

**Projeto de Lei n.º 377/XIV/1.ª (PSD)**

**Suspende os artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, por forma a dotar as Regiões Autónomas de todos os meios financeiros possíveis para fazer face aos efeitos da pandemia da doença COVID-19**

Data de admissão: 14 de maio de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

**Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Consultas e contributos**

**V. Avaliação prévia de impacto**

**Elaborado por:** Lia Negrão (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP), Ângela Dionísio (DAC)

**Data:** 28/05/2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A iniciativa em apreço pretende suspender a aplicação dos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas com o propósito de dotar as regiões autónomas de todos os meios financeiros possíveis para fazer face aos efeitos da crise pandémica.

Com efeito, para além de todas as medidas e apoios diretos de âmbito nacional, os proponentes consideram essencial que os governos regionais disponham de “todos os meios financeiros possíveis, disponíveis e imediatos para acudir às suas populações e às empresas insulares, severamente afetadas pela suspensão de toda a atividade”.

Da exposição de motivos, extraem-se os seguintes fundamentos desta iniciativa:

- A atual crise de saúde pública conduziu à suspensão da atividade de parte substancial do tecido empresarial, incidindo particularmente em sectores críticos para as regiões autónomas como é o caso da atividade turística, da agricultura, das pescas e de outros serviços conexos;
- A crise nestes sectores, que empregam uma percentagem muito significativa da população ativa das regiões autónomas, fez agravar o risco de insolvência, de desemprego e pobreza.
- Salienta-se ainda que a situação insular e ultraperiférica das regiões autónomas, a dimensão e as características da sua economia, profundamente dependente do exterior, bem como a exiguidade do seu mercado interno, potenciam os impactos os negativos desta crise, prevendo-se que sejam ainda mais devastadores do que aqueles que são esperados no continente.
- Face ao contexto descrito, os autores deste projeto de lei invocam a necessidade de um crésimo de meios financeiros, imprescindível “para fazer face aos impactos desta pandemia nas frágeis e dependentes economias regionais,

nomeadamente através do recurso a novo endividamento com recurso aos mercados financeiros nacionais e internacionais”. Porém, o previsível agravamento da dívida regional, violaria os citados artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, podendo conduzir às sanções previstas no artigo 45.º da mesma lei.

Sustentam, assim, que a suspensão daqueles artigos viabilizará a adoção das medidas adequadas para responder aos efeitos negativos da atual crise covid-19, na medida em que libertará os executivos regionais dos atuais constrangimentos orçamentais impostos pela Lei da Finanças Regionais no que se refere, nomeadamente, à regra do equilíbrio orçamental e aos limites de endividamento <sup>1</sup>, matéria que será objeto de desenvolvimento no próximo ponto desta Nota Técnica.

Importa, ainda, sublinhar que foi recentemente aprovado regime semelhante, embora mais restritivo, para as autarquias locais. Com efeito, a [Lei n.º 4-B/2020, de 19 de março](#), aprova um regime excecional, que vem excecionar as despesas diretamente relacionadas com o combate ao surto de covid-19 dos limites do endividamento das autarquias.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#), que aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, tem por objeto, definido nos termos do seu artigo 1.º (Objeto), “...a definição dos meios de que dispõem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira para a concretização da autonomia financeira...” consagrada na [Constituição da República Portuguesa \(CRP\)](#)<sup>2</sup>, nos estatutos político-administrativos das respetivas Regiões Autónomas ([Açores](#) e [Madeira](#)), da [Lei de Enquadramento Orçamental](#), na Lei

---

<sup>1</sup> Sem se especificar, porém, o horizonte temporal da medida.

<sup>2</sup> Relativamente aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, definidos no [artigo 231.º](#) (Órgãos de governo próprio das regiões autónomas), da CPR, sendo de relevar que a autonomia das regiões autónomas desenvolve-se, para efeitos da matéria em apreço na presente iniciativa legislativa no respeito pelos princípios da legalidade, da autonomia financeira regional, da estabilidade orçamental e da estabilidade das relações financeiras.

das Finanças das Regiões Autónomas, e demais legislação complementar, verificando atualmente a seguinte [versão consolidada](#). O presente diploma procedeu à revogação da [Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro](#), que “aprova a “Lei das Finanças das Regiões Autónomas, revogando a [Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro](#)”<sup>3</sup>, e o artigo 20.º (“Suspensão e reposição de vigência”) da [Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho](#)<sup>4</sup>.

