

ASSIMETRIAS E CONVERGÊNCIA REGIONAL

Implicações para a Descentralização
e Regionalização em Portugal

Maio 2019



ASSOCIAÇÃO
COMERCIAL
DO PORTO

O relatório "Assimetrias e Convergência Regional: Implicações para a Descentralização e Regionalização em Portugal" foi elaborado por uma equipa de investigação coordenada por Fernando Alexandre, Professor Associado da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. O desenvolvimento deste estudo beneficiou dos contributos de um Conselho Consultivo coordenado pelo Professor Luís Valente de Oliveira e constituído pela direção da Associação Comercial do Porto. As opiniões, análises e comentários veiculados neste documento são da total e exclusiva responsabilidade do Coordenador da Equipa de Investigação e não vinculam o Promotor, o Conselho Consultivo, nem qualquer outra entidade.

Equipa de Investigação

Fernando Alexandre
Coordenador Técnico e Científico

João Cerejeira
Miguel Portela
Miguel Rodrigues
Hélder Costa

Conselho Consultivo

Luís Valente de Oliveira
Coordenador do Conselho Consultivo

António Campos e Matos
Filipe Avides Moreira
Francisco Laranjo
Gonçalo Lobo Xavier
Gonçalo Moreira
Jorge Macedo
José Fortunato
Maria José Barros
Miguel Franco
Nuno Melo
Paulo Rangel
Ricardo Fonseca
Rosário Gambôa

Acompanhamento Estratégico pela Associação Comercial do Porto

Nuno Botelho
Álvaro Costa

NUNO BOTELHO
Presidente
da Direcção

Ao longo de quase duzentos anos, a Associação Comercial do Porto tem pautado a sua atividade pela defesa intransigente dos interesses do Porto, do Norte, e do país, suscitando, com esse propósito, a atenção, o debate e a reflexão sobre temas que reputa de fundamentais para o nosso destino coletivo.

Nesta sua intervenção cívica, a Associação Comercial foi sempre acérrima defensora de que o crescimento da economia deve assentar em lógicas regionais de competitividade que salvaguardem o equilíbrio territorial e promovam um Estado de proximidade, mais eficiente, eficaz e racional na escolha das suas prioridades. Ou seja, um Estado que faça valer o princípio da subsidiariedade tal como a constituição portuguesa o consagra.

Infelizmente, vemos que não é esta a nossa realidade. Ao contrário, Portugal tem sido marcado por uma administração pública pesada e desajustada das necessidades das empresas e dos cidadãos, denunciando uma cultura organizacional ostensivamente centralista e apartada das legítimas ambições de desenvolvimento do resto do país.

As políticas públicas estão a falhar no desenho de um ecossistema favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada, no qual as empresas possam crescer na cadeia de valor e aumentar o seu contributo para a criação de emprego e riqueza.

O que se tem passado com o Norte – região nevrálgica, onde está concentrada a produção de bens e serviços com mais peso nas exportações nacionais – é, a todos os títulos, paradigmático e revelador da ineficácia do Estado central em matéria de afetação de recursos públicos, nacionais e europeus, bem como na definição de políticas redistributivas ao nível territorial. Sendo a região mais exportadora de Portugal e a que mais tem contribuído para o crescimento económico do País, o Norte continua injusta e paradoxalmente a ser das regiões mais pobres da Europa.

Por força desta imensa teia centralista e burocratizante, temos hoje um Portugal a duas velocidades – há Lisboa, e há depois o resto do país real, que enfrenta fortes dificuldades e revela incapacidade para fazer face aos problemas e desafios que tem que enfrentar.

Quisemos confirmar esta realidade e desafiámos a Universidade do Minho, na insigne pessoa do Professor Fernando Alexandre, a apresentar um estudo focado precisamente nas assimetrias e convergência regional e as suas implicações para a descentralização e desconcentração do Estado em Portugal.

Este estudo, considerado já o mais completo e aprofundado que alguma vez se fez em Portugal, dá precisamente conta desta realidade e mostra, de forma chocante, que Portugal é hoje dos países mais centralistas da Europa, senão mesmo do mundo.

A centralização da despesa pública na administração central, a redução do peso da despesa nas autarquias, e a forte concentração de serviços públicos na capital do país não favoreceram a resiliência das regiões a choques económicos, nem a implementação de estratégias de desenvolvimento adequadas às especificidades de cada região.

O estudo mostra também claramente que foram as regiões mais voltadas para o exterior, grande parte delas no norte de Portugal, que melhor conseguiram resistir à crise, confirmando-se que foi esta a região que mais contribuiu para o crescimento do país, através sobretudo das exportações.

No sentido oposto, as regiões mais endividadas e menos expostas à concorrência internacional foram as que menos cresceram. Lisboa, a região mais endividada, estagnou em relação ao resto do país porque o seu modelo de decisão está demasiado ancorado no Estado e na dívida. A capital, malgrado beneficiar de mais recursos e atenções, tem constituído um travão ao crescimento do país e um estrangulamento ao seu desenvolvimento.

Depois do crescimento anémico dos últimos anos, a economia portuguesa entrou novamente numa trajetória descendente, refletindo um modelo de desenvolvimento claramente esgotado e desajustado de padrões de sustentabilidade. Temos um Interior esquecido, um Litoral desordenado, e por todo o lado empresas sem reais incentivos que potenciem aumentos de produtividade.

Os portugueses têm que perceber o que teriam a ganhar com um poder intermédio mais próximo da sua realidade e das suas aspirações. Nesse sentido, o próximo ciclo eleitoral configura uma janela de oportunidade única para que as forças políticas esclareçam de forma clara qual o seu posicionamento sobre esta matéria na próxima legislatura.

Passaram 20 anos desde a última consulta aos portugueses sobre o tema da regionalização. Desde então, mudaram as premissas e mudou o mapa da divisão regional que, se fosse apresentado hoje, seria certamente muito mais consensual. Com este centralismo, as finanças públicas estiveram em risco de colapso em 2011.

Não restam dúvidas de que, enquanto não for feito um debate sério sobre o tema da regionalização e da descentralização de serviços e competências do Estado, continuaremos a ser um país atávico e em divergência com os parceiros europeus. O trabalho que aqui se apresenta é fruto do propósito da Associação Comercial em contribuir para que este debate e esta reflexão possam avançar de forma consistente e sustentada.

VALENTE DE
OLIVEIRA
Coordenador do
Conselho Consultivo

Foi há cinquenta anos (1969) que se começou a esboçar uma nova estrutura de serviços públicos ligados ao desenvolvimento, criando as então chamadas comissões consultivas regionais de planeamento (CCRP). Estas procederam, então, à mais elaborada discussão do que deveria ser o conjunto de ações que conviria levar a cabo de uma forma coordenada com grande envolvimento dos agentes locais e com preocupações de integração.

Na sua componente regional, o IV Plano de Fomento assentou totalmente no trabalho que as CCRP realizaram. Este foi executado com grandes dificuldades em matéria de dados, mas com grande entusiasmo dos actores regionais, públicos e privados, que viram no exercício a abertura de uma oportunidade para intervirem, contrariando a propensão natural em Portugal para o reforço da centralização das decisões na capital e para o esvaziamento da participação da periferia.

Foi o começo de um movimento sustentado para a descentralização das decisões para o nível regional, subitamente estancado em 1993, quando se pôs um fim à criação das regiões cuja lei de bases havia sido aprovada por unanimidade e que ainda não foi revogada. A situação veio a complicar-se muito com a realização de um referendo no final da década de 90, no qual não se sabia muito bem o que se estava a votar. Este ficará na nossa história como o exemplo acabado de como não deve ser feito um referendo.

A verdade é que, depois disso, a harmonização regional do desenvolvimento do país tem evoluído negativamente, reforçando-se a centralização da administração e, naturalmente, também a do crescimento, segundo um processo clássico conhecido como o da “capital e o deserto à sua volta” (“Paris et le Désert Français”), que tem de ser contrariado através de uma atuação deliberada, na qual se dá poderes de intervenção a instâncias regionais devidamente legitimadas, criticando-se com fundamentação todas as iniciativas que conduzirem ao reforço potencial do único centro de decisões políticas relevantes.

O trabalho que se segue representa um exercício admirável de reflexão assente num acervo de dados insuperável, que mostra claramente como é urgente atuar em matéria de estrutura administrativa do país.

A relutância com que muitas autarquias locais olham para a descentralização de competências que lhes é proposta denuncia uma grande falta de convicção na utilidade de as desempenhar a esse nível. Mas o que se observa em relação à situação geral é a falta de um estrato intermédio – o regional –, capaz de desempenhar, competentemente, numerosas funções descentralizadas, naturalmente articuladas com outras desconcentradas pelas instâncias centrais,

que já demonstraram não serem capazes de responder a tempo e em bons termos às numerosas solicitações setoriais de que são objeto.

O texto que se segue é muito objetivo porque decorre do tratamento competente de uma base de dados diversificada e sempre relevante na tradução das numerosas declinações do processo de desenvolvimento. Contudo, também contém sugestões de natureza administrativa claras e fundamentadas nas análises quantitativas apresentadas.

Representa um marco de importância maior naquilo que as instituições académicas podem proporcionar para se tomarem as decisões políticas mais ajustadas com vista a assegurar-se o desenvolvimento do país. A linguagem utilizada é escorreita e sempre assente na interpretação de dados objectivos.

Ficamos todos por isso a dever aos seus autores, por uma contribuição da maior relevância para uma ação que tarda, porque tem de corrigir desvios resultantes de uma atitude de travagem de um processo que deveria ter seguido o seu curso normal.

I.	SUMÁRIO EXECUTIVO	P. 13
1.	INTRODUÇÃO	P. 17
2.	ASSIMETRIAS REGIONAIS NO SÉCULO XXI: ECONOMIA, POPULAÇÃO E QUALIFICAÇÕES	P. 23
2.1.	Introdução	
2.2.	Crescimento económico, emprego e convergência regional	
2.2.1.	Portugal, as suas regiões NUTS 2 e a UE28	
2.2.2.	Crescimento económico das regiões NUTS 3	
2.2.3.	Convergência regional	
2.3.	População e escolaridade	
2.3.1.	Dinâmica demográfica	
2.3.2.	Frequência do ensino pré-escolar	
2.3.3.	Níveis de escolaridade por regiões NUTS 3	
2.3.4.	Classificações nos exames nacionais do ensino secundário	
2.3.5.	Instituições e alunos inscritos no ensino superior	
2.4.	Fluxos populacionais e atração de talento	
2.5.	Qualificações e desigualdade salarial	
2.5.1.	Escolaridade dos trabalhadores e dos gestores	
2.5.2.	Salários e qualificações	
2.6.	Estrutura setorial da economia	
2.6.1.	Estrutura setorial nacional e regional	
2.6.2.	Investimento direto estrangeiro por NUTS 3	
2.7.	Conclusão	
	Apêndice	
3.	DESCENTRALIZAÇÃO E OS RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL	P. 81
3.1.	Introdução	
3.2.	Um país muito centralizado: centralização orçamental e fragmentação territorial	
3.3.	Receitas da administração local	
3.3.1.	Receita corrente e de capital	
3.3.2.	Componentes da receita dos municípios	
3.3.3.	Receitas fiscais dos municípios	
3.3.4.	Fundo de equilíbrio financeiro e outras transferências	
3.3.5.	Receitas próprias	
3.4.	Despesa da administração local	
3.4.1.	Despesa corrente e de capital	
3.4.2.	Componentes da despesa dos municípios	
3.4.3.	Despesas de Investimento	
3.5.	Endividamento	
3.6.	Conclusão	

4.	DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS SERVIÇOS DO ESTADO E A DESPESA EM BENS E SERVIÇOS	P. 127
4.1.	Introdução	
4.2.	Distribuição geográfica das entidades das administrações públicas e das empresas fornecedoras do Estado	
4.3.	Despesa pública em bens e serviços e a localização das entidades adjudicantes	
4.4.	Despesa em bens e serviços e a localização das entidades fornecedoras	
4.5.	Aquisições a empresas da região da entidade pública e noutras regiões	
4.6.	Setor de atividade das entidades fornecedoras do Estado	
4.7.	Eficiência contratual: administração central versus administração local	
4.8.	Conclusão	
5.	ALTERAÇÃO ESTRUTURAL, ENDIVIDAMENTO, ASSIMETRIAS REGIONAIS E O PAPEL DA DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTAL	P. 159
5.1.	Introdução	
5.2.	Endividamento e abertura ao comércio internacional	
5.2.1.	Taxas de juro e assimetrias regionais no endividamento	
5.2.2.	Taxa de câmbio e grau de abertura das regiões ao exterior	
5.3.	Assimetrias na estrutura setorial das economias regionais	
5.3.1.	A economia da região da Área Metropolitana de Lisboa e do resto do país	
5.3.2.	O peso dos setores transacionáveis na economia das regiões	
5.4.	Sincronização da atividade económica das regiões NUTS 3	
5.5.	Descentralização orçamental e crescimento económico	
5.6.	Assimetrias, convergência regional e ajustamento no período 2008–2016: uma análise econométrica	
5.6.1.	Dados utilizados na estimação econométrica	
5.6.2.	Modelo econométrico	
5.6.3.	Resultados empíricos	
5.7.	Conclusão	
6.	ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A (RE)ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	P. 191
II.	ANEXOS	P.199
	Biografias	
	Referências	

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

Ao longo deste estudo descrevem-se as assimetrias regionais ao nível do PIB *per capita*, da população e das suas qualificações, bem como da especialização produtiva da economia portuguesa. Demonstrou-se que estas assimetrias regionais resultam em ciclos económicos assíncronos, criando a necessidade de políticas específicas que permitam às regiões protegerem-se de choques, bem como desenvolver e implementar estratégias de crescimento próprias.

No período pós-crise financeira internacional de 2008, a divergência da economia nacional em relação aos países da UE coincidiu com uma significativa convergência regional. As regiões com maior rácio da dívida em relação ao seu PIB foram as que sofreram recessões mais graves e as que tiveram recuperações mais lentas. Por outro lado, as regiões com maior peso das exportações no seu PIB foram as que apresentaram um melhor desempenho económico durante a crise e no período de recuperação que se seguiu. Neste período, 2008–2016, a região da AML apresentou o pior desempenho e a região do Ave foi a que mais cresceu.

A centralização da despesa pública na administração central e a forte concentração de serviços públicos na capital do país não favoreceram a resiliência das regiões a choques económicos, nem a implementação de estratégias de desenvolvimento adequadas às especificidades das regiões.

Os resultados da análise econométrica deste estudo mostram que as regiões com maior peso das receitas próprias nas receitas totais — ou seja, que dependem menos das transferências do Estado central — tiveram um melhor desempenho durante a crise económica e na fase de recuperação. Os resultados sugerem assim o aumento das receitas próprias das autarquias, transferindo receita do governo central para os municípios, de modo a não aumentar a carga fiscal do país.

A elevada concentração dos serviços do Estado na região de Lisboa favorece a elevada centralização das vendas ao Estado por empresas dessa região. O facto, como se mostra neste estudo, de as entidades da administração central apresentarem menos eficiência na contratação pública favorece também o argumento da desconcentração de serviços para outras regiões do território, bem como a revisão do enquadramento legal dos procedimentos de contratação pública, de modo a favorecer uma distribuição geográfica mais equilibrada do fornecimento de bens e serviços ao Estado.

Dado o impacto económico dos serviços do Estado na economia dos territórios, os novos serviços a serem criados devem ser localizados

fora da AML. Por outro lado, deve proceder-se a um plano de médio/ longo prazo para a deslocalização das entidades reguladoras, bem como entidades como a Provedoria da Justiça, o Tribunal de Contas, o Tribunal Constitucional, e outras que do ponto de vista funcional não beneficiam da sua localização na capital do país.

Sugerem-se também alterações no funcionamento de entidades como a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), que devem melhorar a sua articulação com as entidades locais, e introduzir na sua orgânica um ‘Conselho das Regiões’, de forma a melhor promover as condições de competitividade de todos os territórios e, bem assim, da economia nacional.

As condições específicas de competitividade das regiões devem ser consideradas nas políticas de qualificação dos trabalhadores e no financiamento da economia.

1.

INTRODUÇÃO

O fraco desempenho da economia portuguesa no século XXI e a persistência (e, em alguns casos, o aprofundamento) das assimetrias sociais, de rendimento e territoriais não têm uma causa única. No desenvolvimento das últimas décadas, um dos fatores mais relevantes foi o crescimento do Estado. Em abril de 1974, as funções do Estado português eram ainda as funções típicas do Estado no século XIX, cumprindo escrupulosamente o princípio das finanças públicas equilibradas. No final do Estado Novo, quer a dívida pública quer a despesa pública representavam cerca de 20% do PIB (Produto Interno Bruto). Com o regime democrático, o Estado assumiu novas funções e deu um contributo decisivo para a universalização do acesso à educação, à saúde e às prestações sociais. Também os serviços públicos e as infraestruturas se estenderam a todo o país. O Estado central teve o principal papel na definição e implementação destas políticas.

Até ao final do século XX, o modelo de desenvolvimento seguido — assente também na integração europeia e num rápido desenvolvimento do sistema financeiro — deu resultados positivos. Portugal continuou a crescer acima da média da Europa dos 15 (UE15), mantendo assim uma trajetória de convergência iniciada na década de 60. No ano 2000, o peso da despesa pública aproximava-se de 50% do PIB. Esse seria também o ano da transição para um regime de baixo crescimento económico e divergência.

No século XXI, a dificuldade em controlar o crescimento da despesa pública e em cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento colocou a reforma do Estado na agenda política e mediática. No entanto, o tema da descentralização e desconcentração dos serviços do Estado esteve afastado da discussão da sua reforma. Em parte, porque a rejeição da regionalização, no referendo de 1998, veio de certa forma validar o modelo de Estado fortemente centralizado construído no pós-25 de abril de 1974. Em parte, porque o crescimento dos organismos do Estado levou a que estes ganhassem uma influência crescente na economia e sociedade, criando relações (nem sempre transparentes) com poderosos grupos de interesse.

O fraco desempenho da economia portuguesa no século XXI parece comprovar o esgotamento do modelo de crescimento prosseguido desde o final dos anos 70 — é esta a conclusão de Alexandre *et al.* (2016) e de Alexandre *et al.* (2017a, 2017b). Nestes trabalhos, os autores enfatizam os bloqueios que as políticas públicas e o sistema financeiro colocaram à transformação estrutural da economia por-

tuguesa, nomeadamente à transição para uma economia com um maior peso dos setores transacionáveis. No entanto, na análise dos efeitos das políticas públicas, os autores não analisaram a dimensão da descentralização orçamental ou da desconcentração dos serviços públicos na alteração estrutural da economia. Este é um dos objetivos centrais do presente trabalho.

De facto, quando discutimos os bloqueios ao crescimento e desenvolvimento da economia portuguesa não podemos ignorar o facto de o Estado ser um dos mais centralizados da OCDE e da União Europeia. Por exemplo, em termos do peso da despesa pública da administração local e regional, em 2015, a média da OCDE e da UE era, respetivamente, 40,3% e 33,2%, quando em Portugal esse valor era 12,3%, um dos mais baixos daqueles dois grupos de países. Outro exemplo dos elevados níveis de centralização do Estado português é a concentração na Área Metropolitana de Lisboa (AML) das compras de bens e serviços por entidades das administrações públicas (49% do total em 2016), bem como das vendas às administrações públicas por empresas sedeadas naquela região (62% do total das vendas em 2016).

Embora do ponto de vista teórico não seja possível determinar o nível ótimo de descentralização das políticas públicas, torna-se hoje inevitável analisar a relação entre o fraco desempenho da economia portuguesa nos anos 2000 e o elevado nível de centralização do Estado português. Assim, não surpreende que o tema da descentralização ou desconcentração dos serviços públicos esteja hoje no topo da agenda política nacional. Este trabalho pretende contribuir para esse debate, através de uma análise sistemática e rigorosa, utilizando uma grande diversidade de fontes de informação com dados ao nível da empresa, dos trabalhadores, e das administrações públicas, que permitem uma caracterização muito detalhada das regiões. Na nossa análise, optámos por uma descrição ao nível das Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) de nível 2 e 3. A análise concentra-se em Portugal continental.

O livro divide-se em cinco capítulos. No capítulo 2, analisa-se e descreve-se a evolução da convergência das regiões em Portugal desde o ano 2000, bem como a dinâmica demográfica, a evolução da escolaridade nos seus diferentes níveis, a desigualdade salarial, e a estrutura setorial da economia. No capítulo 3, analisam-se os níveis de centralização orçamental do Estado e de fragmentação territorial de Portugal continental e descreve-se a evolução das receitas e das despesas das regiões. No capítulo 4, analisa-se a distribuição regional das compras de bens e serviços pelas administrações públicas, tendo em conta a sede da entidade pública compradora e da empresa fornecedora. No capítulo 5, analisam-se os fatores determinantes do desempenho económico das regiões desde o início da crise financeira internacional

e demonstra-se a importância que o nível de endividamento, o peso das exportações na economia da região, e o peso das receitas próprias tiveram na contração e recuperação económica das regiões na última década. Finalmente, tendo por referência os resultados encontrados nas partes anteriores, no capítulo 6 apresenta-se um conjunto de propostas de reorganização do Estado e de implementação de políticas públicas que visam fomentar a competitividade das regiões e robustecer a coesão dos territórios.

2.

ASSIMETRIAS REGIONAIS NO SÉCULO XXI: ECONOMIA, POPULAÇÃO E QUALIFICAÇÕES

FERNANDO ALEXANDRE

MIGUEL PORTELA

HÉLDER COSTA

Neste capítulo descrevem-se as principais tendências regionais, desde o início do século XXI, ao nível do crescimento económico, dos fluxos populacionais, da escolaridade e remuneração do trabalho, e da estrutura setorial da economia. Nas últimas décadas, a economia portuguesa sofreu alterações estruturais, que não podem ser dissociadas do processo de integração europeia: uma maior abertura ao comércio internacional, destacando-se o aumento das exportações e importações de Espanha; a construção de infraestruturas com cofinanciamento da União Europeia (UE), que reduziram significativamente os tempos de deslocação entre as regiões do país; a urbanização e fluxos populacionais, que se refletiram numa maior concentração da população nas maiores áreas urbanas; o alargamento do acesso aos vários ciclos de estudos, em particular, ao ensino superior, que permitiu melhorias significativas nos níveis de escolaridade da população; a participação na criação da moeda única europeia e o acesso aos mercados financeiros internacionais, que permitiram o financiamento da compra de habitação pelas famílias, o financiamento de uma despesa pública crescente e do investimento das empresas, colocando quer o Estado quer as empresas portuguesas no grupo dos países mais endividados do mundo.

A estrutura setorial da economia portuguesa sofreu importantes alterações nas últimas décadas. A integração na UE e a participação na construção do mercado único não foi suficiente para conter o aumento da importância dos setores não transacionáveis, com destaque para os serviços do Estado, do comércio, da construção e financeiros. De facto, aqueles setores foram o motor do crescimento económico durante a década de 1990, tendo ultrapassado 70% do valor total do PIB — ver, por exemplo, Alexandre e Bação (2014). Nos últimos anos, na sequência da crise económica e do processo de ajustamento que se seguiu, têm-se registado alterações significativas na estrutura da economia portuguesa, em particular, uma forte queda do sector da construção (com início no século XXI) e um crescimento robusto dos setores exportadores. Estas dinâmicas afetaram as regiões de forma muito desigual. Estas diferenças refletem-se, por exemplo, nos níveis de escolaridade e na especialização setorial. Por outro lado, o aumento do endividamento, que marcou a economia portuguesa desde meados da década de 90 e que conduziu ao pedido de assistência económica e financeira à Troica, distribuiu-se de forma muito desigual pelas regiões portuguesas. No capítulo 5, procuraremos identificar os fatores que contribuíram para as diferenças no desempenho económico das regiões portuguesas.

Neste capítulo descrevemos: a evolução das assimetrias regionais em termos de PIB *per capita*; as alterações demográficas e os fluxos populacionais entre regiões; os progressos na escolaridade da população e a sua relação com a remuneração dos trabalhadores; e a estrutura setorial das diferentes regiões. Na nossa análise iremos utilizar as unidades territoriais das Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) de nível 2 e 3. As regiões NUTS 2 são unidades territoriais com uma grande heterogeneidade interna, incluindo territórios com uma grande diversidade do ponto de vista da estrutura económica, da dinâmica populacional, dos níveis de escolaridade e de rendimento. As regiões NUTS 3 são caracterizadas por uma maior homogeneidade interna, seja do ponto de vista económico, seja do ponto de vista social. Adicionalmente, as unidades territoriais NUTS 3 coincidem com as 23 Comunidades Intermunicipais (CIMs) de Portugal continental — definidas no Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril, “para efeitos de organização territorial das associações de municípios e respetiva participação em estruturas administrativas do Estado” (DGAL, 2011), mais as Regiões Autónomas. No apêndice, nas tabelas 2.5, 2.6 e 2.7, apresenta-se uma descrição de algumas das principais características das regiões NUTS 3, nomeadamente o seu peso no PIB e na população total, a densidade demográfica, o número de cidades com mais de 50 mil habitantes, o número de concelhos e freguesias.

Na secção 2.2 descrevemos o desempenho económico e a evolução da convergência das regiões portuguesas em termos de PIB *per capita*. Na secção 2.3 descreve-se a dinâmica demográfica das diferentes regiões e a evolução da escolaridade das populações. Na secção 2.4 descrevem-se os fluxos populacionais entre regiões, identificando as regiões com maior capacidade de atração e fixação de talento. Na secção 2.5 utilizam-se dados ao nível da empresa e do trabalhador para analisar as diferenças regionais em termos de qualificações dos trabalhadores e equipas de gestão das empresas das diferentes regiões e as suas implicações em termos salariais. Na secção 2.6 descrevemos a estrutura setorial das diferentes regiões, dando atenção ao peso dos setores transacionáveis e exportações, e à importância das empresas com capital estrangeiro na atividade económica.

2.2.

CRESCIMENTO ECONÓMICO, EMPREGO E CONVERGÊNCIA REGIONAL

Nesta secção descreve-se a evolução da atividade económica, medida pelo PIB *per capita*, da economia portuguesa e das regiões NUTS 2 e NUTS 3, desde o ano 2000. Os anos até à crise financeira internacional caracterizaram-se por baixas taxas de crescimento — nesse período, na UE, apenas a Itália e a Alemanha tiveram pior desempenho — e por um grande aumento do endividamento público e privado. A crise da economia portuguesa prolongou-se durante cerca de cinco anos, entre 2008 e o início de 2013, com grandes perdas de PIB e de emprego. Nesta secção descreve-se também a forma como a severidade do ajustamento, que se seguiu à crise financeira internacional e à crise do euro, afetou a convergência das regiões em termos de PIB *per capita*.

2.2.1.

PORTUGAL, AS SUAS REGIÕES NUTS 2 E A UE28

Na **figura 2.1** apresentamos os dados do PIB *per capita* em *Purchasing Power Standard* (PPS)¹ da União Europeia a 28 (UE28), de Portugal, da AML (a região NUTS 2 com o PIB *per capita* mais elevado) e da região Norte (a região com menor PIB *per capita*). Como podemos ver na **figura 2.1**, com a exceção da região da AML, a economia portuguesa e as suas regiões apresentam níveis de PIB *per capita* muito inferiores à média da UE. Essa diferença acentuou-se de forma significativa com a crise financeira internacional de 2008, dado que a economia portuguesa foi uma das mais afetadas.²

Em 2000, o PIB *per capita* português e da AML correspondiam, respetivamente, a 83% e a 120% do PIB *per capita* da UE28. Como referimos acima, a crise da dívida que afetou a economia portuguesa e resultou no pedido de assistência económica e financeira à Troica (constituída pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu), resultou num severo processo de ajustamento, com uma forte quebra do PIB e um grande aumento do desemprego. Assim, em 2016, o PIB *per capita* português e da AML estavam agora mais longe dos valores da UE28, correspondendo, respetivamente, a 77% e a 102% do seu PIB *per capita*.

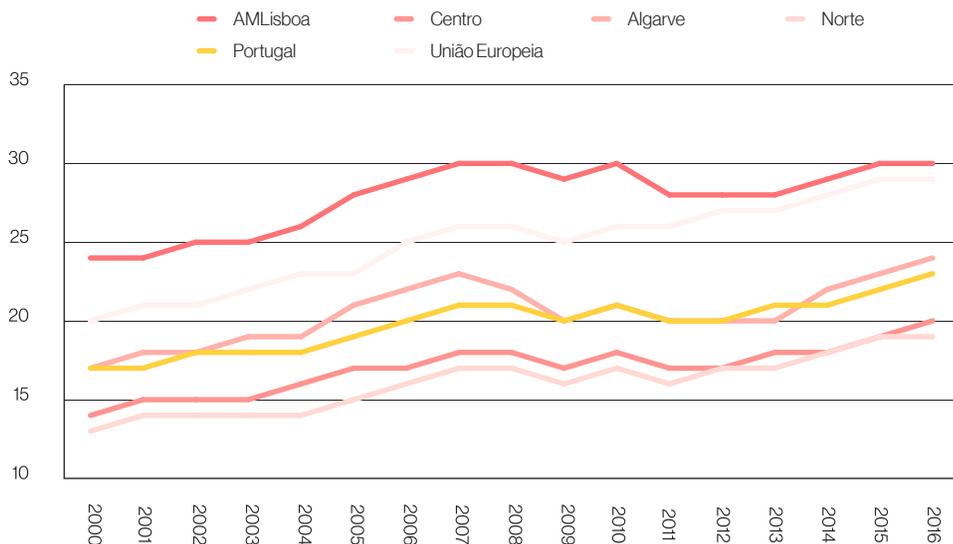
1 Corresponde a uma unidade monetária artificial construída pelo Eurostat, Comissão Europeia, onde cada unidade permite comprar a mesma quantidade de bens e serviços em cada país da UE.

2 Sobre as causas e consequências económicas da crise ver, por exemplo, Alexandre et al. (2016).

Em relação à região Norte, a região portuguesa com o menor PIB *per capita* no período analisado, aquele representava, em 2000 e em 2016, cerca de 67% e 65%, respetivamente, do PIB *per capita* da UE28. Em relação ao PIB *per capita* nacional, o da região Norte aumentou, entre 2000 e 2016, de 80% para 84%.

Figura 2.1 PIB per capita (em PPS)

Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

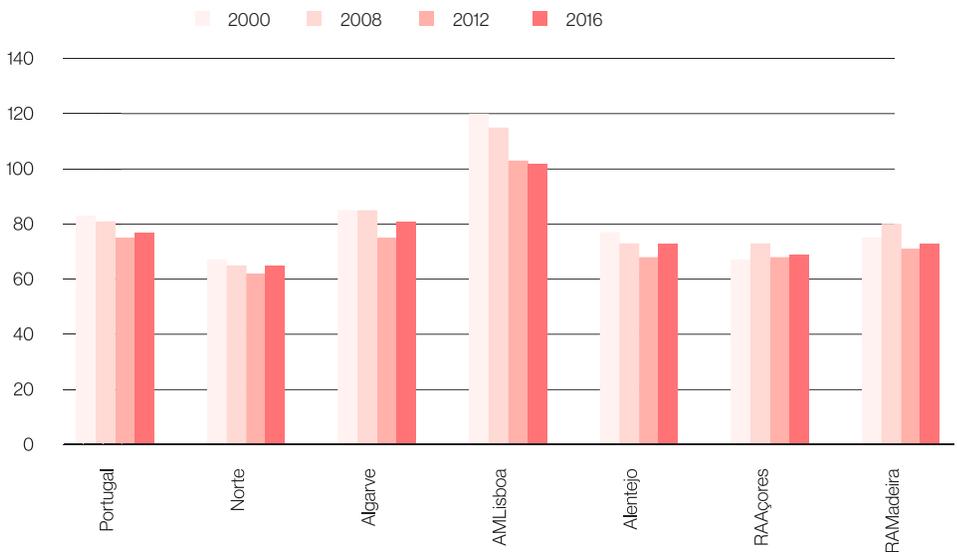


Na **figura 2.2** apresenta-se o PIB *per capita* da economia portuguesa e das regiões NUTS 2, em percentagem do PIB *per capita* da UE28, para os anos de 2000, 2008, 2012 e 2016. Os anos de 2008 e 2012 correspondem, respetivamente, ao fim da expansão na Área do Euro (início da recessão na sequência da crise financeira internacional) e ao fim da recessão, de acordo com a datação dos ciclos económicos do *Centre for Economic and Policy Research* (CEPR).³ Os dados da **figura 2.2** mostram que desde

³ De acordo com o Comité de Ciclos Económicos para a Área do Euro, promovido pelo *Centre for Economic and Policy Research*, a área do euro atingiu um pico na atividade económica no 1º trimestre de 2008, uma cava no 2º trimestre de 2009, um novo pico no 3º trimestre de 2011 e uma última cava no 1º trimestre de 2013. Mais informação disponível aqui <https://cepr.org/content/euro-area-business-cycle-dating-committee>.

2000 o PIB *per capita* português divergiu do PIB *per capita* da UE28, tendo atingido um valor mínimo de 75% em 2012, recuperando para 77% em 2016. A região da AML é a única região NUTS 2 portuguesa com um PIB *per capita* superior ao da UE28. No entanto, ao longo do período analisado, o PIB *per capita* daquela região convergiu para o PIB *per capita* da UE28, passando de 120% em 2000, para 102% em 2016. Neste processo de convergência, destacam-se os anos de 2011 e 2012, em que o ajustamento da economia portuguesa foi mais severo, tendo o PIB *per capita* da região da AML diminuído de 115% do PIB *per capita* da UE28, em 2008, para 103%, em 2012. Com a exceção da Região Autónoma dos Açores (RAA), entre 2000 e 2016, todas as regiões NUTS 2 divergiram da UE28 em termos de PIB *per capita*.

Figura 2.2 Percentagem do PIB per capita (em PPS) das regiões NUTS 2 (UE28 = 100) Fonte: Eurostat, Comissão Europeia



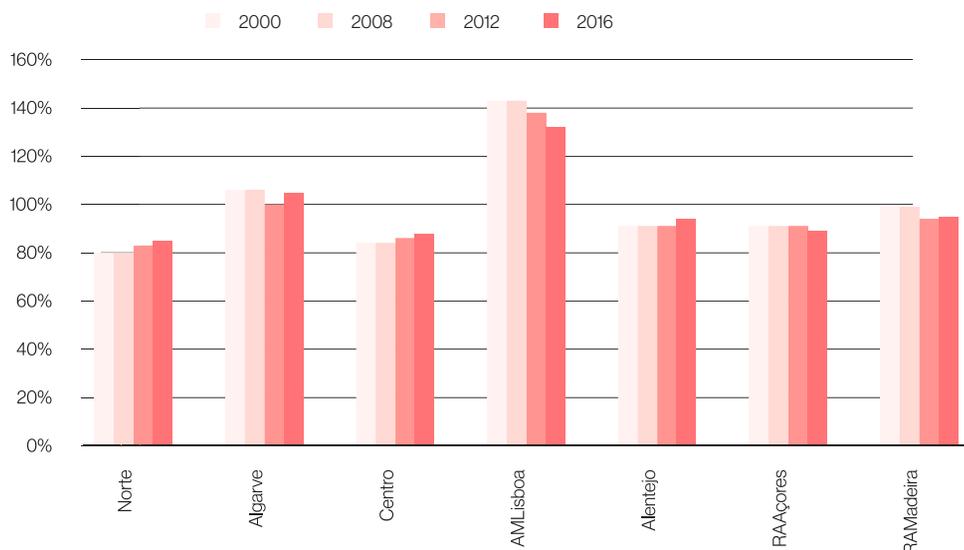
Na **figura 2.3** apresentamos o PIB *per capita* das regiões NUTS 2 em relação ao PIB *per capita* nacional (este é definido como sendo igual a 100%). As regiões do Algarve e da AML destacam-se por ter um PIB *per capita* superior à média nacional, embora com variações ao longo do período. No caso da região da AML, a diferença em relação à média nacional diminuiu ao longo do período, de 144% do PIB *per capita* nacional, em 2000, para 132% em 2016. A região do Algarve manteve-se acima do PIB *per capita* nacional ao longo de quase todo o período,

tendo alcançado um desvio máximo de 107% em 2007. No entanto, com a crise financeira e económica, em 2012, o PIB *per capita* da região do Algarve igualou o nacional. A recuperação económica fez-se sentir com mais intensidade nesta região, tendo em 2016 o seu PIB *per capita* aumentado para 105% do nacional.

Naquele período, as regiões do Norte, do Centro e do Alentejo aumentaram também o seu PIB *per capita* em relação ao nacional. Em 2016, o PIB *per capita* daquelas regiões aumentou, respetivamente, para 85%, 88% e 94% em relação ao nacional.

Figura 2.3 Percentagem do PIB *per capita* das regiões NUTS 2 (Portugal = 100)

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Eurostat, Comissão Europeia



Entre 2008 e 2012, o PIB *per capita* real nacional diminuiu 12%. Entre 2012 e 2016, o PIB *per capita* real nacional aumentou 11%.⁴ No entanto, quer a quebra da atividade económica resultante da crise financeira e económica quer a recuperação que se seguiu fizeram-se sentir de forma muito desigual nas diferentes regiões. Dada a grande disparidade nos níveis de rendimento que existe dentro de cada região NUTS 2, a variação regional do PIB *per capita* no período 2008-2016 é analisada ao nível das regiões NUTS 3.

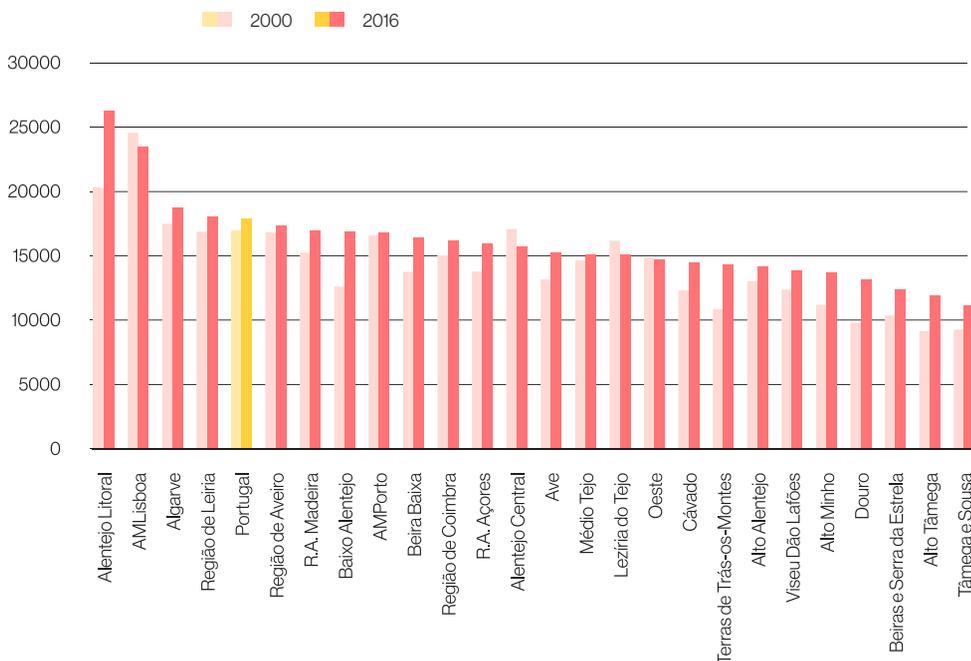
4 Ver Tabela 2.1.

Na **figura 2.4** apresentamos os dados para o PIB *per capita* das regiões NUTS 3, para os anos 2000 e 2016. Na **tabela 2.1** apresentam-se as taxas de crescimento do PIB *per capita* das regiões NUTS 3, no período 2000–2016 e nos subperíodos 2008–2012, 2012–2016 e 2008–2016.

A região do Alentejo litoral destaca-se, em 2016, por ter o PIB *per capita* mais elevado, superior a 26 mil euros, isto é, 46% superior ao PIB *per capita* de Portugal (17,9 mil euros), e mais do dobro (+135%) do PIB *per capita* da região NUTS 3 com o PIB *per capita* mais baixo (Tâmega e Sousa, com PIB *per capita* de 11,2 mil euros). A região da AML, em 2016, tinha o segundo PIB *per capita* mais elevado do país (23,4 mil euros), um valor 5% inferior ao registado em 2000 — ver **figura 2.4**.

Figura 2.4 PIB *per capita*, NUTS 3 e Portugal, 2000 e 2016
(preços de 2015; milhares de euros)

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Eurostat, Comissão Europeia, e do INE



Entre 2000 e 2016, o PIB *per capita* português aumentou 5%. Entre 2008 e 2016, o PIB *per capita* português diminuiu 2%, em resultado de uma quebra de 12% entre 2008 e 2012, e do crescimento de 11% entre 2012 e 2016 — ver **tabela 2.1**. No entanto, o crescimento das regiões NUTS 3 desde o ano 2000 e nos períodos da crise (2008–2012) e da recuperação (2012–2016) foram muito desiguais. De facto, em 2016, quatro regiões NUTS 3 tinham ainda um PIB *per capita* inferior ao registado em 2000: Oeste (-1%), AML (-5%), Lezíria do Tejo (-7%) e Alentejo Central (-8%). Neste contexto, deve destacar-se o impacto negativo do desempenho económico da região da AML (em 2016 representava 36% do PIB nacional) no crescimento da economia nacional.

Por outro lado, as regiões do Baixo Alentejo (34%), do Douro (34%), de Terras de Trás-os-Montes (32%), do Alto Tâmega (31%) e Alentejo Litoral (29%) tiveram o melhor desempenho económico no período 2000–2016, tendo registado um aumento do PIB *per capita* de cerca de 30%. As regiões do Alto Minho (22%), o Tâmega e Sousa (21%), a Beira Baixa (19%), as Beiras e Serra da Estrela (19%), o Cávado (17%), a Região Autónoma dos Açores (RAA, 16%), o Ave (15%), Viseu-Dão-Lafões (12%) e a Região Autónoma da Madeira (RAM, 11%) tiveram também um desempenho muito acima da média nacional. Por outro lado, naquele período, as regiões da AML, do Oeste, da Lezíria do Tejo e do Alentejo Central registaram uma diminuição do PIB *per capita* em termos reais. A Área Metropolitana do Porto (AMP) teve também um desempenho económico anémico, com um crescimento de 1,2% do PIB *per capita*, entre 2000 e 2016.

Os dados da **tabela 2.1** mostram um desempenho muito desigual das regiões NUTS 3 no período da recessão (2008–2012) e no período da expansão (2012–2016). No período da recessão, com quebras do PIB *per capita* superiores aos da economia nacional, destacam-se as regiões do Alentejo Litoral (-17%), do Algarve (-17%), da Madeira (-16%), da Lezíria do Tejo (-15%), da AML (-15%), do Oeste (-12%) e da AMP (-12%). Por outro lado, as regiões da Beira Baixa (+4%), o Baixo Alentejo (0%), o Douro (-2%), Alto Minho (-2%), o Ave (-4%), o Alto Tâmega (-5%), o Tâmega e Sousa (-6%) e as Beiras e Serra da Estrela (-6%) mostraram maior resiliência nos anos pós-crise financeira.

No período de recuperação económica (2012–2016), o PIB *per capita* da economia nacional cresceu 11%. No entanto, regiões como o Alentejo Litoral (+29%), o Ave (+20%), o Alto Alentejo (+18%), Terras de Trás-os-Montes (+18%), Beiras e Serra da Estrela (+17%), o Algarve (+16%), o Cávado (+15%), Aveiro (+15%), Douro (+14%), Leiria (+14%), Alto Minho (14%) e Tâmega e Sousa (+14%) apresentaram taxas de crescimento do PIB *per capita* superiores às da economia nacional. Por outro lado, também na fase de recuperação económica a região da AML teve o segundo pior desempenho, com um crescimento do PIB *per capita* de apenas 5% entre 2012–2016. No capítulo 5, exploram-se os fatores determinantes das disparidades regionais observadas nas taxas de crescimento do PIB *per capita* no período pós-2008.

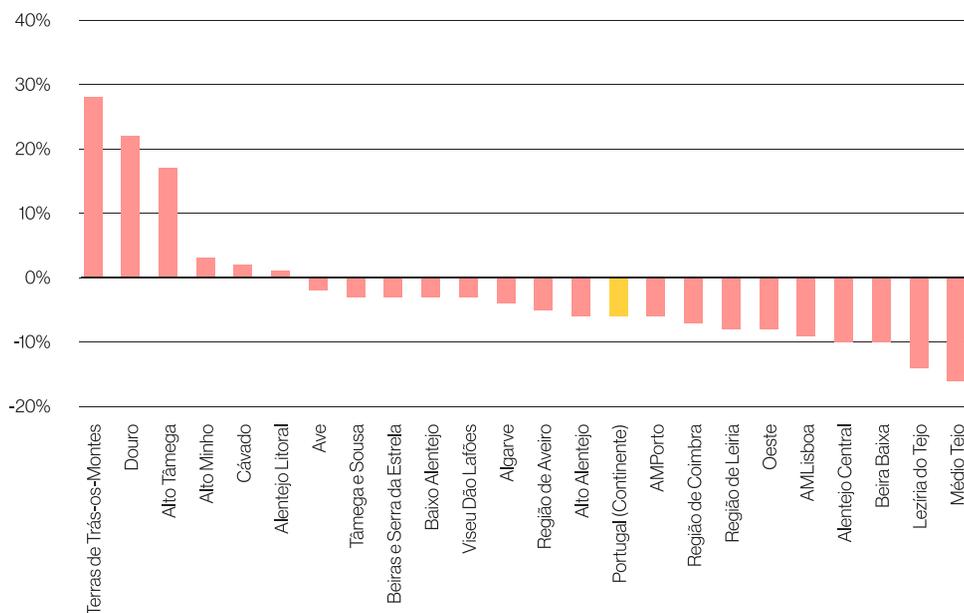
Tabela 2.1 Taxas de crescimento do PIB per capita, NUTS 3 (preços de 2015)

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE

NUTS 3	Taxa de crescimento 2000–2016	Taxa de crescimento 2008–2012	Taxa de crescimento 2000–2012
Portugal	5%	-12%	11%
Baixo Alentejo	34%	0%	9%
Douro	34%	-2%	14%
Terras de Trás-os-Montes	32%	-9%	18%
Alto Tâmega	31%	-5%	10%
Alentejo Litoral	29%	-17%	29%
Alto Minho	22%	-2%	14%
Tâmega e Sousa	21%	-6%	14%
Beira Baixa	19%	4%	4%
Beiras e Serra da Estrela	19%	-6%	17%
Cávado	17%	-9%	15%
RAA	16%	-11%	8%
Ave	15%	-4%	20%
Viseu-Dão-Lafões	12%	-9%	10%
RAM	11%	-16%	12%

Na **figura 2.5** apresentam-se os dados com a variação do emprego das empresas nas regiões NUTS 3, no período 2008–2016. Os dados confirmam uma variação do emprego regional muito desigual nos anos que se seguiram à crise de 2008. A nível nacional, entre 2008 e 2016, o emprego nas empresas diminuiu 6%. No entanto, regiões como Terras de Trás-os-Montes (28%), Douro (22%), Alto Tâmega (17%), Alto Minho (3%), Cávado (2%) e Alentejo Litoral (1%) registaram um aumento do emprego entre 2008 e 2016. Por outro lado, regiões como Médio Tejo (-16%), Lezíria do Tejo (-14%), Beira Baixa (-10%), Alentejo Central (-10%) ou a AML (-9%), registaram quebras no emprego superiores à registada a nível nacional.

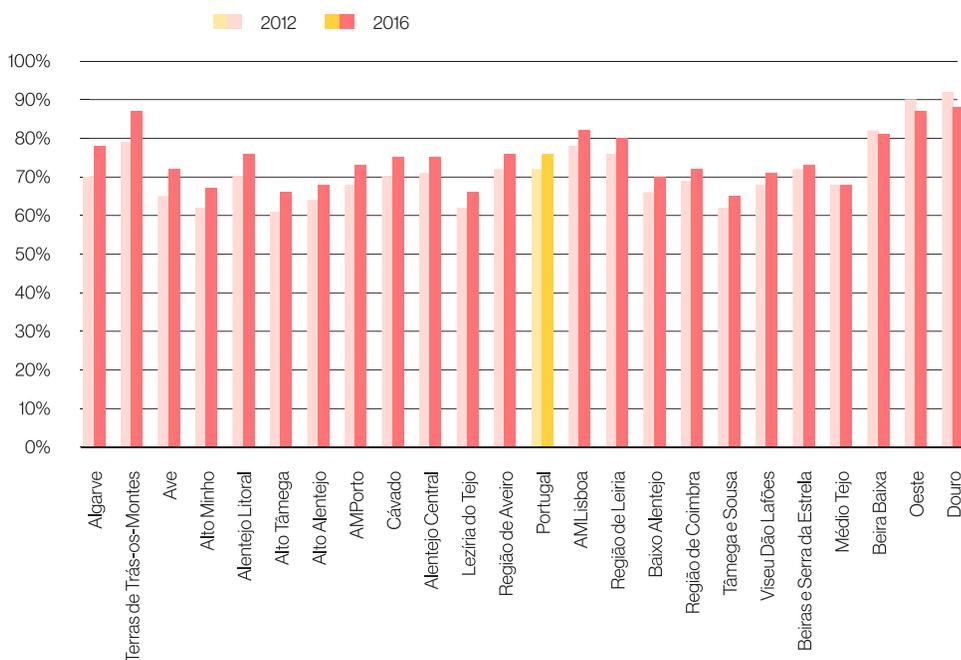
Figura 2.5 Variação percentual do emprego das empresas 2008–2016, regiões NUTS 3 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Na **figura 2.6** apresenta-se a taxa de emprego ao nível das NUTS 3 para os anos 2012 e 2016.⁵ Entre o fim da recessão e 2016, apenas as regiões do Médio Tejo (-0,5 pontos percentuais, p.p.), Beira Baixa (-0,9 p.p.), Oeste (-3,2 p.p.) e Douro (-4 p.p.) registaram quebras na taxa de emprego. Por outro lado, nas regiões do Algarve (8 p.p.), Terras de Trás-os-Montes (8 p.p.), Ave (6 p.p.) e Alto Minho (6 p.p.) registaram-se os maiores aumentos da taxa de emprego.

Figura 2.6 Taxa de emprego (20–65 anos), regiões NUTS 3, 2012 e 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE

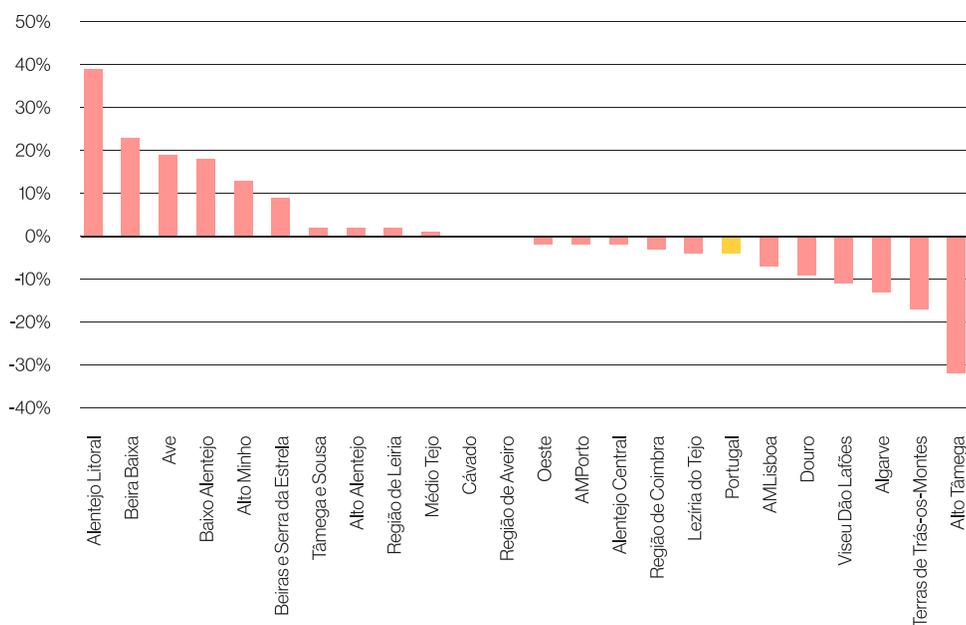


5 Os dados disponíveis para a população por faixa etária por região NUTS 3 apenas permitem realizar a análise a partir de 2012.

A **figura 2.7** apresenta a taxa de variação da produtividade do trabalho — medida como o Valor Acrescentado Bruto (VAB) por trabalhador — nas regiões NUTS 3, no período 2008–2016. Neste período, para a economia nacional, registou-se uma quebra de cerca de 4%. As regiões da AML (-7%), de Viseu-Dão-Lafões (-11%), do Algarve (-13%), de Terras de Trás-os-Montes (-17%) e do Alto Tâmega (-36%) registaram quebras na produtividade do trabalho superiores à da economia nacional. Por outro lado, dez das 23 regiões NUTS 3 de Portugal continental registaram um aumento da produtividade por trabalhador: Alentejo Litoral (39%), Beira Baixa (23%), Ave (19%), Baixo Alentejo (18%) e Alto Minho (13%) registaram quebras na produtividade do trabalho superiores à da economia nacional. Por outro lado, dez das 23 regiões NUTS 3 de Portugal continental registaram um aumento da produtividade por trabalhador: Alentejo Litoral (39%), Beira Baixa (23%), Ave (19%), Baixo Alentejo (18%) e Alto Minho (13%).

Figura 2.7 Variação da produtividade do trabalho 2008–2016, regiões NUTS 3

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



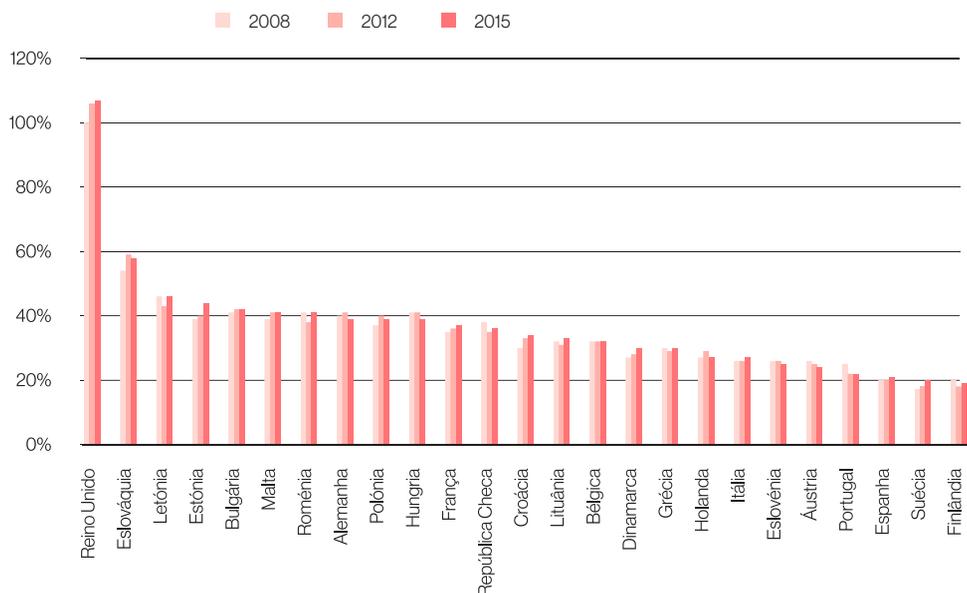
Os dados apresentados acima mostram que as regiões portuguesas tiveram um desempenho económico muito diferenciado no século XXI, em particular no período de crise e recuperação que se seguiu à crise financeira internacional de 2008. O desempenho económico das regiões é importante porque a região ou cidade onde se nasce ou onde se vive é um fator cada vez mais relevante para a determinação do nível de rendimento individual — ver, por exemplo, Moretti (2013). Assim, uma melhor compreensão dos fatores que determinam a desigualdade de rendimento individual tem de ter em consideração as desigualdades territoriais.

Vários autores têm documentado o aumento das desigualdades regionais nas últimas décadas — ver, por exemplo, Iammarino *et al.* (2018) — nos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Ganong e Shoag (2017), por exemplo, concluem que, entre 1980 e 2015, a desigualdade no rendimento *per capita* entre as áreas metropolitanas dos Estados Unidos aumentou 30%. Na mesma linha, Fratesi e Rodríguez-Pose (2016) e Iammarino *et al.* (2018) mostram que as desigualdades regionais dentro dos países da UE se agravaram durante a crise financeira e económica iniciada em 2008.

Para avaliarmos a evolução da desigualdade regional nos países da UE, no período que se seguiu à crise financeira internacional e nos anos de recuperação económica, calculamos o coeficiente de variação relativo ao PIB das NUTS 3 dos países da UE (excluimos da análise o Luxemburgo, o Chipre e a Irlanda) para os anos 2008, 2012 e 2015 — na escolha destes anos, como explicámos acima, tivemos em atenção a datação do ciclo económico da área do euro proposta pelo comité do Centre for Economic Policy Research (CEPR). Os dados do coeficiente de variação são apresentados na **figura 2.8**. De acordo com esses dados, as regiões NUTS 3 da Finlândia, Suécia, Espanha e Portugal estão entre as que apresentam menor dispersão face à média, isto é, pertencem ao grupo com menor desigualdade de PIB *per capita* entre regiões. No extremo oposto da **figura 2.8**, isto é, com maior desigualdade regional, destaca-se o Reino Unido.

