



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.<sup>a</sup> 1/UTAO/2010

Data: **11.01.2010**

[versão corrigida a 13.01.2009]

**PARECER TÉCNICO N.º 1/2010**

**Análise de Impacte Orçamental da Proposta de Lei n.º 1/XI/1.ª S  
(ALRAM):**

**1.ª Alteração à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que  
aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas**

O Parecer Técnico foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 9 de Janeiro de 2010.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é actualmente composta pelos Consultores Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

# Índice

---

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>I CONSIDERAÇÃO PRÉVIA</b> .....	<b>3</b>
<b>II IMPACTE ORÇAMENTAL DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS AOS</b>	
<b>ARTIGOS 19.º, 37.º E 38.º DA LFRA</b> .....	<b>3</b>
II.1 IMPACTE ORÇAMENTAL DAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO EM 2010 .....	3
II.2 COMPARAÇÃO FACE À 1.ª LEI DE FINANÇAS DAS RA (LEI N.º 13/98).....	10
<b>III ALTERAÇÕES COM IMPACTE ORÇAMENTAL POTENCIALMENTE RELEVANTE NÃO</b>	
<b>SUSCEPTÍVEL DE SER QUANTIFICADO EX-ANTE</b> .....	<b>13</b>
III.1 ALARGAMENTO DO CONCEITO DE PROJECTOS DE INTERESSE COMUM QUE BENEFICIARÃO DE APOIO ESTATAL - ART.º 40.º DA LO N.º 1/2007, DE 19 DE FEVEREIRO.....	13
III.2 ALTERAÇÃO DA REGRA DOS EMPRÉSTIMOS A EMITIR PELAS REGIÕES AUTÓNOMAS – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (ARTIGO 30.º).....	14
III.3 GARANTIA DO ESTADO (ARTIGO 35.º) .....	15
III.4 ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS PELO ESTADO (ARTIGO 36.º).....	15
III.5 COMPARTICIPAÇÃO EM SISTEMAS DE INCENTIVOS (ARTIGO 39.º) .....	16
III.6 OBRIGATORIEDADE DE O ESTADO DISPONIBILIZAR ÀS RA AS APLICAÇÕES INFORMÁTICAS INTEGRADAS BEM COMO O APOIO TÉCNICO NECESSÁRIO PARA A ADOÇÃO DO POCP, COM VISTA À OBTENÇÃO A UNICIDADE DO SISTEMA NACIONAL (ARTIGO 63.º).....	16
III.7 ADAPTAÇÃO DO SISTEMA FISCAL NACIONAL ÀS ESPECIFICIDADES REGIONAIS (ARTIGO 49.º).....	16
<b>IV SÍNTESE CONCLUSIVA</b> .....	<b>17</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>19</b>
ANEXO A – FONTE DOS DADOS .....	19
ANEXO B – DETALHES RELATIVOS À METODOLOGIA.....	20

## Índice de tabelas

---

Tabela 1 – Repartição das Transferências Orçamentais pelas Regiões Autónomas .....	5
Tabela 2 – Síntese do impacte orçamental em 2010 da PPL n.º 1/XI e da PA do GP-PSD face à Lei Orgânica n.º 1/2007.7	
Tabela 3 – Impacte orçamental em 2010 da PPL n.º 1/XI e da PA do GP-PSD face à Lei Orgânica n.º 1/2007 .....	10
Tabela 4 – Quadro síntese das diferenças face a Lei n.º 13/98 referentes ao Total de transferências e IVA (artigos 37.º, 38.º e 19.º).....	11
Tabela 5 – Simulação da aplicação da Lei n.º 13/98 no período 2007-2010 .....	12
Tabela 6 – Aplicação do princípio da capitação à emissão de dívida regional .....	15
Tabela 7 – Assunção de dívida das RA pelo Estado.....	16
Tabela 8 – Comparação entre o valor das transferências de IVA para as RA na óptica de caixa e os valores de especialização do exercício.....	21

## Lista de abreviaturas utilizadas

---

CGE	Conta Geral do Estado
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
M€	Milhões de euros
PA	Proposta de Alteração
PPL	Proposta de Lei
RA	Região Autónoma / Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira

# Introdução

---

## 1. Fundamentos e Objectivos

1 O presente trabalho enquadra-se no ponto 6 da Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto e encontra-se previsto no Programa de Actividades da UTAO, aprovado pela COF em reunião de 21 de Dezembro de 2009, tendo como objectivo a avaliação do impacte financeiro para o OE da Proposta de Lei n.º 1/XI/1.ª S (ALRAM) e bem assim da proposta de alteração apresentada pelo Grupo Parlamentar do PSD, de 18.12.2009, à referida Proposta de Lei.

## 2. Mandato da COF

2 Por deliberação da COF, em reunião de 9 de Dezembro de 2009, foi decidido solicitar à UTAO que elaborasse “...um Relatório de Avaliação de Impacto Orçamental da Proposta de Lei n.º 1/XI (ALRAM) – primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, quer para a Região Autónoma da Madeira quer para a Região Autónoma dos Açores, o qual deverá também englobar uma análise comparativa do impacto orçamental da Lei das Finanças das Regiões Autónomas actualmente em vigor, face à anterior Lei das Finanças Regionais”.

3 Esta deliberação foi comunicada à UTAO através do Ofício n.º 17/5ª – COF/2009, de 16 de Dezembro de 2009.

4 Já no decurso dos trabalhos (em 6 de Janeiro de 2010), foi recebida do Senhor Presidente da COF, orientação no sentido de o mandato antes referido ser alargado à proposta de alteração apresentada pelo Grupo Parlamentar do PSD, única entrada até essa data.

5 O prazo estipulado para a execução deste trabalho foi de 10 dias úteis a contar da data do ofício antes referido. A necessidade de obtenção da informação necessária à elaboração do estudo em causa deu origem a que fossem expedidos pedidos nesse sentido, que tiveram efeito suspensivo na contagem do prazo antes referido, durante o período em que se aguardou a respectiva resposta.

## 3. Pedidos de informação e condicionantes da análise

6 Foi formalizado pelo Sr. Presidente da COF, no dia 21.12.2009, um pedido de informação dirigido ao Governo da República, às Assembleias Legislativas Regionais e aos Governos Regionais, no sentido de ser proporcionado um conjunto de informação estatística e outros elementos relevantes para a avaliação do impacte orçamental pretendido.

7 O Governo da Região Autónoma da Madeira, através Secretaria Regional do Plano e Finanças/ Direcção Regional de Finanças enviou, em 29.12.2009, estudo contendo nota

explicativa da Proposta, anexos estatísticos e uma estimativa da aplicação da Proposta de Lei da ALRAM e disponibilizou ainda os valores do IVA referentes à RAM, de acordo com o método da especialização do exercício.

**8** O Governo da Região Autónoma dos Açores, através da Direcção Regional do Tesouro e Finanças disponibilizou, em 7 de Janeiro de 2010, os valores do IVA referentes à RAA, de acordo com o método da especialização do exercício.

**9** O pedido de informação dirigido ao Governo da República não mereceu, até à data de encerramento deste trabalho, qualquer resposta, não tendo assim sido possível confirmar os montantes referentes aos valores do IVA disponibilizados pelas Regiões Autónomas. Do mesmo modo ficam prejudicados os exercícios de quantificação relativos aos artigos 39.º (n.º 1), 22.º-A, 25.º-A da PPL n.º 1/XI (na numeração da proposta de alteração).

**10** Consequentemente a análise encontra-se condicionada pela informação disponível, bem como pelo reduzido período de tempo em que teve de ser realizada e pelo reduzido número de recursos humanos da UTAO.

### **3. Metodologia**

**11** A quantificação do impacte orçamental das alterações propostas aos artigos 19.º, 37.º e 38.º da Lei Orgânica assenta na realização de simulações da entrada em vigor da PPL n.º 1/XI da ALRAM. Compara-se o valor total das transferências ao abrigo da LFRA e do montante da receita própria de IVA de cada RA que resultaria em 2010 da aplicação da Lei actualmente em vigor com o valor que resultaria da aprovação e início de vigência em 2010 da PPL n.º 1/XI.

