do FEF com a Repartição do Fundo Geral Regional e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão Regional (25%) | 31 |
| Tabela 4.31. Receita da Partilha de IRS e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão Regional (25%) (hip. F3) | 32 |
| Tabela 4.32. Receita da Partilha de IRS e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão Regional (25%) (hip. F1) | 32 |
| Tabela 5.1. Fontes de Financiamento da CCDR Norte | 33 |
| Tabela 5.2. Fontes de Financiamento da CCDR Centro | 34 |
| Tabela 5.3. Fontes de Financiamento da CCDR Lisboa | 34 |
| Tabela 5.4. Fontes de Financiamento da CCDR Alentejo | 34 |
| Tabela 5.5. Fontes de Financiamento da CCDR Algarve | 35 |
| Tabela 5.6. Receitas do OE e Receita do Fundo Geral Regional | 35 |
| Tabela 5.7. Cenário 1 – Evolução do Peso dos Governos Subnacionais na Despesa Pública Total | 37 |
| Tabela 5.8. Cenário 2 – Evolução do Peso dos Governos Subnacionais na Despesa Pública Total | 38 |
| Tabela 5.9. Cenário 3 – Evolução do Peso dos Governos Subnacionais na Despesa Pública Total | 39 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Fig.1 Esquema de Financiamento das Regiões Administrativas | 42 |
|--|----|

1. Introdução

No âmbito da nossa colaboração com a Comissão Independente para a Descentralização (CID) como perito na área das Finanças Locais, em documentos anteriores, fizemos a identificação de hipóteses alternativas para o desenho dos níveis de governação subnacional e respetivas atribuições e competências (Costa, 2019a), identificamos os princípios que devem nortear o financiamento dos governos subnacionais e, em particular, o financiamento dos governos regionais (Costa, 2019b) e analisamos soluções adotadas para o financiamento dos governos regionais em países da OCDE (Costa, 2019c). Neste documento integramos algumas das recomendações apresentadas nos referidos documentos com contributos decorrentes do trabalho de outros peritos e especialistas a colaborar com a CID, bem como, opções equacionadas no âmbito dos trabalhos da referida Comissão. O exercício realizado visa produzir uma primeira aproximação quantificada das possíveis fontes de financiamento dos governos regionais.

Este documento está organizado em seis secções. Numa segunda secção sintetizamos as principais linhas de orientação sobre alternativas para o desenho institucional das regiões administrativas e suas atribuições e competências. Numa terceira secção, recapitulamos quais os princípios que devem ser seguidos no financiamento das regiões administrativas em Portugal. Numa quarta secção, desenvolvemos a proposta de fontes de financiamento das regiões administrativas em Portugal e simulamos, com base na solução proposta para o financiamento das regiões administrativas, variantes no peso das diferentes fontes de financiamento das regiões administrativas. Numa quinta secção fazemos um exercício de definição de modelos alternativos de financiamento em função dos níveis das atribuições e competências das regiões administrativas. Finalmente, numa sexta secção, apresentamos algumas conclusões.

2. Desenho Institucional das Regiões Administrativas em Portugal

Em Costa (2019a), fazendo um exercício de definição de cenários sobre o aprofundamento da descentralização administrativa em Portugal, consideramos ser mais provável que as entidades intermunicipais se mantenham com a sua natureza atual e identificamos dois cenários principais para a criação das regiões administrativas em Portugal:

- i) Manutenção da natureza das entidades intermunicipais (AM e CIM) e criação de um novo nível de governação regional com legitimidade democrática indireta.

Corresponderia a assumir-me uma aproximação gradualista com as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) a serem o embrião dos órgãos do novo nível de governação regional que seriam eleitos por via indireta por votação dos municípios.

- ii) Manutenção da natureza das entidades intermunicipais (AM e CIM) e criação do nível de governação regional com legitimidade democrática direta, isto é, órgãos de governo regionais eleitos democraticamente pelos residentes na região, embora se deva também considerar a hipótese de combinação de representação direta dos eleitores e representação indireta dos eleitores para mitigar o excessivo peso das unidades territoriais mais populosas.

Como decorreu do debate realizado no Seminário “Descentralização Administrativa e Regionalização em Portugal” organizado pela CID e OCDE nos dias 8 e 9 de Abril de 2019 na cidade do Porto, um elemento fundamental no processo de descentralização é o da legitimidade do novo nível de governação subnacional a criar, sendo, por isso, mais adequado que o novo nível de governação a nível regional tenha legitimidade democrática direta.

As regiões administrativas a criar deveriam ter uma dimensão adequada ao aproveitamento de economias de escala e internalização de externalidades espaciais e ajustarem-se bem ao desenho e implementação de políticas de planeamento territorial e promoção de políticas de desenvolvimento regional, tendo em vista a promoção da competitividade, coesão económica e social, e sustentabilidade das regiões. Vinte anos decorridos após o referendo sobre a regionalização em Portugal, foi-se gerando consenso que as regiões administrativas a criar deveriam corresponder em termos geográficos às atuais regiões de planeamento (Norte; Centro; Lisboa; Alentejo; Algarve). Esta amplitude territorial é a mais adequada ao planeamento regional e à implementação de políticas de desenvolvimento regional, bem como, ao combate das assimetrias regionais. O desenho em concreto das formas de representação dos eleitores nos órgãos de governação regional deve atender à legítima preocupação dos residentes em unidades territoriais de menor densidade populacional de poderem ter uma voz insuficiente na condução das políticas regionais, razão pela qual se deve equacionar as vantagens e inconvenientes da combinação de eleição direta e indireta dos órgãos de governação regional.

Do debate realizado em diferentes ocasiões no âmbito das atividades da CID pode concluir-se que a solução que venha a ser desenhada deve ser simples, clara e bem sustentada

juridicamente e deve ter plasticidade suficiente para permitir uma melhor adequação à diferente dimensão dos governos subnacionais. Uma organização da governação subnacional que permita geometria variável na oferta de bens e serviços públicos e de mérito parece-nos a mais adequada. Esta solução de geometria variável assentaria nos níveis de governação subnacional ao nível municipal e regional, complementados pelo nível submunicipal (freguesias e uniões de freguesia com legitimidade democrática direta) e supra-municipal (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais com legitimidade democrática indireta). A plasticidade da solução seria aprofundada através da delegação legal e da delegação contratual de competências, soluções já previstas na Lei 75/2013 e ampliadas na Lei 50/2018. Há margem para aumento de competências das freguesias e uniões de freguesia de maior dimensão e para a celebração de contratos interadministrativos entre municípios e áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais em domínios em que as externalidades espaciais são mais importantes e em áreas onde é necessário obter ganhos de economias de escala.

Ao longo do debate que tem vindo a ser realizado no âmbito das atividades da CID, foram enunciados frequentemente dois princípios que podem não ser totalmente consistentes entre si. Um primeiro, é de que a criação de um novo nível de governação constitui uma oportunidade para implementar uma reforma da Administração Pública Central, dar coerência à gestão do território e proceder à reforma do sistema eleitoral. Esta visão holística implica a adoção de soluções coerentes e desta forma evitar-se o adicionamento de novos níveis de governação (visto como indesejável porque pode aumentar a burocracia e a despesa pública). O exemplo da persistência do distrito na organização partidária e nos círculos eleitorais é usualmente apresentado como evidência para a falta de coerência nos diferentes níveis de governação subnacional e a ideia que é fácil acrescentar novos níveis de governação mas difícil extinguir os excedentários.

Um segundo princípio é o do gradualismo na criação de um novo nível de governação subnacional. Considerando as condições políticas existentes, a criação de regiões administrativas seria feita de uma forma gradual, com os órgãos de governação regional a terem atribuições e competências mais limitadas, quer em termos de descentralização da despesa, quer em termos de descentralização da receita. Nesta visão, o caminho far-se-ia caminhando, mas sabendo qual é o destino. A combinação de uma visão holística e de uma aproximação gradualista requer um debate conjunto das três dimensões (reforma da Administração Pública Central; criação de um novo nível de governação nacional, reforma do sistema eleitoral) e a definição das prioridades e calendário das reformas. A pressa na implementação das reformas pode ser má conselheira,

sendo necessário gerar um amplo consenso político para que as reformas possam ser implementadas num horizonte temporal adequado. O gradualismo pode ser útil para que em cada momento a incerteza associada à mudança não constitua um entrave (a recente experiência com a transferência de competências no âmbito da Lei 50/2018 é um bom exemplo devido à incerteza quanto à suficiência dos fundos transferidos tendo em conta as competências transferidas).

A definição em concreto do nível de gradualismo no que respeita às atribuições e competências dos órgãos de governo a nível regional tem implicações sobre as modalidades de financiamento deste nível de governação. Como se reconheceu em Costa (2019c), a solução que vier a ser desenhada para o financiamento dos governos regionais tem como pré-condição a definição das competências e atribuições dos governos regionais e 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.

Como não dispomos ainda dessa pré-definição, neste documento trabalhamos com o que consideramos ser o cenário mais provável, isto é, as regiões administrativas terem atribuições e competências nos domínios referidos na tabela 2.1.

Tabela 2.1. Atribuições e Competências dos Governos Regionais

| Nível Regional | |
|---|--|
| Já exercidas pelas CCDR | Outras a considerar |
| Meio-ambiente Planeamento territorial. Desenvolvimento económico regional e inovação. | 2º ciclo, 3º ciclo e secundário: que funções? Bem-estar a nível regional: que funções? Cuidados de saúde: que funções? Estradas de âmbito regional? Infraestruturas de âmbito regional? Assuntos sociais (serviços de emprego; formação profissional; inclusão social; apoio a grupos especiais). Cultura, património e turismo de âmbito regional Proteção civil |

3. Princípios a Seguir no Financiamento das Regiões Administrativas em Portugal

Em Costa (2019b) fizemos uma análise dos princípios gerais a seguir no financiamento dos governos regionais comparando com a boa prática internacional. Como propusemos então, os princípios gerais poderiam ser integrados num capítulo (Princípios Fundamentais) de um título I (Definições, Objetivos e Princípios Fundamentais). Os princípios fundamentais a serem definidos poderiam ser os constantes da tabela 3.1.

