S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
2ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo

Proposta de Lei nº 121/XII/2ª
"Aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas"

Parecer

Por solicitação do Gabinete da Presidência da Assembleia da República, reuniu a 2ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo, aos 23 dias do mês de janeiro do corrente ano, pelas 15 horas, a fim de analisar e emitir parecer relativo à proposta de lei em epígrafe, no âmbito da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 229º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 6º da Lei nº 40/96, de 31 de agosto.

Após análise e discussão, a Comissão deliberou, por unanimidade, emitir o seguinte parecer:

Com a revisão constitucional de 1997, a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei n.º 13/98, de 24/02, estabeleceu, pela primeira vez, as regras gerais de concretização da autonomia financeira consagrada na Constituição (Artigos 225.º a 234.º da VII Revisão Constitucional) e nos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas.

Anteriormente tínhamos um modelo imperfeito e injusto que acentuava as situações de conflito e de dependência, e que não contribuía para o desenvolvimento socioeconómico das regiões. A intenção desta Lei, era fundamentalmente a formulação de regras estáveis e predefinidas e políticas estáveis de horizonte de médio prazo para por cobro, designadamente, à situação de negociação e de regateio anual das transferências de solidariedade do Orçamento de Estado para os Orçamentos Regionais.

O objetivo primordial da lei, era criar um novo modelo de cooperação financeira, solidária e não assistencialista, permanente e não casuística de médio e longo prazos, num quadro legal e transparente que concretizasse condições

financeiras de estabilidade, de equilíbrio e de rigor, durante, pelo menos, um horizonte temporal correspondente à realização dos compromissos assumidos perante as populações, para garantir a execução dos programas dos Governos Regionais, devidamente sufragados em sufrágio universal e que, permitissem, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas.

Ao contrário da Lei n.º 13/98, lei amplamente discutida pelos Governos Centrais e Regionais, a Lei Orgânica n.º 1/2007 não teve o mérito de gerar consensos. O consenso que se tinha estabelecido, em 1998, foi interrompido, a meio de uma legislatura. O compromisso que tinha sido reiterado entre a República Portuguesa e a Região Autónoma da Madeira foi quebrado por motivos essencialmente partidários, penalizando, de uma forma cega, todos os Madeirenses e Porto-Santenses.

A 6 de maio de 2007, foi feito, em eleições legislativas regionais, um verdadeiro referendo à Lei Orgânica n.º1/2007, tendo o Povo da Madeira, por larga maioria, compreendido e subscrito as razões invocadas para a realização de eleições antecipadas, bem como manifestou, de uma forma clara e inequívoca, que não aceitava ser marginalizado e descriminado por parte de um Governo de Portugal, manifestando, por outro lado, a vontade de ver ser reposta a justiça e a equidade.

Finalmente, em 2010, e em resultado de uma nova proposta de alteração apresentada na Assembleia Legislativa da Madeira, em outubro de 2009, foi aprovada a Lei Orgânica n.º 1/2010 (LO 1/2010), apesar da oposição do PS, estabelecendo-se, assim, a normalidade no relacionamento financeiro entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira.

Entretanto, com a intempérie de 20 de fevereiro de 2010 a Assembleia da República aprovou a Lei Orgânica n.º 2/2010 (LO 2/2010), que veio, por um lado, aprovar um apoio extraordinário à Região Autónoma da Madeira para fazer face à catástrofe mas, por outro lado, suspender, até final de 2013, alguns artigos da LO 1/2010, sobretudo aqueles que envolviam o aumento das transferências para a Região Autónoma da Madeira face à Lei n.º1/2007.

A Lei n.º1/2010, atual Lei das Finanças Regionais, apesar de não ser na íntegra a proposta de Lei aprovada na Assembleia Legislativa da Madeira, é uma lei que representa, por um lado, uma vitória das Autonomias Regionais e, por outro lado, foi gerada num amplo consenso na Assembleia da República repondo, assim, a justiça e a equidade nas relações financeiras entre o Estado e as Suas Regiões Autónomas.