**12** A quantificação do impacte orçamental da PPL n.º 1/XI envolveu em primeiro lugar a identificação das alterações propostas à Lei Orgânica n.º 1/2007 que têm impacte orçamental. Seguidamente identificou-se quais desses impactes poderiam ser objecto de quantificação, com base na informação disponível. Trata-se do caso das alterações propostas aos artigos 19.º, 37.º e 38.º da Lei Orgânica actualmente em vigor. As restantes alterações são objecto de tratamento sem qualquer exercício de quantificação.

**13** A fonte dos dados encontra-se no Anexo A. Remete-se para o Anexo B uma explicação detalhada da metodologia seguida pela UTAO.

**14** Em termos genéricos optou-se pela utilização da óptica da especialização do exercício no tratamento da receita de IVA das regiões autónomas. A sustentação desta escolha encontra-se no Anexo B. Na projecção do valor do IVA para 2009 adoptou-se a previsão constante da proposta de 2.ª alteração ao OE/2009. Na projecção do valor do IVA para 2010 assumiu-se uma elasticidade unitária dessa receita face ao crescimento nominal do consumo privado previsto pela Comissão Europeia (1,7%).

**15** Dada a sensibilidade do impacte da alteração proposta às projecções para 2009 e 2010 da receita do IVA de cada região, bem como o facto de ainda não ser conhecida a proposta de Orçamento do Estado para 2010, considerou-se ainda a aplicação da PPL n.º 1/XI à média dos anos de 2007 e 2008, bem como ao ano de 2008, anos em que a receita do IVA não se encontra tão influenciada pelos efeitos da crise económica.

# I Consideração prévia

---

- 1 A quantificação do impacte orçamental da Proposta de Lei (PPL) n.º 1/XI/1.ª da ALRAM envolveu em primeiro lugar a identificação das alterações propostas à Lei Orgânica n.º 1/2007 que têm impacte orçamental. Seguidamente identificou-se quais desses impactes poderiam ser objecto de quantificação com base na informação disponível. Trata-se do caso das alterações propostas aos artigos 19.º, 37.º e 38.º da Lei Orgânica actualmente em vigor. Os casos onde a quantificação não é possível de ser efectuada são objecto de tratamento sem qualquer exercício de quantificação.
- 2 Não é possível efectuar uma comparação entre o valor dos impactes orçamentais sujeitos a quantificação e os restantes impactes orçamentais não quantificados, não sendo assim legítimo concluir a partir deste Parecer Técnico que os impactes quantificados são os de maior incidência orçamental, nem o seu contrário.

## II Impacte Orçamental das alterações propostas aos artigos 19.º, 37.º e 38.º da LFRA

---

### II.1 *Impacte orçamental das propostas de alteração em 2010*

- 1 A PPL n.º 1/XI/1.ª introduz alterações aos artigos 19.º, 37.º e 38.º da LFRA que se encontram ligados entre si, pelo que faz sentido na estimativa do seu impacte para o Orçamento do Estado e para os orçamentos das RA tratar em conjunto o montante das transferências recebidas ao abrigo do princípio da solidariedade nacional (artigo 37.º) e as referentes ao Fundo de Coesão (artigo 38.º) com o montante de receita própria de IVA das RA (artigo 19.º).

2 Resumidamente, as alterações previstas aos artigos 19.º, 37.º e 38.º da Lei Orgânica n.º 1/2007 na PPL n.º 1/XI/1.ª traduzem-se:

- Numa redução do valor das transferências orçamentais face ao valor que resultaria da aplicação, em 2010, da Lei Orgânica n.º 1/2007 num total de 139 M€.
- Num reforço do valor das transferências a título de Fundo de Coesão que voltaria a representar 35% do valor das transferências orçamentais e não uma proporção diferenciada para cada RA (ver Tabela 1).
- Na aplicação do regime suspensivo de IVA para a determinação do valor do IVA cobrado em cada circunscrição, em simultâneo com uma cláusula de salvaguarda que determina que em caso algum possa ser adoptado um modo de cálculo que origine um menor montante de receitas do que o obtido pela aplicação do regime da capitação.
- Numa alteração da fórmula de cálculo das transferências orçamentais:
  - *Eliminando o factor fixo* explicitamente referido no n.º 6 do artigo 37.º da Lei Orgânica n.º 1/2007 como sendo «relativo ao impacte sobre a receita do imposto sobre o valor acrescentado decorrente da aplicação do n.º 1 do artigo 19.º». Esse factor fixo atribuía 9,045% do total das transferências orçamentais à RA da Madeira e 24,445% desse mesmo total à RA dos Açores a fim de compensar as regiões pelo abandono do princípio da capitação na determinação da receita de IVA das regiões, em favor do IVA cobrado pelas operações realizadas em cada RA, tal como regulamentado em Portaria.
  - Alterando os ponderadores de outros parâmetros relativos à população e ao índice de ultraperiferia (ligeiramente redefinido).
- Na alteração da regra de actualização das transferências orçamentais que podem evoluir anualmente ao mesmo ritmo da taxa de actualização salarial da função pública no ano t-2, caso essa evolução seja superior à taxa de variação da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a segurança social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações. Mantém-se, no entanto, a limitação do valor da actualização anual não poder exceder a estimativa do INE da taxa de variação, no ano t-2, do PIB a preços de mercado correntes.
- No acrescentar de uma disposição (n.º 8 do artigo 37.º da proposta de lei) que determina que «a partir do ano t+1, da repartição resultante da aplicação dos critérios previstos no n.º 7, não pode, em caso algum, resultar um montante para cada Região Autónoma inferior ao montante recebido no ano anterior, actualizado de acordo com o disposto no n.º 2 deste artigo, fazendo-se as necessárias compensações por dedução dos montantes da Região Autónoma que tenha um crescimento superior ao definido no mesmo n.º 2».
  - Esta disposição tem como consequência a manutenção da distribuição do montante total das transferências entre as duas RA inalterado no valor



determinado para o 1.º ano de aplicação da Lei (2010), tornando a fórmula de repartição irrelevante a partir do primeiro ano de aplicação da Lei.

- o Matematicamente a garantia de que ambas as RA não podem ter uma actualização anual inferior à taxa de actualização do total das transferências, efectuando as compensações por dedução dos montantes da RA que deveria aumentar a sua quota no total de transferências só pode ser satisfeita se as transferências para cada uma das regiões autónomas crescerem ao mesmo ritmo da actualização do total das transferências, o que implica a manutenção da distribuição das verbas por região determinada para o 1.º ano de aplicação da Lei.

3 Em consequência das alterações propostas pela ALRAM, a repartição das transferências orçamentais pelas Regiões Autónomas seria próxima da verificada em 2006, último ano de vigência da Lei n.º 13/98, tal como se pode constatar na Tabela 1: em 2006 a RA dos Açores recebia 50,6% do montante das transferências orçamentais em cumprimento do princípio da solidariedade; com a Lei Orgânica n.º 1/2007 essa proporção subiu representando 60,5% em 2010; a PPL n.º 1/XI reduz essa proporção para 52%. A RA da Madeira recebeu em 2006 49,4% das transferências orçamentais; essa proporção foi reduzida com a aplicação da Lei Orgânica, que em 2010 implicará uma redução para 39,5%; a PPL n.º 1/XI eleva essa proporção para 48%, um valor que é inferior ao verificado em 2006.