Tabela 3.1. Princípios Fundamentais

| Princípio | Descrição |
|---|---|
| Legalidade | A atividade financeira das regiões administrativas é exercida no quadro da Constituição, no âmbito das regras de direito da União Europeia e das obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português. |
| Subsidiariedade | As regiões administrativas têm atribuições e competências dando cumprimento ao princípio da subsidiariedade, isto é, as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível de governação subnacional que melhor se adegue ao seu exercício. |
| Coordenação entre níveis da Administração Pública | A coordenação entre as finanças regionais e as finanças do Estado tem em conta o desenvolvimento equilibrado do país e o cumprimento dos objetivos e metas orçamentais a que Portugal se encontra vinculado no seio da União Europeia. |
| Solidariedade Nacional Recíproca | Contribuição proporcional das regiões administrativas para equilíbrio das contas públicas nacionais. |
| Não Aumento da Despesa Pública | A criação de um novo nível de governação subnacional deve assegurar que não ocorrerá, para o mesmo nível de competências, acréscimo da despesa pública e aumento da carga fiscal. |
| Autonomia Financeira e Patrimonial | As regiões administrativas dispõem de património e finanças próprias, cuja gestão pertence aos seus órgãos. |
| Suficiência de Meios | Garantia da transferência para as regiões administrativas dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados ao exercício das competências transferidas. |
| Previsibilidade e Estabilidade | Meios financeiros colocados à disposição das regiões administrativas devem ser previsíveis e alterações nas fórmulas de repartição devem ter períodos de transição razoáveis e ser acomodados com meios financeiros extraordinários para assegurar estabilidade no financiamento. |
| Equidade Territorial | Coesão territorial e garantia da universalidade e da igualdade e oportunidades dos cidadãos no acesso aos serviços públicos. |
| Eficiência e Eficácia | Atribuições e novas competências exercidas pelos governos regionais devem assegurar ganhos de eficiência e de eficácia na provisão de bens e serviços públicos e bens de mérito. |
| Transparência | Dever mútuo de informação entre as regiões administrativas e Estado; Dever de informação aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, sobre a situação financeira das regiões administrativas. |
| Tutela Inspetiva | Tutela inspetiva do Estado sobre os órgãos de governação das regiões administrativas. |

Estes princípios fundamentais seriam complementados por um conjunto de princípios mais específicos de natureza financeira (vide tabela 3.2.) que seriam enunciados num capítulo inserido num título relativo às Finanças Regionais. Aqui seriam enunciados em diferentes capítulos os princípios e regras orçamentais, as receitas regionais, as transferências do Estado, endividamento e reequilíbrio financeiro.

Tabela 3.2. Princípios e Regras Orçamentais

| Princípios e Regras Orçamentais | Descrição |
|--|---|
| Unidade e Universalidade | |
| Anualidade e Plurianualidade | |
| Não Compensação | |
| Não Consignação | |
| Equilíbrio Orçamental | Saldo global nulo ou positivo |
| Endividamento | Apenas endividamento de curto prazo? Endividamento de médio e longo prazo só para financiamento de investimento e sujeito a limite definido em função dos fundos transferidos para as regiões administrativas? |
| Património | Competência para administrar património próprio e património alheio. |

4. O Financiamento das Regiões Administrativas

Preconizamos para o financiamento das regiões administrativas em Portugal a adoção de uma solução com baixa autonomia fiscal, com garantia de não aumento da carga fiscal, e consagração de incentivos adequados para a governação (Costa, 2019c). Neste quadro, a solução proposta para o financiamento das regiões administrativas em Portugal exclui a possibilidade deste nível de governação subnacional poder fixar a base fiscal de impostos regionais e de definir as taxas de impostos regionais e de aprovar adicionais ou adiconamentos a impostos existentes (derramas regionais).

Como se pretende que este nível de governação tenha incentivos a uma boa governação (eleitores poderem premiar ou penalizar, respetivamente, a boa ou a má governação), é necessário conciliar a garantia de não aumento da carga fiscal com a adoção de soluções que

permitam alguma concorrência fiscal. A solução preconizada é a partilha de receita de impostos nacionais e a atribuição da competência aos órgãos dos governos regionais para decidir devolver parte da coleta dos impostos partilhados. Propõe-se que as regiões administrativas recebam uma percentagem, a determinar, da coleta de IRS cobrada aos residentes na região, podendo os governos regionais devolver parte dessa coleta aos seus residentes, como acontece a nível municipal.

Outro imposto a considerar como receita das regiões administrativas, seria fazer reverter para as regiões administrativas parte da receita da derrama estadual sobre o IRC, tendo em conta a localização dos estabelecimentos industriais e admitir que as regiões podem prescindir de parte dessa derrama em favor das empresas com estabelecimentos localizados na região. A operacionalização desta devolução é mais complexa porque a tributação é feita tendo em conta a sede das empresas, logo teria de ser estudada a sua viabilidade.

A fixação de taxas, tarifas e preços seria uma competência fiscal dos governos regionais. Outras fontes de receita 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.

Uma parte importante das receitas das regiões administrativas seria a resultado de transferências incondicionais e condicionais e contratos-programa celebrados pelo governo regional. 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 à frente deverá 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 poderia decompor-se em transferências condicionais em bloco (por blocos de atribuições e competências transferidas com maior impacto na equidade pessoal e territorial).

Neste tipo de solução poderiam ser seguidas duas modalidades alternativas. Uma primeira, mais simples, corresponderia a definir um número mais reduzido de blocos (por exemplo saúde; educação, apoio social, outras competências) e estabelecer uma fórmula de repartição para cada bloco que atenda às necessidades (população ajustada por fatores de custo tendo em conta a descontinuidade territorial e a diferente estrutura de necessidades). As transferências seriam definidas em bloco (incondicionais na estrutura interna de cada bloco), isto é, os governos regionais na decisão de despesa não ficam limitadas pelos indicadores usados no cálculo das necessidades.

Uma alternativa, mais pormenorizada, seria a estimação de custos numa lógica semelhante à que é proposta para a transferência de competências no âmbito da Lei 50/2018. Como a transferência de competências envolve questões de equidade, cada área objeto de descentralização implicaria a aprovação de legislação complementar para cada bloco. Seriam definidos em legislação complementar os parâmetros que serão considerados para efeitos de cálculo das verbas a transferir. Esta solução garante melhor o cumprimento do princípio da suficiência de meios, reduz a incerteza e adequa-se melhor ao gradualismo no processo de descentralização de competências.

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.

Uma matéria que deverá merecer discussão será saber se deve haver um fundo de redistribuição entre regiões administrativas que atenda à sua diferente capacidade para gerar receitas fiscais comparativamente aos custos associados às competências transferidas. Recordase que, tendo em conta a experiência ao nível municipal, esse fundo permitiria a redistribuição entre as regiões em função do esforço fiscal e do nível de desenvolvimento económico.

4.1. A Receitas Fiscais Regionais.

Tendo em conta que se adota como princípio geral a atribuição de baixas competências fiscais aos governos regionais, é razoável admitir-se que o peso das receitas próprias das regiões administrativas seja relativamente baixo (aproximadamente 25% das transferências incondicionais) cabendo a maior proporção do financiamento a transferências incondicionais (Fundo Geral Regional), transferências condicionais em bloco (Fundo de Descentralização), e receitas provenientes de contratualização.

As competências fiscais dos governos regionais limitar-se-iam à possibilidade de fixar taxas e tarifas de âmbito regional e à definição dos pontos percentuais da coleta de IRS ou da Derrama Estadual sobre IRC que seriam devolvidos aos contribuintes residentes na região. Desta forma assegurar-se-ia que não ocorre aumento da carga fiscal com a criação de um novo nível de governação subnacional. Por esta razão, se exclui a possibilidade de lançamento de Derramas Regionais. Admite-se, contudo, que merece ser discutida a possibilidade de lançamento de uma derrama regional quando se está na presença de exploração de recursos naturais com impacto ambiental.

4.1.1. Participação das Regiões Administrativas na Coleta de IRS

Usamos como fonte de informação a coleta de IRS que serve de base para o cálculo da transferência de IRS para os municípios no orçamento de 2019. Usando o valor de 5% da coleta de IRS para cada município (valor antes da decisão dos municípios sobre a devolução da coleta aos contribuintes residentes) e agregando os municípios por NUTs 2, calculamos o valor global da coleta de IRS no ano n-2. Podemos constatar que em 2019 um ponto percentual da receita da coleta de IRS corresponde a uma receita fiscal muito diversa para cada região administrativa.

Como se pode observar na tabela 4.3. relativa a 2019, a região de Lisboa teria cerca de 11,33 vezes a receita da região do Algarve refletindo o diferente nível de rendimento dos seus residentes e dimensão populacional.

Tabela 4.1. Coleta de IRS por NUTs 2 de Portugal Continental (IRS de 2015)

| NUTS 2 | IRS PIE | COLETA IRS | 1 % de coleta de IRS |
|----------|-------------|---------------|----------------------|
| Norte | 125.264.719 | 2.505.294.380 | 25.052.943 |
| Centro | 80.087.822 | 1.601.756.440 | 16.017.564 |
| Lisboa | 190.459.207 | 3.809.184.140 | 38.091.841 |
| Alentejo | 24.892.795 | 497.855.900 | 4.978.559 |
| Algarve | 15.392.259 | 307.845.180 | 3.078.451 |

Fonte: Transferência de IRS para os municípios (Orçamento de Estado 2017), Portal Autárquico.

Tabela 4.2. Coleta de IRS por NUTs 2 de Portugal Continental (IRS de 2016)

| NUTS 2 | IRS PIE | COLETA IRS | 1% da Coleta de IRS |
|----------|-------------|---------------|---------------------|
| Norte | 136.889.651 | 2.737.793.020 | 27.377.930 |
| Centro | 86.305.526 | 1.726.110.520 | 17.261.105 |
| Lisboa | 199.409.360 | 3.988.187.200 | 39.881.872 |
| Alentejo | 26.921.739 | 538.434.780 | 5.384.347 |
| Algarve | 17.426.406 | 348.528.120 | 3.485.281 |

Fonte: Transferência de IRS para os municípios (Orçamento de Estado 2018), Portal Autárquico.