Da análise da **figura 2.8** deve também salientar-se a evolução das diferenças de PIB *per capita* nas regiões dos países da UE nos anos da crise financeira e económica (2008–2012) e no período de recuperação económica (2013–2015). Tal como referido por Iammarino *et al.* (2018), nos anos que se seguiram à crise económica e financeira, entre 2008 e 2015, as desigualdades de rendimento aumentaram em 16 dos 25 países da UE representados na **figura 2.8**. Na fase de expansão do ciclo económico, iniciada em 2013, 18 em 25 países registaram um agravamento da desigualdade de rendimento entre regiões. Dos 25 países considerados, 10 registaram um aumento das desigualdades regionais quer na fase de recessão económica, quer na fase de expansão económica.

Figura 2.8 Coeficiente de variação, PIB das regiões NUTS 3 de países da UE, 2008, 2012 e 2015 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Eurostat, Comissão Europeia



Na **figura 2.9** apresentamos os dados com a evolução do coeficiente de variação do PIB *per capita* das regiões NUTS 3 portuguesas. Entre 2008 e 2015, Portugal registou uma quebra no coeficiente de variação de 12%. Esta redução da desigualdade no PIB *per capita* entre as regiões portuguesas foi a mais elevada da UE. A Espanha, por exemplo, que registou uma quebra do PIB muito semelhante à registada pela economia portuguesa, registou um agravamento da desigualdade no PIB das regiões, medido pelo coeficiente de variação, de 7%. Como mostraremos no capítulo 5, a convergência regional observada no período pós-crise 2008 está associada ao desequilíbrio do endividamento que esteve na sua origem, e à alteração estrutural em curso da economia portuguesa, nomeadamente o aumento da importância das exportações.

Figura 2.9 Coeficiente de variação, PIB das regiões NUTS 3 portuguesas, 2003–2015

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Eurostat, Comissão Europeia



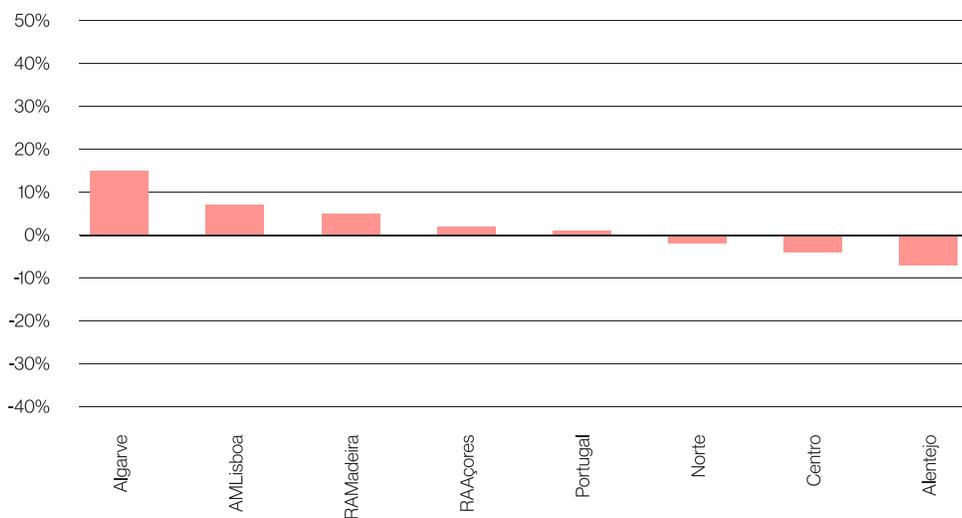
2.3. POPULAÇÃO E ESCOLARIDADE

As teorias do crescimento endógeno e da nova geografia económica destacam a importância das economias de aglomeração e do seu efeito centrípeto sobre a atração de capital humano e talento. Estes efeitos de aglomeração acentuam as vantagens competitivas das grandes cidades e agravam as disparidades regionais. O capital humano e o talento ocupam hoje um papel central na competitividade das regiões e está na origem das diferenças e da divergência de rendimentos. As cidades com maiores níveis de capital humano e talento atraem cada vez mais talento — ver, por exemplo, Moretti (2013).

Na **figura 2.10** apresentam-se as taxas de crescimento da população portuguesa, para as regiões NUTS 2, para o período 2000–2017. Para a população nacional total, os dados mostram que naquele período a população se manteve praticamente inalterada, tendo aumentado 1%. Em termos de crescimento populacional, destacam-se a região do Algarve (+15% desde 2000) e a região da AML (+7% desde 2000). As regiões autónomas dos Açores e da Madeira também registaram um crescimento da população total, respetivamente, de 2% e 5%. Por outro lado, as regiões Norte, Centro, e Alentejo registaram quebras na população, respetivamente, de 2%, 4% e 9%.

Figura 2.10 Variação da população NUTS 2, 2000–2017

Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

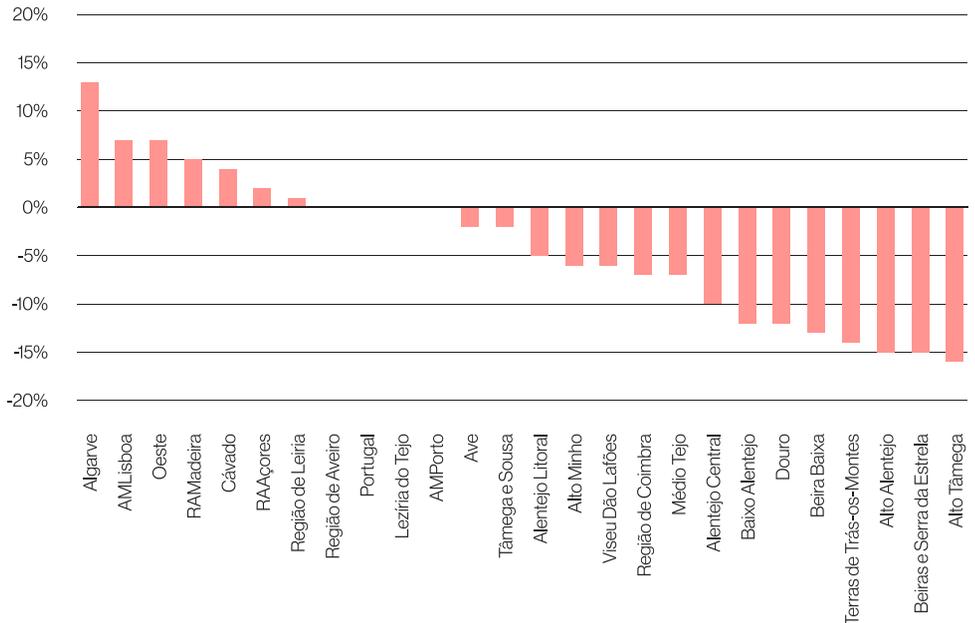


Na **figura 2.11** apresentam-se os dados relativos à variação da população nas regiões NUTS 3, no período 2000–2016. Neste período, como já vimos, a variação da população portuguesa foi quase nula. No entanto, essa estabilidade em termos agregados esconde uma variabilidade muito grande entre regiões, com algumas delas a registarem um crescimento significativo da população e outras a registarem uma forte quebra. Para além das regiões do Algarve e da AML, que já referimos

acima, em termos de crescimento populacional destacam-se ainda as regiões do Oeste (+7%), a RAM (+5%) e o Cávado (+4%). Por outro lado, desde o ano 2000, a região do Alto Tâmega registou a maior perda populacional (-16%), seguida da região das Beiras e Serra da Estrela e do Alto Alentejo, ambas com uma quebra de 15%.

Figura 2.11 Variação da população, NUTS 3, 2000–2016

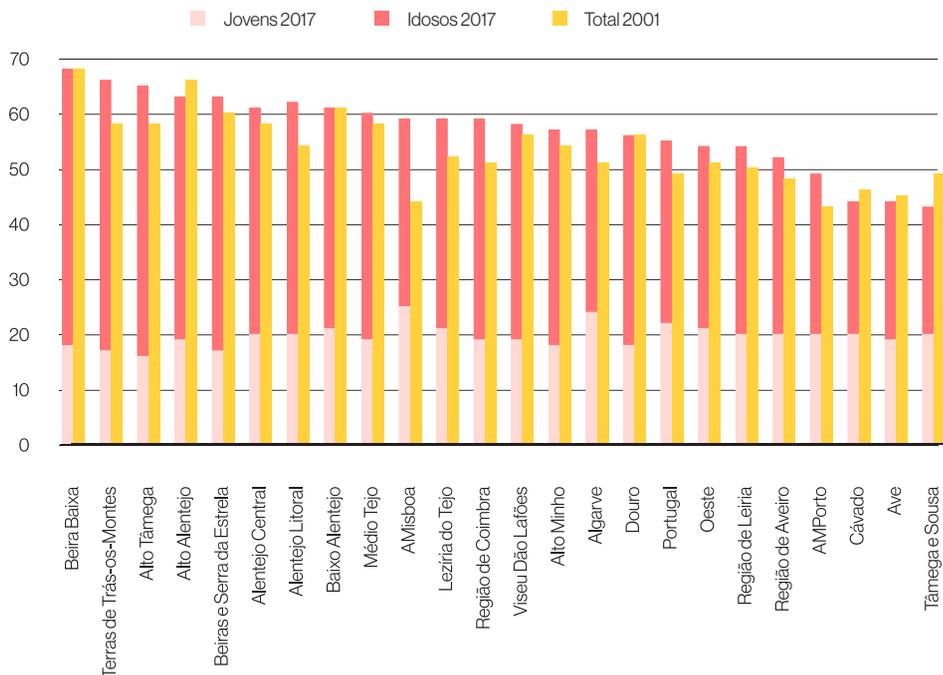
Fonte: INE



Para além da variação da população, do ponto de vista social e económico, é importante ter em conta a sua estrutura etária. Na **figura 2.12** apresentam-se os dados do índice total de dependência para as regiões NUTS 3, nos anos 2001 e 2017. Este índice é calculado a partir do rácio da soma da população jovem (até aos 15 anos) e da população idosa (com mais de 65 anos) em relação à população ativa. Na **figura 2.12** observamos índices de dependência muito variáveis nas regiões NUTS 3, de um valor máximo de 68% na região da Beira Baixa, até a um valor mínimo de 43% na região do Tâmega e Sousa. Nos pesos da população jovem e idosa observam-se também diferenças significativas entre as regiões, destacando-se com os valores mais elevados de população jovem as regiões da AML e do Algarve. Por outro lado, as regiões do Alto Tâmega, Terras de Trás-os-Montes e Beira Baixa destacam-se por terem menor proporção de jovens e as proporções mais elevadas de idosos.

Figura 2.12 Índice de dependência total das regiões NUTS 3, 2001 e 2017

Fonte: Pordata



2.3.2.

FREQUÊNCIA DO ENSINO PRÉ-ESCOLAR

O acompanhamento das crianças desde os primeiros anos de vida, garantindo-lhes a aquisição de um conjunto de competências não cognitivas, é um fator que exerce grande influência sobre os resultados escolares, sobre a empregabilidade e sobre os rendimentos futuros — ver, por exemplo, os trabalhos de James Heckman e de Pedro Carneiro.

Na **tabela 2.2** são apresentadas as taxas brutas de escolarização do ensino pré-escolar, para os anos de 2008 e 2016. As taxas são calculadas através de um rácio entre o número de alunos inscritos no nível de educação e a população residente em idade escolar (3–5 anos).

Tabela 2.2 Taxa bruta de escolarização no pré-escolar, por NUTS 3, 2008 e 2016

Fonte. Cálculos dos autores com base em dados do INE

NUTS 3	2008	2016	Varição p.p.
Alto Minho	93	101	9
Cávado	86	96	10
Ave	84	94	10
AMP	80	98	18
Alto Tâmega	95	102	7
Tâmega e Sousa	76	94	17
Douro	100	104	3
Terras de Trás-os-Montes	96	102	6
Algarve	85	97	13
Oeste	89	91	2
Região de Aveiro	89	94	5
Região de Coimbra	94	93	-1
Região de Leiria	98	98	1
Viseu-Dão-Lafões	102	97	-5
Beira Baixa	112	102	-10
Médio Tejo	101	104	3
Beiras e Serra da Estrela	98	108	10
AML	65	79	15
Alentejo Litoral	100	101	0
Baixo Alentejo	103	96	-7
Lezíria do Tejo	93	97	4
Alto Alentejo	97	104	7
Alentejo Central	88	99	11

Em 2016, com a exceção da região da AML, todas as regiões NUTS 3 apresentam taxas de cobertura superior a 90% no ensino pré-escolar, embora várias regiões se situem abaixo dos 95% (Ave, Tâmega e Sousa, Oeste, Aveiro e Coimbra). Deve salientar-se o progresso muito significativo alcançado nesta área entre 2008 e 2016. Os valores que ultrapassam os 100% são explicados pela mobilidade da população entre regiões de residência e de trabalho.

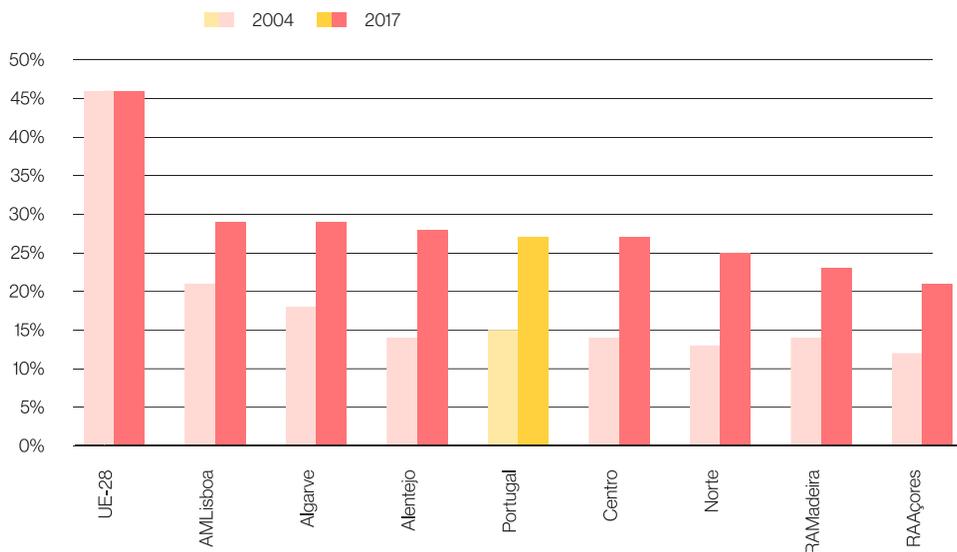
2.3.3.

NÍVEIS DE ESCOLARIDADE POR REGIÕES NUTS 3

Nas **figuras 2.13** e **2.14** apresentam-se os dados para as regiões NUTS 2 com a percentagem da população total apenas com o ensino secundário e a percentagem da população total com o ensino superior, em 2004 e em 2017. As **figuras 2.13** e **2.14** incluem também informação sobre a escolaridade na UE28. Apesar dos progressos realizados no período

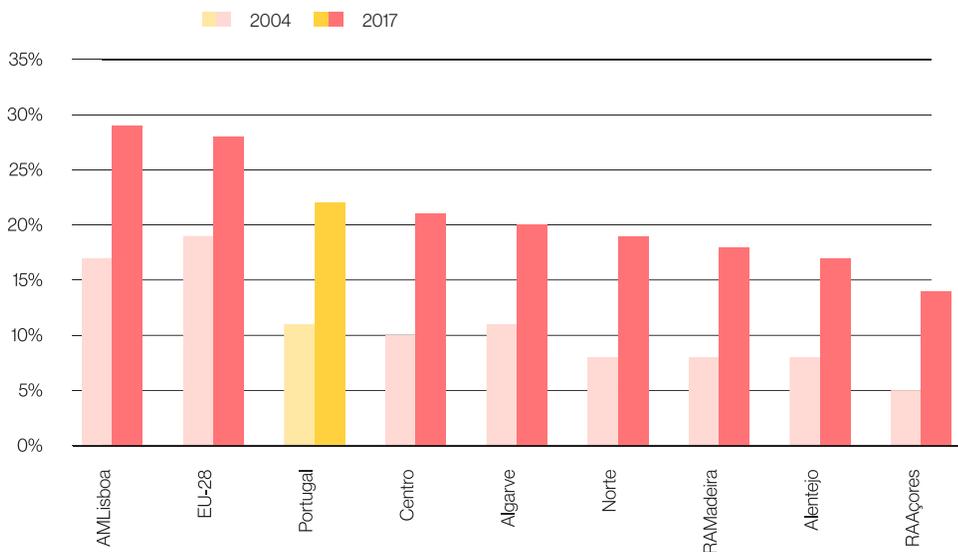
em análise, os dados daquelas figuras tornam evidente as diferenças de escolaridade entre a UE28 e Portugal. Em relação à percentagem da população total com o ensino secundário (**figura 2.13**) na UE28, 46% tinha apenas o ensino secundário (27% em Portugal, em 2017). Entre as regiões NUTS 2 regista-se alguma variação, com a AML a registar o valor máximo (29%) e as Regiões Autónomas (23% na Madeira e 21% nos Açores) e a região Norte (25%) a registarem os valores mais baixos.

Figura 2.13 Percentagem da população total com ensino secundário, regiões NUTS 2, 2001 e 2011 Fonte: Eurostat, Comissão Europeia



Em relação à percentagem da população total com ensino superior — **figura 2.14** — registou-se um aumento significativo, entre 2004 e 2017, em todas as regiões NUTS 2, mas também na UE28 (de 17% para 29%). Naquele período, a percentagem da população com ensino superior aumentou de 11% para 22%. No entanto, as regiões NUTS 2 apresentam uma grande disparidade na percentagem da população com ensino superior. A AML destaca-se com o valor mais elevado de 29% (superior ao da UE28). Por outro lado, a região do Algarve (20%), a RAM (18%), o Alentejo (17%) e a RAA (14%) apresentavam as percentagens mais baixas de população com ensino superior.

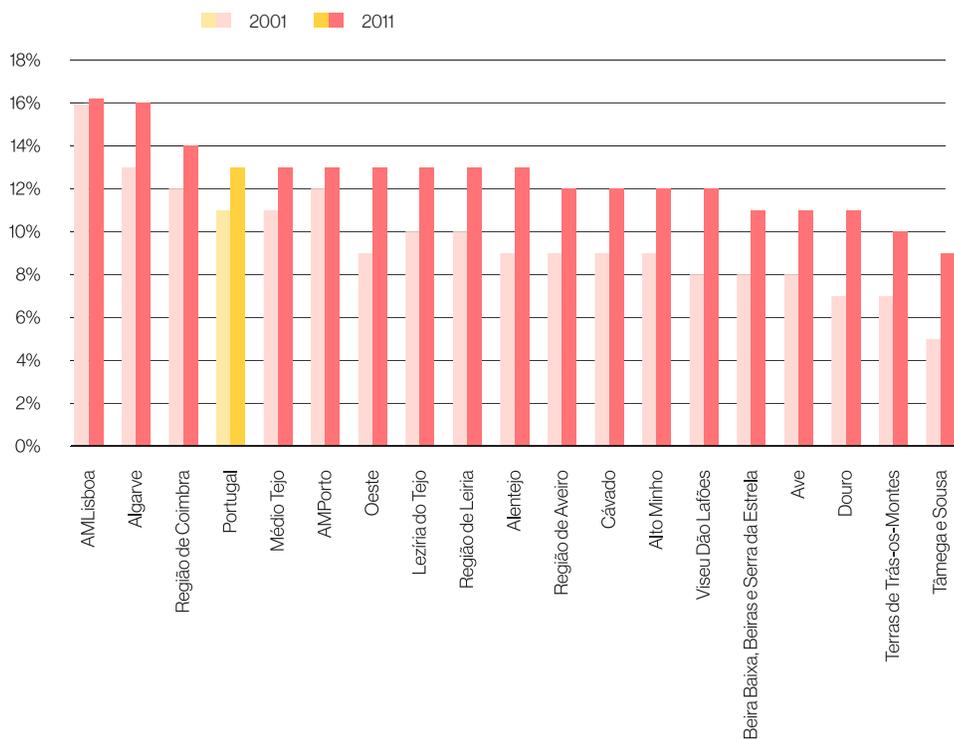
Figura 2.14 Percentagem da população total com ensino superior, regiões NUTS 2, 2001 e 2011 Fonte: Eurostat, Comissão Europeia



Para descrevermos a escolaridade da população ao nível do ensino secundário e do ensino superior ao nível das regiões NUTS 3, recorreremos à base de dados internacional IPUMS,⁶ que utiliza uma amostra dos censos. Nas **figuras 2.15** e **2.16** representam-se, respetivamente, os dados com a percentagem da população com o ensino secundário e o ensino superior nas regiões NUTS 3, em 2001 e em 2011. Entre aqueles dois momentos, os dados mostram uma melhoria significativa em todas as regiões e uma persistência das diferenças de escolaridade entre as regiões NUTS 3. Assim, em 2011, regiões como o Tâmega e Sousa tinham apenas 9% da população com o ensino secundário (13% da média nacional) e 6% da população com o ensino superior (13% da média nacional). Em 2011, um número significativo de regiões tinha uma percentagem de diplomados na população inferior a 10% (Douro, Alentejo, Oeste, Alto Minho, Beiras e Serra da Estrela, Ave, e Tâmega e Sousa). Dada a importância que a qualificação de recursos tem para a competitividade das regiões, esta desigualdade na escolaridade das populações é um fator que acentua as desigualdades de rendimento em Portugal.

6 IPUMS: Integrated Public Use Microdata Series. Contém informação sobre a população, ao nível do indivíduo, disponível para um conjunto alargado de países. Informação adicional disponível aqui <https://www.ipums.org/>.

Figura 2.15 Percentagem da população total com ensino secundário, regiões NUTS 3, 2001 e 2011 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da IPUMS



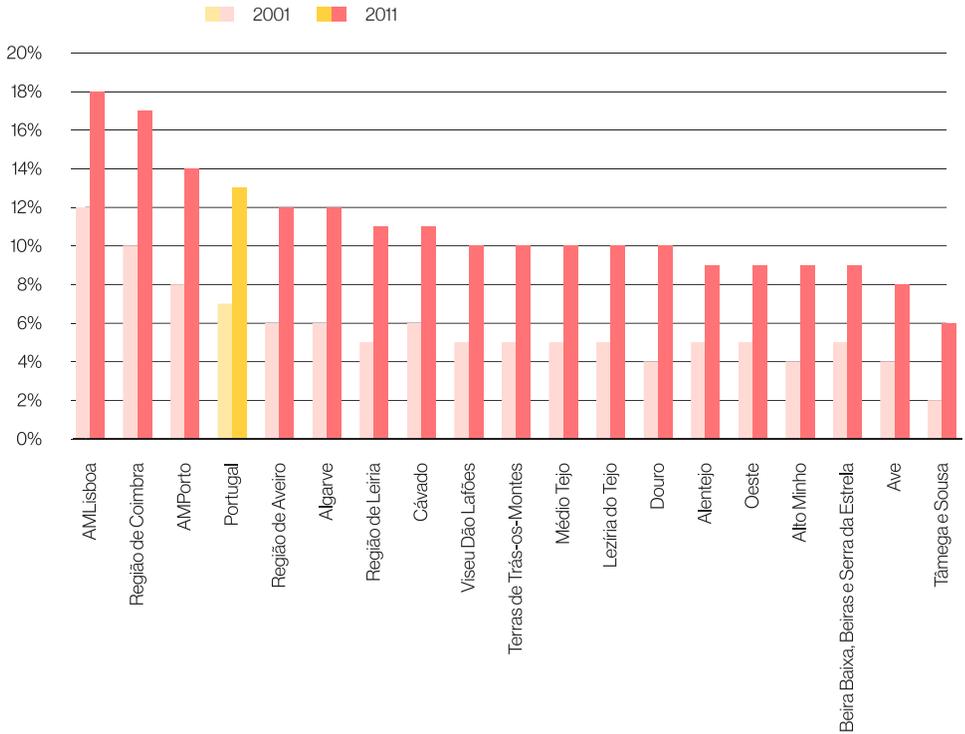
2.3.4.

CLASSIFICAÇÕES NOS EXAMES NACIONAIS DO ENSINO SECUNDÁRIO

A importância que uma região dá à educação e à formação de capital humano reflete-se no investimento em infraestruturas e equipamentos escolares e na existência ou não de estratégias locais que contribuam para melhorar a qualidade do ensino a que os residentes na região têm acesso. Por outro lado, a qualidade das escolas é também um fator muito importante de fixação e de atração de trabalhadores, sobretudo de trabalhadores qualificados. As classificações dos exames nacionais do ensino secundário permitem aferir a qualidade do ensino e do capital humano nas diferentes regiões — ver Hugo Reis (FFMS, 2015).

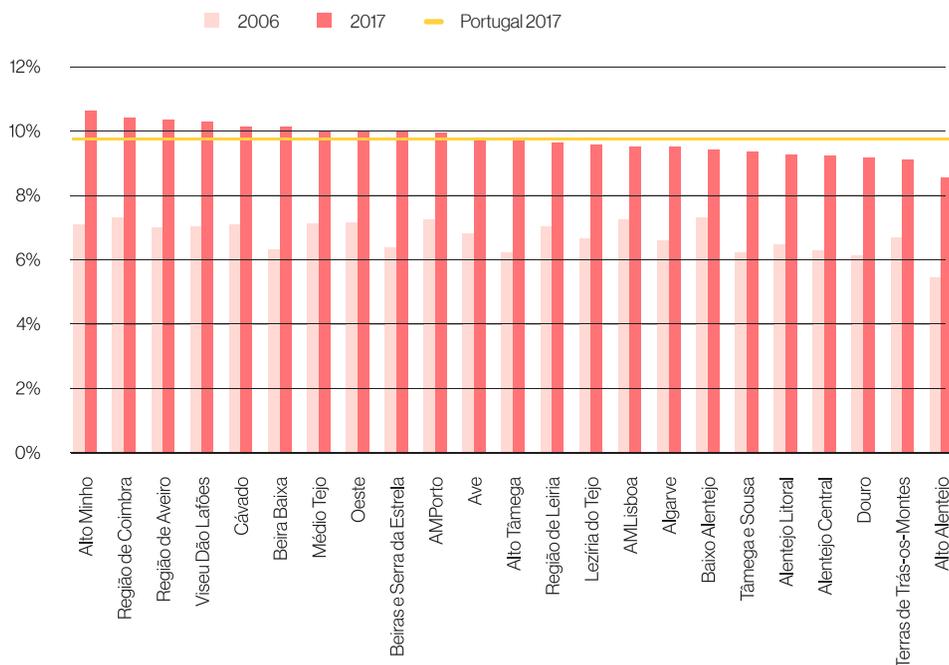
Dada a importância do exame nacional de matemática no acesso aos cursos das áreas CTEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Ma-

Figura 2.16 Percentagem da população total com ensino superior, regiões NUTS 3, 2001 e 2011 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da IPUMS



temática), na **figura 2.17** apresentam-se as classificações médias obtidas pelos alunos das diferentes regiões naquele exame nacional, para os anos de 2006 e 2017. Os dados mostram uma melhoria significativa nas classificações médias em todas as regiões, tendo a classificação média nacional sido de 9,75 valores em 2017. No entanto, persistem disparidades significativas entre as diferentes regiões. Estas diferenças regionais implicam a existência de desigualdade de oportunidades para os jovens, limitando o seu acesso ao ensino superior e influenciando a sua empregabilidade e salários futuros. Os resultados menos satisfatórios registaram-se nas regiões do Alto Alentejo, Trás-os-Montes, Douro ou Tâmega e Sousa, com valores médios em torno dos 9 valores. As regiões do Alto Minho, Coimbra e Aveiro destacam-se por terem classificações médias superiores a 10 valores.

Figura 2.17 Classificação média dos exames nacionais de Matemática do 12.º ano, NUTS 3 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Direção Geral de Educação, Ministério da Educação

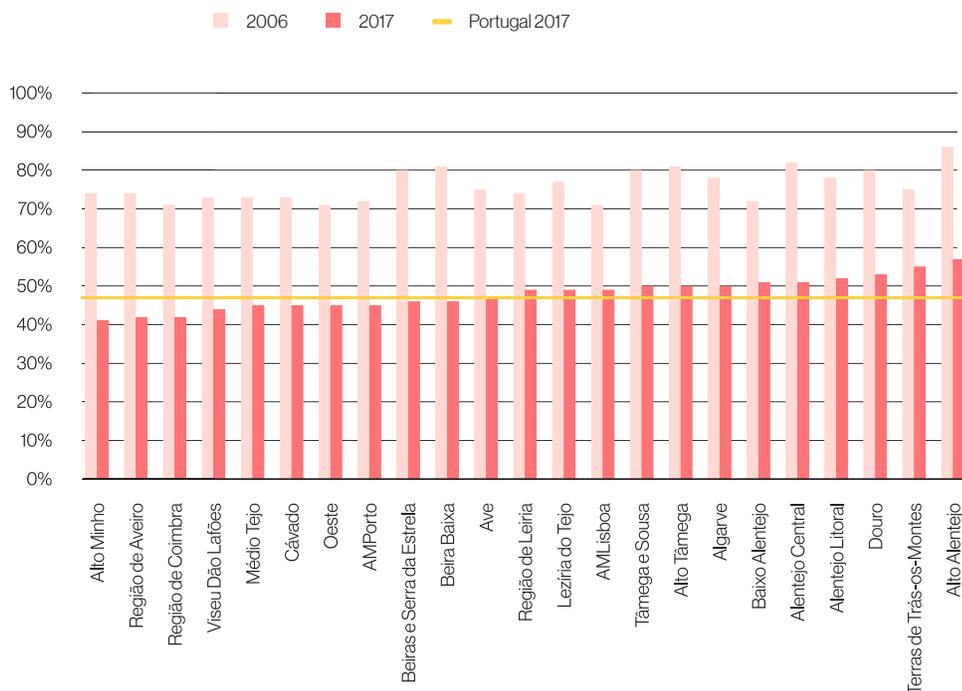


A taxa de reprovação nos exames nacionais de Matemática permite aferir não só a qualidade do ensino como também as oportunidades dos alunos das diferentes regiões no acesso ao ensino superior e, em particular, aos cursos das áreas de Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática. Como será discutido mais à frente, estes cursos, para além de garantirem melhores remunerações e empregabilidade, são também essenciais para o desenvolvimento das economias.

Na **figura 2.18** apresentam-se as taxas de reprovação nos exames nacionais de Matemática A nas regiões NUTS 3, nos anos de 2006 e 2017. Os dados mostram que apesar da redução significativa das taxas de reprovação, elas continuavam muito elevadas, sendo de 47% a nível nacional. Adicionalmente, a redução das taxas de reprovação, entre 2006 e 2017, não eliminou a existência de disparidades regionais significativas. Com as taxas mais baixas, em 2017, destacavam-se as regiões do Alto Minho (41%), de Aveiro (42%) e de Coimbra (42%). As taxas mais elevadas foram registadas no Alto Alentejo (57%), Trás-Os-Montes (55%) e Douro (53%).

Figura 2.18 Taxa de reprovação no exame nacional de Matemática A, NUTS 3

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Direção Geral de Educação, Ministério da Educação



2.3.5.

INSTITUIÇÕES E ALUNOS INSCRITOS NO ENSINO SUPERIOR

Em 2017, existiam em Portugal, de acordo com a Pordata, 286 Instituições de Ensino Superior (IES) — 121 Universidades e 165 Institutos Politécnicos — com 361 943 alunos inscritos no ano letivo de 2016/2017 (dados do INE). Em relação à distribuição regional das instituições e dos alunos inscritos, deve salientar-se que 31% das IES estão localizadas na AML e 22% na AMP, representando, respetivamente, 39% e 20% do número total de alunos inscritos. Em termos de alunos inscritos, as regiões de Coimbra, Cávado e Aveiro representavam 10%, 6% e 4%, respetivamente, do número total de inscritos.⁷

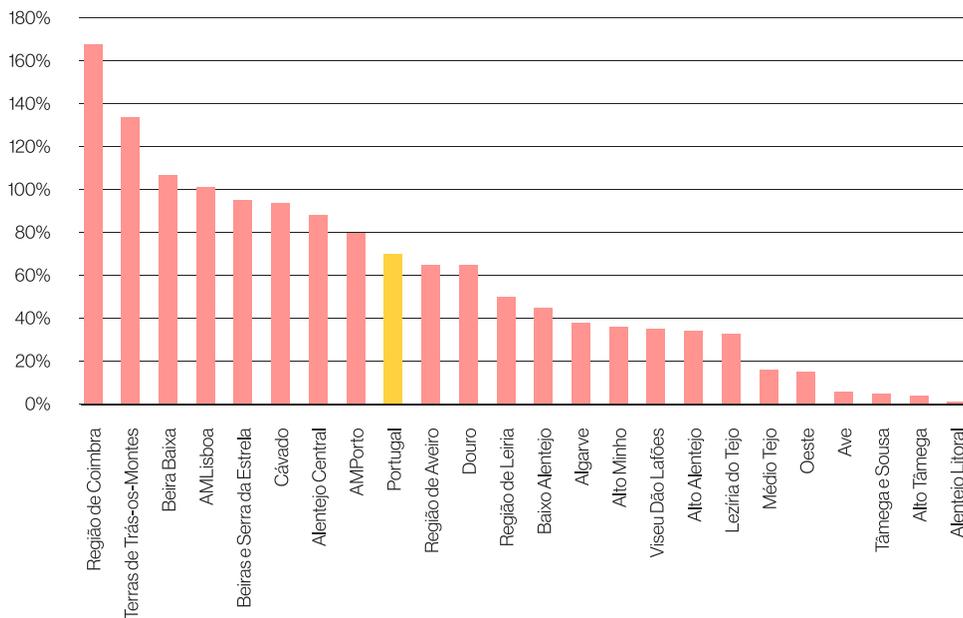
De forma a captarmos a relação entre o potencial de procura regional, a oferta das IES da região e a sua capacidade de atrair alunos de outras regiões, na **figura 2.19** apresentamos o rácio dos alunos inscritos

⁷ A distribuição regional dos alunos inscritos tem como referência a sede da IES.

em IES da região e a população da faixa etária entre os 20 e os 24 anos. Da análise da **figura 2.19** conclui-se que as regiões de Coimbra (168%), Terras de Trás-os-Montes (134%), Beira Baixa (107%) e a AML (101%) apresentam um rácio superior a 100%, o que sugere a existência de um desequilíbrio regional na oferta de ensino superior face à procura com origem na região — para Portugal, esse rácio é igual a 70%.

Figura 2.19 Rácio de alunos inscritos sobre população entre 20 a 24 anos

Fonte: INE



8 De acordo com o INE, trata-se de uma freguesia que contempla, pelo menos, um dos seguintes requisitos: 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia, e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano, sendo que o peso da área em espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia; 2) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente superior a 5 000 habitantes; 3) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 5 000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar é igual ou superior a 50%.

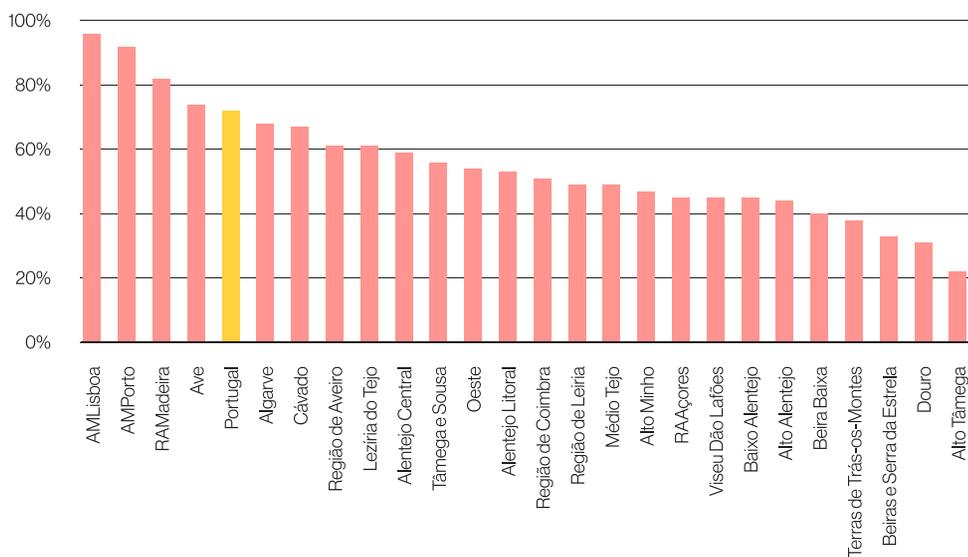
2.4.

FLUXOS POPULACIONAIS E ATRAÇÃO DE TALENTO

A **figura 2.20** apresenta a percentagem de população, por NUTS 3, que reside numa área predominantemente urbana.⁸ As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto são as únicas regiões que apresentam uma taxa de urbanização superior a 90%, estando respetivamente 24 p.p. e 20 p.p. acima da média nacional (72%). De um total de 25 regiões, 12 têm uma taxa inferior a 50%, com as Beiras e Serra da Estrela, Douro e Alto Tâmega a apresentar as taxas de população predominantemente urbana mais baixas.

Figura 2.20 Percentagem de população predominantemente urbana (2011)

Fonte: INE



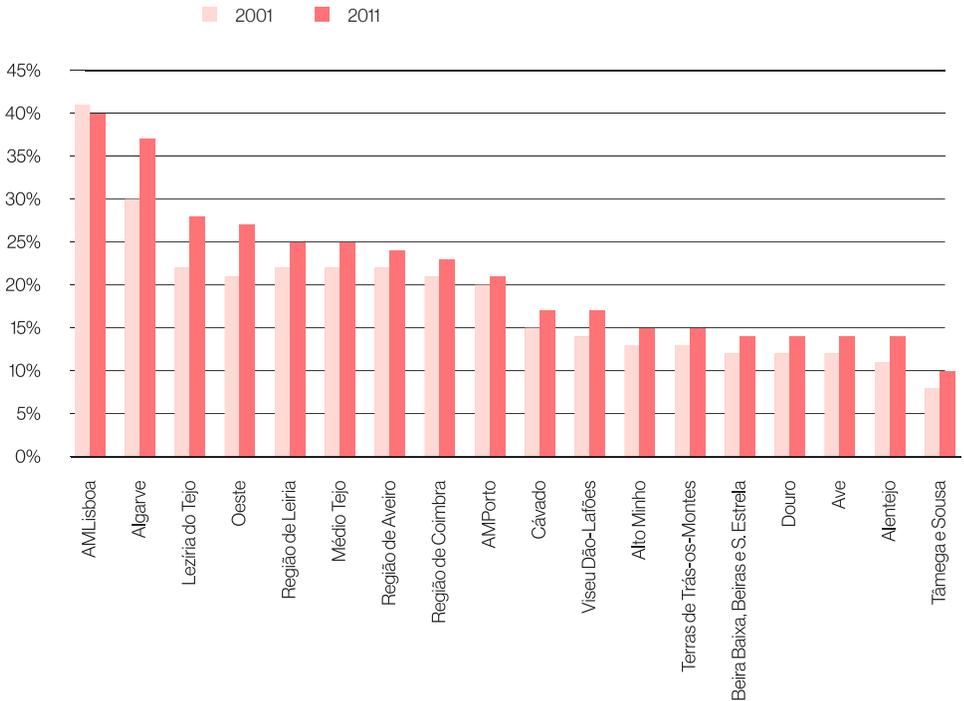
Na dimensão da população global e da população ativa das regiões, os movimentos migratórios têm um papel essencial. Por outro lado, a capacidade das regiões em atrair recursos humanos qualificados é um elemento cada vez mais importante para a sua competitividade e desempenho económico. Nesta secção analisamos os fluxos populacionais entre as regiões NUTS 2 recorrendo à informação dos censos da população portuguesa, disponibilizados pela base de dados IPUMS,⁹ para os anos de 2001 e 2011. Essa informação permite-nos descrever os fluxos populacionais comparando os períodos em que se realizaram os censos, tendo em conta a origem desses fluxos e outras características como por exemplo os níveis de escolaridade da população.

Com o objetivo de avaliar a capacidade de atração de recursos humanos das regiões NUTS 3, na [figura 2.21](#) apresentam-se os dados com a percentagem de residentes na região que são naturais de outras regiões. A região da AML distingue-se por ter a percentagem mais elevada de população natural de outras regiões, tendo-se mantido constante em torno de 40%. As regiões do Algarve (37%), da Lezíria do Tejo (28%), do Oeste (27%), de Leiria (25%) e do Médio Tejo (25%) apresentam também percentagens elevadas de residentes naturais de outras regiões, tendo nestes casos registado um aumento relativamente a 2001. Estas regiões, tendo aumentado a percentagem de residentes com origem noutras regiões, revelaram capacidade de atrair recursos humanos.

Por outro lado, um conjunto de regiões manteve uma percentagem relativamente reduzida de residentes provenientes de outras regiões. Estão nessa situação regiões como o Tâmega e Sousa (10%), Ave (14%) ou Trás-os-Montes (15%). Na AMP a população residente proveniente de outras regiões manteve-se estável, em torno dos 20%.

9 A base de dados internacional IPUMS disponibiliza dados relativos a uma amostra de 5% dos censos de vários países.

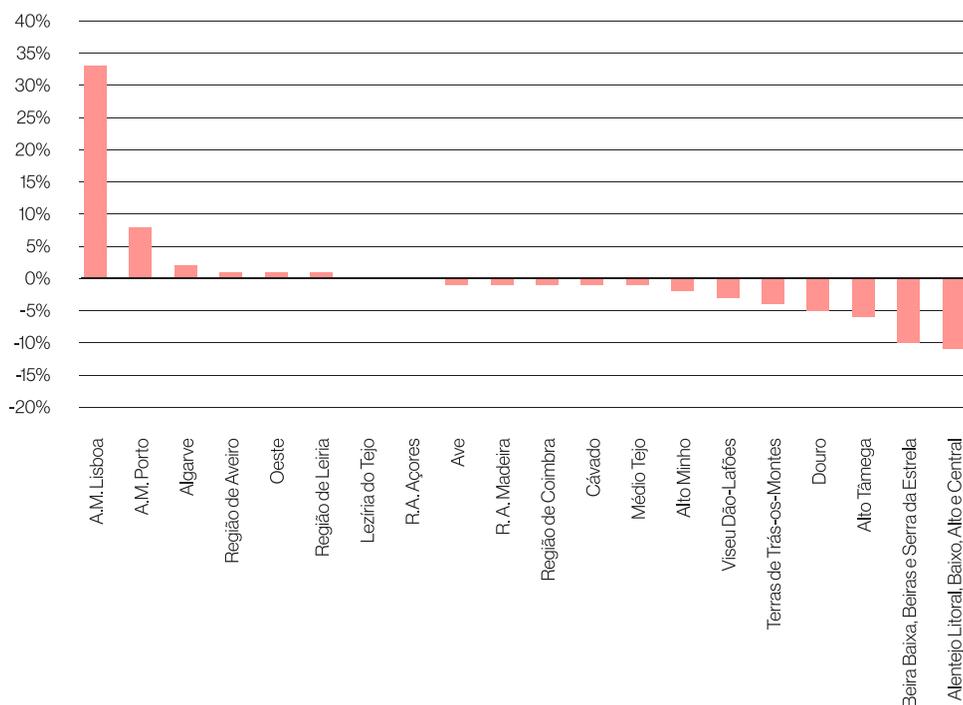
Figura 2.21 Percentagem de residentes naturais de outra região, 2001 e 2011
 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do IPUMS



Os dados da **figura 2.21** sugerem uma forte relação entre o PIB *per capita* e a capacidade de atração de recursos humanos da região. A informação dos censos disponível na base de dados IPUMS permite-nos avaliar a capacidade de atração de recursos das regiões entre 2001 e 2011. De acordo com os dados da IPUMS, cerca de 280 mil pessoas mudaram de região de residência entre 2001 e 2011. Na **figura 2.22** apresenta-se a variação líquida, entradas e saídas, da população que mudou de residência NUTS 3, entre 2001 e 2011. Destaca-se a AML, com uma variação líquida de 33% do total de migrantes, refletindo uma grande capacidade de atração de recursos humanos. Com variações líquidas positivas, registam-se ainda o caso da AMP (8%), Algarve (2%), Região de Aveiro (1%), Oeste (1%) e Região de Leiria (1%). Com variações líquidas negativas de migrantes, destacam-se as regiões da Beira Baixa e Beiras e Serra da Estrela (10%) e Alentejo (11%).¹⁰

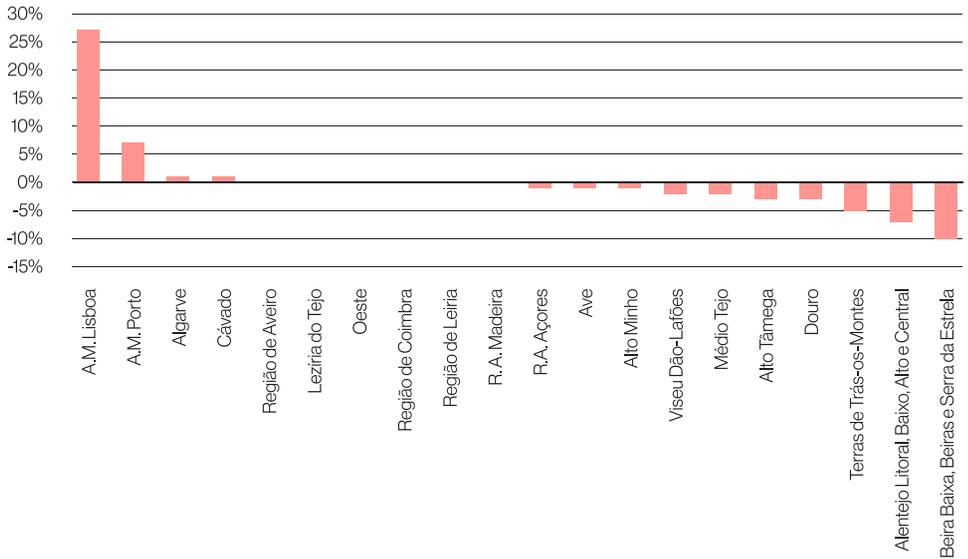
¹⁰ Devido à escassez de dados na base de dados IPUMS, decidiu-se agregar as regiões Beira Baixa e Beiras e Serra da Estrela numa única região. Pela mesma razão, foram agregados os dados das quatro regiões do Alentejo.

Figura 2.22 Variação líquida em resultado dos fluxos migratórios entre regiões NUTS 3, entre 2001 e 2011 (em percentagem do número total de migrantes) Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do IPUMS



Quando se avalia a capacidade de atração de capital humano das diferentes regiões, é particularmente importante observar os movimentos dos trabalhadores mais qualificados. Na **figura 2.23** apresentam-se os dados relativos à variação líquida de diplomados que mudaram de residência NUTS 3 entre 2001 e 2011. Os dados da **figura 2.23** mostram que a AML teve uma variação líquida positiva correspondente 27% do total de migrantes diplomados”, seguindo-se a região a AMP com 7%. Ou seja, estas duas regiões, em particular a região da AML, revelaram uma grande capacidade de atração de recursos humanos qualificados das outras regiões portuguesas (que viram assim a sua capacidade produtiva diminuída). Por outro lado, na captação de migrantes diplomados, destacam-se pela negativa as regiões do Alentejo e Beiras.

Figura 2.23 Variação líquida da população diplomada em resultado dos fluxos migratórios entre regiões NUTS 3, entre 2001 e 2011 (em percentagem do número total de migrantes diplomados). Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do IPUMS



Os dados do IPUMS permitem fazer uma análise mais fina das migrações entre regiões, identificando a região de proveniência dos novos residentes e a sua escolaridade. Dada a sua importância em termos populacionais e económicos, apresenta-se uma análise mais fina para as regiões da AML e do Norte, entre os anos 2001 e 2011, período em que as populações da AML e do Norte variaram, respetivamente, 6,4% e 0,4% (Eurostat, Comissão Europeia).

De acordo com os dados apresentados na **figura 2.24**, a população da AML, no período 2001–2011, aumentou cerca de 6%, em resultado do aumento de 8% da população natural daquela região e do aumento de 4% da população proveniente de outras regiões portuguesas e do estrangeiro. Na análise da variação por nível de escolaridade, destaca-se o aumento da população com ensino superior de cerca de 280 mil para 470 mil (+69%). Este aumento resultou quer do aumento da população com ensino superior com origem na região da AML (+83%), quer na população proveniente de outras regiões (+53%). As regiões Centro (cerca de 19 mil

e Norte (cerca de 9 mil) contribuíam com cerca de 40% daquele contingente (70 mil). Como se pode observar na **tabela 2.3**, em 2011, a população com ensino superior com origem noutras regiões representava 43% do número da população total da AML com ensino superior.

Por outro lado, na primeira década do século XXI, a população com menos de 12 anos de escolaridade, proveniente de outras regiões, diminuiu mais de 30%. Deve ainda assinalar-se o facto de, em 2011, 14% da população total ser estrangeira, representando 16,5% do total da população com ensino superior.

Figura 2.24 Variação da população na AML por origem e nível de educação, 2001–2011 Fonte: Censos, IPUMS

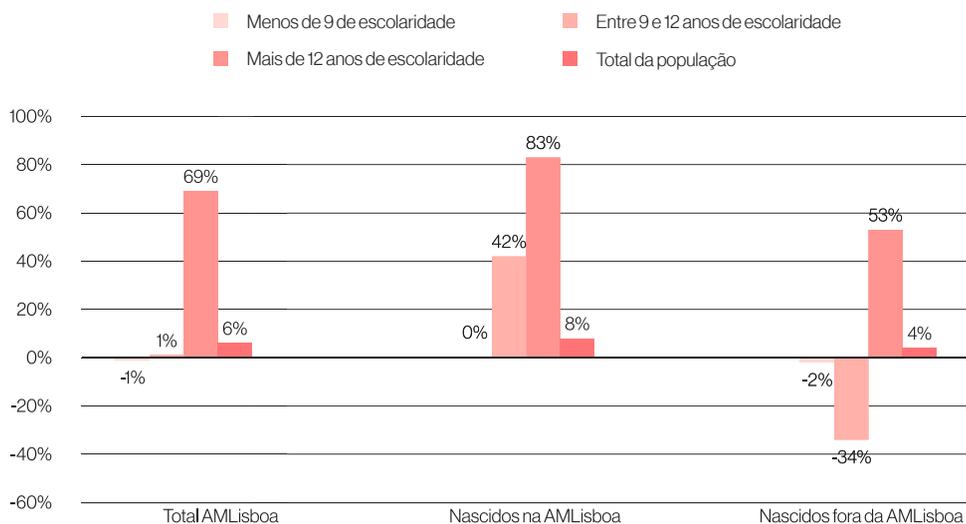


Tabela 2.3 Distribuição da população residente na AML por nível de escolaridade, 2011 Fonte: Censos, IPUMS

Local de nascimento	Menos de 9 de escolaridade	Entre 9 e 12 anos de escolaridade	Mais de 12 anos de escolaridade	Total da população
AML	59,97%	65,19%	57,16%	59,56%
Fora da AML	40,03%	34,81%	42,84%	40,44%
Norte	6,27%	2,49%	5,43%	6,09%
Algarve	1,13%	0,21%	1,70%	1,22%
Centro	10,88%	5,18%	11,90%	10,99%
Alentejo	7,80%	3,38%	5,88%	7,44%
RAA	0,22%	0,48%	0,69%	0,30%
RAM	0,34%	0,21%	0,73%	0,40%
Estrangeiro	13,38%	22,86%	16,51%	14,00%

De acordo com os dados apresentados, na **figura 2.25**, a população da região Norte, no período 2001–2011, estagnou (+1%). A ligeira quebra na população com origem na Região Norte foi compensada pelo aumento de 16% da população proveniente de outras regiões. Na análise da variação por nível de escolaridade, entre 2001 e 2011, destaca-se a duplicação da população com ensino superior de cerca de 188 mil para 375 mil (+100%). Este aumento resultou quer do aumento da população com ensino superior com origem na região Norte (+107%), quer da população proveniente de outras regiões, incluindo do estrangeiro. De facto, a população estrangeira deu o principal contributo para o aumento da população com ensino superior vinda de outra região, tendo aumentado em cerca de 20 mil pessoas (o que corresponde a cerca de 65% daquela variação). As regiões Centro (cerca de 6 mil) e da AML (cerca de 3 mil) contribuíram com 30% da população vinda de outra região.

A **tabela 2.4** mostra que, em 2011, 94% da população da região Norte tinha origem nesta mesma região e cerca de 4% tinha origem no estrangeiro. A população com ensino superior, com origem noutras regiões, representava cerca de 19% da população total da região Norte com aquela escolaridade (12% com origem no estrangeiro).

Figura 2.25 Variação da população Norte por origem e nível de educação, 2001–2011 Fonte: Censos, IPUMS

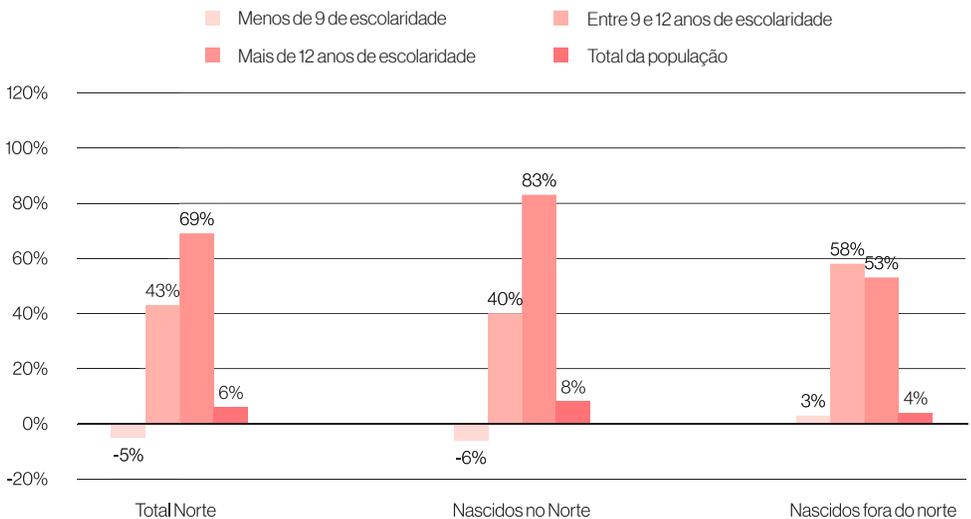


Tabela 2.4 Distribuição da população residente na região Norte por nível de escolaridade, 2011 Fonte: Censos, IPUMS

Local de nascimento	Menos de 9 anos de escolaridade	Entre 9 e 12 anos de escolaridade	Mais de 12 anos de escolaridade	Total da população
Norte	93,75%	83,41%	80,75%	93,78%
Fora do Norte	6,25%	16,59%	19,25%	6,22%
Algarve	0,08%	0,15%	0,11%	0,07%
Centro	1,36%	1,52%	4,27%	1,51%
AML	0,65%	1,21%	2,18%	0,68%
Alentejo	0,17%	0,15%	0,49%	0,20%
RAA	0,06%	0,23%	0,22%	0,05%
RAM	0,08%	0,30%	0,20%	0,06%
Estrangeiro	3,86%	13,03%	11,77%	3,63%

Da análise das variações da população da região Norte, destacam-se positivamente as regiões NUTS 3 do Cávado (+4%) e da AMP (+2%). Por outro lado, destacam-se as quebras na população das regiões do Douro (-6%) e Terras de Trás-os-Montes (-6%). Estas duas regiões não tiveram capacidade de fixar a sua população e de atrair população de outras regiões.

2.5. QUALIFICAÇÕES E DESIGUALDADE SALARIAL

Nesta secção são utilizados dados dos Quadros de Pessoal (que não incluem os trabalhadores do Estado) para descrever o nível de escolaridade da força de trabalho nas diferentes regiões, utilizando os anos de escolaridade dos trabalhadores. Os dados apresentados nas figuras abaixo referem-se aos anos de 2006 e 2016.