**Tabela 1 – Repartição das Transferências Orçamentais pelas Regiões Autónomas**

	Transferências orçamentais			Fundo de Coesão (% Transf. Orç.)		
	(Lei n.º 13/98)	Lei Org. 1/2007	PPL n.º 1/XI	(Lei n.º 13/98)	Lei Org. 1/2007	PPL n.º 1/XI
	Ano: 2006	2010	2010	2006	2010	2010
RAA	50,6%	60,5%	52,0%	35%	20%	35%
RAM	49,4%	39,5%	48,0%	35%	4%	35%

**Notas:** 1) A percentagem referente ao Fundo de Coesão para a RAM em 2010 corresponde ao definido na cláusula de salvaguarda referente à aplicação gradual da perda do Fundo de Coesão (artigo 59.º). 2) Em 2006 foi invocada a Lei de Enquadramento Orçamental para obviar à actualização do montante de transferências orçamentais.

4 O montante do Fundo de Coesão é uma percentagem do valor das transferências orçamentais anteriormente referidas (e previstas no artigo 30.º da Lei n.º 13/98 e no artigo 37.º da Lei Orgânica n.º 1/2007). Essa percentagem evolui como seguidamente se sumaria:

- Durante os últimos anos de vigência da Lei n.º 13/98 essa percentagem correspondeu ao montante fixado para o ano de 2001: 35%. A mesma previa que no âmbito do seu processo de revisão, que deveria ocorrer até ao ano 2001 (nos termos do artigo 46.º) fosse fixado um valor para essas transferências após o ano de 2001. Na ausência de revisão dessa lei, até 2006 continuou a ser aplicada a percentagem de 35%.
- A Lei Orgânica n.º 1/2007 reviu a forma de atribuição do Fundo de Coesão que deixou de ser uma percentagem única aplicada a ambas as regiões autónomas, para um valor

diferenciado em função da relação entre o nível PIB *per capita* de cada região e o nível de PIB *per capita* de Portugal. Em resultado dessa alteração de critério de atribuição a RA dos Açores passou a usufruir de um montante de Fundo de Coesão que ascende a 20% das transferências orçamentais, enquanto a RA da Madeira com um PIB *per capita* mais elevado do que a média de Portugal deveria em termos do critério do artigo 38.º da Lei Orgânica n.º 1/2007 deixar de beneficiar de Fundo de Coesão, beneficiando no entanto da aplicação de uma cláusula de salvaguarda que garante um *phasing out* progressivo que lhe atribuirá 4,375% das transferências orçamentais a realizar em 2010.

— A PPL n.º 1/XI pretende repor a mesma percentagem prevista para 2001 na Lei n.º 13/98 (35%) para ambas as regiões autónomas.

**5** A PPL n.º 1/XI fixa em 355,8 M€ o montante das transferências orçamentais (artigo 37.º da Lei Orgânica n.º 1/2007) no primeiro ano de vigência da alteração. De acordo com o estudo da RAM esse valor corresponde ao montante de transferências em 2005 para cada RA ao abrigo da Lei n.º 13/98, caso a actualização do valor definido para 1999 (prevista no artigo 30.º dessa Lei) tivesse sido efectuada de acordo com o ritmo de crescimento da despesa corrente do Estado entre orçamentos finais e não entre orçamentos iniciais. Interpretação essa que, de acordo com a informação constante no Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2007, teve a concordância do Governo (despacho favorável do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento).

**6** Neste estudo, devido à impossibilidade prática de estimar o montante de receita que eventualmente resultaria da aplicação do regime suspensivo de IVA, que juridicamente poderá não se encontrar de acordo com a legislação comunitária referente ao IVA, considerou-se que em termos práticos a proposta de Lei da ALRAM atribuiria a cada RA o maior dos montantes entre o IVA da região apurado nos termos da legislação em vigor e o montante de IVA que seria atribuído a cada região de acordo com o princípio da capitação.

**7** De acordo com informação recebida da RA dos Açores, esta considera que se impõe do ponto de vista técnico uma correcção à fórmula de cálculo do IVA das regiões na Portaria n.º 1418/2008, o que acarretaria para a RAA um montante anual de acertos superior a 20 M€/ano, face ao actualmente apurado.<sup>1</sup> Ainda de acordo com a informação recebida da RAA, a estimativa apresentada pela ALRA, relativamente à PPL n.º 1/XI, foi efectuada tendo por base essa eventual correcção à Portaria n.º 1418/2008. A UTAO considerou apenas nos seus cálculos a legislação em vigor, pelo que existirá inevitavelmente uma diferença de 22 M€ entre as duas estimativas devido a essa diferença metodológica.

**8** A proposta de alteração do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PA GP-PSD), cuja análise de impacte foi posteriormente adicionada ao mandato da UTAO, incide sobre o articulado do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2007. De acordo com essa proposta é eliminada a referência ao regime suspensivo de IVA da PPL n.º 1/XI (PA ALRAM) e reintroduz-se

---

<sup>1</sup> No entendimento da RAA, «a Portaria 1418/2008 ao deduzir ao IVA entregue à Região, o valor do campo 63 dos Anexos “R”, está a proceder a uma dupla dedução do mesmo montante, porque esse valor já é deduzido através do campo 65 da sua Declaração Periódica.»

um factor fixo compensatório, semelhante ao factor fixo constante na actual redacção do factor fixo da fórmula do artigo 37.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, incidindo sobre o montante de 165 M€ no ano da entrada em vigor da lei. Na prática esta proposta de alteração, a ser aprovada, atribui a título de receita de IVA a cada região autónoma o maior dos valores entre:

- O IVA gerado na região e determinado de acordo com o método actualmente em vigor, acrescido de um valor fixo compensatório que ascende a 117,2 M€ (71%) para a RA dos Açores e a 47,9 M€ para a RA da Madeira (29%), no ano da entrada em vigor da lei; e
- O valor de IVA calculado pelo regime da capitação.

De acordo com os proponentes, o objectivo desta alteração é o de garantir que a RA dos Açores não perca qualquer verba com a aplicação da PPL n.º 1/XI, uma vez que «os dados divulgados pelo Governo Regional dos Açores apontam para a diminuição das transferências orçamentais na ordem dos 32 milhões de euros, em virtude da perda da compensação do IVA, que não é compensada pela aplicação do método da capitação no cálculo do IVA».

**Tabela 2 – Síntese do impacte orçamental em 2010 da PPL n.º 1/XI e da PA do GP-PSD face à Lei Orgânica n.º 1/2007**

	2009	2010				
		Lei Org.	PPL n.º 1/XI	PA GP-PSD	Diferença	
					PPL n.º 1/XI	PA GP-PSD
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)	(6)=(4)-(2)	
<b>Receita própria de IVA - artigo 19.º</b>						
<b>Total RA</b>	<b>341,5</b>	<b>345,3</b>	<b>491,2</b>	<b>510,3</b>	<b>146,0</b>	<b>165,0</b>
RAA	141,6	143,5	244,2	260,6	100,7	117,2
RAM	200,0	201,8	247,1	249,6	45,3	47,9
<b>Total de transferências e IVA - artigos 19.º, 37.º e 38.º</b>						
<b>Total RA</b>	<b>923,8</b>	<b>908,6</b>	<b>971,6</b>	<b>990,6</b>	<b>63,0</b>	<b>82,0</b>
RAA	493,3	502,9	493,9	510,4	-9,0	7,4
RAM	430,5	405,7	477,6	480,2	72,0	74,6

Nota: Cálculos UTAO.