Tabela 4.3. Coleta de IRS por NUTs 2 de Portugal Continental (IRS de 2017)

| NUTS 2 | IRS PIE | COLETA IRS | 1% da coleta de IRS |
|----------|-------------|---------------|---------------------|
| Norte | 140.487.680 | 2.809.753.600 | 28.097.536 |
| Centro | 88.441.692 | 1.768.833.840 | 17.688.338 |
| Lisboa | 202.600.049 | 4.052.000.980 | 40.520.009 |
| Alentejo | 27.262.639 | 545.252.780 | 5.452.527 |
| Algarve | 17.881.502 | 357.630.040 | 3.576.004 |

Fonte: Transferência de IRS para os municípios (Orçamento de Estado 2019), Portal Autárquico.

Como se pode observar na tabela 4.4, a atribuição de receitas fiscais próprias às regiões administrativas tem implicações negativas do ponto de vista de equidade, embora seja recomendada do ponto do vista da eficiência. O equivalente a 1% de coleta de IRS expresso em termos *per capita* assume valores semelhantes para quatro das cinco regiões administrativas. Na região de Lisboa 1% de coleta de IRS, expresso em termos *per capita*, assume um valor quase o dobro do das restantes regiões. Este resultado decorre da maior homogeneidade da região de Lisboa e do maior nível de rendimento dos seus residentes. A observação desta discrepância

coloca questões ao nível da redistribuição, que não poderá ser feita apenas intra-região, mas também inter-regiões pela via das transferências.

Tabela 4.4. Valor *per capita* de 1% da Coleta de IRS

| NUTs 2 | Receita 2017 (€) | População residente | Receitas de 1% de IRS per capita (€) |
|----------|------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Norte | 27.377.930 | 3.576.205 | 7,66 |
| Centro | 17.261.105 | 2.231.346 | 7,73 |
| Lisboa | 39.881.872 | 2.833.679 | 14,07 |
| Alentejo | 5.384.347 | 711.950 | 7,56 |
| Algarve | 3.485.281 | 439.617 | 7,93 |

4.1.2. Receita da Derrama Estadual sobre o IRC

Tendo em vista fazer uma estimativa da receita de Derrama Estadual sobre o IRC por NUTs 2, consideramos informação cedida pela Autoridade Tributária e Aduaneira. Esta informação atende ao local da sede das pessoas coletivas, logo teria de ser objeto de ajustamento para atender ao local dos estabelecimentos, como acontece na Derrama Municipal sobre o IRC. Como decorre da leitura das tabelas 4.5, 4.6 e 4.7, o padrão de discrepância dos valores *per capita* da Derrama Estadual sobre o IRC reflete ainda mais acentuadamente a não homogeneidade das regiões administrativas e o seu diferente nível de desenvolvimento, embora uma pequena parte dessa divergência possa ser atenuada com uma repartição que atenda aos estabelecimentos e não à sede das pessoas coletivas. Tal como acontece com a coleta do IRS, constatamos que a atribuição de receitas fiscais próprias às regiões administrativas tem de ser complementada com redistribuição pela via de transferências para atender por um lado à menor capacidade de gerar receita fiscal e por outro às assimetrias intra-regionais. No entanto, para lá da questão da sede das empresas, a partilha de receita da Derrama Estadual sobre o IRC gera maiores problemas de assimetria entre as regiões conforme se pode ver nas tabelas 4.6 e 4.7.

Tabela 4.5. Derrama Estadual sobre o IRC per capita (€)

| Região | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------|----------------|----------------|----------------|
| Norte | 110 490 961,91 | 118 615 392,48 | 114 845 043,79 |
| Centro | 25 347 648,23 | 27 002 786,91 | 31 461 039,29 |
| Lisboa | 369 037 754,29 | 460 783 618,99 | 420 330 345,03 |
| Alentejo | 7 061 855,85 | 7 964 048,11 | 12 762 642,46 |
| Algarve | 1 557 940,61 | 1 759 148,85 | 2 265 793,13 |

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira (Declarações modelo 22, campo 373, quadro 10)

Tabela 4.6. Comparação da Participação na Receita Fiscal (IRS versus Derrama Estadual sobre IRC)

| Região | Derrama Estadual 2017 | 16% da Derrama Estadual sobre IRC (2017) | 1% de coleta líquida de IRS (2017) |
|--------------|-----------------------|--|------------------------------------|
| Norte | 114 845 043,79 | 18 375 207 | 27 377 930 |
| Centro | 31 461 039,29 | 5 033 774 | 17 261 105 |
| Lisboa | 420 330 345,03 | 67 252 855 | 39 881 872 |
| Alentejo | 12 762 642,46 | 2 042 023 | 5 384 347 |
| Algarve | 2 265 793,13 | 362 527 | 3 485 281 |
| Total | | 93 066 386 | 93 390 535 |

Tabela 4.7. Comparação da Participação per capita na Receita Fiscal (IRS versus Derrama Estadual sobre IRC)

| Região | 16% da Derrama Estadual sobre IRC <i>per capita</i> 2017 | 1 % da Coleta Líquida de IRS <i>per capita</i> 2017 |
|----------|--|---|
| Norte | 5,13 | 7,66 |
| Centro | 2,15 | 7,73 |
| Lisboa | 23,79 | 14,07 |
| Alentejo | 2,86 | 7,56 |
| Algarve | 0,82 | 7,93 |

4.1.3. Participação na Receita do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)

É possível que algumas infraestruturas rodoviárias possam ser classificadas como de âmbito regional e que se ponha a questão de passarem a ser geridas pelas regiões administrativas. Colocar-se-ia, então, a questão se não seria adequado considerar que uma parte da receita do imposto sobre os produtos petrolíferos pudesse reverter para as regiões administrativas.

Como é do conhecimento geral, a gestão das infraestruturas rodoviárias está concessionada à Infraestruturas de Portugal que por sua vez pode subconcessionar a privados. A empresa pública Infraestruturas de Portugal beneficia das receitas das portagens nas ex-scut bem como das receitas da Contribuição do Serviço Rodoviário (CSR). Face a esta circunstância, e tendo em vista não aumentar a carga dos contribuintes, a questão está em garantir contratualmente a partilha da receita de CSR em função dos km de rodovia transferidos. Esta receita surgiria no conjunto das receitas das regiões administrativas obtidas por via contratual.

4.2. As Transferências da Administração Central e da União Europeia

4.2.1. O Fundo Geral Regional

Uma parte importante do financiamento das atribuições e competências das regiões administrativas seria assegurada por um Fundo Geral Regional. Este fundo asseguraria o financiamento de atribuições e competências em que as questões de equidade não são tão importantes (para a oferta de bens e serviços públicos e de mérito com forte implicação em termos de equidade pessoal e equidade territorial usar-se-ia o Fundo de Descentralização). Para efeitos de estimativas usamos como referencial a receita líquida de IRS, IVA e IRC que serve de base ao cálculo do Fundo de Equilíbrio Financeiro dos municípios. Tomamos como referencial o valor total do FEF de 2017 a 2019 (Portugal Continental e Ilhas) dividindo-o por 0,195. Em 2019, 1% desse referencial representa 96.195.956 € de transferências.

Tabela 4.8. Estimativa da Receita Líquida (IVA, IRS e IRC) Usada no Cálculo do FEF

| | FEF | Receita Líquida de IRS+IVA+IRC no Ano n-2 |
|------|---------------|--|
| 2017 | 1.839.677.931 | 9.434.245.800 |
| 2018 | 1.844.491.677 | 9.458.931.677 |
| 2019 | 1.875.821.161 | 9.619.595.697 |

Fonte: Transferências FEF, Portal Autárquico.

Uma matéria relevante no financiamento regional é a definição da grelha de repartição do Fundo Geral Regional. Um primeiro exercício que fizemos foi recolher os critérios seguidos em Portugal para repartição do Fundo Geral Municipal e do Fundo Geral Regional (Regiões Autónomas da Madeira e Açores) (ver tabela 4.9).

Tabela 4.9. Critérios de Repartição de Fundos Gerais de Financiamento de Governos Subnacionais em Portugal

| Critério | Fundo Geral Municipal | | Regiões Autónomas da Madeira e Açores |
|--|---|---|---------------------------------------|
| | Municípios com menos de 70% do território afeto à Rede Natura | Municípios com 70% ou mais de 70% do território afeto à Rede Natura | |
| Por igual | 5% | 5% | |
| População Ponderada | 65% (a) | 65% (a) | 72,5% |
| Área ponderada por um fator de amplitude altimétrica | 25% | 20% | |
| Área da Rede Natura | 5% | 10% | |
| População 65+ | | | 5% |
| População 14- | | | 5% |
| Índice de Insularidade | | | 12,5% |
| Esforço Fiscal | | | 5% |

(a) Atendendo à dimensão populacional para atender a economias de escala e população flutuante.

No nosso exercício vamos considerar definições alternativas da fórmula de repartição. Para cada uma dessas fórmulas vamos ensaiar alterações no peso das componentes. No nossa simulação vamos fazer os cálculos para 1% das receitas líquidas de IVA, IRS, e IRC, ou seja, cerca de 96 milhões de euros.

Como decorre da leitura das tabelas seguintes, os parâmetros de repartição têm em vista captar as necessidades e atender a diferenças de custo decorrentes da dimensão dos agregados populacionais, dispersão geográfica, orografia, etc. A repartição por igual tem em vista considerar custos fixos de governação. A população ajustada é a soma da população residente com o número de dormidas médio diário em hotéis em cada NUT2. A área ponderada é o produto da área por um ponderador de amplitude altimétrica. Este ponderador é obtido começando por calcular a média das amplitudes altimétricas dos municípios pertencentes a cada NUT2. Depois, calculamos o logaritmo (base 10) das médias das amplitudes altimétricas. A NUT 2 com o logaritmo mais baixo da média das amplitudes altimétricas tem um ponderador igual a um. As restantes NUT2 têm um ponderador dado pelo rácio entre o logaritmo da sua amplitude altimétrica média e o logaritmo da amplitude altimétrica média de menor valor. Para atender à dispersão geográfica do povoamento optamos por considerar o número de freguesias por NUT2.

