

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Economia
Gabinete de Análise Económica (GANEC)

As Relações Financeiras com as Regiões Autónomas

Edição do Ministério das Finanças
Julho 1995

As Relações Financeiras
com as Regiões Autónomas

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Economia
Gabinete de Análise Económica (GANEC)

As Relações Financeiras com as Regiões Autónomas

Edição do Ministério das Finanças
Julho 1995

Grupo de Estudo

O presente estudo foi elaborado por uma equipa, sob orientação do Prof. António Pinto Barbosa, com a seguinte composição:

- António S. Pinto Barbosa, Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Licenciado em Finanças pelo antigo ISCEF. Doutorado em Economia no Virginia Polytechnic Institute and State University. Autor de vários artigos na área de Finanças Públicas, Escolha Pública, Constitucionalismo Económico, Teoria Monetária, publicados nas revistas *Public Choice*, *Journal of Monetary Economics*, *Kyklos*, *Greek Economic Review*, *Constitutional Political Economy*. É actualmente Presidente do Conselho Científico da Faculdade de Economia da UNL.
- Vitor Gaspar, Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Licenciado em Economia pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Católica Portuguesa. Mestre e Doutor em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Autor de vários artigos nas áreas de Macroeconomia e Finanças Públicas.
- Jorge Correia da Cunha, licenciado em Economia pelo Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa. Mestre em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Assistente e Professor Auxiliar convidado desta Faculdade, leccionando cursos na área de Economia Pública.
- Luís Morais Sarmiento, licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Economia pela mesma Faculdade. Assistente convidado desta Faculdade, tendo leccionado cursos principalmente na

área de Microeconomia. Foi consultor do Gabinete de Estudos Económicos do Ministério das Finanças e da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal.

O presente estudo foi elaborado com base em informação disponível até Dezembro de 1994. A responsabilidade pelas posições defendidas incumbe exclusivamente aos seus autores que agradecem a prestimosa colaboração do GAFEEP do Ministério das Finanças e do INE.

Índice

1	Introdução	11
2	Objectivos da Descentralização	17
3	A Restrição Orçamental	23
4	A Situação Actual	29
5	Uma Proposta: Princípios Genéricos.	39
6	Uma Proposta: Modelo Específico.	45
	6.1 Esquema	45
	6.2 Função Transferência	47
7	Simulações Ilustrativas.	53
	7.1 Nota preliminar	53
	7.2 Exemplo 1 - Manutenção da actual evolução	53
	7.3 Exemplo 2 - Uma aplicação da Função Transferência	56
	7.4 Exemplo 3 - Aumento do IVA nas Regiões	58
	7.5 Exemplo 4 - Taxas iguais de IVA e perdão de Dívida	60
	7.6 Exemplo 5 - Partilha de custos de ajustamento	62
8	Conclusões	65
A	Contas Consolidadas do SPA das RAs	69
B	Estimativa dos PIB's regionais	79

C	Indicadores de Custo de Vida	81
C.1	Custo de vida de uma família açoreana	81
C.2	Custo de vida de uma família madeirense	82
D	Cálculo das Receitas do IVA	83
D.1	O sistema actual	83
D.2	Forma de cálculo do IVA nas Regiões Autónomas . . .	85
D.2.1	Resultados para a Açores	88
D.2.2	Resultados para a Madeira	88

1 Introdução

O presente estudo debruça-se sobre as relações financeiras, no âmbito do Sector Público Administrativo (SPA), entre as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (RAs) e o Estado, este, por simplificação, aqui designado por Centro (C). Essas relações aspiram, em princípio, a concretizar na prática a tarefa complexa que é a da descentralização financeira óptima. Isto é, a da divisão adequada entre as funções orçamentais a atribuir ao Centro e à Periferia, neste caso às RAs.

É nossa convicção que tais relações deverão necessariamente pautar-se por um quadro global de disciplina financeira pois, de outro modo, os objectivos essenciais da descentralização ficarão comprometidos. No caso em estudo, não parece difícil aliás apontar os inconvenientes decorrentes da ausência de um tal quadro de disciplina.

Em primeiro lugar, essa lacuna iria repercutir-se previsivelmente no dimensionamento relativo do sector público e privado dessas Regiões. Na verdade, a ausência de disciplina financeira nas contas públicas produz, tipicamente, uma percepção errada do custo real dos bens e serviços públicos e, nessa medida, introduz uma distorção na afectação global dos recursos, materializada num **sobredimensionamento** do sector público. Este efeito, adiante documentado empiricamente, é um fenómeno que ocorreria mesmo que de uma economia fechada se tratasse.

Acresce que as RAs estão integradas em espaços económicos mais vastos e, desde logo, no território nacional. Ora, estando o problema da disciplina financeira das RAs intimamente ligado ao volume de recursos a transferir do Centro, logo se vê que ele não pode encontrar solução satisfatória fora do âmbito desse espaço mais alargado. O volume de recursos a transferir do Centro para as RAs, em resultado de acomodação sistemática dos efeitos de uma indisciplina financeira, põe, no mínimo, um problema iniludível de **equidade** relativamente a cidadãos localizados noutras partes do território nacional que legitimamente aspiram a igual tratamento. Por outras palavras, existe aqui uma questão fundamental de equidade horizontal no todo do espaço nacional, que clama por uma solução global, necessariamente coordenada e só susceptível de ser instrumentalizada através de um quadro de disciplina financeira.

Em terceiro lugar, um procedimento orçamental insuficiente para garantir a disciplina orçamental ou insuficientemente credível pode conduzir a desperdícios de recursos, do ponto de vista do sector público no seu conjunto. A eventual procura, por parte das Regiões Autónomas, de situações insustentáveis com o intuito de assegurar transferências adicionais, terá, naturalmente, repercussão nas condições de financiamento do SPA.

Em quarto lugar, a incerteza nas relações financeiras com as RAs, decorrente de práticas *ad hoc*, dificulta a programação orçamental e, por essa via, prejudica a racionalização na gestão dos

recursos financeiros.

Por último, há que reconhecer a crescente integração do país, a um nível superior, no espaço europeu. É sabido que dessa integração decorrem desafios e compromissos com incidência directa na formulação e condução da política económica do país. O processo de convergência nominal, muito especialmente, impõe esforços e sacrifícios na gestão macroeconómica global, com vista a assegurar o acesso aos futuros benefícios da integração. Em particular, os critérios de convergência nominal, nomeadamente os referentes ao peso da Dívida Pública e do défice público no PIB, são condicionantes dessa gestão.

Por exemplo, o Artigo 3º do Protocolo sobre Défices Excessivos estabelece que:

“...os Estados Membros devem garantir que os procedimentos nacionais na área orçamental permitam satisfazer os seus compromissos, nesta área, derivados do Tratado.”

Ora, o ponto importante a reconhecer no presente contexto é o de que a situação financeira das RAs está também reflectida naqueles indicadores, como parte integrante do todo nacional, e por isso conta para o cumprimento daqueles objectivos macroeconómicos. Daí que os desequilíbrios financeiros nas RAs, nomeadamente no que toca à Dívida Pública e ao défice, representem um inequívoco contributo negativo para o esforço global de convergência levado a cabo e imponham, por essa via, **custos externos** ao resto do país. Também por esta razão se torna necessário um quadro de disciplina financeira que procure evitar essa externalidade negativa.

Pode argumentar-se, em termos formais, que o desequilíbrio das contas do SPA se deve concentrar no Estado, uma vez que o responsável pelos compromissos assumidos por Portugal, no contexto da União Económica e Monetária (UEM), é o Governo da República. Estas considerações justificam, assim, que se torne verdadeiramente central neste estudo a preocupação com a definição

de um quadro coerente e sustentável de disciplina financeira para as relações orçamentais entre o Centro e as RAs.

O estudo está organizado do seguinte modo: Na secção 2 abordam-se os **objectivos** genéricos a atingir com a descentralização financeira. A secção 3 considera depois, no plano instrumental, um dos factores mais críticos para se ajuizar da eficácia e racionalidade de qualquer esquema de descentralização, que é o da natureza da **restrição orçamental**. De posse dessa referência, passa-se, na secção seguinte, à análise de alguns aspectos de relevo na evolução da situação financeira das RAs no passado recente. A secção 5 aborda preliminarmente o problema da definição de um quadro global disciplinador das relações financeiras com as RAs, que vise a realização dos objectivos enunciados e, simultaneamente, encontre suporte adequado no sistema de incentivos que determina. Fá-lo tentando, num primeiro passo, identificar um conjunto básico de **princípios** que se afigura deverem ser atendidos em qualquer solução que se pretenda bem sucedida e eficaz. Na secção seguinte sugerem-se linhas específicas de concretização desses princípios numa **proposta** de modelo de disciplina financeira que surge como susceptível de promover adequadamente a realização dos objectivos fundamentais da descentralização. Formula-se uma proposta para a determinação do montante de transferências a efectuar. Essa **função transferência** pretende enquadrar a determinação global do montante a transferir nos objectivos genéricos da descentralização. Apresentam-se, depois, com propósito meramente ilustrativo, alguns resultados de simulações numéricas da evolução da situação orçamental das RA's para o período 1995-99. Uma secção final sintetiza as conclusões principais do estudo. O trabalho inclui, ainda, quatro anexos, apresentando-se no Anexo A as contas consolidadas do SPA das RA's. O anexo seguinte apresenta as estimativas dos PIB's regionais. Os Anexos C e D apresentam cálculos referentes ao custo de vida e ao IVA das RA's.

Ainda que se venha tornando rotina, nos estudos de investigação, a indicação das limitações estatísticas confrontadas, no

presente caso surge-nos como particularmente justificado assinalar essas limitações. Só quem não teve necessidade de utilizar a informação estatística relativa às Regiões Autónomas, e muito particularmente em relação às contas do Sector Público, é que não sentiu a singular acuidade desse problema neste contexto. Acresce que, no presente caso, nem sempre é possível reconhecer a existência de incentivos correctos para a produção de estatísticas adequadas, por parte das RAs, o que tende a complicar a questão. Conforme referido, indicam-se nos Anexos A e B, as principais bases de informação utilizadas no presente estudo.

2 Objectivos da Descentralização

Com a descentralização das relações financeiras entre o Centro e a Periferia poder-se-á pretender atingir fins de natureza muito diversa. No ângulo económico, todavia, essa multiplicidade de finalidades acaba, em regra, por ser reconduzida a dois grandes objectivos gerais: a equidade e a eficiência.

O objectivo da **equidade** consiste na obtenção de uma repartição justa de bem-estar em todo o território nacional. Como a distribuição dos níveis de bem-estar que decorre espontaneamente das leis do mercado não satisfaz, habitualmente, os padrões aceites de equidade, surge aqui um motivo clássico para a intervenção do Estado. Mas, equacionada a possibilidade de descentralização das funções do Estado, e ainda que não haja divergência de opinião sobre o padrão de equidade a adoptar, pergunta-se: deve essa intervenção localizar-se preferivelmente no Centro ou na Periferia?

A resposta que, tanto a teoria como a experiência empírica amplamente fundamentam, aponta para atribuição ao Centro dessa função redistributiva. E a razão é simples: com a mobilidade de recursos pressuposta no território nacional, a descoordenação que resultaria de intervenções correctivas levadas a cabo ao nível da Periferia provocaria desequilíbrios geográficos nos níveis de fiscalidade o que, por sua vez, induziria movimentos migratórios inter-regionais dos recursos em busca da obtenção das melhores condições fiscais possíveis. Surgiria previsivelmente o conhecido fenómeno da *concorrência fiscal* ('tax competition') em que cada região, tentando não afugentar os recursos aí localizados e, se possível esforçando-se até por atrair recursos adicionais do exterior, procuraria sobretudo baixar os seus níveis de intervenção fiscal. O resultado global desta descoordenação, em termos da realização do objectivo global da equidade no território nacional, seria claramente insatisfatório.

Compete, por isso, ao Centro a tarefa de realizar de forma co-ordenada essa função redistributiva. Note-se que a preocupação

subjacente a este objectivo é a de assegurar equidade nos níveis de bem-estar individuais disfrutados em diferentes regiões do território nacional. Relevam por isso, para este efeito, todos os factores considerados importantes na determinação desses níveis de bem-estar. Em particular, a condição de insularidade das RAs, se reflectida diferencialmente em oportunidades de benefícios ou de custos, deve estar obrigatoriamente contemplada no desenho de uma adequada solução redistributiva. Esta solução não pode, por isso, furtar-se a relacionar, nas várias dimensões para o efeito reputadas relevantes, os níveis de bem-estar das RAs com os níveis atingidos noutras zonas do território nacional. Este confronto é indispensável, qualquer que seja a direcção em que sobressaiam circunstâncias de vantagem ou desvantagem relativa.

O segundo grande objectivo da descentralização, o da **eficiência**, surge com a máxima nitidez quando se supõe previamente realizado o objectivo da equidade. Se o problema da equidade estiver resolvido, no sentido de terem sido já efectuadas as necessárias intervenções correctivas na distribuição de bem-estar no território nacional¹, mesmo assim subsiste a seguinte importante questão: que bens e serviços públicos devem ser providos pelo Centro e quais devem ser reservados à Periferia?

A resposta a esta pergunta distingue entre a natureza dos bens e serviços públicos a prover. Dois atributos são especialmente importantes neste contexto. Em primeiro lugar, importa atender ao tipo de benefício que o bem ou serviço proporciona. Tratando-se de um benefício que, pelas suas características tecnológicas, tem incidência geográfica de âmbito nacional (o exemplo típico é o da defesa nacional)² deve a sua provisão localizar-se no Centro.