9 A Tabela 2 apresenta a síntese do impacte orçamental estimado pela UTAO, para o ano de 2010, decorrente da aprovação da PPL n.º 1/XI da ALRAM e da aprovação da mesma proposta com a alteração proposta pelo GP-PSD para o valor total de transferências orçamentais, fundo de coesão e receitas próprias de IVA, com base nos pressupostos atrás enunciados. De acordo com os cálculos da UTAO:

- A PPL n.º 1/XI tem um impacte orçamental, um custo para o Orçamento do Estado, de 63 M€ em 2010. O Orçamento da RA dos Açores teria um decréscimo de 9 M€ e o Orçamento da RA da Madeira teria um acréscimo de 72 M€, numa óptica de especialização do exercício.
- A PPL n.º 1/XI com a alteração proposta pelo GP-PSD tem um impacte orçamental, um custo para o Orçamento do Estado, de 82 M€ em 2010. O Orçamento da RA dos Açores teria um acréscimo 7,4 M€ e o Orçamento da RA da Madeira teria um acréscimo 74,6 M€, numa óptica de especialização do exercício.<sup>2</sup>

10 A Tabela 3 apresenta os detalhes relativos à simulação. Merece ser destacado que:

- A PPL n.º 1/XI ao fixar em 355,8 M€ o montante de transferências orçamentais, reduz esse montante em 139,1 M€ face ao determinado para 2010 de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2007 (114,6 para a RAA e 24,5 para a RAM).<sup>3</sup>
- O montante do Fundo de Coesão é reforçado em 56,1 M€, passando a representar 35% do valor anterior para ambas as RA, destinando-se 51,2 M€ desse reforço à RAM e 4,8 M€ à RAA.
- Assim o total de transferências orçamentais reduz-se em 83 M€ (reduzindo-se 109,7 M€ para a RAA e aumentando em 26,7 M€ para RAM).
- A consideração do maior valor entre o IVA cobrado pelas operações realizadas nas RA e o valor do IVA calculado de acordo com o princípio da capitação, leva à aplicação do princípio da capitação para ambas as regiões autónomas, o que se traduz num acréscimo de receitas próprias de IVA das RA em 146 M€ (100,7 M€ para a RAA e 45,3 M€ para a RAM).
- O acréscimo projectado para a receita do IVA da RA dos Açores referido no ponto anterior (100,7 M€) não é suficiente para compensar a diminuição verificada no total de transferências (109,7 M€), pelo que o total de transferências e de receitas próprias de IVA da RAA se reduzirá em 9 M€ em 2010 face ao valor que resultaria da aplicação da Lei Orgânica n.º 1/2007. No caso da RA da Madeira, verificar-se-ia um reforço desse total em 72 M€. No conjunto, *para o Orçamento do Estado existe um custo de 63 M€ em 2010, numa óptica de especialização de exercício.*

<sup>2</sup> De acordo com esta simulação ambas as RA beneficiariam do valor fixo compensatório do IVA, uma vez que o valor da receita de IVA originado na região acrescido deste valor seria superior ao resultante do IVA capitação.

<sup>3</sup> Trata-se de um reflexo da eliminação do factor fixo destinado à compensação de IVA resultante da perda do regime de capitação na Lei Orgânica n.º 1/2007.

11 Já no caso da PA do GP-PSD, em 2010, ambas as regiões autónomas passariam a beneficiar da receita de IVA da região acrescida do respectivo valor fixo compensatório. Assim para a RA dos Açores o acréscimo de receita própria de IVA ascenderia a 117,2 M€, um valor que mais do que compensa a redução no total de transferências em 109,7 M€, o que resultaria num acréscimo de transferências e de receita de IVA de 7,4 M€ para esta RA. No caso da RA da Madeira esse valor ascende a 74,6 M€. *O custo para o Orçamento do Estado ascende a 82 M€ em 2010, numa óptica de especialização de exercício.*

12 Acresce referir que **o resultado global desta simulação é bastante sensível à estimativa utilizada para a receita própria de IVA de cada RA**. Deve ainda ter-se em conta que o valor do IVA em 2009 e em 2010 se encontra influenciado pela evolução muito negativa prevista para o ano de 2009. Atendendo a que PPL n.º 1/XI se traduz numa redução das transferências orçamentais, caracterizadas por uma evolução regular, a ser compensada por um acréscimo de receita de IVA, um valor muito mais sensível ao ciclo económico, não é de estranhar que em 2010, ano em que o total de receita do IVA se encontra negativamente influenciada pelos efeitos da crise económica (e por alterações de política em 2008 e 2009), se encontre uma redução do total de transferências e IVA para a RA dos Açores, que beneficiariam em 2010, de acordo com a Lei Orgânica, de um montante compensatório de IVA de 121 M€, que é independente da evolução da receita nacional de IVA nesse período. Consequentemente, o baixo montante absoluto de IVA projectado para 2010 poderá influenciar as conclusões a que se chega a partir desta simulação.

13 É assim expectável que caso se estivesse a simular a aplicação da PPL n.º 1/XI a um ano em que a receita de IVA não estivesse negativamente influenciada pelos factores atrás referidos, ou seja a um ano “regular”, as conclusões a que se chegariam seriam diferentes. Para o verificar, a UTAO simulou a aplicação da PPL n.º 1/XI à média dos anos de 2007 e 2008.<sup>4</sup> Conclui-se que existiria um custo para o Orçamento do Estado de 85,9 M€, reflectindo um acréscimo no total de transferências e IVA de 21,8 M€ para a RA dos Açores e 64,1 M€ para a RA da Madeira. Esse custo para o Orçamento do Estado elevar-se-ia para 92,9 M€ caso fosse considerada a PA do GP-PSD, que originaria um acréscimo de 25,9 M€ para a RAA e de 67 M€ para a RAM.<sup>5</sup>

14 Em síntese, a simulação da aplicação da PPL n.º 1/XI a um ano “regular” de receita de IVA levaria a encontrar-se um maior custo dessa proposta para o Orçamento do Estado (situando-se num intervalo entre 80 M€ e 95 M€) do que o que resultaria da sua aplicação em 2010, com benefício para ambas as RA, muito embora diferenciado por Regiões Autónomas, com a RAM a beneficiar da maior parte do total desse esforço acrescido do Estado.

15 Seguidamente compara-se a PPL n.º 1/XI com a 1.ª Lei de Finanças das RA, de 1998.

<sup>4</sup> Designadamente à média de transferências orçamentais, fundo de coesão e média de receita de IVA (das RA e de capitação).

<sup>5</sup> A aplicação da PPL n.º 1/XI ao ano de 2008 teria um custo para o Orçamento do Estado de 95,7 M€, resultando num acréscimo de 24,7 M€ para a RAA e num acréscimo de 71 M€ para a RAM.

**Tabela 3 – Impacte orçamental em 2010 da PPL n.º 1/XI e da PA do GP-PSD face à Lei Orgânica n.º 1/2007**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010			2010	
						Prev. Lei	PPL n.º	Diferença	PA GP-	
						Org	1/XI		PSD	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)= (7)-(6)	(9)	(10)= (9)-(6)	
<b>Transferências orçamentais (artigo 37.º)</b>										
<b>Total RA</b>	<b>307,4</b>	<b>307,4</b>	<b>461,1</b>	<b>474,4</b>	<b>484,8</b>	<b>494,9</b>	<b>355,8</b>	<b>-139,1</b>	<b>355,8</b>	<b>-139,1</b>
RAA	155,6	155,6	280,2	288,6	293,1	299,6	185,0	-114,6	185,0	-114,6
RAM	151,8	151,8	180,9	185,9	191,7	195,3	170,8	-24,5	170,8	-24,5
<b>Fundo de Coesão (artigo 38.º)</b>										
<b>Total RA</b>	<b>107,6</b>	<b>107,6</b>	<b>87,7</b>	<b>81,6</b>	<b>75,4</b>	<b>68,5</b>	<b>124,5</b>	<b>56,1</b>	<b>124,5</b>	<b>56,1</b>
RAA	54,5	54,5	56,0	57,2	58,6	59,9	64,8	4,8	64,8	4,8
RAM	53,1	53,1	31,7	24,4	16,8	8,5	59,8	51,2	59,8	51,2
<b>Total de transferências LFR</b>										
<b>Total RA</b>	<b>415,0</b>	<b>415,0</b>	<b>548,8</b>	<b>556,0</b>	<b>560,2</b>	<b>563,3</b>	<b>480,3</b>	<b>-83,0</b>	<b>480,3</b>	<b>-83,0</b>
RAA	210,1	210,1	336,2	345,8	351,7	359,5	249,8	-109,7	249,8	-109,7
RAM	204,9	204,9	212,6	210,3	208,5	203,9	230,6	26,7	230,6	26,7
<b>Receitas próprias- IVA (artigo 19.º)</b>										
<b>Total RA</b>	<b>546,3</b>	<b>568,2</b>	<b>439,3</b>	<b>424,2</b>	<b>341,5</b>	<b>345,3</b>	<b>491,2</b>	<b>146,0</b>	<b>510,3</b>	<b>165,0</b>
RAA	272,0	282,9	184,8	175,4	141,6	143,5	244,2	100,7	260,6	117,2
RAM	274,3	285,3	254,5	248,8	200,0	201,8	247,1	45,3	249,6	47,9
<b>Total de transferências e IVA (artigos 37.º, 38.º e 19.º)</b>										
<b>Total RA</b>	<b>961,2</b>	<b>983,2</b>	<b>988,1</b>	<b>980,2</b>	<b>901,7</b>	<b>908,6</b>	<b>971,6</b>	<b>63,0</b>	<b>990,6</b>	<b>82,0</b>
RAA	482,0	492,9	521,0	521,1	493,3	502,9	493,9	-9,0	510,4	7,4
RAM	479,2	490,2	467,1	459,1	408,5	405,7	477,6	72,0	480,2	74,6

Nota: Cálculos UTAO.