Tabela 4.10. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa A)

| Critérios | Alternativas A | | | | |
|---------------------|----------------|-----|-----|-----|-----|
| | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 |
| Por igual | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| População residente | 65% | 70% | 75% | 80% | 85% |
| Área | 30% | 25% | 20% | 15% | 10% |

Tabela 4.11. Transferência per capita de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativa A) valores em €

| NUTs 2 | Alternativas A | | | | |
|----------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 |
| Norte | 8,57 | 8,74 | 8,91 | 9,08 | 9,25 |
| Centro | 10,89 | 10,70 | 10,51 | 10,32 | 10,13 |
| Lisboa | 7,07 | 7,50 | 7,93 | 8,36 | 8,80 |
| Alentejo | 22,04 | 20,15 | 18,25 | 16,36 | 14,46 |
| Algarve | 12,24 | 12,12 | 11,99 | 11,87 | 11,75 |

Tabela 4.12. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa B)

| Critérios | Alternativas B | | | | |
|---------------------|----------------|-----|-----|-----|-----|
| | B1 | B2 | B3 | B4 | B5 |
| Por igual | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| População residente | 55% | 60% | 65% | 70% | 75% |
| População 14- | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| População 65+ | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| Área | 30% | 25% | 20% | 15% | 10% |

Tabela 4.13. Transferência per capita de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativa B)

Valores em €

| NUTs 2 | Alternativas B | | | | |
|----------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | B1 | B2 | B3 | B4 | B5 |
| Norte | 8,51 | 8,68 | 8,85 | 9,02 | 9,19 |
| Centro | 10,89 | 10,70 | 10,51 | 10,32 | 10,13 |
| Lisboa | 7,13 | 7,57 | 8,00 | 8,43 | 8,87 |
| Alentejo | 22,08 | 20,19 | 18,29 | 16,39 | 14,50 |
| Algarve | 12,27 | 12,15 | 12,03 | 11,91 | 11,79 |

Tabela 4.14. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa C)

| Critérios | Alternativas C | | | | |
|------------------------------|----------------|-----|-----|-----|-----|
| | C1 | C2 | C3 | C4 | C5 |
| Por igual | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| População residente ajustada | 65% | 70% | 75% | 80% | 85% |
| Área | 30% | 25% | 20% | 15% | 10% |

Tabela 4.15. Transferência per capita de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativas C) - Valores em €

| NUTs 2 | Alternativas C | | | | |
|----------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | C1 | C2 | C3 | C4 | C5 |
| Norte | 8,52 | 8,69 | 8,65 | 9,02 | 9,18 |
| Centro | 10,85 | 10,65 | 10,46 | 10,27 | 10,07 |
| Lisboa | 7,07 | 7,50 | 7,94 | 8,37 | 8,80 |
| Alentejo | 22,00 | 20,11 | 18,21 | 16,31 | 14,41 |
| Algarve | 12,93 | 12,86 | 12,79 | 12,72 | 12,66 |

Tabela 4.16. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa D)

| Critérios | Alternativas D | | | | |
|------------------------------|----------------|-----|-----|-----|-----|
| | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 |
| Por igual | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| População residente ajustada | 65% | 70% | 75% | 80% | 85% |
| Área ponderada | 30% | 25% | 20% | 15% | 10% |

Tabela 4.17. Transferência per capita de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativa D)

Valores em €

| NUTs 2 | Alternativas D | | | | |
|----------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 |
| Norte | 8,68 | 8,82 | 8,96 | 9,10 | 9,24 |
| Centro | 10,98 | 10,77 | 10,55 | 10,34 | 10,12 |
| Lisboa | 7,04 | 7,48 | 7,92 | 8,36 | 8,79 |
| Alentejo | 20,99 | 19,26 | 17,53 | 15,80 | 14,07 |
| Algarve | 12,79 | 12,74 | 12,70 | 12,65 | 12,61 |

Tabela 4.18. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa E)

| Critérios | Alternativas E | | | | |
|------------------------------|----------------|-----|-----|-----|-----|
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 |
| Por igual | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| População residente ajustada | 55% | 60% | 65% | 70% | 75% |
| Pop. 14 - | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| Pop 65+ | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| Área ajustada | 30% | 25% | 20% | 15% | 10% |

Tabela 4.19. Transferência per capita de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativa E) -Valores em €

| NUTs 2 | Alternativas E | | | | |
|----------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 |
| Norte | 8,62 | 8,76 | 8,90 | 9,04 | 9,18 |
| Centro | 10,99 | 10,77 | 10,56 | 10,34 | 10,13 |
| Lisboa | 7,11 | 7,55 | 7,98 | 8,42 | 8,86 |
| Alentejo | 21,03 | 19,30 | 17,58 | 15,85 | 14,12 |
| Algarve | 12,71 | 12,67 | 12,63 | 12,58 | 12,54 |

Tabela 4.20. Critérios Alternativos de Repartição do Fundo Geral Regional (alternativa F)

| Critérios | Alternativas F | | | | |
|------------------------------|----------------|-----|------|-----|-----|
| | F1 | F2 | F3 | F4 | F5 |
| Por igual | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| População residente ajustada | 55% | 60% | 65% | 70% | 75% |
| Pop. 14 - | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| Pop 65+ | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |
| Área ajustada | 25% | 20% | 15%% | 10% | 5% |
| Número de freguesias | 5% | 5% | 5% | 5% | 5% |

Tabela 4.21. Transferência per capita de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativa F)
Valores em €

| NUTs 2 | Alternativas F | | | | |
|----------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | F1 | F2 | F3 | F4 | F5 |
| Norte | 8,94 | 9,08 | 9,22 | 9,36 | 9,50 |
| Centro | 11,01 | 10,80 | 10,58 | 10,36 | 10,15 |
| Lisboa | 7,12 | 7,56 | 8,00 | 8,44 | 8,88 |
| Alentejo | 19,51 | 17,79 | 16,06 | 14,33 | 12,60 |
| Algarve | 12,38 | 12,34 | 12,29 | 12,25 | 12,20 |

Como decorre da análise das tabelas acima, a diminuição do peso da área e o aumento do peso da população residente na fórmula de repartição favorece as regiões Norte e Lisboa e prejudica as regiões Centro, Alentejo e Algarve. A consideração da população com 65 ou mais anos de idade e população com 14 ou menos anos de idade favorece o Alentejo, Algarve e Lisboa e prejudica as regiões Norte e Centro. A substituição de população residente por população ajustada favorece o Algarve e prejudica as regiões Norte, Centro e Alentejo. A consideração da área ponderada favorece as regiões Norte, Centro, Alentejo e prejudica as regiões de Lisboa e Algarve. A inclusão do número de freguesias favorece particularmente as regiões Norte, Centro e Lisboa.

Na tabela abaixo identificamos a alternativa que assegura a transferência per capita mínima e máxima para cada região.

Tabela 4.22. Transferência *per capita* de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (valores mínimos e máximos)

| NUT2 | Transferência <i>per capita</i> mínima | | Transferência <i>per capita</i> máxima | |
|----------|--|------------|--|------------|
| | Alternativa | Valor em € | Alternativa | Valor em € |
| Norte | B1 | 8,51 | F5 | 9,50 |
| Centro | B1 | 10,89 | F1 | 11,01 |
| Lisboa | D1 | 7,04 | F5 | 8,88 |
| Alentejo | F5 | 12,60 | B1 | 22,08 |
| Algarve | A5 | 11,75 | C1 | 12,93 |

O critério de repartição do Fundo Geral Regional previsto na alternativa F parece-nos ser o que melhor atende às especificidades das regiões.

Neste critério, a adoção dos ponderadores F1 ou F3 assegura uma redistribuição aceitável com um rácio de transferência *per capita* máxima/transferência *per capita* mínima de 2,74 e 2,0 respetivamente. Considerando a transferência de 1% de receita líquida de 96 195 957 €, a distribuição por regiões seria a constante da tabela 4.23 e 4.24. Para avaliarmos da razoabilidade deste critério teremos de analisar o conjunto das receitas atribuídas às regiões comparativamente a custos (matéria que só é possível após levantamento de custos).

Tabela 4.23 Transferência de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativa F3)

(valores em €)

| | Transferência | Transferência <i>per capita</i> |
|--------------|----------------------|--|
| Região Norte | 33 001 860,02 | 9,22 |
| Região Cento | 23 675 351,46 | 10,58 |
| Lisboa | 22 623 096,61 | 8,00 |
| Alentejo | 11 414 840,17 | 16,06 |
| Algarve | 5.414.840,73 | 12,29 |

Critério F3: por igual (5%); população ajustada (65%); população residente com 14 ou menos anos de idade (5%); população com 65 ou mais anos de idade (5%); área ponderada (15%); número de freguesias (5%)

Tabela 4.24 Transferência de 1% de Receita Líquida de IRS, IRC e IVA (alternativa F1)

(valores em €)

| | Transferência | Transferência <i>per capita</i> |
|--------------|----------------------|--|
| Região Norte | 32 004 553,17 | 8,94 |
| Região Cento | 24 641 328,79 | 11,01 |
| Lisboa | 20 143 100,56 | 7,12 |
| Alentejo | 13 952 933,99 | 19,51 |
| Algarve | 5 454 040,49 | 12,38 |

Critério F1: por igual (5%); população ajustada (55%); população residente com 14 ou menos anos de idade (5%); população com 65 ou mais anos de idade (5%); área ponderada (25%); número de freguesias (5%).