¹Importa clarificar que a satisfação do objectivo da *equidade* não implica necessariamente a realização da absoluta *equalização* dos níveis finais de bem-estar de indivíduos localizados em diferentes regiões. A solução igualitária é um caso particular, extremo, do conceito geral de solução equitativa, podendo este admitir padrões de diferenciação considerados justificáveis.

²Em termos rigorosos trata-se da característica da *indivisibilidade* ou *não rivalidade* de consumo, que se traduz na possibilidade de inclusão de consumidores adicionais a custo marginal nulo, isto é, sem provocar congestionamento.

Tratando-se de benefícios com incidência geográfica limitada, deve a sua provisão ser efectuada a nível sub-central³.

Em segundo lugar, relevam também as condições de custo na produção de bens e serviços públicos. Especificamente, a existência de economias de escala no processo produtivo tende a favorecer a concentração da produção no nível central enquanto as deseconomias de escala, ao invés, facilitam a produção ao nível sub-central⁴.

Os atributos apontados — incidência espacial dos benefícios e condições de custo — servem porventura de base ao mais importante critério económico de descentralização de competências entre o Centro e Periferia, em matéria de provisão de bens e serviços públicos. A aplicação prática deste critério requer a determinação de *áreas de benefício* próprias de cada bem e serviço público e, em princípio, a criação, para cada uma, de um nível financeiro com uma fiscalidade correspondente.

No entanto, a não existir uma coincidência geográfica dessas áreas poderá surgir um problema de sobreposição de competências. Uma mesma zona poderá pertencer simultaneamente a distintas áreas de benefício devendo assim ficar sujeita a múltiplas jurisdições financeiras, o que criaria naturais dificuldades administrativas. Por isso a concretização prática daquele critério nem sempre é levada às últimas consequências. No caso das RAs, a descontinuidade territorial relativamente ao Continente tende, em certa medida, a atenuar este problema, porque permite identificar mais nitidamente as áreas de benefício de vários tipos de bens e serviços públicos. Mas, para alguns bens e serviços, como será por exemplo o caso do ensino superior, a determinação de uma solução eficiente no âmbito da descentralização deverá passar necessariamente por uma ponderação quer dos custos de mobilidade

³Corresponde esta à distinção muitas vezes feita entre bens públicos gerais (*generalized public goods*) e bens públicos locais (*local public goods*). Vidé, por exemplo, Spahn, B. (1993).

⁴Veja-se, por exemplo, Musgrave, R. (1969, p.297).

dos consumidores dos serviços⁵, quer do comportamento de escala dos respectivos custos de produção.

Note-se que o plano de generalidade em que é colocado o problema da eficiência na descentralização financeira, permite abarcar, sem dificuldade conceptual, uma grande diversidade de benefícios relevantes para a definição das áreas financeiras. Será inteiramente adequado incluir, para este efeito, benefícios de carácter **intangível** reputados importantes como, por exemplo, os associados ao valor que possa representar para o país o factor **coesão nacional** entre as diferentes partes do território. Embora tal inclusão levante previsivelmente um problema não trivial de quantificação empírica, nem por isso ela surge como menos apropriada no plano dos princípios.

Apontados os dois objectivos económicos fundamentais da descentralização — equidade e eficiência — cabe uma palavra final a uma função por vezes também referida no presente debate e até aqui omitida: a função da **estabilização económica**. Corresponde esta, no seu essencial, aos objectivos da política macro-económica, nomeadamente o da minimização das flutuações cíclicas, o da estabilidade de preços e o do crescimento económico.

Duas observações importa fazer neste contexto: Em primeiro lugar, é possível reconduzir, em grande medida, estes objectivos aos dois objectivos fundamentais atrás indicados. Por exemplo, as flutuações de emprego ao longo do ciclo põem um problema de ineficiência na aplicação dos recursos da economia, assim como levantam em regra, e simultaneamente, um problema de equidade na distribuição de bem-estar na sociedade. A classificação dicotómica é pois susceptível, em última análise, de abarcar este tipo de questões.

Em segundo lugar, e em qualquer caso, a natureza específica das questões da estabilização recomenda habitualmente que a sua

⁵Estes custos de mobilidade relevam tanto na fase de consumo do serviço, isto é, na fase da instrução, como na posterior fase em que o diplomado opta por uma certa localização geográfica para exercer a sua profissão.

resolução esteja de preferência localizada no Centro. A razão desta preferência releva das vantagens decorrentes de uma melhor concertação e coordenação de efeitos que se obtêm quando a intervenção estabilizadora se processa a um nível agregado.

Por último, importa referir que é aos governos centrais que, segundo o Tratado de Maastricht, é em última análise atribuída a responsabilidade pela condução da política de estabilização dos respectivos Estados membros.

Em suma, e como linha geral de orientação, poder-se-á concluir que o objectivo da equidade devê ser prosseguido ao nível central. O objectivo da eficiência, por sua vez, deve estar repartido entre o Centro e as RAs. No que toca a bens e serviços públicos com áreas de benefício de amplitude nacional, a sua provisão e financiamento devem competir ao Centro, bem assim como deverão competir ao Centro as intervenções na esfera da estabilização macro-económica. Provisão e financiamento de bens e serviços públicos cujos benefícios tenham incidência espacial essencialmente limitada ao âmbito territorial das RAs devem competir a estas.

3 A Restrição Orçamental

Enunciados de forma genérica os **objectivos** principais da descentralização, põe-se seguidamente o problema da escolha dos **instrumentos** capazes de promoverem adequadamente a sua realização. Ora, surge aqui uma questão verdadeiramente essencial para o sucesso da descentralização, questão que se afigura ter a maior relevância para o caso concreto das RAs. Entronca essa questão num problema clássico das finanças públicas que, em síntese, se passa a expôr:

Para a cobertura das despesas públicas que efectua o Estado necessita de obter meios financeiros quer através da cobrança de impostos quer através do financiamento deficitário (este, por sua vez, engloba a emissão de dívida e a criação de moeda). Esta é, em termos simplificados, a restrição orçamental que o Estado defronta período a período. O seu significado fundamental para o presente contexto é o de que ela permite pôr em evidência o facto de que toda a despesa pública, à semelhança do que sucede com a despesa privada, tem necessariamente uma contrapartida, em termos de custo, do lado do financiamento. Por isso se pode dizer, e de novo em analogia com a despesa privada, que a despesa pública deverá crescer justamente até ao ponto em que o benefício adicional (*benefício marginal*) de mais um escudo gasto no sector público iguala o custo adicional (*custo marginal*) do correspondente escudo que, como meio de financiamento, é necessário retirar ao sector privado. É este **princípio da correspondência** entre os dois lados da restrição orçamental que impõe o confronto entre o benefício (do lado da despesa) e o custo (do lado do financiamento) como critério central de racionalidade na decisão orçamental.

A paridade, na margem, entre benefício e custo é assim a condição básica de racionalidade e eficiência na aplicação de recursos, porque só ela resolve de modo adequado o problema incontornável da escassez global de recursos. Se essa condição não se verificar, a aplicação dos recursos que existe não pode ser con-

siderada óptima e tem, por isso, a possibilidade de ser melhorada. Por exemplo, se o benefício marginal de um aumento na despesa pública exceder o respectivo custo marginal⁶, justificar-se-á essa expansão da despesa. Inversamente, se na situação de partida o custo marginal exceder o benefício marginal, haverá vantagem em reduzir a dimensão do sector público através da contracção da despesa.

Mas a analogia com a despesa privada cessa, no entanto, muito rapidamente. É que na decisão de despesa privada, efectuada no mercado, o confronto entre benefício e custo marginal é, em regra, directo e simples. A identificação clara dos dois elementos e a sua fácil comparação favorece a racionalidade do decisor privado. No sector público, porém, e muito particularmente no âmbito que ora nos interessa da descentralização, o confronto entre aqueles dois elementos torna-se obscuro.

Como se sabe, na restrição orçamental típica das RAs surge do lado dos meios de financiamento, a par da tributação, uma importante componente que é a das transferências do Centro para a Região. Por outro lado, o Estatuto de Autonomia das RAs confere a estas um largo poder de decisão em matéria de despesas públicas. Quando se coloca, pois, às autoridades regionais decisoras, a questão de saber se certa despesa pública regional deve ou não efectuar-se, perguntar-se-á: que noção de custo é efectivamente levada em conta e posta em confronto com o benefício marginal retirado dessa despesa? Isto é, qual é neste caso o custo marginal relevante do ponto de vista de quem decide a despesa?

A resposta a esta questão é, pelas razões que se expuseram, decisiva para ajuizar da eficiência e racionalidade global dos procedimentos orçamentais existentes. E ela depende do modo como o aumento de despesa for financiado. Se o financiamento for efectuado através de impostos regionais, decididos e cobrados nas RAs,

⁶Este custo representa o benefício que alternativamente se obteria no sector privado se daí não fossem desviados os recursos requeridos pelo aumento da despesa.

afigura-se razoável admitir que a percepção do custo se imponha com alguma nitidez à Região, uma vez que esta terá, nesse caso, de desviar alguns recursos do seu sector privado para a cobertura da despesa.

Mas, se, no caso oposto, a expansão da despesa for integralmente financiada pelo Centro, por via de um reforço das transferências efectuadas, que acomodariam ou validariam *ex post* essa expansão, a percepção do custo para a Região será basicamente igual a zero. O bem é de facto fornecido gratuitamente à RA e, nessas condições, as autoridades decisoras regionais, na óptica de optimização dos seus interesses próprios, tenderão a expandir a despesa pública. E não poderão ser por isso criticadas pois essa é, sem dúvida, a resposta racional face à estrutura de incentivos que defrontam. Não chegará, pois, a existir o necessário confronto entre o benefício produzido e o custo efectivo relevante, porque este, por ter incidência algures fora da Região, é ignorado por quem neste caso tem competência para decidir a despesa. Perdendo-se, assim, nestas particulares circunstâncias do processo de decisão, o nexó fundamental entre benefícios e custos marginais relevantes que assegura a sua racionalidade e eficiência global, cria-se uma distorção favorável à expansão excessiva do sector público regional e, simultaneamente, o aparecimento de desequilíbrios tipicamente associados a essa sobre-expansão⁷.

Em síntese, uma conclusão parece poder tirar-se desta análise, com a maior importância para a definição de um quadro de princípios de disciplina financeira:

Uma vez definido o nível global de transferências a realizar do Centro para as RAs, considerado adequado em função dos objectivos genéricos de eficiência e equidade, deverá ser eliminada a partir daí qualquer possibilidade de financiamento suplementar por via de transferências adicionais. Isto é, **definida essa dotação global (transferência), qualquer decisão de aumentar des-**

⁷Vidé, na secção seguinte, a documentação empírica destes efeitos nomeadamente no plano da evolução da Despesa Pública e da Dívida.

pesas públicas por parte da RA terá necessariamente de se confrontar com o custo marginal integral dessa expansão, o que significará o recurso à **tributação regional**, corrente ou futura. Este princípio de imputação do custo marginal, isto é, de que, na **margem da decisão**, deve existir **correspondência** entre quem beneficia e quem paga, devendo as RAs que recebem o benefício suportar, por isso, a integralidade do custo, afigura-se-nos absolutamente essencial para a disciplina financeira global do sistema. É, na verdade, um elemento indispensável de uma estrutura de incentivos que se pretenda adequada em matéria de procedimento orçamental.

Este princípio tem, por sua vez, uma implicação clara no que toca ao **endividamento**, como forma de financiamento da restrição orçamental. Uma vez definido o volume global de transferências do Centro para a RA, deverá ficar salvaguardada, no modelo proposto, a possibilidade de as RAs obterem recursos adicionais através do endividamento. Quando esteja em causa o financiamento de despesas de investimento, uma vez que este tipo de despesas proporciona benefícios em períodos futuros, fará sentido o recurso a **tributação diferida** através da emissão de dívida.

Mas, mesmo neste caso, não deverá ser posto em causa o princípio de assunção integral do custo marginal (correspondência). Isto é, a RA deverá ter de suportar a integralidade dos impostos requeridos para o pagamento do futuro serviço da dívida contraída. A emissão dessa dívida só deverá, por isso, poder efectuar-se com uma **cláusula** explícita de “**no bail-out**” por parte do Centro, ou seja, uma declaração, patente aos subscritores, de que a responsabilidade pelo reembolso pertence exclusivamente ao Governo Regional, ficando em qualquer caso vedado ao Estado Português a possibilidade de avocar essa responsabilidade.

Por outro lado, como se esclarecerá também adiante, o princípio da correspondência ganhará sobretudo interesse quando inserido numa reforma que possa simultaneamente conferir à RA instrumentos fiscais com alguma expressão quantitativa em termos de

receita própria. Na verdade, esta será a forma de assegurar, na margem da decisão em matéria de despesa pública, alguma flexibilidade ou autonomia às RAs de forma consistente com aquele princípio básico de disciplina que requer a assunção integral do respectivo custo marginal⁸.

⁸Surgem estes elementos adiante integrados no que se designa por princípio da **flexibilidade condicionada**.



4 A Situação Actual

Quando não é correcta a estrutura de incentivos subjacente ao processo de decisão orçamental, tendem a ocorrer efeitos indesejáveis em vários importantes atributos do sector público.