Relativamente à temática em apreço, decorrente da presente iniciativa legislativa, cumpre relevar o princípio da autonomia financeira das regiões autónomas, constante do [artigo 5.º](#) do diploma, sendo a mesma traduzida “...na existência de património e finanças próprios e reflete-se na autonomia patrimonial, orçamental e de tesouraria”, sendo que a mesma visa adicionalmente “...garantir aos órgãos próprios das regiões autónomas a capacidade de gestão dos meios necessários à prossecução das suas atribuições.”

O desenvolvimento da autonomia financeira ora enunciada deve decorrer num quadro de estabilidade orçamental, conforme resulta do princípio de estabilidade orçamental constante no [artigo 6.º](#) do diploma, o que “...pressupõe uma situação de equilíbrio orçamental e de sustentabilidade financeira das regiões, incluindo as responsabilidades contingentes por elas assumidas”, sendo de relevar a obrigação relativa à não assunção de compromissos por parte das regiões autónomas que possam colocar em causa a estabilidade orçamental.

Em função do contexto pandémico e da temática inserida no quadro da presente iniciativa legislativa, cumpre também fazer referência ao princípio da solidariedade nacional, nos termos do [artigo 8.º](#), n.º 5, onde consta que “...a solidariedade vincula também o Estado para com as regiões autónomas em situações imprevistas resultantes de catástrofes naturais e para as quais estas não disponham de meios financeiros, visando, designadamente, ações de reconstrução e recuperação de infraestruturas e atividades económicas e sociais, bem como o apoio às respetivas populações afetadas.”

---

<sup>3</sup> “Lei das Finanças das Regiões Autónomas.”

<sup>4</sup> “Fixa os meios que asseguram o financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na Região Autónoma da Madeira na sequência da intempérie de Fevereiro de 2010.”

Em função do disposto, o n.º 7 do artigo refere que a solidariedade regional para com o Estado se traduz numa vinculação das regiões autónomas à prossecução dos objetivos orçamentais definidos no quadro da lei de enquadramento orçamental<sup>5</sup>.

Nos termos do princípio do controlo, conforme disposto nos termos do [artigo 13.º](#), o mesmo refere que a “autonomia financeira das regiões autónomas está sujeita aos controlos administrativo, jurisdicional e político, nos termos da Constituição, do Estatuto Político-Administrativo de cada uma das regiões autónomas e da lei de enquadramento orçamental”. Importa adicionalmente referir o papel do Conselho de acompanhamento das Políticas Financeiras, previsto nos termos do [artigo 15.º](#), nomeadamente ao nível das seguintes competências:

- Relativamente à alínea e), no que respeita à análise das “...necessidades de financiamento e da política de endividamento regional e a sua coordenação com os objetivos da política financeira nacional, sem prejuízo da autonomia financeira das regiões autonomias”;
- Relativamente à alínea h), no que respeita à emissão de “...pareceres estipulados no n.º 3 do [artigo 40.º](#) e no n.º 3 do [artigo 51.º](#)”.

Os termos a observar relativamente ao equilíbrio orçamental decorrem do [artigo 16.º](#) do diploma, sendo de relevar os seguintes elementos:

- A previsão orçamental das receitas das administrações públicas das regiões autónomas necessárias para a cobertura da totalidade das despesas;

---

<sup>5</sup> Embora o diploma se refira expressamente à [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), notamos que que já se encontra em vigor, desde abril de 2020, a nova Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, com exceção dos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 33.º que não se aplicam no ano de 2020, conforme dispõe a Lei 9-A/2020, de 17 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de processo orçamental, na sequência da pandemia da doença COVID -19.