4.2.2. O Fundo de Descentralização

A criação de um novo nível de governação subnacional implica desenvolver um processo de descentralização na oferta de bens e serviços públicos e de mérito de âmbito regional. Para aqueles bens e serviços onde se colocam problemas de equidade pessoal e territorial há que ser muito exigente no que respeita ao princípio da suficiência de meios, para que os cidadãos tenham acesso aos mesmos bens e serviços e com igual qualidade, independentemente do seu local de residência. Por isso mesmo, devem estas atribuições e competências ser financiadas com transferências condicionais incluídas no Fundo de Descentralização. Como referimos atrás, há duas hipóteses para financiar estas novas atribuições e competências (transferências condicionais em bloco com uma fórmula de repartição; em alternativa, cálculo mais fino do custo com base em

parâmetros de necessidades e custo real). A segunda solução foi a seguida para o financiamento das novas atribuições e competências transferidas para os municípios e comunidades intermunicipais/áreas metropolitanas. Na nossa perspetiva, seria essa filosofia a seguir para os governos regionais. A indisponibilidade de uma contabilidade de custos na Administração Central dificulta o procedimento, mas como se considera que a criação do nível de governação regional tem de ser feito simultaneamente com uma profunda reforma da Administração Pública, a criação de uma contabilidade de custos seria um objetivo a que seria dada prioridade. Uma vantagem desta solução é o seu gradualismo na implementação, isto é, com um alargamento progressivo de atribuições e competências à medida que se ganha experiência e confiança no processo. Outra vantagem decorre de se poder remeter para legislação complementar a definição mais fina das atribuições e competências e o respetivo financiamento, podendo a legislação que regula as finanças regionais enunciar de uma forma mais genérica as fontes de financiamento das regiões administrativas.

4.2.3. As Receitas Provenientes de Contratualização

Uma importante parte do financiamento das políticas de desenvolvimento regional está associada à política regional europeia. A discriminação positiva em relação às regiões menos desenvolvidas continua a ser decisiva, cabendo ao país assegurar a contrapartida nacional. Por esta via, assegura-se redistribuição em favor das regiões menos desenvolvidas. Uma matéria que terá de ser aprofundada tem a ver com o papel da Administração Central e dos governos regionais na gestão destes fundos. Existe já uma longa e interessante experiência de implementação de políticas de desenvolvimento regional em colaboração com diferentes níveis de governação subnacional (municípios e comunidades intermunicipais/ áreas metropolitanas) tendo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão um papel relevante na integração territorial das políticas de desenvolvimento regional (Duarte, 2019). A criação de um novo nível de governação subnacional tem de aproveitar os aspetos positivos da experiência acumulada. Uma lógica gradualista aproveitando os mecanismos já implementados é a estratégia correta a seguir.

4.2.4. Apenas Fundo Geral Regional ou Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional?

A criação ou não de um Fundo de Coesão constitui um dos assuntos que pode gerar maior debate. Como vimos acima, a atribuição de receitas fiscais às regiões administrativas gera desequilíbrio horizontal. Esse desequilíbrio horizontal é parcialmente invertido com o Fundo Geral Regional e com as verbas transferidas no âmbito da contratualização associada aos Fundos Europeus. O Fundo de Descentralização, ao assegurar o financiamento da oferta de bens e serviços públicos e de mérito com base em “standards” de qualidade e diferentes níveis de custo, permite, também, reduzir o desequilíbrio horizontal.

Um problema na redistribuição horizontal tem a ver com a delimitação geográfica das regiões administrativas, principalmente o efeito de diluição que ocorre nas regiões que incorporam unidade territoriais desenvolvidas e unidades territoriais menos desenvolvidas. Por outras palavras, a redistribuição torna-se complexa porque não atende a leituras do território mais finas que não são captadas pela delimitação das regiões administrativas. Uma solução possível seria usar a contratualização, à semelhança do que ocorre atualmente, para fazer essa discriminação positiva com a vantagem de se usar neste caso transferências condicionais.

Uma limitação importante decorrente da não criação de um Fundo de Coesão tem a ver com a possibilidade das regiões administrativas passarem a não ter incentivo a gerar as suas receitas fiscais, adotando resoluções de devolução aos seus contribuintes residentes na região de grande parte da coleta cuja receita partilham com a Administração Central. Em geral, os fundos de coesão atendem ao nível de desenvolvimento e ao esforço fiscal.

Na nossa análise vamos considerar que 1% da receita líquida de IRS, IRC e IVA é repartido pelo Fundo Geral Regional e Fundo de Coesão Regional. Essa repartição pode assumir diferentes configurações. Vamos considerar a hipótese: Fundo Geral Regional 75%; Fundo de Coesão Regional (25%). O Fundo de Coesão Regional seria repartido de acordo com a população residente ponderada por um indicador de esforço fiscal regional (20%) e pela população residente ponderada por um indicador de necessidade de desenvolvimento (80%).

O índice de esforço fiscal seria dado pelo rácio da receita fiscal partilhada considerando a devolução de impostos a residentes a dividir pela receita fiscal partilhada sem devolução de imposto aos residentes. Quer isto dizer, que se a devolução for de 50% o indicador será de 0,5, se não optar pela partilha o indicador assume o valor 1.

O indicador de necessidade de desenvolvimento seria dado pela diferença entre 100 e o índice sintético de desenvolvimento regional (ISDR) mais recente (2016) publicado pelo INE. Se a região tiver um ISDR superior a 100 o indicador assume o valor zero.

Fazendo o cálculo da repartição do Fundo Geral Regional (para a alternativa F3) e do Fundo de Coesão Regional obtemos as seguintes transferências por região (ver tabelas 4.25 e 4.26).

Tabela 4.25. Fundo de Coesão: Repartição de 25% de 1% da Receita Líquida de IRS+ IRC + IVA

Valores em € (hip. F3)

| NUTs2 | Esforço Fiscal (a) | Desenvolvimento | Total |
|--------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Norte | 1 757 041,72 | 5 561 720,46 | 7 138 762,18 |
| Centro | 1 098 100,16 | 7 546 004,60 | 8 644 101,76 |
| Lisboa | 1 387 575,11 | 0 | 1 387 575,11 |
| Alentejo | 350 888,65 | 3 417 535,56 | 3 768 424,21 |
| Algarve | 216 192,21 | 2 713 933,77 | 2 930 125,08 |
| Total | 4 809 797,75 | 19 239 191,40 | 24 048 989,25 |

(a) Considerando esforço fiscal igual a 1 em todas as regiões.

Tabela 4.26. Fundo Geral Regional (75%) e Fundo de Coesão (25%): Repartição de 1% da Receita Líquida de IRS+IRC +IVA (Valores em €)

| NUTs 2 | Fundo Geral Regional (75%) | Fundo de Coesão Regional (25%) (a) | Total |
|-----------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Norte | 24 751 395,02 | 7 138 762,18 | 32 070 157,20 |
| Centro | 17 756 513,60 | 8 644 101,76 | 26 400 615,36 |
| Lisboa | 16 967 322,46 | 1 387 575,11 | 18 354 897,57 |
| Alentejo | 8 610 606,13 | 3 768 424,21 | 12 379 030,34 |
| Algarve | 4 061 130,55 | 2 930 125,08 | 6 991 256,53 |
| Total | 72 146 967,75 | 24 048 989,25 | 96 195 957,00 |

(a) Considerando esforço fiscal igual a 1 em todas as regiões.

Tabela 4.27. Comparação de Fundo Geral Regional (100%) e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão (25%) (valores em euros) (hip. F3)

| NUTs 2 | Fundo Geral Regional (100%) | | Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão (25%) (a) | |
|--------------|-----------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| | Transferência | Transferência per capita | Transferência | Transferência per capita |
| Norte | 33 001 860,02 | 9,22 | 32 070 157,20 | 8,96 |
| Centro | 23 675 351,46 | 10,58 | 26 400 615,36 | 11,80 |
| Lisboa | 22 623 096,61 | 8,00 | 18 354 897,57 | 6,49 |
| Alentejo | 11 414 840,17 | 16,06 | 12 379 030,34 | 17,31 |
| Algarve | 5.414.840,73 | 12,29 | 6 991 256,53 | 15,87 |
| Total | 96 195 957,00 | | 96 195 957,00 | |

(a) Considerando esforço fiscal igual a 1.

Como se pode verificar nas tabelas anteriores, a consideração de um fundo de coesão beneficia as regiões do Algarve, Alentejo e Centro. Admitindo que as regiões do Centro, Alentejo e Algarve optam por devolver metade da receita de impostos partilhados aos seus residentes, a distribuição de fundos correspondentes a 1% da receita líquida de IRS, IRC e IVA seria a que reportamos na tabela 4.28. Como se pode verificar há desincentivo a ter baixo nível de esforço fiscal a nível regional.

Tabela 4.28. Comparação de Fundo Geral Regional (100%) e Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão (25%) (valores em €)

| NUTs 2 | Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão (25%) (b) | | Fundo Geral Regional (75%) + Fundo de Coesão (25%) (a) | |
|--------------|--|--------------------------|--|--------------------------|
| | Transferência | Transferência per capita | Transferência | Transferência per capita |
| Norte | 32 437 977,16 | 9,06 | 32 070 157,20 | 8,96 |
| Centro | 25 966 503,69 | 11,60 | 26 400 615,36 | 11,80 |
| Lisboa | 18 645 373,21 | 6,59 | 18 354 897,57 | 6,49 |
| Alentejo | 12 240 313,62 | 17,12 | 12 379 030,34 | 17,31 |
| Algarve | 6 905 768,32 | 15,68 | 6 991 256,53 | 15,87 |
| Total | 96 195 957,00 | | 96 195 957,00 | |

(a) Considerando esforço fiscal igual a 1.

(b) Esforço fiscal nas regiões Centro, Alentejo e Algarve igual a 0,5 e nas regiões Norte e Lisboa igual a 1.

Um exercício que fizemos foi comparar a amplitude das repartição *per capita* das transferências para as regiões com a amplitude na repartição do FEF (municípios). Para o efeito, agregamos as transferências deste fundo por NUTs 2 e depois calculamos a transferência *per capita*. Como se pode analisar na tabela 4.29, a redistribuição implícita no FEF (municípios) é muito superior àquela que simulamos para as regiões. Este resultado é compreensível porque no FEF a área pesa mais na repartição do Fundo Geral Municipal e as economias de escala são mais importantes (há muitos municípios com muito pequena escala em que a população é fortemente ponderada). Adicionalmente, o peso do Fundo de Coesão no FEF é superior.

Podemos ensaiar um aumento do peso relativo da área na repartição do Fundo Geral Regional adotando o critério F1 (aumento do peso da área ponderada e diminuição do peso da população residente ajustada). Como se vê na tabela 4.30, a redistribuição passará a ser mais acentuada, mas continua a ser inferior à que ocorre para a repartição do FEF dos municípios.