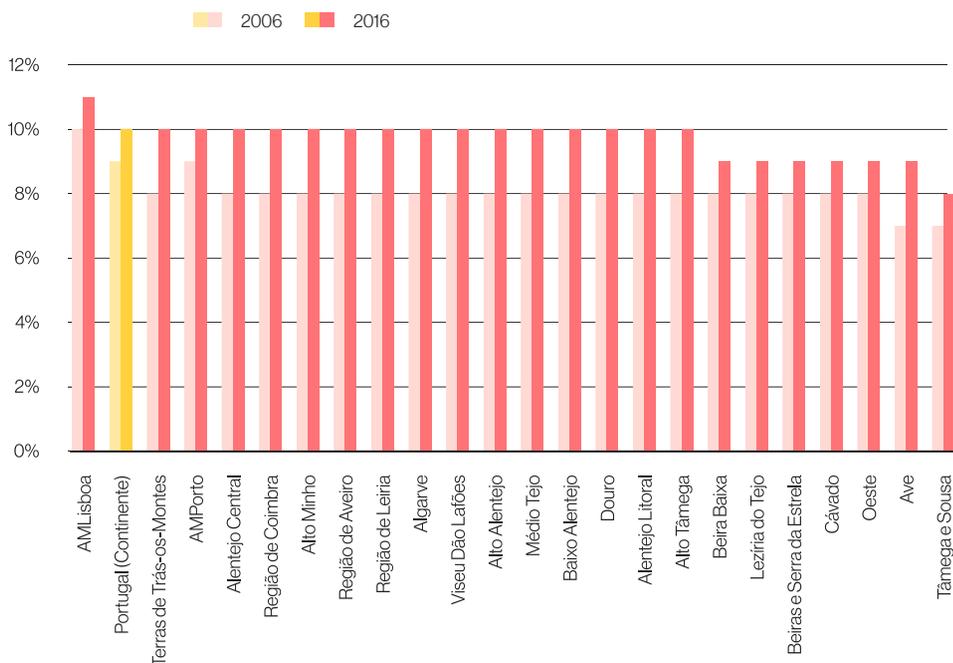
2.5.1. ESCOLARIDADE DOS TRABALHADORES E DOS GESTORES

Na **figura 2.26** verificamos que, em 2016, a escolaridade média dos trabalhadores portugueses era de 10,2 anos (8,8 anos em 2006). A região da AML destaca-se como a região com a escolaridade média mais elevada, 11,2 anos (9,9 anos em 2006). A maioria das regiões tem níveis de escolaridade em torno dos 10 anos de escolaridade. No entanto, os tra-

balhadores das regiões do Tâmega e Sousa (8,2 anos) e do Ave (8,8 anos) destacam-se por terem uma escolaridade média muito inferior à média nacional. Os dados da baixa escolaridade dos trabalhadores destas duas regiões, pelo que implicam em termos de níveis de rendimento e de igualdade de oportunidades, suscitam várias questões do ponto de vista da eficácia e da justiça das políticas de educação.

Figura 2.26 Escolaridade média dos trabalhadores, 2006 e 2016

Fonte: Cálculo dos autores com base em dados dos Quadros de Pessoal

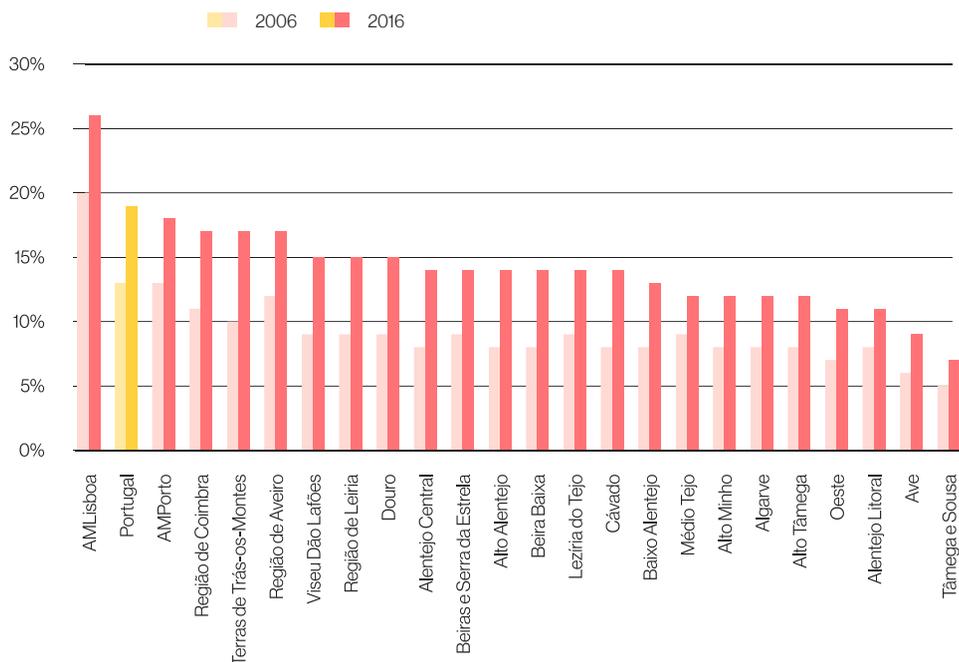


A globalização e as mudanças tecnológicas têm aumentado a importância dos trabalhadores qualificados na competitividade dos territórios — ver, por exemplo, Glaeser (2011) ou Moretti (2013). Na **figura 2.27** apresentam-se os dados relativos à percentagem de trabalhadores diplomados nas diferentes regiões NUTS 3. Em 2016, a percentagem de trabalhadores diplomados na população portuguesa era 19% (13% em 2006). Na região da AML, 26% dos trabalhadores eram diplomados (20% em 2006). A região da AMP tinha 18% de trabalhadores diplomados (13% em 2006), em linha com a média nacional. As regiões de Coimbra, Aveiro e Terras de Trás-os-Montes tinham uma percentagem de

diplomados igual ou ligeiramente superior a 15%. As restantes regiões apresentavam uma percentagem de trabalhadores diplomados inferior a 15%, destacando-se o Ave e o Tâmega e Sousa com as percentagens de trabalhadores diplomados mais baixas, 8,8% e 8,2%, respetivamente.

Figura 2.27 Percentagem de trabalhadores diplomados, 2006 e 2016

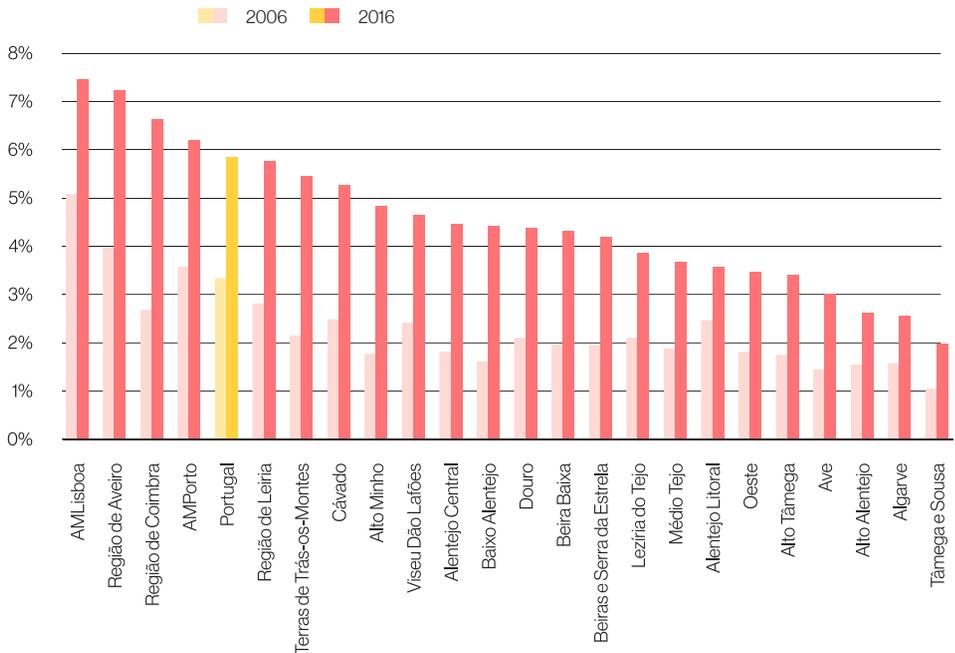
Fonte: Cálculo dos autores com base em dados dos Quadros de Pessoal



Tendo em conta a importância das novas tecnologias para a produtividade das empresas, os diplomados nas áreas de Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática têm vindo a ganhar relevo no mercado de trabalho — ver, por exemplo, Figueiredo *et al.* (2017) e Schivardi e Schmitz (2017). Na **figura 2.28** apresentam-se os dados com a percentagem de trabalhadores diplomados nas áreas CTEM. A percentagem média nacional, em 2016, era 5,8% (5,3% em 2006). Todas as regiões registaram um aumento relativamente a 2006 da percentagem dos trabalhadores diplomados em áreas CTEM. As regiões da AML, Aveiro, Coimbra e da AMP destacavam-se por apresentar as percentagens mais elevadas de trabalhadores diplomados nas áreas CTEM, respetivamente, 7,5%, 7,2%, 6,6% e 5,3%. No caso da região de Aveiro, a existência de uma universidade com uma oferta muito direcionada para as áreas CTEM terá certamente

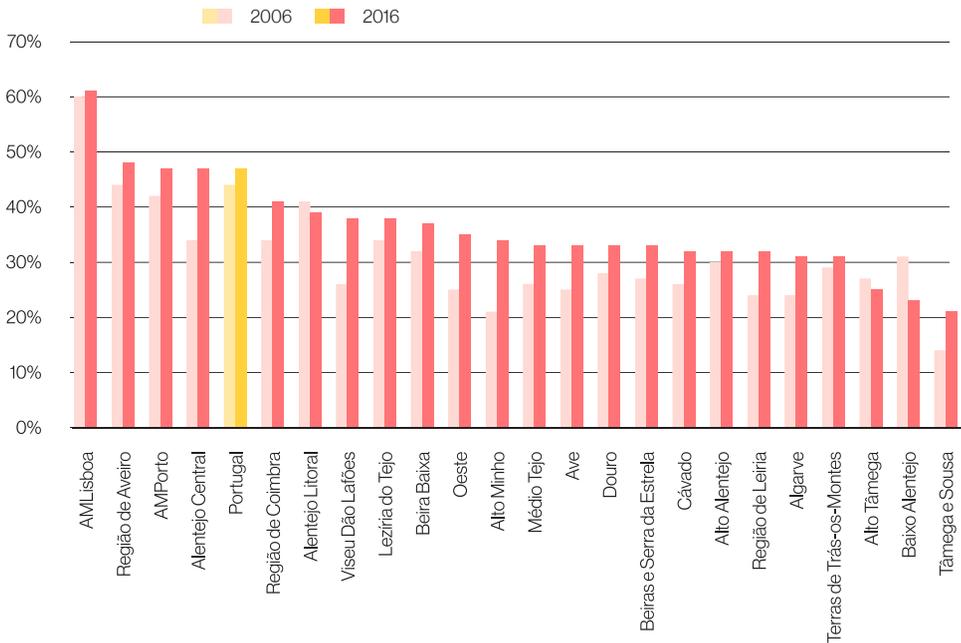
contribuído para a elevada (no contexto nacional) percentagem de trabalhadores diplomados naquelas áreas. Mais de metade das regiões NUTS 3 tem menos de 3% de trabalhadores diplomados nas áreas CTEM, tendo as regiões do Tâmega e Sousa e do Algarve os valores mais baixos, respetivamente, 2% e 2,6%. A região do Ave, uma região muito industrializada e exportadora, como veremos mais à frente, tinha apenas 3% de trabalhadores diplomados nas áreas CTEM, o que poderá pôr em causa a sua competitividade na economia global a médio e longo prazo.

Figura 2.28 Percentagem de trabalhadores diplomados em áreas CTEM, 2006 e 2016 Fonte: Cálculo dos autores com base em dados dos Quadros de Pessoal



Outro fator muito importante para a competitividade das empresas é a qualificação dos seus quadros dirigentes — ver, por exemplo, Mion e Opromolla (2016). Na **figura 2.29** apresentam-se os dados com a percentagem de gestores diplomados nas empresas das diferentes regiões NUTS 3. A percentagem de gestores diplomados a nível nacional, em 2016, era 47% (44% em 2006). Na região da AML aquela percentagem ultrapassava os 60%, seguindo-se a região de Aveiro (48%) e AMP (47%). A percentagem mais baixa de gestores diplomados registava-se na região do Tâmega e Sousa (21%), Baixo Alentejo (23%) e Alto Tâmega (25%).

Figura 2.29 Percentagem de gestores diplomados Fonte: Cálculo dos autores com base em dados dos Quadros de Pessoal



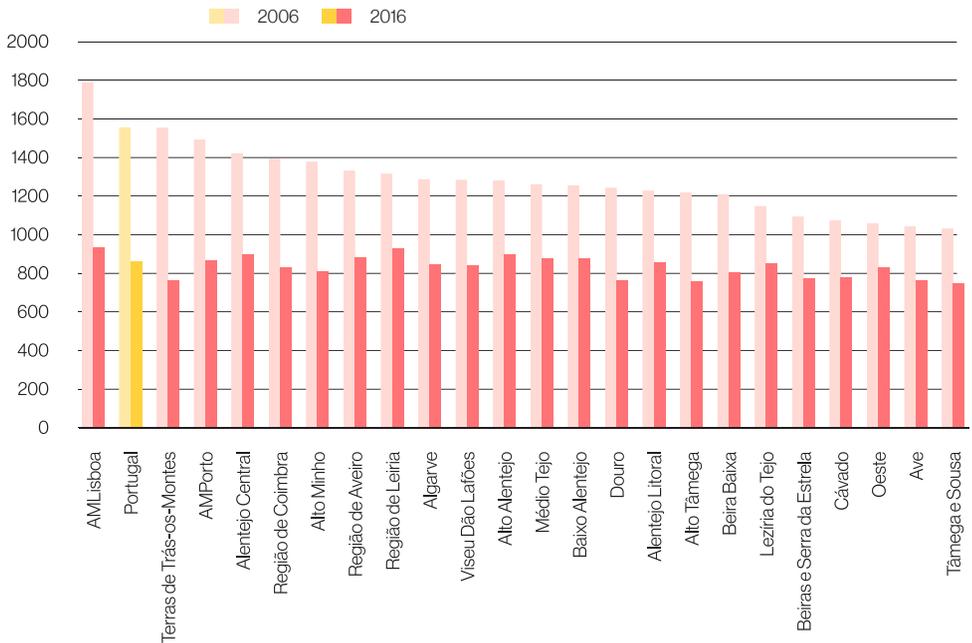
2.5.2.

SALÁRIOS E QUALIFICAÇÕES

A globalização e as mudanças tecnológicas têm contribuído para o fenómeno da polarização salarial (ver, por exemplo, Autor *et al.*, 2013), que tem beneficiado os trabalhadores qualificados em detrimento dos trabalhadores com baixas qualificações. Na **figura 2.30** podemos observar que o salário mediano dos trabalhadores diplomados é substancialmente mais elevado do que o dos trabalhadores não diplomados. Em Portugal, o salário mediano dos trabalhadores diplomados é mais do dobro do salário mediano dos trabalhadores não diplomados (+103%), o que também acontece na região da AML (+106%), na região do Ave (+102%) e na região do Alentejo Litoral (+101%). A menor diferença regista-se na região de Leiria, onde o salário mediano dos trabalhadores diplomados é 58% mais elevado do que o dos trabalhadores não diplomados.

A disparidade salarial entre trabalhadores diplomados das diferentes regiões NUTS 3 é também muito elevada, sendo o salário mediano dos trabalhadores diplomados da região da AML 60% superior ao dos trabalhadores da região de Tâmega e Sousa.

Figura 2.30 Salários médios de trabalhadores diplomados e não diplomados, 2016 Fonte: Cálculo dos autores com base em dados dos Quadros de Pessoal



2.6.

ESTRUTURA SETORIAL DA ECONOMIA

A economia portuguesa atravessa um processo de alteração estrutural desde o início do século XXI. No entanto, essa transformação tem sido lenta, mantendo-se um elevado peso dos setores não transacionáveis. De facto, o crescimento da economia portuguesa nas últimas décadas do século XX assentou nesses setores, que beneficiaram quer das políticas públicas quer das estratégias de concessão de crédito dos bancos — ver, por exemplo, Reis (2013) ou Alexandre *et al.* (2016). Em contrapartida, os setores transacionáveis tiveram dificuldades em aproveitar a integração da economia portuguesa na UE e as oportunidades da globalização. Dadas as diferenças existentes nas estruturas dos setores de atividade das diferentes regiões, os impactos daquelas políticas e estratégias fizeram-se sentir de forma assimétrica. No capítulo 5 exploraremos os impactos das diferenças nas estruturas setoriais das regiões. Nesta

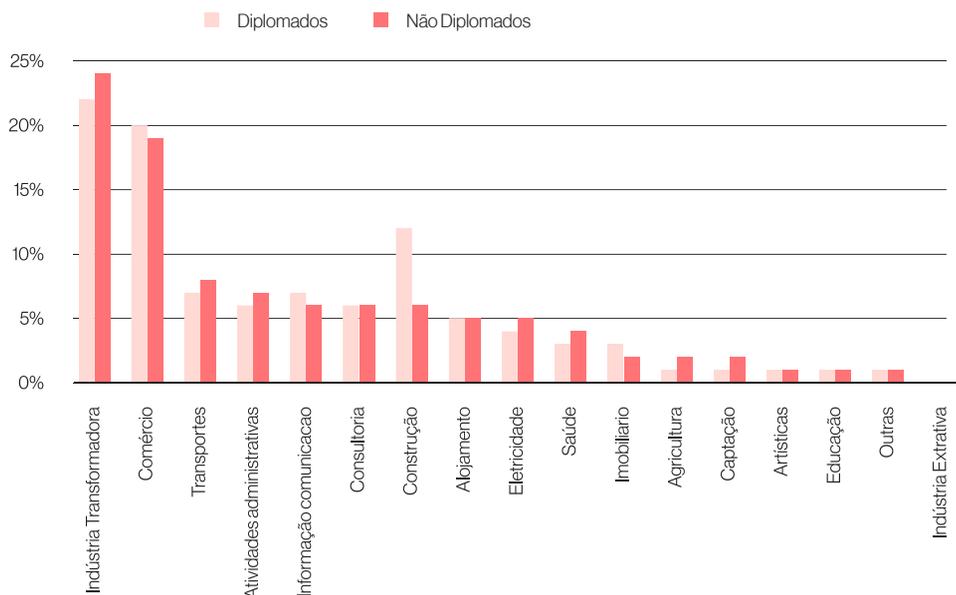
secção analisamos a estrutura setorial da economia portuguesa e das regiões NUTS 3, tendo em conta o peso dos diferentes setores de atividade no emprego (pessoal ao serviço das empresas do município da sede) e no VAB (Valor Acrescentado Bruto das empresas do município da sede) total. Na nossa análise utilizamos dados do anuário estatístico do INE, que contém informação ao nível do concelho para aquelas variáveis.

2.6.1.

ESTRUTURA SETORIAL NACIONAL E REGIONAL

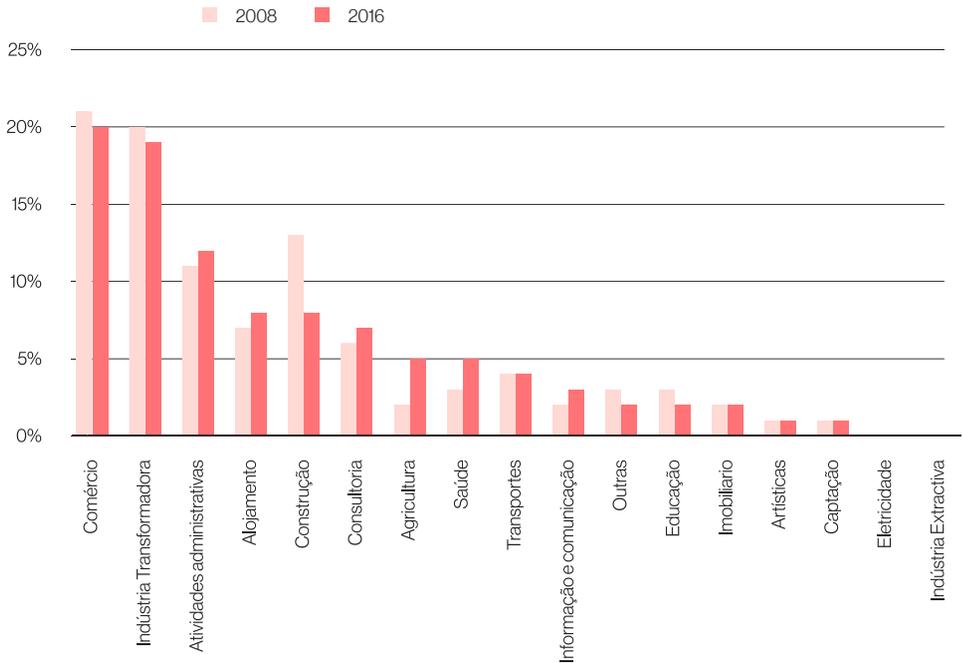
Na **figura 2.31** apresentam-se os dados, para os anos de 2008 e 2016, com o peso dos principais setores de atividade no VAB da economia portuguesa. Os dados mostram que a indústria transformadora é o setor de atividade mais importante, representando 24% do VAB total, tendo registado um aumento face a 2008 (22%). O setor do comércio é o segundo mais importante (19% do VAB total, em 2016), tendo registado uma ligeira quebra relativamente a 2008. Os setores dos transportes e armazenagem e atividades administrativas tornaram-se o terceiro e o quarto setores com maior peso na economia, respetivamente, com 8% e 7% do VAB total em 2016. A perda de importância do setor da construção no VAB — uma diminuição de 12%, em 2008, para 6%, em 2016 — é outro dos sinais da alteração estrutural em curso na economia portuguesa. O setor de alojamento e restauração ganhou também importância na última década, refletindo o grande incremento registado no turismo — representava 5% do VAB total em 2016.

Figura 2.31 Peso do VAB das empresas nos principais setores de atividade, Portugal, 2008 e 2016 Fonte: Cálculo dos autores com base em dados do INE



Na **figura 2.32** apresentam-se os dados com o peso dos diferentes setores de atividade na economia nacional tendo em conta a sua contribuição para o emprego total. Tal como já tínhamos observado para o VAB, destaca-se a perda de importância do setor da construção na economia nacional, de 13% em 2008 para 8% em 2016. O setor com maior percentagem de emprego era o comércio (20%).

Figura 2.32 Peso no emprego das empresas nos principais setores de atividade, Portugal, 2008 e 2016 Fonte: Cálculo dos autores com base em dados do INE

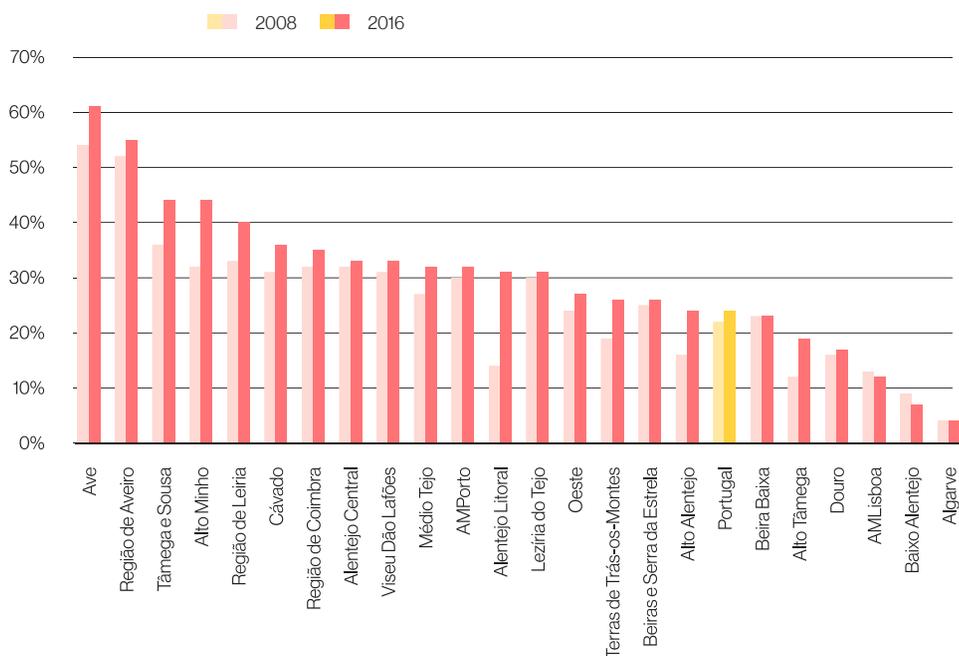


As regiões portuguesas têm estruturas setoriais muito diversas. De seguida, ilustramos essas diferenças mostrando o peso que os principais setores de atividade económica — indústria transformadora; comércio; construção; transportes; alojamento e restauração — têm nas regiões NUTS 3. Voltaremos a este tema no capítulo 5 a propósito da especialização das regiões NUTS 3 e das suas implicações para a definição de políticas ao nível central e local.

Como vimos acima, na **figura 2.31**, o setor da indústria transformadora é o setor com maior peso no VAB total e o segundo com maior peso no emprego da economia nacional. Na **figura 2.33** apresentam-se os

dados com o peso da indústria transformadora nas regiões NUTS 3. As regiões do Ave (61%), Aveiro (55%), Tâmega e Sousa (44%), Alto Minho (44%) e Leiria (40%) são as regiões em que o setor de atividade da indústria transformadora tem maior peso. Como iremos ver no capítulo 5, existe uma forte ligação entre as regiões com maior peso do setor das indústrias transformadoras e as regiões mais exportadoras. Por outro lado, em várias regiões (Algarve, Baixo Alentejo, AML ou Douro) a indústria transformadora tem um peso reduzido na economia.

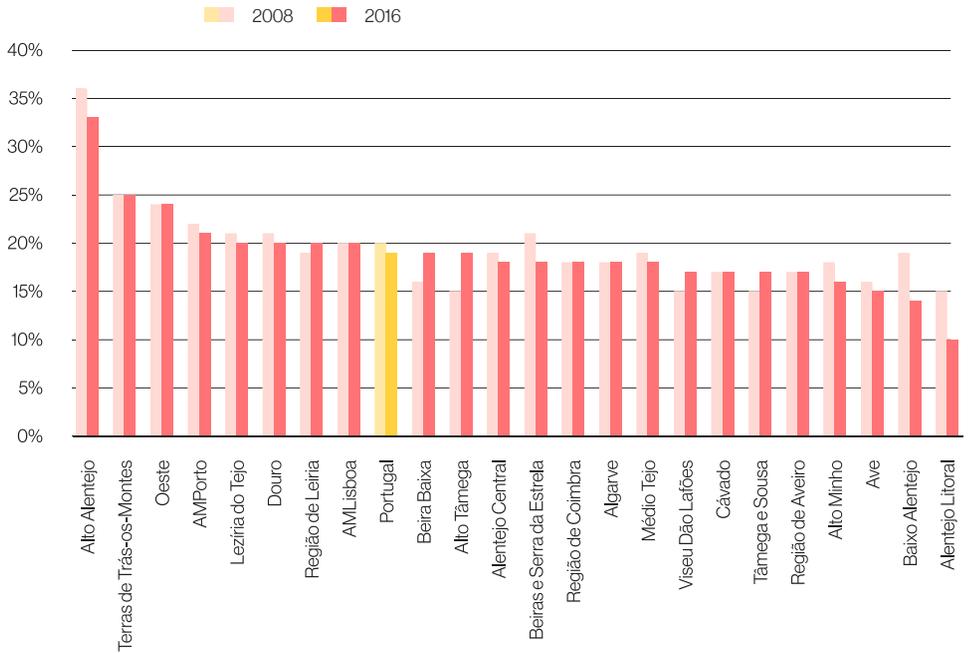
Figura 2.33 Peso da indústria transformadora no VAB total das regiões NUTS 3, 2008 e 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



O setor do comércio é o setor mais importante em termos de emprego — ver [figura 2.32](#). A [figura 2.34](#) mostra que o peso deste setor nas diferentes regiões tem menos variabilidade do que o setor da indústria transformadora. O Alentejo Litoral destaca-se por ter o peso mais baixo, 10% do VAB total.

Figura 2.34 Peso do comércio no VAB total das regiões NUTS 3, 2008 e 2016

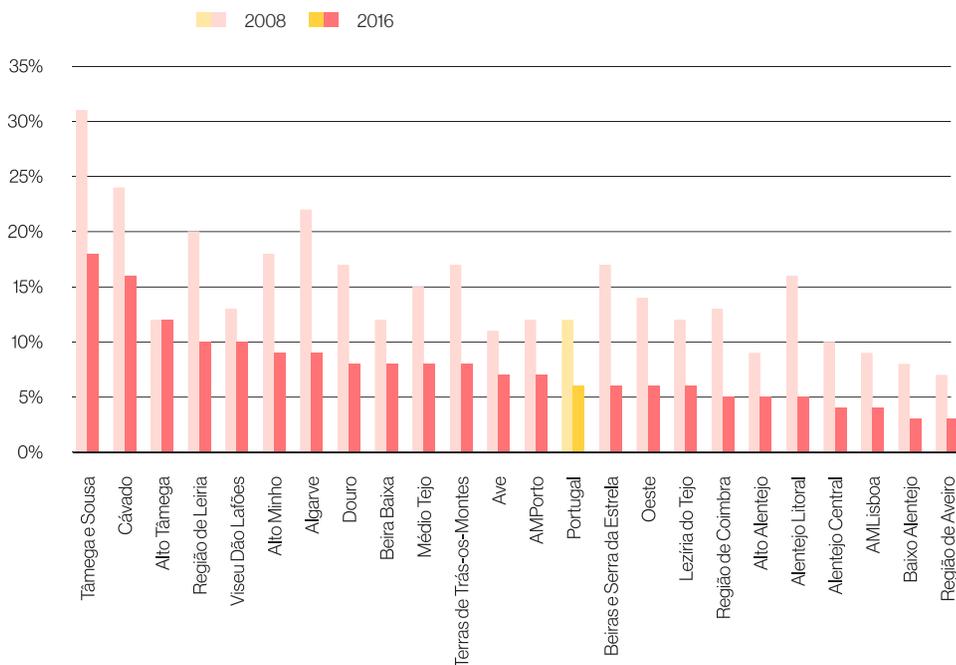
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



O setor da construção está em queda desde o início do século XXI — ver, por exemplo, Alexandre *et al.* (2017a). A **figura 2.35**, com dados para 2008 e 2016, mostra que essa queda se registou em todas as regiões, tendo algumas registado fortes quebras: por exemplo, no Alto Tâmega caiu de 31% para 18% do VAB total, apesar de dessa região continuar a ser aquela em que o setor da construção tem maior importância, seguindo-se a região do Cávado com 16% do VAB total em 2016.

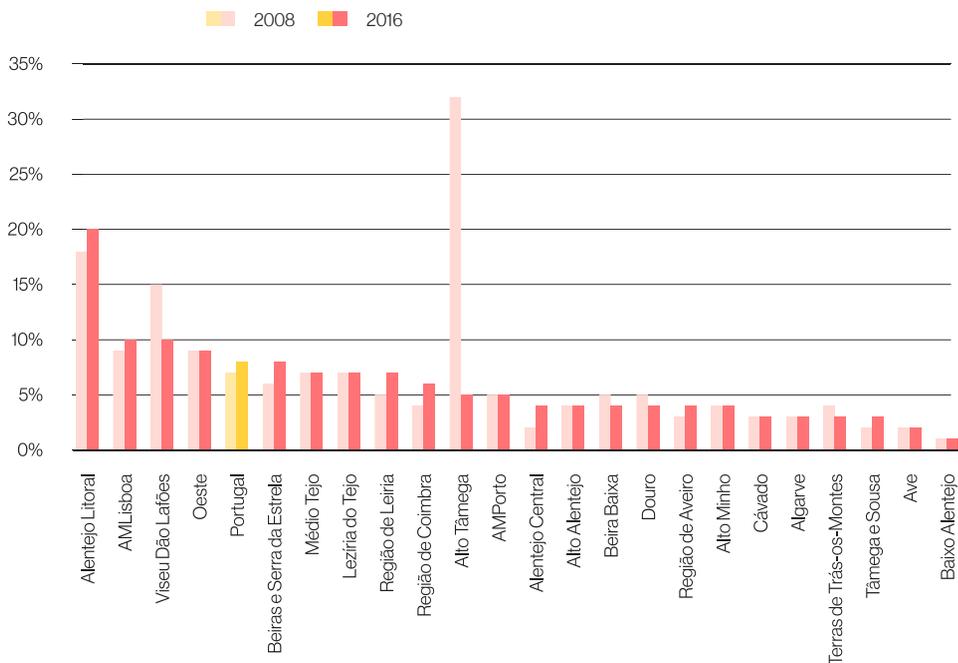
Figura 2.35 Peso da construção no VAB total das regiões NUTS 3, 2008 e 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



As **figuras 2.36 e 2.37** apresentam os dados com o peso dos setores dos transportes e alojamento e restauração no VAB total das regiões NUTS 3. O peso do setor dos transportes manteve-se estável entre 2008 e 2016, destacando-se a região do Alentejo Litoral com 20% do VAB total nesse setor de atividade.

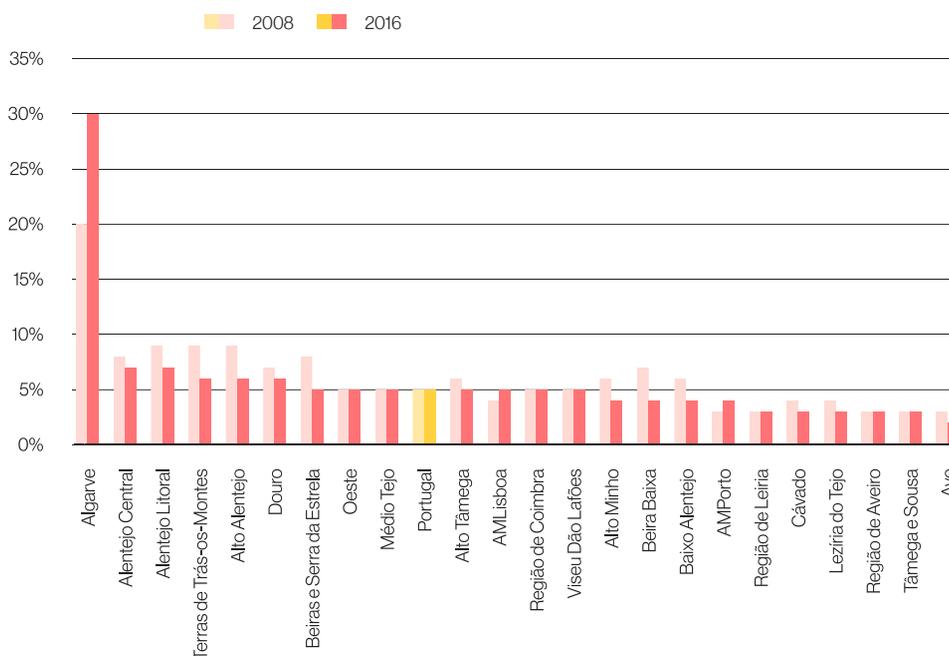
Figura 2.36 Peso do setor dos transportes no VAB total das regiões NUTS 3, 2008 e 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Na **figura 2.37** apresentam-se os dados para o setor do alojamento e restauração. Apesar do enorme dinamismo da atividade turística, a maior parte das regiões, neste setor, em 2016, tinha uma contribuição para o VAB total inferior ao registado em 2008. De facto, o setor do alojamento e restauração foi um dos setores mais negativamente afetados pela longa crise da economia portuguesa iniciada em 2008. A região do Algarve destaca-se por ser aquela em que este setor tem mais importância, representando 30% do VAB total em 2016, e tendo registado um forte aumento desde 2008 (nesse ano, representava 20% do VAB total).

Figura 2.37 Peso do setor do alojamento e restauração no VAB total das regiões NUTS 3, 2008 e 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



2.6.2.

INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO POR NUTS 3

Para além da capacidade de atrair e fixar capital humano, discutida acima, é também crucial para o crescimento económico das regiões a capacidade de atrair capital físico, nomeadamente investimento direto estrangeiro (IDE). Dada a importância das grandes cadeias de valor globais na economia mundial e no processo de desenvolvimento dos países, a competição internacional pela atração de IDE tem vindo a acentuar-se,

o que se manifesta na importância crescente dos *rankings* internacionais – ver, por exemplo, *World Economic Forum* e Banco Mundial. Também ao nível das regiões, a competição por projetos de investimento tem vindo a aumentar, com algumas cidades a criarem agências de investimento local com o objetivo de conseguirem promover as vantagens da sua região junto de potenciais investidores internacionais.

Nas **figuras 2.38 e 2.39** apresentam-se os dados relativos ao peso no VAB e no emprego das empresas com capital estrangeiro nas diferentes regiões. Este indicador permite aferir a capacidade de atração de investimento estrangeiro das diferentes regiões. Os dados das **figuras 2.38 e 2.39** mostram que, entre 2006 e 2016, as empresas com capital estrangeiro aumentaram o seu peso no VAB (de 19% para 27%) e no emprego (de 10% para 15%) da economia nacional. O aumento da importância do capital estrangeiro no capital das empresas portuguesas reflete o elevado endividamento externo acumulado desde meados das décadas de 90 e a necessidade de venda de ativos ao estrangeiro como forma de financiamento da economia em termos agregados. Por outro lado, é também um sinal do interesse dos investidores estrangeiros nos ativos nacionais. Em 2016, quanto ao peso no VAB (**figura 2.38**) destacam-se as regiões do Alentejo Litoral (51%), do Baixo Alentejo (44%) e da AML (41%). Em relação ao peso no emprego destacam-se as regiões da AML (26%), do Alto Minho (21%) e do Alentejo Central (15%).

Figura 2.38 Percentagem do VAB em empresas com capital estrangeiro, regiões NUTS 3, 2006 e 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE), INE.

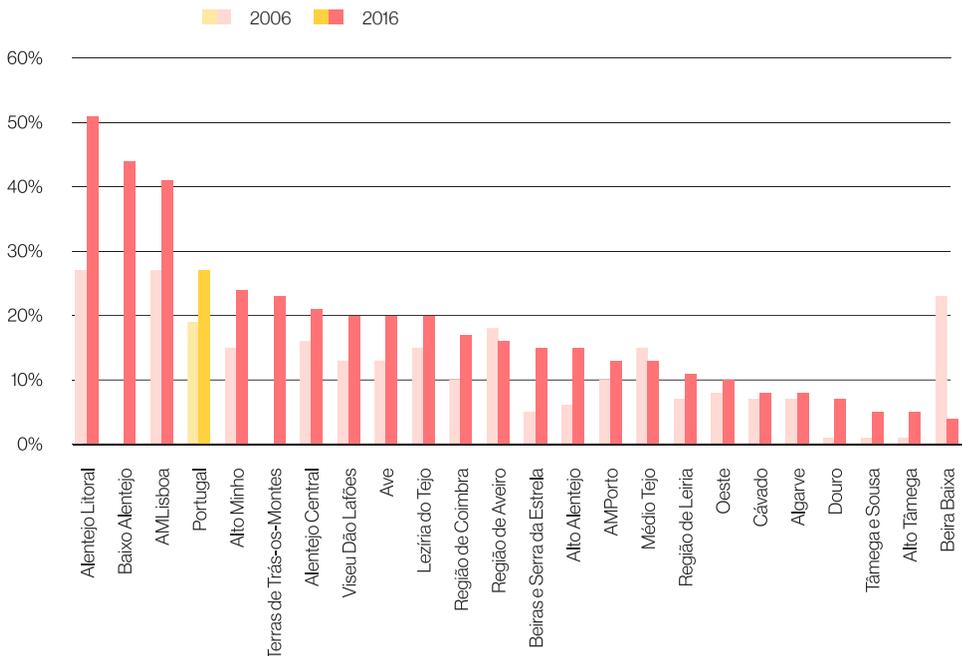
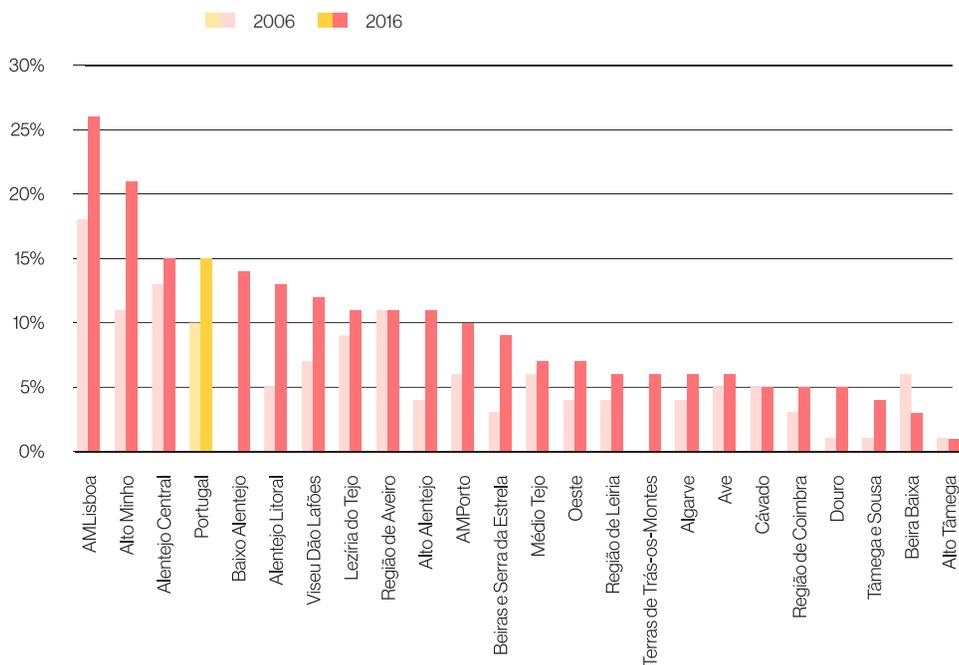


Figura 2.39 Percentagem do emprego em empresas com capital estrangeiro, regiões NUTS 3, 2006 e 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE), INE.



2.7.

CONCLUSÃO

Neste capítulo descreveram-se as principais tendências regionais, desde o início do século XXI, do crescimento e convergência económica, dos fluxos populacionais, da escolaridade e remuneração do trabalho e da estrutura setorial da economia. Depois de quatro décadas de elevado crescimento económico e de convergência para os níveis de rendimento dos países mais ricos da UE, o século XXI marcou o início de um regime de baixo crescimento e de divergência económica. Entre 2000 e 2016, o PIB *per capita* português diminuiu de 83% para 77% do PIB *per capita* da UE28.

A crise da dívida económica que afetou a economia portuguesa resultou num severo processo de ajustamento, com uma forte quebra do PIB e divergência em relação à UE28. Entre 2008 e 2012, o PIB *per capita* real nacional diminuiu 12%. Entre 2012 e 2016, no período de recuperação, o PIB *per capita* real nacional aumentou 11%. No entanto,

quer o período da crise, quer o período de recuperação que se seguiu fizeram-se sentir de forma muito desigual nas diferentes regiões. Entre 2008 e 2012, as regiões da AML e do Algarve sofreram uma forte queda do PIB *per capita* relativamente ao nacional, respetivamente, de 143% para 138% e de 106% para 100%. Por outro lado, no período de crise, as regiões do Norte e do Centro aumentaram o seu PIB *per capita* face ao nacional, respetivamente, de 80% para 83% e de 84% para 86%. No período de recuperação económica, entre 2012 e 2016, com a exceção da região da AML, todas as regiões NUTS 2 aumentaram o seu PIB *per capita* em percentagem do PIB *per capita* nacional.

As diferenças na dinâmica económica das regiões, nos períodos de crise e de recuperação resultaram numa aproximação dos níveis de PIB *per capita* das regiões portuguesas. De facto, e contrariando a tendência registada na maioria dos países da UE, no período 2008–2016, Portugal não só reduziu as desigualdades entre as regiões como foi o país da UE que registou maior redução da desigualdade regional. No capítulo 5 exploramos os fatores que terão estado na origem deste processo de convergência regional, dando particular atenção aos níveis de endividamento das regiões e ao seu grau de exposição à concorrência internacional.

O capital humano e o talento ocupam hoje um papel central na competitividade das regiões e explica em grande medida as diferenças e a divergência nos rendimentos regionais. Apesar da estagnação da população portuguesa entre 2000 e 2017, as regiões do Algarve (+15% desde 2000) e a região da AML (+7% desde 2000) registaram crescimentos da população significativos. Pelo contrário, as regiões Norte, Centro e Alentejo registaram quebras na população, respetivamente, de 2%, 4% e 9%. A região da AML é a que demonstra maior capacidade de atração de recursos humanos, tendo a percentagem mais elevada de população natural de outras regiões (40%). Na capacidade de atração de trabalhadores qualificados, mostrou-se que 50% dos diplomados que mudaram de região entre 2001 e 2011 se deslocaram para as regiões da AML (35%) e da AMP (15%). Ou seja, estas duas regiões, em particular a região da AML, revelaram uma grande capacidade de atração de recursos humanos qualificados das outras regiões portuguesas (que viram assim a sua capacidade produtiva diminuída).

Apesar dos progressos realizados nas últimas décadas, subsistem diferenças de escolaridade significativas entre a UE28 e Portugal. Em relação à percentagem da população total com o ensino secundário, na UE28, 46% tinha apenas o ensino secundário (27% em Portugal, em 2017). Entre as regiões NUTS 2 regista-se alguma variação, com a AML a registar o valor máximo (29%) e as regiões autónomas (23% na Madeira e 21% nos Açores) e a região Norte (25%) a registarem os valores mais baixos. Em relação à percentagem da população total com ensino superior, registou-se um aumento significativo, entre 2004 e 2017, em todas as regiões NUTS 2, mas

também na UE28 (de 17% para 29%). Naquele período, a percentagem da população com ensino superior aumentou de 11% para 22%. No entanto, as regiões NUTS 2 apresentam uma grande disparidade na percentagem da população com ensino superior. A AML destaca-se com o valor mais elevado, de 29% (superior ao da UE28). Por outro lado, a região do Algarve (20%), a RAM (18%), o Alentejo (17%) e a RAA (14%) apresentavam as percentagens mais baixas de população com ensino superior.

A análise da escolaridade mostrou que, em 2016, a escolaridade média dos trabalhadores portugueses era de 10,2 anos (8,8 anos em 2006). A região da AML destaca-se como a região com a escolaridade média mais elevada, 11,2 anos (9,9 anos em 2006). Os trabalhadores das regiões do Tâmega e Sousa (8,2 anos) e do Ave (8,8 anos) destacam-se por terem uma escolaridade média muito inferior à média nacional. Os dados da baixa escolaridade dos trabalhadores destas duas regiões, pelo que implicam em termos de níveis de rendimento e de igualdade de oportunidades, suscitam várias questões do ponto de vista da eficácia e da justiça das políticas de educação. Em 2016, a percentagem de trabalhadores diplomados na população portuguesa era 19% (13% em 2006). Na região da AML, 26% dos trabalhadores eram diplomados (20% em 2006). A região da AMP tinha 18% de trabalhadores diplomados (13% em 2006), em linha com a média nacional. As regiões do Ave e do Tâmega e Sousa apresentavam as percentagens de trabalhadores diplomados mais baixas, 8,8% e 8,2%, respetivamente.

A economia portuguesa atravessa um processo de alteração estrutural desde o início do século XXI. No entanto, essa transformação tem sido lenta, mantendo-se um elevado peso dos setores não transacionáveis. De facto, o crescimento da economia portuguesa nas últimas décadas do século XX assentou naqueles setores, que beneficiaram quer das políticas públicas quer das estratégias de concessão de crédito dos bancos. Neste capítulo descreveu-se a estrutura setorial da economia portuguesa e das regiões NUTS 3, tendo em conta o peso dos diferentes setores de atividade. Em termos de VAB, a indústria transformadora é o setor de atividade mais importante, representando 24% do VAB total, tendo registado um aumento face a 2006 (22%). O setor do comércio é o segundo mais importante (19% do VAB total, em 2016), tendo registado uma ligeira quebra relativamente a 2008. A perda de importância do setor da construção no VAB — uma diminuição de 12%, em 2008, para 6%, em 2016 — é outro dos sinais da alteração estrutural em curso na economia portuguesa. O setor de alojamento e restauração ganhou também importância na última década, refletindo o grande incremento registado no turismo — representava 5% do VAB total em 2016. No capítulo 5 será apresentada mais evidência das diferenças na especialização económica das regiões.

Finalmente, dada a importância da atração de capital estrangeiro, como indicador da competitividade das regiões e como agente transformador da sua estrutura produtiva, descreveu-se o peso das empresas com capital estrangeiro no emprego e no VAB das regiões. Concluiu-se que, entre 2006 e 2016, as empresas com capital estrangeiro aumentaram o seu peso no VAB (de 19% para 27%) e no emprego (de 10% para 15%) da economia nacional. Em 2016, em termos do peso das empresas com capital estrangeiro no VAB destacavam-se as regiões do Alentejo Litoral (51%), Baixo Alentejo (44%) e AML (41%). Em termos do peso no emprego destacam-se as regiões da AML (26%), Alto Minho (21%) e Alentejo Central (15%).

APÊNDICE

UNIDADES TERRITORIAIS

Nas **tabelas 2.5** e **2.6** apresentamos uma descrição daquelas unidades territoriais, nomeadamente o seu peso no PIB e na população total de Portugal, a densidade populacional, e o número de concelhos e freguesias que as constituem, utilizando dados para o ano de 2015. Na **tabela 1.7** listamos os concelhos incluídos em cada NUTS 3.

A **tabela 2.5** relativa às regiões NUTS 2 mostra uma grande disparidade entre as sete regiões NUTS 2 que compõem o território nacional. As regiões Norte, Centro e a AML representam 84% do PIB nacional e da população do país. No entanto, como veremos mais abaixo, existem disparidades significativas em termos de PIB *per capita* entre estas três regiões. A AML, com 27% da população total, representa 36% do PIB do país, sendo a região com maior densidade demográfica. Por outro lado, na região Norte reside 35% da população do país, que contribui com 29% do PIB total. Em termos de fragmentação das entidades da administração local, salienta-se a região Centro, com 100 municípios, o valor mais elevado de todas as NUTS 2.

Tabela 2.5 Descrição das regiões NUTS 2, 2015.

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Eurostat, Comissão Europeia, e INE

NUTS 2	Peso no PIB	Peso da população	Densidade populacional	Número de concelhos	Número de freguesias
Norte	29%	35%	169	86	1426
Algarve	4%	4%	199	16	67
Centro	19%	22%	78	100	972
AML	36%	27%	530	18	118
Alentejo	7%	7%	23	58	299
RAA	2%	2%	106	19	156
RAM	2%	2%	320	11	54

A **tabela 2.6** relativa às NUTS 3 mostra uma grande disparidade entre as regiões, destacando-se a AML que, em 2015, representava 36% do PIB do país. A dimensão excessiva, em termos económicos, da região onde está implementada a capital tem suscitado discussões sobre os dese-

quilíbrios que pode provocar na economia, sobretudo num contexto de baixo crescimento das restantes regiões — ver, por exemplo, Martin *et al.* (2016) sobre a relevância que o “reequilíbrio da economia” tem ganho no discurso político no Reino Unido. Edward Glaeser (2011) refere a existência de uma relação entre regimes políticos e a importância que a capital tem no PIB do país, destacando que, nas democracias, existe uma maior dispersão do poder pelo território, que se reflete num menor peso da região da capital no PIB do país.

Na AML residia 27% da população do país, apresentando também uma elevada densidade populacional — a segunda mais elevada a seguir à AMP — e um número elevado de concelhos (18).

Tabela 2.6 Descrição das NUTS 3, 2016. Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Eurostat, Comissão Europeia, e INE

*Pode consultar no final deste capítulo a lista completa dos concelhos que compõem cada uma das NUTS 3.

NUTS 3	Peso no PIB	Peso da população	Densidade populacional	Cidades com mais de 50k hab.	Número de Concelhos*	Número de Freguesias
Alentejo Central	1,40%	2%	21,8	1	14	69
Alentejo Litoral	1,41%	1%	18,3	0	5	31
Algarve	4,71%	5%	89,5	3	16	67
Alto Alentejo	0,87%	1%	18,2	0	15	69
Alto Minho	1,82%	2%	107,5	1	10	208
Alto Tâmega	0,60%	1%	30,6	0	6	118
AML	37,64%	29%	1002,5	16	18	118
AMP	16,45%	18%	849,2	12	17	173
Ave	3,60%	4%	288,4	3	8	168
Baixo Alentejo	1,14%	1%	14,2	0	13	62
Beira Baixa	0,77%	1%	18,1	1	6	59
Beiras e Serra da Estrela	1,54%	2%	35,1	1	15	266
Cávado	3,33%	4%	329,2	2	6	170
Douro	1,44%	2%	48,7	1	19	217
Lezíria do Tejo	2,06%	2%	56,8	1	11	68
Médio Tejo	2,03%	2%	71,8	0	13	93
Oeste	3,00%	4%	162,3	3	12	89
Região de Aveiro	3,60%	4%	221,8	2	11	74
Região de Coimbra	4,04%	4%	102,6	2	19	168
Região de Leiria	2,95%	3%	118	2	10	67
Tâmega e Sousa	2,68%	4%	233	5	11	177
Terras de Trás-os-Montes	0,89%	1%	19,9	0	9	195
Viseu-Dão-Lafões	2,03%	3%	79,9	1	14	156

Tabela 2.7 Lista dos Concelhos que compõem as NUTS 3

NUTS 3	Concelho
Alto Minho	Caminha; Valença; Paredes de Coura; Monção; Ponte de Lima; Viana do Castelo; Arcos de Valdevez; Melgaço; Vila Nova de Cerveira; Ponte da Barca;
Cávado	Braga; Esposende; Terras de Bouro; Barcelos; Vila Verde; Amares;
Ave	Mondim de Basto; Cabeceiras de Basto; Póvoa de Lanhoso; Guimarães; Vizela; Vila Nova de Famalicão; Fafe; Vieira do Minho;
AMP	Valongo; Paredes; São João da Madeira; Oliveira de Azeméis; Trofa; Santa Maria da Feira; Espinho; Maia; Santo Tirso; Porto; Vila do Conde; Vila Nova de Gaia; Vale de Cambra; Gondomar; Matosinhos; Arouca; Póvoa de Varzim;
Alto Tâmega	Chaves; Valpaços; Boticas; Vila Pouca de Aguiar; Ribeira de Pena; Montalegre;
Tâmega e Sousa	Felgueiras; Baião; Castelo de Paiva; Cinfães; Amarante; Celorico de Basto; Marco de Canaveses; Lousada; Paços de Ferreira; Resende; Penafiel;
Douro	Torre de Moncorvo; Alijó; Moimenta da Beira; Freixo de Espada à Cinta; Penedono; Carraceda de Ansiães; Peso da Régua; Sabrosa; Armamar; Lamego; Vila Real; Tabuaço; Tarouca; Sernancelhe; Mesão Frio; Santa Marta de Penaguião; Murça; Vila Nova de Foz Côa; São João da Pesqueira;
Terras de Trás-os-Montes	Vila Flor; Mirandela; Macedo de Cavaleiros; Vinhais; Bragança; Vimioso; Miranda do Douro; Mogadouro; Alfândega da Fé;
Algarve	Vila Real de Santo António; Alcoutim; Aljezur; Faro; Portimão; Silves; Olhão; Tavira; Albuwufeira; Lagos; Monchique; Lagoa; Loulé; Castro Marim; São Brás de Alportel; Vila do Bispo;
Oeste	Lourinhã; Alcobaça; Arruda dos Vinhos; Cadaval; Nazaré; Bombarral; Peniche; Óbidos; Torres Vedras; Sobral de Monte Agraço; Alenquer; Caldas da Rainha;
Região de Aveiro	Albergaria-a-Velha; Vagos; Aveiro; Sever do Vouga; Ovar; Oliveira do Bairro; Ílhavo; Estarreja; Murtosa; Águeda; Anadia;
Região de Coimbra	Pampilhosa da Serra; Miranda do Corvo; Oliveira do Hospital; Coimbra; Figueira da Foz; Mira; Mortágua; Tábua; Penacova; Penela; Montemor-o-Velho; Condeixa-a-Nova; Mealhada; Lousã; Cantanhede; Soure; Arganil; Vila Nova de Poiares; Góis;
Região de Leiria	Ansião; Figueiró dos Vinhos; Batalha; Leiria; Castanheira de Pera; Pombal; Porto de Mós; Alvaiázeres; Marinha Grande; Pedrógão Grande;

Viseu-Dão-Lafões	Santa Comba Dão; Carregal do Sal; Aguiar da Beira; Viseu; Mangualde; Nelas; Sátão; Penalva do Castelo; Oliveira de Frades; Vila Nova de Paiva; Vouzela; Tondela; São Pedro do Sul; Castro Daire;
Beira Baixa	Penamacor; Vila Velha de Ródão; Oleiros; Proença-a-Nova; Castelo Branco; Idanha-a-Nova;
Médio Tejo	Vila de Rei; Tomar; Vila Nova da Barquinha; Ferreira do Zêzere; Entroncamento; Ourém; Constância; Alcanena; Sertã; Mação; Torres Novas; Sardoal; Abrantes;
Beiras e Serra da Estrela	Gouveia; Seia; Belmonte; Guarda; Almeida; Manteigas; Covilhã; Celorico da Beira; Fornos de Algodres; Sabugal; Fundão; Pinhel; Trancoso; Mêda; Figueira de Castelo Rodrigo;
AML	Barreiro; Almada; Setúbal; Loures; Moita; Oeiras; Seixal; Mafra; Amadora; Sintra; Lisboa; Vila Franca de Xira; Sesimbra; Montijo; Odivelas; Alcochete; Palmela; Cascais;
Alentejo Litoral	Santiago do Cacém; Alcácer do Sal; Grândola; Odemira; Sines;
Baixo Alentejo	Serpa; Barrancos; Vidigueira; Castro Verde; Ferreira do Alentejo; Aljustrel; Alvito; Mértola; Beja; Moura; Almodôvar; Ourique; Cuba;
Lezíria do Tejo	Almeirim; Coruche; Rio Maior; Benavente; Azambuja; Salvaterra de Magos; Santarém; Chamusca; Golegã; Alpiarça; Cartaxo;
Alto Alentejo	Nisa; Crato; Elvas; Campo Maior; Castelo de Vide; Monforte; Gavião; Alter do Chão; Marvão; Portalegre; Fronteira; Avis; Sousel; Arronches; Ponte de Sor;
Alentejo Central	Redondo; Arraiolos; Vendas Novas; Viana do Alentejo; Montemor-o-Novo; Évora; Mora; Borba; Reguengos de Monsaraz; Vila Viçosa; Estremoz; Alandroal; Portel; Mourão;
RAA	Angra do Heroísmo; Madalena; Lajes do Pico; Vila da Praia da Vitória; Nordeste; Velas; Lagoa (Açores); São Roque do Pico; Vila do Porto; Santa Cruz das Flores; Corvo; Vila Franca do Campo; Ponta Delgada; Povoação; Ribeira Grande; Santa Cruz da Graciosa; Lajes das Flores; Horta; Calheta (RAA)
RAM	Porto Santo; Ribeira Brava; Ponta do Sol; Calheta (RAM); São Vicente; Câmara de Lobos; Santa Cruz; Santana; Porto Moniz; Funchal; Machico



3.