Veja-se, em primeiro lugar, o que sucede quando não é atendido o **princípio da correspondência**, atrás enunciado, que requer a *integral* cobertura, por parte das RAs, do custo marginal da despesa pública. Como vimos, esta situação pode surgir quando o custo marginal do bem ou serviço público é financiado total ou parcialmente pelo Centro, ou logo directamente através de transferências adicionais ou indirectamente através da emissão de dívida pública que posteriormente acaba por ser paga pelo Centro. Assinalou-se aí⁹ que, neste caso, a percepção para a RA do custo real efectivo do bem ou serviço público está distorcida. O preço do bem ou serviço, do ponto de vista da RA (quem decide a despesa), está efectivamente **subsidiado**, não reflectindo o verdadeiro custo efectivo desse bem ou serviço. Por isso a decisão de gastar ficará sempre além do que sucederia se a integralidade do custo fosse suportada pela RA. Esta resposta, sem dúvida racional, por parte das autoridades decisoras regionais à estrutura de incentivos que defrontam determinará assim, previsivelmente, um excesso de despesa pública. Esperar-se-á deste modo um crescimento excessivo do sector público medido pelo peso das despesas públicas no conjunto da produção regional. Simultaneamente, do lado das receitas, esse crescimento excessivo estará, também pelas razões expostas, associado quer a um acentuado financiamento deficitário quer a um acentuado financiamento via transferências.

Têm-se pois em mãos alguns efeitos previsíveis, em termos de indicadores do sector público, decorrentes de uma estrutura de incentivos que não estabelece o necessário nexos entre benefício e custo efectivo das despesas públicas.

Acresce que, em resultado do acentuado recurso ao financia-

⁹Vidé pág. 25

mento deficitário, verificar-se-á simultaneamente a tendência para um excessivo peso da Dívida Pública das RAs, pois esta reflectirá em grande medida o valor acumulado de défices passados. Este efeito verificou-se com particular intensidade no caso da Madeira (RAM), onde a ruptura financeira no final da década de 80 só pôde ser evitada com a celebração do Protocolo de Recuperação Financeira.

É, pois, sobre a previsível correspondência entre estes efeitos e a realidade orçamental observada nas RAs que nos iremos agora debruçar.

No Quadro 1 apresentam-se, para as RAs e conjunto do país, as despesas do Sector Público Administrativo em percentagem do PIB. As despesas públicas das RAs incluem o Governo Regional, os Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional e a Administração Local. Não estão, porém, incluídas as despesas da Segurança Social, nem a quota regional correspondente às funções de soberania nacional.

Como se pode observar, mesmo sem a inclusão destas despesas, verifica-se um empolamento do peso do sector público das RAs relativamente ao conjunto do país, sobretudo no caso da Madeira. Nesta RA, o peso do sector público, medido pelas despesas, rondava para 1993 os 55%¹⁰.

Uma análise das despesas com o pessoal no sector público das RAs revela-se também, neste contexto, informativa. O Quadro 2 evidencia o valor dessas despesas em percentagem do PIB. Como se pode observar, em qualquer das RAs esses valores em 1993 correspondiam a mais de 20% do PIB estimado, enquanto que no Continente o valor correspondente rondava os 14%.

O peso excessivo das despesas com o pessoal nas RAs é, pois, uma das manifestações típicas da distorção fundamental detectada no processo de decisão orçamental. De igual modo, no plano das

¹⁰Se se tivessem usado, para o PIB na Madeira, os valores indicados no relatório que acompanha o Orçamento Regional obter-se-ia para 1993 um peso do sector público a exceder os 74% do PIB.

Quadro 1:

Peso do Sector Público Administrativo

	1990	1991	1992	1993
Despesas SPA/PIB (%) :				
Açores	48.9	47.5	48.3	49.3
Madeira	67.5	44.9	48.1	54.5
Total Nacional	43.2	45.8	46.1	47.7
Receitas SPA/PIB (%) :				
Açores	44.1	44.4	46.0	40.9
Madeira	38.6	44.2	48.5	46.3
Total Nacional	37.7	39.2	42.8	40.6

Fonte: Ministério das Finanças

* Indicam-se no Anexo A os números absolutos subjacentes às percentagens apresentadas.

despesas de investimento se sentem os efeitos de tal distorção. O Quadro 3 apresenta os valores relativos à evolução desse tipo de despesas.

Os valores indicados traduzem um esforço de acumulação de capital muito superior ao realizado, em média, pelo Sector Público Administrativo nacional. Note-se, mais uma vez aqui, a ocorrência dos efeitos mais agudos na Região Autónoma da Madeira (RAM). Na verdade, enquanto na Região Autónoma dos Açores (RAA) o crescimento desta rubrica de despesas foi, no período de 1990 a 1993, de cerca de 20%, na Madeira foi de mais de 125%.

Particular interesse merece a análise do **défi**ce do SPA. Como vimos, é o financiamento deficitário do orçamento, juntamente com o financiamento através de transferências, que tende a obscurecer o custo real das despesas públicas. Sobretudo no segundo caso, mas em grande medida também no primeiro, quem acaba por suportar este custo não é a entidade que decide a despesa. Por isso se viola o princípio da correspondência¹¹ e se cria uma distorção favorável

¹¹Vidé página 23.

Quadro 2:

Despesas com Pessoal do Sector Público Administrativo

	1990	1991	1992	1993
Despesas com Pessoal/PIB (%) :				
Açores	16.0	18.2	19.5	21.1
Madeira	17.2	18.9	19.9	20.6
Total Nacional	12.3	13.1	13.7	13.9

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 3:

Despesas de Investimento do Sector Público Administrativo

	1990	1991	1992	1993
Despesas de Capital/PIB (%):				
Açores	15.9	15.0	14.3	13.7
Madeira	10.7	11.1	11.8	17.2
Total Nacional	5.9	6.3	6.7	7.5

Fonte: Ministério das Finanças

ao crescimento excessivo do sector público regional. O Quadro 4 apresenta a evolução do saldo global, corrente e primário do SPA regional, bem assim como os correspondentes valores nacionais.

Podem notar-se os valores mais elevados do défice global quer nos Açores quer na Madeira, em 1993, ultrapassando ambos os 8% do PIB regional. Por razões atrás já assinaladas, estes valores estão, em alguma medida, a dificultar o processo de convergência nominal do país no que toca ao critério dos défices públicos. Também pelo risco de esse contributo *externo* negativo exercido no resto do país poder vir a agravar-se, se torna importante disciplinar a dinâmica futura dos défices.

Em ligação com o problema do financiamento deficitário das

Quadro 4:
Saldos do Sector Público Administrativo (%PIB)

	1990	1991	1992	1993
Saldo Global:				
Açores	-4.8	-3.1	-2.3	-8.4
Madeira	-28.9	-0.7	0.3	-8.2
Total Nacional	-5.5	-6.6	-3.3	-7.2
Saldo Corrente:				
Açores	-6.3	-6.3	-5.1	-9.1
Madeira	-28.4	-1.2	-0.2	-4.0
Total Nacional	-1.8	-2.3	0.1	-2.9
Saldo Primário:				
Açores	-3.4	-1.2	0.0	-5.4
Madeira	2.2	7.0	8.5	-0.6
Total Nacional	2.2	0.6	2.6	-1.4

Fonte: Ministério das Finanças

RAs surgem duas questões que merecem ser referidas. A primeira prende-se com a evolução da Dívida Pública que, como valor acumulado, de algum modo há de reflectir a história passada dos défices. A outra respeita à receita dos impostos e, muito particularmente, por razões que adiante serão indicadas, às receitas do IVA.

Começando pela primeira, o Quadro 5 explicita a evolução da **Dívida Pública** nas RAs. Para o ano de 1993, a Dívida da RAA atingia 74.7 milhões de contos, correspondendo a um rácio de cerca de 37% do PIB regional. Nesse mesmo ano, a Dívida da RAM ascendia a 111.6 milhões de contos, que representa cerca de 51% do PIB regional. Note-se a deterioração rápida deste rácio, no caso dos Açores, de 1992 para 1993. De facto, a Dívida Regional aumentou nesse ano em cerca de 24 milhões de contos nos Açores e 12 milhões na Madeira. A agudização recente deste indicador regional, também ele com reflexo no processo de convergência no-

Quadro 5:

Dívida Pública Directa Bruta

	1990	1991	1992	1993
Dívida/PIB (%) :				
Açores	23.1	24.6	25.9	36.6
Madeira	62.4	56.4	47.8	51.2
Total Nacional	67.7	69.4	61.7	67.3

Fonte: Ministério das Finanças

minal do país como um todo, reforça a necessidade urgente de um quadro de disciplina financeira.

Consideremos agora o lado das **receitas fiscais**. O Quadro 6 põe em evidência a importância da tributação indirecta em ambas as RAs. Na verdade, essa tributação origina uma receita quase dupla da correspondente à dos impostos sobre o rendimento e património.

Quadro 6:

Estrutura da Tributação

	1990	1991	1992	1993
T.Directa/PIB(%) :				
Açores	7.7	7.7	8.1	7.5
Madeira	7.3	8.6	10.3	8.8
Total Nacional	8.3	9.1	10.0	9.1
T.Indirecta/PIB(%) :				
Açores	15.3	14.7	16.5	15.4
Madeira	15.8	16.4	18.8	17.5
Total Nacional	13.6	13.1	13.9	13.0

Fonte: Ministério das Finanças

Para o mais elevado peso relativo da tributação indirecta no

total da tributação das RAs terão contribuído dois factores:

Por um lado, a tributação directa, tanto em sede de IRS como de IRC, estará previsivelmente abaixo da que resultaria de uma imputação às RAs da fracção das receitas globais destes impostos que lhes seria devida de acordo com o produto gerado na Região ('princípio da territorialidade'). Isso decorre do facto de algumas empresas com agências regionais nas RAs terem a sua sede no Continente¹². Tal imputação não estaria, todavia, em conformidade com o 'princípio da residência', tradicionalmente adoptado a nível internacional, princípio cuja adopção conduziria a uma situação próxima da actual.

Por outro lado, e no sentido oposto, a forma como é imputado o IVA às RAs permite uma substancial majoração da receita que recebem relativamente à que lhes seria efectivamente devida. Essa forma de imputação ilustra aliás, de forma paradigmática, como os actuais procedimentos orçamentais, por assentarem num sistema inadequado de incentivos, se revelam desajustados à realização da disciplina financeira. Por se tratar de uma das receitas fiscais com maior expressão quantitativa, afigura-se-nos de interesse uma clarificação breve deste ponto, reservando para o Anexo D a sua análise mais detalhada.

De acordo com as regras actuais, a receita do IVA está centralizada no Continente. Transfere-se depois uma parte desta para as RAs, com base numa fórmula que lança mão da capitação nacional do IVA e da população residente na respectiva RA. Em termos simples a transferência a efectuar, seja TR^{RA} , vem determinada por:

$$TR^{RA} = \frac{IVA^N}{N^N} \cdot N^{RA}$$

em que IVA^N representa a receita global do IVA e N^{RA} e N^N a população da Região Autónoma e da totalidade do território

¹²Sobre este problema, no caso da RAA, veja-se: *Análise do Potencial Fiscal Endógeno da Região Autónoma dos Açores*, Universidade dos Açores e Ernst & Young (1994).

nacional, respectivamente.

A fórmula visa aparentemente obter uma aproximação à receita própria da RA, isto é, à receita do IVA que a RA arrecadaria se cobrasse e retivesse directamente a totalidade do imposto gerado na região. E, na sua lógica, tem implícita a hipótese de uma capitação do imposto na RA idêntica à que se verifica no resto do território nacional. Mas, esta hipótese é manifestamente inadequada por duas ordens de razões:

- Em primeiro lugar, por virtude da disparidade entre as **bases de incidência**. Com efeito, a base de incidência do IVA é, fundamentalmente, o Consumo agregado. Ora a capitação do Consumo agregado na RA é inferior à da totalidade do território nacional. Daí que o uso daquela fórmula atribua, por esta via, à RA uma receita superior à que lhe seria estritamente devida. Há pois aqui um subsídio implícito.
- Em segundo lugar, por virtude da disparidade entre **taxas**. Com efeito, as taxas do IVA praticadas nas RAs são substancialmente inferiores às do resto do país. Como a fórmula usa implicitamente as taxas do resto do país, daí que, também por esta via, se credite as RAs por uma receita superior à devida.

Tem-se, pois, aqui outro subsídio oculto. Com uma agravante neste caso. Como a transferência TR^{RA} para a RA não depende das taxas cobradas regionalmente, mas unicamente das taxas aplicadas no resto do país, existem claros incentivos para que as autoridades regionais procurem pressionar no sentido da fixação do valor das suas taxas no nível mais baixo possível, de preferência zero, pois assim maximizam o valor do subsídio implícito¹³.

Esta faceta do actual regime fiscal não pode deixar de causar preocupação pelos reflexos negativos que determina, quer no plano da disciplina financeira, quer no plano da transparência do sistema,

¹³Para uma clarificação algébrica destes aspectos veja-se o Anexo D.

uma vez que se trata de subsídios que não surgem de uma forma clara e explícita.



5 Uma Proposta: Princípios Genéricos.

Um quadro de disciplina financeira surge como um instrumento essencial à realização dos objectivos básicos da descentralização. No entanto, o simples enunciado destes objectivos genéricos não é, em regra, só por si suficiente para seleccionar, de entre as múltiplas possíveis alternativas, o modelo de disciplina mais adequado. Existem ainda, por assim dizer, muitos graus de liberdade por onde optar. Por essa razão, e no sentido de progressivamente delimitar o núcleo de soluções que se afiguram de maior interesse, pareceu útil abordar, numa aproximação preliminar, um conjunto de princípios a que o modelo final deveria atender. São esses princípios que se passam de imediato a expôr :

- **Não-ruptura.** Pretendeu-se que, dos efeitos da aplicação da proposta não decorresse, no período inicial de impacto, uma restrição de tal modo difícil de cumprir por parte das RAs que logo aí pudesse ficar comprometida a credibilidade e viabilidade da sua implementação subsequente.