Tabela 4.29. Comparação da repartição do FEF com a repartição do Fundo Geral Regional e do Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional

| NUTs 2 | Repartição do FEF (2019) (€) | | | Transferência <i>per capita</i> para as regiões de 1% da receita líquida de IRS, IRC e IVA (€) | |
|----------|---|--|-----------------------|--|--|
| | 19, 5% da receita líquida de IRS, IRC e IVA | 1% da receita líquida de IRS, IRC e IVA | | Fundo Geral Regional (a) | Fundo Geral Regional (75%) e Fundo de Coesão Regional (25%) (a) (b) |
| | | valor | <i>Per capita</i> | | |
| Norte | 658 851 704 | 33 787 267 | 9,44 | 9,22 | 9,06 |
| Centro | 581 382 194 | 29 814 471 | 13,32 | 10,58 | 11,60 |
| Lisboa | 89 865 233 | 4 608 473 | 1,62 | 8,00 | 6,59 |
| Alentejo | 340 576 917 | 17 465 482 | 24,42 | 16,06 | 17,12 |
| Algarve | 61 343 813 | 3 145 837 | 7,14 | 12,29 | 15,68 |

(a) Alternativa de repartição F3 (b) Esforço fiscal: Norte (1); Centro 0,5; Lisboa (1); Alentejo (0,5) e Algarve (0,5)

Tabela 4.30. Comparação da repartição do FEF com a repartição do Fundo Geral Regional e do Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional

| NUTs 2 | Repartição do FEF (2019) (€) | | Transferência <i>per capita</i> para as regiões de 1% da receita líquida de IRS, IRC e IVA (€) | | |
|----------|---|---|--|-----------------------------|--|
| | 19, 5% da receita líquida de IRS, IRC e IVA | 1% da receita líquida de IRS, IRC e IVA | | Fundo Geral Regional (a) | Fundo Geral Regional (75%) e Fundo de Coesão Regional (25%) (a) (b) |
| | | valor | <i>Per capita</i> | | |
| Norte | 658 851 704 | 33 787 267 | 9,44 | 8,94 | 8,85 |
| Centro | 581 382 194 | 29 814 471 | 13,32 | 11,01 | 11,93 |
| Lisboa | 89 865 233 | 4 608 473 | 1,62 | 7,12 | 5,94 |
| Alentejo | 340 576 917 | 17 465 482 | 24,42 | 19,51 | 19,71 |
| Algarve | 61 343 813 | 3 145 837 | 7,14 | 12,38 | 15,74 |

(a) Alternativa de repartição F1 (b) Esforço fiscal: Norte (1); Centro 0,5); Lisboa (1); Alentejo (0,5) e Algarve (0,5)

4.3. Efeito Combinado da Partilha de Impostos e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional

Nesta nossa análise temos vindo a fazer simulações considerando apenas 1% de receita líquida de IRS e 1% da receita líquida de IRS+IRC+IVA. Vamos agora avaliar o impacto na receita *per capita* resultante da consideração de diferentes pesos de cada uma destas fontes. Para o efeito vamos simular diferentes ponderações para a partilha de IRS e para as transferências. Na tabela 4.31 simulamos diferentes ponderações para a hipótese de repartição F3 e na tabela 4.32 para a hipótese de repartição F1.

Considerar 25% para a partilha de IRS e 75% para o Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional é equivalente a considerar que a receita líquida de IRS+IRC e IVA atribuída às duas transferências é três vezes a partilha de IRS. Conforme se pode observar nas simulações abaixo, quando se aumenta o peso da partilha de coleta de IRS quem sai beneficiado será a região de Lisboa (nas simulações admite-se que o esforço fiscal de Centro, Alentejo e Algarve é de 0,5 e de 1 no Norte e Lisboa). Se as percentagens forem de 50%, então é o mesmo que se admitir que se afeta a mesma percentagem de coleta líquida de IRS e da coleta líquida de IRS+IRC+IVA

respetivamente a impostos partilhados e às duas transferências (Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional).

Tabela 4.31. Receitas da Partilha de IRS e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional – Hip. F3 (€)

| NUT2 | IRS (25%) e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão (75%) | | IRS (40%) e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão (60%) | | IRS (50%) e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão (50%) | |
|----------|--|----------|--|----------|--|----------|
| | Valor | Valor pc | valor | Valor pc | Valor | Valor pc |
| Norte | 31 352.867 | 8,76 | 30 701 801 | 8,57 | 30 267 757 | 8,45 |
| Centro | 23 896 962 | 10,68 | 22 655 237 | 10,12 | 21 827 421 | 9,75 |
| Lisboa | 24 114 032 | 8,52 | 27 395 228 | 9,68 | 29 582 691 | 10,46 |
| Alentejo | 10 543 367 | 14,74 | 9 525 199 | 13,32 | 8 846 420 | 12,37 |
| Algarve | 6 073 343 | 13,78 | 5 573 875 | 12,65 | 5 240 897 | 11,90 |

Tabela 4.32. Receitas da partilha de IRS e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional – Hip. F1 (€)

| NUT2 | IRS (25%) e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão (75%) | | IRS (40%) e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão (60%) | | IRS (50%) e Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão (50%) | |
|----------|--|----------|--|----------|--|----------|
| | Valor | Valor pc | valor | Valor pc | Valor | Valor pc |
| Norte | 30 791 882 | 8,60 | 30 253 013 | 8,45 | 29 893 777 | 8,35 |
| Centro | 24 440 325 | 10,92 | 23 089 927 | 10,32 | 22 189 662 | 9,92 |
| Lisboa | 22 719 034 | 8,03 | 26 279 229 | 9,29 | 28 652 693 | 10,13 |
| Alentejo | 11 933 937 | 16,69 | 10 637 655 | 14,88 | 9 773 467 | 13,67 |
| Algarve | 6 095 393 | 13,84 | 5 591 515 | 12,69 | 5 255 597 | 11,92 |

5. As Atribuições e Competências das Regiões Administrativas e a Escolha do Modelo de Financiamento

O modelo de financiamento a definir para as regiões administrativas depende do nível de atribuições e competências que vier a ser estabelecido. Por essa razão vamos organizar as simulações tendo em conta diferentes níveis de atribuições e competências das regiões administrativas.

5.1. Atribuições e Competências Semelhantes às das CCDR

Se as atribuições e competências das regiões administrativas fossem semelhantes às das atuais CCDR, o modelo que temos vindo a propor seria demasiado complexo e desnecessário. Aqui poderíamos seguir várias alternativas: uma primeira alternativa corresponderia a definir o financiamento em função da dimensão de cada organização, numa lógica semelhante à que subjaz ao financiamento atual, onde as regiões beneficiam também de receitas próprias. O orçamento de investimento seria financiado predominantemente por transferências decorrentes de contratualização (PIDAC e Fundos Europeus) como acontece atualmente. Não parece ser uma boa solução tendo em conta que se está a devolver os poderes às populações das regiões.

Tabela 5.1. Fontes de Financiamento da CCDR do Norte (valores em €)

| Ano | Receitas Próprias | Receitas do OE | Programas com Financiamento Associado | |
|------|-------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| | | | Contrapartida Nacional | Fundos Comunitários |
| 2016 | 2 111 281,54 | 1 314 211,00 | 2 328 869,21 | 6 963 866,47 |
| 2017 | 3 762 155,79 | 1 314 000,00 | 1 458 110,00 | 8 076 993,23 |
| 2018 | 4 542 625,00 | 4 444 041,33 (a) | 1 387 584,17 | 9 082 025,1 |

(a) Receita de capital de 2 066 365,80 €

Fonte: Informação cedida pela CCDR

Tabela 5.2. Fontes de Financiamento da CCDR do Centro (valores em €)

| Ano | Receitas Próprias | Receitas do OE (fonte 311) | SalDOS Transitados (fonte 522) | Transferência de Rec. Pópria entre Organismos (fonte 540) | Programas com Financiamento Associado | | |
|------|-------------------|----------------------------|--------------------------------|---|---|------------------------------------|-------------------------------|
| | | | | | SalDOS Transitados (fonte 3.5.8) e Transf. entre Organismos (fonte 3.5.9) | Contrapartida Nacional (fonte 351) | Fundos Comunitários (fonte 4) |
| 2016 | 1 451 448 | 1 701 265 | 2 584 495 | | 924 745 | 265 000 | 1 361 765 |
| 2017 | 1 648 810 | 1 998 094 | 2 276 381 | 2 304 000 | 1 063 202 | | 1 280 822 |
| 2018 | 2 448 785 | 2 200 000 | 3 709 543 | 400 000 | 556 963 | | 1 035 677 |

No ano de 2016 acresce Fonte de Financiamento 910: 189 072 €

Fonte: Informação cedida pela CCDR

Tabela 5.3. Fontes de Financiamento da CCDR de Lisboa (valores em €)

| Ano | Receitas Próprias | Receitas do OE | Programas com Financiamento Associado | |
|------|-------------------|----------------|---------------------------------------|-------------------------|
| | | | Contrapartida Nacional | Fundos Comunitários |
| 2016 | 1 714 643 | 2 166 836 | 622 156 | 1 001 271 |
| 2017 | 3 088 403 | 2 775 353 | 848 382 | 837 913 |
| 2018 | 3 826 660 | 2 275 348 | 649 184 a)245 000 | 1 633 290 (a)175 000 |

(a) Fundo Ambiental

Fonte: Informação cedida pela CCDR

Tabela 5.4. Fontes de Financiamento da CCDR do Alentejo (valores em €)

| Ano | Receitas Próprias | Receitas do OE | Programas com Financiamento Associado | |
|------|-------------------|----------------|---------------------------------------|---------------------|
| | | | Contrapartida Nacional | Fundos Comunitários |
| 2016 | 977 050,23 | 2 762 778,00 | 493 771,36 | 3 189 068,70 |
| 2017 | 1 641 270,23 | 2 589 252,00 | 541 092,48 | 3 083 886,33 |
| 2018 | 1 563 845,50 | 2 641 851,00 | 700 771,69 | 2 647 703,44 |

Fonte: Informação cedida pela CCDR

Tabela 5.5. Fontes de Financiamento da CCDR do Algarve (valores em €)

| Ano | Receitas Próprias | Receitas do OE | SalDOS na posse do serviço | Programas com Financiamento Associado | |
|------|-------------------|----------------|----------------------------|---------------------------------------|---------------------|
| | | | | Transf. entre organismos | Fundos Comunitários |
| 2016 | 618 191 | 1 294 599 | 683 380 | 511 532 | 1 846 291 |
| 2017 | 938 074 | 1 234 000 | 960 691 | 531 250 | 2 050 686 |
| 2018 | 1 175 670 | 1 317 418 | 1 165 077 | 743 855 | 1 829 014 |

Fonte: Informação cedida pela CCDR

Uma segunda alternativa seria atribuir às regiões administrativas receitas próprias em linha com o que já têm hoje as CCDR, mas criar um Fundo Geral Regional. O Fundo Geral Regional representaria, numa primeira fase, uma pequena percentagem da receita líquida de IRS+IRC+IVA. O orçamento de investimento seria financiado com receitas contratualizadas.