Segundo o art.º 9º do Texto Constitucional, é tarefa fundamental do Estado "promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira". Nesta linha, entendemos que deverá ser respeitado o Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira sendo que a revisão da Lei das Finanças Regionais deverá manter o diferencial fiscal até ao limite de 30% das taxas nacionais do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

Por outro lado, entendemos que em sede da revisão da LFRA deverá ser acautelada financeiramente as responsabilidades constitucionais do Estado em matéria de Saúde e de Educação, cuja comparticipação pelo Estado urge ser revista, de forma a dar cumprimento à Constituição da República Portuguesa.

Pelo exposto, pese embora o facto do Governo Português ter um compromisso internacional em rever a atual Lei das Finanças Regionais, entendemos que esta revisão vai muito para além desse compromisso internacional uma vez que o seu ponto 1.14 refere o seguinte: "reduzir, em pelo menos 175 milhões de euros, as transferências para as administrações local e regional, no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação das contas públicas."

Tendo em conta o atual texto desta proposta de Lei e da Lei das Finanças Locais julgamos que os cortes serão, no seu conjunto, muito superiores aos 175 milhões de euros.

Sendo assim, aceitando o esforço na consolidação das contas públicas, entendemos que a revisão da LFRA deve ter por referência a LO 1/2010, lei aprovada pelos atuais partidos que compõem a coligação governativa – PSD e CDS - e nunca a LO 1/2007.

Face a este enquadramento, a revisão da LFRA, consubstanciada através da Proposta de Lei n.º 121/XII não defende os interesses da Região Autónoma da Madeira, por isso não merece o nosso parecer favorável.

Caso sejam introduzidos alguns ajustamentos, nomeadamente nos artigos que a seguir se anunciam, bem como sejam apreciadas favoravelmente as propostas de alteração e de eliminação referenciadas neste parecer - a par do parecer que o Governo Regional já emitiu no âmbito desta proposta de lei, -o qual anexamos a este

parecer subscrevendo-o na íntegra - a posição da Região Autónoma poderá ser favorável.

PROPOSTAS

ARTIGO 8.º - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Consideramos muito relevante e mesmo indispensável que a solidariedade seja avaliada anualmente de modo a afastarmo-nos de um conceito genérico e não quantificável. Por isso propomos um novo ponto com a seguinte redação:

9. No primeiro trimestre de cada ano, o Conselho de Finanças procederá à avaliação da solidariedade do Estado para com as Regiões Autónomas."

ARTIGO 9.º - PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TERRITORIAL

Um dos aspetos centrais da solidariedade do estado refere-se a necessidade de assegurar a continuidade territorial. Nesta matéria o aspeto mais relevante são os transportes. Além disso, o financiamento da educação e da saúde deve ser efetuado de modo a garantir condições idênticas aos cidadãos das regiões face ao Continente.

Neste contexto propomos as duas alíneas seguintes:

1. (...)

2. Sem prejuízo da correção de outras desigualdades estruturais, o Estado comparticipa nos encargos das ligações entre o território continental e as Regiões Autónomas e nas ligações entre as ilhas.

Por outro lado, entendemos que o Estado deverá comparticipar, pelo método da capitação, os custos dos serviços de Saúde e Educação nas Regiões Autónomas.

ARTIGO 54.º - TRANSFERÊNCIAS DE ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS PARA AS AUTARQUIAS

Propomos a alteração do artigo de modo a permitir o normal compromisso do Estado para com todas as autarquias, incluindo as que se situam nas Regiões Autónomas. Assim o artigo deverá ter a seguinte redação:

No âmbito da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais por parte do Estado, compete ao Estado assegurar os recursos financeiros e o património adequado ao desempenho das funções transferidas, ainda que estas sejam da competência inicial dos Governos Regionais, nos termos a prever em decreto legislativo regional da respetiva Assembleia Legislativa."

<u>ARTIGO 59.º</u> - ADAPTAÇÃO DO SISTEMA FISCAL NACIONAL ÀS ESPECIFICIDADES REGIONAIS

Tendo em conta a necessidade de manter o diferencial fiscal criado como instrumento fundamental para combater a ultraperiferia e os constrangimentos estruturais das Regiões Autónomas, consideramos essencial manter o diferencial definido nos estatutos das regiões autónomas. Desta forma sugerimos a seguinte alteração:

1. (...)

2. As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas podem ainda, nos termos da lei, diminuir as taxas nacionais dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) e do Imposto sobre o Valor Acrescentado, até ao limite de 30%, e dos impostos especiais de consumo, de acordo com a legislação em vigor.