Um ponto de particular importância na incidência deste princípio geral respeita à situação inicial da Dívida Pública das RAs, isto é, da situação existente no momento em que entrassem em vigor as regras sugeridas na presente proposta. Será, na verdade, difícil às RAs financiarem só por si, através do recurso aos meios financeiros regulares próprios previstos na proposta, o serviço da Dívida Pública que actualmente existe, dados os elevados montantes em jogo (nomeadamente no caso da RAM, onde a Dívida rondará os 51% do PIB).

De igual modo, a transição proposta no lado das receitas fiscais deverá reflectir também, no curto prazo, idêntica preocupação de evitar uma ruptura abrupta na restrição orçamental.

Torna-se, pois, necessário que a proposta comporte medidas iniciais, de carácter excepcional, susceptíveis de viabilizarem

a operacionalidade da subseqüente disciplina, a ser aplicada regularmente período a período.

Pretende-se assim salvaguardar a **credibilidade** global do programa ao remover um obstáculo que poderia, logo de início, comprometer a sua eficácia futura.

- **Conformidade.** Pretendeu-se assegurar a conformidade das soluções propostas com o enquadramento geral do Tratado da União e, muito particularmente, com os compromissos e obrigações daí decorrentes. Isso significa, em primeiro lugar, que não só não deverá existir incompatibilidade entre a proposta e os objectivos económicos consagrados no Tratado como, pelo contrário, se espera que da aplicação da proposta resulte uma contribuição positiva para a realização desses objectivos.

Em segundo lugar significa que as soluções específicas contidas na proposta procuraram ter em conta um cenário que, na perspectiva da integração, fosse considerado realista, nomeadamente quanto à mobilidade relativa das bases da tributação.

- **Unidade da Relação Financeira.** Este princípio pretende, em primeiro lugar, que a restrição orçamental seja definida de modo **global**, isto é, que abranja a totalidade das transferências públicas do Centro para as RAs. Ele surge em resultado do receio, fundamentado na experiência histórica de outros países, de que a imposição de regras disciplinadoras no Orçamento favoreça o fenómeno da *desorçamentação*, isto é, a transferência de fluxos financeiros do Orçamento para outras entidades, sejam elas Fundos e Serviços Autónomos ou Empresas Públicas, que possam escapar a essa disciplina.

Em segundo lugar, e igualmente no sentido de unificar e limitar o valor global dos compromissos e responsabilidades assumidos pelo governo Central uma vez iniciada a implementação da reforma, deverá esta, nas suas regras, estabelecer a proibição de concessão de qualquer aval relativo

a dívida adicional das RAs¹⁴.

Em terceiro lugar, este princípio requer, para a sua eficácia operativa, a existência de uma entidade única, capaz de coordenar e controlar a totalidade dos fluxos financeiros a transferir para as RAs por conta da dotação global definida. Esta **monitorização centralizada** é, antes que tudo, um imperativo de transparência em relação ao valor dos recursos a atribuir às RAs. É indispensável que a Região e o resto do país conheçam exactamente esse valor. É também um imperativo de racionalidade e eficiência do sistema, dado que a dispersão da informação relativa a esses fluxos tende a torná-lo mais vulnerável a pressões de grupos de interesses particulares¹⁵.

- **Flexibilidade condicionada.** Um dos atributos essenciais do modelo de descentralização a propôr é o que dá à Região a possibilidade de alargar ou expandir as suas despesas. Isto é, uma vez definido o montante global de recursos a transferir do Centro, a restrição orçamental da Região não deverá, por esse facto, ficar rigidamente fixada e determinar assim, de forma taxativa, o nível das despesas públicas. Pelo contrário, a Região deverá manter **flexibilidade** de decisão nesta matéria, retendo consigo o poder de fixação do nível da despesa pública. Ao fim e ao cabo, essa flexibilidade não é mais do que o corolário lógico do exercício da autonomia regional e, quanto a nós, constitui um traço desejável de qualquer projecto de descentralização financeira.

Simplesmente o uso dessa flexibilidade de decisão deverá estar necessariamente associado ao **princípio da correspondência**¹⁶. Isto é, a flexibilidade de decisão em matéria

¹⁴Esta preocupação constava já do Protocolo Financeiro celebrado em 1989 com a RAM.

¹⁵Para uma posição semelhante, em defesa da necessidade de uma entidade coordenadora, veja-se Albano Santos, *A Questão da Coordenação da Actividade Financeira dos Serviços Centrais do Estado nas Regiões Autónomas*(1992).

¹⁶Vidé pag. 23 e segs.

de despesa pública deverá estar rigorosamente **condicionada** pela assunção integral, por parte da RA, do custo marginal respectivo. Por conseguinte, definido o valor das transferências a efectuar do Centro para a RA, deverá subsistir a partir daí a possibilidade de a Região expandir (ou contrair) o nível da despesa pública, **desde que o faça através do aumento(diminuição) dos impostos, correntes e futuros, cuja fixação e receitas são atribuídas às RAs.** Admitem-se, pois, apenas variações que não impliquem transferências ou endividamento adicionais do Centro.

Este princípio é um dos pilares essenciais da proposta, porque visa conciliar a autonomia de decisão em matéria de despesa pública, própria de um regime democrático, com a necessária responsabilização decorrente da obrigação de internalizar, na margem, a integralidade dos custos respectivos. Esta é, quanto a nós, a forma mais adequada, quiçá única, de introduzir incentivos correctos no processo de descentralização financeira.

- **Penalizações rectificativas.** O não cumprimento da disciplina imposta pelas regras estabelecidas, nomeadamente quando, por não observância do princípio anterior, sejam excedidas as restrições à despesa, deve desencadear, em circunstâncias a esclarecer adiante, um mecanismo automático de penalização, que represente um desincentivo à sua violação deliberada. Esse mecanismo de penalização deverá, no mínimo, comportar um efeito rectificativo, procurando repor a trajectória da situação financeira antes de ocorrer a violação das regras. Para esse fim a proposta prevê, à semelhança aliás do que sucede com procedimentos orçamentais adoptados em outros países¹⁷, cláusulas de **sequestro** automático das verbas que excedam a restrição orçamental original por violação do princípio da flexibilidade condiciona-

¹⁷A actual experiência orçamental americana, através de *sequestration procedures*, é um caso em ordem. Vidé *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1994-1998.*, CBO.(1993)

da.

Note-se que as cláusulas de sequestro são tanto mais necessárias no presente modelo quanto este, ao contrário de outras propostas¹⁸, não prevê limites taxativos no lado das despesas. Isto é, a disciplina financeira é estabelecida não pelo lado dos gastos mas pela paridade entre benefício e custo marginal requerida pelo princípio da correspondência. Para que a credibilidade deste princípio não possa ficar em causa, há pois que garantir que qualquer excesso de despesa que o viole fique automaticamente sujeito a um processo rectificativo capaz, no mínimo, de restaurar a situação inicial.

- **Cláusula escapatória.** A proposta deve prever um regime de exceção, isto é, a possibilidade de derrogação das regras em circunstâncias consideradas verdadeiramente excepcionais. A caracterização dessas circunstâncias seria efectuada ou através de um enunciado taxativo das situações específicas em que se aplicaria (e.g: catástrofes naturais, perturbações económicas internacionais, etc.), e/ou através da definição de requisitos processuais especiais na decisão que identifica essas situações, como por exemplo a exigência de uma maioria qualificada. Aqui, o propósito central é o de tornar a disciplina financeira tanto quanto possível imune a pressões políticas de âmbito mais restrito ou com maior motivação conjuntural.

¹⁸Foi o que sucedeu nomeadamente no *Protocolo de Recuperação Financeira* de 1989 celebrado com a RAM, em que se estabelecia explicitamente o limite de 1% ao crescimento das despesas correntes.

6 Uma Proposta: Modelo Específico.

O presente estudo procura equacionar as relações financeiras entre o Centro e as Regiões Autónomas, dentro de um quadro de disciplina financeira. O objectivo desta secção é o de, em termos esquemáticos, avançar com uma proposta concreta de modelização da disciplina financeira das RAs, proposta que nos surge como susceptível de satisfazer os objectivos fundamentais da descentralização.

Esta proposta procura, explícita ou implicitamente, atender às preocupações essenciais anteriormente expressas sobre o problema da descentralização e vertidas, nalguns casos, sob a forma de princípios a observar. Dada a considerável generalidade com que esses princípios foram enunciados, não representará, possivelmente, o modelo ora proposto a única concretização compatível com tais princípios. Mas, afigura-se-nos que ele constituirá em qualquer caso uma referência de particular interesse no escrutínio das soluções capazes de viabilizarem uma evolução financeira das RAs num quadro aceitável de sustentabilidade.

6.1 Esquema

Em termos simples, a restrição orçamental de uma RA pode ser esquematizada na seguinte conta T:

$G \left\{ \begin{array}{l} GC \\ GK \end{array} \right.$	T
rB	TRF
	ΔB

onde, no lado esquerdo, G indica as despesas públicas primárias, subdivididas entre despesas correntes, GC , e de capital, GK . Por

sua vez, rB indica as despesas com o pagamento de juros. No lado direito indicam-se os três principais meios de financiamento: as receitas fiscais T , as transferências do Centro, TRF , e o endividamento ΔB .

Pretende-se, com a presente proposta, que o valor das transferências seja, neste quadro, um elemento **exógeno**. Isto é, o valor de TRF deve ser estabelecido com base em critérios **objectivos**, adiante explicitados e, uma vez fixado para cada período, deve permanecer absolutamente inalterado nesse período¹⁹.

A determinação anual do valor das transferências é feita através de uma fórmula, adiante designada por **função transferência**, que visa relacionar o montante a transferir com os factores que, do ponto de vista operacional, surgem habitualmente como os mais apropriados para se atender aos objectivos da equidade e eficiência.

Uma vez fixado exogenamente o montante das transferências TRF , restam à RA as receitas próprias da tributação T e o endividamento.

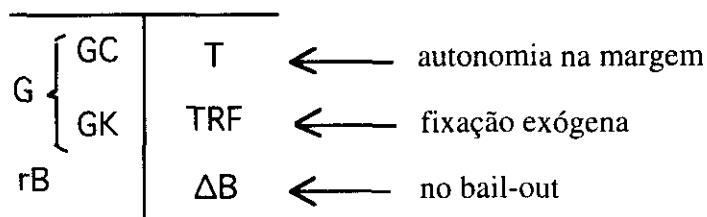
Relativamente às primeiras, deverá a RA dispôr de alguma autonomia quanto à manipulação das taxas de certos impostos, que tenham algum significado quantitativo. Assegurar-se-ia, assim, a necessária componente de 'flexibilidade' que se defendeu no princípio da **flexibilidade condicionada** (v. p. 41, acima). Adiante se sugere, tendo em vista esse objectivo, a atribuição à RA das receitas do IVA e do poder de fixar as respectivas taxas. Estas ficariam sujeitas a limites inferiores e ainda a regras que estipulassem, nomeadamente, as respectivas bases de incidência. Apresentam-se, simultaneamente, os resultados de simulações em que as taxas regionais do IVA, no uso desse poder, são ajustadas em relação aos níveis actuais. A alternativa de atribuir autonomia

¹⁹Em rigor, só deverá poder ser alterado perante circunstâncias verdadeiramente excepcionais (catástrofes, grave crise internacional, etc) que estejam explicitamente previstas numa *cláusula escapatória* a definir de forma jurídica apropriada (veja-se p. 43).

fiscal em matéria de tributação do rendimento afigurar-se-ia mais problemática em virtude das maiores facilidades de arbitragem que existem neste contexto.

A hipótese de recurso ao endividamento, como meio de financiamento das RAs, não é excluída na presente proposta. Simplesmente, numa linha de coerência com o que atrás se defendeu a propósito da necessidade de, na margem da decisão, imputar o custo a quem beneficia (princípio da correspondência), deve-se assegurar que fica absolutamente vedada ao Centro a possibilidade de avocar a responsabilidade pelo serviço da dívida contraída pela RA.²⁰

Em síntese, propõe-se, pois, o seguinte esquema geral de determinação da restrição orçamental da RA:



Dado o relevo que as transferências assumem nesta restrição, importa clarificar a forma que se propõe para a sua determinação, o que se faz seguidamente.

6.2 Função Transferência

Um aspecto central na definição das relações financeiras entre a Administração Central e as Administrações Regionais, respeita

²⁰Veja-se a cláusula de **no bail-out**, p. 26. Será necessário distinguir aqui a situação da dívida inicial, a que vem de trás, e sobre a qual possam existir já compromissos específicos, da dívida a contrair no futuro, após o início da implementação de uma reforma como a que presentemente se sugere.

à determinação dos montantes a transferir. As regras a considerar para a determinação das transferências devem, em conformidade com o anteriormente exposto, respeitar o princípio da correspondência (ver secção 3) e o princípio da unidade da relação financeira (ver secção 4).

De acordo com o princípio da correspondência entre os dois lados da restrição orçamental, as Regiões Autónomas devem enfrentar a integralidade do custo relativo a projectos de despesa que podem decidir discricionariamente. Só assim pode ser assegurado o confronto entre o benefício (do lado da despesa) e o custo (do lado do financiamento).

O princípio da unidade da relação financeira, por sua vez, sugere que o âmbito coberto pelas regras a aplicar à determinação das transferências deve ser tão amplo quanto possível. Isto é, deve cobrir não só o sub-sector Administração Regional, mas igualmente os outros sub-sectores do Sector Público Administrativo Regional. Se tal for viável, deverá cobrir ainda a actividade explicitamente ou implicitamente subsidiada de empresas públicas na região.

O princípio da correspondência impõe que as transferências sejam determinadas **ex-ante** e, portanto, independentes, nomeadamente, das decisões de despesa das Regiões Autónomas. O princípio da unidade da relação financeira impõe a determinação, pela função de transferência, do **total** do montante a transferir do Centro para as Regiões Autónomas.