Na aplicação da fórmula teríamos de considerar uma maior ponderação da repartição por igual (maior peso dos custos fixos da organização no orçamento de funcionamento). Ensaíamos a repartição do Fundo Geral Regional atendendo a duas hipóteses. Como se pode verificar na tabela 5.6 não é fácil definir uma fórmula que assegure a repartição vigente.

Tabela 5.6. Receitas OE e Receitas do Fundo Geral Regional

| NUT 2 | Receitas OE 2018 (Não contratualizadas) | Fundo Geral Regional | |
|----------|---|----------------------|-----------|
| | | Hip. 1 | Hip. 2 |
| Norte | 4 444 041 | 4 506 819 | 4 719 345 |
| Centro | 2 200 000 | 3 876 564 | 4 053 831 |
| Lisboa | 2 275 348 | 3 066 089 | 2 668 863 |
| Alentejo | 2 641 851 | 2 834 768 | 2 884 818 |
| Algarve | 1 317 418 | 1 748 416 | 1 705 800 |

(hip. 1) - Repartição de 0,166% da coleta líquida de IRS+IRC+IVA: por igual (40%); população ajustada (25%); Pop. 14 anos de idade ou menos (5%); população de 65 anos de idade ou mais (5%); área ponderada (20%); nº de freguesias (5%); (hip. 2) - Repartição de 0,166% da coleta líquida de IRS+IRC+IVA: por igual (40%); população ajustada (15%); Pop. 14 anos de idade ou menos (5%); população de 65 anos de idade ou mais (5%); área ponderada (20%); nº de freguesias (15%)

5.2. Atribuições e Competências Acrescidas em Domínios sem Grandes Implicações do Ponto de Vista da Equidade

Nesta hipótese estamos a considerar que as regiões administrativas passariam a ter atribuições e competências acrescidas em domínios sem fortes implicações em matéria de equidade (excluiríamos atribuições e competências em domínios como educação, saúde e assuntos sociais). É uma hipótese limitativa, tendo em conta o âmbito das atribuições e competências previstas para os municípios na Lei 50/2018. Para um cenário destes, as fontes de financiamento seriam as receitas próprias, os impostos partilhados, as transferências incondicionais (Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional), e as transferências condicionais resultantes de contratualização. A magnitude de cada fonte dependeria da avaliação dos custos das novas atribuições e competências. Advogamos que a percentagem da devolução da receita de IRS seja cerca de $\frac{1}{4}$ da percentagem da receita líquida de IRS+IRC+IVA que serve de base ao cálculo das transferências incondicionais (Fundo Geral Regional (75%) e Fundo de Coesão Regional (25%)).

De forma a fazermos uma estimativa da magnitude das fontes de financiamento dos governos regionais, fizemos um exercício de cenarização tendo em conta o peso dos governos subnacionais na despesa pública total em Portugal por classificação das funções do governo (COFOG, Eurostat 2016) e a convergência para a média Europeia (considerando o peso em cada COFOG para 24 países não federais ou quase federais da União Europeia).

Num primeiro cenário consideramos uma evolução do peso da despesa pública dos governos subnacionais mais modesta onde há convergência total nos assuntos económicos (cenário minimalista). Num segundo cenário consideramos que cumprimos as médias europeias nos assuntos económicos e serviços gerais do Estado e ficamos a meio termo no que respeita a despesa com maior impacto em matéria de equidade (despesas do tipo 2). No terceiro cenário convergimos para a média europeia. Nas COFOG em que estamos acima da média consideramos uma variação nula.

Tabela 5,7. Cenário 1 - Evolução do Peso dos Governos Subnacionais na Despesa Pública Total

(valores da despesa pública em milhões de euros)

| COFOG | Despesa Pública 2016 | Peso Gov. Subnacionais em Portugal (2016) | Peso Médio Gov. Subnacionais na UE24 (2016) | Cenário 1 | Transf. de Despesa Pública |
|--|----------------------|---|---|-----------|----------------------------|
| Proteção Social | 33.473,70 | 0,024 | 0,134 | 0,05 | 870,32 |
| Educação | 8.901,60 | 0,155 | 0,373 | 0,20 | 400,57 |
| Desporto, Recreação, Cultura, Religião | 1.625,40 | 0,584 | 0,567 | 0,584 | 0,00 |
| Saúde | 11.271,50 | 0,06 | 0,252 | 0,12 | 676,29 |
| Habituação e Infraestruturas Coletivas | 965,70 | 0,913 | 0,54 | 0,91 | 0,00 |
| Proteção Ambiente | 1.061,00 | 0,782 | 0,731 | 0,782 | 0,00 |
| Assuntos Económicos | 5.932,40 | 0,276 | 0,312 | 0,312 | 213,57 |
| Segurança e Ordem Pública | 3.298,90 | 0,034 | 0,201 | 0,05 | 52,78 |
| Defesa | 1.580,10 | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| Serviços Gerais da Administração Pública | 15.454,00 | 0,114 | 0,188 | 0,15 | 556,34 |
| | | | | | |
| Transferência de Despesa Pública tipo 1 | | | | | 822,69 |
| Transferência de Despesa Pública tipo 2 | | | | | 1.947,18 |
| Total | | | | | 2.769,87 |

Fonte: Eurostat e cálculos próprios

Tabela 5.8. Cenário 2 - Evolução do Peso dos Governos Subnacionais na Despesa Pública Total

(valores da despesa pública em milhões de euros)

| COFOG | Desp. Pública 2016 | Peso Gov. Subnacionais (2016) | Peso Médio Gov. Subnacionais na UE24 (2016) | Cenário 2 | Transf. de Despesa Pública |
|--|--------------------|-------------------------------|---|-----------|----------------------------|
| Proteção Social | 33.473,70 | 0,024 | 0,134 | 0,08 | 1.841,05 |
| Educação | 8.906,60 | 0,155 | 0,373 | 0,26 | 970,27 |
| Desporto, Recreação, Cultura, Religião | 1.625,40 | 0,584 | 0,567 | 0,584 | 0,00 |
| Saúde | 11.271,50 | 0,06 | 0,252 | 0,16 | 1.082,06 |
| Habitação e Infraestruturas Coletivas | 965,70 | 0,913 | 0,54 | 0,913 | 0,00 |
| Proteção Ambiente | 1.061,00 | 0,782 | 0,731 | 0,782 | 0,00 |
| Assuntos Económicos | 5.932,40 | 0,276 | 0,312 | 0,312 | 213,57 |
| Segurança e Ordem Pública | 3.298,90 | 0,034 | 0,201 | 0,08 | 135,25 |
| Defesa | 1.580,10 | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| Serviços Gerais da Administração Pública | 15.454,00 | 0,114 | 0,188 | 0,188 | 1.143,60 |
| | | | | | |
| Transferência de Despesa Pública tipo 1 | | | | | 1.492,42 |
| Transferência de Despesa Pública Tipo 2 | | | | | 3.893,39 |
| Total | | | | | 5.385,81 |

Fonte: Eurostat e cálculos próprios

Tabela 5.9. Cenário 3 - Evolução do Peso dos Governos Subnacionais na Despesa Pública Total

(valores da despesa pública em milhões de euros)

| COFOG | Desp. Pública (2016) | Peso Gov. Subnacionais (2016) | Peso Médio Gov. Subnacionais na UE24 (2016) | Cenário 3 | Transf. de Despesa Pública |
|--|----------------------|-------------------------------|---|-----------|----------------------------|
| Proteção Social | 33.473,70 | 0,024 | 0,134 | 0,134 | 3.682,11 |
| Educação | 8.901,60 | 0,155 | 0,373 | 0,373 | 1.940,55 |
| Desporto, Recreação, Cultura, Religião | 1.625,40 | 0,584 | 0,567 | 0,584 | 0 |
| Saúde | 11.271,50 | 0,06 | 0,252 | 0,252 | 2.164,13 |
| Habitação e Infraestruturas Coletivas | 965,70 | 0,913 | 0,54 | 0,913 | 0 |
| Proteção Ambiente | 1.061,00 | 0,782 | 0,731 | 0,782 | 0 |
| Assuntos Económicos | 5.932,40 | 0,276 | 0,312 | 0,312 | 213,57 |
| Segurança e Ordem Pública | 3.998,90 | 0,034 | 0,201 | 0,201 | 550,92 |
| Defesa | 1.580,10 | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0 |
| Serviços Gerais da Administração Pública | 15.454,00 | 0,114 | 0,188 | 0,188 | 1.143,60 |
| | | | | | |
| Transf. Despesa Pública tipo 1 | | | | | 2.024,98 |
| Transf. Despesa Pública Tipo 2 | | | | | 7.786,78 |
| Total | | | | | 9.811,76 |

Fonte: Eurostat e cálculos próprios

Como decorre da leitura das tabelas 5.7, 5.8 e 5.9, a transferência de despesa pública para os governos subnacionais pode assumir valores modestos, mas também pode atingir valores com alguma magnitude. A amplitude da variação é menor na despesa pública sem grande impacto em matéria de equidade (tipo 1) que pode assumir os valores de 823, 1.492 e 2.025 milhões de euros. Esta transferência de despesa seria financiada com receitas próprias, com partilha de receitas de impostos e com receitas provenientes de contratualização. A importância das receitas de contratualização é de difícil estimação com este nível de agregação. Considerando que o peso das receitas da contratualização é, em termos relativos, da mesma magnitude que tem hoje nas CCDR (Lisboa e Algarve têm valores mais baixos) (que vamos situar nos 60%), e mantendo a

relação de 1 para 4 entre partilha de receita de IRS e transferências (Fundo Geral e Fundo de Coesão), a coleta de IRS a atribuir às regiões seria de cerca de 0,84%, 1,25% ou 1,69% . Admitindo que as receitas da contratualização possam ficar abaixo dos 60% (por hipótese 40%), a partilha de coleta de IRS seria de 1,03%, 1,88% e 2,55%, respetivamente para cada um dos cenários de convergência. No cenário de convergência e admitindo a hipótese mais desfavorável de receitas de contratualização (40%) seria razoável considerar-se um valor igual a metade da coleta que é atribuída aos municípios, isto é 2,5% da Coleta de IRS cobrada a residentes na região (0,5x5%).