DESCENTRALIZAÇÃO E OS RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

MIGUEL RODRIGUES
FERNANDO ALEXANDRE
HÉLDER COSTA

As políticas públicas de desenvolvimento regional ganharam relevância no contexto europeu no apogeu do desenvolvimento industrial do século passado. Em virtude do período de grande industrialização das décadas de 60 e 70, as disparidades de desenvolvimento económico começaram a ser cada vez mais evidentes. Para fazer face a este desequilíbrio, a primeira resposta do Estado passou pelo estabelecimento de um conjunto de políticas de investimentos diretos nas regiões que revelavam mais debilidades. O desapontamento com os resultados desta opção conduziu à definição de uma estratégia alternativa mais focada na descentralização de competências e numa maior transferência de recursos financeiros para as entidades regionais/locais. O objetivo principal das políticas de coesão territorial passou a estar centrado no aumento da competitividade e na equidade regional. Como refere o relatório da OCDE (2010), este objetivo comporta uma mudança de paradigma em termos de políticas de coesão. Esta já não pode ser alcançada apenas pelo investimento em infraestruturas, mas necessita também de políticas sustentáveis de desenvolvimento local e de investimentos que estimulem o empreendedorismo, a inovação e a formação de capital humano. A sustentabilidade do desenvolvimento local passa ainda por um reequilíbrio na repartição dos recursos financeiros entre o Estado e as entidades locais. Para além das transferências da administração local, procura-se uma maior repartição de poder orçamental e fiscal de maneira a garantir a geração de mais receitas próprias, de mais autonomia na sua alocação e de mais eficiência no seu uso.

As políticas públicas de desenvolvimento regional aumentaram também o seu leque de atores e deixaram de considerar exclusivamente as entidades públicas. Com a mudança de paradigma, para além do Estado e dos municípios, os demais agentes económicos locais passaram a ser considerados, na medida em que o desenvolvimento local passou a ser definido numa perspetiva mais abrangente. Ao invés de uma estratégia definida centralmente e aplicada de cima para baixo, a recente tendência passa pela fragmentação desta em múltiplas estratégias definidas localmente e de forma a envolver todos os atores relevantes. Assim, passam os atores locais a ter de contribuir para a definição de uma estratégia de promoção das capacidades e das aspirações próprias de cada região. Desta forma, o apoio concedido pelo Estado responde à necessidade de uma estratégia regional definida através de um esforço de coordenação horizontal.

O âmbito de análise deste capítulo passa por enquadrar Portugal na mudança de paradigma da sustentabilidade do desenvolvimento

económico local. Na secção 3.1 começamos por analisar a divisão de poderes e responsabilidades entre a administração central e administração local em função do seu peso orçamental, e discute-se o desenho institucional tendo em consideração o nível de descentralização orçamental e de fragmentação territorial no contexto europeu. Dessa análise, conclui-se que Portugal é um dos países mais centralizados da OCDE no que diz respeito à afetação da despesa pública, com um nível elevado de fragmentação territorial. Na secção 3.2 descreve-se a evolução das receitas dos municípios e a análise das suas principais componentes, incluindo as transferências do Estado e as receitas próprias dos municípios. A secção 3.3 descreve a evolução das despesas dos municípios, analisando as suas diversas componentes. A secção 3.4 faz uma breve análise do endividamento dos municípios. A secção 3.5 apresenta as conclusões.

3.2. UM PAÍS MUITO CENTRALIZADO: CENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTAL E FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL

Como vimos no capítulo 2, Portugal apresenta grandes disparidades regionais em termos económicos e sociais. O Estado foi um dos motores do desenvolvimento económico do país nas últimas décadas do século XX — ver, por exemplo, Alexandre *et al.* (2016). Durante o Estado Novo as funções económicas do Estado estavam mais próximas das características de um Estado do século XIX do que dos países democráticos da Europa Ocidental — em 1974, o peso da despesa pública no PIB era cerca de 20%. A mudança para o regime democrático, em 25 de abril de 1974, levou o Estado a assumir um conjunto de novas responsabilidades: o acesso universal a todos os níveis de ensino, aos cuidados de saúde (garantido com a criação do Sistema Nacional de Saúde), às prestações sociais e à distribuição de água, eletricidade, comunicações, e mobilidade no território nacional. A administração central liderou a implementação de medidas que visavam cumprir aqueles objetivos. Estas funções do Estado foram cumpridas essencialmente através de entidades da administração central que tinha condições para cumprir de forma mais eficiente e eficaz o objetivo de fazer chegar democraticamente todos aqueles serviços e benefícios aos portugueses. Apesar de alguns indicadores serem ainda desfavoráveis em comparações

internacionais e permanecerem, como vimos no capítulo 2, disparidades territoriais significativas em dimensões como a escolaridade, nas últimas quatro décadas registaram-se progressos notáveis em todas as dimensões acima referidas — ver, por exemplo, Mateus (2015). No entanto, a administração central revelou-se incapaz de conter o aumento da despesa e da dívida pública, tendo daí resultado três pedidos de assistência financeira ao Fundo Monetário Internacional (1977, 1983–1984 e 2011).

Assim, depois de quase duas décadas de estagnação económica, em que o Estado, através da administração central, ganhou um papel central e dominante na definição das políticas públicas e na gestão dos recursos do país, devem avaliar-se, por um lado, as competências e recursos disponíveis da administração local e, por outro lado, a coordenação entre aqueles dois níveis de decisão, com vista a alcançar um crescimento económico mais robusto e um desenvolvimento mais equilibrado do território.

A questão da descentralização das atividades do Estado tem vindo a ganhar importância nas discussões sobre o crescimento e a competitividade dos países nas últimas décadas — ver, por exemplo, OCDE (2010) — refletindo-se, entre outras dimensões, num aumento do peso da despesa dos governos regionais e locais na despesa pública total, na generalidade dos países da União Europeia (UE) — Veiga (2014). O desenho institucional da prestação de serviços públicos às comunidades nacionais deve assentar numa avaliação do nível de administração (central, regional ou local) com base na eficiência e no bem-estar das comunidades — ver Oates (1999).

A discussão em torno do nível de decisão da afetação de recursos ao nível central ou local deve ter em consideração, por um lado, o nível de administração que garante maior eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos e, por outro lado, a distribuição das competências pelos diferentes níveis das administrações públicas. Em relação à avaliação do nível de administração que se revela mais eficiente e eficaz no uso dos recursos públicos, o princípio relevante para o desenho institucional é o seu impacto na economia local, em resultado da localização das entidades públicas, independentemente do nível administrativo que as tutela. Os efeitos diretos da localização das entidades fazem-se sentir na economia das regiões, quer por via dos salários dos trabalhadores, quer por via das compras de bens e serviços — este último impacto será analisado no capítulo 4.

A segunda dimensão relevante para o desenho institucional dos serviços públicos decorre da avaliação da distribuição de competências pelos diferentes níveis de administração. Aquelas competências podem ser consideradas no âmbito das três funções do Estado propostas por Musgrave (1959): (i) redistribuição do rendimento; (ii) estabilização

económica; e (iii) afetação de recursos. As funções de redistribuição do rendimento e de estabilização económica são geralmente atribuídas à administração central.

A redistribuição do rendimento é objeto de políticas definidas a nível nacional. Por exemplo, a política de tributação do rendimento e o estabelecimento da sua progressividade é definida no Orçamento do Estado. Este procedimento garante uma política de coesão e protege a eficácia dos seus objetivos perante o risco da mobilidade de fatores produtivos. No entanto, dadas as disparidades de rendimento entre as regiões, a desigualdade de rendimento entre os indivíduos é hoje em grande medida determinada pelas características das regiões onde residem — ver, por exemplo, Moretti (2013). As políticas de desenvolvimento regional ganham, assim, maior importância na redistribuição do rendimento dentro dos países, devendo ser analisada, também deste ponto de vista, a eficácia das políticas da administração central.

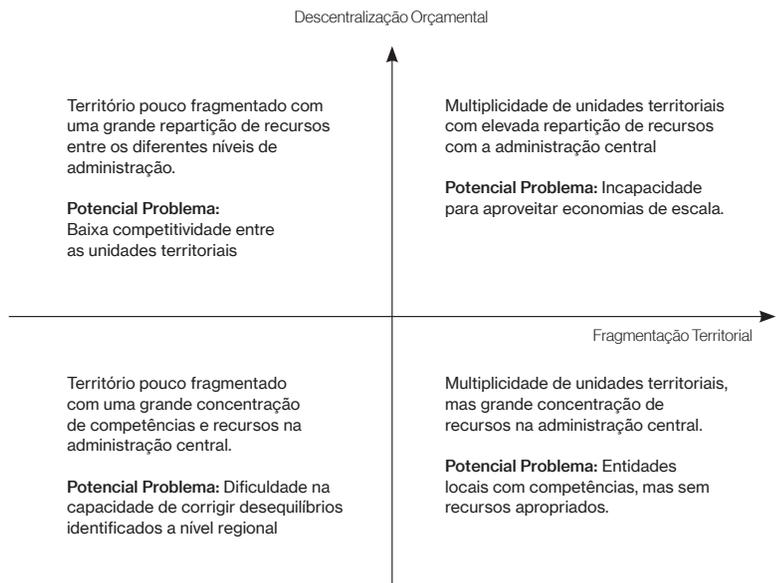
A função de estabilização económica é cumprida através das políticas de estabilização económica definidas ao nível central pelo governo e, no âmbito da participação na área do euro, pelo Banco Central Europeu (BCE) e pela Comissão Europeia. Anualmente, o ciclo orçamental compreende a definição e apresentação de um plano de estabilidade que é validado pela UE. As políticas e opções macroeconómicas são alinhadas entre o Eurogrupo, a Comissão Europeia e o governo de maneira a garantir coesão nacional e intracomunitária. Por outro lado, a política monetária, um importante instrumento de estabilização económica, é decidida pelo BCE com base na situação económica da zona do euro, e não tendo em conta as idiosincrasias das economias nacionais e regionais. No entanto, como veremos no capítulo 5, as alterações da política monetária pelo BCE podem afetar as regiões de forma assimétrica, justificando a existência de políticas regionais e locais que permitam mitigar os seus efeitos negativos.

Em relação ao terceiro objetivo da despesa pública, a afetação de recursos visa corrigir situações de desequilíbrio natural do mercado, onde a intervenção do Estado consegue promover situações de bem-estar e maximizar a utilidade dos cidadãos. No caso dos bens públicos nacionais, como sejam a defesa, a segurança ou as infraestruturas nacionais, a oferta deve ser assegurada pela administração central. Por outro lado, os bens e serviços nas áreas da educação, da saúde, do ambiente, do desporto e da cultura, bem como infraestruturas de âmbito regional e/ou local poderão ser fornecidas com vantagem por níveis da administração regional ou local. De facto, naqueles casos, a administração central poderá ser confrontada com um problema de informação imperfeita que pode limitar a sua capacidade de intervir de forma eficiente e eficaz. Assim, é sobretudo no âmbito desta função que é discutida a descentralização administrativa e a transferência de

competências da administração central para a local. Com a intenção de minimizar os problemas de racionalidade limitada, entende-se que, por estarem mais bem providas de informação e estarem mais próximas das realidades a intervir, as regiões poderão fazer melhor uso dos recursos utilizados. Desta forma, a transferência de competências é um ato de boa gestão permitindo ao nível de administração mais adequado assegurar as responsabilidades para o bem comum. Os ganhos de bem-estar da descentralização serão tão maiores quão maiores forem as diferenças nas preferências da população das diferentes regiões. No entanto, não é possível definir regras gerais relativamente aos bens e serviços específicos que devem ser fornecidos por cada nível de governo e em cada época (Oates, 1999).

A avaliação do desenho institucional dos serviços públicos pode assentar em duas dimensões de análise: (i) horizontal – fragmentação territorial de forma a estimular a competitividade entre as regiões; (ii) vertical – equilíbrio na repartição de recursos entre os níveis de administração de maneira a permitir uma afetação de recursos mais eficiente. A **figura 3.1** descreve as diferentes combinações entre o nível horizontal (relacionada com a fragmentação do território em unidades regionais responsáveis pela alocação de recursos) e o nível vertical (relacionada com federalismo orçamental que identifica o nível de repartição de recursos entre a administração central e local).

Figura 3.1 Combinação entre fragmentação territorial e descentralização orçamental



Na **figura 3.1** o eixo horizontal corresponde ao nível de fragmentação territorial, ou seja, o número e extensão das entidades subnacionais que existem num país. As vantagens da fragmentação territorial encontram fundamento nos argumentos derivados da *Public Choice*. A principal vantagem da fragmentação, identificada por Tiebout (1956), assenta na ideia de competição entre os governos locais. O modelo de Tiebout (1956) assenta na premissa de que cada jurisdição procura maximizar a sua utilidade com base na capacidade de atrair o maior número de pessoas. Assim, cada unidade territorial passaria a disponibilizar uma oferta de bens públicos, a que corresponderia uma dada carga fiscal, cabendo aos cidadãos escolher a combinação, isto é, a unidade territorial, que mais os satisfaz. Desta forma, seria possível alcançar uma melhor adequação entre as preferências dos cidadãos, oferta de serviços e a carga fiscal que lhe está associada.

A outra dimensão, relevante para a avaliação do desenho institucional dos serviços públicos, representada na **figura 3.1**, no eixo vertical, define o nível de descentralização orçamental. Ou seja, refere-se ao nível de repartição dos recursos financeiros entre os diferentes níveis de administração. Consequentemente, o eixo vertical serve como indicador da dispersão de competência em matéria de alocação de recursos (Hendrick, Jimenez, e Lal, 2011; Oates, 1972). Trata-se, portanto, de um *continuum* que tipifica o grau em que a responsabilidade pela prestação de serviços está concentrada entre a administração central e as coletividades locais/regionais.

Se a nível horizontal as vantagens que a literatura aponta recaem no esquema de competitividade entre as regiões, a nível vertical as vantagens centram-se nos benefícios que decorrem da distribuição de graus de autonomia pelos diferentes níveis administrativos. A transferência de responsabilidades relativamente à alocação de recursos às coletividades subnacionais traz benefícios a vários níveis (Treisman, 2006; Wasylenko, 1987):

I) Aumento da qualidade da democracia local. A descentralização de serviços promove uma maior responsabilização das entidades públicas perante os seus constituintes. Ao permitir uma deslocalização dos serviços para níveis mais próximos do cidadão, potencia-se a capacidade de os eleitores influenciarem a forma como os serviços são produzidos. Para além de enriquecer a cidadania, incrementam-se os incentivos dados aos cidadãos para votarem.

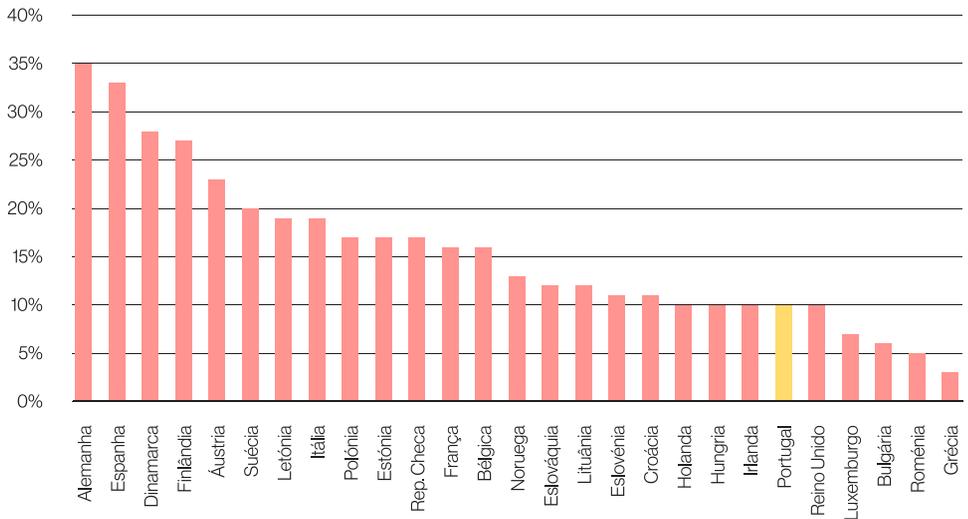
II) Melhoria da eficiência económica. A descentralização de serviços proporciona também uma melhor identificação entre a oferta e a procura. Quando os serviços são definidos a nível nacional há uma maior variância entre as preferências dos eleitores e o eleitor mediano. Um compromisso com a descentralização permite uma melhor identificação dos serviços a serem prestados com as necessidades da comunidade que visa servir.

III) Maior compromisso dos agentes envolvidos. Ao reduzir as distâncias entre os responsáveis dos serviços e os constituintes, aumenta-se a responsabilização dos agentes públicos. Inevitavelmente, os incentivos do agente público para desenhar e organizar os serviços públicos, garantir canais apropriados de distribuição e assegurar a sua correta manutenção são maiores.

A **figura 3.2** representa graficamente o enquadramento de Portugal em termos de descentralização orçamental. Comparando com o espaço europeu, temos evidências suficientes para classificar Portugal como um país com elevada centralização orçamental, onde o peso da despesa das entidades locais na despesa pública total é baixo. O peso relativo da administração local está nos 9,5% da despesa pública total a par da Irlanda e Reino Unido, mas extremamente distante dos 35% da Alemanha ou dos 33% da Espanha. A exiguidade do poder financeiro da administração local limita a possibilidade de maximização da utilidade da afetação de recursos, nos termos descritos acima.

Figura 3.2 Rácio da despesa da administração local e da despesa pública total (2016)

Fonte: Anuário das Estatísticas das Finanças Governamentais do FMI (2016)



De forma a enquadrar Portugal no contexto europeu, em termos de descentralização orçamental e de fragmentação territorial, na **figura 3.3** definimos o eixo vertical (descentralização orçamental) através do rácio das despesas efetuadas pelas coletividades locais e do total das despesas públicas¹¹, e o eixo horizontal (fragmentação territorial) em termos do número de entidades municipais ponderada pela área de cada país.

Como se pode observar na **figura 3.3**, Portugal fica no quadrante dos países cujo território é fragmentado e onde se verifica uma elevada concentração de competências na administração central, por via da baixa expressão da repartição de recursos financeiros. Em termos de fragmentação, Portugal ocupa a 17.^a posição em termos absolutos. Para a construção do gráfico, ponderámos o número de entidades locais pela área de cada país. Usando esta métrica, Portugal é um país com um nível de fragmentação acima da média. Perante os dados, podemos afirmar que Portugal é um país com um elevado nível de centralização orçamental onde a administração central assume uma relevância extrema como promotor do desenvolvimento económico. No entanto, Portugal possui um nível de fragmentação territorial que, sendo elevado, não é excessivo comparado com a média europeia.

Figura 3.3 Descentralização orçamental e fragmentação territorial Fonte: Cálculo dos autores com base nos dados do Anuário das Estatísticas das Finanças Governamentais (FMI 2016)

11 A metodologia usada pelo FMI usa o rácio entre as despesas efetuadas pelas coletividades locais e o total das despesas públicas. No cálculo, para efeitos de consolidação de contas e evitar a duplicação de massas financeiras, excluem-se das receitas as transferências entre níveis de administração. No entanto, as mesmas são incluídas nas despesas.



A **figura 3.4** apresenta a evolução, entre 1995 e 2016, do peso da despesa da administração local na despesa pública total. Os dados mostram uma variação daquele indicador de centralização orçamental entre um valor mínimo de 11,5%, em 1995, e um valor máximo de 15,7%, em 2008. Naquele período, o peso da despesa da administração local na despesa pública total apresentou variações pró-cíclicas, tendo aumentado nos períodos de expansão económica e diminuído nos períodos de recessão. Este resultado poderá sugerir que a consolidação das contas públicas no período 2002–2005 e no período subsequente à crise financeira internacional (2008–2012) se fez sentir com mais intensidade na administração local do que na administração central.

Nos anos que se seguiram à crise financeira internacional e à crise da dívida portuguesa, registou-se uma diminuição contínua do peso da despesa da administração local na despesa pública total, atingindo um valor mínimo de 11,6% em 2014 — ou seja, um valor semelhante ao registado em 1995. Os últimos dois anos mostram uma ligeira recuperação, com um aumento daquele indicador para 12,7%.

Figura 3.4 Peso da despesa da administração local na despesa pública total

Fonte: Eurostat



Cabe assim à administração local a gestão duma pequena parte dos recursos de que o Estado português dispõe. O modelo de financiamento da administração local prevê diversas fontes de receita: cobrança de taxas; receitas fiscais; passivos financeiros; e transferências. Os municípios são responsáveis por assegurar um conjunto de serviços às populações pelos quais cobram taxas. Para além disso, o sistema fiscal consigna às entidades locais o produto dos impostos que tributam o património e as transações imobiliárias, bem com a mobilidade dos transportes terrestres. O modelo de financiamento definiu ainda os termos em que os municípios podem contrair empréstimos bancários. Adicionalmente, é também definida uma forma de repartição de recursos financeiros públicos entre o Estado e os municípios.

No contexto português, o modelo de repartição de atribuições (Lei n.º75/2013, de 12 de setembro) entre os níveis de administração define como competências da administração local matérias no âmbito de: equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura, tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural; e proteção da comunidade.

No âmbito da nossa análise, e em virtude da autonomia financeira atribuída aos municípios (Lei n.º75/2013, de 12 de setembro e da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro), é relevante fazer uma análise às despesas e receitas dos municípios (agregados ao nível das regiões NUTS 2 e NUTS 3). Assim, nas secções seguintes são apresentados os dados sobre a evolução das receitas/despesas de capital e corrente, a nível nacional e das regiões NUTS 2 e NUTS 3, bem como a estrutura agregada das despesas e das receitas.

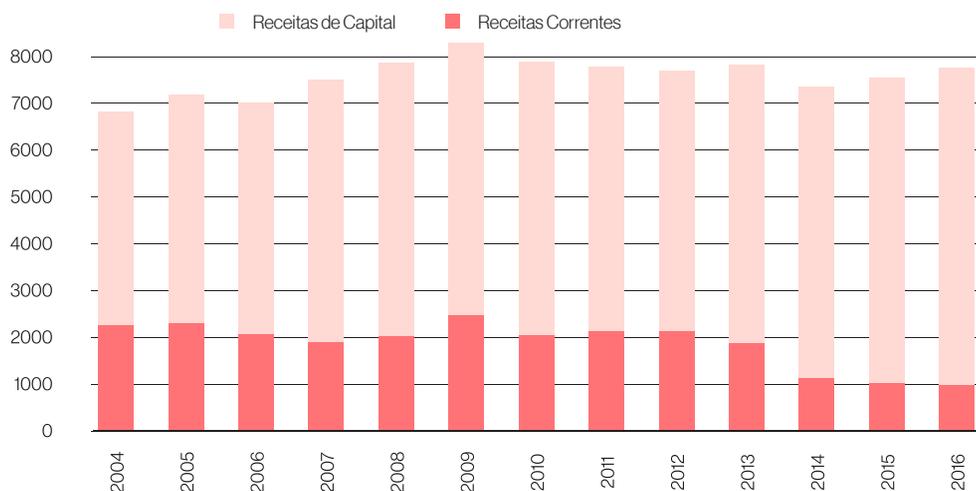
3.3. RECEITAS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

3.3.1. RECEITA CORRENTE E DE CAPITAL

As receitas dos municípios podem dividir-se em receitas correntes e de capital. As receitas correntes são obtidas através de receitas tributárias, de contribuições, da gestão de património, transferências correntes e de passivos financeiros de curto prazo. Por sua vez, as receitas de capital são fruto da alienação de património e da contração de empréstimos de médio e longo prazo bem como de transferências de capital.

De acordo com os dados apresentados na **figura 3.5**, no período 2004–2016, as receitas totais dos municípios atingiram um valor máximo de aproximadamente 9 mil milhões de euros em 2009. Com a crise financeira internacional e o processo de ajustamento decorrente da aplicação do Programa de Estabilização Económica e Financeira, assinado em junho de 2011 entre o Estado português e a Troica, registou-se uma diminuição das receitas dos municípios, que atingiram um mínimo de cerca de 7,3 mil milhões de euros, em 2014. Esta quebra nas receitas (-18%) deveu-se essencialmente a uma quebra nas receitas de capital (-58%), que desde 2014 se mantiveram em torno dos 1 000 milhões de euros, representando cerca de 12% das receitas totais (33% em 2004). No período 2004–2016 as receitas totais dos municípios tiveram uma ligeira diminuição de 5%. As receitas correntes aumentaram 24% enquanto que as receitas de capital sofreram uma redução de 64%, tendo-se acentuado o fosso entre as receitas correntes e as de capital. Registou-se também a partir de 2012 um aumento das receitas correntes (aumento de cerca de 20%, entre 2012 e 2016) quando no mesmo período as receitas de capital acentuaram a sua queda (49%).

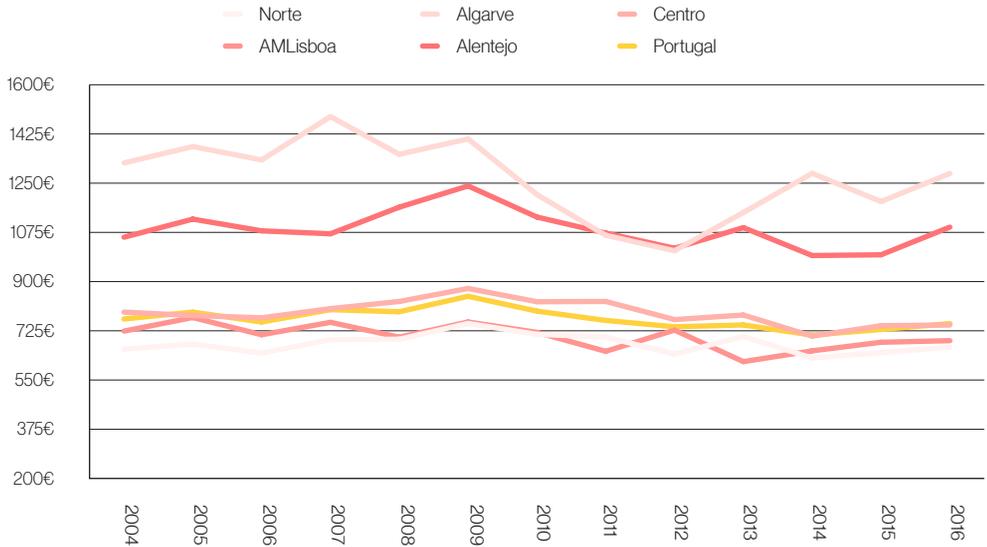
Figura 3.5 Evolução das receitas correntes e de capital, 2004–2016 (preços de 2015; em milhões de euros) Fonte: INE e DGAL



Na **figura 3.6** descreve-se a evolução da receita pública *per capita* ao nível dos agregados das regiões NUTS 2 e NUTS 3, no período 2004–2016. Os dados da **figura 3.6** mostram que ao longo de todo o período as regiões do Algarve e do Alentejo registaram as receitas totais *per capita* mais elevadas, sendo, em 2016, iguais a 1 284,41€ e 1 093€, respetivamente,

um valor bastante acima da média nacional (750,73€). A receita total *per capita* dos municípios atingiu o valor máximo de 876€, em 2009, um aumento de 14% face a 2004.

Figura 3.6 Evolução das receitas totais *per capita* por regiões NUTS 2, 2004–2016 (preços de 2015) Fonte: INE e DGAL



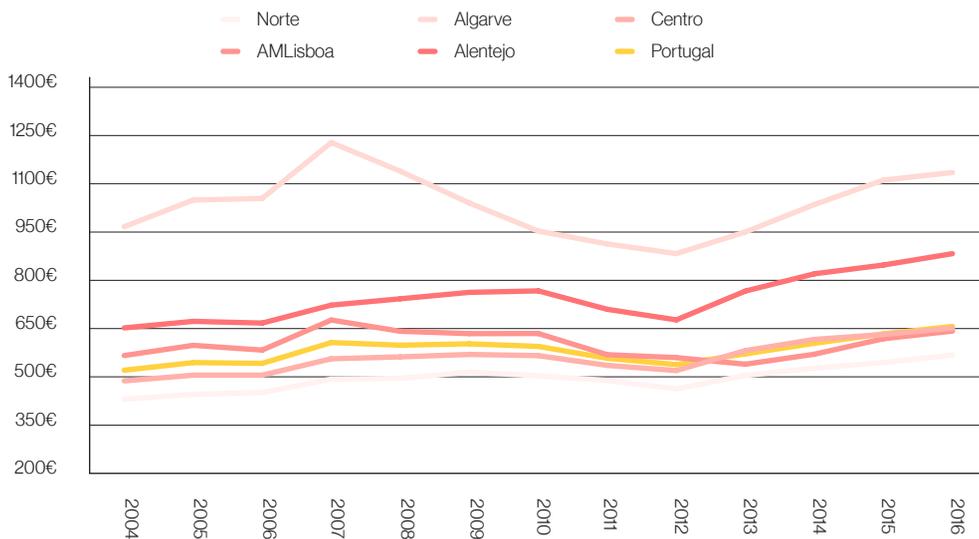
De acordo com os dados apresentados na **figura 3.7**, entre 2004 e 2016, verificou-se um aumento das receitas correntes em todas as regiões NUTS 2. Podem identificar-se três períodos: (1) entre 2004 e 2007, em que se regista um aumento das receitas correntes em todas as regiões NUTS 2; (2) entre 2007-2012, o período que corresponde à crise financeira internacional e ao resgate pela Troica, marcado pela estagnação ou redução das receitas; (3) o período 2012–2016, em que se verificou uma recuperação das receitas.

Verifica-se também que não houve lugar a uma redução das diferenças entre as regiões NUTS 2. As diferenças existentes em 2004 mantiveram-se ou agravaram-se durante o período. Em 2004, a amplitude entre as regiões NUTS 2 situava-se nos 535,98€. Em 2016, a diferença entre os extremos aumentou para 567,27€.

Os municípios da região do Algarve destacam-se por apresentarem a receita *per capita* mais elevada, representando, em 2016, cerca de 157% da receita *per capita* nacional (1 134,97€). As receitas da região do Alentejo descolaram das restantes para se aproximarem das da região do Algarve. Por outro lado, as regiões do Norte, do Centro e da AML estão num grupo com menores receitas; em 2016, o valor *per*

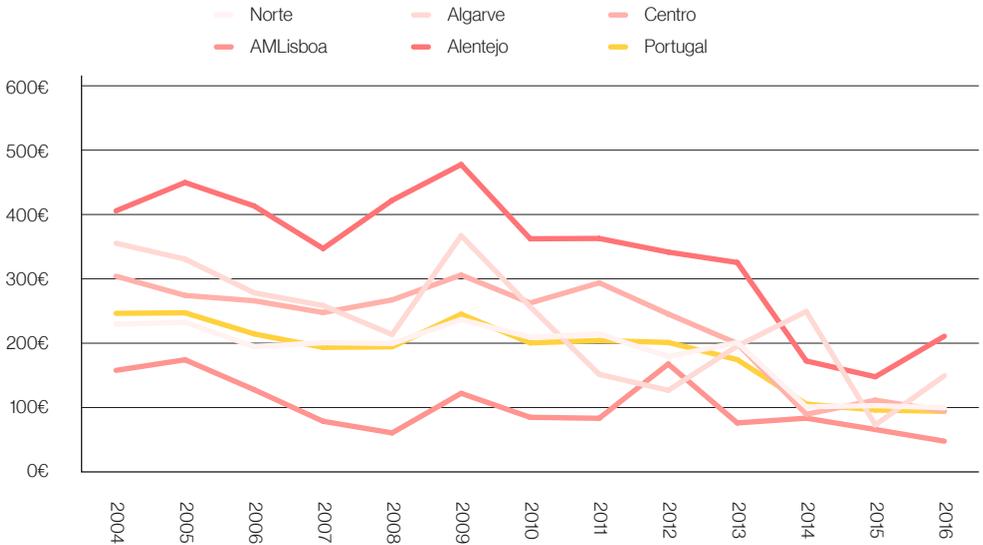
capita situava-se nos 600 euros. A região Norte destaca-se por ter ao longo de todo o período a receita corrente *per capita* mais baixa (431 euros em 2004 e 568 euros em 2016). As regiões do Norte, do Centro e do Alentejo registaram as maiores taxas de crescimento das receitas (32%, 34% e 35%, respetivamente).

Figura 3.7 Evolução das receitas correntes *per capita* por regiões NUTS 2, 2004–2016 (preços de 2015) Fonte: INE e DGAL



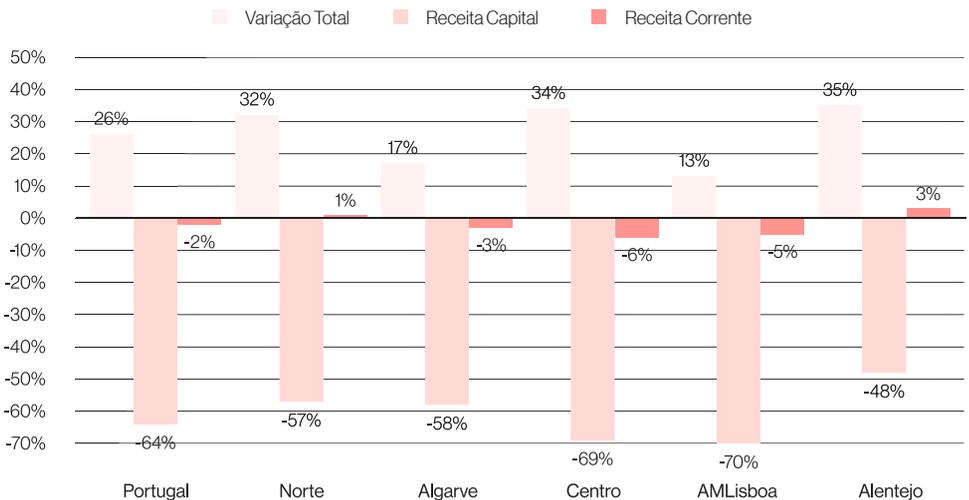
A **figura 3.8** mostra as variações das receitas de capital *per capita* entre 2004–2016. No início e no final do período, a região do Alentejo tem o valor mais elevado de receitas de capital *per capita* (406 e 211 euros, respetivamente) e a região da AML regista o valor mais baixo (158 e 48 euros, respetivamente). De facto, no período analisado registou-se uma redução das receitas de capital *per capita* em todas as regiões, embora diferenciado entre as regiões NUTS 2, tendo-se reduzido as disparidades entre regiões: a diferença entre o valor máximo (Alentejo) e mínimo (AML) diminuiu 34%, descendo de 247 euros em 2004 para 163 euros em 2016.

Figura 3.8 Evolução das receitas de capital per capita por regiões NUTS 2, 2004–2016 (preços de 2015) Fonte: INE e DGAL



A **figura 3.9** resume as variações das receitas correntes e de capital *per capita* das regiões NUTS 2, entre 2004–2016. As regiões do Norte e Alentejo são as que apresentam um melhor comportamento, sendo as que aumentaram mais as receitas correntes e que tiveram menor diminuição das receitas de capital.

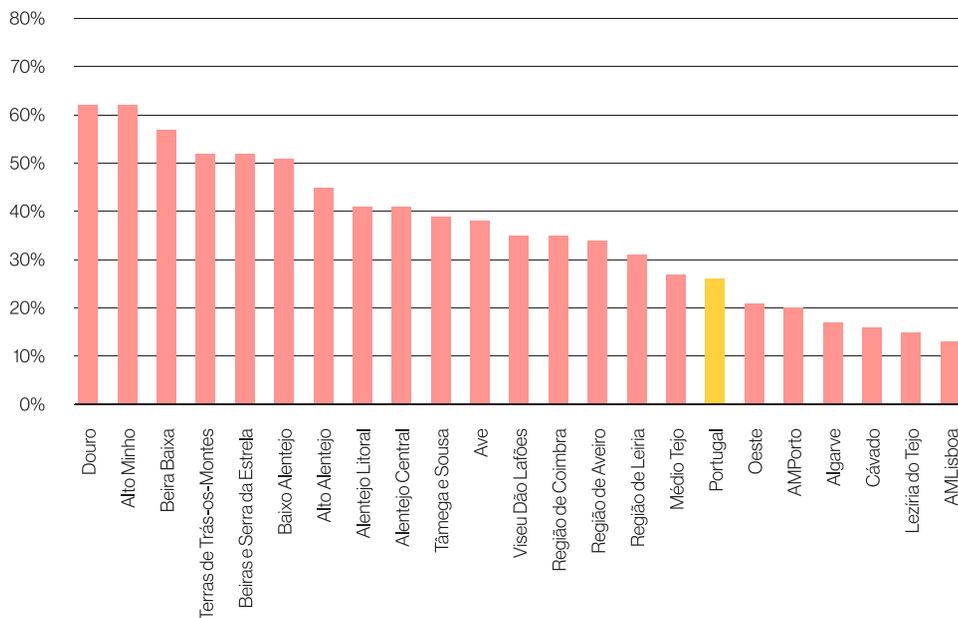
Figura 3.9 Variações da receita per capita por regiões NUTS 2, 2004–2016 (preços de 2015) Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



A **figura 3.10** mostra as variações da receita corrente *per capita* por regiões NUTS 3, entre 2004 e 2016. A nível nacional, as receitas correntes *per capita* registaram um crescimento de 26%. A região do Alto Tâmega destaca-se por ter o maior crescimento de receitas correntes (+74%), seguindo-se a região do Douro (+62%) e do Alto Minho (+62%). Das cinco regiões NUTS 3 com maior crescimento das receitas, quatro são da região Norte, o que constituiu um sinal de dinamismo da região, embora o Cávado (+17%) tenha um dos piores registos a nível nacional. As regiões do Algarve (+17%), da AML (+13%) e da AMP (+20%) registaram também um crescimento da receita corrente *per capita* inferior à média nacional.

Figura 3.10 Variações das receitas correntes *per capita* por regiões NUTS 3, 2004–2016, (preços de 2015)

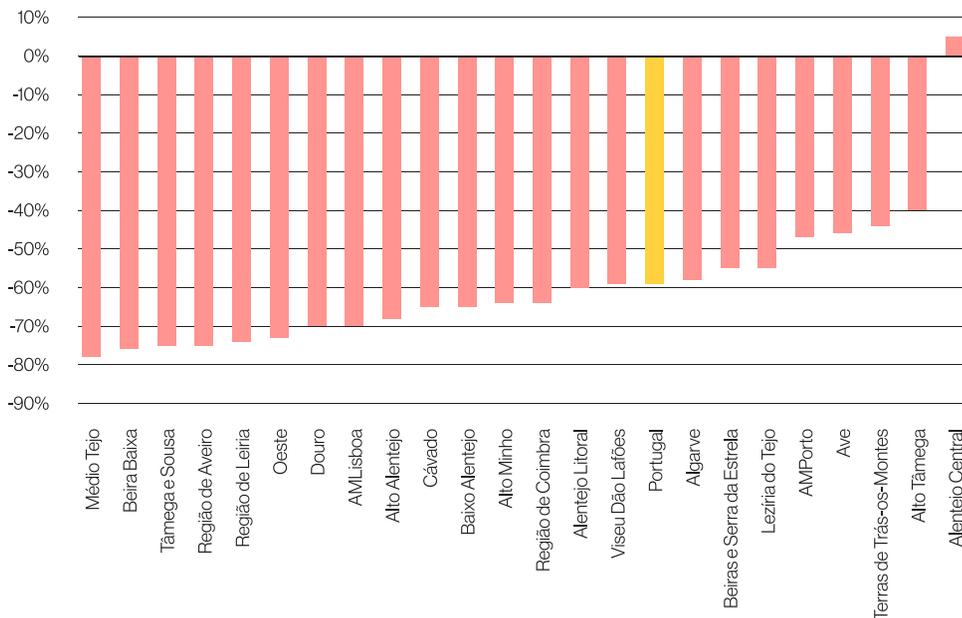
Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



A **figura 3.11** mostra as variações da receita de capital *per capita* por regiões NUTS 3, entre 2004 e 2016. A nível nacional a quebra registada no período foi de 59%. A região do Alentejo Centro é a única a registar uma variação positiva (+5%). A região do Médio Tejo regista o desempenho mais negativo com uma redução na ordem dos 78%.

Figura 3.11 Variações das receitas de capital per capita por NUTS 3, 2004–2016 (preços de 2015)

Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



3.3.2.

COMPONENTES DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS

Nesta seção a análise da receita é baseada na divisão das receitas fiscais, vendas de bens e serviços, transferências, e passivos financeiros, que têm a seguinte composição:

- I) **Receitas fiscais:** agregam o produto da política fiscal municipal, que inclui os impostos sobre o património (IMI e IMT), bem como impostos de mobilidade (IUC), juntamente com a derrama e todas as demais taxas cobradas no âmbito das competências dos municípios;
- II) **Vendas de bens e serviços:** incluem a receita proveniente da venda de bens inventariados, serviços prestados e alienação de bens de capital;
- III) **Transferências:** incluem as transferências referentes à repartição de recursos financeiros com a administração central, bem como as provenientes dos fundos europeus;
- IV) **Passivos financeiros:** receitas que têm origem na contração de empréstimos bancários.

As **figuras 3.12** e **3.13** descrevem a estrutura das receitas dos municípios. Da análise dos dados conclui-se que as transferências e as receitas fiscais constituem as componentes mais importantes das receitas dos municípios, totalizando quase 80% das receitas durante todo o período (atingiram um valor mínimo de 74% em 2009, em resultado da crise e da consequente quebra das receitas fiscais, que atingiram um mínimo nesse ano). Por outro lado, entre 2004 e 2016, verificou-se uma alteração no peso relativo das componentes da receita dos municípios, com o aumento do peso das receitas fiscais (de 33% para 38%) e uma diminuição do peso das transferências do Estado (de 45% para 38%), ou seja, em 2016, as receitas fiscais dos municípios e as transferências do Estado tinham o mesmo peso nas receitas totais dos municípios — ver **figura 3.13**.

A **figura 3.12** mostra que as transferências do Estado para os municípios atingiram um valor máximo de 3,85 mil milhões de euros em 2010, tendo depois diminuído nos anos seguintes, atingindo um valor mínimo de 2,98 mil milhões de euros em 2016 — ou seja, uma quebra de 23% naquele período.

As receitas fiscais atingiram um valor máximo de cerca de 3 148 milhões em 2007, tendo nos anos seguintes diminuído até atingirem um valor mínimo de 2 414 milhões de euros (-23%). Nos anos seguintes aumentaram continuamente, atingindo 2 959 milhões de euros em 2016, isto é, aumentaram 23% face a 2007, mas eram ainda inferiores ao valor registado antes de crise económica e financeira.

A venda de bens e serviços é a terceira componente mais importante da receita dos municípios representando cerca de 12% das receitas totais, tendo-se mantido estável ao longo do período. De seguida, analisam-se as receitas fiscais e as transferências em maior detalhe.

Figura 3.12 Componentes das receitas dos municípios, 2004–2016 (preços de 2015) Fonte: INE e DGAL

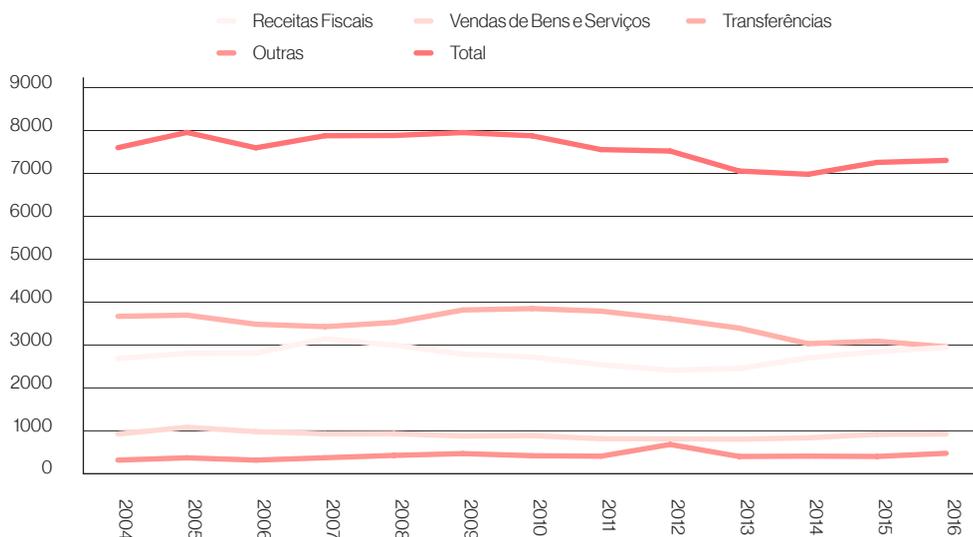
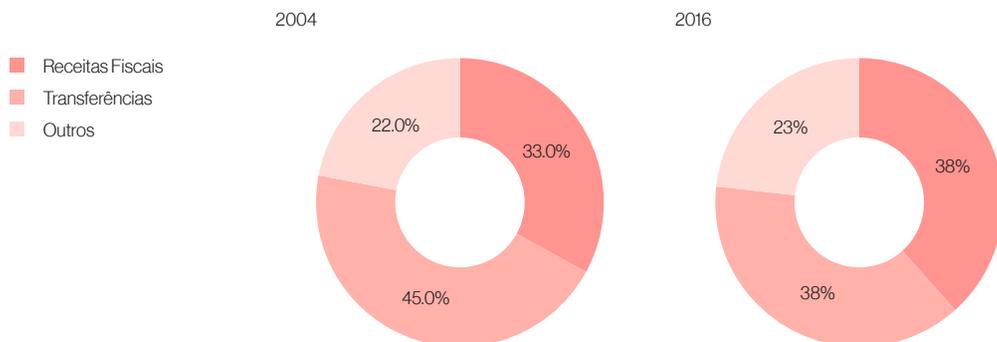


Figura 3.13 Peso das componentes das receitas dos municípios, 2004 e 2016 (preços de 2015) Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



3.3.3.

RECEITAS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS

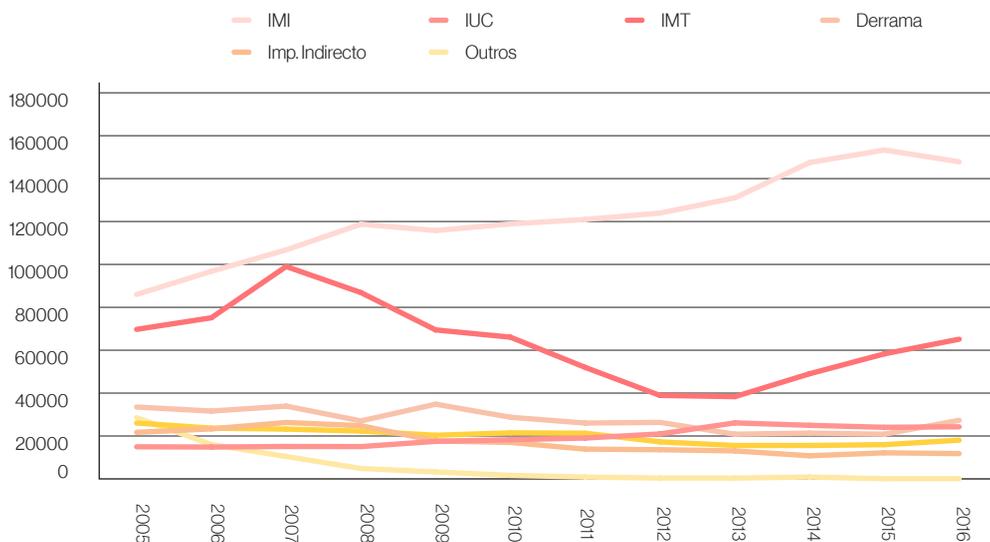
A **figura 3.14** representa a evolução das componentes das receitas fiscais dos municípios, entre 2005 e 2016. Os impostos mais representativos são os que tributam o património — Imposto Municipal de Imóveis (IMI) e Imposto Municipal de Transações (IMT) — e os lucros das empresas (derrama). Em 2005, estes impostos representavam 51% da receita fiscal. Em 2016 esta proporção subiu para 75%.

A receita do IMI, que se destina a tributar o valor patrimonial, aumentou de cerca de 859 milhões de euros em 2005 para 1 478 milhões em 2016, um aumento de 72%. A receita do IMT tributa as transações imobiliárias. Refletindo o impacto da crise económica no mercado imobiliário, o IMT diminuiu de cerca de 990 milhões de euros em 2007 para 383 milhões de euros em 2013, uma quebra de 61%. Nos últimos três anos, acompanhando a retoma do mercado imobiliário, o IMT registou um aumento de 70% até 2016. Nos últimos anos, existe uma tendência, transversal a todas as regiões, de recuperação da atividade imobiliária. Esta é mais evidente na região da AML que registou um aumento de 85% nas transações imobiliárias, entre 2012 e 2016. A região Norte, com uma recuperação de 28% naquele período, registou o maior número de transações imobiliárias (59 648).

A derrama municipal pode tributar até 1,5% do lucro das empresas, tendo os municípios a possibilidade de aplicar taxas mais reduzidas, o que muitos fazem como forma de aumentar a capacidade de atração de investimento. A receita deste imposto teve um comportamento oscilante, mas terminou o período em análise como a terceira maior fonte fiscal, tendo registado um aumento de 18% entre 2005 e 2016.

Figura 3.14 Principais componentes da receita fiscal, 2005–2016 (preços de 2015)

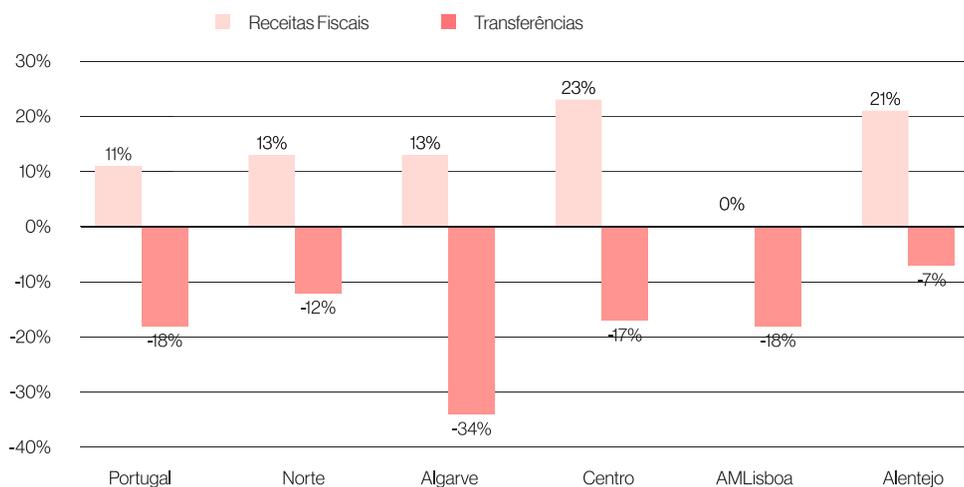
Fonte: INE e DGAL



A **figura 3.15** descreve as variações das receitas fiscais e das transferências *per capita* das regiões NUTS 2, entre 2004 e 2016. Os dados mostram que as receitas fiscais aumentaram em todas as regiões NUTS 2, destacando-se com os maiores aumentos as regiões Centro (+23%) e do Algarve (+21%). A região da AML, pelo contrário, registou um aumento próximo de zero.

Figura 3.15 Variação das receitas fiscais e das transferências per capita, regiões NUTS 2, 2004–2016 (preços de 2015)

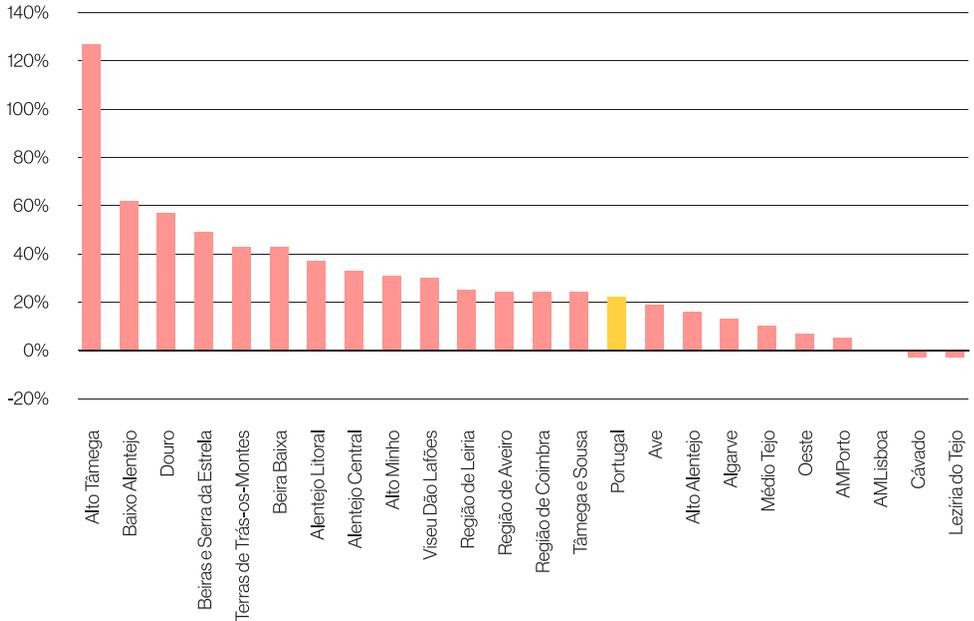
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Em relação às regiões NUTS 3, os dados das variações das receitas fiscais (ver **figura 3.16**) mostram que apenas três regiões não registaram um aumento das receitas fiscais. A região do Alto Tâmega (+127%) destaca-se por ter registado o maior aumento, e com evoluções negativas destacam-se as regiões da Lezíria do Tejo e do Cávado, ambas com uma quebra de 3% e a região da AML com uma variação próxima de 0%.

Figura 3.16 Variação das receitas fiscais per capita, regiões NUTS 3, 2005–2016 (preços de 2015)

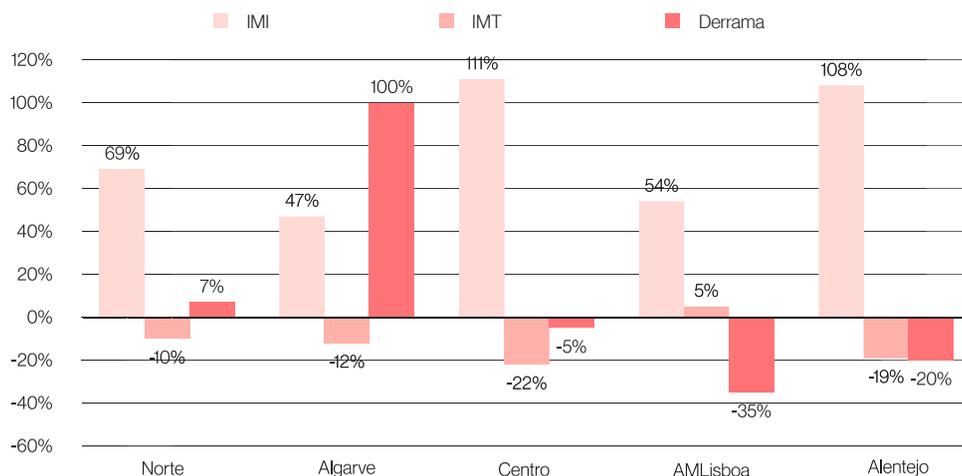
Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Na **figura 3.17** são apresentadas as variações *per capita* das principais componentes das receitas fiscais ao nível das regiões NUTS 2, no período 2004–2016. Como tinha sido referido, destaca-se o aumento significativo das receitas do IMI, em particular nas regiões Centro e Alentejo, com as receitas desse imposto a mais do que duplicarem. A região do Algarve é a que apresenta um considerável aumento nas receitas da derrama com um crescimento de 100%.