De um ponto de vista técnico é importante que a função transferência reúna os seguintes atributos:

- Seja determinada de forma relativamente **simples**.
- Seja baseada em informação disponível **antes** do período orçamental a que respeita.
- Possua elevada **estabilidade**.

A questão da disponibilidade de informação é crucial sendo

justificável o investimento na obtenção atempada de dados de elevada qualidade. Tal investimento deveria realizar-se no quadro do Sistema Estatístico Nacional.

Os factores de que depende o volume global de transferências, isto é, os argumentos da **função transferência**, visam tanto quanto possível a realização dos objectivos de eficiência e equidade atrás enunciados. Não existindo uma fórmula única, universalmente aceite, é, no entanto, comum nas aplicações empíricas da descentralização, que as transferências do Centro para as Regiões (ou outros aspectos de relações financeiras de carácter territorial) tenham em conta o PIB per capita, a população e a diferença dos custos de vida. Uma forma para a função de transferência que atende á estes importantes elementos seria pois:

$$\text{TRF} = \text{trf} \left(\frac{\text{PIB}_{pc}^R}{\text{PIB}_{pc}^{TT}}; \frac{\text{Pop}^R}{\text{Pop}^{TT}}; \text{ICVR}; t \right) \times \text{PIB}^{TT}$$

em que PIB_{pc}^R representa o PIB regional per capita, PIB_{pc}^{TT} o PIB per capita do território nacional; Pop^R representa a população da região, Pop^{TT} o total da população no território nacional; ICVR representa o índice de custo de vida relativo entre a região e o total nacional; PIB^{TT} representa o PIB total sobre o território nacional e, finalmente, t representa o tempo.

Antes de considerar individualmente cada um destes factores, importa sublinhar um ponto relevante: A evolução, ao longo do tempo, dos valores dos argumentos da função permitirá traçar uma **trajectória** dinâmica para TRF. Mas, o **nível absoluto** dessa trajectória, isto é, o valor específico das transferências a realizar em cada período financeiro, só poderá ser determinado depois de se fixar ou calibrar um **valor inicial** a partir do qual se desenvolva posteriormente a referida dinâmica. Este nível inicial deverá, por sua vez, ser escolhido de modo a reflectir não só uma atribuição adequada de funções às RAs (objectivo da eficiência), como ainda as considerações julgadas relevantes quer no plano da equidade (objectivo da equidade), quer no plano da operaciona-

lização do princípio da não-ruptura²¹. Como parecerá evidente, estas últimos aspectos irão necessariamente requerer, dada a sua natureza específica, uma significativa componente política no processo de decisão.

Em suma, a formulação adoptada permitirá, pela fixação criteriosa de um **nível absoluto** de transferências num momento inicial, exprimir a influência de factores reputados relevantes no plano da eficiência e da equidade (como seja, por exemplo, o caso de condições orográficas específicas). Todavia, sendo fundada a presunção de razoável constância ou estabilidade ao longo do tempo desses factores ou condições, não se tornará estritamente necessário inclui-los, de forma explícita, como argumentos da função transferência.

O primeiro argumento da função, o rácio entre o produto regional per capita e o produto per capita, para o total nacional pode encarar-se como um índice de prosperidade relativa. Deste modo quanto menor este rácio, maior deverá ser o montante a transferir. Presentemente este rácio é consideravelmente inferior a um, quer para a Região Autónoma dos Açores, quer para a Região Autónoma da Madeira. No quadro de um processo de convergência real bem sucedido (“catching-up”) este rácio deverá crescer, em média, no longo prazo. À medida que este rácio for crescendo, a necessidade de apoiar o processo de convergência real através de transferências irá diminuindo, o que fundamenta, em termos dinâmicos, a relação negativa entre o montante a transferir e este argumento da função.

Põe-se evidentemente aqui a questão do cálculo específico deste rácio, para efeito de implementação da fórmula. Para responder a esta questão, as considerações decisivas dizem respeito à disponibilidade de informação e à sua estabilidade. Quanto ao primeiro aspecto, é crucial que o rácio dependa de informação **pré-datada**, de forma a poder ser usada em tempo útil na pla-

²¹Veja-se p. 39

nificação orçamental. Quanto à segunda, é aconselhável o uso de **médias plurianuais**. Uma solução de interesse apontaria, por exemplo, para a utilização de uma *média móvel de cinco anos, terminando dois anos antes do período a que se refere a transferência a determinar*. Assim, a transferência a realizar em 1997, dependeria da média dos rácios entre os produtos per capita no período 1991-1995.

Seria, finalmente, necessário considerar as regras a aplicar em caso de descontinuidade dos critérios ou mudança de base estatística. Este aspecto afigura-se ser tanto mais importante quanto a qualidade das estimativas do PIB regional parece ser, neste momento, precária.

O segundo argumento da função, o rácio entre a população da região e a população no total do território nacional identifica o peso relativo dos beneficiários das transferências consideradas. Quanto maior a população relativa, maior deverá ser o montante a transferir. Para o cálculo específico do rácio da população são válidas as considerações apontadas acima para o PIB per capita. Nestas condições parece razoável propôr-se exactamente a mesma solução. Isto é, a consideração de uma *média móvel de cinco anos, terminando dois anos antes do período a que se refere a transferência a determinar*.

O terceiro argumento, o índice relativo do **custo de vida**, influencia de forma positiva a transferência. Isto é, quanto maior for o custo de vida relativo nas regiões, por reflexo dos **custos de insularidade**, maior o montante a transferir. Também para esta variável se poderia considerar uma média móvel de cinco anos, terminando dois anos antes do período a que se refere a transferência a determinar. A adopção do mesmo período de referência para todas as variáveis permite simplificações de interesse na função acima indicada. Por exemplo, a consideração simultânea do rácio do PIB per capita e do índice relativo de custo de vida permite considerar um rácio de PIB per capita, em **paridades do poder de compra**, indicador tradicional no quadro da coesão económica

e social a nível comunitário.

A inclusão da variável **tempo** permite representar, se necessário, a presença de arranjos não permanentes na formulação.

Note-se, finalmente, que a função $\text{trf}(\cdot)$ aparece multiplicada pelo PIB global do território nacional. Este funciona como uma **variável de escala**. Isto é, mesmo que se mantenham invariáveis ao longo do tempo os argumentos da função $\text{trf}(\cdot)$ (os rácios dos PIB per capita, da população, o índice relativo do custo de vida, etc), o simples crescimento do PIB global em resultado do fenómeno do desenvolvimento económico determinará um concomitante aumento do valor absoluto das transferências. A variável de escala a considerar aqui poderia ser o PIB nominal incluído no relatório que acompanha o Orçamento do Estado para o ano em causa.

Por último, importa sublinhar que o princípio da unidade da relação financeira implica que a função transferência determine o montante **total** das transferências, explícitas ou implícitas. Isso implica que, *quaisquer montantes de transferências (ou custos) pré-fixados*²² *deverão ser deduzidos ao montante total a transferir*. Particularmente relevantes são, neste sentido, os compromissos pluri-anuais (dando lugar a transferências com o mesmo carácter) e, por exemplo, os custos associados com a cobrança de impostos. A variável residual a considerar será, naturalmente, o montante de transferências correntes.

²²Isto é, determinados exogenamente, por um processo alheio à presente fórmula.

7 Simulações Ilustrativas.

7.1 Nota preliminar

Apresenta-se seguidamente um conjunto de simulações numéricas sobre a evolução da situação financeira nas RAs. Assinale-se, desde já, que o propósito aqui é meramente ilustrativo. Com efeito, o presente estudo não pretende constituir um programa de consolidação orçamental para as Regiões. Tal programa representaria um exercício equivalente ao da elaboração do conjunto de orçamentos regionais, para os anos em análise, e requereria outros meios de investigação. Excederia, em qualquer caso, o objectivo central fixado originalmente ao presente estudo que era o de propor um quadro global de disciplina das relações financeiras com as RAs.

7.2 Exemplo 1 - Manutenção da actual evolução

Interessará, antes de mais, ter uma ideia sobre a evolução da situação financeira das Regiões num cenário de **inércia**, isto é, num cenário base que contemple simplesmente a dinâmica orçamental implícita na manutenção das políticas actuais. As hipóteses subjacentes a este cenário são as seguintes:

- O PIB de cada RA tem uma evolução idêntica à do PIB nacional. Este, por sua vez, evolui de acordo com o cenário, indicado no Quadro 7, de convergência real e nominal da economia portuguesa no âmbito da União Europeia.
- As receitas dos impostos sobre bens e serviços e as outras receitas correntes crescem à mesma taxa que o Consumo Privado, em termos nominais, salvo o Imposto do Selo e o Imposto sobre o Consumo de Tabaco;
- As despesas correntes evoluem em paralelo com o PIB nominal, exceptuando as despesas com juros que são condi-

Quadro 7:

Taxas de crescimento do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999
PIB real	3,0	3,5	4,0	4,3	4,3
PIB nominal	8,6	8,5	8,0	7,6	7,3

cionadas pelo comportamento do stock da dívida e da taxa de juro nominal;

- As receitas e despesas de capital crescem à mesma taxa que as transferências da Comunidade previstas no Plano de Desenvolvimento Regional (PDR);
- As transferências crescem, na parte de capital, com base nas taxas de crescimento do PDR, e na parte corrente, com base na taxa de crescimento do Consumo Privado.

Os Quadros 8 e 9 apresentam a trajectória do rácio do défice global no PIB e da dívida pública no PIB, neste cenário.

No caso dos Açores, como se pode ver, a manutenção da trajectória actual conduz, no que toca ao défice, a um aumento de 0,5 pontos percentuais do PIB, no período 1995-99.

Quadro 8:

SalDOS e Dívida do SPA nos Açores

em percentagem do PIB regional

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Défice Primário	5,4	3,1	3,3	3,5	3,6	3,7	3,8
Défice Global	8,4	6,3	6,8	7,0	7,0	7,1	7,3
Dívida Pública	36,5	40,6	44,2	47,8	51,3	54,8	58,4

De notar, ainda neste período, a manutenção de um défice primário que cresce em todos os anos e que ultrapassa o valor

Quadro 9:
Saldos e Dívida do SPA na Madeira

	em percentagem do PIB regional						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Déficé Primário	3,4	0,5	1,0	1,5	1,9	1,9	1,7
Déficé Global	8,2	5,8	6,8	7,7	8,5	9,3	10,0
Dívida Pública	51,2	53,9	56,5	59,8	63,8	68,6	73,9

necessário para a estabilização do rácio da dívida no PIB regional. Este rácio evidencia a pressão no sentido crescente provocada pelo déficé. Ele cresce cerca de 3,5 pontos percentuais, por ano, neste período, subindo, assim, de 40,6% em 1994 para 58,4% em 1999.

De referir que a taxa de juro implícita da dívida pública da RAA é relativamente baixa. A explicação deverá residir no facto de parte significativa da dívida da Região ter sido contraída junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), a taxas de juro abaixo das prevalecentes no mercado. Assim, no caso da RAA, existem anos em que a taxa de juro implícita na dívida é inferior à taxa de crescimento da economia. Embora esta situação não pareça sustentável a prazo²³ mesmo para uma pequena economia como a açoreana, seria com ela possível manter ou mesmo reduzir, nos anos em que se verifica, o rácio da dívida no PIB com um déficé primário. No entanto, o déficé primário não é suficientemente pequeno para que tal aconteça.

No caso da Região Autónoma da Madeira a evolução é menos favorável do que no caso da RAA. Factor crucial para a diferença é o valor mais elevado do rácio da dívida pública no momento inicial. No mesmo sentido actua o valor elevado de taxas de juro reais do endividamento da Região Autónoma da Madeira, a que poderá não ser alheia uma diferente avaliação do risco por parte dos prestamistas. O déficé em percentagem do PIB cresce, assim,

²³Se a situação fosse sustentável a prazo, seria possível manter sistematicamente o consumo superior ao rendimento.

ao longo do período 1995-99 até atingir 10 por cento em 1999. De acordo com este cenário o rácio da dívida pública no PIB cresceria mais de 5 pontos percentuais entre 1998 e 1999, para atingir quase 74 por cento.

Em qualquer dos casos, a situação aparece, assim, como **insustentável** neste cenário de políticas inalteradas²⁴. A questão importante que se coloca é, pois, a de saber se existe alguma política compatível com as propostas incluídas neste estudo que garanta a sustentabilidade. A resposta é afirmativa: de facto, mesmo mantendo a tendência actual das transferências do Centro para a Região Autónoma dos Açores e das outras receitas do SPA regional, poder-se-ia garantir a sustentabilidade através de um corte suficientemente profundo das despesas ou através de um aumento equivalente das outras receitas.

7.3 Exemplo 2- Uma aplicação da Função Transferência

Como foi já assinalado, uma regra de transferência como a proposta no texto permite traçar uma **trajectória**, ao longo do tempo, para o valor das transferências do Centro para as Regiões. Uma vez determinada a trajectória, o **nível absoluto** (das transferências) é obtido pela fixação ou calibração de um **valor inicial** para as transferências. Este, no entanto, importa sublinhá-lo de novo, apenas poderá ser determinado ao nível da decisão política.

Supõe-se, assim, no presente exemplo, que o valor transferido em 1993 reflecte implicitamente uma decisão deste tipo, quanto ao **nível** de transferências. Como no médio-prazo não são previsíveis alterações significativas nos rácios determinantes da função transferência, admite-se neste cenário que o valor destas, em percenta-

²⁴Insustentável no sentido de conduzir a rácios da Dívida Pública em percentagem do PIB que são claramente incompatíveis com um quadro de estabilidade.

gem do PIB regional, se mantenha constante nos restantes anos do horizonte da simulação (isto é, 21,7 e 21,4 por cento dos PIBs regionais, respectivamente, nos Açores e na Madeira).