- A observância de uma receita corrente líquida cobrada que seja, pelo menos, e em termos médios, igual à despesa corrente acrescida das amortizações média de empréstimos, a verificar no horizonte temporal do mandato do Governo Regional;
- O resultado do apuramento do saldo corrente deduzido da amortização não pode verificar, em qualquer um dos anos, um valor negativo superior a 5% da receita corrente líquida cobrada;
- Em função da decorrência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira, a [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), que aprova o Orçamento de Estado para 2014, veio definir, nos termos do seu artigo 142.<sup>o6</sup> que “...atenta a submissão da Região Autónoma da Madeira do PAEF, fica suspensa, em 2014, a aplicação do disposto no nos artigos 16.<sup>o</sup> e 40.<sup>o</sup> da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro”, tendo essa suspensão sido estendida em 2015, em função do disposto no artigo 143.<sup>o7</sup> do [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#), que aprova o Orçamento de Estado para 2015. Os termos desta suspensão decorrem das situações de desequilíbrio financeiro e cuja formalização da assistência económica e financeira se enquadra nos artigos [46.<sup>o</sup>](#) e [47.<sup>o</sup>](#) desta lei orgânica.

Para efeitos da matéria em apreço, importa relevar os termos constantes no [Título III](#) do diploma, referente às temáticas de dívida pública regional, procedimento de deteção de desvios e assunção de compromissos, nomeadamente ao nível dos seguintes artigos:

- [Artigo 37.<sup>o</sup>](#), relativo à definição das possibilidades e dos termos em que as Regiões Autónomas podem contrair empréstimos públicos;
- [Artigo 40.<sup>o</sup>](#), relativamente à definição dos limites da dívida regional, com especial relevo para o seu n.º 2, onde refere que os limites definidos no n.º 1 podem ser ultrapassados “...quando esteja em causa a contração de empréstimos

---

<sup>6</sup> “Aplicação da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, à Região Autónoma da Madeira.”

<sup>7</sup> “Aplicação da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, à Região Autónoma da Madeira.”

destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais”;

- [Artigo 45.º](#), relativamente às sanções por violação dos limites à dívida regional total, aplicável quando se verifica a violação do disposto nos artigos 16.º e 40.º, nomeadamente ao nível das retenções nas transferências do Estado que lhe sejam devidas nos anos subsequentes.

## II. Enquadramento parlamentar

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Com algum grau de conexão com a presente iniciativa, encontra-se pendente, para apreciação na generalidade, a [Proposta de Lei n.º 378/XIV/1.ª \(GOV\)](#) –“Remissão à Região Autónoma da Madeira do pagamento dos encargos decorrentes do empréstimo PAEF, por forma a dotar a Região de todos os meios financeiros possíveis para fazer face aos efeitos da pandemia da doença COVID-19”

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Destaca-se a já mencionada Lei n.º 4-B/2020, de 19 de março, que estabelece um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e procede à segunda alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, cujo texto tem origem na [Proposta de Lei n.º 20/XIV/1.ª \(GOV\)](#) e no [Projeto de Lei n.º 292/XIV/1.ª \(PCP\)](#), aprovado por unanimidade.

## III. Apreciação dos requisitos formais

---

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por sete Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR – o projeto de lei define concretamente sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

Em conformidade com o já referido em sede de admissibilidade, ressalve-se apenas que, ao suspender a vigência de normas relativas ao equilíbrio orçamental e aos limites à dívida regional<sup>8</sup> das Regiões Autónomas, a presente iniciativa parece envolver encargos orçamentais.

Tal circunstância, associada à entrada em vigor da iniciativa *no dia seguinte ao da sua publicação* (artigo 3.º do projeto de lei) poderá resultar, no ano económico em curso,

---

<sup>8</sup> Cfr. o artigo 1.º do projeto de lei, que suspende a vigência dos artigos 16.º (*Equilíbrio orçamental*) e 40.º (*Limites à dívida regional*) da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

num possível aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado.

Deste modo, e pese embora o facto de a presente iniciativa se destinar a vigorar por um período de tempo limitado, i.e., até 31 de dezembro de 2021 (de acordo com o mesmo artigo 3.º), deve assinalar-se que as medidas por si propostas poderão contender com o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do RAR, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo.