Figura 3.17 Variação das principais componentes da receita fiscal per capita – NUTS 2, 2005–2016 (preços de 2015)

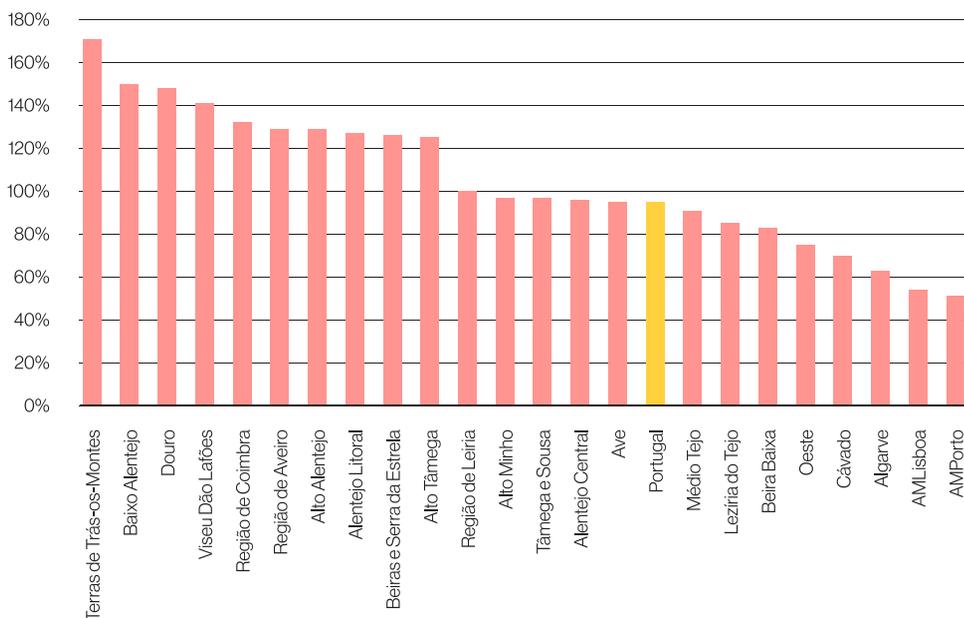
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Dada a sua importância para a receita dos municípios, nas **figuras 3.18** e **3.19** apresentam-se as taxas de crescimento das receitas do IMI e do IMT para as regiões NUTS 3, no período 2005–2016. Em 11 das 23 regiões NUTS 3, as receitas do IMI mais do que duplicaram naquele período. As regiões com menor crescimento das receitas do IMI foram a AMP (51%), a AML (+54%) e o Algarve (63%).

Figura 3.18 Variação da receita de IMI per capita, 2005–2016 (preços de 2015).

Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



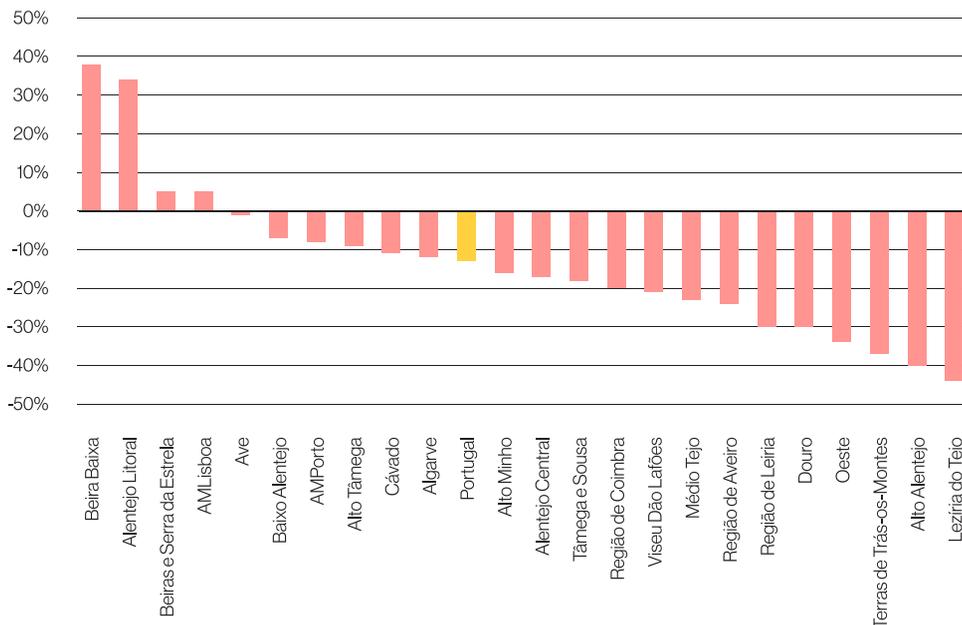
Neste contexto, deve recordar-se o facto de no período em análise 75 municípios terem assinado um plano de apoio à economia local (PAEL) que, entre outras medidas, obrigou os municípios a fixarem a taxa máxima permitida por lei relativamente ao IMI. Recorde-se que a taxa do IMI varia entre 0,3% e 0,45% do valor patrimonial dos prédios urbanos (0,8 para os prédios rústicos). Os municípios não abrangidos pelo PAEL têm total discricionariedade para fixar a taxa de IMI dentro daquele intervalo.

Em relação ao IMT, apenas quatro regiões tiveram um aumento das receitas no período 2005–2016: Beira Baixa (+38%), Alentejo Litoral (+34%), Beiras e Serra da Estrela (+5%) e AML (+5%).

Figura 3.19 Variação da receita de IMT per capita, 2005–2016 (preços de 2015)

Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira

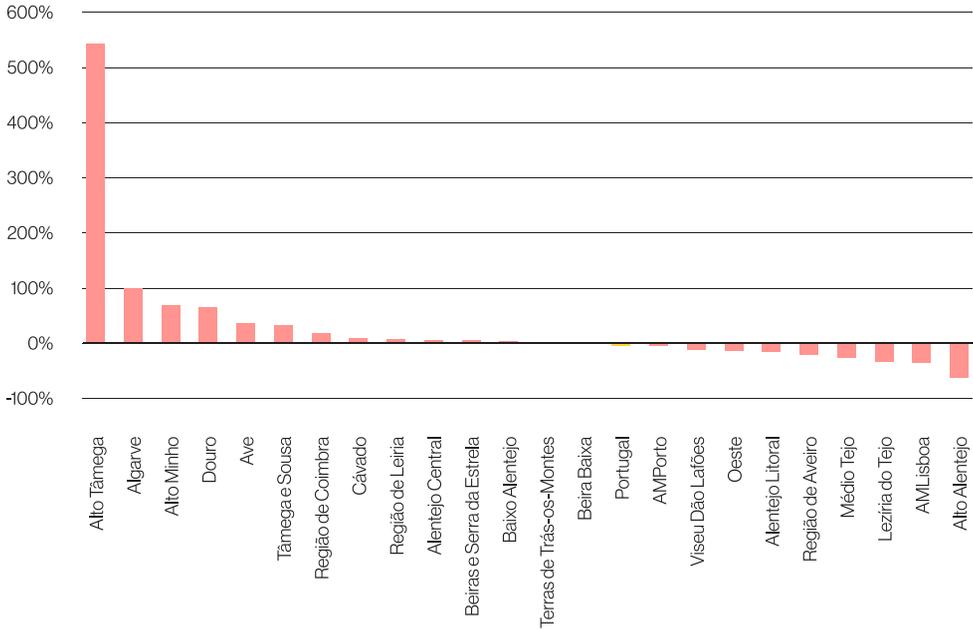
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Em relação à derrama, registou-se a nível nacional uma quebra de 4%, no período 2005–2016, apesar do número de municípios que optou por lançar a derrama nos seus concelhos ter aumentado 27%. Em 2005, 146 dos 308 municípios em Portugal utilizavam este mecanismo de financiamento. Em 2016 este número subiu para 205. Ao nível das regiões registou-se uma forte variabilidade nas receitas da derrama: as regiões do Alto Tâmega e do Algarve tiveram aumentos superiores a 100%, enquanto que as regiões do Alto Alentejo e da AML registaram uma evolução negativa (-62% e -35% respetivamente).

Figura 3.20 Variação da receita da derrama per capita, 2005–2016 (preços 2015)

Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



3.3.4.

FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS

A forma de repartição dos recursos públicos entre o Estado e os governos locais ilustra a opção pelo modelo de organização do Estado português. No final da década de 70 surgiu o primeiro esforço para estabilizar um mecanismo formal de repartição de recursos financeiros entre a administração central e a administração local. Até então, esta divisão resultava sobretudo de decisões *ad hoc* dependentes do contexto político e social do momento. Desta forma, a criação e consolidação do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), em 1979, constituiu um compromisso para assegurar um mecanismo de transferências diretas do orçamento do Estado para os municípios.

Na **tabela 3.1** descrevem-se as sucessivas alterações ao regime financeiro das autarquias locais.

Tabela 3.1: Evolução do FEF

Diploma Legal	Expressão do FEF	Base de Incidência do FEF
Lei 1/79, de 2 de Janeiro	Nunca inferior a 18%	Σ Imposto profissional–Imposto complementar – Contribuição industrial- Imposto sobre aplicação de capitais- Imposto sobre sucessões e doações- Sisa
Lei n.º 1/87, de 2 de Janeiro	Ajuste de variações anuais	$FEF_n = FEF_{n-1} (IVA_n / IVA_{n-1})$
Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto	33%	Média do Σ IRS IRC IVA
Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro	25,3%	Média do Σ IRS IRC IVA
Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro	19,5%	Média do Σ IRS IRC IVA

A lei de 1998 fixou o mecanismo de transferência de recursos para os municípios, mantendo a sua base de incidência quase inalterada até hoje. No entanto, a percentagem da base de incidência sofreu alterações muito significativas. Numa primeira fase, até ao diploma de 1998, a percentagem das receitas fiscais transferida para as autarquias aumentou, tendo atingido nesse ano o valor máximo de 33% da média dos últimos três anos do somatório da receita em sede de IRS, IRC e IVA. Esta percentagem foi reduzida posteriormente para 25,3%, em 2007, e para 19,5%, em 2013. Importa referir que esta redução foi compensada pelo aumento das competências fiscais dos municípios, nomeadamente através da consignação de 5% do IRS dos habitantes de cada jurisdição e da constituição do Fundo Social Municipal para suportar a transferência de competências no âmbito das áreas da educação, da ação social e da saúde. O FEF tem duas componentes, com objetivos distintos:

- 1) Fundo Geral Municipal (FGM);
- 2) Fundo de Coesão Municipal (FCM).

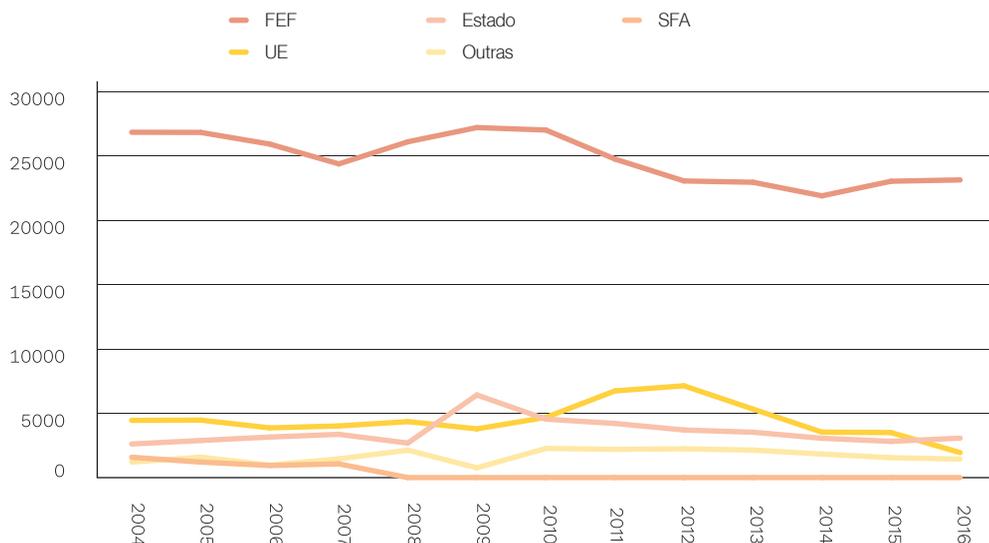
O FGM tem como objetivo dotar os municípios de capacidade financeira adequada à sua dimensão populacional e é distribuído entre os municípios em função da sua dimensão populacional e territorial. Por outro lado, o FCM visa combater as assimetrias regionais, reequilibrando a capacidade financeira dos municípios numa tentativa de atribuir mais financiamento àqueles que apresentassem piores indicadores de carência fiscal e de desigualdade de oportunidades de vida. A carência fiscal é apurada comparando a capacidade de captação de impostos a nível local com a média nacional. Todos os municípios que obtenham um resultado inferior a 0,75 da média nacional são alvo de uma discriminação positiva. Por seu lado, todos aqueles que apresentem um resultado superior a 1,25 da média nacional são discriminados negativamente. A desigualdade de oportunidades é apurada pela di-

ferença da posição do município no Índice de Desenvolvimento Social Municipal — parâmetro publicado anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) — e a média nacional.

A partir de 2007 também é instituído o Fundo Social Municipal, que visa constituir uma subvenção específica atribuída para fazer face às competências transferidas da administração central relativamente à educação, saúde e ação social.

Na **figura 3.21** são apresentadas as variações *per capita* das transferências. Os fundos municipais, previstos no regime financeiro das autarquias locais, são os que assumem a dimensão mais representativa, cerca de 78% das transferências totais. No período em análise, os fundos municipais registaram uma quebra de cerca de 14%. Na segunda posição surgem as outras transferências do Estado, tendo registado um aumento de 17%. Estas transferências refletem as verbas transferidas ao abrigo de protocolos de cooperação técnica e financeira, e outras transferências que resultam de transferência de competências para a administração local (entre outros, podemos apontar valores relativos a refeições e transportes escolares; programas de combate ao insucesso escolar; e valorização dos estabelecimentos escolares). Finalmente, destacamos as transferências da UE que sofreram uma quebra de 714 milhões de euros, em 2012, para 195 milhões de euros, em 2016.

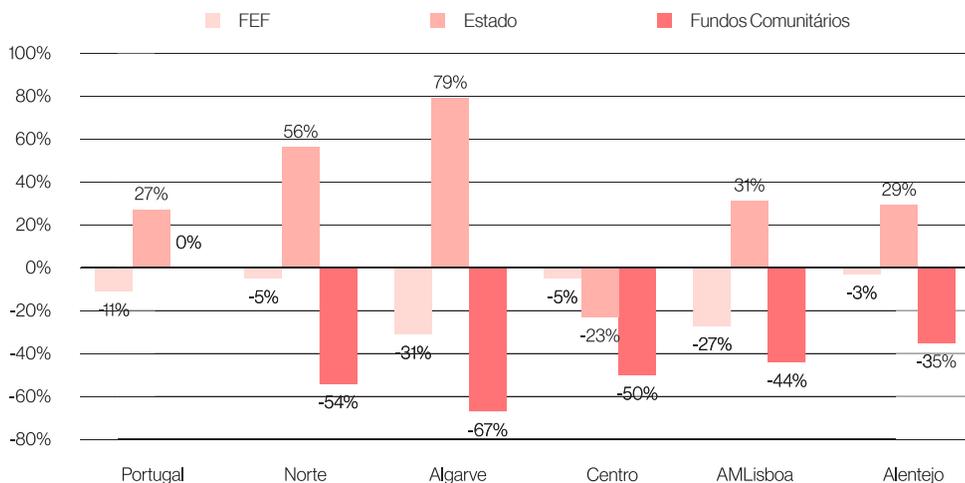
Figura 3.21 Evolução das transferências, 2004–2016 (preços de 2015; Milhões)
Fonte: INE e DGAL



Na **figura 3.22** estão registadas as variações das principais componentes das transferências *per capita* entre 2004 e 2016. Destaca-se uma variação negativa dos fundos municipais. Apesar do ciclo económico negativo, as transferências feitas ao abrigo do regime financeiro das autarquias locais não conseguem assumir um padrão contraciclo e acompanham as flutuações económicas. Também é considerável a redução das transferências dos fundos comunitários, com a região do Algarve a ser a mais afetada (redução de 67%). Somente a componente das outras transferências teve um aumento neste período, refletindo a transferência de competências para os municípios que o Estado faz em alguns setores.

Figura 3.22 Variação nas componentes das transferências *per capita*, regiões NUTS 2, 2004–2016 (preços de 2015)

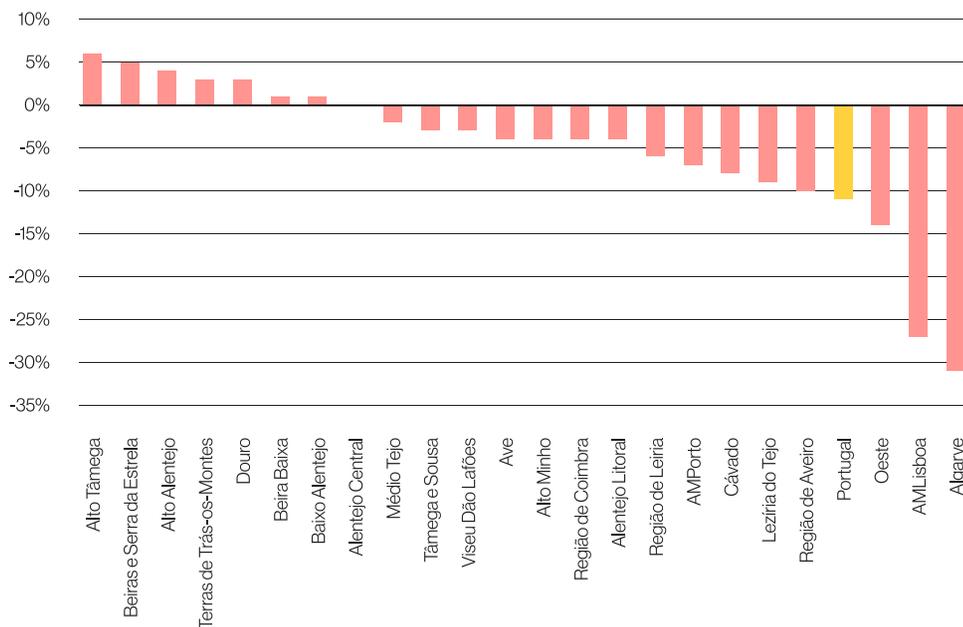
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Na **figura 3.23** descrevem-se as variações das transferências *per capita* para os municípios, considerando as regiões NUTS 3, no período 2004–2016. Os dados mostram que apenas seis das 23 regiões NUTS 3 registaram um aumento das transferências, tratando-se em todos os casos de regiões com níveis de PIB *per capita* muito baixos.

Figura 3.23 Variação nas componentes das transferências per capita – NUTS 3, 2004–2016 (preços de 2015)

Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



3.3.5.

RECEITAS PRÓPRIAS

Dado que no capítulo 5 se explora a importância das receitas próprias, isto é, da sua autonomia financeira, na implementação de modelos e estratégias de crescimento regionais, nesta secção analisamos a sua evolução desde 2008. As receitas próprias são medidas pela soma das receitas fiscais com a venda de bens e serviços, duas componentes da receita que foram descritas acima.

A **figura 3.24** representa a evolução das receitas próprias entre 2008 e 2016. Foi adicionado ao gráfico, para efeitos de comparação, o montante das transferências recebidas. Os dados mostram que, com exceção do ano de 2011, as receitas próprias foram mais elevadas do que as transferências em todo o período. A redução das transferências desde 2010 foi compensada por um aumento das receitas próprias, alargando-se a diferença entre as duas componentes até 2016, o último ano da análise: entre 2012 e 2016, as receitas próprias aumentaram 11% e as transferências diminuíram 18%.

Figura 3.24 Evolução das receitas próprias vs. transferências, 2008–2016 (preços de 2015; Milhões) Fonte: INE e DGAL

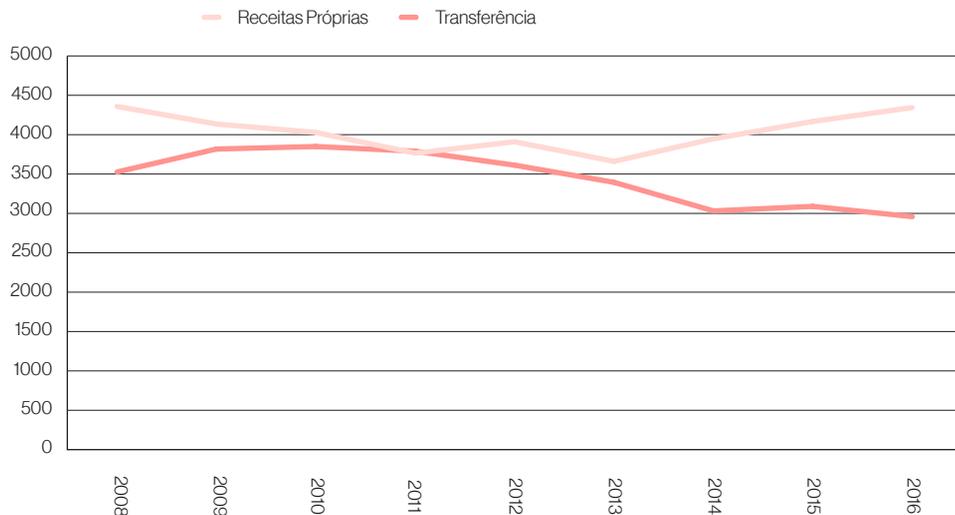
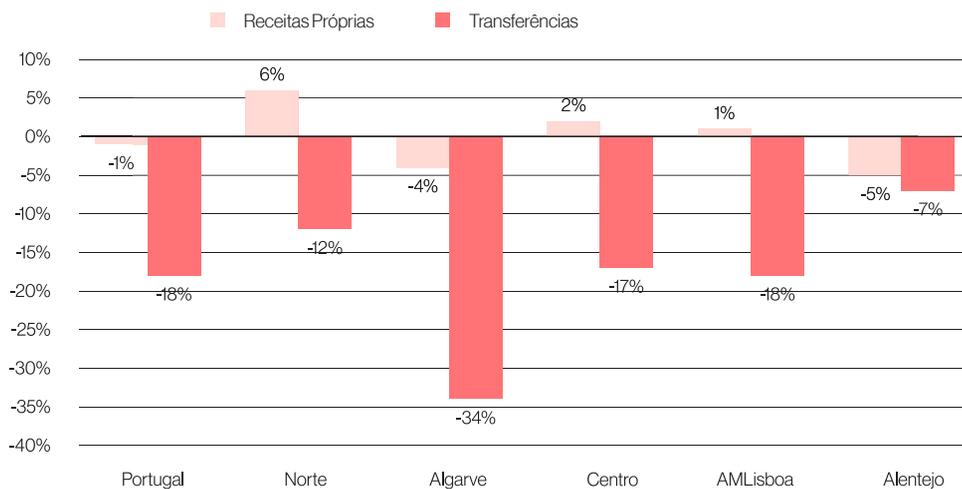


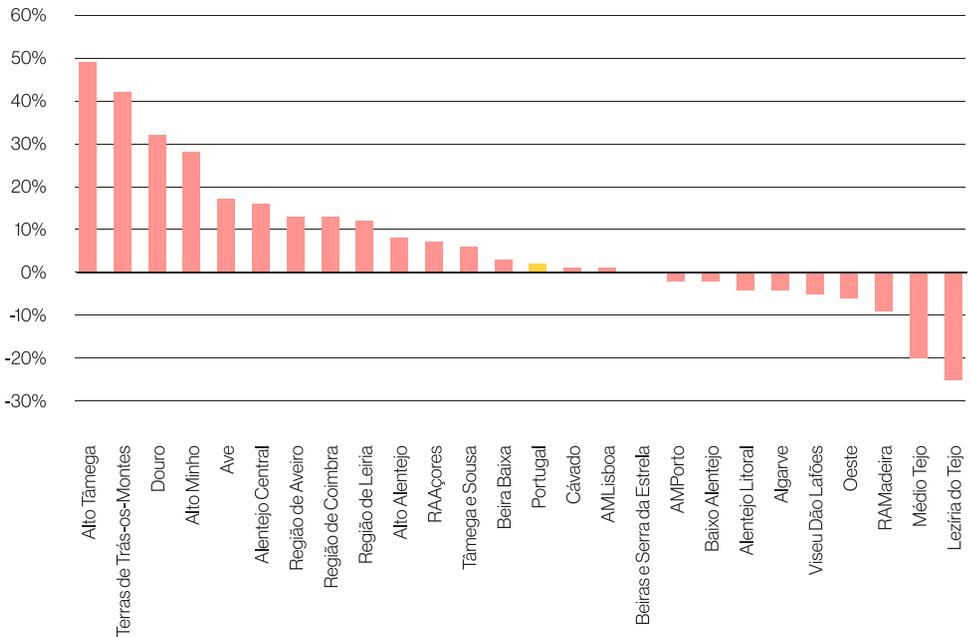
Figura 3.25 Variação nas componentes das receitas próprias vs. transferências *per capita* — regiões NUTS 2, 2008–2016 (preços de 2015) Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Na **figura 3.25** estão registadas as variações nas receitas próprias *per capita*, entre 2008 e 2016, nas regiões NUTS 2. Destaca-se a região Norte, com o maior crescimento a nível nacional (6%), e as regiões do Alentejo e do Algarve com as maiores quebras, respetivamente, 5% e 4%. Os dados para as regiões NUTS 3, apresentados na **figura 3.26**, mostram que 14 das 23 regiões registaram um aumento nas receitas próprias, entre 2008 e 2016. As regiões do Alto Tâmega e das Terras de Trás-os-Montes foram as regiões que registaram um maior crescimento, respetivamente, 49% e 42%.

Figura 3.26 Variação das receitas próprias per capita, regiões NUTS 3, 2008–2016 (preços de 2015)

Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



3.4.

DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

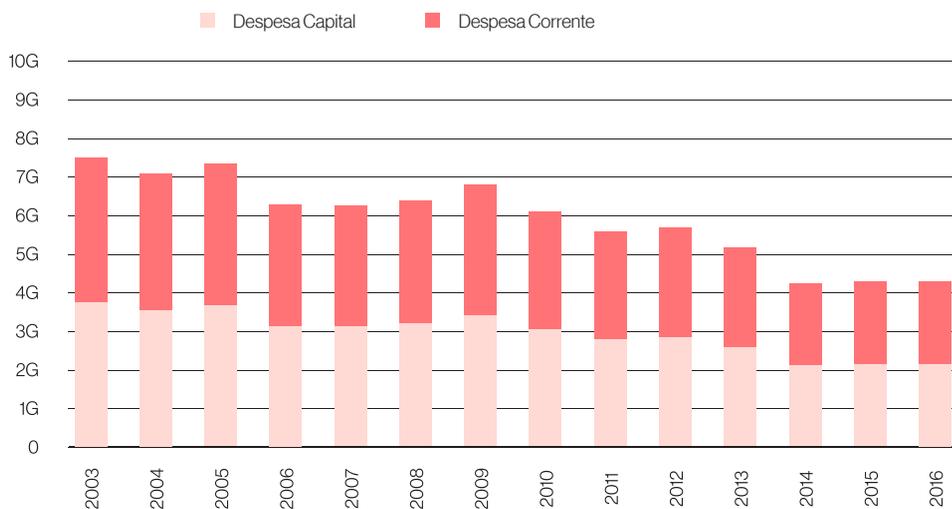
Muitos dos serviços públicos consumidos diariamente por qualquer cidadão, e que garantem o funcionamento das estruturas essenciais ao bem-estar das populações, são assegurados pelos municípios. O consumo de água, o saneamento básico, as infraestruturas de mobilidade urbana, a regulamentação do trânsito, os serviços de transportes coletivos, ou o licenciamento de atividades económicas, são competências dos municípios. Para além destas atividades, os municípios têm de promover investimento em infraestruturas viárias, na educação e em outros equipamentos públicos.

3.4.1.

DESPESA CORRENTE E DE CAPITAL

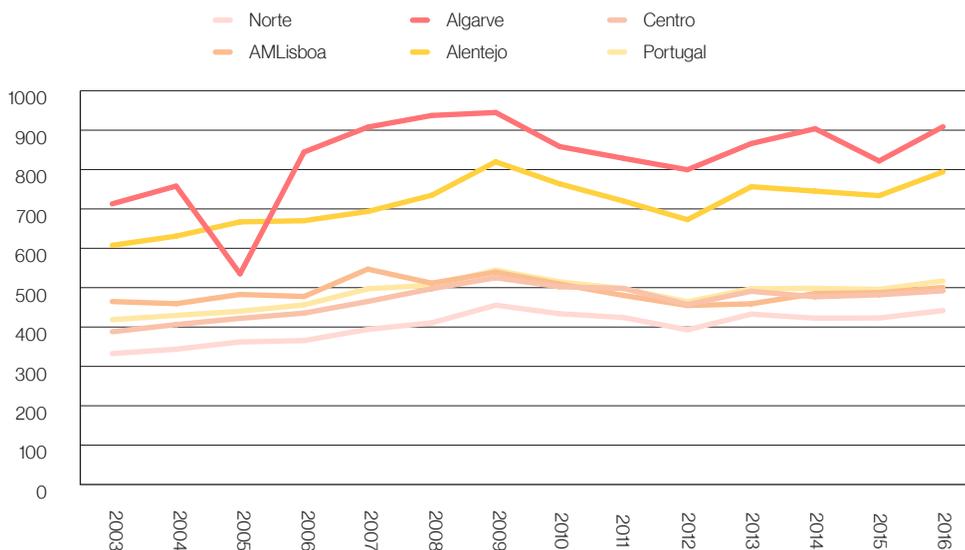
A **figura 3.27** mostra a evolução da despesa dos municípios, entre 2003 e 2016, estabelecendo a divisão entre despesa corrente e despesa de capital. Os dados mostram uma tendência para um aumento das despesas correntes em detrimento das despesas de capital. Entre 2003–2016, as despesas de capital registaram uma diminuição de 43%, enquanto que as despesas correntes aumentaram 21%. O fosso entre estes dois tipos de despesa atingiu um valor máximo em 2016, quando as despesas correntes foram duas vezes e meia superiores às despesas de capital. Apesar dos efeitos da crise financeira que afetou Portugal, especialmente no período da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (2011–2014), desde 2003 que se verificava uma tendência decrescente no investimento dos municípios. Uma possível explicação para esta tendência pode ser o elevado investimento em infraestruturas realizado nas décadas que se seguiram à adesão à UE.

Figura 3.27 Evolução das despesas correntes e de capital, 2003–2016
(preços de 2015) Fonte: DGAL e INE



Nas **figuras 3.28 e 3.29** apresenta-se, respetivamente, a evolução das despesas correntes e de capital *per capita* nas regiões NUTS 2.

Figura 3.28 Despesas correntes per capita, regiões NUTS 2, 2003–2016
(preços de 2015) Fonte: DGAL e INE



Os dados da **figura 3.28** mostram uma tendência, até 2009, para um aumento das despesas correntes *per capita* em todas as regiões NUTS 2, seguindo-se um período de estabilização ou mesmo de redução. Deve salientar-se a diferença na despesa corrente *per capita* entre as regiões do Algarve e do Alentejo e as restantes regiões. A região do Algarve é a que tem um registo das despesas correntes *per capita* mais elevado (908,71€, em 2016), seguindo-se a região do Alentejo (794€, em 2016). A região Norte apresentou, ao longo de todo o período, a despesa corrente *per capita* mais baixa (441,81€, em 2016), menos de metade da despesa corrente *per capita* do Algarve. Os valores da despesa corrente *per capita* das diferentes regiões mantiveram uma grande amplitude ao longo de todo o período.

A **figura 3.29** descreve as variações das despesas de capital *per capita*, entre 2003–2016. À imagem do que se tinha verificado a nível nacional, registou-se uma tendência generalizada da redução das despesas de capital. Contrariamente às despesas correntes, neste caso, pode identificar-se uma tendência de consolidação já que a amplitude das diferenças foi reduzida de 299,56€, em 2003, para 75,01€, em 2016. Em 2003, a região do Algarve era a que registava o valor mais elevado com 491,99€, tendo registado a queda mais abrupta no período em análise (49%). A região da AML registou o valor mais baixo das despesas de capital *per capita* (464,73€ em 2003 e 500,33€ em 2016), refletindo as economias de escala de uma região densamente povoada (ver dados do capítulo 1).

Figura 3.29 Despesa de capital per capita, regiões NUTS 2, 2003–2016 (preços de 2015) Fonte: DGAL e INE

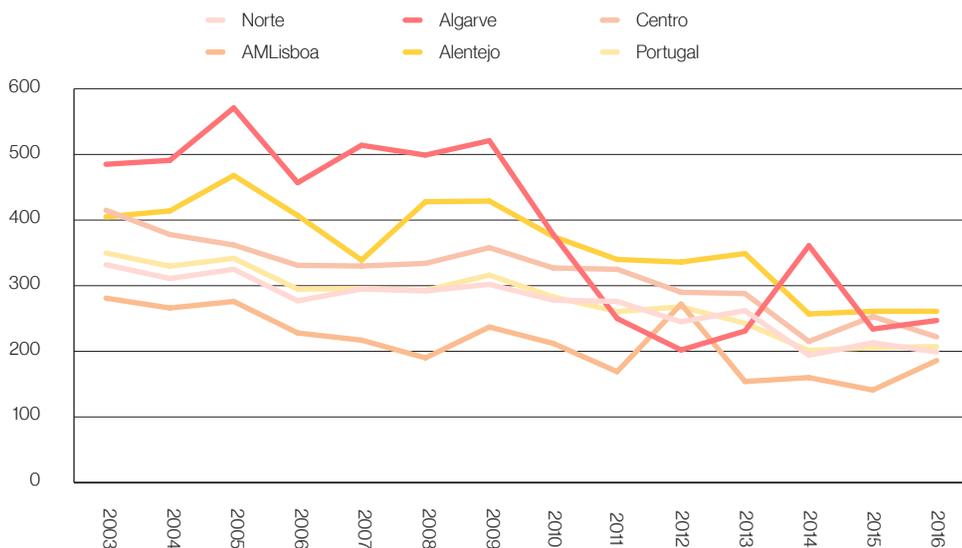
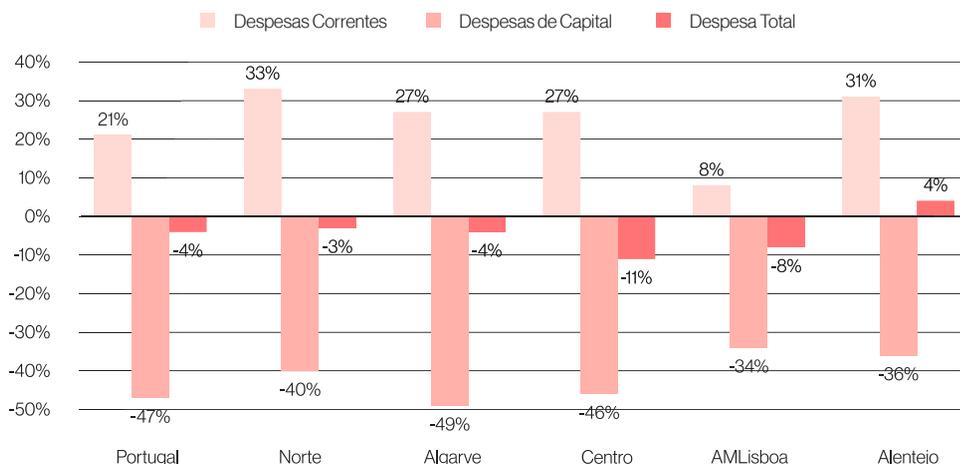


Figura 3.30 Variações da despesa per capita, regiões NUTS 3, 2003–2016 (preços de 2015) Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da DGAL

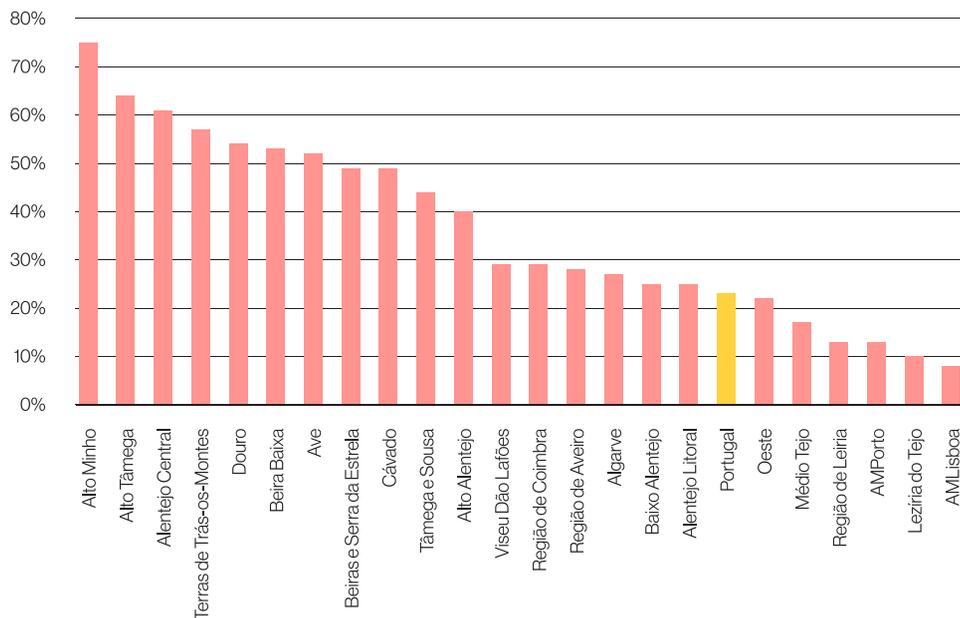


A **figura 3.30** resume as variações nas despesas correntes e de capital *per capita*, no período 2003–2016, nas regiões NUTS 2. Os dados das despesas correntes mostram um crescimento em todas as regiões. A região do Norte foi a que registou o maior crescimento (+33%) e a região da AML foi a que registou o menor crescimento (+8%). Relativamente às despesas de capital, a AML foi a região com menor quebra (-34%) e a região do Algarve foi a que registou maior quebra (-49%). Em termos globais, as despesas totais dos municípios registaram uma redução de 4%, destacando-se a região do Alentejo como a única em que se registou um aumento.

A **figura 3.31** apresenta as variações da despesa corrente *per capita* ao nível das regiões NUTS 3. Podemos verificar que a região do Alto Minho é a região com maior aumento da despesa corrente (+75%). Por outro lado, a AML tem a variação positiva mais modesta (8%).

Figura 3.31 Variações da despesa corrente per capita, regiões NUTS 3, 2003–2016 (preços de 2015)

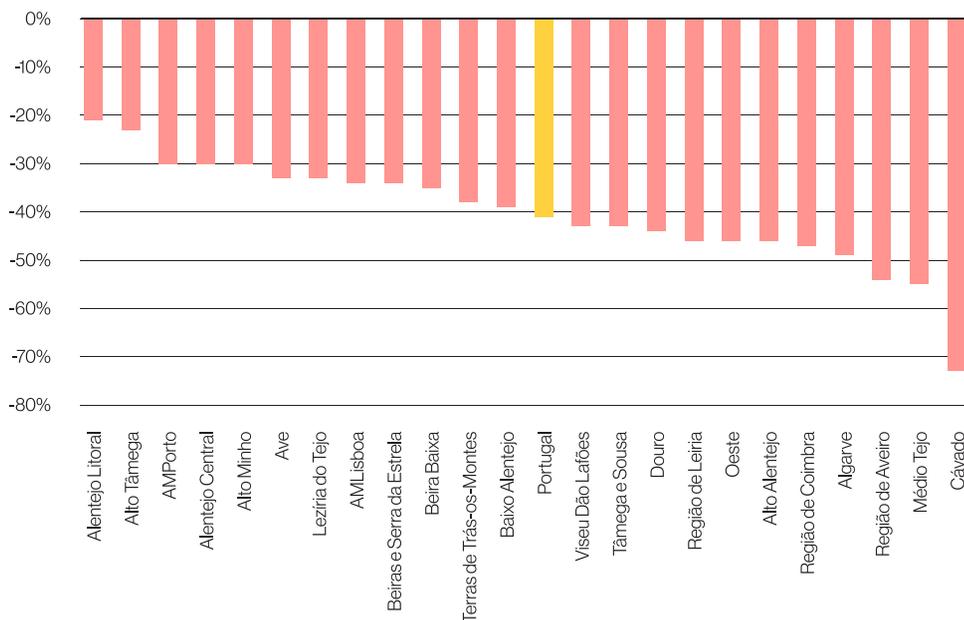
Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da DGAL



A **figura 3.32** apresenta as variações da despesa de capital *per capita* ao nível das regiões NUTS 3. A região do Cávado é, com grande distância, aquela com maior redução das despesas de capital (-73%). Esta situação poderá prejudicar a capacidade produtiva instalada da região. O desinvestimento em infraestruturas produtivas, numa região que não apresenta indicadores de desenvolvimento económico ao nível da média nacional, poderá prejudicar a trajetória de convergência pretendida.

Figura 3.32 Variações da despesa de capital per capita, regiões NUTS 3, 2003–2016 (preços de 2015)

Nota: Os valores referentes à média nacional não tiveram em consideração as variações registadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da DGAL



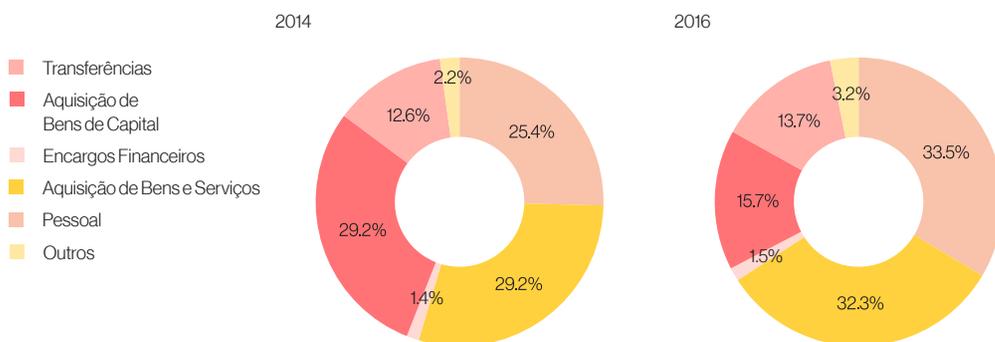
3.4.2.

COMPONENTES DA DESPESA DOS MUNICÍPIOS

Na **figura 3.33** apresentam-se as componentes da despesa dos municípios em 2004 e em 2016. Em 2016, os custos com pessoal e as aquisições de serviços (correntes e capital) representavam cerca de 75% da despesa total (84%, em 2004). As variações mais significativas na composição da despesa registaram-se nos custos com pessoal, que registaram um aumento de 5,7 pontos percentuais, e na aquisição de bens e serviços de capital, que registaram uma redução de 17 pontos percentuais. Destaca-se também o aumento da despesa com os passivos financeiros, que aumentou de 4% para 10% da despesa total.

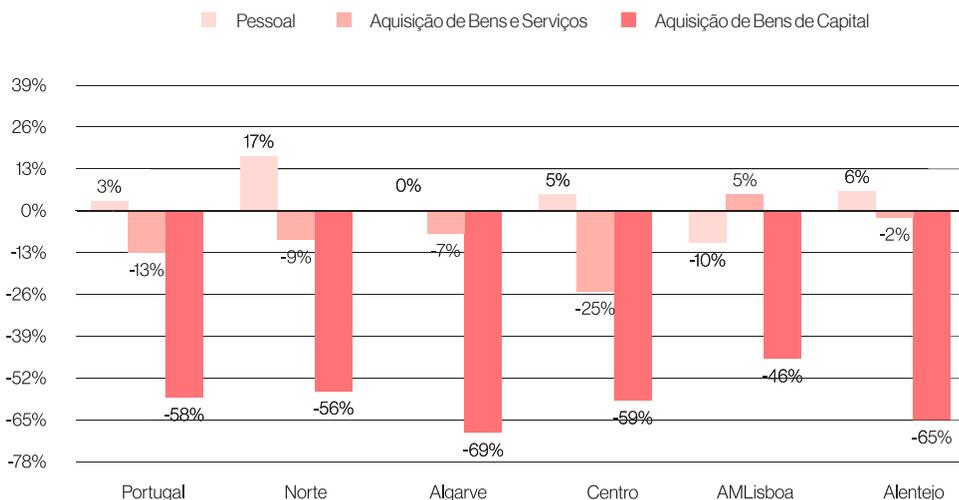
Figura 3.33 Componentes da despesa, 2014 e 2016 (preços de 2015)

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da DGAL



A **figura 3.34** descreve a variação das principais componentes da despesa dos municípios nas regiões NUTS 2. A região Norte é a que apresenta o maior aumento dos custos com pessoal (+17%), sendo que a região da AML é a única com uma diminuição da despesa nessa rubrica (-10%).

Figura 3.34 Variações das componentes da despesa per capita, regiões NUTS 2, 2003–2016 (preços de 2015) Fonte: INE e DGAL

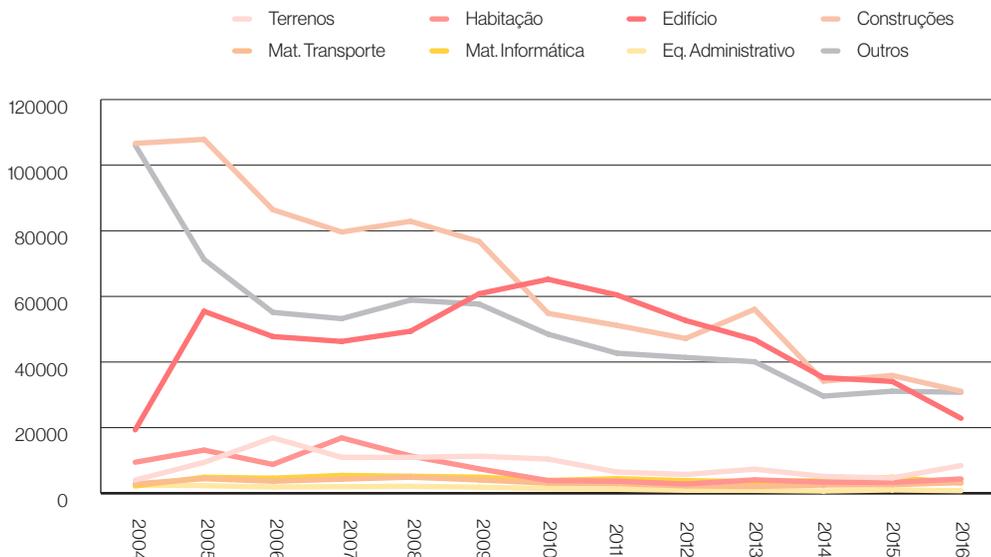


As despesas de investimento são compostas pelo somatório das despesas destinadas a aumentar a capacidade produtiva dos municípios através do investimento em infraestruturas. As principais dimensões das despesas de investimento estão relacionadas com despesas com terrenos, habitações, construções diversas e outros materiais acessórios do ciclo produtivo.

A **figura 3.35** mostra a evolução dos componentes das aquisições de bens e serviços de capital, no período 2004–2016. As diferentes rubricas das aquisições de bens e serviços de capital exibem um comportamento semelhante, devendo destacar-se a forte quebra na componente “Construções” de mais de 1 000 milhões em 2004 para cerca de 300 milhões em 2016.

Figura 3.35 Evolução da despesa em aquisição de bens e serviços de capital, 2004-2016 (preços de 2015)

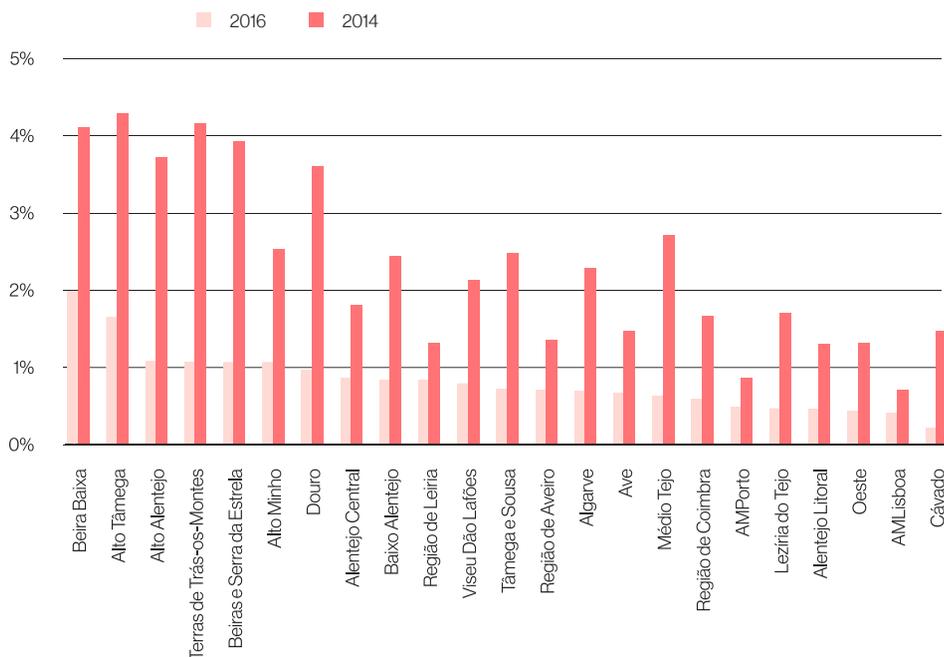
Fonte: DGAL e INE



A **figura 3.36** apresenta os dados do investimento, em percentagem, do PIB das regiões NTUS 3, nos anos 2006 e 2016. Os dados confirmam uma redução muito significativa do investimento em percentagem do PIB em todas as regiões NUTS 3. A região do Cávado apresenta o valor mais baixo de investimento em percentagem do PIB, e as variações negativas mais significativas, entre 2006 e 2016, verificaram-se nas

áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (uma quebra de cerca de cinco pontos percentuais). As regiões de Terras de Trás-os-Montes e do Alto Tâmega apresentam os menores níveis de redução do investimento.

Figura 3.36 Evolução do investimento total per capita, regiões NUTS 3, percentagem do PIB, 2006–2016 (preços de 2015) Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da DGAL



3.5.

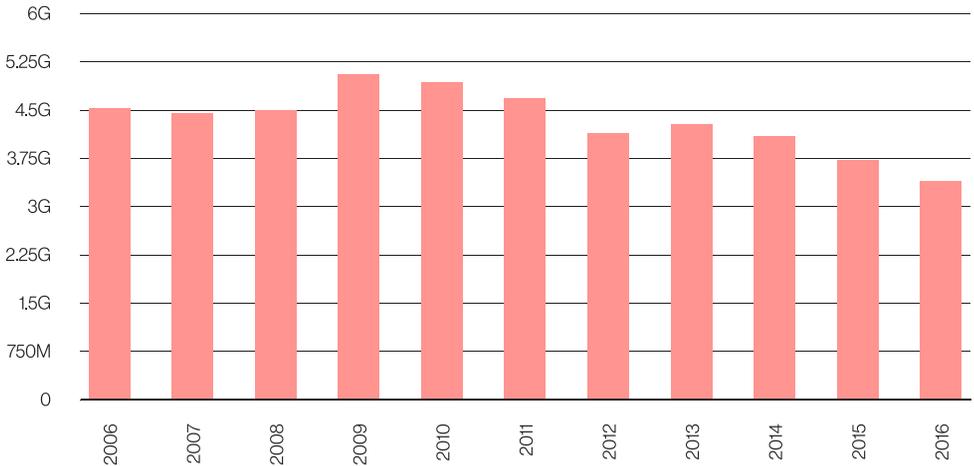
ENDIVIDAMENTO

Nesta seção descreve-se brevemente o endividamento dos municípios. O indicador utilizado (ver **figura 3.37**) consiste no somatório das dívidas de curto, médio e longo prazo dos municípios, acrescido do endividamento das entidades empresariais dos municípios (proporcional à participação direta ou indireta destes). Endividamento excessivo, em

períodos marcados por aumentos da taxa de juros, tornam o serviço da dívida um consumidor não produtivo de disponibilidades financeiras. O endividamento pode tornar-se assim um fator de bloqueio ao desenvolvimento regional. No capítulo 5, para além do endividamento dos municípios, analisamos também o efeito do endividamento das famílias e das regiões no crescimento das regiões.

Figura 3.37 Evolução do endividamento total das autarquias locais, 2006–2016 (preços de 2015)

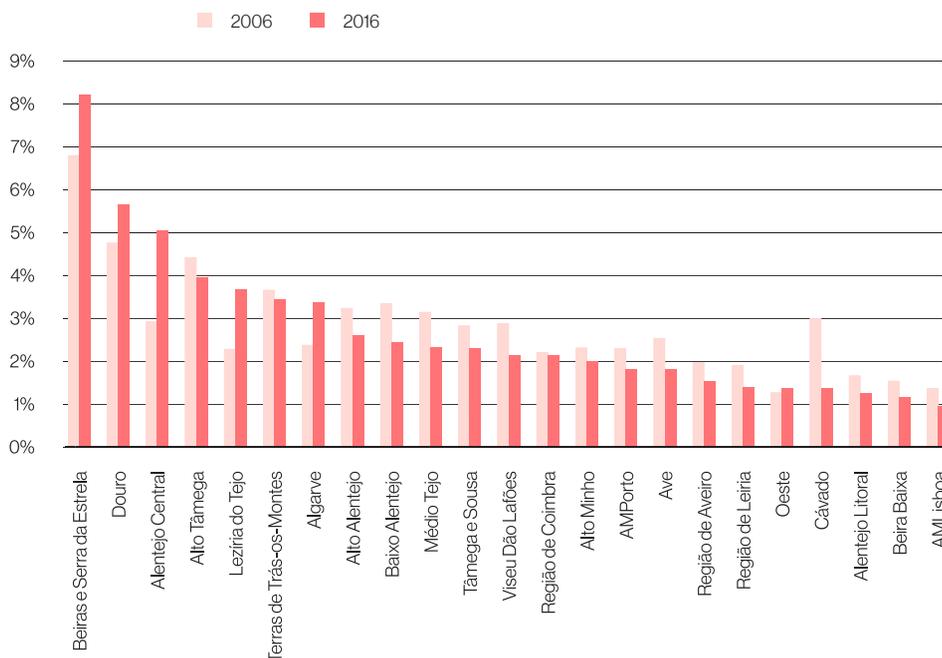
Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da DGAL



A **figura 3.37** mostra a evolução do endividamento dos municípios, entre 2006 e 2016. Em termos globais, nota-se um esforço para a redução do mesmo, depois do máximo atingido em 2009. A **figura 3.38** mostra a evolução do endividamento dos municípios, agregado ao nível das regiões NUTS 3, em percentagem do PIB, em 2006 e em 2016. Neste período registou-se uma tendência generalizada de redução do endividamento em percentagem do PIB das regiões. Apenas em cinco das 23 regiões NUTS 3 — Beira e Serra da Estrela, Douro, Alentejo Centro, Lezíria do Tejo e Algarve — se registou um aumento do endividamento dos municípios em percentagem do PIB, face aos valores de 2006. A região do Cávado foi a que registou a maior redução no endividamento em percentagem do PIB.

Figura 3.38 Evolução do endividamento total per capita dos municípios, percentagem do PIB, regiões NUTS 3, 2006–2016 (preços de 2015)

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da DGAL



3.6.

CONCLUSÃO

No pós-25 de abril de 1974, o Estado, através da administração central, ganhou um papel central e dominante na definição das políticas públicas e na gestão dos recursos do país. No século XXI, a economia portuguesa entrou num regime de baixo crescimento económico e de divergência em relação à UE. O fraco desempenho da economia portuguesa, quer em termos históricos quer em comparação com os outros países da UE, torna urgente uma avaliação, por um lado, das competências e recursos disponíveis da administração central e da administração local e, por outro lado, da coordenação entre estes dois níveis de decisão, com vista a alcançar um crescimento económico mais robusto e um desenvolvimento mais equilibrado do território.

Os dados relativos à despesa pública da administração local em relação à despesa pública total mostram que Portugal é um dos países

mais centralizados da OCDE. Por outro lado, em termos do número de entidades locais, Portugal possui um nível de fragmentação territorial que, sendo elevado, não é excessivo quando comparado com a média europeia.

Embora não exista uma fórmula que determine o desenho institucional ótimo, o mau desempenho da economia portuguesa no século XXI exige uma reflexão sobre os recursos da administração local e a sua aplicação.

A estrutura das receitas dos municípios sofreu importantes alterações nos últimos anos, destacando-se a redução do valor e do peso das transferências do Estado e um aumento das receitas fiscais. As transferências e as receitas fiscais constituem as componentes mais importantes das receitas dos municípios, totalizando quase 80% das receitas durante o período 2004–2016. No entanto, ao longo deste período verificou-se uma alteração no peso relativo daquelas componentes da receita dos municípios. O peso das receitas fiscais aumentou de 33% para 38% e o peso das transferências do Estado diminuiu de 45% para 38%. Isto é, em 2016, as receitas e bem como as transferências do Estado tinham o mesmo peso nas receitas totais dos municípios. A venda de bens e serviços surge como a terceira componente mais importante da receita dos municípios, representando cerca de 12% das receitas totais.