## II.2 Comparação face à 1.ª Lei de Finanças das RA (Lei n.º 13/98)

**16** O mandato da UTAO envolve a comparação do impacte orçamental da Lei das Finanças das RA actualmente em vigor (Lei Orgânica n.º 1/2007) face à anterior Lei das Finanças das RA (Lei n.º 13/2008). Para esse efeito a UTAO simulou a aplicação do previsto para as transferências orçamentais, Fundo de Coesão e receita própria de IVA que decorreriam da aplicação da Lei n.º 13/98 no período 2007-2010, tendo como ponto de partida o ano de 2006, ano imediatamente anterior à entrada em vigor da Lei vigente. O resultado dessa simulação encontra-se na Tabela 5.

**17** Seguidamente compararam-se esses resultados com o verificado em 2007-2008 e o simulado para 2009-2010 de acordo com as regras da Lei Orgânica n.º 1/2007. Comparou-se ainda a aplicação em 2010 da PPL n.º 1/XI e da mesma PPL com a alteração proposta pelo GP-PSD com o simulado para 2010 em termos das regras da Lei n.º 13/98. Os resultados sumários dessa comparação encontram-se na Tabela 4.

**Tabela 4 – Quadro síntese das diferenças face a Lei n.º 13/98 referentes ao Total de transferências e IVA (artigos 37.º, 38.º e 19.º)**

	Lei Orgânica n.º 1/2007				PPL n.º 1/XI	PA GP-PSD
	2007	2008	2009	2010	2010	2010
<b>Total RA</b>	<b>-28,1</b>	<b>-61,6</b>	<b>-43,5</b>	<b>-65,9</b>	<b>-2,9</b>	<b>16,1</b>
RAA	12,0	-0,8	19,2	14,1	5,1	21,6
RAM	-40,1	-60,8	-62,7	-80,0	-8,0	-5,4

Nota: Um valor negativo na diferença significa um montante mais elevado de transferências orçamentais, fundo de coesão e IVA de acordo com as regras da Lei n.º 13/98. A numeração dos artigos corresponde à da actual Lei Orgânica.

**18** Tal como se pode constatar da leitura da Tabela 4, considerando o total de transferências orçamentais, Fundo de Coesão e receita própria de IVA das RA, a aplicação da Lei Orgânica n.º 1/2007 traduziu-se no período 2007-2010 em poupanças anuais para o Orçamento do Estado.<sup>6</sup> Estima-se que em 2010 essa poupança face à Lei n.º 13/98 seja de 65,9 M€, reflectindo um acréscimo de 14,1 M€ para a RA dos Açores e uma redução de 80 M€ para a RA da Madeira.

**19** Face à Lei n.º 13/98, em termos de valor total de transferências orçamentais, Fundo de Coesão e receita própria de IVA das RA, a PPL n.º 1/XI da ALRAM traduzir-se-ia em 2010 numa poupança de 2,9 M€ para o Orçamento do Estado, ficando a RA dos Açores com um acréscimo de 5,1 M€ e a RA da Madeira com uma redução de 8 M€.

**20** Face à Lei n.º 13/98, em termos de valor total de transferências orçamentais, Fundo de Coesão e receita própria de IVA das RA, a PPL n.º 1/XI com a alteração proposta pelo GP-PSD traduzir-se-ia em 2010 num custo de 16,1 M€ para o Orçamento do Estado, ficando a RA dos Açores com um acréscimo de 21,6 M€ e a RA da Madeira com uma redução de 5,4 M€.

<sup>6</sup> Em 2007 as transferências orçamentais e Fundo de Coesão foram efectuadas formalmente de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental.

Tabela 5 – Simulação da aplicação da Lei n.º 13/98 no período 2007-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Transferências orçamentais (solidariedade)</b>						
<b>Total RA</b>	<b>307,4</b>	<b>307,4</b>	<b>320,2</b>	<b>330,5</b>	<b>342,4</b>	<b>357,9</b>
RAA	155,6	155,6	162,1	167,3	173,3	181,2
RAM	151,8	151,8	158,1	163,2	169,1	176,7
<b>Fundo de Coesão</b>						
<b>Total RA</b>	<b>107,6</b>	<b>107,6</b>	<b>112,1</b>	<b>115,7</b>	<b>119,8</b>	<b>125,3</b>
RAA	54,5	54,5	56,7	58,6	60,7	63,4
RAM	53,1	53,1	55,3	57,1	59,2	61,9
<b>Total de transferências LFR</b>						
<b>Total RA</b>	<b>415,0</b>	<b>415,0</b>	<b>432,3</b>	<b>446,2</b>	<b>462,2</b>	<b>483,2</b>
RAA	210,1	210,1	218,9	225,9	234,0	244,6
RAM	204,9	204,9	213,5	220,3	228,2	238,6
<b>Receitas próprias- IVA (regime capitação)</b>						
<b>Total RA</b>	<b>546,3</b>	<b>568,2</b>	<b>583,9</b>	<b>595,6</b>	<b>483,0</b>	<b>491,2</b>
RAA	272,0	282,9	290,2	296,1	240,1	244,2
RAM	274,3	285,3	293,8	299,6	242,9	247,1
<b>Total de transferências e IVA</b>						
<b>Total RA</b>	<b>961,2</b>	<b>983,2</b>	<b>1.016,3</b>	<b>1.041,9</b>	<b>945,2</b>	<b>974,4</b>
RAA	482,0	492,9	509,0	522,0	474,1	488,8
RAM	479,2	490,2	507,2	519,9	471,2	485,7
<b>Diferença entre Lei Orgânica e Lei 13/98- total de transferências e Fundo de Coesão</b>						
<b>Total RA</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>116,5</b>	<b>109,8</b>	<b>98,0</b>	<b>80,1</b>
RAA	0,0	0,0	117,3	119,9	117,7	114,9
RAM	0,0	0,0	-0,9	-10,1	-19,7	-34,7
<b>Diferença entre Lei Orgânica e Lei 13/98 - total de transferências e IVA</b>						
<b>Total RA</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-28,1</b>	<b>-61,6</b>	<b>-43,5</b>	<b>-65,9</b>
RAA	0,0	0,0	12,0	-0,8	19,2	14,1
RAM	0,0	0,0	-40,1	-60,8	-62,7	-80,0

Notas: Cálculos UTAO. Assumiu-se que o Fundo de Coesão permaneceria em 35% do montante das transferências orçamentais. No cálculo das diferenças, um valor negativo significa um montante mais elevado de acordo com a Lei n.º 13/98.



## III Alterações com impacte orçamental potencialmente relevante não susceptível de ser quantificado *ex-ante*

---

1 Na proposta de lei de alteração à Lei das Finanças das Regiões Autónomas, apresentada pela ALRAM, merecem destaque, por se entender que podem consubstanciar impactos orçamentais, quer para os orçamentos das Regiões Autónomas quer para o Orçamento do Estado, aspectos que se expõem nos pontos seguintes.