No que respeita ao montante da receita líquida de IRS+IRC+IVA atribuído ao Fundo Geral Regional e Fundo de Coesão Regional, considerando as receitas de contratualização como sendo 60% do total, assumiria a magnitude de 2,74%, 4,97% e 6,75% respetivamente em cada um dos cenários. Admitindo um menor peso das receitas de contratualização (40%), o montante afeto a estes dois fundos seria de 4,11%, 7,45% e 10,11%. Para um cenário de convergência seria adequado um valor que não se afasta muito de metade do valor atribuído aos municípios (0,5x19,5%= 9,75%).

Embora haja muitos pressupostos que carecem ser validados, parece aceitável como hipótese de trabalho na definição da arquitetura do financiamento das regiões administrativas considerar que a atribuição de coleta de IRS e a dimensão das transferências incondicionais se situam em valores que seriam metade dos que se praticam para os municípios.

5.3. Atribuições e Competências Acrescidas de Imediato em Domínios sem Grandes Implicações do Ponto de Vista da Equidade. Alargamento Gradual a Domínios com Implicações em Matéria de Equidade.

Como preconizamos atrás, as receitas próprias das regiões administrativas, as receitas decorrentes da partilha de impostos e as receitas provenientes das transferências do Fundo Geral Regional + Fundo de Coesão Regional, bem como, receitas de contratualização financiariam as atribuições e competências das regiões administrativas que não têm implicações muito fortes do ponto de vista da equidade pessoal e territorial. Estariam aqui incluídas as atribuições e competências exercidas pelas CCDR (meio-ambiente; planeamento territorial, desenvolvimento económico e social; inovação, apoio às autarquias locais) e novas atribuições e competências tais como cultura, património e turismo de âmbito regional, infraestruturas de âmbito regional, proteção

civil, apoio a atividades económicas. Por serem predominantemente financiadas por receitas próprias, partilha de receita de impostos e transferências incondicionais, as regiões administrativas têm a liberdade, em cumprimento do princípio da autonomia, de fazerem escolhas quanto a prioridades de despesa.

Novas atribuições e competências das regiões administrativas com forte impacto na equidade pessoal e territorial seriam financiadas por transferências condicionais, no nossa proposta pelo Fundo de Descentralização. Estariam aqui incluídas atribuições e competências das regiões administrativas nas áreas da educação, saúde, e assuntos sociais. Nos cenários apresentados na secção anterior correspondem a despesas do tipo 2. Conforme vimos antes, a transferência de despesa pública para os governos subnacionais e em particular para os governos regionais pode assumir valores significativos (1.947 milhões, 3.893 milhões, 7.787 milhões, respetivamente no cenário minimalista, intermédio e de convergência). O cenário de convergência, no que respeita a despesa do tipo 2, parece-nos difícil de implementar. O cenário minimalista é fácil de implementar se tivermos em conta que o processo em curso de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais se aproxima de um milhão de euros.

A transferência de atribuições e competências nestas áreas, como preconizamos, deve ser feito gradualmente e com muito detalhe, quer no que respeita a custos, quer no que respeita a atribuições e competências e coordenação entre os diferentes níveis de governação. Na prática a arquitetura definida para o financiamento deve ter a plasticidade suficiente para se ir avançando com o processo de descentralização de atribuições e competências nestas três áreas (educação, saúde e assuntos sociais) à medida que se vai adquirindo confiança no processo.

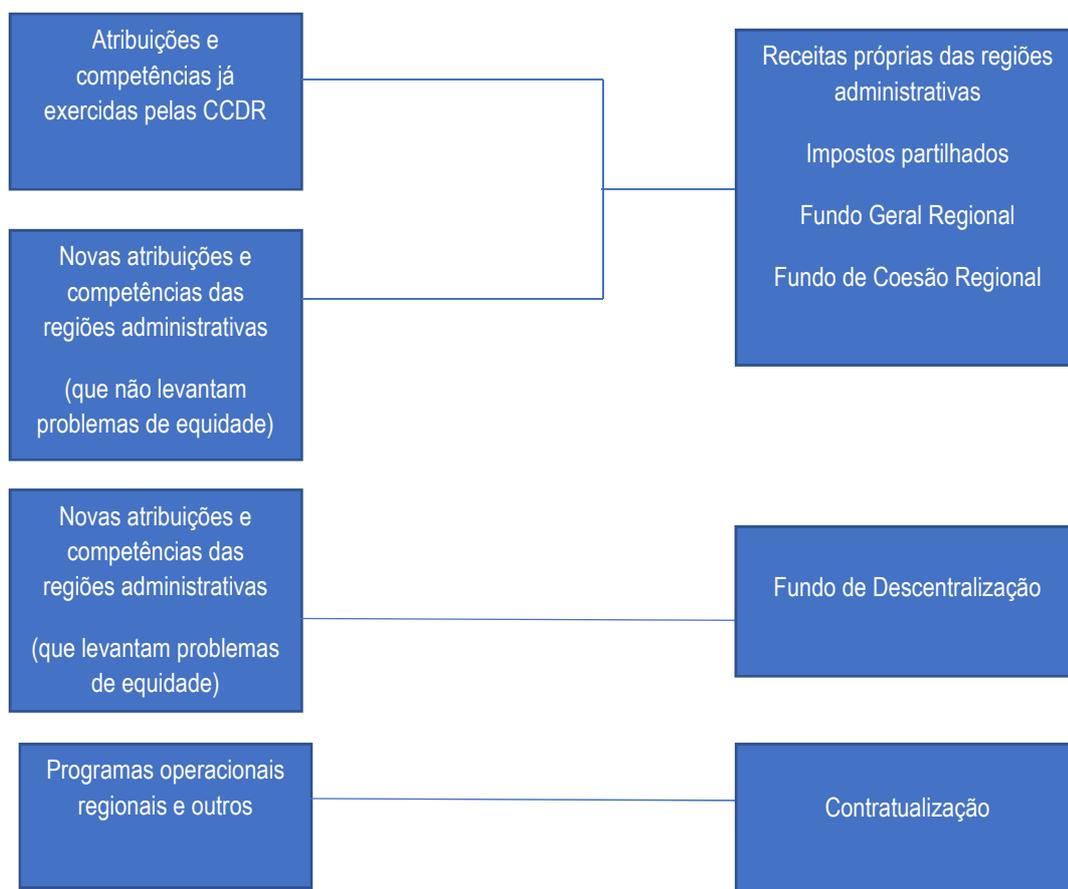


Fig. 1 – Esquema do Financiamento das Regiões Administrativas

6. Notas Conclusivas

Conforme reconhecemos neste documento, a definição rigorosa das atribuições e competências das regiões administrativas é fulcral para o sucesso do processo de regionalização. Em particular, é fundamental que se assegure o cumprimento dos grandes princípios que facilitam o consenso entre os que defendem o processo de regionalização e aqueles a que receiam com o aumento da despesa pública. Entre os princípios enunciados, há três que são fundamentais: o princípio da autonomia; o princípio do não aumento da despesa pública; e o princípio da suficiência de meios. O primeiro e o terceiro princípios são fundamentais para o êxito do processo de regionalização. Um processo de regionalização que não os assegure seria um erro porque impediria obter-se os benefícios de um processo de descentralização. O segundo princípio é importante para garantir o apoio dos que têm dúvidas sobre as vantagens do processo.

A verificação rigorosa destes três princípios implica, numa fase subsequente ao trabalho da Comissão Independente para a Descentralização, fazer-se um levantamento muito pormenorizado de atribuições e competências a descentralizar e obter-se estimativas de custo com base na contabilidade de custos dos serviços da Administração Central. Tal como tem vindo a acontecer no processo em curso de descentralização para as autarquias locais, será necessário criar equipas por áreas de intervenção para fazer um levantamento rigoroso de custos, compatibilizar atribuições e competências dos diferentes níveis de governo, e definir recursos patrimoniais e humanos a serem transferidos para as regiões administrativas.

Neste documento, ainda com um elevado nível de agregação, fez-se um exercício de definição de um possível quadro de financiamento das regiões administrativas. Propomos uma solução com baixa autonomia fiscal, com garantia de não aumento da carga fiscal, e consagração de incentivos adequados para a governação. A solução proposta atende ao quadro institucional e às soluções adotadas no financiamento das autarquias locais, de forma a que o financiamento regional faça parte de um todo coerente do financiamento dos governos subnacionais em Portugal.

Referências Bibliográficas

- 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.
- Costa**, José da Silva (2019c), *Financiamento dos Governos Regionais: Modelos de Financiamento*, Documento elaborado para a Comissão Independente para a Descentralização Administrativa.
- Rodrigues**, Duarte (2019) – Apresentação no Seminário “Descentralização Administrativa e Regionalização em Portugal” organizado pela CID e OCDE, Porto, 8 e 9 de Abril.

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 |
| COFOG | Classificação das funções do governo |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| CSR | Contribuição de Serviço Rodoviário |
| IMI | Imposto Municipal sobre Imóveis |
| IMT | Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis |
| INE | Instituto Nacional de Estatísticas |
| IRC | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas |
| IRS | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| ISDR | Índice sintético de desenvolvimento regional |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| pc | <i>per capita</i> |