As receitas próprias dos municípios, medidas pela soma das receitas fiscais com a venda de bens e serviços, são uma medida da autonomia financeira dos municípios, cujo papel na definição das políticas regionais de crescimento económico será avaliado no próximo capítulo. Assim, neste capítulo descreveu-se a evolução das receitas próprias no período 2008–2016. Com a exceção do ano de 2011, as receitas próprias foram mais elevadas do que as transferências no período 2004–2016. A partir de 2010 registou-se uma diminuição das transferências, que foi compensada por um aumento das receitas próprias. A diferença entre as duas componentes das receitas dos municípios tem-se vindo a alargar, tendo-se registado, entre 2012 e 2016, um aumento de 11% das receitas próprias e uma diminuição de 18% das transferências. As receitas próprias têm pesos diferentes nos diferentes municípios, o que se reflete em diferenças no grau de autonomia para implementarem políticas locais e regionais de desenvolvimento.

As competências atribuídas aos municípios — e que têm vindo a ser discutidas no âmbito das alterações legislativas da descentralização — são hoje essenciais para o bem-estar das populações. Essas competências abrangem áreas tão diversas como o fornecimento de água, o saneamento básico, as infraestruturas de mobilidade urbana, a regulamentação do trânsito, os serviços de transportes coletivos, o licenciamento de atividades económicas, bem como o investimento em infraestruturas viárias, na educação, e em outros equipamentos públicos. O cumprimento destas responsabilidades municipais re-

flete-se na despesa corrente e na despesa de capital. Neste capítulo mostrou-se que, entre 2003 e 2016, se registou uma tendência para um aumento das despesas correntes em detrimento das despesas de capital. Neste período, as despesas de capital *per capita* registaram uma diminuição de 43%, enquanto que as despesas correntes *per capita* aumentaram 21%. O fosso entre aqueles dois tipos de despesa atingiu um valor máximo em 2016, quando as despesas correntes foram duas vezes e meia superiores às despesas de capital. A redução da capacidade de investimento em infraestruturas por parte das regiões pode vir a colocar em causa a sua competitividade. No entanto, o elevado investimento realizado nas primeiras décadas da adesão à UE poderá justificar o menor investimento nos últimos anos.

Em Portugal, o aumento da despesa pública deveu-se essencialmente ao aumento da despesa da administração central. O aumento da despesa pública da administração central refletiu-se numa melhoria muito significativa das condições de vida dos portugueses. No entanto, a incapacidade de controlar o crescimento da despesa pública colocou a dívida pública numa rota insustentável, tendo conduzido o Estado português a recorrer por três vezes a pedidos de assistência financeira ao Fundo Monetário Internacional. O elevado montante de dívida acumulada, por um lado, e a exposição à concorrência internacional são hoje dimensões essenciais para compreender o desempenho da economia portuguesa. Estas duas dimensões colocam desafios ao desenho institucional do Estado português e, em particular, ao papel da administração regional e local no crescimento económico do país e das regiões.

4.

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS SERVIÇOS DO ESTADO E A DESPESA EM BENS E SERVIÇOS

JOÃO CEREJEIRA
FERNANDO ALEXANDRE
HÉLDER COSTA

Como vimos no capítulo 3, na discussão sobre a afetação de recursos ao nível da administração central ou local, deve ter-se em consideração a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos. De acordo com este princípio, no desenho institucional da prestação de serviços públicos e na localização das entidades públicas deve ter-se em conta, entre outros fatores, o seu impacto na economia local, independentemente do nível administrativo que as tutela. Os efeitos diretos da localização das entidades fazem-se sentir na economia das regiões, quer por via dos salários dos trabalhadores, quer por via das compras de bens e serviços.

O Estado, para o cumprimento das suas funções, necessita de adquirir bens e serviços a empresas e a particulares. A compra de bens e serviços é uma das formas de intervenção do Estado na economia, tendo um grande impacto no funcionamento dos mercados. A compra de bens e serviços pelo Estado é um importante instrumento de política para prosseguir objetivos como o combate ao desemprego de longa duração, o estímulo à inovação ou a promoção de oportunidades para as pequenas e médias empresas (PME) — ver, por exemplo, Grandia e Meehan (2017). De acordo com dados da Comissão Europeia, na União Europeia 250 mil entidades públicas têm uma despesa anual correspondente a cerca de 14% do PIB.¹² Em Portugal, as compras públicas de bens e serviços, usualmente designadas como “consumos intermédios”, atingiram, em 2016, um montante próximo dos 10,4 mil milhões de euros, representando cerca de 13% da despesa corrente e 12,5% da despesa total das administrações públicas.

Na generalidade dos países europeus, os sistemas de contratação pública obedecem a um conjunto de regras, definidas na lei, que têm como objetivo garantir que as aquisições satisfazem os fins a que se destinam, ao menor custo possível e respeitando as regras da concorrência. No entanto, a magnitude destas despesas sugere que as políticas públicas deverão também considerar os impactos da contratação pública nas economias regionais e também em termos setoriais. De facto, em vários países, a contratação pública tem sido usada como um instrumento de política económica, como acontece, por exemplo, no âmbito da contratação pública na área da defesa, onde é comum a definição de contrapartidas em termos de incorporação de bens e serviços de origem nacional, tendo em vista o desenvolvimento do setor tecnológico e industrial.¹³ Em termos regionais, a contratação

¹² https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

¹³ Ver, por exemplo, a Estratégia de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa contante na Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2010, publicada no Diário da República n.º 88/2010, Série I de 2010-05-06.

pública pode representar uma parte significativa da procura dirigida às empresas locais, incentivando o investimento, a inovação e o emprego realizado por estas — sobre o impacto da contratação pública na inovação realizada por PME, ver, por exemplo, Saastamoinen *et al.* (2018).

Em algumas circunstâncias, as regras de contratação pública podem permitir a criação de lotes por região, permitindo a adjudicação a empresas da região. No entanto, apesar da situação mais comum ser a de não inclusão de cláusulas de preferência regional, é de esperar que a proximidade geográfica entre a entidade adjudicante e a empresa fornecedora num dado concurso seja relevante para a decisão de contratação. Em primeiro lugar, e no caso da prestação de serviços ou na aquisição de bens com uma componente de serviços elevada, o custo de transporte dará uma vantagem às empresas mais próximas da entidade adjudicante. Em segundo lugar, a informação quanto às necessidades de contratação pública é imperfeita, beneficiando as empresas mais próximas do local de decisão. Por último, há um conjunto de procedimentos de aquisição pública que não são precedidos de concurso público (seguem os procedimentos de ajuste direto ou de consulta prévia), sendo a seleção das empresas realizada por convite. Neste caso, é de esperar que o decisor público tenda a privilegiar entidades sobre as quais possua maior conhecimento, o que pode tornar a proximidade geográfica uma variável muito relevante no processo de contratação pública.

Assim, tendo em conta o impacto que a compra de bens e serviços pode ter na economia das regiões, é relevante analisar a distribuição regional da despesa pública em bens e serviços, seja na perspetiva da entidade adjudicante, seja na perspetiva da entidade fornecedora. Dada a elevada centralidade do Estado português — como vimos no capítulo 3, em 2016, a administração central controlava 87% da despesa pública total — na avaliação da distribuição regional das compras públicas de bens e serviços deve distinguir-se entre as aquisições realizadas por entidade da administração central e da administração local. A realização desta análise requer a disponibilidade de informação sobre a localização das entidades das administrações públicas e das empresas fornecedoras. No entanto, não existe em Portugal uma base de dados que permita identificar a localização geográfica de todos os serviços do Estado e, bem assim, de todos os recursos que lhes estão afetos. Entre os recursos afetos aos serviços do Estado destaca-se o número de trabalhadores e respetiva massa salarial. A existência dessa informação seria de grande importância para avaliar os impactos dos serviços do Estado na economia das regiões.

Neste estudo, os autores procuraram ultrapassar aquela limitação de informação recorrendo à informação disponível na base de dados

“Base: Contratos Públicos *Online*”,¹⁴ Esta base de dados, disponível *online*, contém, entre outros, informação sobre as compras públicas de bens e serviços, nomeadamente sobre as entidades adjudicantes da administração central e local, sobre as empresas fornecedoras de bens e serviços ao Estado e sobre o valor dos contratos. A informação disponível nesta base de dados, em conjunto com a classificação das “Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas” do INE, permite classificar a entidade adjudicante como pertencente à administração central ou local e, a partir do seu número fiscal, identificar a sua localização geográfica. A base de dados “Base: Contratos Públicos *Online*” identifica as empresas fornecedoras do Estado e o valor dos contratos firmados com o Estado. A combinação da informação disponível nesse *site*, combinada com a base de dados Amadeus (Bureau van Dijk),¹⁵ permite caracterizar as empresas fornecedoras do Estado, nomeadamente identificar a região da localização da sua sede, dimensão ou setor de atividade.

Na secção 4.2 descrevem-se os dados, apresenta-se a distribuição regional das entidades adjudicantes e das empresas fornecedoras, e identificam-se as principais entidades compradoras das administrações públicas. Na secção 4.3 analisa-se a distribuição regional da despesa pública, tendo em conta a sede da entidade adjudicante da administração central ou local. Na secção 4.4, analisa-se a distribuição regional das compras de bens e serviços por entidades públicas, tendo em conta a sede da empresa fornecedora. Na secção 4.5, analisa-se a repartição das compras por entidades públicas a empresas sediadas na mesma região e a empresas de outras regiões. Na secção 4.6, descreve-se a distribuição das compras públicas por setor de atividade das empresas fornecedoras. Na secção 4.7, compara-se a eficiência na contratação por entidades da administração central e da administração local, utilizando como medida de eficiência o desvio entre preços contratuais e preços efetivos.

14 Base: www.base.gov.pt; abril de 2018.

15 Bureau van Dike: <https://www.bvdinfo.com/en-gb/our-products/data/international/amadeus>

DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS ENTIDADES DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS E DAS EMPRESAS FORNECEDORAS DO ESTADO

Neste capítulo será utilizada a base de dados “Base: Contratos Públicos *Online*”, consultada em abril de 2018, que contém informação sobre as entidades adjudicantes da administração central e local e sobre as empresas fornecedoras de bens e serviços ao Estado. Por forma a podermos combinar a informação dessa base de dados com a base de dados Amadeus, que nos permitirá caracterizar as entidades fornecedoras do Estado, serão apenas utilizados dados relativos a 2016.

Dos dados originais disponíveis para 2016, correspondentes a 101 404 contratos, foram considerados apenas os contratos referentes a entidades adjudicantes localizadas em Portugal continental, cuja entidade adjudicada era uma empresa nacional com número de identificação fiscal (NIF) válido e com o relatório de contas disponível na base de dados Amadeus. Assim, não foram considerados contratos que envolvessem empresas localizadas fora de Portugal continental, ou seja, todas as importações realizadas pelas administrações públicas, contratos realizados com pessoas singulares ou com outras entidades públicas.

No que diz respeito às entidades adjudicantes das administrações públicas, de um universo inicial de 2 572, apenas foram consideradas as entidades classificadas pelo INE como pertencentes ao setor das administrações públicas. As entidades excluídas da base de dados são, na sua maioria, entidades privadas sem fins lucrativos que beneficiaram de apoios públicos para investimentos em equipamentos e cujo processo de contratação seguiu as mesmas regras da contratação pública. Assim, a amostra final considera 1 705 entidades, sendo 815 pertencentes à administração local e 890 pertencentes à administração central. O número de contratos realizados por estas entidades, e que são objeto de análise, foi de 85 005, efetuados com 15 264 empresas diferentes.

Em 2016, as entidades públicas identificadas, com os critérios definidos acima, realizaram um montante total de aquisições de bens e serviços no valor de 3 487,8 milhões de euros, sendo 2 064,4 milhões de euros (59,2%) relativos a entidades públicas da administração central e 1 423,3 milhões de euros (40,8%) relativos a entidades da administração regional e local.

A **tabela 4.1** e a **tabela 4.2** agrupam as principais despesas das entidades adjudicantes da Administração central e da administração local, respetivamente, relativas ao ano de 2016. Em relação às entidades da administração central, foram considerados seis grupos de despesas.

As entidades incluídas no grupo saúde, que incluíam 56 entidades (hospitais EPE,¹⁶ centros hospitalares, unidades locais de saúde e outras entidades similares), representavam a principal parcela das aquisições, com 45% do valor total. O setor empresarial do Estado (SEE), com 75 entidades, representava 20% das aquisições totais da administração central. Entidades como sejam as direções-gerais, institutos públicos, agências ou autoridades, num número total de 196, representaram 18% das aquisições totais. Por outro lado, as entidades incluídas no grupo educação (entidades do ensino superior e agrupamentos de escolas) representaram apenas 7% da despesa total. Foram consideradas 12 entidades na área da defesa, justiça e segurança, responsáveis por 4% da despesa total.

Tabela 4.1 Entidades da administração central por setor, 2016

Notas: DG & IP: direções-gerais e institutos públicos

Fonte: Cálculos dos autores utilizando dados da "Base: Contratos Públicos Online".

	N.º de entidades	Despesa (€)	Peso
Saúde	56	923 715 600	45%
SEE	75	418 444 337	20%
DG & IP	196	369 344 574	18%
Educação	477	136 540 670	7%
Outros	119	134 295 881	7%
Defesa, justiça e segurança	12	82 105 180	4%
Total	935	2 064 446 241	100%

Em relação às entidades da administração local (ver **tabela 4.2**), destacam-se os municípios com 88% do valor total das aquisições de bens e serviços. As empresas municipais, que totalizam 65 entidades, contribuíram com 7% das compras de bens e serviços das entidades da administração local.

Tabela 4.2 Entidades da administração local por setor, 2016 Fonte: Cálculos dos autores utilizando dados da "Base: contratos públicos online"

	N.º de entidades	Despesa (€)	Peso
Municípios	277	1 255 487 839	88%
Empresas municipais	65	98 956 977	7%
Freguesias	384	45 507 526	3%
Outros	58	11 524 870	1%
Comunidade intermunicipal	20	7 928 145	1%
Associação de municípios	14	2 756 522	0%
Áreas metropolitanas	2	1 157 486	0%
Total	820	1 423 319 366	100%

16 EPF: Entidade Pública Empresarial.

A **tabela 4.3**, a **figura 4.1** e a **figura 4.2** descrevem a distribuição geográfica das entidades da administração pública central e local e das empresas fornecedoras daquelas entidades. Como seria de esperar, a distribuição das entidades da administração central segue um padrão mais concentrado do que a distribuição geográfica das entidades da administração local, com 328 entidades da administração central (37%) localizadas na região da AML — ver **figura 4.1**. A região do Norte tem sediadas 269 entidades da administração central (30%) e a região Centro 186 entidades (21%).

Considerando os grupos acima definidos para as entidades da administração central, conclui-se que a região da AML tem uma estrutura de despesa significativamente diferente da das restantes regiões, o que reflete o facto de a capital do país estar aí localizada. De facto, as entidades do tipo DG & IP representaram na região da AML, em 2016, 27% da despesa total das entidades da administração central, sendo que nas outras regiões aquelas despesas são residuais. Nas regiões Norte e Centro — onde as despesas das entidades da administração central têm algum relevo — as despesas mais importantes são na área da Saúde (57% do total na região Norte e 74% do total na região Centro), Educação (13% do total na região Norte e na região Centro) e setor Empresarial do Estado (24% do total na região Norte e 10% do total na região Centro).

Em relação à distribuição geográfica das empresas fornecedoras de bens e serviços às entidades das administrações públicas, 46% das empresas fornecedoras da administração central e cerca de 30% das empresas fornecedoras da administração local estavam localizadas na região da AML — ver **figura 4.2**. Por outro lado, as empresas sediadas nas regiões Norte e Centro representavam, respetivamente, 28% e 19% das empresas fornecedoras de entidades da administração central. No fornecimento de bens e serviços a entidades da administração local, as empresas sediadas na região Norte representavam 35% do número total de empresas e as da região Centro, 23%.

Tabela 4.3 Distribuição regional das entidades das administrações públicas e das empresas fornecedoras, regiões NUTS 2, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"

Região (NUTS 2)	Número de entidades da administração pública		Número de empresas	
	Adm. central	Adm. local	Adm. central	Adm. local
Norte	269	281	2 283	3 174
%	30,2%	34,5%	27,6%	35,2%
Algarve	37	50	252	436
%	4,2%	6,1%	3,0%	4,8%
Centro	186	247	1 589	2 071
%	20,9%	30,3%	19,2%	23,0%
Lisboa	328	109	3 780	2 640
[Lisboa cidade]	[248]	[29]	[1577]	[1 033]
%	36,9%	13,4%	45,7%	29,3%
	[27,9%]	[3,6%]	[19,1%]	[11,5%]
Alentejo	70	128	361	685
%	7,9%	15,7%	4,4%	7,6%
Total	890	815	8 265	9 006
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

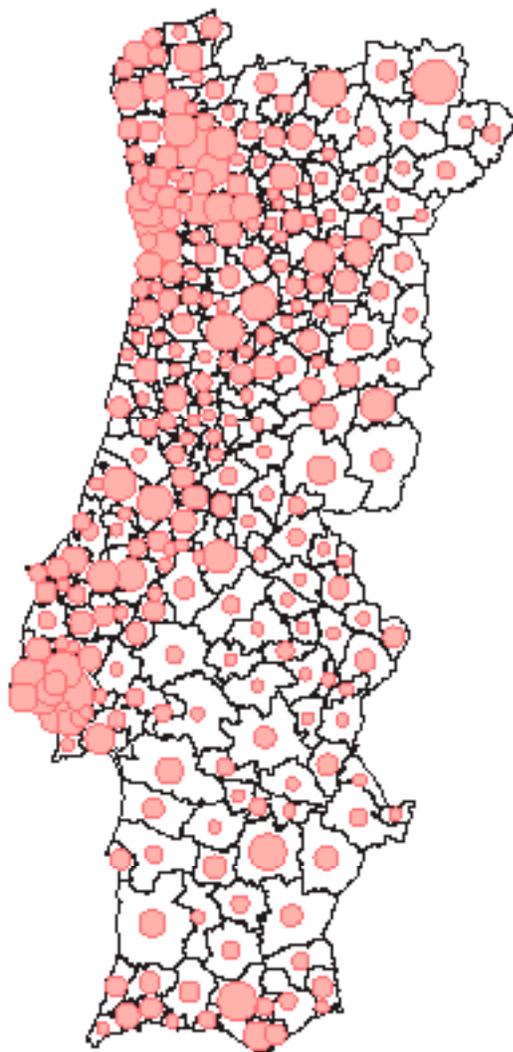
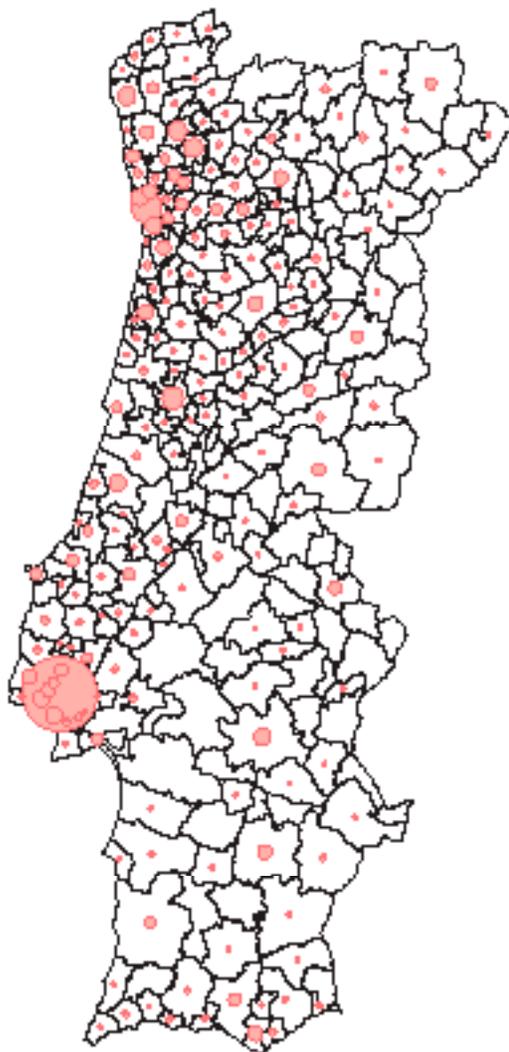
Figura 4.1 Distribuição por concelho das entidades das administrações públicas, 2016

Notas: A área de cada círculo é proporcional ao número de entidades. Na figura estão representadas as 1705 entidades públicas (de um universo de 2 572) que registaram contratos no portal 'Base: Contratos Públicos Online' no ano de 2016 e que respeitaram os critérios de seleção referidos no texto.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: contratos públicos online"

Entidades da administração central

Entidades da administração local

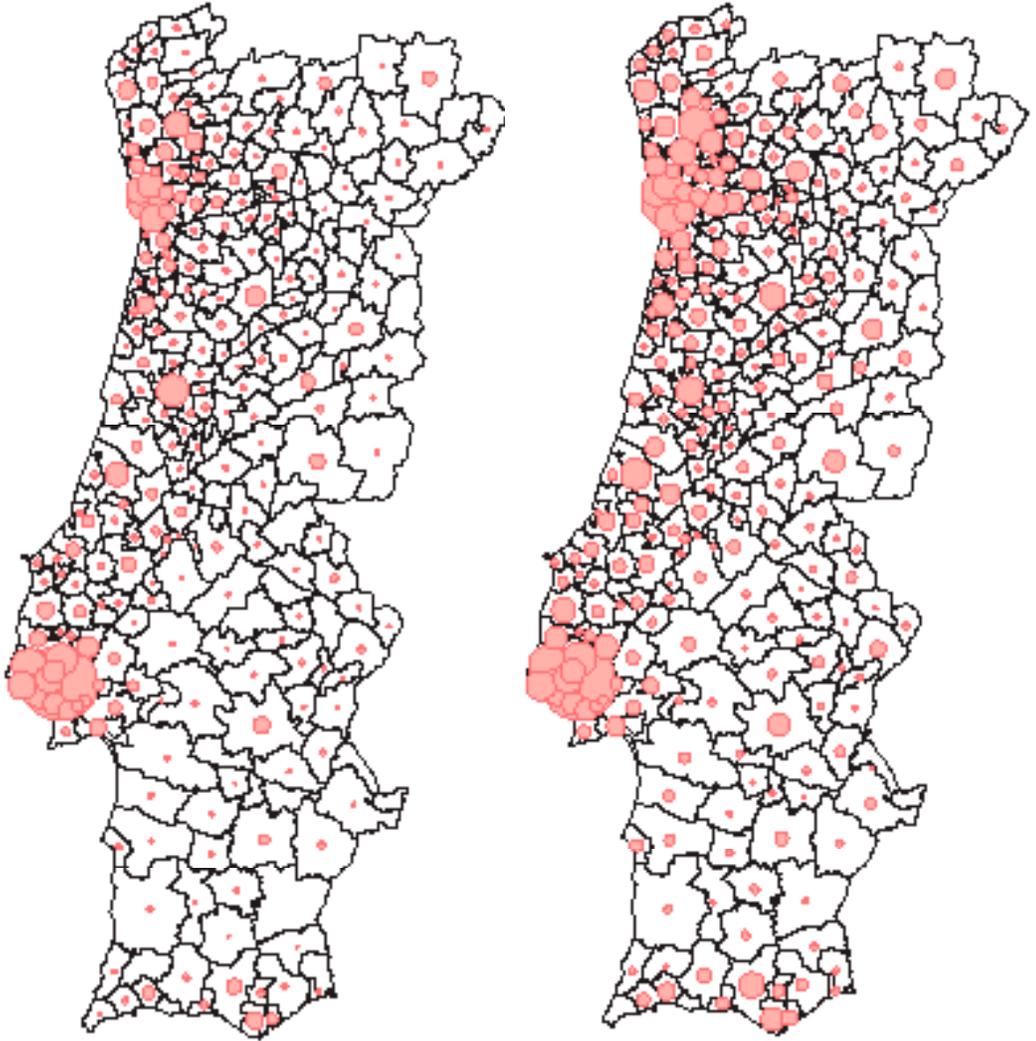


● =1

Figura 4.2 Distribuição geográfica das empresas fornecedoras, por tipo de entidade adjudicante e por concelho. Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"

Empresas com vendas à administração central

Empresas com vendas à administração local



● =1

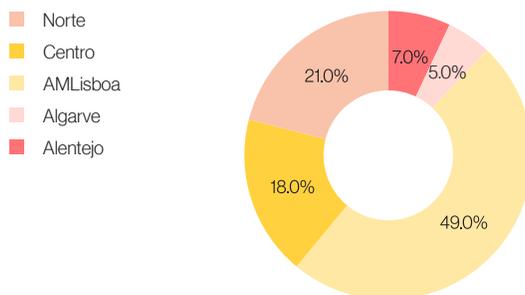
4.3.

DESPESA PÚBLICA EM BENS E SERVIÇOS E A LOCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES ADJUDICANTES

Nesta secção, descreve-se a distribuição regional da despesa em compras públicas de bens e serviços, tendo em conta a sede das entidades públicas, a partir dos dados da “Base: Contratos Públicos *Online*”. Na **figura 4.3** está representada a distribuição das aquisições de bens e serviços por entidades públicas, da administração central e local, ao nível das regiões NUTS 2. De acordo com os dados, 49% das compras foram realizadas por entidades das administrações públicas localizadas na região da AML, seguindo-se as regiões do Norte e do Centro, respetivamente, com 21% e 18% das aquisições totais de bens e serviços.

Figura 4.3 Aquisições por entidades públicas, regiões NUTS 2, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da “Base: Contratos Públicos *Online*”



De seguida, apresenta-se a distribuição geográfica das compras públicas de bens e serviços, fazendo a desagregação entre entidades da administração central e da administração local. Na **figura 4.4** apresenta-se a distribuição regional por regiões NUTS 2 das aquisições de bens e serviços por entidades da administração central. Os dados mostram que, em 2016, as entidades da administração central localizadas na região da AML representavam 64% das aquisições totais de bens e serviços da administração central, seguindo-se as entidades localizadas nas regiões Norte e Centro, ambas com 14% do valor total das aquisições.

Figura 4.4 Aquisições por entidades da administração central, regiões NUTS 2, 2016

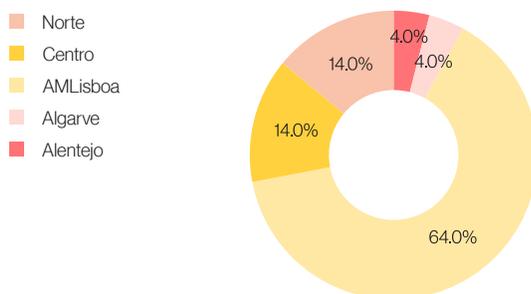
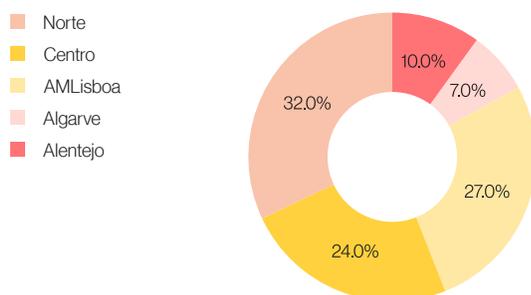


Figura 4.5 Aquisições por entidades da administração local, regiões NUTS 2, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"

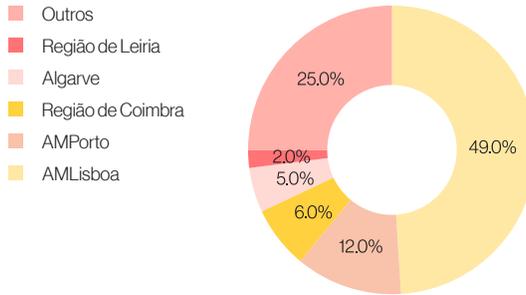


Na **figura 4.5** apresenta-se a distribuição regional por NUTS 2 das compras públicas de bens e serviços por entidades da administração regional e local. Neste caso, as entidades da administração local, localizadas na região Norte, representam 32% das compras de bens e serviços daquelas entidades, seguindo-se as regiões da AML e Centro, respetivamente, com 27% e 24% das aquisições totais realizadas pelas entidades das administrações regionais e locais.

As figuras que se seguem apresentam a distribuição das compras públicas de bens e serviços, tendo em conta a localização das entidades das administrações públicas ao nível das regiões NUTS 3. Na **figura 4.6** apresenta-se a distribuição das compras de bens e serviços, realizadas em 2016, por entidades públicas da administração central, regional e local, que têm um peso do valor total das compras igual ou superior a 2%. Como já tínhamos referido acima, as entidades públicas da região da AML, em 2016, representavam 49% do valor total das aquisições. Em termos de peso nas compras totais das administrações públicas, seguem-se a região da AMP (12%), de Coimbra (6%), do Algarve (5%) e de Leiria (2%).

Figura 4.6 Aquisições por entidades públicas, regiões NUTS 3, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"



Finalmente, as **figuras 4.7 e 4.8**, descrevem a distribuição das aquisições de bens e serviços por regiões NUTS 3, fazendo a desagregação entre entidades da administração central, e administração regional e local. Na **figura 4.7** apresenta-se a distribuição ao nível das regiões NUTS 3 das compras públicas realizadas por entidades da administração central. Nesta distribuição, a região da AML destaca-se com 64% do valor total das aquisições de bens e serviços da administração central, seguindo-se a região da AMP (11%) e a região de Coimbra (8%).

Figura 4.7 Aquisições por entidades da administração central, regiões NUTS 3, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"

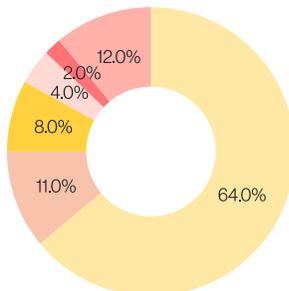
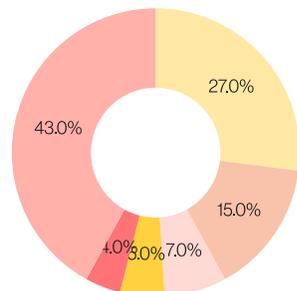


Figura 4.8 Aquisições por entidades da administração local, regiões NUTS 3, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"



Na **figura 4.8** apresenta-se a distribuição por regiões NUTS 3 das aquisições das entidades da administração regional e local. As aquisições daquelas entidades localizadas na região da AML representavam 27% das aquisições totais das administração regional e local, seguindo-se as entidades localizadas nas regiões da AMP (15%), do Algarve (7%), e da Lezíria do Tejo (5%).

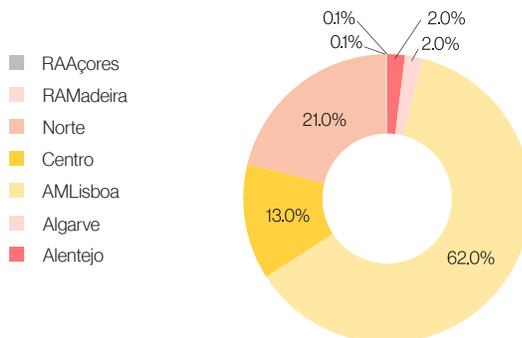
4.4.

DESPESA EM BENS E SERVIÇOS E A LOCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES FORNECEDORAS

Nesta secção descrevemos a distribuição regional do valor das vendas das empresas fornecedoras das entidades das administrações públicas, por regiões NUTS 2 e por regiões NUTS 3, tendo como referência o ano de 2016. Esta análise permitirá avaliar o papel das empresas das diferentes regiões no fornecimento de bens e serviços ao Estado.

Na **figura 4.9** estão representados os dados das vendas das empresas a entidades públicas, em 2016, considerando a localização da empresa ao nível das regiões NUTS 2. Destaca-se o peso das vendas das empresas sediadas na região da AML no total das vendas a entidades públicas, que representava 62% do valor total das vendas a entidades das administrações públicas. As empresas das regiões Norte e Centro representavam, respetivamente, 21% e 13% das vendas totais a entidades públicas.

Figura 4.9 Vendas às administrações públicas por sede das empresas, regiões NUTS 2, 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"



As **figuras 4.10 e 4.11** apresentam a distribuição geográfica por regiões NUTS 2 das vendas a entidades públicas da administração central e da administração local, com base na sede das empresas fornecedoras. Destaca-se que 77% das vendas a entidades da administração central são efetuadas por empresas localizadas na região da AML, valor superior à percentagem de compras realizadas pelas entidades da administração central localizadas nesta região, no valor de 64%.

Figura 4.10 Vendas à administração central por sede das empresas, regiões NUTS 2, 2016.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos"

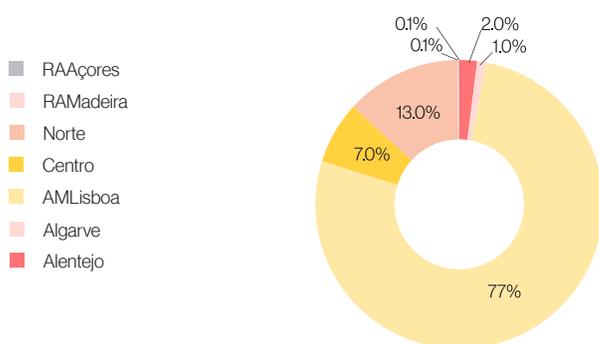
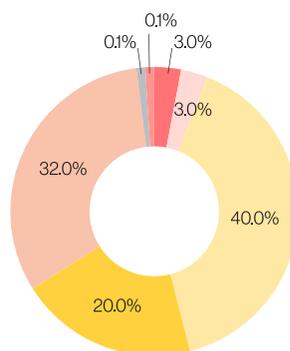


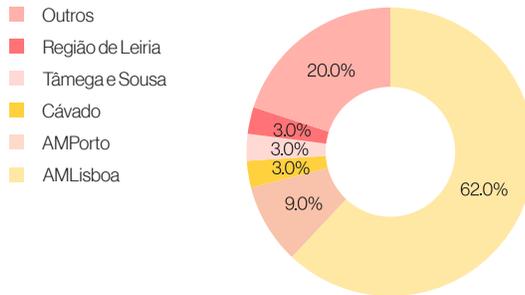
Figura 4.11 Vendas à administração local por sede das empresas, regiões NUTS 2, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"



Na **figura 4.12** apresenta-se a distribuição das vendas a entidades públicas, por localização das empresas fornecedoras, ao nível das regiões NUTS 3. Com este nível de desagregação regional, observa-se que as empresas da região da AMP se encontram na segunda posição das que mais vendem a entidades públicas, com 9% das vendas totais. As empresas das regiões do Cávado (3%), Tâmega e Sousa (3%) e Leiria (3%) ocupam as posições seguintes. Estes dados mostram que as empresas das regiões das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto representaram, em 2016, cerca 70% das vendas ao Estado.

Figura 4.12 Vendas às administrações públicas por sede das empresas, regiões NUTS 3, 2016. Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"



As **figuras 4.13** e **4.14** descrevem a distribuição geográfica por regiões NUTS 3 das vendas a entidades públicas da administração central e da administração local com base na sede das empresas fornecedoras. Nas vendas a entidades da administração central, as empresas da região da AML representavam 62% das vendas totais, seguindo-se as empresas das regiões da AMP e de Coimbra, ambas com 11% das vendas totais.

Em relação às entidades fornecedoras da administração local (**figura 4.15**) as empresas da região da AML perderam importância, mas mantiveram o seu lugar de principal fornecedor do Estado, representando 40% das vendas totais. Na segunda posição seguem-se as empresas da AMP com 12% das vendas totais. As empresas das restantes regiões têm um peso nas vendas igual ou inferior a 6%.

Figura 4.13 Vendas à administração central por sede das empresas, regiões NUTS 3, 2016. Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"

- Outros
- Região de Leiria
- Tâmega e Sousa
- Cávado
- AMPorto
- AMLisboa

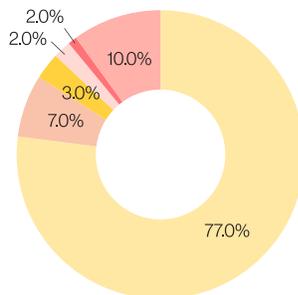
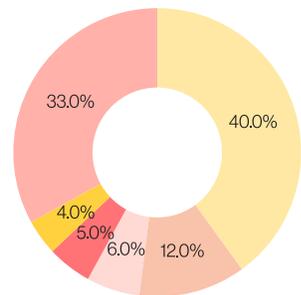


Figura 4.14 Vendas à administração local por sede das empresas, regiões NUTS 3, 2016. Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"



4.5.

AQUISIÇÕES A EMPRESAS DA REGIÃO DE LOCALIZAÇÃO DA ENTIDADE PÚBLICA E NOOUTRAS REGIÕES

Na secção anterior identificou-se e descreveu-se a contribuição das empresas das diferentes regiões no fornecimento de bens e serviços a entidades públicas, sem, no entanto, se considerar a localização daquelas entidades. Assim, nas tabelas seguintes apresentam-se os dados relativos à distribuição geográfica das vendas das empresas de uma região a entidades das administrações públicas. Ou seja, esta análise permite-nos avaliar a distribuição geográfica das empresas fornecedoras das entidades públicas.

A **tabela 4.4** mostra que as entidades públicas da região da AML contratam essencialmente empresas localizadas nessa região — em 2016, apenas 19% do valor total das aquisições de bens e serviços daquelas entidades foram feitas a empresas de outras regiões. As entidades públicas localizadas na região Norte adquiriram 57% de bens e serviços a empresas localizadas nessa região. Só nestas duas regiões, Norte e AML, é que a maioria do volume das compras é realizada com empresas sediadas na mesma região.

As empresas das regiões do Centro (38%), do Algarve (26%) e do Alentejo (14%) têm contributos relativamente reduzidos no fornecimento de bens e serviços às entidades públicas das regiões em que se encontram sediadas. Nestas regiões, a região da AML surge como a principal fornecedora, com valores que oscilam entre os 43% para o Alentejo e os 54% para a região do Alentejo.

Confrontando as vendas das empresas com as compras das entidades públicas, por região (ver **tabela 4.5**), verifica-se um saldo positivo para a região da AML em 458 milhões de euros, e saldos negativos significativos nas regiões do Centro, do Alentejo e do Algarve. Nestas três regiões, o grau de cobertura das compras pelas vendas situa-se entre os 31% no Algarve e os 72% na região Centro. A região Norte apresenta um grau de cobertura próximo dos 100%, indicando que as empresas aqui sediadas vendem às administrações públicas um valor muito próximo do montante adquirido por estas últimas.

Tabela 4.4 Compras por entidades das administrações públicas por localização da empresa fornecedora, regiões NUTS 2, 2016.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus

NUTS 2	Alentejo	Algarve	AML	Centro	Norte
Alentejo	13,6%	1,7%	2,2%	0,6%	0,2%
Algarve	1,9%	25,9%	0,3%	0,1%	0,1%
AML	42,9%	54,3%	81,4%	46,8%	37,7%
Centro	21,8%	10,2%	6,4%	38,0%	4,7%
Norte	19,7%	7,9%	9,3%	14,4%	57,2%
RAA	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%
RAM	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%
Total Compras	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 4.5 Compras por entidades das administrações públicas e vendas das empresas fornecedoras, por localização, regiões NUTS 2, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus

NUTS 2	Total Vendas (1)	Total Compras (2)	Saldo (3)=(1)-(2)	Vendas/ Compras
Alentejo	77 429	231 016	-153 587	33,5%
Algarve	58,142	185 580	-127 439	31,3%
AML	2 158 178	1700 111	-458 067	126,9%
Centro	449 819	621 623	-171 804	72,4%
Norte	736 464	749 435	-12 972	98,3%

A **tabela 4.6** e **tabela 4.7** desagregam, respetivamente, as aquisições por entidades pertencentes à administração central e por entidades da administração local. É importante notar que as empresas da região da AML são os principais fornecedores de bens e serviços de entidades da administração central, em todas as regiões, variando o peso das suas vendas entre 59% a entidades da região do Norte e os 84% da região da AML.

Da análise dos dados da **tabela 4.7** conclui-se que as entidades da administração local compram uma percentagem mais elevada de bens e serviços a empresas sediadas na sua região de localização. As exceções a essa situação são as empresas das regiões do Algarve e do Alentejo, onde as empresas sediadas na região da AML são as principais fornecedoras.

Tabela 4.6 Compras por entidades da administração central por localização da empresa fornecedora, regiões NUTS 2, 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus

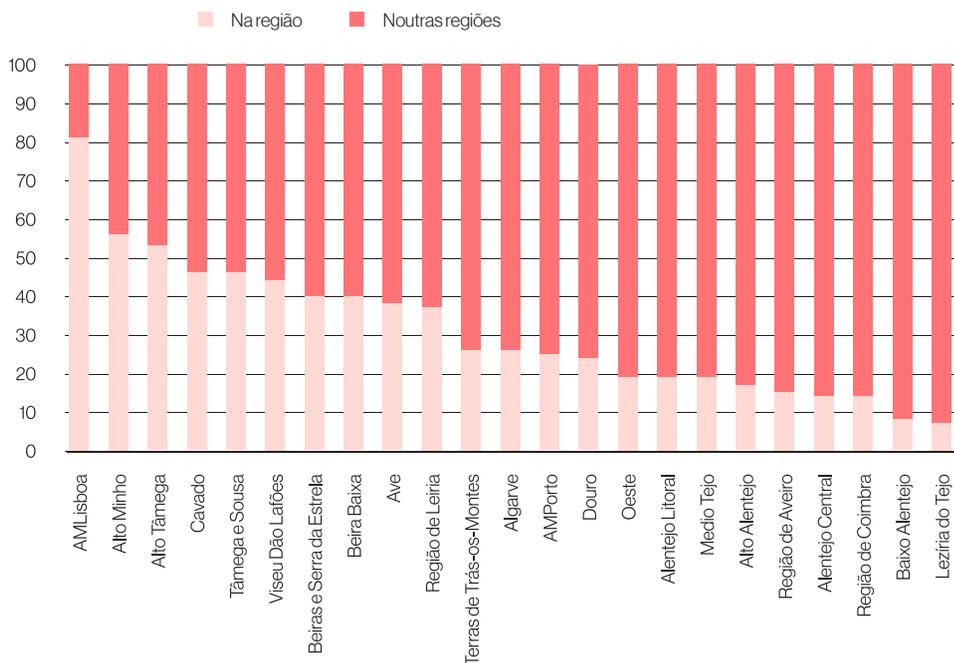
NUTS 2	Alentejo	Algarve	AML	Centro	Norte
Alentejo	5,1%	0,7%	1,9%	0,6%	0,3%
Algarve	0,7%	12,9%	0,3%	0,1%	0,1%
AML	52,1%	70,9%	84,0%	71,2%	58,5%
Centro	6,9%	9,9%	5,6%	17,2%	4,7%
Norte	35,2%	5,6%	7,8%	10,9%	36,2%
RAA	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,3%
RAM	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 4.7 Compras por entidades da administração local por localização da empresa fornecedora, regiões NUTS 2, 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus

NUTS 2	Alentejo	Algarve	AML	Centro	Norte
Alentejo	18,53%	2,55%	3,34%	0,72%	0,11%
Algarve	2,57%	36,58%	0,07%	0,08%	0,05%
AML	37,66%	40,48%	72,64%	26,16%	24,51%
Centro	30,35%	10,47%	9,12%	55,56%	4,74%
Norte	10,79%	9,82%	14,51%	17,40%	70,56%
RAA	0,11%	0,08%	0,25%	0,02%	0,00%

Na **figura 4.15** apresenta-se uma desagregação de dados ao nível das regiões NUTS 3 relativos às compras por entidades da administração pública, central e local. Nestes dados há a destacar o peso reduzido das vendas das empresas das sub-regiões da AMP (25%), do Oeste (19%), de Aveiro (15%) e de Coimbra (14%) a entidades públicas localizadas na mesma região.

Figura 4.15 Compras por entidades públicas das administrações públicas por localização da empresa fornecedora, regiões NUTS 3, 2016. Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus

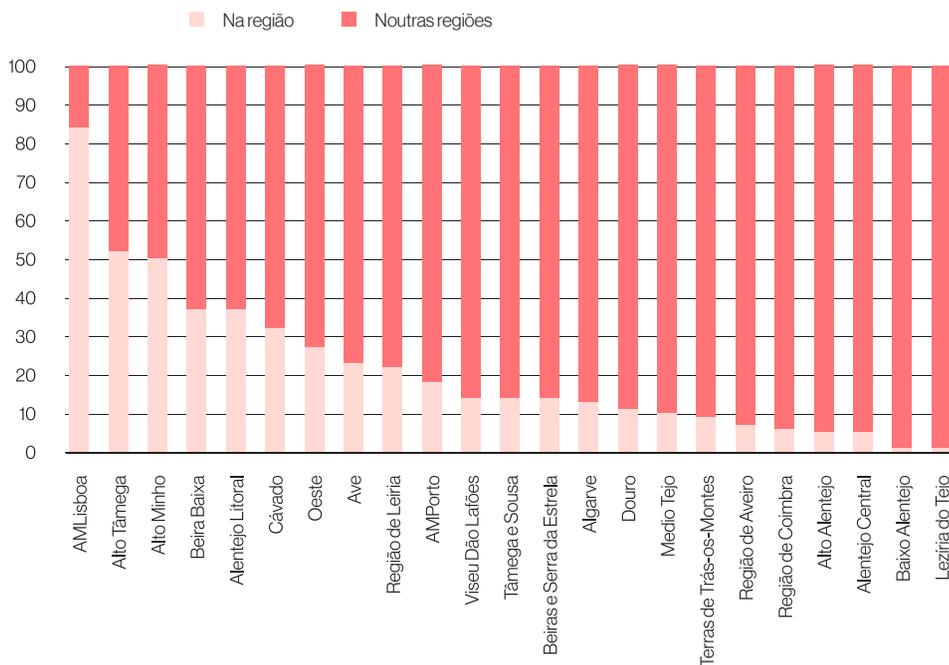


Nas **figuras 4.16** e **4.17** desagregam-se os dados das compras das entidades públicas por administração central e local, respetivamente. Em relação às vendas a entidades da administração central, apenas as empresas das sub-regiões do Alto Tâmega (52%) e do Alto Minho (50%), para além da sub-região da AML, vendem mais de 50% a entidades públicas da mesma região.

Na **figura 4.17** podemos ver que as vendas das empresas de uma região a entidades públicas da administração local da mesma região são mais elevadas — como já tínhamos visto com a análise para as regiões NUTS 2. No entanto, em apenas cinco regiões a percentagem é superior a 50%: AML, Alto Minho, Viseu-Dão-Lafões, Alto Tâmega e Tâmega e Sousa.

Figura 4.16 Compras por entidades da administração central por localização da empresa fornecedora, regiões NUTS 3, 2016.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"



Nesta secção concluímos que as empresas da região da AML são as principais fornecedoras do Estado. Isto é, as empresas que mais beneficiam das compras de bens e serviços do Estado são as empresas da região com mais elevado rendimento do país. O Estado português, que concentra mais de 85% da despesa pública total nas entidades da administração central, induz o crescimento da região mais rica do país através das compras de bens e serviços às empresas da região onde está localizada a capital. Por outro lado, este crescimento conduziu a uma maior especialização da região da AML na produção de bens e serviços em que o Estado é o principal cliente. Esta especialização da região e concentração dos fornecedores do Estado na região da AML é bem visível na **figura 4.18**, que mostra o peso das vendas das empresas fornecedoras às administrações públicas em percentagem do PIB de cada região. As vendas de bens e serviços ao Estado representam 3,2% do PIB da região da AML. Se considerarmos todas as restantes NUTS 3 do continente, o peso das vendas ao Estado representa 1,2% do PIB destas outras sub-regiões, praticamente um terço do valor anterior.

Figura 4.17 Compras por entidades públicas da administração local por localização da empresa fornecedora, regiões NUTS 3, 2016. Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus

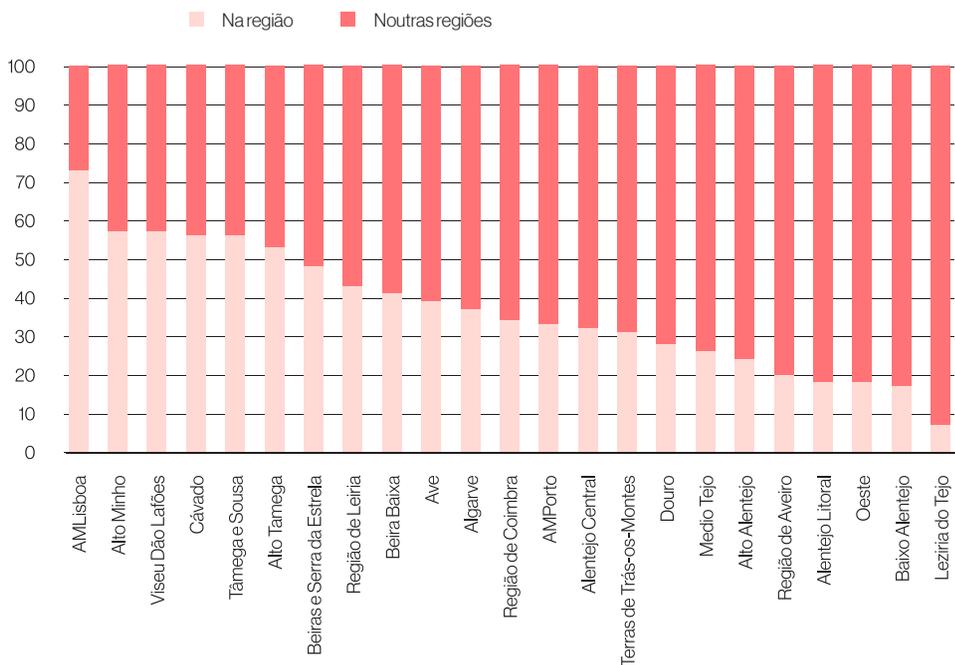
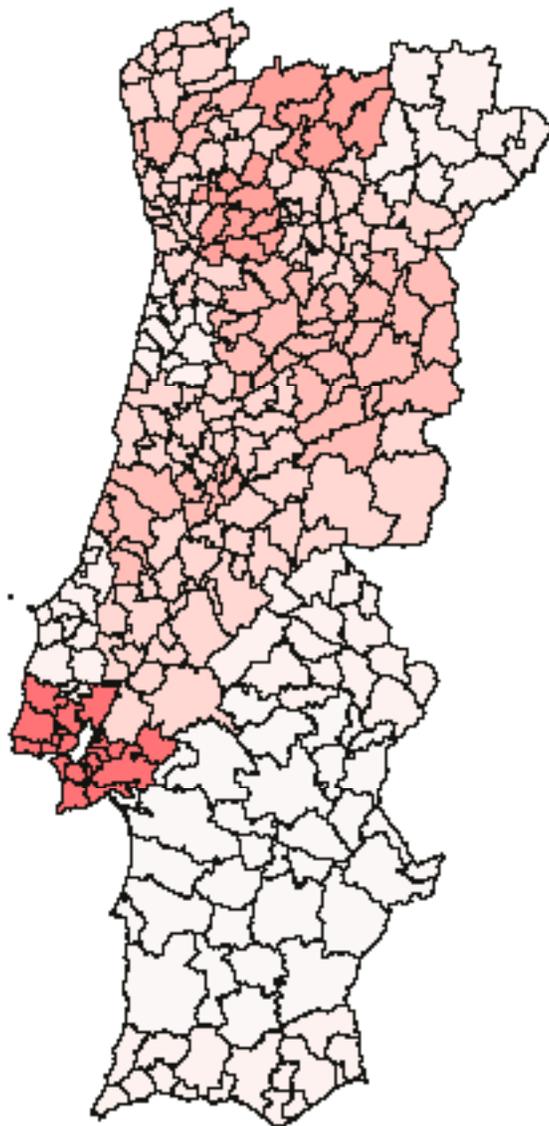
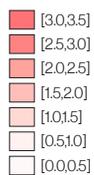


Figura 4.18 Vendas das empresas fornecedoras às administrações públicas em percentagem do PIB regional, regiões NUTS 3, 2016.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online"

Vendas em % do PIB



4.6.

SETOR DE ATIVIDADE DAS ENTIDADES FORNECEDORAS DO ESTADO

O aumento do peso dos setores não transacionáveis foi o grande motor do crescimento da economia portuguesa nas décadas de oitenta e noventa — ver, por exemplo, Alexandre *et al.* (2016). O crescimento do Estado foi o principal motor do crescimento dos setores não transacionáveis — ver, por exemplo, Alexandre e Bação (2014). No capítulo 2 descrevemos a importância dos setores transacionáveis e não transacionáveis nas diferentes regiões. Como referimos acima, a compra de bens e serviços pode ser um importante instrumento de intervenção do Estado na economia. Nesta secção apresentamos uma breve descrição da importância dos diferentes setores no fornecimento de bens e serviços ao Estado.

Na **figura 4.19** podemos ver que o setor dos serviços domina as compras públicas, representando, em 2016, 58% das compras do Estado, atingindo 73% das aquisições das entidades da administração central (37% das entidades da administração local). A construção é o segundo setor mais importante no fornecimento de bens e serviço ao Estado, representando 27% das aquisições totais em 2016. No entanto, a construção é o setor mais importante no fornecimento das entidades da administração local, representando 44% do valor das aquisições (14% nas entidades da administração central). Destacam-se ainda os setores da “eletricidade, gás, vapor, etc.” e as indústrias transformadoras, com valores entre os 7% e os 8% das aquisições das administrações públicas.

O padrão observado a nível nacional repete-se nas regiões NUTS 2, com algumas variações nos pesos relativos dos setores — ver, por exemplo, **figura 4.20** com dados para a região Norte.

Figura 4.19 Distribuição das vendas às administrações públicas, administração central e local por setor de atividade das empresas fornecedoras, 2016.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus

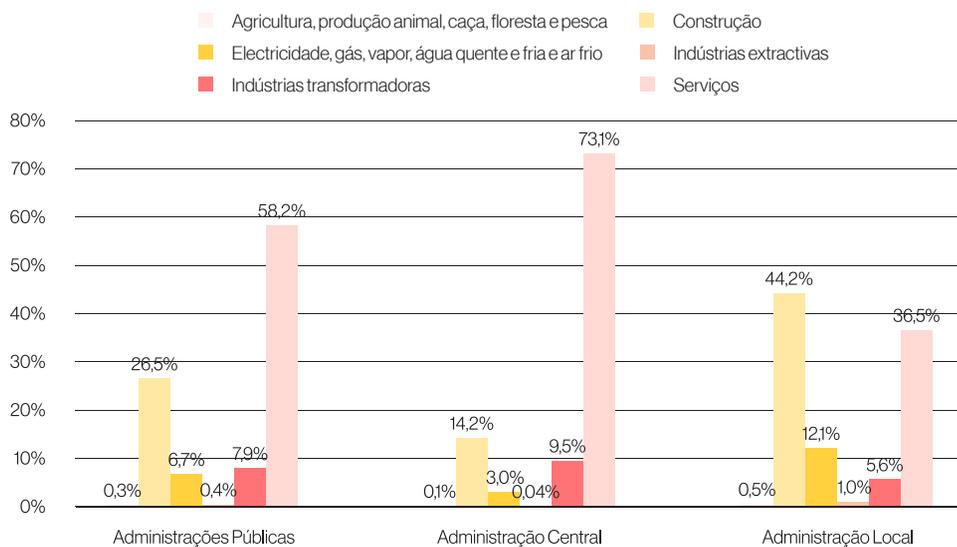
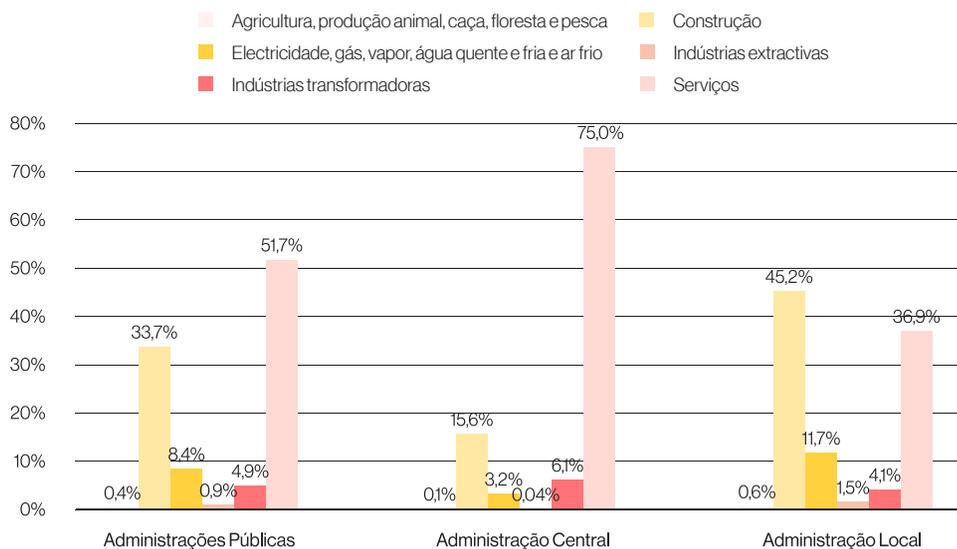


Figura 4.20 Distribuição das vendas às administrações públicas, administração central e local por setor de atividade das empresas fornecedoras, em 2016, região Norte.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos Públicos Online" e Amadeus



EFICIÊNCIA CONTRATUAL: ADMINISTRAÇÃO CENTRAL VERSUS ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A análise das diferenças entre preços contratados e preços efetivos dos bens e serviços das administrações públicas permite inferir o grau de eficiência da contratação pública. É de admitir que quanto mais próximo for o valor do preço final do preço contratado, maior será a qualidade da contratação, dos procedimentos prévios a esta, nomeadamente no que diz respeito à elaboração dos cadernos de encargos, da estimação dos custos, e da fiscalização da execução do objeto dos contratos.