Os Quadros 10 e 11 retratam a evolução da situação financeira nesta hipótese de estabilização do rácio das transferências do Centro para a RAA e RAM em relação ao PIB ao nível de 1993. Como se pode observar, ocorrerá uma deterioração rápida das situações dos Açores e da Madeira, com um agravamento de todos os indicadores orçamentais das Regiões.

Quadro 10:

Saldos e Dívida do SPA nos Açores Transferência constante

	em percentagem do PIB regional						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Déficit Primário	5,4	6,6	6,8	7,5	8,2	9,1	10,0
Déficit Global	8,4	9,8	10,6	11,6	12,4	13,5	14,8
Dívida Pública	36,5	44,1	51,2	58,9	67,0	75,7	85,3

Quadro 11:

Saldos e Dívida do SPA na Madeira Transferência constante

	em percentagem do PIB regional						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Déficit Primário	3,4	3,6	3,8	4,5	5,2	5,7	6,2
Déficit Global	8,2	8,9	12,4	11,6	13,2	15,0	17,0
Dívida Pública	51,2	56,9	62,5	69,3	77,4	86,9	98,0

Torna-se patente que a **manutenção do nível de transferências, sem mais alterações na política orçamental das Regiões, não é compatível com a sustentabilidade orçamental destas.** É de referir que a rápida deterioração dos saldos e da dívida resulta, em grande medida, do crescimento mais rápido da transferência implícita no déficit da Segurança Social de cada

uma das Regiões, fazendo diminuir o conjunto das restantes transferências, de molde a manter o peso do total no PIB regional. Este cenário mostra que **a sustentabilidade das posições orçamentais das Regiões exige alterações profundas do lado das receitas fiscais e/ou das despesas, ou, em alternativa, um importante aumento relativo das transferências do Centro para as Regiões.**

7.4 Exemplo 3 - Aumento do IVA nas Regiões

Se cada uma das Regiões suportar o custo integral da sua consolidação orçamental, esta pode ser obtida através de um aumento das receitas próprias ou de uma redução equivalente das despesas.

Num cenário puramente exploratório, com propósito essencialmente heurístico, considerou-se, no caso dos Açores, uma alteração das taxas de IVA para uma taxa uniforme de 22%. Note-se que esta taxa seria compatível com as exigências de harmonização fiscal da Comunidade.

Quadro 12:

Saldos e Dívida do SPA nos Açores Transferências Fixas e Ajustamento no IVA

	em percentagem do PIB regional						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Défice Primário	5,4	6,6	-4,4	-3,6	-2,8	-1,8	-0,9
Défice Global	8,4	9,8	-0,5	-0,4	-0,2	0,4	1,1
Dívida Pública	36,5	44,1	40,1	36,6	33,7	31,7	30,6

Do Quadro 12 pode verificar-se que este ajustamento seria suficiente para obter excedentes primários em todos os anos, havendo, inclusivé, anos com saldos globais positivos. De notar, no entanto que o saldo primário decresce rapidamente. Como já foi explicado, isto parece dever-se ao crescente peso da transferência implícita no défice da Segurança Social no PIB da RAA, que implica uma

redução das restantes transferências, para que o total se mantenha constante, em rácio, relativamente ao PIB regional.

No caso da Região Autónoma da Madeira, a alteração das taxas de IVA requerida para garantir a consolidação orçamental não teria de ser tão radical. De facto, com uma taxa uniforme de 17 por cento obtem-se um saldo primário positivo. Embora não se verifiquem valores positivos para o saldo global, é assegurada uma trajectória decrescente para o rácio da dívida, como pode ser observado no Quadro 13.

Quadro 13:

Saldos e Dívida do SPA na Madeira
Transferências Fixas e Ajustamento no IVA

	em percentagem do PIB regional						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Défice Primário	3,4	3,6	-5,5	-4,7	-3,9	-3,4	-2,9
Défice Global	8,2	8,9	0,8	1,0	1,3	1,8	2,3
Dívida Pública	51,2	56,9	53,3	50,1	47,7	46,1	45,3

A primeira conclusão a retirar deste exercício é a da viabilidade financeira do ajustamento proposto. De facto, a atribuição da responsabilidade pela tributação indirecta às autoridades regionais e a subsequente decisão, por parte destas, de utilizar esse poder para aplicar uma taxa uniforme de IVA, seria suficiente para assegurar uma trajectória controlada para o rácio da dívida pública.

No entanto, a simples utilização das taxas de IVA em vigor no Continente seria por si insuficiente para garantir a estabilização da dívida, o que em certa medida sugere a amplitude do problema financeiro por resolver. Numa tal hipótese, os rácios da dívida pública das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira ultrapassariam os 70 e 80 por cento respectivamente e os défices primários e globais ultrapassariam os 7 e 11 por cento no caso dos Açores e 3 e 12 por cento no caso da Madeira.

Argumentar-se-á, provavelmente, que uma alteração suficiente

das taxas de IVA não seria comportável para as Regiões. Note-se, em qualquer caso, que os mesmos resultados podem ser obtidos com combinações entre **aumentos das receitas e reduções das despesas**, que tenham o mesmo valor das alterações propostas.

Uma solução alternativa, que adiante se examina no Exemplo 5, seria a de partilha dos custos de ajustamento entre as Regiões e o Centro. Antes disso, porém, será porventura útil ponderar uma outra possibilidade.

7.5 Exemplo 4 - Taxas iguais de IVA e perdão de Dívida

Um cenário que, numa perspectiva exploratória, poderá suscitar algum interesse seria aquele em que, por um lado, se estabelecessem **taxas do IVA** nas Regiões **iguais** às do Continente, e, por outro, o Centro concedesse um **perdão da dívida inicial** em montante suficiente para assegurar posteriormente a sustentabilidade. Este cenário comporta, no entanto, uma dificuldade significativa que importa assinalar e que decorre de um traço distintivo já identificado: a muito diferente situação das duas Regiões tanto no que diz respeito ao montante inicial de dívida como às condições de financiamento.

Com efeito, a Região Autónoma dos Açores, segundo os dados disponíveis, tinha, como vimos, em final de 1993, um rácio da dívida no PIB de 36,5%. A taxa de juro real implícita era de 3,8%. A manter-se esta taxa de juro e tomando a projecção da taxa de crescimento real do PIB, em 1999, de 4,3%, os Açores poderiam manter um défice primário de 2,9% conseguir estabilizar a dívida nos 58,4% (valor do cenário base).

Por sua vez, a Região Autónoma da Madeira apresentava, no final de 1993, um rácio total da dívida no PIB de 53,9%, sendo que o Tesouro tinha assumido a responsabilidade pelo pagamento

dos juros de cerca de 33% desta²⁵. A taxa de juro real implícita nesta dívida, segundo os dados disponibilizados, era, em 1994, de 11,5%. Se a Região Autónoma da Madeira fosse responsável pelo pagamento integral dos juros da dívida, para conseguir estabilizá-la em 73,9% (valor do total da dívida no cenário base), teria de obter um saldo primário positivo de 5,3%.

Ora, apesar de a alteração, na Madeira, das taxas do IVA para os valores do Continente permitir obter um saldo primário positivo, este não seria suficientemente grande para conseguir aquela estabilização do rácio da dívida no PIB. A realização de um **bail-out** inicial na Madeira, compreendendo a dívida em que o Tesouro já assumiu 50% dos juros e uma parte da restante dívida da responsabilidade da Madeira, por forma a garantir a sustentabilidade orçamental, teria um valor total de cerca de 88,9 milhões de contos²⁶. Este montante seria, assim, praticamente igual à dívida Açoreana no final de 1994.

Nestes termos, a assunção de dívida necessária para obter a consolidação orçamental na Madeira representaria um valor em manifesta desproporção com o da transferência de recursos para os Açores requerida para garantir uma evolução favorável do rácio da dívida pública nesta Região. Uma solução deste tipo levantaria assim uma séria questão de equidade no tratamento comparativo das duas Regiões.

²⁵O Tesouro assumiu o pagamento de 50% dos juros da dívida da RAM colocada junto do Banco de Portugal.

²⁶Valor não actualizado, isto é, que não considera o factor de desconto intertemporal. Supõe-se que a trajectória das transferências do Centro para a Madeira é a actual.

7.6 Exemplo 5 - Partilha de custos de ajustamento

A escolha da forma de realizar a partilha dos custos de ajustamento entre as Regiões e o Centro é uma decisão de carácter eminentemente político. O exemplo que se passa a expôr representa apenas uma concretização particular entre muitas outras possíveis.

A hipótese examinada foi a de um **aumento das taxas de IVA para os valores do Continente** e, simultaneamente, uma transferência que assegurasse um saldo primário positivo e uma **trajectória decrescente** para a dívida pública.

No caso dos Açores, considerou-se uma transferência suficiente para se obter um saldo primário positivo, na ordem de 1 por cento do PIB regional (ver Quadro 14). A transferência necessária cresce de forma a atingir um valor próximo dos 30 por cento em 1999. Com este saldo primário, a dívida decresce cerca de 1.1 pontos percentuais ao ano. Esta diminuição tão acentuada deve-se, como já foi referido na secção 7.2, ao facto de os Açores beneficiarem de uma taxa de juro muito baixa e, por vezes, inferior à taxa de crescimento do PIB.

Quadro 14:

Saldos e Dívida do SPA nos Açores Ajustamento no IVA e nas Transferências

	em percentagem do PIB regional						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transferência	21,7	21,7	26,6	27,3	28,1	29,0	29,8
Défice Primário	5,4	6,6	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Défice Global	8,4	9,8	2,8	2,5	2,1	1,8	1,6
Dívida Pública	36,5	44,1	43,4	42,6	41,5	40,3	39,2

Note-se que o padrão de transferências é crescente, para o mesmo valor do saldo primário, o que indica a necessidade de algum ajustamento do lado das despesas de forma a estabilizá-las

em rácio em relação ao PIB. Caso contrário, a dependência da Região em relação ao Centro torna-se cada vez maior.

Quadro 15:

Saldos e Dívida do SPA na Madeira
Ajustamento no IVA e nas Transferências

	em percentagem do PIB regional						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transferência	21,4	21,4	25,4	26,1	26,8	27,4	27,9
Défice Primário	3,4	3,6	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3
Défice Global	8,2	8,9	3,0	2,8	2,4	2,4	2,6
Dívida Pública	51,2	56,9	55,4	53,8	52,3	51,0	50,1

O caso da Madeira está apresentado no Quadro 15. O saldo primário positivo de 3,3 por cento do PIB regional permite obter uma trajectória decrescente para a dívida, devendo esta estabilizar, se as condições de financiamento e crescimento do produto se mantivessem²⁷, num valor próximo dos 45,8 por cento do PIB.

Como no caso Açoriano, o peso das transferências do Centro para a Região é crescente, embora atingindo um valor inferior àquele caso, em 1,9 por cento do PIB, no final do de 1999.

²⁷Uma política credível de consolidação, se conhecida pelo mercado, permite, em princípio, obter melhores condições de financiamento.

8 Conclusões

O presente estudo pretendeu trazer uma contribuição preliminar para a análise da descentralização financeira das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. No âmbito do quadro de análise elaborado tornar-se-á possível explorar cenários alternativos, que respeitem igualmente os princípios genéricos de disciplina traçados.

Por outro lado, a extensão natural da análise sugerirá também que, havendo acolhimento às suas principais recomendações no plano da disciplina financeira, estas sejam vertidas num texto normativo apropriado, que espelhe, no plano jurídico, os objectivos, princípios e restrições considerados relevantes.

De qualquer modo, do presente estudo é possível salientar, desde já, algumas conclusões, que seguidamente se passam a sintetizar:

1. Um quadro global de disciplina financeira deve satisfazer um conjunto de princípios genéricos nos quais se destaca, pelo seu especial relevo, o **princípio da correspondência**. De acordo com este princípio, uma vez definido o montante apropriado de transferências do Centro para a RA, esta deve, a partir daí, suportar o **custo marginal integral** de eventuais expansões da despesa pública que decida realizar. No processo de decisão das RAs em matéria orçamental urge restabelecer quanto antes este princípio, isto é, a noção de 'restrição orçamental'.
2. O montante apropriado de transferências para as RAs deve ser predeterminado. A fixação do seu **nível inicial** deve atender às funções atribuídas às RAs, bem assim como a considerações de equidade. Estas últimas, dada a sua natureza específica, requerem uma decisão de carácter político.
3. A actual trajectória da situação financeira das Regiões é **insustentável** conduzindo, a breve trecho, a uma acumulação

de endividamento das RAs, que se afigura incompatível com um cenário de estabilidade.

4. A atribuição à RA do poder discricionário na fixação das taxas de um meio fiscal significativo como é o IVA, constituiria uma forma adequada de conciliar o princípio da correspondência com a autonomia de decisão por parte da RA.
5. Um ajustamento nas taxas do IVA no sentido de as equiparar às do Continente, ajudaria significativamente, ainda que não completamente, a resolver o problema de insustentabilidade atrás indicado.

Referências Bibliográficas

- Congressional Budget Office (1993) *The Economic and Budget Outlook:Fiscal Years 1994-1998*.
- Musgrave,R.(1969) *Fiscal Systems*, Yale University Press.
- Santos,Albano (1992) *A Questão da Coordenação da Actividade Financeira dos Serviços Centrais do Estado nas Regiões Autónomas*.
- Spahn,B.(1993) *The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice*, European Economy, The Economics of Community Public Finance, Reports and Studies n.5.
- Universidade dos Açores e Ernst & Young (1994) *Análise do Potencial Fiscal Endógeno da Região Autónoma dos Açores*.