### **III.1 Alargamento do conceito de projectos de interesse comum que beneficiarão de apoio estatal - art.º 40.º da LO n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro**

2 Alarga-se no n.º 1, o âmbito deste artigo, quer face à lei actualmente em vigor quer face à primeira Lei das Finanças Regionais, passando a poder ser considerados projectos de interesse comum, os que se situem em áreas ambientais e de desenvolvimento de novas tecnologias, para além das já consagradas na lei actualmente em vigor.

3 Passa assim para a competência do Estado a obrigação de financiar directamente um lote mais alargado de projectos, que potencialmente irão gerar um aumento da despesa do OE. Este impacto, por ser potencial, *só é quantificável na avaliação dos casos concretos*, ou seja dos projectos efectivamente aprovados, pelo que não foi objecto de quantificação.

4 Nas condições concretas de financiamento (n.º 2 do art.º 40.º) acrescenta-se uma cláusula de salvaguarda de tratamento de igualdade entre Regiões Autónomas. Dependendo da densificação deste conceito *é prudente esperar que da sua aplicação possa vir resultar um aumento adicional da despesa para o Orçamento de Estado*.

5 Ainda no que respeita aos projectos de interesse comum a proposta de lei da ALRAM vem consagrar que as poupanças decorrentes da aplicação dos artigos 37.º e 38.º, da LO n.º 1/2007, determinadas tendo por referência os montantes transferidos durante o ano de 2006, sejam afectas ao financiamento deste tipo de projectos na respectiva Região (art.º 65.º – B da PPL n.º 1/XI/ALRAM). Trata-se um acréscimo de despesa potencial e residual, pois estima-se que nos anos de vigência da Lei Orgânica n.º 1/2007 não se tenham verificado efectivas poupanças para o OE. No conjunto dos anos de 2007 a 2009 o total de transferências orçamentais e Fundo de Coesão ao abrigo dos citados artigos (constante no Mapa XVIII da CGE para 2007 e 2008 e do Orçamento do Estado para 2009) foi superior em 420 M€ a três vezes o valor de 2006. Já o mesmo não sucederia se se tivesse em linha de conta a receita de IVA atribuída às RA, tal como constatado na secção II.2 deste documento.

### **III.2 Alteração da regra dos empréstimos a emitir pelas regiões autónomas – limites de endividamento (artigo 30.º)**

**6** Introduce-se no artigo 30.º da Lei Orgânica n.º 1/2007 a possibilidade de as Regiões Autónomas poderem em cada ano contrair dívida fundada correspondente a um endividamento líquido adicional que não seja proporcionalmente superior ao do Estado, calculado, para cada Região, de harmonia com o princípio da capitação. Introduce-se assim um conceito que vem colocar a capacidade de endividamento das Regiões ao mesmo nível da capacidade de endividamento do Estado, no que parecem ser realidades não comparáveis em razão das obrigações de uma e outras entidades no que respeita à satisfação de necessidades colectivas. Assim, embora se mantenha inalterado o limite previsto no n.º 4 do artigo 30.º, retira-se aqui à Assembleia da República a sua capacidade discricionária de balizar esses limites em sede de Orçamento de Estado.

**7** O princípio da estabilidade orçamental introduzido pela Lei de Enquadramento Orçamental e acolhido na lei de finanças das regiões autónomas actualmente em vigor (artigo 6.º) pressupõe que, no médio prazo, as finanças regionais tendam para uma situação próxima do equilíbrio orçamental, princípio a que devem obedecer as finanças públicas, em geral, nos termos do Tratado de União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, equilíbrio esse que deverá passar essencialmente pela moderação da despesa, via mais correcta de se atingir um equilíbrio sustentado nestas matérias, com vista ao cumprimento das obrigações comunitárias por parte do Estado Português, designadamente no que se refere aos limites do défice e da dívida pública. Consequentemente, alterações normativas que possam perigar esses objectivos devem ser consideradas com prudência. Deve ter-se em conta que Portugal se encontra pela terceira vez numa situação de défice excessivo, com um exigente programa de consolidação a cumprir até 2013.

**8** Do mesmo modo se deve considerar com prudência a adopção de excepções aos limites do endividamento. A situação excepcionada no n.º 3 do artigo 30.º [os aumentos líquidos de endividamento por razões ligadas à execução de projectos co-financiados por fundos comunitários] é particular no sentido em que pretende apenas salvaguardar a utilização dos fundos comunitários destinados ao financiamento dos projectos regionais, potencialmente mais direccionados para situações que consubstanciam despesas de investimento, porém não são desprezíveis os efeitos que esta forma de financiamento tem no aumento das despesas correntes.

**9** A possibilidade consagrada no n.º 7 do artigo 30.º de uma transferência da capacidade de endividamento não utilizada num determinado ano poder sê-lo em exercícios subsequentes, pode ter como consequência que nesses exercícios possam vir a ser ultrapassados limites prudentes de endividamento de cada uma das Regiões. Mesmo não podendo falar-se aqui de um ónus directo para o OE, haverá sempre que analisar esta alteração num enquadramento mais alargado, designadamente nas implicações que possa ter no cumprimento dos compromissos do Estado Português, em matéria de limites de défice e dívida.

10 A aplicação do princípio da capitação à emissão de dívida das RA traduzir-se-ia nos montantes identificados na tabela seguinte, caso não fosse excedido o limite do serviço da dívida não poder ultrapassar 25% das receitas correntes de cada RA, com excepção das transferências e comparticipações do Estado para cada Região.

**Tabela 6 – Aplicação do princípio da capitação à emissão de dívida regional**

	2007	2008	2009-OER2
<b>Varição dívida directa Estado (M€)</b>	<b>4.247,6</b>	<b>5.658,6</b>	<b>14.862,0</b>
<b>Capitação - Total das RA</b>	<b>195,9</b>	<b>261,0</b>	<b>686,1</b>
RAA	97,3	129,7	341,2
RAM	98,5	131,2	345,0
<b>Em percentagem do PIB (nacional)</b>			
<b>Capitação - Total das RA</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,42%</b>
RAA	0,06%	0,08%	0,21%
RAM	0,06%	0,08%	0,21%

11 Não é possível estimar com rigor o impacte desta alteração no total de dívida das Administrações Públicas, dado que a utilização desta prerrogativa, por parte das RA, derivaria das necessidades de financiamento de cada RA, bem como do seu impacte no serviço da dívida e consequentemente na restrição dos 25%, que nem sempre se encontra activa.

### III.3 Garantia do Estado (artigo 35.º)

12 Recupera-se aqui a formulação legal da 1.ª Lei de Finanças das RA. Sempre que beneficiem de aval do Estado os empréstimos regionais podem vir a ter impacto na dívida directa do Estado e bem assim no respectivo orçamento, mas apenas e só em situação de incumprimento por parte da Regiões.

### III.4 Assunção de compromissos das Regiões Autónomas pelo Estado (artigo 36.º)

13 Esta alteração abre a possibilidade de o OE poder vir a assumir responsabilidades financeiras das RA, procedimento que a lei actualmente em vigor proíbe. Os efeitos da alteração desta norma nos orçamentos do Estado e das Regiões não são susceptíveis de serem quantificados *ex-ante*. Esta possibilidade que não se encontrava vedada na vigência da 1.ª Lei das Finanças Regionais, tendo sido efectivamente utilizada tal como consta na Tabela 7, tendo este mecanismo permitido sanear as finanças regionais nos momentos em que foi usado, o que teve impacte no montante de dívida directa do Estado. Na lei actualmente em vigor esta possibilidade foi objecto de proibição expressa, vedando ao Estado esta possibilidade.