Na **tabela 4.8** apresentamos a percentagem de contratos com desvios positivos do preço total efetivo face ao preço contratual, por escalão de preço do contrato e por tipo de administração pública. A proporção de contratos com desvios positivos, ou seja, com valores finais superiores aos contratados, é de 4,6%, havendo desvios positivos em 3,6% dos contratos da administração local e 5,7% dos contratos da administração local. Como seria de esperar, quanto maior o valor do contrato, maior a probabilidade de ocorrência de desvios positivos. Em todos os escalões de preço, a proporção de contratos com desvios positivos é maior na administração central do que na administração local, com a exceção do escalão dos 250 a 500 mil euros. Porém, quando se considera o desvio mediano, em termos de percentagem face ao preço contratual, os desvios observados na administração central (13,2%) são cerca do dobro dos verificados na administração local (6,5%), qualquer que seja o escalão de preço considerado.

O painel B da **tabela 4.8** repete a análise anterior, mas restringindo a amostra a contratos de construção, de serviços imobiliários, de arquitetura, de construção, de engenharia e de inspeção. As conclusões não se alteram significativamente face à análise anterior, embora seja de referir a maior proporção de contratos com desvios positivos e a menor diferença entre os desvios medianos observados em contratos da administração central (6,8%) e da administração local (5,0%). Estes resultados confirmam a conclusão apresentada num trabalho recente de Catalão, Miranda Sarmento e Cruz (2018),¹⁷ com uma base de dados diferente e um período temporal mais alargado, de que os projetos de obras públicas desenvolvidos pela administração local apresentam

17 Estes autores utilizaram uma base de dados do Tribunal de Contas contendo 4 305 projetos de empreitadas de obras públicas desenvolvidos entre 1980 e 2012.

desvios médios significativamente inferiores aos projetos desenvolvidos pela administração central, havendo evidência de que a administração local é mais eficiente na gestão de empreitadas de obras públicas.

Tabela 4.8 Desvios positivos do preço total efetivo relativamente ao preço contratual, por escalão de preço contratual: percentagem de contratos com desvio e desvio mediano. Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da "Base: Contratos públicos Online" Nota: Foram considerados contratos de 2014 a 2017 com um valor mínimo de 5 000 euros.

A – TODOS OS CONTRATOS

	Escalão de preço contratual (€, milhares)					Todos os contratos
	[5-20[[20-75[[75-250[[250-500[>=500	
Contratos com desvios positivos (em %)						
Administração central	5,7%	4,8%	7,7%	10,4%	16,0%	5,7%
Administração local	2,8%	3,6%	7,5%	15,8%	14,7%	3,6%
Total administrações públicas	4,2%	4,1%	7,6%	13,1%	15,4%	4,6%
Desvio mediano (em %)						
Administração central	15,8%	11,2%	10,0%	9,6%	5,1%	13,2%
Administração local	8,0%	5,9%	5,3%	4,8%	4,8%	6,5%
Total administrações públicas	13,1%	9,0%	6,7%	6,5%	5,0%	10,2%

B – CONTRATOS DE CONSTRUÇÃO, SERVIÇOS IMOBILIÁRIOS, DE ARQUITETURA, CONSTRUÇÃO, ENGENHARIA E INSPEÇÃO

	Escalão de preço contratual (€, milhares)					Todos os contratos
	[5-20[[20-75[[75-250[[250-500[>=500	
Contratos com desvios positivos (em %)						
Administração central	3,3%	6,9%	11,6%	18,6%	26,4%	6,3%
Administração local	4,1%	5,5%	8,2%	19,9%	18,7%	5,8%
Total administrações públicas	3,9%	5,8%	8,8%	19,6%	21,0%	5,9%
Desvio mediano (em %)						
Administração central	15,3%	5,8%	5,5%	8,0%	4,1%	6,8%
Administração local	6,0%	4,9%	5,0%	4,3%	4,0%	5,0%
Total administrações públicas	7,2%	5,0%	5,0%	5,0%	4,0%	5,3%

A compra de bens e serviços é uma das formas de intervenção do Estado na economia, tendo um grande impacto no funcionamento dos mercados. A compra de bens e serviços pelo Estado é um importante instrumento de política para prosseguir objetivos como o combate ao desemprego de longa duração, o estímulo à inovação ou a promoção de oportunidades para as pequenas e médias empresas (PME). A magnitude destas despesas sugere que as políticas públicas deverão também considerar os impactos da contratação pública nas economias regionais e também em termos setoriais.

Assim, no desenho institucional dos diferentes níveis das administrações públicas e/ou na definição da localização das entidades públicas, deve ter-se em conta o seu impacto na economia local, quer por via dos salários dos trabalhadores, quer por via das compras de bens e serviços. Tendo em conta o impacto que a compra de bens e serviços pode ter na economia, é relevante analisar a distribuição regional da despesa pública em bens e serviços, seja na perspetiva da entidade adjudicante, seja na perspetiva da entidade fornecedora.

Dada a indisponibilidade de bases de dados que permitam identificar a localização geográfica de todos os serviços do Estado e, bem assim, de todos os recursos que lhes estão afetos, este capítulo analisou o impacto das entidades públicas da administração central e da administração local na economia das regiões recorrendo à informação disponível na base de dados “Base: Contratos Públicos *Online*”, que contém informação sobre as compras públicas de bens e serviços, nomeadamente sobre as entidades adjudicantes da administração central e local, sobre as empresas fornecedoras de bens e serviços ao Estado e sobre o valor dos contratos. A informação disponível na “Base: Contratos Públicos *Online*” permitiu também classificar a entidade adjudicante como pertencente à administração central ou local e identificar a sua localização geográfica.

A abordagem seguida neste capítulo mostrou que as entidades da administração central apresentam um padrão de distribuição geográfica mais concentrado do que o das entidades da administração local, com 328 entidades da administração central (37%) localizadas na região da AML. A região Norte tem sediadas 269 entidades da administração central (30%) e a região Centro 186 entidades (21%).

Em relação às entidades da administração central, a região da AML tem uma estrutura de despesa significativamente diferente da das restantes regiões, refletindo a localização da capital. De facto, entidades como direções-gerais, institutos públicos, agências e au-

toridades reguladoras têm um peso muito significativo na região da AML, representando, em 2016, 27% da despesa total das entidades da administração central. Nas regiões Norte e Centro — onde as despesas das entidades da administração central têm algum relevo — as despesas mais importantes registam-se na área da saúde (57% do total na região Norte e 74% do total na região Centro), da educação (13% do total na região Norte e na região Centro) e do setor empresarial do Estado (24% do total na região Norte e 10% do total na região Centro).

Em relação à distribuição geográfica das empresas fornecedoras de bens e serviços ao Estado, 46% das empresas fornecedoras da administração central e cerca de 30% das empresas fornecedoras da administração local estavam localizadas na região da AML. Por outro lado, as empresas sediadas nas regiões Norte e Centro representavam, respetivamente, 28% e 19% das empresas fornecedoras de entidades da administração central. No fornecimento de bens e serviços a entidades da administração local, as empresas sediadas na região Norte representavam 35% do número total de empresas e as da região Centro, 23%.

A análise realizada neste capítulo concluiu também que 49% da despesa pública em bens e serviços foi da responsabilidade das entidades das administrações públicas localizadas na região da AML. As entidades públicas localizadas nas regiões Norte e Centro foram responsáveis por 21% e 18% das aquisições totais de bens e serviços. Ou seja, as entidades sediadas nas regiões da AML, Norte e Centro foram responsáveis, em 2016, por 88% das aquisições de bens e serviços do Estado.

A desagregação entre entidades da administração central e local mostra que há diferenças importantes em termos de concentração geográfica e da percentagem da despesa em bens e serviços entre aqueles dois níveis de administração. De facto, as entidades da administração central localizadas na região da AML representaram 64% das aquisições totais de bens e serviços da administração central, seguindo-se as entidades localizadas nas regiões Norte e Centro, ambas com 14% do valor total das aquisições.

Por outro lado, a análise da distribuição regional das compras públicas de bens e serviços por entidades da administração local mostra que as entidades localizadas na região Norte representavam 32% das compras de bens e serviços daquelas entidades, seguindo-se as regiões da AML e Centro, respetivamente, com 27% e 24% das aquisições totais realizadas pelas entidades da administração regional e local. Ou seja, como seria de esperar, a distribuição geográfica do valor das aquisições de bens e serviços por entidades da administração local está relacionada com a importância económica e demográfica das regiões.

No entanto, para podermos analisar o impacto das compras de bens e serviços pelo Estado na economia das regiões é necessário conhecer a localização das empresas fornecedoras. Foi possível obter

essa informação através da combinação da informação disponível na “Base: Contratos Públicos *Online*” com a base de dados Amadeus. A análise realizada mostra que as vendas das empresas sediadas na região da AML representavam 62% do valor total de aquisições por entidades das administrações públicas. Por outro lado, as empresas das regiões Norte e Centro representavam, respetivamente, 21% e 13% das vendas totais a entidades públicas. No caso das vendas a entidades da administração central, as empresas localizadas na região da AML representavam 77% do valor total das aquisições de bens e serviços, isto é, um valor superior à percentagem de compras realizadas pelas entidades da administração central localizadas nesta região. Em relação às entidades fornecedoras da administração local, as empresas da região da AML perdem importância, mas mantêm-se como o principal fornecedor do Estado, representando 40% das vendas totais.

Os resultados deste capítulo mostram que as empresas da região da AML são as principais fornecedoras do Estado. O Estado português, que concentra mais de 85% da despesa pública total nas entidades da administração central, induz o crescimento da região mais rica do país através das compras de bens e serviços às empresas da região onde está localizada a capital. Por outro lado, este crescimento conduziu a uma maior especialização da região da AML na produção de bens e serviços em que o Estado é o principal cliente. Como discutiremos no capítulo 5, a estrutura setorial da região onde se encontra sediada a capital pode condicionar a definição das políticas públicas.

Em termos de setores de atividade das empresas fornecedoras do Estado, o sector dos serviços domina as compras públicas, representando, em 2016, 58% das compras do Estado. Nas entidades da administração central, o fornecimento de serviços representa 73% das aquisições totais, mas apenas 37% das aquisições das entidades da administração local. O setor da construção é o segundo setor mais importante no fornecimento de bens e serviços ao Estado, representando 27% das aquisições totais em 2016. No entanto, este setor é o setor mais importante nas aquisições das entidades da administração local, representando 44% do valor das aquisições. O setor da eletricidade, gás, vapor e o das indústrias transformadoras representavam entre os 7% e o 8% das aquisições das administrações públicas.

Finalmente, uma dimensão que deve ser tida em conta na definição do nível de decisão e na localização dos serviços públicos é a da eficiência na contratação. Neste capítulo comparou-se a eficiência na contratação por entidades da administração central e da administração local, utilizando como medida de eficiência o desvio entre preços contratuais e preços efetivos. Os resultados mostraram que, com a exceção do escalão dos 250 a 500 mil euros, em todos os escalões de preço a proporção de contratos com desvios positivos é maior na administra-

ção central do que na administração local. No do desvio mediano, em termos de percentagem face ao preço contratual, os desvios observados na administração central (13,2%) são cerca do dobro dos verificados na administração local (6,5%), qualquer que seja o escalão de preço considerado. Estes resultados sugerem que poderá haver ganhos para o país, em termos de eficiência na contratação, atribuindo mais competências à administração local nas compras de bens e serviços.

5.

ALTERAÇÃO ESTRUTURAL, ENDIVIDAMENTO, ASSIMETRIAS REGIONAIS E O PAPEL DA DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTAL

FERNANDO ALEXANDRE
MIGUEL PORTELA
MIGUEL RODRIGUES
HÉLDER COSTA

Nos anos que se seguiram à crise financeira internacional de 2008, a economia portuguesa atravessou a mais grave crise económica do pós-Segunda Guerra Mundial. No período 2008–2012, registou uma das maiores quebras no PIB entre todos os países da UE — quebras de 12% e 6% em Portugal e na EU, respetivamente. No entanto, como vimos no capítulo 2, a crise económica e a forte redução do PIB fizeram-se sentir de forma muito desigual nas regiões. Entre 2008 e 2015, as desigualdades regionais ao nível das regiões NUTS 3, em termos de PIB *per capita*, medidas pelo coeficiente de variação, diminuíram 12%. Esta variação corresponde à maior redução das desigualdades de PIB *per capita* entre regiões NUTS 3, naquele período, nos países da UE. Neste capítulo analisamos os fatores que determinaram a convergência do PIB *per capita* das regiões NUTS 3, num período em que a economia atravessou uma grave crise económica e um severo processo de ajustamento, e avaliamos o papel da descentralização orçamental no crescimento das regiões.

No século XXI, a economia portuguesa entrou num regime de baixo crescimento, interrompendo um período de mais de quatro décadas de forte crescimento e de convergência para os níveis de PIB *per capita* da UE. Na segunda metade da década de 90 e nos primeiros anos do século XXI, Portugal acumulou um grande desequilíbrio externo, com a posição líquida de investimento internacional, que mede o endividamento líquido do país ao exterior, a ultrapassar, em 2008, 100% do PIB. Desde 2000 até ao início da crise financeira internacional de 2007/2008 nenhum país da OCDE cresceu tão pouco e se endividou tanto como Portugal — ver Alexandre *et al.* (2016). A crise financeira internacional, que foi uma crise de excesso de endividamento, afetou mais os países mais endividados — ver, por exemplo, Baldwin *et al.* (2015). Não é por isso surpreendente que a crise da economia portuguesa, com a recessão a iniciar-se em 2008, tenha resultado, por um lado, em perdas muito significativas de produto e num aumento da taxa de desemprego para níveis recorde (17,4% em janeiro de 2013); e, por outro lado, se tenha prolongado por muitos anos, tendo a recuperação sustentada começado apenas em 2013.

O excesso de endividamento e as dificuldades de financiamento obrigaram o governo português a assinar o Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF) com a Troica, que impôs a adoção de políticas orçamentais muito restritivas, com efeitos recessivos na economia. Os cortes dos salários dos funcionários públicos e o aumento das taxas

marginais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) geraram efeitos recessivos, afetando mais as regiões onde os trabalhadores da função pública têm um maior peso no emprego, e as regiões com salários mais elevados. Infelizmente, a indisponibilidade de dados, em particular para o setor público, impossibilita a análise dos efeitos regionais daquelas medidas de consolidação orçamental tomadas no âmbito do PAEF. Por outro lado, a crise do sistema bancário agravou também as condições de financiamento do investimento empresarial e das famílias.¹⁸ Dada a distribuição desigual do endividamento pelas regiões portuguesas, espera-se que as alterações nas condições dos mercados financeiros, nomeadamente as variações das taxas de juro, tenham afetado as regiões de forma diferenciada.

Apesar da gravidade da crise que afetou a economia portuguesa, o setor exportador (com destaque para o turismo) teve um excelente desempenho, com as exportações a apresentarem taxas de crescimento muito elevadas desde 2010. Esse excelente desempenho resultou num aumento do peso das exportações no PIB de cerca de 30% para 40%, em 2014, e 43% em 2017. A desvalorização nesse período da taxa de câmbio real efetiva — uma medida da competitividade internacional dos países — terá contribuído para o excelente desempenho das empresas exportadoras nos mercados internacionais. Neste contexto, será de esperar que as regiões com maior grau de abertura ao exterior ou com menor dependência do mercado interno — como, por exemplo, as regiões do Ave, do Alto Minho ou de Aveiro — sofram um maior impacto das variações cambiais.

O aumento do peso das exportações no PIB reflete o processo de alteração estrutural em curso na economia portuguesa, com os setores transacionáveis a aumentarem o seu peso relativamente aos setores não transacionáveis. Este processo de alteração estrutural acentuou-se durante o processo de ajustamento que se seguiu à crise financeira internacional — ver, por exemplo, Alexandre *et al.* (2017) — e fez-se sentir de forma desigual entre as regiões.

Os elevados níveis de endividamento e a crescente importância das exportações tornaram as taxas de juro e as taxas de câmbio muito relevantes para o processo de ajustamento da economia portuguesa. No entanto, estas duas variáveis são determinadas pelas condições macroeconómicas do país e pelas políticas europeias, com destaque para o papel central do Banco Central Europeu (BCE). As diferenças regionais nos níveis de endividamento e no grau de abertura ao exterior

18 Ver, por exemplo, Palenzuela e Dees (2016) sobre o impacto das restrições financeiras nas decisões de investimento das famílias e das empresas na Área do Euro ou Rogoff (2016) sobre os efeitos recessivos do "superciclo da dívida".

e outras idiossincrasias regionais podem tornar inadequadas as políticas definidas pelo governo central ou pela UE. Sendo Portugal uma economia muito centralizada do ponto de vista orçamental, como vimos no capítulo 3, as regiões têm ao seu dispor um montante de recursos muito limitado para fazerem face a choques externos e para desenvolverem estratégias de desenvolvimento próprias. Torna-se, assim, necessário avaliar os efeitos económicos das decisões orçamentais das entidades locais ou, em termos mais genéricos, da descentralização orçamental no desempenho económico das regiões.

O capítulo está organizado da seguinte forma. Na secção 5.2 descrevem-se as assimetrias regionais na distribuição do endividamento e no grau de abertura ao exterior e discutem-se as suas implicações para os efeitos regionais das variações nas taxas de juro e na taxa de câmbio. Na secção 5.3 descrevem-se as diferenças na especialização económica das regiões. Na secção 5.4 avalia-se a sincronização dos ciclos económicos regionais. Na secção 5.5 discute-se a relação entre descentralização orçamental e crescimento económico. Na secção 5.6 estimam-se vários modelos econométricos para avaliar os fatores determinantes do crescimento das regiões no período de ajustamento que se seguiu à crise financeira internacional de 2007/2008, dando especial atenção ao endividamento, ao grau de abertura ao exterior e à capacidade da administração local de implementar políticas próprias. A secção 5.7 apresenta as conclusões.

5.2.

ENDIVIDAMENTO E ABERTURA AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A adesão de Portugal ao Sistema Monetário Europeu, em 1991, e à área do euro, em 1999, alteraram profundamente o regime de política económica, com implicações para a eficácia das políticas de estabilização económica e para as políticas de crescimento económico — ver, por exemplo, Barbosa *et al.* (1998). A adesão ao euro implicou a fixação de uma paridade irrevogável para a taxa de câmbio e, assim, a perda da possibilidade de utilização da política monetária, que passou a ser da responsabilidade do BCE. Esta alteração no regime da política monetária reduziu o potencial da economia nacional para lidar com choques económicos externos idiossincráticos dado que os instrumentos de política monetária — e.g., a taxa de juro — passaram a reagir às condições da economia — nomeadamente, à taxa de inflação e ao nível de

atividade económica — da área do euro. Vários estudos mostraram que o ciclo económico português não estava sincronizado com a da área do euro — ver, por exemplo, Aguiar-Conraria e Soares (2011). Uma questão que tem merecido menos atenção, nomeadamente em Portugal, é a da assimetria dos choques nas regiões dos países. O impacto regional de alterações nas taxas de juro e na taxa de câmbio ganham ainda mais importância no contexto de uma crise de endividamento e numa economia em processo de alteração estrutural.

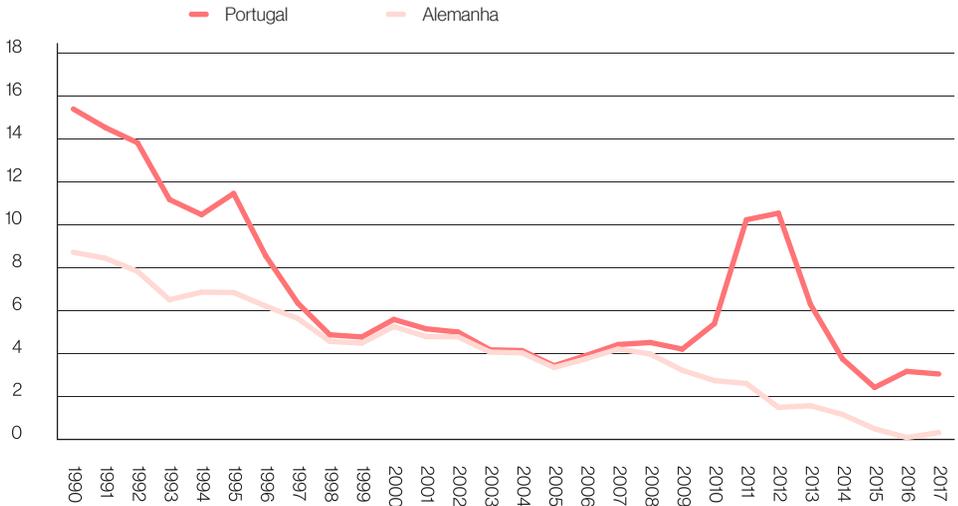
5.2.1.

TAXAS DE JURO E ASSIMETRIAS REGIONAIS NO ENDIVIDAMENTO

Os ganhos de credibilidade, e conseqüente redução da taxa de inflação, e o acesso aos mercados financeiros internacionais eram apresentados como os benefícios da adesão à União Económica e Monetária que permitiriam compensar a perda de instrumentos de política. Por esta via, garantir-se-iam melhores condições de financiamento da economia, com reflexos positivos no crescimento económico — ver, por exemplo, Barbosa *et al.* (1998). Embora os ganhos de crescimento económico não tenham surgido, as expectativas geradas em relação ao acesso ao crédito confirmaram-se.

Na **figura 5.1** podemos verificar que as expectativas em relação à descida das taxas de juro se concretizaram: as taxas de juro da dívida pública portuguesa convergiram para os níveis das taxas de juro da dívida pública alemã. Em 2005, as condições de financiamento do Estado português eram idênticas à do Estado alemão. As condições dos mercados internacionais associadas a condições externas — nomeadamente as expectativas, que se revelaram elevadas, em relação ao crescimento da economia — conduziram a um aumento do endividamento público e privado, que colocou Portugal, em percentagem do PIB, entre os países mais endividados do mundo. Entre 1995 e 2012, a soma do endividamento do Estado, das empresas e das famílias aumentou de cerca de 160% para 370% do PIB. Este *stock* de dívida tornou a economia muito vulnerável a choques nos mercados financeiros.

Figura 5.1 Taxa de juro da dívida pública a 10 anos (%)
Fonte: AMECO, Comissão Europeia



Desde a Grande Depressão dos anos 30 que os economistas atribuem um papel central ao efeito das condições nos mercados de crédito na propagação dos ciclos económicos — ver, por exemplo, Bernanke *et al.* (1999). A crise financeira internacional de 2007/2008 e a crise do euro colocaram mais uma vez as relações entre as crises financeiras e as crises económicas no centro das discussões académicas — ver, por exemplo, Reinhart e Rogoff (2009). Os economistas americanos Atif Mian e Amir Sufi (ver, por exemplo, Mian e Sufi (2014 ou 2016)) têm salientado a importância do endividamento na evolução das recessões e das recuperações económicas. Sufi (2015) salienta que uma mesma política pode produzir diferentes efeitos consoante a forma como a dívida se encontra distribuída pelos indivíduos. Na mesma linha, Bunn e Rostom (2014), usando dados para o Reino Unido, e Andersen, Duus e Jensen (2014), utilizando dados para a Dinamarca, concluíram que as famílias mais endividadas sofrem quebras mais acentuadas no consumo durante as recessões económicas.

Diversos trabalhos têm também concluído que níveis de endividamento mais elevados e dificuldades no setor bancário podem ser um obstáculo à realização de projetos de investimento pelas empresas — ver, por exemplo, Fazzari *et al.* (1988) ou Bernanke *et al.* (1999). Esta hipótese é confirmada pelos resultados empíricos de Alexandre *et al.* (2017b) sobre o investimento das empresas em Portugal.

Os desequilíbrios da economia portuguesa e os choques provocados pela crise financeira internacional e pela crise da área do euro conduziram a um forte aumento das taxas de juro da dívida pública nacional a partir de 2007 (ver **figura 5.1**), tendo atingido um máximo de 11% em 2012 (1% na Alemanha). Num país muito endividado, aquele aumento das taxas de juro correspondeu a um choque muito significativo nos custos de financiamento do Estado e das empresas e no rendimento das famílias — ver, por exemplo, Alexandre *et al.* (2017a e 2017b). Da mesma forma, a descida das taxas de juro que se seguiu ao “whatever it takes” de Mario Draghi, em julho de 2012, permitiu uma melhoria significativa das condições de financiamento dos agentes mais endividados.

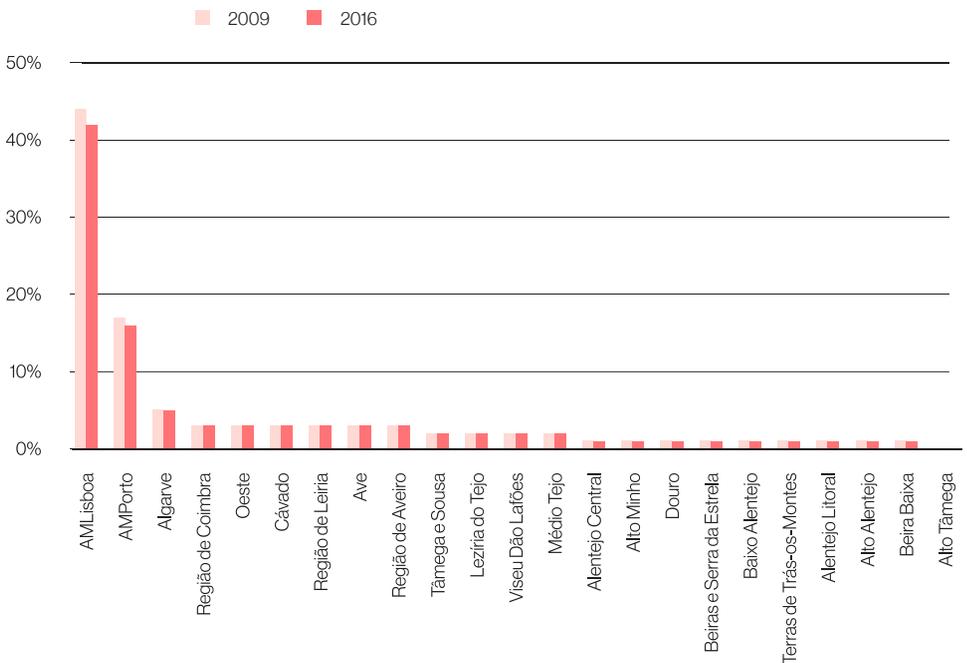
O impacto regional das alterações nos mercados financeiros, nomeadamente nas taxas de juro, vai depender do peso do endividamento das famílias e das empresas no PIB das regiões. Regiões com um maior grau de endividamento em relação à sua capacidade de gerar riqueza serão mais afetadas por variações das taxas de juro. Na **figura 5.2** apresentamos a distribuição do endividamento bancário total das empresas e das famílias por regiões NUTS 3, em 2009 e em 2016. Na **figura 5.3** apresentamos o rácio do endividamento total em relação ao PIB das regiões NUTS 3. A dívida das famílias e das empresas refere-se à dívida bancária registada na Central de Responsabilidade de Crédito do Banco de Portugal (CRC). Os dados da **figura 5.2** mostram que, em 2016, a região da AML concentrava 42% (44% em 2009) do crédito bancário total concedido às famílias e às empresas. A região da AMP surge como a segunda região com maior peso no endividamento, 16% em 2016. O crédito bancário às empresas e famílias da região do Algarve representava 5% do total em 2016.

A distribuição assimétrica do crédito em termos regionais reflete, para além do peso da economia no PIB do país, o facto de o crédito bancário se ter concentrado no crédito à habitação e nos setores de atividade não transacionáveis, com destaque para os setores das atividades imobiliárias, da construção, e do comércio — ver, por exemplo, Tavares e Alves (2017). Como vimos no capítulo 2, as regiões têm estruturas económicas muito diversas em termos de composição setorial e também em termos de dinâmica populacional (o que tem implicações para o crédito à habitação). Adicionalmente, a localização das sedes dos principais bancos em Lisboa pode influenciar o direcionamento do crédito para os setores mais relevantes nessa região que, como já vimos, não representam a estrutura económica do país — sobre este tema no Reino Unido, ver, por exemplo, Martin *et al.* (2016). Também a dimensão das empresas varia entre regiões; regiões com maior peso de pequenas e médias empresas (PME) poderão ter maior dificuldade no acesso ao financiamento.

Neste contexto, Alexandre *et al.* (2017b), num estudo sobre as condições de financiamento do investimento empresarial, concluíram que as empresas com maior dinamismo do ponto de vista do crescimento das vendas e da exportação se concentravam no setor da indústria transformadora, e estavam concentradas nas regiões do Norte e do Centro. Estes autores concluíram também que as empresas com maior dinamismo financiam o seu investimento sobretudo com recursos próprios, o que sugere que aquelas empresas podem ter restrições no acesso ao crédito. Estes resultados sugerem que existem assimetrias regionais no acesso das empresas ao crédito bancário.

Figura 5.2 Distribuição do endividamento das empresas e das famílias por regiões NUTS 3, 2009 e 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base na CRC, Banco de Portugal

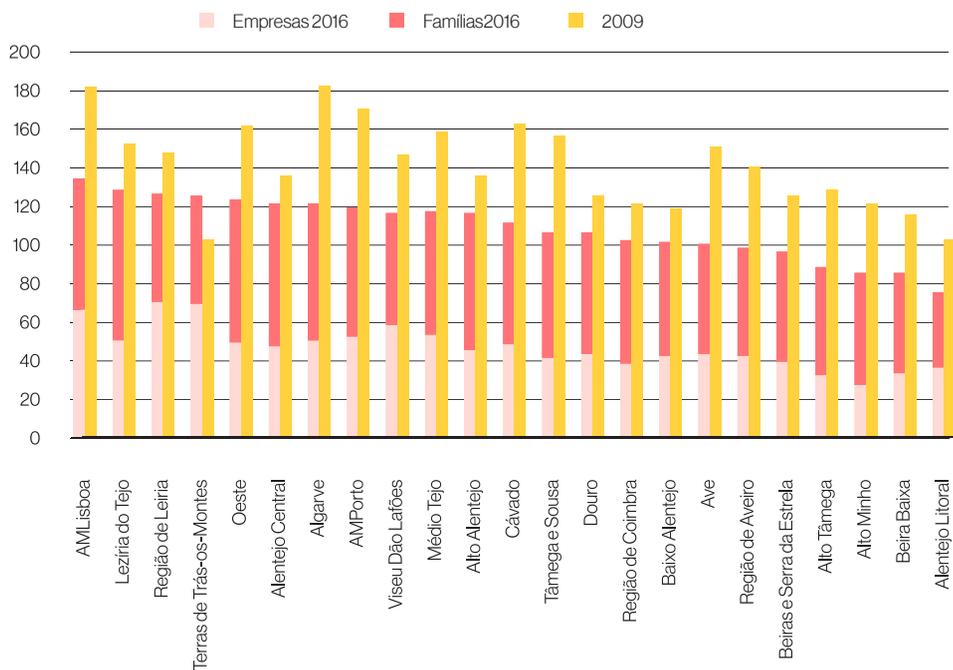


Na **figura 5.3** apresentam-se os rácios regionais da dívida bancária das empresas e das famílias em relação ao PIB da região. Os dados da **figura 5.3** mostram que, entre 2009 e 2016, se registou uma diminuição significativa do peso da dívida das empresas e das famílias no PIB, sendo a região de Terras de Trás-os-Montes a exceção (tendo-se registado neste caso um crescimento de 102% para 125% do PIB). A nível nacio-

nal, entre 2009 e 2016, o peso do crédito bancário das empresas e das famílias registou uma diminuição de 163% para 120% do PIB, isto é, 43 pontos percentuais.

Em 2009, as regiões da AML e do Algarve destacavam-se por terem o peso da dívida das empresas e das famílias no PIB mais elevado, respetivamente, 181% e 182%. Em 2016, a AML tinha o rácio da dívida mais elevado (134%), tendo a região do Algarve registado uma quebra de 61 pontos percentuais, passando para um rácio de 121%, alinhado com a média nacional. Em 2016, seis regiões apresentavam um rácio da dívida das empresas e das famílias em relação ao PIB inferior a 100%: Aveiro, Beiras e Serra da Estrela, Alto Tâmega, Alto Minho, Beira Baixa e Alentejo Litoral.

Figura 5.3 Rácio da dívida das empresas e das famílias em relação ao PIB das regiões NUTS 3, 2009 e 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da CRC, Banco de Portugal, e anuários regionais do INE



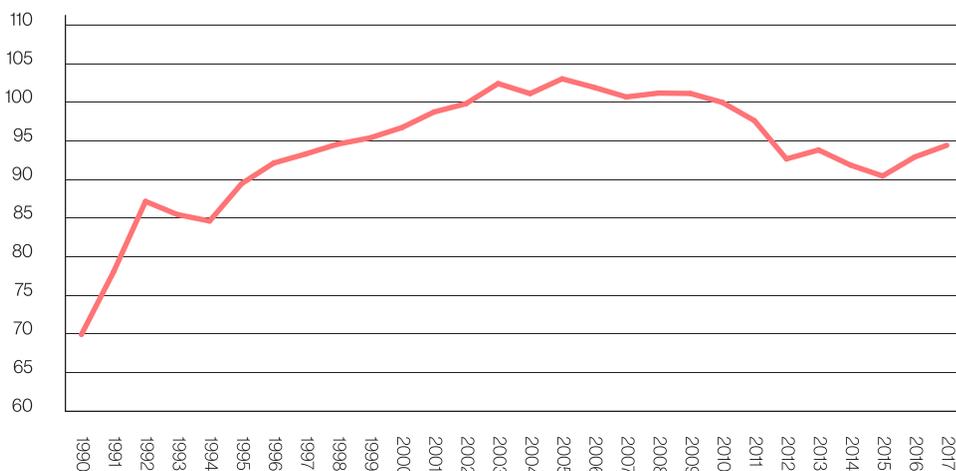
TAXA DE CÂMBIO E GRAU DE ABERTURA DAS REGIÕES AO EXTERIOR

A perda do instrumento cambial e a forte apreciação da moeda nacional durante a década de 90 e nos primeiros anos do euro (ver [figura 5.4](#)) afetaram negativamente a competitividade da economia portuguesa. Num trabalho sobre a economia portuguesa, Alexandre *et al.* (2011) concluíram que a taxa de câmbio tem efeitos significativos sobre o emprego, afetando sobretudo os setores de baixa tecnologia, isto é, os setores com maior preponderância na economia portuguesa. Alguns autores, como Amaral (2006), atribuíram o mau desempenho da economia portuguesa, no período que se seguiu à adesão à moeda europeia, à ausência de política cambial e à apreciação excessiva da taxa de câmbio.

A [figura 5.4](#) mostra que depois de uma apreciação significativa da taxa de câmbio real efetiva (47% entre 1990 e 2005) se registou uma estabilização e, em 2010, iniciou-se um período de depreciação, atingindo em 2014 uma depreciação acumulada de cerca de 10%. Desde 2015, a taxa de câmbio real efetiva tem-se vindo a apreciar.

Figura 5.4 Taxa de câmbio real efetiva, 2010=100

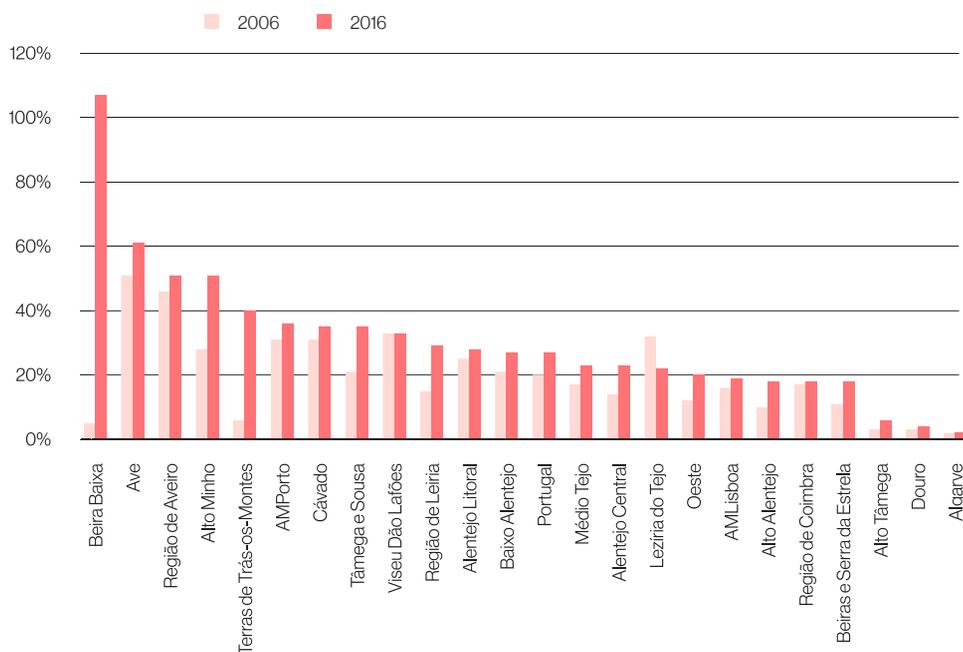
Fonte: AMECO, Comissão Europeia



Os efeitos da taxa de câmbio na economia serão tão maiores quanto mais exposta a economia estiver à concorrência internacional, isto é, quanto maior o seu grau de abertura — ver, por exemplo, Campa e Goldberg (2001), Klein *et al.* (2003), Nucci e Pozzolo (2010) e Alexandre *et al.* (2011). Assim, os efeitos das variações da taxa de câmbio podem afetar as regiões de forma assimétrica porque estas podem ter diferentes graus de exposição ao comércio internacional. A **figura 5.5** apresenta o peso das exportações no PIB das regiões, que nos dá uma medida do grau de abertura ao comércio internacional. De acordo com esta medida, em 2016, as regiões com maior grau de abertura ao comércio internacional eram as regiões da Beira Baixa (107%), do Ave (61%), de Aveiro (51%) e do Alto Minho (51%). Espera-se assim que os efeitos das variações da taxa de câmbio se façam sentir com maior intensidade nestas regiões.

Figura 5.5 Peso das exportações no PIB, NUTS 3, 2006 e 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



Para além do grau de abertura das regiões e do seu nível de endividamento, que medeiam os efeitos das variações da taxa de câmbio e das taxas de juro, também as diferenças nas estruturas produtivas podem dar origem a variações na atividade económica. Dada a sua relevância para a eficácia das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, na próxima secção descrevemos a estrutura setorial e a coerência económica das regiões.

5.3.

ASSIMETRIAS NA ESTRUTURA SECTORIAL DAS ECONOMIAS REGIONAIS

5.3.1.

A ECONOMIA DA REGIÃO DA AML E DO RESTO DO PAÍS

No capítulo 2 descrevemos o desempenho económico das regiões NUTS 2 e NUTS 3, bem como a sua dinâmica demográfica e diferenças na escolaridade da população e dos trabalhadores. Concluimos que existem diferenças muito significativas entre as regiões portuguesas, nomeadamente em relação à sua estrutura setorial. Essas diferenças são particularmente acentuadas entre a estrutura setorial da região da AML, onde se encontra sediada a capital do país, e o resto do país — ver **figuras 5.6** e **5.7**. Uma estrutura produtiva da região da capital do país muito diferente da do resto do país poderá resultar em políticas nacionais pouco atentas às especificidades das economias regionais, podendo amplificar o ciclo económico da região — ver, por exemplo, Martin *et al.* (2016), que discute os efeitos da macrocefalia de Londres.

Para ilustrar as diferenças na estrutura produtiva da região da AML e do resto do país, nas **figuras 5.6** e **5.7** apresentam-se os pesos, em 2016, dos diferentes setores de atividade no VAB e no emprego total na região da AML e na economia portuguesa excluindo a região da AML. Como seria de esperar, dado tratar-se da região onde se encontra localizada a capital do país, os dados mostram que as economias da região da AML e do resto do país são muito diferentes. A grande diferença na composição setorial, em termos do peso no VAB total, é a indústria transformadora, que representa 12% do VAB da região da AML e 34% da economia do resto do país — ver **figura 5.6**. A região da AML distingue-se por ter um maior peso do setor da informação e comunicação (11% face a 2% no resto do país), e também nos setores dos transportes, atividades administrativas, consultoria, e eletricidade. Na análise da estrutura setorial em termos de emprego (**figura 5.7**) na região da AML, destaca-se o peso do setor das atividades administrativas, que representava, em 2016, 21% do emprego, face ao peso de 7% no resto do país.

Figura 5.6 Estrutura setorial, peso no VAB, região da AML versus resto do país, 2016
 Fonte: Cálculo dos autores com base em dados do INE

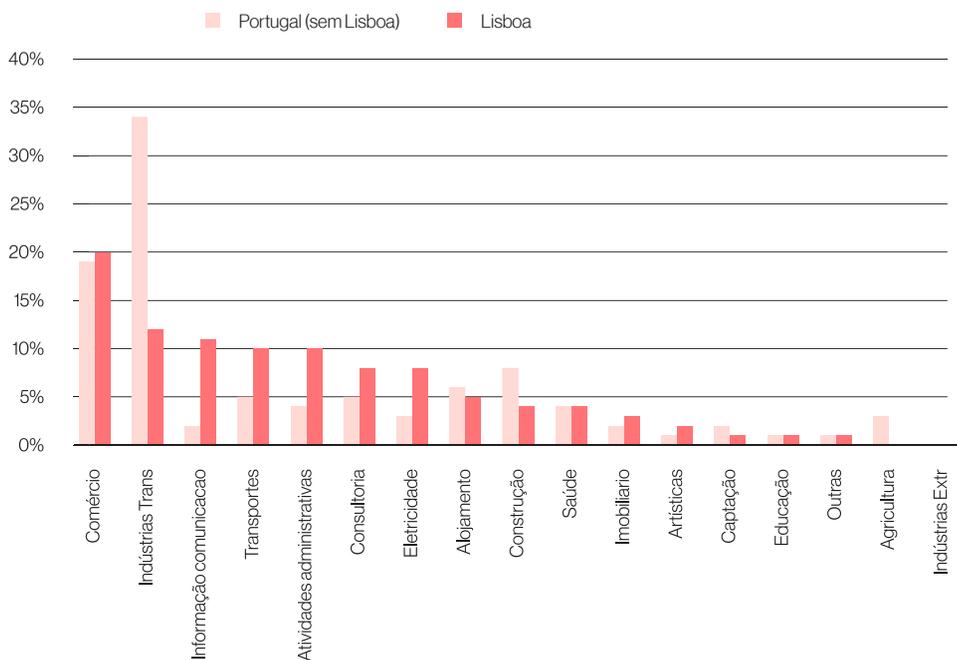
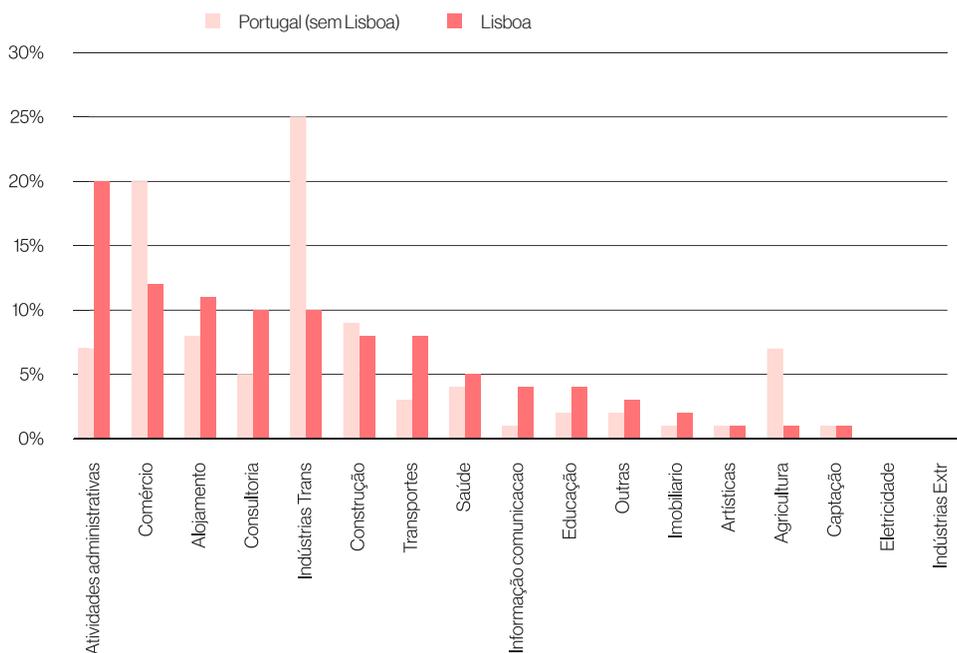


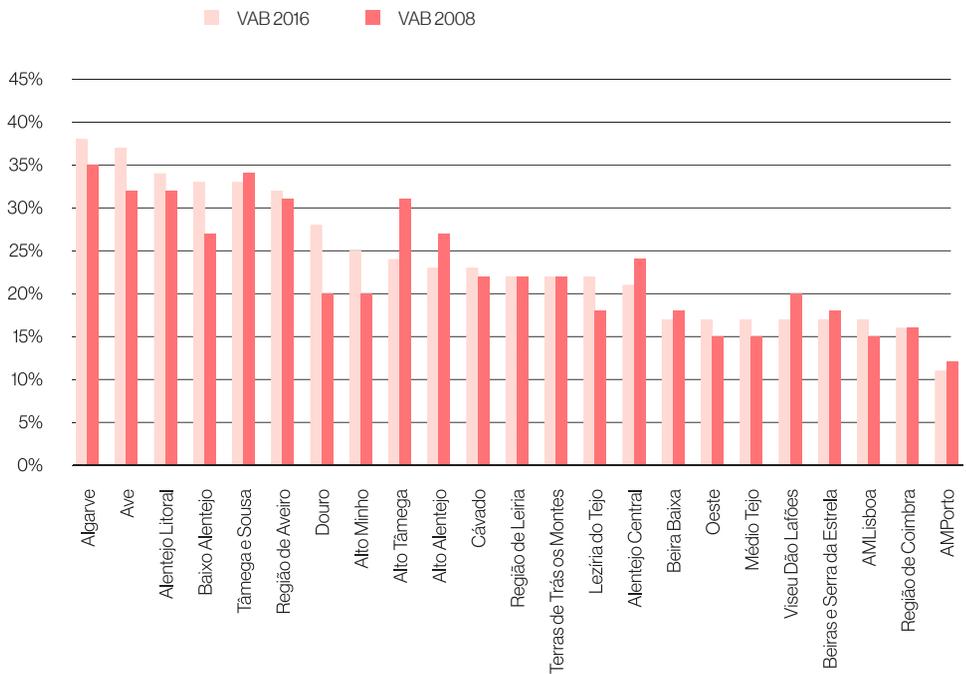
Figura 5.7 Estrutura setorial, peso no emprego, região da AML versus resto do país, 2016
 Fonte: Cálculo dos autores com base em dados do INE



A **figura 5.8** apresenta o coeficiente de especialização das regiões NUTS 3, com base no VAB. O coeficiente de especialização é uma medida relativa de especialização das regiões tendo por referência a economia nacional. Valores mais elevados do coeficiente de especialização implicam um maior afastamento da estrutura produtiva da região em relação à estrutura produtiva nacional — ver, por exemplo, Delgado e Godinho (2010). De acordo com estes dados, as regiões do Algarve, do Ave, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo, Tâmega e Sousa e Aveiro são as regiões com estruturas produtivas mais especializadas relativamente à economia nacional. Por outro lado, as regiões da AMP, Coimbra e AML são as regiões com estruturas produtivas mais semelhantes à da economia nacional.

Figura 5.8 Coeficiente de especialização, VAB das empresas, 2016

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



O PESO DOS SETORES TRANSACIONÁVEIS NA ECONOMIA DAS REGIÕES

Tendo em conta a importância dos mercados externos para o crescimento económico — numa economia muito endividada e em contração demográfica, o crescimento terá de passar por um aumento das vendas no exterior. Como já referimos acima, o baixo regime de crescimento que tem caracterizado o século XXI tem sido associado a bloqueios à alteração estrutural da economia, nomeadamente ao aumento do peso dos setores de bens e serviços transacionáveis. Finalmente, a crescente exposição aos choques externos na época da “hiperglobalização” torna relevante analisar o peso dos setores transacionáveis na estrutura produtiva das diferentes regiões.¹⁹

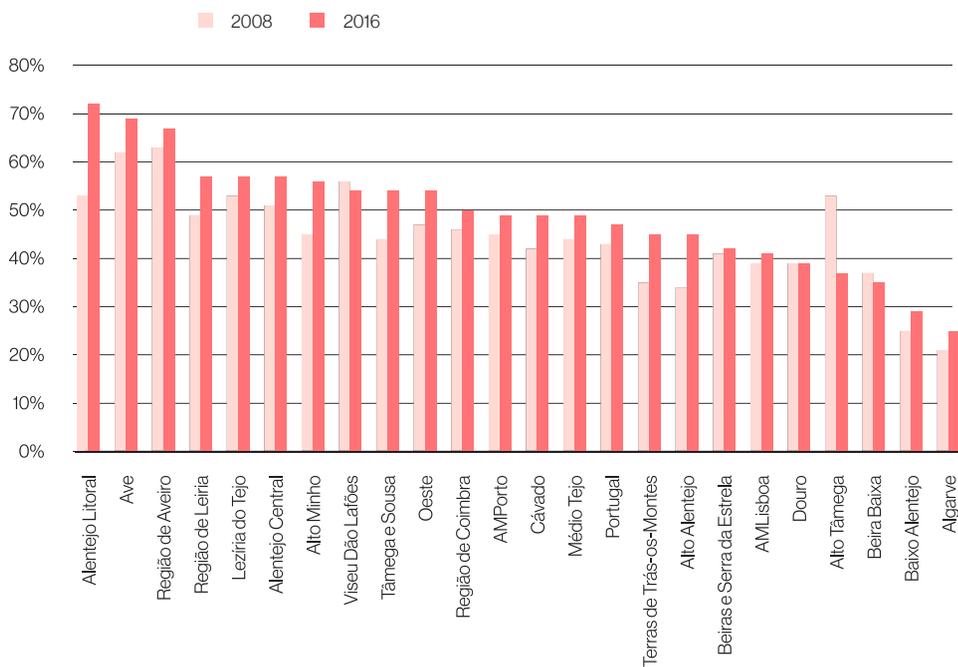
A **figura 5.9** apresenta o peso do VAB dos setores transacionáveis no VAB total das regiões NUTS 3. Os setores transacionáveis são definidos como os setores de atividade em que o peso das exportações no total dos recursos do setor é superior a 15%.²⁰ Todavia, é importante referir a limitação desta classificação, dado não serem consideradas as exportações relativas às atividades relacionadas com o turismo, que têm um peso muito significativo em regiões como o Algarve ou a AML.

De acordo com os dados da **figura 5.9** o peso dos setores transacionáveis na economia nacional, em termos de VAB, aumentou de 43% para 47%, entre 2008 e 2016. Este aumento registou-se na quase totalidade das regiões, sendo as exceções Viseu-Dão-Lafões, Alto Tâmega e Beira Baixa. As regiões do Alentejo Litoral (72%), Ave (69%) e Aveiro (67%) mantêm-se como as regiões com maior peso dos setores transacionáveis. Nas regiões do Douro, Alto Tâmega, Beira Baixa e Baixo Alentejo o peso dos setores transacionáveis é inferior a 40% do VAB total.

19 O termo “hiperglobalização” foi usado por Subramanian e Kessler (2013) para caracterizar os desenvolvimentos do comércio internacional, nomeadamente a rápida expansão das grandes cadeias de valor globais.

20 Setores não transacionáveis: Eletricidade, gás vapor, água quente e fria e ar frio; captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição; construção; comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos; alojamento, restauração e similares; atividades de informação e de comunicação; atividades imobiliárias; educação; atividades de saúde humana e apoio social; atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas; outras atividades de serviços. Setores transacionáveis: agricultura etc.; indústrias extrativas; indústrias transformadoras; transportes e armazenagem; atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares; atividades administrativas e dos serviços de apoio.

Figura 5.9 Peso do VAB dos sectores transaccionáveis no VAB total, NUTS 3, 2008 e 2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do INE



SINCRONIZAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÓMICA DAS REGIÕES NUTS 3

Especializações regionais muito diversas podem resultar na dessincronização do ciclo económico em relação ao ciclo económico nacional. Essa dessincronização do ciclo económico poderá justificar a existência de políticas nacionais dirigidas a regiões específicas ou a existência de políticas locais que atuem no sentido de contrariarem os efeitos dos choques adversos, ou de beneficiarem dos choques positivos que as afetam.

Como vimos no capítulo 2 e na secção anterior, as regiões portuguesas têm estruturas setoriais muito diferentes, nomeadamente em termos do peso dos setores transacionáveis e não transacionáveis. Num país muito centralizado, em que a administração central, em 2016, representava cerca de 87% da despesa pública (ver capítulo 2) o impacto das políticas nacionais pode ser muito diferenciado se as regiões tiverem ciclos económicos dessincronizados com a economia nacional. Nesse caso haverá benefícios em desenhar políticas específicas para as regiões dessincronizadas — ver, por exemplo, Martin *et al.* (2016), que discute a adequação das políticas orçamental e monetária do Reino Unido às especificidades das diferentes regiões.

Na literatura de economia internacional é muito comum usar a correlação entre variáveis que representam o ciclo económico de vários países (por exemplo, taxas de crescimento do PIB) para testar se os diferentes países têm os seus ciclos económicos sincronizados — ver, por exemplo, Kose, Prasad e Terrones (2003). O mesmo procedimento pode ser adaptado às várias regiões dentro dum mesmo país, como fazemos aqui. Na **tabela 5.1** apresentamos as correlações entre a taxa de crescimento das regiões NUTS 3 e a taxa de crescimento da economia nacional (subtraindo o PIB da região ao PIB nacional no cálculo da correlação entre a região e a economia nacional), que nos informa como cada região está sincronizada com o resto do país.

Os dados, para o período 2000–2016, mostram que a taxa de crescimento das regiões de Leiria, da AML, de Coimbra e da AMP apresentam uma correlação com a taxa de crescimento nacional superior a 90%. Por outro lado, as regiões do Alentejo, Douro, Alto Tâmega, Alto Minho e Ave apresentam correlações inferiores a 80%. Estes dados mostram que existem regiões com um elevado nível de sincronização com a economia nacional e regiões com um baixo nível de sincronização com a economia nacional.

Tabela 5.1 Correlação entre a taxa de crescimento de cada região e o resto do país

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do Eurostat

Baixo Alentejo	0,54
Beira Baixa	0,55
Alentejo Litoral	0,56
Ave	0,69
Alto Minho	0,70
Alto Tâmega	0,72
Alentejo Central	0,73
Alto Alentejo	0,74
Douro	0,78
Lezíria do Tejo	0,84
Terras de Trás-os-Montes	0,84
Beiras e Serra da Estrela	0,84
Viseu-Dão-Lafões	0,85
Oeste	0,86
Médio Tejo	0,86
Região de Aveiro	0,88
Cávado	0,88
Tâmega e Sousa	0,90
AMP	0,91
Algarve	0,92
Região de Coimbra	0,92
AML	0,92
Região de Leiria	0,93

Os resultados destes exercícios devem alertar-nos para o facto de as políticas nacionais que favorecem regiões como a da AML poderem não ser as mais adequadas para as regiões cuja atividade económica se encontra “desligada” das regiões mais próximas da capital. Nesse caso, no desenho das políticas de promoção da competitividade e de desenvolvimento do país, que visem um crescimento promotor da coesão territorial, são necessárias políticas específicas e flexíveis, ou uma coordenação de políticas a diferentes níveis de decisão que garantam uma efetiva resposta aos problemas e desafios de cada região.

DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTAL E CRESCIMENTO ECONÓMICO

Até agora discutimos o endividamento da economia regional e a estrutura económica de cada uma das regiões como condições explicativas da retoma da economia portuguesa no seu todo, bem como da redução das desigualdades regionais que se verificavam em 2008. Analisámos também as variações exógenas às regiões que pudessem afetar o comportamento de ambas dimensões. No caso do endividamento destaca-se a relevância das variações na taxa de juro, e o consequente aumento do peso do serviço da dívida. No caso da estrutura económica, a ligação foi feita com as variações nas taxas de câmbio efetivas que podem afetar o comportamento das exportações em função da abertura a mercados externos.