A Contas Consolidadas do SPA das RAs

A avaliação da evolução recente do Sector Público Administrativo das Regiões Autónomas assentou, em substancial medida, na análise de contas consolidadas, englobando os Governos Regionais, os Serviços e Fundos Autónomos Regionais e a Administração Local de cada Região. Não se incluiu o sub-sector da Segurança Social.

O ponto de partida é a informação transmitida ao Ministério das Finanças pelos Governos Regionais sobre as suas contas e as contas dos Serviços e Fundos Autónomos Regionais e ao Ministério do Plano pelas Câmaras Municipais no que respeita às suas próprias contas. Dentro das limitações dos dados disponíveis procurou construir-se contas consolidadas do SPA das RA's compatíveis com a metodologia seguida na elaboração das contas nacionais do SPA, que serviram de base às primeiras comunicações do Governo português à Comissão da Comunidade, no quadro do Procedimento sobre Défices Excessivos.

Apresentam-se em seguida as contas consolidadas do SPA das RA's para o período 1990-93.

Quadro 16:
Região Autónoma dos Açores —1990

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R. Correntes:	30 202	19 480	3 575	38 927
Imp.s/rend.pat.	10 937		285	11 222
Imp.s/bens serv.	18 766	3 170	346	22 282
Outras r.corrent. (Sendo transf. outros subsect.)	499	16 310	2 944	5 423
		14 280	50	
2. D. Correntes:	38 586	20 360	3 398	48 014
Pessoal	13 760	7 080	2 501	23 341
Bens e serv.	6 561	7 720	597	14 878
Juros Div.	1 865	130	126	2 121
Subsíd.	1 561	4 700		6 261
Transf.Corr. (Sendo transf. outros subsect.)	14 839	730	174	1 413
	14 330			
3. Saldo Corrente:	-8 384	-880	177	-9 087
4. R. Capital:	21 378	2 840	3 685	25 293
(Sendo transf. outros subsect.)		1 340	1 270	
5. D. Capital:	19 480	2 460	3 854	23 184
FBCF	13 083	1 360	3 042	17 485
Transf.cap. (Sendo transf. outros subsect.)	6 397	1 100	812	5 699
	2 610			
6. Saldo total:	-6 486	-500	8	-6 978

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 17:
Região Autónoma dos Açores — 1991

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R. Correntes:	34 538	23 490	4 391	44 520
Imp.s/rend.pat.	12 648		334	12 982
Imp.s/bens serv.	21 151	3 470	352	24 973
Outras r.corrent.	739	20 020	3 705	6 565
(Sendo transf. outros subsect.)		17 834	65	
2. D. Correntes:	47 048	21 380	4 598	55 087
Pessoal	18 359	9 490	3 058	30 907
Bens e serv.	5 971	8 230	1 074	15 275
Juros Div.	2 711	190	173	3 074
Subsíd.	1 568	3 110		4 678
Transf.Corr.	18 439	360	293	1 153
(Sendo transf. outros subsect.)	17 939			
3. Saldo Corrente:	-12 510	2 110	-207	-10 567
4. R. Capital:	26 052	2 480	4 820	30 808
(Sendo transf. de outros subsect.)		1 340	1 204	
5. D. Capital:	20 325	2 730	5 244	25 487
FBCF	13 516	1 950	4 371	19 837
Transf.cap.	6 809	780	873	5 650
(Sendo transf. outros subsect.)	2 812			
6. Saldo total:	-6 783	1 860	-631	-5 246

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 18:
Região Autónoma dos Açores — 1992

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R. Correntes:	45 116	26 950	6 667	56 299
Imp.s/rend.pat.	15 445		383	15 828
Imp.s/bens serv.	27 880	3 750	423	32 053
Outras r.corrent. (Sendo transf. de outros subsect.)	1 791	23 200	5 861	8 418
		22 410	24	
2. D. Correntes:	58 068	25 520	5 075	66 229
Pessoal	22 533	11 660	3 707	37 900
Bens e serv.	6 196	9 770	844	16 810
Juros Div.	4 150	70	278	4 498
Subsíd.	1 624	3 280	0	4 904
Transf.Corr. (Sendo transf. para outros subsect.)	23 565	740	246	2 117
	22 434			
3. Saldo Corrente:	-12 952	1 430	1 592	-9 930
4. R. Capital:	24 736	5 020	5 233	33 359
(Sendo transf. de outros subsect.)		619	1 011	
5. D. Capital:	18 136	5 490	5 943	27 939
FBCF	12 403	4 860	5 365	22 628
Transf.cap. (Sendo transf. para outros subsect.)	5 733	630	578	5 311
	1 630			
6. Saldo total:	-6 352	960	882	-4 510

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 19:
Região Autónoma dos Açores — 1993

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R. Correntes:	42 574	29 118	7 007	54 254
Imp.s/rend.pat.	14 865	0	432	15 297
Imp.s/bens serv.	26 856	4 068	459	31 383
Outras r.corrent. (Sendo transf. de outros subsect.)	853	25 050	6 116	7 574
		24 270	175	
2. D. Correntes:	64 372	27 080	5 792	72 799
Pessoal	24 973	13 890	4 213	43 076
Bens e serv.	6 206	9 290	975	16 471
Juros Div.	5 650	70	337	6 057
Subsíd.	1 772	3 210	0	4 982
Transf.Corr. (Sendo transf. para outros subsect.)	25 771	620	267	2 213
	24 445	0	0	
3. Saldo Corrente:	-21 798	2 038	1 215	-18 545
4. R. Capital:	25 278	1 554	4 718	29 329
(Sendo transf. de outros subsect.)		1 554	667	
5. D. Capital:	20 805	1 910	7 432	27 926
FBCF	14 509	1 680	6 839	23 028
Transf.cap. (Sendo transf. para outros subsect.)	6 296	230	593	4 898
	2 221	0	0	
6. Saldo total:	-17 325	1 682	-1 499	-17 142

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 20:
Região Autónoma da Madeira — 1990

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R.Correntes:	39 190	14 950	3 150	44 165
Imp.s/rend.pat.	11 072		326	11 398
Imp.s/bens serv.	23 888		729	24 617
Outras r.corrent.	4 230	14 950	2 095	8 150
(Sendo transf. de outros subsect.)		13 100	25	
2. D.Correntes:	83 184	14 130	4 144	88 333
Pessoal	15 213	8 430	3 143	26 786
Bens e serv.	4 994	4 690	-136	9 548
Juros Div.	47 454	20	1 019	48 493
Subsíd.	1 534	870		2 404
Transf.Corr.	13 989	120	118	1 102
(Sendo transf. para outros subsect.)	13 125			
3. Saldo Corrente:	-43 994	820	-994	-44 168
4. R.Capital:	12 144	1 200	4 536	15 780
(Sendo transf. de outros subsect.)		1 200	900	
5. D.Capital:	13 426	1 730	3 517	16 573
FBCF	9 812	1 730	3 517	15 059
Transf.cap.	3 614	0	0	1 514
(Sendo transf. outros subsect.)	2 100			
6. Saldo total:	-45 276	290	25	-44 961

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 21:
Região Autónoma da Madeira — 1991

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R. Correntes:	52 576	17 450	4 108	59 084
Imp.s/rend.pat.	15 014		463	15 477
Imp.s/bens serv.	28 751		895	29 646
Outras r.corrent.	8 811	17 450	2 750	13 961
(Sendo transf. de outros subsect.)		15 000	50	
2. D. Correntes:	54 093	17 210	5 076	61 269
Pessoal	19 151	11 200	3 834	34 185
Bens e serv.	4 031	5 090	-89	9 032
Juros Div.	12 638	50	1192	13 880
Subsíd.	1 161	680		1 841
Transf.Corr.	17 112	190	139	2 331
(Sendo transf. para outros subsect.)	15 050	60		
3. Saldo Corrente:	-1 517	240	-968	-2 185
4. R. Capital:	15 198	1 200	6 849	20 947
(Sendo transf. de outros subsect.)		1 200	1 100	
5. D. Capital:	15 132	1 740	5 624	19 996
FBCF	11 276	1 740	5 624	18 640
Transf.cap.	3 856	0	0	1 356
(Sendo transf. para outros subsect.)	2 500			
6. Saldo total:	-1 451	-300	257	-1 234

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 22:
Região Autónoma da Madeira — 1992

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R. Correntes:	68 646	21 990	5 137	76 151
Imp.s/rend.pat.	20 879	0	563	21 442
Imp.s/bens serv.	38 003	0	1 052	39 055
Outras r.corrent.	9 764	21 990	3 522	15 654
(Sendo transf. de outros subsect.)	0	19 550	72	
2. D. Correntes:	68 823	21 850	5 452	76 503
Pessoal	23 729	13 540	4 123	41 392
Bens e serv.	5 392	6 620	-24	11 988
Juros Div.	15 654	90	1 209	16 953
Subsíd.	2 006	410	0	2 416
Transf.Corr.	22 042	1 190	144	3 754
(Sendo transf. para outros subsect.)	19 622	0	0	
3. Saldo Corrente:	-177	140	-315	-352
4. R. Capital:	18 900	3 300	5 738	24 398
(Sendo transf. de outros subsect.)	0	3 040	500	
5. D. Capital:	18 044	3 250	5 646	23 400
FBCF	13 458	3 090	5 646	22 194
Transf.cap.	4 586	160	0	1 206
(Sendo transf. para outros subsect.)	3 540	0	0	
6. Saldo total:	679	190	-223	646

Fonte: Ministério das Finanças

Quadro 23:
Região Autónoma da Madeira — 1993

	Governo Regional	Serv. Fund. Autónomos	Administ. Local	Total
1. R. Correntes:	63 624	22 890	6 663	72 597
Imp.s/rend.pat.	18 623	0	499	19 122
Imp.s/bens serv.	37 099	0	1 120	38 219
Outras r.corrent.	7 902	22 890	5 044	15 256
(Sendo transf. de outros subsect.)	0	20 490	90	
2. D. Correntes:	72 890	22 900	6 074	81 284
Pessoal	25 705	14 670	4 528	44 903
Bens e serv.	4 402	5 980	-16	10 366
Juros Div.	14 940	260	1 387	16 587
Subsíd.	1 121	500	0	1 621
Transf.Corr.	26 722	1 490	175	7 807
(Sendo transf. para outros subsect.)	20 580	0	0	
3. Saldo Corrente:	-9 266	-10	589	-8 687
4. R.Capital:	22 377	4 590	6 970	28 337
(Sendo transf. de outros subsect.)	0	4 200	1 400	
5. D.Capital:	30 782	4 590	7 780	37 552
FBCF	23 087	4 590	7 780	35 457
Transf.cap.	7 695	0	0	2 095
(Sendo transf. para outros subsect.)	5 600	0	0	
6. Saldo total:	-17 671	-10	-221	-17 902

Fonte: Ministério das Finanças

B Estimativa dos PIB's regionais

As estimativas dos PIB's regionais dos Açores e da Madeira, apresentadas sucessivamente pelos respectivos Governos Regionais não respeitam integralmente a metodologia do Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC) e, em particular, não são compatíveis com as Contas Nacionais—Base 1986, elaboradas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Deste modo não são utilizáveis para quaisquer comparações de rácios de variáveis regionais em relação ao PIB regional com rácios de variáveis nacionais em relação ao PIB nacional.

Neste contexto, seguiu-se a aproximação de admitir que os PIB's regionais dos Açores e da Madeira nas Contas Nacionais—Base 1986, teriam o mesmo peso no PIB nacional que o que se obtinha a partir das contas regionais elaboradas pelo Serviço Regional de Estatística dos Açores e pela Direcção Regional de Estatística da Madeira e das Contas Nacionais—Base 1977, publicadas pelo INE. Daí resulta que os PIB's dos Açores e da Madeira representariam 1.5 e 1.6 por cento do PIB nacional, respectivamente. Estes valores correspondem a um PIB *per capita* nos Açores e na Madeira da ordem dos 60 por cento da média nacional.

No Quadro 24 apresentam-se os valores estimados do PIB de cada uma das regiões para o período 1990–93.

Quadro 24:

PIB's Regionais

valores em milhares de contos

	1990	1991	1992	1993
Açores	145 700	169 700	194 700	204 400
Madeira	155 400	181 000	207 600	218 000

C Indicadores de Custo de Vida

É natural que devido à descontinuidade territorial entre o Continente e as Regiões dos Açores e da Madeira, as famílias residentes nestas regiões enfrentem, em alguns bens, custos mais elevados do que as residentes no Continente. Este custo adicional deverá reflectir os custos de transporte que a insularidade impõe. No entanto, o menor desenvolvimento e a menor pressão demográfica nas Regiões Autónomas é, também, susceptível de ter efeitos sobre o custo de vida, embora de sinal contrário, nestas regiões.

Neste anexo procura-se determinar os custos relativos da insularidade, comparando os custo de vida em cada uma das Regiões Autónomas com o custo de vida na Região de Lisboa e noutras regiões do Continente. Para tal tomou-se a estrutura do cabaz de consumo de uma família residente em cada uma das Regiões Autónomas e comparou-se o custo de vida nessa região com o custo do mesmo cabaz nas diversas zonas do Continente. Assim o índice assume o valor 100 para a região de Lisboa.

C.1 Custo de vida de uma família açoreana

Para comparar os custos de vida de uma família açoreana nas diversas regiões do País, calculou-se o custo, nas restantes zonas do território nacional, do cabaz consumido por aquela família. Normalizou-se o custo do cabaz consumido em Lisboa com o índice 100. Os resultados são apresentados no Quadro 25. Como se

Quadro 25:

Custo de vida de uma família açoreana

Açores	Lisboa	Norte	Centro	Alentejo	Algarve	Madeira
94.4	100.0	95.6	93.6	96.0	97.4	98.1

pode ver, o cabaz de consumo de uma família açoreana tem um

menor custo se adquirido nos Açores que no Continente, com a exceção da região Centro, onde esse cabaz apresenta um custo ligeiramente inferior (-0.8%). Esse cabaz é também mais barato quando adquirido nos Açores do que na Madeira.