**Tabela 7 – Assunção de dívida das RA pelo Estado**

M€	1998	1999	2002	Total
<b>Total das RA</b>	<b>138</b>	<b>82</b>	<b>64,8</b>	<b>284,8</b>
RAA	62	48	32,4	142,4
RAM	76	34	32,4	142,4

### **III.5 Comparticipação em sistemas de incentivos (artigo 39.º)**

**14** Trata-se aqui de incluir uma situação nova, no sentido em que não estava prevista na lei actualmente em vigor, que se refere à participação nacional em sistemas de incentivo ao sector produtivo com origem comunitária. Pretende o legislador que neste caso particular seja o Estado a assegurar as contrapartidas nacionais. Também aqui se configura um aumento de despesa para o OE, cuja quantificação *ex-ante* não é susceptível de ser efectuada.

### **III.6 Obrigatoriedade de o Estado disponibilizar às RA as aplicações informáticas integradas bem como o apoio técnico necessário para a adopção do POCP, com vista à obtenção a unicidade do sistema nacional (artigo 63.º)**

**15** Trata-se de transferir para o Orçamento do Estado todo o ónus decorrente da necessidade de uniformizar a informação financeira das administrações públicas. Considerando que se trata de um custo que se extingue com a implementação dos sistemas necessários a essa uniformização, mas a UTAO não dispõe de informação necessária que permita a sua quantificação, pelo que se optou por referir apenas a sua existência.

### **III.7 Adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais (artigo 49.º)**

**16** O conjunto de alterações aqui propostas consubstancia uma diminuição significativa da receita própria das Regiões, que se optou aqui por não quantificar por não ter um impacte directo no OE.

## IV Síntese conclusiva

- 1 Na sequência do mandato da COF procedeu-se à avaliação do impacte orçamental da PPL n.º 1/XI. Sendo de relevar as conclusões seguintes.
- 2 Embora a generalidade da proposta de lei tenha impacte orçamental quer para o Orçamento do Estado, quer para o Orçamento das Regiões Autónomas, apenas foi possível quantificar o impacte das alterações propostas aos artigos 19.º, 37.º e 38.º da Lei Orgânica n.º 1/2007.
- 3 Com base nos pressupostos assumidos na análise e na informação disponível, essas alterações que incidem sobre o montante total de transferências orçamentais, Fundo de Coesão e receitas próprias de IVA traduzir-se-iam num impacte orçamental (um custo para o Orçamento do Estado) de 63 M€ em 2010. O Orçamento da RA dos Açores teria uma quebra de 9 M€ e o Orçamento da RA da Madeira um acréscimo de 72 M€, numa óptica de especialização do exercício.
- 4 A PPL n.º 1/XI com a alteração proposta pelo GP-PSD, de 18.12.2009, tem um impacte orçamental (um custo para o Orçamento do Estado) de 82 M€ em 2010. O Orçamento da RA dos Açores teria um acréscimo de 7,4 M€ e o Orçamento da RA da Madeira um acréscimo de 74,6 M€, numa óptica de especialização do exercício.
- 5 Comparativamente à 1.ª Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Lei n.º 13/98, em termos de valor total de transferências orçamentais, Fundo de Coesão e receita própria de IVA das RA, a PPL n.º 1/XI da ALRAM traduzir-se-ia em 2010 numa poupança de 2,9 M€ para o Orçamento do Estado, ficando a RA dos Açores com um acréscimo de 5,1 M€ e a RA da Madeira com uma redução de 8 M€. Com a alteração proposta pelo GP-PSD, de 18.12.2009, verificar-se-ia um custo para o orçamento do Estado de 16,1 M€.
- 6 Considerando o total de transferências orçamentais, Fundo de Coesão e receita própria de IVA das RA, a aplicação da Lei Orgânica n.º 1/2007 traduziu-se no período 2007-2010 em poupanças anuais para o Orçamento do Estado face ao previsto na anterior Lei de Finanças das RA (13/98). Estima-se que em 2010 a poupança gerada pela aplicação da Lei Orgânica n.º 1/2007 face à Lei n.º 13/98 seja de 65,9 M€, reflectindo um acréscimo de 14,1 M€ para a RA dos Açores e um decréscimo de 80 M€ para a RA da Madeira.
- 7 Para além destes impactes orçamentais que foram objecto de quantificação identificaram-se outros onde a quantificação não é possível de ser efectuada, seja por não disponibilização de informação adequada, seja pela impossibilidade da sua quantificação *ex-ante*. Merecem destaque as alterações propostas à regulação do endividamento das Regiões Autónomas, o alargamento do conceito de projectos de interesse comum que beneficiarão de apoio estatal e a comparticipação em sistemas de incentivos.
- 8 Não é possível efectuar uma comparação entre o valor dos impactes orçamentais sujeitos a quantificação e os restantes impactes orçamentais não quantificados, não sendo assim legítimo concluir a partir deste Parecer Técnico que os impactes quantificados são os de maior incidência orçamental, nem o seu contrário.



# ANEXOS

---

## **Anexo A – Fonte dos Dados**

Os dados estatísticos utilizados correspondem:

- Aos valores constantes na Conta Geral do Estado (mapa XVIII) respeitantes às transferências para as RA no âmbito da Lei de Finanças das Regiões Autónomas para o período 2005 a 2008;
- Previsão do valor dessas transferências constantes no Orçamento do Estado para 2009;
- Valores das transferências, na óptica de caixa, relativas à receita própria de IVA, provenientes da DGO (igualmente constantes na Conta de 2007 e 2008 de cada RA);
- Montante de acertos à receita registada de IVA na óptica da contabilidade pública de acordo com a informação fornecida pelas RA;
- Montante de IVA, na óptica da especialização do exercício fornecido por cada uma das RA;
- À última estimativa do INE para o PIB constante na publicação “Contas Regionais 2008 Preliminar” de 16.12.2009;
- À estimativa para a população de cada RA e de Portugal constante na mesma publicação de 16.12.2009;
- A estimativa da população desagregada por classes etárias (necessária para efeitos do artigo 37.º da LFRA) é a última disponibilizada pelo INE, no seu sítio na internet, actualizada a 2.10.2009;
- Os dados referentes a distâncias geográficas são os disponibilizados no anexo do estudo do Governo Regional da RAM;
- O montante de receita fiscal corresponde ao apresentado nas Contas das RA dos anos respectivos (não se tendo considerados os ajustamentos referidos na PPL n.º 1/XI).

## **Anexo B – Detalhes relativos à metodologia**

**1** Uma vez que o mandato da UTAO também inclui a comparação com a anterior Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro) é efectuada uma simulação da aplicação dos mecanismos previstos nessa Lei para o período 2007-2010. Essa simulação assenta no pressuposto de o montante do Fundo de Coesão previsto no artigo 31.º, que deveria no termos do artigo 46.º ser objecto de revisão até 2001, permanecer no valor do limite máximo previsto para 2001 que corresponde a 35% das transferências previstas no n.º 1 do artigo 30.º da referida Lei n.º 13/98, tal como sucedeu nos anos de 2005 e 2006.

**2** A estimativa dos valores das transferências orçamentais ao abrigo dos artigos 37.º e 38.º da LFRA para 2010 é efectuada aplicando as fórmulas previstas na Lei e na PA da ALRAM tomado como ponto de partida a previsão para 2009 constante do Orçamento do Estado para 2009, dado que o Orçamento do Estado para 2010 ainda não foi aprovado e a respectiva Proposta de Lei ainda não foi submetida à apreciação da Assembleia da República.

**3** Nas simulações é crucial a determinação do IVA efectivo de cada RA. As transferências de IVA para as RA ao abrigo da LFRA em vigor foram regulamentadas pela Portaria n.º 1418/2008, de 9 de Dezembro, que produz efeitos desde 1 de Janeiro de 2007. Dado o hiato de tempo entre a entrada em vigor da nova LFR e a publicação da referida Portaria, no ano de 2008 houve um montante significativo de acertos de IVA referentes a 2007 (e 2006), o que faz com que o montante de IVA registado numa óptica da contabilidade pública em 2008, na Conta das RA, seja em 2008, bastante superior ao que resultaria de um registo segundo a óptica da especialização do exercício (e vice-versa em 2007). Consequentemente, a utilização do valor de IVA de 2008 constante nas Contas das RA como base para o cálculo da estimativa do IVA regional em 2009 e 2010 iria resultar numa forte sobre-estimação dessa receita. Assim, para obviar a esse problema, optou-se por utilizar o montante de IVA, apurado nos termos da referida portaria, numa óptica de especialização do exercício, utilizando-se para esse efeito os valores definitivos para 2007 e 2008 fornecidos pelas RA.