Não obstante a importância destes dois fatores, de maneira a contribuir para a robustez da nossa análise, torna-se relevante incluir o papel das políticas regionais no crescimento económico. A análise à dimensão regional tanto do endividamento como da estrutura económica evidenciou a grandeza e a diversidade das diferenças regionais. Torna-se assim relevante compreender a capacidade de as regiões definirem políticas regionais de forma autónoma, de modo a acomodarem e minimizarem os choques externos produzidos por variações nas taxas de juro e de câmbio. Em grande medida, esta capacidade reside no nível de descentralização financeira em termos da repartição de fundos entre a administração central e local.

Como vimos no capítulo 3, Portugal apresenta um nível de descentralização financeira baixo em relação ao resto dos países da OCDE. É, aliás, um dos países com maior nível de centralização, sendo a administração local responsável por apenas cerca de 12% da despesa pública total. O desenho de repartição de recursos financeiros é passível de ser comparado entre países, mas a sua comparação entre regiões de um país é impraticável, uma vez que estão inseridas no mesmo contexto institucional. Uma forma de ultrapassar esta dificuldade é utilizando como indicador do nível de descentralização financeira o peso das receitas próprias nas receitas totais. Esta medida permite capturar a combinação de dois efeitos. Por um lado, as características económicas das regiões e, por outro lado, a sua ligação com as opções políticas desenvolvidas pelos atores políticos locais.

A dimensão das receitas próprias já foi analisada no capítulo 3, e, como se mostra na **figura 3.24**, o comportamento das receitas próprias apresenta dois momentos distintos: uma redução até 2011 e um período de recuperação até 2016, para níveis semelhantes ao registados antes

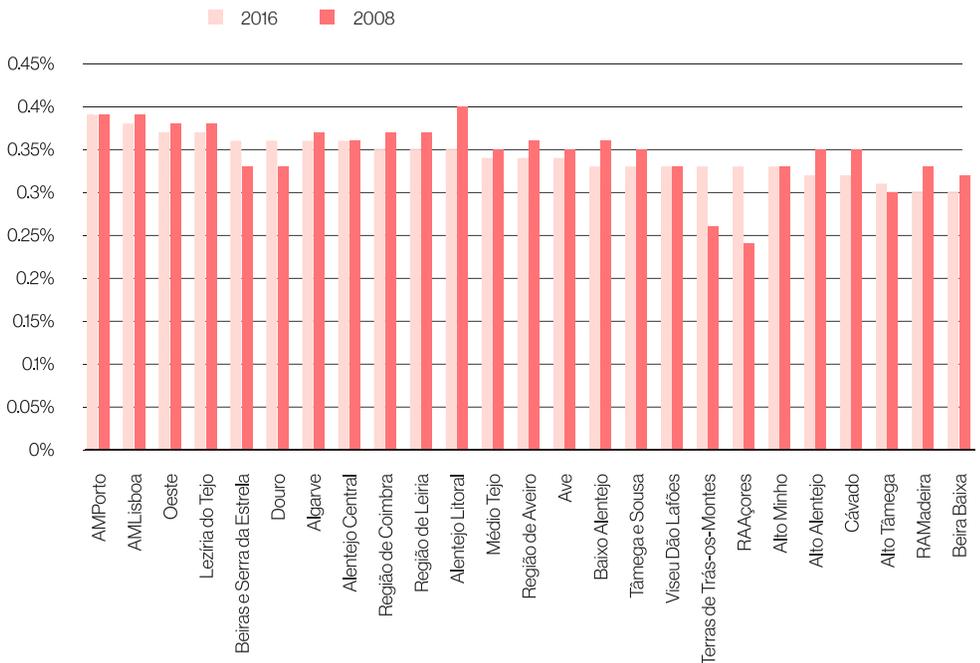
do período da crise. As receitas próprias resultam do somatório das receitas fiscais e receitas das vendas de bens e serviços. Assim, são determinadas pelas políticas locais, no âmbito do que se pode designar de espaço fiscal de cada um dos municípios. Em Portugal, esse espaço fiscal é constituído por quatro dimensões: i) definição de preço de bens e serviços produzidos pelas coletividades locais; ii) definição da taxa variável de IRS (entre 0% a 5%); iii) definição da taxa de IMI que incide sobre o valor patrimonial da propriedade (entre 0,3% a 0,45%); e iv) decisão de estabelecer a derrama que incide sobre os lucros das sociedades comerciais (até um máximo de 1,5%).

Aqueles parâmetros definem as opções de política fiscal dos municípios. Dado que as receitas com a venda de bens e serviços já foi discutida no capítulo 3, nas **figuras 3.11, 3.12 e 3.13** descrevemos as opções que têm vindo a ser tomadas pelos municípios no âmbito do IMI, do IRS e da derrama, respetivamente, comparando os dados de 2008 e de 2016.

A **figura 5.10** mostra que a opção média das regiões passou por uma redução das taxas de IMI. Apenas em quatro regiões (Douro, Beiras e Serra da Estrela, Terras de Trás-os-Montes, e Açores) houve um aumento da taxa de imposto que incide sobre o património.

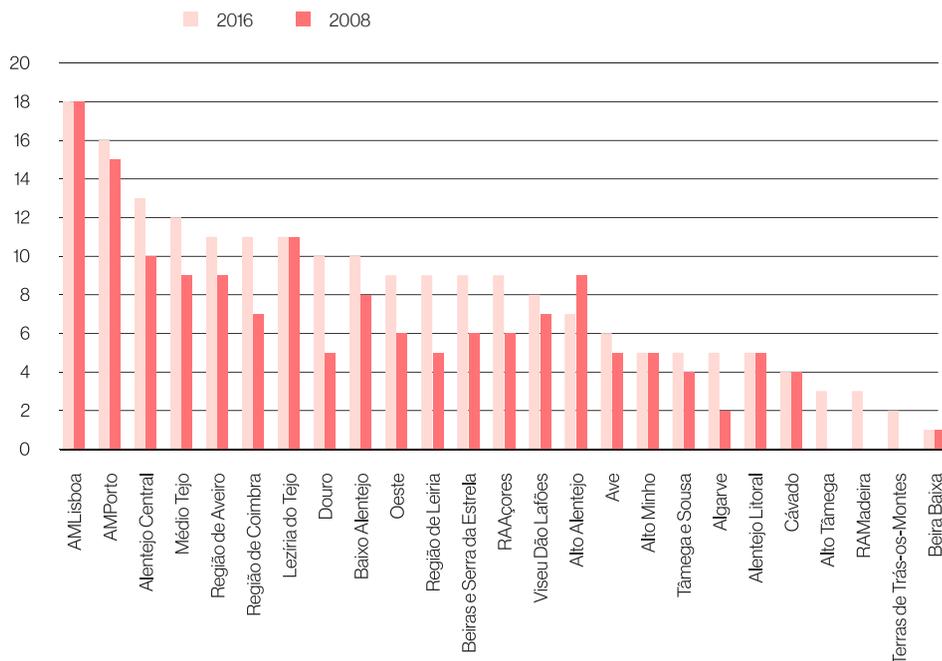
Figura 5.10 Taxa média do IMI, regiões NUTS 3, 2008–2016

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Autoridade Tributária e Aduaneira



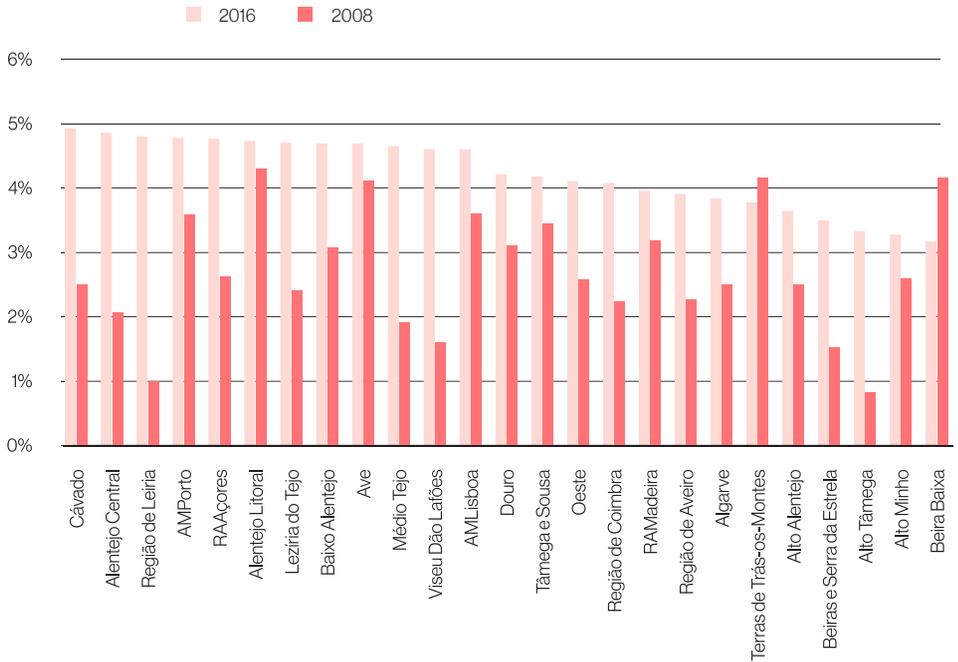
A **figura 5.11** representa o número de municípios que utilizam a derrama, mostrando um aumento em todas as regiões, com a exceção do Alto Alentejo.

Figura 5.11 Número de municípios que utilizam a derrama, regiões NUTS 3, 2008–2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Autoridade Tributária e Aduaneira



A **figura 5.12** mostra que todas as regiões NUTS 3, com a exceção das regiões de Terras de Trás-os-Montes, e da Beira Baixa, usaram a prerrogativa que lhes permite receber até 5% do IRS pago pelos residentes dos municípios. Em 2016, cerca de metade das regiões cobrou entre 4,5% e 5% de IRS aos residentes, enquanto que em 2008 o valor mais alto foi de 4,3% no Alentejo Litoral.

Figura 5.12 Taxa média do IRS, regiões NUTS 3, 2008–2016 Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da Autoridade Tributária e Aduaneira



Existem ainda outras receitas fiscais que, embora incidam sobre uma realidade regional, têm a componente da taxa fixada pela administração central, impedindo qualquer grau de liberdade e adequação local. São os casos do imposto municipal sobre transações — cuja taxa é fixada centralmente, variando somente em função do valor patrimonial do imóvel —, e do imposto único de circulação, que dependem das características dos veículos (cilindrada, emissões de CO₂, e antiguidade) e não da região.

Na análise econométrica na secção seguinte, assume-se que mais receitas próprias dos municípios fomentam a autonomia das regiões, o que, por sua vez, fomenta o seu desenvolvimento económico. A discussão em torno do desenho da repartição dos recursos financeiros entre os diferentes níveis de administração está relacionada, entre outros fatores, com as assimetrias regionais e com a qualidade da ação dos governos locais — ver, por exemplo, Kyriacou *et. al* (2017).

Maior autonomia financeira pode ter um impacto nas assimetrias regionais. Maior autonomia sinaliza a capacidade de os municípios gerarem financiamento próprio e não estarem dependentes das transferências da administração central para definir a sua estratégia de desenvolvimento. Mais autonomia proporciona maior capacidade de

decisão aos agentes políticos locais para desenhar opções políticas que melhor sirvam as suas coletividades. Da mesma forma, maior autonomia financeira pode potenciar uma melhoria na qualidade da governação local. Mais recursos, com maior complexidade de ação, requerem uma estrutura mais profissional com rotinas de gestão e controlo mais exigentes, o que também aumenta a fiabilidade e a transparência da gestão. Mais desenvolvimento local permite a criação de uma estrutura social com massa crítica mais bem preparada, mais informada e mais exigente para com a ação dos seus agentes políticos. Por sua vez, esta qualidade governativa potencia, por si só, maior confiança na governação, o que favorece a atratividade regional bem como a coesão entre os agentes económicos.

Na secção seguinte, estimamos um modelo de crescimento económico para o período da crise e ajustamento da economia portuguesa (2008–2016), que permitirá avaliar: a existência de convergência regional do PIB *per capita*; o efeito do endividamento da região e da taxa de juro nacional no crescimento económico; o efeito do grau de abertura das regiões ao exterior, medido pelo peso das exportações no PIB das regiões, e da taxa de câmbio real efetiva no crescimento económico; e o efeito das receitas próprias dos municípios pertencentes às regiões NUTS 3.

5.6. ASSIMETRIAS, CONVERGÊNCIA REGIONAL E AJUSTAMENTO NO PERÍODO 2008–2016: UMA ANÁLISE ECONOMETRICA

No capítulo 2 mostrámos que as regiões NUTS 3 tiveram desempenhos económicos muito diversos nas últimas décadas. Algumas regiões, como a AML e o Algarve, registaram uma quebra mais acentuada do PIB, durante a longa recessão que se registou entre 2008 e 2012, e regiões como o Centro e o Norte tiveram uma recuperação mais forte no período seguinte. Vimos também que a dispersão do rendimento das regiões NUTS 3, medida pelo coeficiente de variação, diminuiu 12% entre 2008 e 2015 — a maior redução naquele período na UE.

Nesta secção estimamos um modelo econométrico que explora os fatores determinantes da convergência observada nas regiões NUTS 3 na sequência da crise económica e financeira de 2008.

Como foi referido acima, numa economia muito endividada, as condições de financiamento, em particular os níveis das taxas de juro, têm um efeito muito significativo nas condições de investimento das empresas e no rendimento disponível das famílias. O forte aumento das taxas de juro, entre 2008 e 2012, condicionou as possibilidades de financiamento do investimento das empresas e o rendimento disponível das famílias. Da mesma forma, a redução das taxas de juro após 2012 melhorou as condições de financiamento do Estado, das empresas e das famílias. Na secção 3.1 mostrámos que o endividamento das empresas e das famílias se encontra distribuído pelas regiões NUTS 3 de forma muito desigual. Assim, é de esperar que as variações nas taxas de juro, que dependem em grande medida das decisões de política monetária do BCE, afetem as regiões portuguesas de forma também muito desigual, sendo de esperar que as regiões mais afetadas pela crise financeira sejam as regiões mais endividadas. No modelo econométrico que apresentaremos abaixo iremos testar essa hipótese.

Por outro lado, o regime de baixo crescimento da economia portuguesa tem sido atribuído a um peso excessivo dos setores não transacionáveis — ver, por exemplo, Bento (2009), Reis (2013) e Alexandre *et al.* (2016). Os setores não transacionáveis estão protegidos da concorrência internacional e caracterizam-se por beneficiarem de rendas e por apresentarem um menor potencial de crescimento da produtividade. A excessiva concentração de recursos nos setores não transacionáveis refletiu também as dificuldades de crescimento das exportações e de inserção nas grandes cadeias de valor globais. Apesar do fraco desempenho da economia portuguesa no século XXI há, como vimos no capítulo 2, sinais de transformações estruturais na economia portuguesa, visíveis, por exemplo, no aumento do peso das exportações no PIB. A taxa de câmbio real efetiva afeta a competitividade internacional da economia e afeta mais as regiões com maior grau de abertura ao comércio internacional, isto é, as regiões em que as exportações têm um maior peso no PIB. No modelo econométrico que apresentamos abaixo avaliaremos os efeitos do grau de abertura e das variações da taxa de câmbio no crescimento económico das regiões.

Dada a distribuição desigual do nível de endividamento e as diferentes estruturas produtivas regionais, é necessário que as políticas nacionais tenham mecanismos que permitam às regiões mais afetadas pelas variações nas taxas de juro e na taxa de câmbio amortecer os efeitos desses choques. A existência de instrumentos de política ao nível local para fazer face a esses choques, nomeadamente receitas próprias, poderão permitir também atenuar os seus efeitos negativos na economia e na coesão social. Avaliaremos a eficácia desse instrumento no modelo econométrico estimado. De forma a avaliarmos a relação entre descentralização e crescimento económico, nesta secção estimamos um modelo que avalia o impacto das receitas próprias da região na convergência.

Na análise econométrica são utilizados dados para as 23 regiões NUTS 3 de Portugal continental. A informação abarca o período compreendido entre 2008 e 2016. Todas as variáveis foram calculadas a preços de 2015, utilizando o índice de preços do consumidor harmonizado retirado do Eurostat. As variáveis relativas ao PIB *per capita* e emprego nacional e das regiões foram obtidas no INE. As variáveis relativas às finanças dos municípios — receitas próprias e totais municipais, endividamento municipal e investimento municipal — e formação bruta de capital fixo (FBCF) das empresas foram retiradas dos anuários estatísticos regionais do INE. A variável “taxa de investimento global” corresponde ao rácio do investimento municipal e das empresas no PIB das regiões NUTS 3. A **tabela 5.2** contém as principais estatísticas da informação utilizada para o ano inicial e final da análise.

Tabela 5.2 Estatística descritiva (análise de regressão)

Notas: PIB_{pc} está expresso em euros; todos os outros números estão expressos em percentagens. Em cada ano o número de observações é 23, correspondente ao número de regiões NUTS 3

	PIBpc	Var. PIBpc	InvRate	EmpRate	DebtRatio	ExportRatio	OwnRevRatio
2009							
Média	7 890,0	-0,4	11,8	-2,9	144,5	16,9	36,0
Desvio-padrão	15 018,3	4,2	2,3	1,2	22,3	10,8	13,4
Mínimo	1 139,7	-15,7	7,1	-4,7	105,6	1,2	18,9
Máximo	71 904,6	6,8	17,9	-0,3	186,1	44,5	68,5
2012							
Média	7 020,1	-5,6	7,4	-3,8	140,5	25,3	38,7
Desvio-padrão	13 130,0	2,5	2,3	2,0	20,6	14,0	13,4
Mínimo	1 009,9	-11,2	3,6	-6,6	101,8	2,0	24,2
Máximo	62 576,8	0,9	13,3	0,3	177,8	57,5	75,5
2016							
Média	7 638,1	3,0	7,9	1,5	111,1	30,8	45,1
Desvio-padrão	13 917,3	1,2	1,8	1,4	16,0	22,2	13,7
Máximo	1 050,8	0,2	5,0	-2,1	76,0	2,0	29,0
Máximo	66 118,8	4,9	12,0	4,6	134,6	107,1	77,6

O modelo econométrico estimado baseia-se nos modelos de convergência do PIB *per capita* na linha de Mankiw, Romer e Weil (1992) — ver equação 5.1. Como já referimos, a análise centra-se no período 2008–2016, t , o período de crise e recuperação da economia portuguesa. A unidade regional considerada são as 23 regiões NUTS 3 de Portugal continental, i . Na estimação são utilizados dados longitudinais para o PIB *per capita*, $PIB_{pc,i,t}$, a taxa de investimento, $InvRate_{i,t}$, e o emprego total da região, $Emprate_{i,t}$. De forma a avaliarmos o efeito do endividamento e das variações da taxa de juro no crescimento das regiões, incluímos como variável explicativa o rácio da dívida, $DeptRatio_{i,t}$, dado pelo rácio da soma da dívida das famílias, das empresas e dos municípios sobre o PIB da região, e a sua interação com a taxa de juro. O efeito do grau de abertura e das variações da taxa de câmbio é introduzido no modelo através do peso das exportações no PIB da região, $ExportRatio_{i,t}$. A relevância das políticas locais para enfrentar choques nacionais ou europeus, aliada às características económicas de cada região (riqueza da população, valorização do património imobiliário, bem como o lucro das empresas) são avaliadas através do rácio das receitas próprias nas receitas totais dos municípios, $OwnRevRatio_{i,t}$. O modelo considera ainda um fator específico para a região, μ_i , incluído como um efeito fixo nas regressões apresentadas adiante. As variáveis são consideradas na forma logarítmica. $\varepsilon_{i,t}$ é o termo de perturbação do tipo *i.i.d.*

Equação (5.1)

$$PIB_{i,t} = \alpha PIB_{i,t-1} + \beta_1 InvRate_{i,t-1} + \beta_2 \Delta Emprate_{i,t} \\ + \beta_3 DeptRatio_{i,t} + \beta_4 DeptRatio_{i,t} \times InRate_t + \beta_5 ExportRatio_{i,t} \\ + \beta_6 ExportRatio_{i,t} + ExRate_t + \beta_7 OwnRevRatio_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{i,t}$$

Os resultados da estimação do modelo são apresentados na **tabela 5.3**. Tendo em conta que a estimação da equação 5.1 assenta em dados longitudinais, começamos por avaliar a presença de efeitos específicos das regiões NUTS 3, μ_i . Com base num teste de significância conjunta, rejeitamos a hipótese de ausência desses efeitos. Assim, as estimativas apresentadas assentam em procedimentos de dados em painel, especificamente o estimador de efeitos fixos.²¹ Esta solução é uma das alternativas para lidar com a possível *endogeneidade* associada

21 A aplicação do teste de Hausman rejeita a consistência do estimador de efeitos aleatórios.

à presença de η_i na equação 5.1. Embora esse procedimento lide com essa fonte específica de *endogeneidade*, introduz uma outra forma de *endogeneidade*, ao criar uma covariância não nula entre a transformação de $PIB_{i,t-1}$ e a transformação de $\varepsilon_{i,t}$.²² Apesar desta solução econométrica produzir estimativas enviesadas, constitui um ponto de referência para a comparação do estimador apropriado discutido a seguir.

A **tabela 5.3**, no âmbito da estimação por efeitos fixos, reporta erros-padrão robustos a formas genéricas de heteroscedasticidade e autocorrelação existentes ao nível das NUTS 3. No caso dos primeiros quatro modelos, colunas M1 a M4, esta opção resulta, em primeiro lugar, do resultado do teste da hipótese nula de ausência de heteroscedasticidade, discutido em Greene (2017). A estatística χ^2 associada ao teste é de cerca de 1 048,85, o que nos leva a concluir a presença de heteroscedasticidade no contexto das nossas estimações. Em segundo lugar, o teste para a ausência de autocorrelação discutido em Wooldridge (2010) apresenta uma estatística de 25,73, o que aponta para a existência de autocorrelação.

Na última coluna da **tabela 5.3**, modelo M5, apresentamos as estimativas do modelo dinâmico para dados em painel definido na equação 5.1. Esta é uma solução apropriada para lidar com as questões de não resolvidas na estimação dos quatro primeiros modelos. Usamos especificamente o estimador “System-GMM” discutido em Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998).²³ Adicionalmente, aplicamos a correção da matriz de variâncias e covariâncias proposta por Windmeijer (2005), reportando, uma vez mais, erros-padrão robustos. Com exceção da taxa de juro e da taxa de câmbio, todas as variáveis são tratadas como endógenas (aquelas são tratadas como exógenas). Tendo em conta a dinâmica da variável dependente, bem como o número reduzido de períodos disponíveis na amostra, utilizamos como instrumentos do estimador GMM desfasamentos de 2 e 3 períodos para a equação em primeiras diferenças; para a equação em nível, é utilizado o desfasamento de um período das primeiras diferenças das variáveis endógenas. Adicionalmente, com o intuito de limitar o número de instrumentos, aplicamos a solução discutida em Roodman (2009), designada, de forma genérica, por contração da matriz de instrumentos (“collapse”). Finalmente, para garantir a comparabilidade das estimativas apresentadas nas colunas M1 a M4, por um lado, e na coluna M5, por outro, aplicamos a transformação ao parâmetro associado à variável dependente desfasada resultante das estimativas por “system-GMM”.

22 Para uma discussão detalhada, ver, por exemplo, o Capítulo 10 de Verbeek (2017). Uma discussão mais detalhada pode ser encontrada em Arellano (2003).

23 GMM: generalized method of moments (método dos momentos generalizado).

Tabela 5.3 Resultados das estimações

Nota: Os modelos M1 a M4 foram estimados por mínimos quadrados com efeitos fixos para as NUTS 3. O modelo M5 foi estimado por System-GMM. Erros-padrão robustos à presença de heteroscedasticidade e autocorrelação, "clustered" ao nível das NUTS 3 entre parêntesis. Níveis de significância: 1%, ***, 5%, **, 10%, *. A variável dependente é a variação do PIB real per capita. No caso do modelo M5 as estatísticas relevantes para a avaliação da validade do modelo são (p-valores entre parêntesis): AR(1) = -1,96 (0,05); AR(2) = -1,25 (0,22); teste de Hansen, ; foram utilizados um total de 21 instrumentos. Detalhes sobre a estimação do modelo M5 são discutidos no texto principal. Em todas as regressões foram utilizadas um total de 184 observações, correspondendo a 23 regiões NUTS 3 e 8 anos.

	M1	M2	M3	M4	M5
$\ln(\text{GDP}_{pc})_{it-1}$	-0,367*** (0,074)	-0,466*** (0,094)	-0,419*** (0,107)	-0,412*** (0,104)	-0,308*** (0,070)
$\ln(\text{InvRate})_{it-1}$	-0,001 (0,009)	0,049** (0,018)	0,019 (0,017)	0,019 (0,017)	-0,009 (0,010)
$\ln(\text{EmpRate})_{it}$	0,007*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,003** (0,001)	0,003** (0,001)	0,006*** (0,001)
$\ln(\text{DebtRatio})_{it}$		-0,284*** (0,042)	-0,146* (0,071)	-0,147* (0,072)	-0,062** (0,025)
$\ln(\text{DebtRatio})_{it} \times \text{IntRate}_i$		-0,021 (0,015)	-0,002*** (0,0003)	-0,002*** (0,0003)	-0,002*** (0,0002)
$\ln(\text{ExportRatio})_{it}$			0,089** (0,043)	0,080 (0,049)	0,211*** (0,061)
$\ln(\text{ExportRatio})_{it} \times \text{ExRate}_i$			-0,001** (0,0004)	-0,001* (0,0005)	-0,002*** (0,001)
$\ln(\text{OwnRevRatio})_{it}$				-0,011 (0,026)	0,086*** (0,028)
R ²	0,21	0,55	0,74	0,74	
RMSE	0,04	0,03	0,02	0,02	

5.6.3.

RESULTADOS EMPÍRICOS

Os resultados de todos os modelos estimados confirmam que no período que se seguiu à crise financeira internacional de 2008 se registou uma convergência do PIB *per capita* das regiões NUTS 3. O emprego tem, como esperado, um efeito positivo no crescimento económico. No entanto, os resultados do modelo M5, o estimador consistente, indicam que o investimento, ao contrário do que seria de esperar, não é significativo.

Em relação às hipóteses acima discutidas relativas ao impacto no crescimento económico das regiões, o modelo estimado conduziu aos seguintes resultados, em termos de efeitos de curto prazo:

- I) distribuição regional assimétrica do endividamento e da sua interação com a taxa de juro: um aumento de 10 pontos percentuais no rácio dívida/PIB regional está associado a uma quebra de 0,58% do PIB. O efeito do rácio dívida/PIB é amplificado por um aumento da taxa de juro, em um ponto percentual, resultando numa diminuição de 0,6% do PIB.
- II) diferenças regionais no grau de abertura ao comércio internacional e da sua interação com a taxa de câmbio: um aumento de 10 pontos percentuais no rácio exportações/PIB induz um aumento de 0,3% do PIB da região. Uma depreciação da taxa de câmbio real efetiva em um ponto acentua o efeito da abertura ao comércio internacional para 0,36%.
- III) relevância das políticas locais na acomodação de choques agregados, nacionais e internacionais, e na promoção de estratégias próprias de desenvolvimento: um aumento de 10 ponto percentuais no rácio das receitas próprias em relação às receitas totais da região corresponde a um aumento de 0,1% do PIB.

Os resultados dos modelos estimados corroboram a hipótese de que o endividamento foi uma restrição ao crescimento, isto é, que as regiões mais endividadas tiveram um pior desempenho no período 2008–2016. O efeito negativo do endividamento no crescimento económico das regiões foi aumentado pela deterioração das condições financeiras, medidas pela taxa de juro. Por outro lado, as regiões mais abertas ao exterior, com maior peso das exportações no PIB, cresceram mais e beneficiaram da depreciação da taxa de câmbio real efetiva nos anos da crise.

Finalmente, os resultados da estimação apresentados na coluna 5 (M5) da **tabela 5.3** mostram que uma maior autonomia das regiões em termos de receitas próprias tem um efeito positivo, e significativo, no crescimento económico. Este resultado sugere que a disponibilidade ao nível local e regional de recursos que permitam amortecer choques nacionais e internacionais, bem como a possibilidade de definir e implementar estratégias de desenvolvimento regional, pode favorecer o crescimento das regiões.

5.7.

CONCLUSÃO

O capítulo 2 mostrou que a crise financeira e económica iniciada em 2008 e o longo processo de ajustamento que se seguiu resultaram numa forte redução do PIB e na convergência do PIB *per capita* das regiões. Este resultado contrasta com o aumento das desigualdades regionais observado na maioria dos países da UE nos anos que se seguiram à crise financeira internacional e à crise do euro. De facto, a economia

portuguesa foi a economia da UE que registou a maior redução da desigualdade regional em termos de PIB *per capita*. Neste capítulo apresenta-se uma explicação para a convergência regional observada na economia portuguesa, no período 2008–2016, partindo das diferenças nas estruturas produtivas das regiões, do seu grau de endividamento, e da flexibilidade das regiões para implementarem políticas próprias com base na sua autonomia para gerarem recursos.

A crise da economia portuguesa foi uma crise de excesso de endividamento. Entre 1999 e 2008, Portugal foi o país da OCDE que menos cresceu e que mais se endividou. O enorme desequilíbrio acumulado refletiu-se num severo e longo processo de ajustamento. Neste capítulo, mostrou-se que o endividamento se encontra distribuído de forma muito desigual pelas regiões portuguesas, com a região da AML, em 2016, a concentrar 42% (44% em 2009) do crédito bancário total concedido às famílias e às empresas. Também o peso da dívida em percentagem do PIB das regiões é muito variável: em 2009, as regiões da AML e do Algarve tinham o rácio da dívida das empresas e das famílias em relação ao PIB mais elevado, respetivamente, 181% (134% em 2016) e 182% (121% em 2016). Por outro lado, em 2016, seis regiões apresentavam um rácio da dívida das empresas e das famílias em relação ao PIB inferior a 100%. Esta assimetria na distribuição regional do endividamento deverá ter impactos também assimétricos no desempenho económico das regiões.

O crescimento das exportações, desde 2010, e o conseqüente aumento do seu peso no PIB, foi o acontecimento mais saliente do processo de ajustamento da economia portuguesa, refletindo uma mudança na estrutura produtiva mais favorável aos setores transacionáveis. A desvalorização da taxa de câmbio real efetiva terá contribuído para o excelente desempenho das empresas exportadoras nos mercados internacionais. Neste contexto, será de esperar que as regiões com maior grau de abertura ao exterior, isto é, com um maior peso das exportações no PIB, tenham sofrido um maior impacto na sua atividade económica. De acordo com aquela medida, em 2016, as regiões com maior grau de abertura ao comércio internacional eram as regiões da Beira Baixa (107%), do Ave (61%), de Aveiro (51%) e do Alto Minho (51%). Estas regiões estão também mais expostas às variações na taxa de câmbio — também estas parcialmente determinadas pelas políticas europeias —, sendo de esperar que o seu impacto aumente com o grau de abertura ao comércio internacional.

Os elevados níveis de endividamento e a crescente importância das exportações tornaram as taxas de juro e as taxas de câmbio duas variáveis muito relevantes para o processo de ajustamento da economia portuguesa. No entanto, estas duas variáveis são determinadas pelas condições macroeconómicas do país e pelas políticas europeias, com destaque para o papel central do Banco Central Europeu (BCE). As dife-

renças regionais nos níveis de endividamento e no grau de abertura ao exterior e outras idiosincrasias regionais podem tornar inadequadas as políticas definidas centralmente. Sendo Portugal, como vimos no capítulo 3, um país com um elevado nível de centralização administrativa, as regiões têm ao seu dispor um montante de recursos muito limitado para fazerem face a choques externos e para desenvolverem estratégias de desenvolvimento próprias. É, por isso, importante avaliar os efeitos económicos das decisões orçamentais das entidades locais ou, em termos mais genéricos, da descentralização orçamental no desempenho económico das regiões.

Os modelos econométricos estimados neste capítulo avaliaram os efeitos no crescimento económico das regiões portuguesas, ao nível das NUTS 3, no período da crise financeira e económica e no período da recuperação (2008–2016): do endividamento e das variações das taxas de juro; do grau de abertura e da variação da taxa de câmbio; e da flexibilidade das regiões na utilização de receitas próprias. Os resultados dos modelos estimados corroboraram a hipótese de que o endividamento foi uma restrição ao crescimento, isto é, que as regiões mais endividadas tiveram um pior desempenho no período 2008–2016. O efeito negativo do endividamento no crescimento económico das regiões foi aumentado pela deterioração das condições financeiras, medidas pela taxa de juro. Por outro lado, as regiões mais abertas ao exterior, com maior peso das exportações no PIB, cresceram mais e beneficiaram da depreciação da taxa de câmbio real efetiva nos anos da crise. Finalmente, os resultados das estimações sugerem que uma maior autonomia das regiões em termos de utilização de receitas próprias contribuiu para o crescimento das regiões. Este resultado sugere que a disponibilidade ao nível local e regional de recursos que permitam amortecer choques nacionais e internacionais, bem como a possibilidade de definir e implementar estratégias de desenvolvimento regional, pode favorecer o crescimento das regiões.

6.

ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A (RE)ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

O Estado central português ganhou a sua atual dimensão e organização no pós-25 de abril de 1974. O alargamento das funções do Estado e da sua importância como agente de desenvolvimento tomou forma essencialmente em políticas definidas ao nível do Estado central. O aumento do peso do Estado, nomeadamente da despesa pública no PIB, teve lugar essencialmente através do crescimento da despesa do Estado central, que este teve grandes dificuldades em controlar, como o demonstram os três pedidos de assistência financeira a instituições internacionais nas últimas quatro décadas.

Numa época em que era necessário massificar o acesso da população aos vários níveis de ensino, universalizar o acesso ao sistema nacional de saúde e às prestações sociais, e dotar o território de grandes infraestruturas e serviços públicos, compreende-se a opção por uma elevada centralização das políticas do Estado. A melhoria nas condições de vida dos portugueses, os resultados alcançados na educação e na saúde, bem como ao nível das grandes infraestruturas nacionais, sugerem uma avaliação positiva da elevada centralização das políticas públicas. O sucesso da ação do Estado central parecia ser também confirmado, até ao final dos anos 90, pelo crescimento económico e pela convergência registada em relação aos países mais desenvolvidos da UE.

No entanto, a aceleração da inovação tecnológica e da globalização desde os anos 90 e a entrada na área do euro vieram alterar profundamente as condições de competitividade da economia. O comércio internacional ganhou importância sobretudo através do crescimento das grandes cadeias de valor global e Portugal não conseguiu recolher benefícios dessa mudança. As políticas no século XXI — conduzidas a partir de um Estado com um dos mais elevados níveis de centralização da OCDE — continuaram a seguir a mesma fórmula dos anos 80 e 90, favorecendo o crescimento dos setores não transacionáveis.

O século XXI marcou o início da mais longa estagnação da economia portuguesa dos últimos cem anos, resultando na interrupção de quatro décadas de convergência económica com os países da UE. Como vimos no capítulo anterior, a crise financeira internacional e a recuperação que se seguiu mostraram que o endividamento e as exportações foram dois importantes fatores determinantes do desempenho da economia portuguesa. As regiões mais endividadas (e.g., AML) foram as que tiveram recessões mais profundas e recuperações mais lentas. Por outro lado, as regiões com maior inserção na economia internacional foram as que se mostraram mais resilientes à crise e que registaram recuperações mais robustas.

Estes resultados vêm corroborar a tese de que as estratégias para um crescimento sustentado da economia portuguesa terão de assentar no crescimento das exportações e numa mais profunda integração na economia mundial. O sucesso destas estratégias passa por uma profunda alteração estrutural da economia portuguesa, que favoreça um maior crescimento dos setores transacionáveis. A reorganização do Estado português, nos seus diferentes níveis de atuação — central, regional e local — deve ser avaliada nesse contexto.

Assim, importa analisar as competências e atribuições das diversas entidades públicas relevantes para as decisões de investimento das empresas de forma a avaliar-se em que medida constituem ou não um entrave ao desenvolvimento de estratégias de aprofundamento da competitividade dos territórios.

Por exemplo, a análise dos fatores determinantes do investimento – ver, por exemplo, Alexandre *et al.* (2017) — atribui ao capital humano uma dimensão cada vez mais relevante para as decisões de investimento das empresas. As qualificações dos trabalhadores vão determinar o tipo de investimento e a capacidade de reestruturação do tecido económico e, por essa via, o potencial de crescimento de cada região. Assim, sendo essencial que as qualificações dos trabalhadores respondam às necessidades da economia, é necessário garantir uma articulação eficaz entre associações empresariais e municípios que identificam as necessidades de formação e os centros de emprego e o Ministério da Educação.

Na mesma linha, a ação das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, dos municípios, das associações empresariais, das agências locais de investimento, das instituições de ensino superior e centros de interface tecnológicos, das escolas de formação profissional e do ensino profissional nas escolas secundárias deve ter condições para uma estreita coordenação com os organismos centrais do Estado, cuja ação é decisiva para a eficácia da definição e implementação de uma estratégia de reforço da competitividade das regiões.

Uma maior eficácia na articulação entre entidades regionais e locais e as entidades do Estado central requer uma análise detalhada das competências e atribuições (definidas nas respetivas leis orgânicas) dos serviços com responsabilidade nas decisões relevantes para a competitividade dos territórios, bem como o seu nível de desconcentração no território nacional.

De seguida, tendo em conta os resultados da análise apresentada nos capítulos anteriores, apresentamos alguns exemplos de medidas de

políticas públicas que podem ser tomadas de forma a robustecer a competitividade e resiliência das regiões a choques económicos, contribuindo assim para um melhor desempenho da economia nacional em termos agregados.

AUMENTO DAS RECEITAS PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS

Os resultados deste estudo mostram que as receitas próprias dos municípios podem constituir um importante instrumento de política para o aumento da resiliência das regiões a choques externos e também para a implementação de estratégias regionais de desenvolvimento.

Propõem-se políticas que visem aumentar a descentralização orçamental em Portugal, via aumento das receitas próprias.

O aumento das receitas próprias requer a transferência da responsabilidade de receitas do governo central para a administração local, como sejam o aumento de impostos sobre o rendimento (IRC e IRS), compensados por reduções da coleta a nível central de forma a não aumentar a carga fiscal do país.

No âmbito do reforço das receitas próprias dos municípios urge atribuir a derrama municipal aos municípios que contribuem com os seus recursos para as atividades de empresas com sede noutros municípios, em particular em Lisboa.

POLÍTICAS REGIONAIS E COMPETITIVIDADE: AS QUALIFICAÇÕES

O crescimento da economia nacional, aproveitando o potencial das diferentes regiões, com fatores de competitividade específicos, requer políticas direcionadas às condições específicas das diferentes regiões.

As políticas direcionadas podem ser conduzidas nacionalmente e regionalmente. O envolvimento das entidades locais, públicas e privadas, é essencial dada a necessidade de respostas rápidas às exigências dos mercados internacionais, que mudam de forma cada vez mais acelerada.

Entre as condições de competitividade das regiões a melhorar destacam-se as dimensões da educação e da formação profissional.

Na educação, é essencial corrigir as graves desigualdades que persistem entre regiões, e que põem em causa a igualdade de oportunidades dos

cidadãos, no acesso e qualidade do pré-escolar e nas condições para o acesso ao ensino superior. Nesta dimensão ganha importância a qualidade do ensino, que se traduz nos resultados dos exames nacionais. Os municípios devem ter uma maior capacidade de influenciar/controlar a qualidade do ensino.

É também essencial dar recursos e condições aos municípios para promoverem a educação de adultos.

A oferta de ensino profissional nas escolas do sistema de ensino formal (Ministério da Educação) deve ser articulada com a oferta de ensino profissional oferecida pelos centros protocolados setoriais e com a oferta do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Devem ser estabelecidos canais de informação mais estreitos entre os serviços de emprego locais e o sistema sub-regional de ensino.

Na formação profissional é necessário um envolvimento maior das entidades locais, públicas e privadas, incluindo das associações empresariais, de forma a dar aos centros de formação uma maior flexibilidade na oferta de formações com maior potencial para melhorar a competitividades das regiões e as condições de empregabilidade e salariais dos trabalhadores.

A oferta pública de formação profissional não deve estar concentrada apenas na formação de jovens e de desempregados, mas ser também dirigida aos empregados em ocupações de baixa produtividade e baixos salários, com maior risco de automação.

Os serviços de emprego públicos deveriam ter maior autonomia a nível sub-regional, articulando a sua ação de acordo com o sistema regional de educação e formação (a criar e a desenvolver).

UMA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA MAIS EQUILIBRADA DAS EMPRESAS FORNECEDORAS DO ESTADO

A análise da distribuição geográfica das entidades públicas e das empresas fornecedoras do Estado mostra uma grande concentração na AML.

Dada a importância dos serviços públicos nas economias locais, nomeadamente através das compras públicas, é essencial deslocalizar e/ou desconcentrar serviços da administração central, que são responsáveis pela maior fatia da despesa em bens e serviços.

É também essencial rever o modelo de compras públicas, de forma a garantir maior igualdade entre empresas nacionais no fornecimento de bens e serviços ao Estado.

Devem ser avaliadas as barreiras à entrada de PME no “mercado da contratação pública”, nomeadamente no acesso às plataformas de contratação pública.

Estas propostas são fortalecidas pela confirmação apresentada neste estudo de que as entidades da administração local apresentam maior eficiência na aquisição de bens e serviços do que as entidades da administração central.

As entidades reguladoras deveriam estar situadas fora da capital, de forma a promover uma maior independência destas entidades face ao poder político e económico, promovendo dessa forma um melhor funcionamento dos mercados e uma maior competitividade da economia.

Elaborar plano a 10 anos para a deslocalização de Lisboa para outras cidades de todas as entidades reguladoras.

Esta medida deverá ser também aplicada a outras entidades como o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas ou a Provedoria de Justiça.

Qualquer nova instituição pública a ser criada deverá localizar-se fora de Lisboa. A localização na capital deverá ser suportada por um estudo.

ARTICULAÇÃO ENTRE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL: ATRAÇÃO DE IDE

A importância da atração de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) torna a Agência para o investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) uma instituição de grande importância para o desenvolvimento do país. É essencial que os projetos que procuram Portugal como destino possam localizar-se nas regiões que oferecem melhores condições de competitividade.

As regiões deveriam assim ter representantes num “conselho das regiões” da AICEP, de forma a garantir uma maior transparência e mais informação sobre as condições de competitividade da economia, e uma maior concorrência entre as regiões por esse tipo de investimento.

Poderiam ser definidos valores mínimos para o investimento e postos de trabalho que passariam por aquele órgão, com representantes regionais.

Reforçar a articulação entre AICEP e as agências de investimento local, como a InvestPorto e a InvestBraga.

DESENVOLVER O MERCADO DE CAPITALS NAS REGIÕES EXPORTADORAS

As conclusões deste trabalho sobre a importância do endividamento no desempenho económico das regiões refletem uma dimensão mais geral da importância das condições de financiamento da economia, em particular do financiamento do investimento das empresas.

É necessário acautelar as condições de financiamento das regiões, em particular das regiões com mais vocação exportadora, que mostraram ser na última década o motor da economia nacional, e que têm mais dificuldade em aceder aos mercados de capitais.

Neste contexto podem ser relevantes instituições como o IFD — Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A.

II.

ANEXOS

BIOGRAFIAS

FERNANDO ALEXANDRE

Doutorado em Economia pela Universidade de Londres – Birkbeck College. Professor Associado da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, consultor da Fundação Francisco Manuel dos Santos e membro do Conselho Consultivo do Conselho para a Produtividade e membro do Conselho Fiscal da Casa de Investimentos S.A. Foi Presidente do conselho de administração da SBS STARTUPBRAGA – Investimentos em Startups, S.A., Pró-Reitor da Universidade do Minho e Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna. Publicou diversos artigos em revistas científicas internacionais e foi coordenador e é autor de quatro livros sobre a economia portuguesa. Realizou atividades de consultoria para o Tribunal de Contas, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social, a Fundação Calouste Gulbenkian, Microsoft Portugal, e a Associação Portuguesa de Seguradores. É membro permanente do programa Tudo é Economia da RTP3.

JOÃO CEREJEIRA

Professor Auxiliar da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e investigador integrado do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho (NIPE). Concluiu o seu doutoramento em Economia no Instituto Universitário Europeu (Florença). As suas áreas de investigação são Economia do Trabalho e da Educação, nomeadamente no estudo dos retornos sociais da educação, da relação entre educação e transições no mercado de trabalho, e avaliação do impacto das alterações do salário mínimo no mercado de trabalho. Publicou artigos em revistas científicas nacionais e internacionais, bem como cinco livros e capítulos de livros.

MIGUEL PORTELA

Professor Associado da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Doutorado em Economia pela Universidade de Amsterdão. É diretor do programa de Doutoramento em Economia da Universidade do Minho e foi Vice-Presidente da Escola de Economia e Gestão. É, igualmente, afiliado do NIPE, do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES) e do Instituto para o Estudo do Trabalho (IZA) de Bona. Os seus interesses de investigação centram-se nas áreas de Economia do Trabalho e da Educação e Econometria Aplicada. Tem diversos artigos científicos publicados em revistas de referência, incluindo *Econometrica*, *Scandinavian Journal of Economics* e *Regional Studies*. É consultor do Banco de Portugal.

MIGUEL RODRIGUES

Professor Auxiliar da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Doutorado em Ciências da Administração pela Universidade do Minho. É diretor do Centro de Investigação em Ciência Política. É membro do conselho editorial do *Journal of Urban Affairs*. As suas áreas de investigação são a organização de serviços públicos, gestão de parcerias público-privadas e qualidade da democracia. Tem diversos artigos científicos publicados em revistas académicas, tais como: *Public Choice*, *Local Government Studies*, e *International Review of Administrative Sciences*.

HÉLDER COSTA

Licenciado e Mestre em Economia pela Universidade do Minho (UM). Entre 2016 e 2017 exerceu funções de assessoria na Reitoria da UM. É doutorando em Economia na UM.

REFERÊNCIAS

- Autor, David, David Dorn e Gordon H. Hanson (2013). The Geography of Trade and Technology Shocks in the United States. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 103 (3), pp. 220–225.
- Aguiar-Conraria, Luís e Maria Joana Soares (2011). “Business cycle synchronization and the Euro: a wavelet analysis.” *Journal of Macroeconomics*, 33(3), pp. 477–489.
- Alexandre, Fernando, Pedro Bação, João Cerejeira e Miguel Portela (2017). “Exchange rates, employment and labour market rigidity.” *The World Economy*, 40(5), pp. 993–1011.
- Alexandre, Fernando (Coordenador), P. Bação, M. Portela, J. Cerejeira, A. Martins, C. Carreira (2017). *Investimento Empresarial e o Crescimento da Economia Portuguesa*. Prefácio de Isabel Mota. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Alexandre, Fernando, Aguiar-Conraria, Luís, Bação, Pedro e Miguel Portela (2017). *Poupança e Financiamento da Economia Portuguesa*. Imprensa Nacional-Casa da Moeda e Associação Portuguesa de Seguradores.
- Alexandre, Fernando, Aguiar-Conraria, Luís e Pedro Bação (2016). *Crise e Castigo — Os Desequilíbrios e o Resgate da Economia Portuguesa*. Prefácio de José Manuel Durão Barroso. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Alexandre, Fernando, Luís Aguiar-Conraria e Pedro Bação (2016). *Crise e Castigo — Os desequilíbrios e o resgate da economia portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Alexandre, Fernando e Pedro Bação (2014). Portugal before and after the European Union: Facts on Nontradables. In J. C. Lopes, J. Santo, M. St. Aubyn e S. Santos (Coord.), *Estudos de Homenagem a João Ferreira do Amaral*, 2013, Almedina.
- Alexandre, Fernando, Pedro Bação, João Cerejeira e Miguel Portela (2011). “Employment and Exchange Rates: The Role of Openness and Technology.” *Open Economies Review*, 22(5), pp. 969–984.
- Amaral, João Ferreira (2006). “O impacto económico da integração de Portugal na Europa.” *Nação & Defesa*, 115(3), pp. 113–128.
- Andersen, Asger Lau, Charlotte Duus e Thais Laerkholm Jensen (2014). “Household debt and consumption during the financial crisis: Evidence from Danish micro data,” Danmarks Nationalbank Working Papers 2014–89.
- Arellano, Manuel (2003). *Panel data econometrics*. Oxford University Press.
- Arellano, Manuel e Stephen Bond (1991). “Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations.” *The Review of Economic Studies*, 58(2), pp. 277–297.
- Arellano, Manuel e Olympia Bover (1995). “Another look at the instrumental variable estimation of error-components models.” *Journal of Econometrics*, 68(1), pp. 29–51.
- Baldwin, Richard, Thorsten Beck, Agnès Bénassy-Quéré, Olivier Blanchard, Giancarlo Corsetti, Paul de Grauwe, Wouter den Haan, Francesco Giavazzi, Daniel Gros, Sebneem Kalemli-Ozcan, Stefano Micossi, Elias Papaioannou, Paolo Pesenti, Christopher Pissarides, Guido Tabellini e Beatrice Weder di Mauro (2015). “Rebooting the eurozone: Agreeing a Crisis narrative.” Centre for Economic Policy Research, *Policy Insight*, 85.

- Barbosa, António Pinto, António Barreto, António Nogueira Leite, Maria João Rosa, Marta Abreu, Miguel Gouveia, Miguel St Aubyn, Nuno Alves e Vítor Gaspar (1998). *O Impacto do Euro na Economia Portuguesa*. Ministério das Finanças e Publicações Dom Quixote.
- Bento, Vítor (2009). *Perceber a Crise para Encontrar o Caminho*. Bnomics.
- Bernanke, Ben S. & Gertler, Mark & Gilchrist, Simon (1999). "The financial accelerator in a quantitative business cycle framework," Handbook of Macroeconomics, edition 1, volume 1, chapter 21, pages 1341-1393 Elsevier.
- Blundell, Richard e Stephen Bond (1998). "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models." *Journal of Econometrics*, 87(1), pp. 115-143.
- Bunn, Philip e May Rostom (2014). "Household debt and spending." *Bank of England Quarterly Bulletin*, Q3, pp. 304-315.
- Catalão, Miranda, Joaquim Miranda Sarmiento e Carlos Cruz (2018), Descentralização e eficiência nas compras públicas, *mimeo*.
- DGAL (2011). Estudo-Piloto, Comunidades Intermunicipais – Modelos de Competências, de Financiamento, de Governação, de Gestão e de Transferência de Recursos. Direcção Geral da Administração Local, Lisboa.
- Delgado, Ana P. e Isabel M. Godinho (2010). Medidas de Localização das Actividades e de Especialização Regional. In *Compêndio de Economia Regional*, Vol. II, Príncípa Editora.
- Fazzari, S., Hubbard, R. and Petersen, B. (1988). Financing constraints and corporate investment. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 141-206.
- Figueiredo, Hugo, Miguel Portela, Carla Sá, João Cerejeira, André Almeida and Diogo Lourenço (2017). *Benefícios do Ensino Superior*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Flor, Michael A., and Torben Klarl (2017). On the cyclicity of regional house prices: New evidence for US metropolitan statistical areas. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 77 (1), pp. 134-156.
- Fratesi, Ugo, e Andrés Rodríguez-Pose (2016). The crisis and regional employment in Europe: what role for sheltered economies? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9 (1), pp. 33-57.
- Ganong, Peter e Daniel Shoag. Why has regional income convergence in the US declined? *Journal of Urban Economics*, 102(1), pp. 76-90.
- Glaeser, Edward (2011). *The Triumph of the City — How Urban Spaces Make Us Human*. Pan Books.
- Grandia, Jolien and Joanne Meehan (2017). Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management*, 30 (4), pp. 302-309.
- Greene, W. H., 2017. *Econometric analysis*. 8ª Ed., Pearson.
- Hendrick, R. M., Hendrick, R. M., Jimenez, B. S., Jimenez, B. S., Lal, K., & Lal, K. (2011). Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending? *Urban Affairs Review*, 47(4), 467-510. <http://doi.org/10.1177/1078087411400379>.
- Imbs, Jean (2004). Trade, Finance, Specialization, and Synchronization. *The Review of Economics and Statistics*, 86(3), pp. 723-734.
- Iammarino, Simona, Andrés Rodríguez-Pose e Michael Storper (2018). Regional Inequality in Europe: Evidence, theory and policy. Discussion Paper DP12841. Centre for Economic Policy Research, London.

- Klein, Michael K., Scott Schuh e Robert Triest (2003). "Job creation, job destruction, and the real exchange rate." *Journal of International Economics*, 59(2), pp. 239–265.
- Kose, M. Ayhan, Eswar S. Prasad e Marco E. Terrones (2003). How does globalization affect the synchronization of business cycles? *American Economic Review*, 93(2), pp. 57-62.
- Kyriacou, Andreas P., Leonel Muinelo-Gallo e Oriol Roca-Sagalés (2013). "Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance." *Papers in Regional Science*, 94(1), pp. 89–107.
- Mankiw, N.Gregory, David Romer e David N. Weil (1992). "A contribution to the empirics of economic growth." *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), pp. 407–437.
- Martin, Ron, Andy Pike, Peter Tyler e Ben Gardiner (2016). Spatially Rebalancing the UK economy: towards a new policy model? *Regional Studies*, 50 (2), pp. 342–357.
- Martinez Vazquez, Jorge, Santiago Lago Peñas e Agnese Sacchi (2016). "The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey." *Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095–1129.
- Mateus, Augusto (2015). *Três Décadas de Portugal Europeu — Balanço e perspetivas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mian, Atif and Amir Sufi (2014). *House of Debt — How they (and You) Caused the Great Recession, and How we Can Prevent it From Happening Again*. Chicago University Press.
- Mian, Atif and Amir Sufi (2016). Who bears the cost of recessions? The role of house prices and household debt. National Bureau of Economic Research, Working Paper 22256.
- Minns, Chris e Joan Rosès (2018). "Power to the Periphery? The failure of Regional Convergence in Canada, 1890–2006." Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 12803.
- Mion, Giordano, Luca Opromolla e Alessandro Sforza (2016). *The Diffusion of Knowledge via Managers' Mobility*. CEPR DP 11706.
- Moretti, Enrico (2013). *The New Geography of Jobs*. Mariner Books.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.
- Nucci, Francesco e Alberto Franco Pozzolo (2010). "The exchange rate, employment and hours: What firm-level data say." *Journal of International Economics*, 82(2), pp. 112–123.
- Oates, Wallace E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120–1149.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD.
- Palenzuela, D. R., and Dees, S. (eds) (2016). Savings and investment behaviour in the euro area. *ECB Occasional Papers Series No. 167*.
- Reinhart, Carmen and Kenneth Rogoff (2009). *This Time is Different — Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Reis, Hugo (2015). Determinantes da desigualdade no desempenho escolar em países da OCDE, in Luís Catela Nunes (Org.) "A Escola e o desempenho dos alunos", Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa: 14–70.
- Reis, Ricardo (2009). "The Portuguese Slump and Crash and the Euro Crisis." *Brookings Papers on Economic Activity*, 44(1), pp. 143–210.
- Rogoff, Kenneth (2016). Debt supercycle, not secular stagnation. *In Process and Confusion — The State of Macroeconomic Policy*. The MIT Press.

Roodman, David (2009). "How to do xtabond2: An introduction to difference and System GMM in Stata." *Stata Journal*, 9(1), pp. 86–136.

Saastamoinen, Jani, Helen Reijonen e Timo Tammi (2018). Should SMEs pursue public procurement to improve innovative performance? *Technovation*, 69(1), pp. 2–14.

Subramanian, Arvind e Martin Kessler (2013) The Hyperglobalization of Trade and its Future. Peterson Institute for International Economics, Working Paper No. 13–6, 66 Pages Posted: 25 Jul 2013.

Sufi, Amir (2015). Out of Many, One? Household Debt, Redistribution and Monetary Policy during the Economic Slump. Andrew Crockett Memorial Lecture.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416–424.

Treisman, D. (2006). Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development and Political Institutions. *Commonwealth and Comparative Politics*, 44(3), pp. 289–325. <http://doi.org/10.1080/14662040600996991>

Veiga, Linda (2014). Descentralização Orçamental: Questões de Autonomia e Responsabilidade. *In Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian.

Verbeek, Marno (2017). *A guide to modern econometrics*. 5ª Ed., John Wiley & Sons.

Wasylenko, M. (1987). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Budgeting & Finance*, 7(4), pp. 57–71. <http://doi.org/10.1111/1540-5850.00764>.

Windmeijer, Frank (2005). "A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators." *Journal of econometrics*, 126(1), pp. 25–51.

Wooldridge, Jeffrey M., (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. 2ª Ed., MIT Press.

Edição
Associação Comercial do Porto

1ª edição
Porto, 2019

Coordenação editorial
Álvaro Costa

Projecto gráfico
Ana Resende

Paginação e edição de desenhos
Ana Resende
Diogo Rapazote

Impressão e acabamentos
Gráfica Maiadouro

Agradecimentos
Stijn Simoens (Datylon)

Depósito legal
456 708/19

ISBN
978-972-96580-7-5

© Associação Comercial do Porto