C.2 Custo de vida de uma família madeirense

Para determinar o custo do cabaz de consumo de uma família madeirense, nas diversas zonas de Portugal, utilizou-se o mesmo método utilizado para o caso açoreano. Os resultados estão expressos no Quadro 26. O cabaz adquirido pela família madeirense

Quadro 26:

Custo de vida de uma família madeirense

Madeira	Lisboa	Norte	Centro	Alentejo	Algarve	Açores
98.7	100.0	95.3	93.6	95.8	98.7	93.4

é mais caro na Madeira do que quando adquirido no Continente e nos Açores, com a exceção da região de Lisboa, onde é mais caro e no Algarve, onde tem um custo idêntico²⁸.

²⁸É de referir ter-se apurado neste estudo sobre o custo de vida que o cabaz da Madeira é mais barato nos Açores do que o cabaz açoreano. Por sua vez, o cabaz açoreano é mais barato na Madeira que o cabaz madeirense, o que sugere a diferença das preferências dos consumidores numa e noutra Região. Se representarmos por P^A e P^M os preços nos Açores e Madeira e por Q^A e Q^M as quantidades, tem-se, pois, a seguinte ordenação:

$$P^A Q^M < P^A Q^A < P^M Q^A < P^M Q^M.$$

D Cálculo das Receitas do IVA

D.1 O sistema actual

No sistema actual a determinação da receita do IVA a transferir para as RAs, designada por TR, é feita com base é realizada com base na capitação. Assim a transferência pode ser descrita pela fórmula:

$$TR = IVA^N \cdot \frac{N^{RA}}{N^N},$$

em que IVA^N representa a receita global do IVA e N^{RA} e N^N a população da Região Autónoma e nacional, respectivamente. A fórmula visa aparentemente obter uma aproximação à receita própria da RA, isto é, à receita do IVA que a RA arrecadaria se cobrasse e retivesse directamente a totalidade do imposto gerado na região. Como se assinalou, no entanto, na página 26 do texto, a aproximação obtida é muito imperfeita e envolve um substancial subsídio implícito à Região.

Para a clarificação deste ponto, seja IVA^{RA} a receita própria da RA, ou seja, a receita devida à região tendo como base a efectiva base de incidência regional e as taxas aí praticados. Isto é,

$$IVA^{RA} = t^{RA} \cdot B^{RA},$$

em que t^{RA} e B^{RA} indicam a taxa e a base de incidência da RA.

Igualmente, para o conjunto do território se pode escrever :

$$IVA^N = t^N \cdot B^N,$$

onde a taxa e a base têm o significado correspondente²⁹.

Existirá portanto um subsídio implícito, S , para as RAs sempre que:

$$S = TR - IVA^{RA} > 0.$$

²⁹Dado que existem diferentes taxas, para diferentes tipos de transacções, t^{RA} e t^N serão taxas médias ponderadas.

Ora, é possível expressar esse subsídio nos seguintes termos:

$$S = \text{TR} \left[1 - \frac{t^{RA} (B^{RA}/N^{RA})}{t^N (B^N/N^N)} \right]$$

Esta expressão evidencia de forma clara que, se não existir discrepância na capitação da base de incidência entre a RA e o conjunto do território, $B^{RA}/N^{RA} = B^N/N^N$, nem nas taxas de tributação, $t^{RA} = t^N$, não haverá qualquer subsídio implícito no uso da fórmula de cálculo da transferência TR. Esse subsídio surgirá, todavia, sempre que se verifique uma dessas discrepâncias, ou seja, se :

1. A base de incidência do IVA for comparativamente maior, em termos per capita, no Continente relativamente às RAs. Chame-se a este factor, o factor **base** .
2. As taxas do IVA aplicadas no Continente forem, para idêntica base, superiores às praticadas RAs. Chame-se a este factor, o factor **taxa** .

Note-se, quanto ao primeiro factor, que a capitação da base no Continente excede previsivelmente a das RAs, pois o IVA é um imposto cuja receita está altamente associada ao valor do consumo agregado³⁰. A base de incidência estará assim positivamente correlacionada com essa variável agregada. Ora, é de antever que a capitação do consumo agregado seja superior no Continente quando comparada com a das RAs, dado o nível mais elevado de rendimento per capita ali.

Por outro lado, as taxas do IVA aplicadas nas RAs são inferiores às do Continente, o que significa que o segundo factor será também relevante, adicionando assim o seu efeito ao efeito da base.

³⁰Para maior precisão, a base do IVA de cada região é o consumo privado mais o consumo público em bens e serviços e o investimento público dessa região, mais o consumo não dedutível, realizado no território por não-residentes.

Uma estimativa preliminar realizada sobre o impacto quantitativo destes dois factores³¹ aponta, no caso dos Açores em 1993, para um efeito **base** na ordem dos 3.44 milhões de contos e um efeito **taxa** na ordem dos 2.68 milhões de contos. O efeito **total** terá ascendido a 7.9 milhões de contos³².

A distinção feita entre os dois tipos de factores tem importância quando se coloca o problema geral dos incentivos à disciplina financeira comportados no actual sistema. Conforme se assinalou no texto, este sistema é uma boa ilustração de como o problema dos incentivos não deve ser ignorado numa proposta de descentralização financeira.

Concretamente, o que acontece no caso ora em apreço é que, enquanto o factor **base** de incidência tem um carácter fundamentalmente exógeno, no sentido de que depende sobretudo da situação geral da economia da RA relativamente à do Continente, o factor **taxa**, pelo contrário, depende crucialmente de uma decisão discricionária relativamente ao nível das mesmas.

Ora a expressão acima indicada mostra que o valor do subsídio *S* à RA aumenta com a diminuição desse nível. Isto significa que existem claros incentivos, numa perspectiva de maximização do valor do subsídio por parte da RA, para que as autoridades regionais procurem fixar o valor da taxa no nível mais baixo possível, de preferência zero.

D.2 Forma de cálculo do IVA nas Regiões Autónomas

O cálculo do IVA gerado nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, no ano de 1993, foi realizado com base nas declarações de imposto dos sujeitos passivos dessas regiões.

³¹Cálculo baseado em estudo efectuado pela Secretaria de Estado do Tesouro.

³²O efeito total excede a soma dos efeitos parciais devido à presença de um termo interactivo na forma multiplicativa.

O regime escolhido foi o regime da tributação no **destino**, i.e., a base do IVA de cada uma das zonas de tributação é o consumo privado sobre o território acrescido das compras de bens e serviços correntes e do investimento realizados pelo SPA dessa região.

O problema do cálculo do IVA para cada uma das regiões de tributação põe-se devido a não haver controle fronteiriço nas transações que sujeitos passivos de uma região realizam nas outras.

No entanto, dado que é possível identificar a zona de tributação da sede do sujeito passivo de IVA e que o IVA a acrescer ou a deduzir gerado numa zona de tributação diferente da de sede, tem de ser evidenciado em anexo próprio à declaração³³, é possível, através do uso desta informação, obter uma estimativa muito precisa do montante de IVA gerado em cada zona de tributação³⁴.

Nesse anexo (**Anexo Regiões**), por exemplo, um sujeito passivo da Madeira, que realize transações no Continente, deverá registar as vendas realizadas no Continente e o respectivo IVA a liquidar, assim como, o IVA a deduzir das compras efectuadas no Continente. O total de IVA a acrescer e a deduzir deve depois ser transportado para a declaração periódica a somar, respectivamente à coluna de IVA a somar ou a deduzir.

Para calcular o IVA gerado em cada uma das regiões foram realizadas as seguintes operações³⁵:

1. Para os agentes com sede na região da Madeira:
 - (a) Foram calculados os valores totais das vendas de bens e serviços efectuados na Madeira, por taxas de tributação.

³³Anexo Regiões

³⁴Está a considerar-se a hipótese de não existirem vendas directas de um sujeito passivo de uma Região a consumidores de outra. Assim, não se considera, por exemplo, o impacto das vendas por catálogo entre Regiões.

³⁵Para simplicidade de exposição tome-se o exemplo do IVA gerado na Região Autónoma da Madeira. As operações examinadas correspondem a considerar a RAM como uma entidade autónoma num quadro global constituído ainda pelo Continente e pela RAA.

- (b) Aos totais calculados aplicaram-se as taxas respectivas, obtendo-se um primeiro valor para o IVA a pagar.
- (c) Ao IVA calculado anteriormente, subtraíu-se o montante do IVA pago nas aquisições de imobilizado, bens e serviços intermédios efectuadas na Madeira.
- (d) Não foi subtraído o montante de IVA correspondente a compras de bens e serviços intermédios realizadas pelos sujeitos passivos com sede na Madeira noutra região de tributação (Continente ou Açores). A razão para não se efectuar esta dedução decorre do facto de, para se obter o IVA com base destino, este dever ser deduzido na zona que efectuou a “*exportação*”. O sujeito passivo que efectuou a “*importação*” deveria liquidar o IVA no acto de importação e posteriormente deduzi-lo na declaração periódica. Tratar-se-ia, portanto de uma liquidação e uma dedução simultânea, que se anulariam, sem efeitos no cálculo final do IVA.

2. Em relação aos agentes com sede noutra região:

- (a) As vendas directas destes agentes passivos na região da Madeira vem evidenciadas no Anexo Madeira preenchido por estes sujeitos passivos. Estas vendas foram somadas à base tributável e aplicaram-se as taxas respectivas (taxas da Madeira), uma vez que estas vendas representam *importações* da Madeira.
- (b) Em relação ao IVA das compras efectuadas por estas empresas na região da Madeira, este foi subtraído ao IVA calculado para a região, porque estas transações representam *exportações* da Madeira.

Repetindo este sistema para a região dos Açores obteve-se o IVA gerado nos Açores.

Existe uma diferença entre o IVA aqui calculado e a receita efectiva, uma vez que esta é influenciada pela existência de re-

portes e correções efectuadas pelos serviços de administração do imposto ou efectuados pelos próprios contribuintes.

Note-se, no entanto, que estas correções representam diferimentos ou antecipações do imposto, pelo que para o exercício em causa se consideraram irrelevantes.

D.2.1 Resultados para a Açores

Nos Quadros 27, 28 e 29, são apresentados os valores de IVA gerado na Região Autónoma dos Açores, por zona da sede dos sujeitos passivos. O total de IVA gerado na RAA é de 15 380 milhares de contos.

Quadro 27:

Empresas da RAA

milhares de contos

IVA a acrescentar	24 555
Taxa Reduzida	3 675
Taxa Normal	20 523
Taxa Agravada	357
IVA a deduzir	11 942
Imobilizado	2 037
Existências Taxa Reduzida	1 738
Existências Taxa Normal	5 718
Existências Taxa Agravada	89
Outras	2 361
IVA de suj. pas. na região	12 613

D.2.2 Resultados para a Madeira

Nos Quadros 30, 31 e 32, são apresentados os valores de IVA gerado na Região Autónoma da Madeira, por zona da sede dos sujeitos passivos. O total de IVA gerado na RAM é de 19 314 milhares de contos.

Quadro 28:
Empresas do Continente

milhares de contos

IVA a acrescentar	4 336
Taxa Reduzida	449
Taxa Normal	3 846
Taxa Agravada	41
IVA a deduzir	1 787
Imobilizado	264
Existências Taxa Reduzida	219
Existências Taxa Normal	484
Existências Taxa Agravada	9
Outras	811
IVA de suj. pas. do Cont.	2 549

Quadro 29:
Empresas da Madeira

milhares de contos

IVA a acrescentar	354
Taxa Reduzida	3
Taxa Normal	351
Taxa Agravada	0
IVA a deduzir	137
Imobilizado	4
Existências Taxa Reduzida	14
Existências Taxa Normal	101
Existências Taxa Agravada	1
Outras	16
IVA de suj. pas. da R. A. M.	218

Quadro 30:
Empresas da RAM

milhares de contos

IVA a acrescentar	29 044
Taxa Reduzida	3 561
Taxa Normal	25 115
Taxa Agravada	368
IVA a deduzir	15 619
Imobilizado	3 286
Existências Taxa Reduzida	1 519
Existências Taxa Normal	7 192
Existências Taxa Agravada	65
Outras	3 557
IVA de suj. pas. na região	13 425

Quadro 31:
Empresas do Continente

milhares de contos

IVA a acrescentar	7 459
Taxa Reduzida	603
Taxa Normal	6 615
Taxa Agravada	240
IVA a deduzir	1 787
Imobilizado	265
Existências Taxa Reduzida	219
Existências Taxa Normal	484
Existências Taxa Agravada	9
Outras	811
IVA de suj. pas. do Continente	5 671

Quadro 32:
Empresas da RAA

milhares de contos

IVA a acrescentar	354
Taxa Reduzida	3
Taxa Normal	351
Taxa Agravada	12
IVA a deduzir	137
Imobilizado	4
Existências Taxa Reduzida	14
Existências Taxa Normal	101
Existências Taxa Agravada	1
Outras	16
IVA de suj. pas. da R. A. A.	218

IMPRESSO E BROCHADO:
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO E ARTES GRÁFICAS
DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

RUA ALMEIDA BRANDÃO, 13 - A -- 1200 LISBOA

DEPÓSITO LEGAL: 77673/94

ISBN — 972-9244-35-9

1500 EXEMPLARES — OUTUBRO/95