Não obstante, as iniciativas apresentadas no âmbito do combate à pandemia causada pela doença Covid-19 em que esta questão se coloca têm sido admitidas. Aliás, refira-se que a admissibilidade de iniciativas em possível desconformidade com a «lei-travão» foi assunto recentemente discutido em Conferência de Líderes, tendo ficado estabelecido que a avaliação sobre o respeito pelos limites orçamentais não impede a admissão e discussão das iniciativas, uma vez que tais questões poderão ser ultrapassadas até à aprovação das iniciativas, em votação final global.<sup>9</sup>

Refira-se ainda que, por força do disposto na alínea t) do artigo 164.º da Constituição, a matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei – finanças das regiões autónomas – se enquadra no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República.

Em caso de aprovação e promulgação, a presente iniciativa revestirá a forma de lei orgânica, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição.

As leis orgânicas carecem «*de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções*», de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do RAR estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Deve também ser tido em conta o disposto no n.º 5 do artigo 278.º da Constituição: «*O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da*

---

<sup>9</sup> V. a Súmula da Conferência de Líderes n.º 16, de 1 de abril de 2020.

*República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República».*

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 13 de maio de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.<sup>a</sup>) a 14 de maio de 2020, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa – «Suspende os artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, por forma a dotar as Regiões Autónomas de todos os meios financeiros possíveis para fazer face aos efeitos da pandemia da doença COVID-19» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, e de acordo com as regras de legística que têm sido seguidas nesta matéria, sugere-se que o título se inicie com um substantivo<sup>10</sup>, do seguinte modo:

---

<sup>10</sup> «O título, (...) sempre que possível, deve iniciar-se por um substantivo, por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta; por razões de economia linguística, não parece correto que o título se inicie por verbos ou outras categorias gramaticais semanticamente plenas, que não substantivos» – Duarte, D., Pinheiro, A. S., Romão, M. L. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, pág. 200.

«Suspensão de vigência dos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, por forma a dotar as Regiões Autónomas de todos os meios financeiros possíveis para fazer face aos efeitos da pandemia da doença COVID-19»

Consultando o *Diário da República Eletrónico*, constata-se que a referida lei orgânica foi alterada uma vez, pela Lei Orgânica n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, encontrando-se esta alteração corretamente identificada no artigo 1.º do projeto de lei, em cumprimento da lei formulário<sup>11</sup>.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei orgânica, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa no “*no dia seguinte ao da sua publicação*”, nos termos do artigo 3.º do projeto de lei, está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

#### **IV. Consultas e contributos**

- **Consultas obrigatórias**

##### **Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 14 de maio de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da

---

<sup>11</sup> V. o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.

República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados na página eletrónica da Assembleia da República, mais especificamente na página da presente iniciativa, em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=44866>.

## V. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género (AIG). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Nos seus pressupostos, a iniciativa assume o propósito de eliminar as duas principais barreiras legais ao aumento da despesa pública regional o que, naturalmente, terá impacto orçamental. Todavia, não é explicitado qual o valor da despesa pública adicional que se pretende utilizar para fazer face aos efeitos da pandemia nas regiões autónomas.

- **Outros impactos**

Espera-se que a eventual adoção das medidas de política que o levantamento das restrições orçamentais viabilizará, tenha efeitos económicos e sociais positivos nas regiões autónomas, contribuindo para aumentar a capacidade de resistência das empresas insulares, com consequências positivas na manutenção do emprego e no rendimento das famílias. Contudo, a informação disponível não permite determinar qual o número de falências evitadas ou o número de postos de trabalho mantidos em resultado direto da aplicação destas medidas. Também não é possível determinar qual o montante adicional de meios financeiros destinados ao apoio social às famílias, sendo igualmente indeterminado o seu impacto.

Admitindo-se, por hipótese, e a eficácia das referidas medidas, é expectável, a médio e longo prazo, algum efeito positivo no crescimento económico e na arrecadação de receita fiscal.