**4** Considerou-se que os valores de IVA segundo a óptica da especialização do exercício eram os valores relevantes a utilizar, dado que os montantes transferidos de IVA apresentam uma grande volatilidade em resultado da publicação da Portaria de apuramento do valor do IVA das RA ter ocorrido 23 meses depois (Dezembro de 2008) do início do período em que começou a produzir efeitos (Janeiro de 2007). Esse desfasamento originou que em 2008 se verificassem acertos substanciais de IVA relativo a 2007. Por outro lado, como as transferências de IVA para as RA são provisórias até se apurarem os valores definitivos, no montante das transferências efectuadas em 2008 estão ainda 43,9 M€ transferidos em excesso, que estão a ser repostos em 2009 pelas RA. Tal como se pode verificar na Tabela seguinte, uma vez tendo em conta o montante dos acertos referente ao IVA de 2008 (a regularizar em 2009), o total das transferências de IVA para as duas RA (868 M€) é bastante próximo do valor considerado na análise na óptica da especialização do exercício (863,5 M€), que permite, no entanto, considerar um valor de base para 2008 muito mais adequado para proceder à projecção para os anos de 2009 e 2010.



**Tabela 8 – Comparação entre o valor das transferências de IVA para as RA na óptica de caixa e os valores de especialização do exercício**

	<i>Transferências (caixa)</i>				<i>Especialização do exercício</i>		
	2007	2008	Acerto em 2009	Total	2007	2008	Total
			referente a 2008	2007/2008			2007/2008
<b>RA</b>	<b>401,4</b>	<b>510,5</b>	<b>-43,9</b>	<b>868,0</b>	<b>439,3</b>	<b>424,2</b>	<b>863,5</b>
RAA	162,9	216,9	-21,3	<b>358,5</b>	184,8	175,4	360,2
RAM	238,5	293,6	-22,6	<b>509,5</b>	254,5	248,8	503,4

5 Atendendo a que o último ano para o qual a informação orçamental se encontra finalizada é o de 2008, é indispensável proceder a projecções para os anos de 2009 e 2010. A determinação do impacte orçamental da alteração proposta ao artigo 19.º da vigente LFRA envolve a determinação do montante de IVA cobrado nas operações realizadas em cada RA e a determinação do montante de IVA de cada RA determinado de acordo com o regime da capitação, para os diversos anos da simulação, nomeadamente para o primeiro ano de aplicação da PPL n.º 1/XI (2010), bem como para os restantes anos em que se simulam a aplicação de diferentes regimes legais (2007-2010). As hipóteses de trabalho utilizadas no cenário central das projecções apresentadas consistem em:

- Considerar como base dos cálculos a partir da qual se estimam os valores para os anos de 2009 e 2010 o montante de 2008 (último ano para o qual existe informação finalizada);
- O montante de IVA do Estado referente a 2009 é o apresentado na 2.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2009 (10.899 milhões de euros), que decresce 18,9% face a 2008;
- A projecção do montante do IVA, do Estado e das regiões, referente ao ano de 2010 é obtida assumindo uma hipótese prudente de elasticidade unitária desta receita face à sua base de incidência, que é o consumo privado; assim assume-se que o IVA em 2010 evoluirá ao ritmo de crescimento nominal do consumo privado tal como previsto na última previsão da Comissão Europeia para Portugal, que é de 1,7%;
- O montante de IVA gerado nas RA (segundo a óptica da especialização do exercício) é encontrado a partir dos valores definitivos de 2008 assumindo:
  1. que a receita regular de IVA apurado nos termos da Portaria n.º 1418/2008 e do IVA alfandegário evoluem de acordo com o IVA do Estado (-18,9% em 2009 e +1,7% em 2010)
  2. que o montante de receita de IVA referente aos valores cobrados provenientes de processos executivos de IVA anteriores a 2006 (alínea b do n.º 2 do artigo 5.º da referida Portaria), que pela sua natureza têm tendência a convergir rapidamente para zero, apresentarão quedas de 50% face ao ano anterior em 2009 e em 2010.
  3. Do conjunto destas hipóteses, e atendendo ao maior peso das receitas referidas no n.º anterior no total de IVA da RAM, projecta-se que a receita do

IVA (especialização do exercício) gerado nas RA decresça em 2009 19,3% na RAA e 19,6% na RAM e que em 2010 cresce 1,3% na RAA e 0,9% na RAM.

- Dada a não recepção de qualquer informação do Governo da República, designadamente da DGCI, foi necessário estimar os valores que corresponderiam ao IVA determinado segundo o princípio da capitação para os anos de 2007 e 2008. Para esse efeito obteve-se o IVA total referente a Portugal subtraindo-se aos valores do IVA do Estado, constante no Mapa I da CGE para os anos de 2007 e 2008, o montante de adicional ao IVA transferido para a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações (valor que corresponde a aproximadamente 7,6%) e somando o montante de IVA transferido (óptica de caixa) para as RA. O valor de IVA capitação para cada RA é obtido multiplicando o valor anteriormente apurado pelo peso da população de cada RA no total da população portuguesa, tal como estimada pelo INE e referente ao ano t-2.
- Aos valores de IVA capitação para 2009 e 2010 são obtidos a partir do valor determinado para 2008 aplicando as taxas de crescimento anteriormente referidas para o total nacional.

**6** Para efeitos de simulação da continuidade da aplicação da Lei n.º 13/98 utilizou-se o montante de despesa corrente do Estado constante nas sucessivas edições da Conta Geral do Estado. Não se ignora o que a Lei do Orçamento do Estado para 2007<sup>7</sup> previa uma regularização de responsabilidades às regiões autónomas, resultantes de acertos nas transferências do Orçamento do Estado, até ao limite de € 14,85 milhões para a Região Autónoma dos Açores e de € 9,15 milhões para a Região Autónoma da Madeira. Acertos que resultam da regularização de 16,6% do montante total de regularizações referentes ao período 1999-2005, resultante de uma correcção ao critério de determinação do valor das transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, que teve despacho favorável do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (ver o Volume II, p. III.25, do Parecer do Tribunal de Contas à CGE de 2007). De acordo com esse Parecer:

*A DGO informou que no período 1999-2005, «como coeficiente de determinação das transferências orçamentais previstas no artigo 30.º da Lei n.º 13/98 a taxa de crescimento da despesa corrente do Estado implícita aos valores do relatório da proposta do OE de cada ano, sendo que o valor de despesa do ano da elaboração do OE é uma estimativa de execução e a do OE é uma previsão à qual são aplicadas as cativações previstas na lei.”. A DGO refere ainda que nos anos mais recentes os Governos Regionais têm alegado a “necessidade de rever a metodologia subjacente à determinação do critério para o apuramento das transferências a realizar no âmbito da lei de finanças regionais, sustentando a aplicação como coeficiente de determinação das transferências orçamentais previstas no artigo 30.º da Lei n.º 13/98 a taxa de crescimento da despesa corrente implícita ao Mapa IV – “Despesa dos serviços integrados, por classificação económica” do orçamento “final” de cada ano, fazendo retroagir essa metodologia até ao ano de 1999.”*

<sup>7</sup> Artigo 109.º, alínea j).

7 No entanto, atendendo a que a execução final do Orçamento se encontra finalizada e publicada na Conta Geral do Estado, a UTAO utilizou o valor que decorreria da utilização da despesa corrente executada em cada ano. Consequentemente, o montante de acertos acima referidos não foi considerado nos cálculos.