<u>ARTIGO 70.º</u> - CLÁUSULA DE SALVAGUARDA

A Lei de Meios foi um compromisso entre o Estado e a RAM absolutamente decisivo e essencial para a recuperação da Madeira decorrente do temporal de 20 de Fevereiro de 2010, sendo necessário assegurar na presente Lei o cumprimento integral das verbas acordadas na Lei de Meios. Por isso propomos a seguinte alínea:

e) Nenhuma alteração à Lei de Finanças Regionais implica a redução das verbas acordadas no quadro da lei de meios. Durante o ano de 2013, deverá ser apresentado o reescalonamento da totalidade das verbas a receber pela Madeira, decorrente dos temporais de 20 de Fevereiro de 2010.

Assim, a Assembleia Legislativa da Madeira manifesta a sua posição desfavorável sobre a atual versão do diploma.

Este parecer foi unânime entre os membros da 2ª Comissão Especializada da Assembleia Legislativa da Madeira, com os votos do PSD, PS e CDS.

Funchal, 23 de janeiro de 2012.

O Relator

Pedro Coelho

PROPOSTA DE LEI N.º 121/XII - APROVA A LEI DE FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

PARECER DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA

I. CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. NOTA PRÉVIA

A aprovação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), em 1998, constituiu um marco fundamental na evolução e na consolidação do processo autonómico da Madeira e dos Açores, contribuindo decisivamente para a normalização e para a estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas.

Em 2007, com a aprovação da Lei Orgânica n.º 1/2007 (LO 1/2007), esta normalização do relacionamento financeiro foi interrompida, por iniciativa do Governo de então, que, arbitrariamente, e por motivos essencialmente partidários, penalizou a Região Autónoma da Madeira, transferindo receitas desta para a Região Autónoma dos Açores.

Em 2010, todos os Partidos com assento na Assembleia da República – com exceção do PS - Partido do Governo de então (em coerência com a posição assumida em 2007) – aprovaram a Lei Orgânica n.º 1/2010 (LO 1/2010), **com vista a restabelecer a normalidade do relacionamento financeiro entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira**.

Entretanto, com a intempérie de 20 de fevereiro de 2010 a Assembleia da República aprovou a Lei Orgânica n.º 2/2010 (LO 2/2010), que veio, por um lado, aprovar um apoio extraordinário à Região Autónoma da Madeira para fazer face à catástrofe e, por outro lado, suspendeu, até final de 2013, alguns artigos da LO 1/2010. O objetivo foi suspender o acréscimo de receitas que resultava da LO 1/2010 enquanto vigorasse o apoio extraordinário previsto na LO 2/2010 ("Lei de Meios").

Pelo que antecede, **a revisão da LFRA deve ter por referência a LO 1/2010 e nunca a LO 1/2007, até porque aquela seria a que vigoraria a 1 de janeiro de 2014**.

Isto não significa que a Região Autónoma da Madeira não admita alguns ajustamentos à LO 1/2010, mas nunca no que se refere aos artigos nucleares que corrigiram a LO 1/2007, repondo a equidade.

Um aspeto que é determinante que seja tido em consideração na revisão da LFRA prende-se com as responsabilidades constitucionais do Estado em matéria de Saúde e de Educação, cuja comparticipação pelo Estado urge ser revista, de forma a dar cumprimento aos artigos 64.º, 73.º, n.º 1, e 74.º, n.º 1, da Constituição. Refira-se que este tema foi já abordado institucionalmente com o atual Governo da República.

2. PRINCÍPIOS QUE DEVEM ESTAR SUBJACENTES À REVISÃO DA LFRA

A revisão da LFRA, na ótica da Região Autónoma da Madeira, deve estar enquadrada pelos seguintes princípios:

1.º) Respeito pela Constituição da República Portuguesa e pelos Estatutos Político-Administrativo das Regiões Autónomas.

2.º) Não retrocesso no relacionamento financeiro entre o Estado e as Regiões Autónomas, alcançado com a LO 1/2010 e com a LO 2/2010.

Conforme referido, a Região Autónoma da Madeira considera a LO 1/2010 globalmente equilibrada, sendo necessário, tão-somente, garantir que a mesma será integralmente cumprida.

3.º) Não ir mais além do que aquilo que é exigido no âmbito do PAEF de Portugal.

4.º) Ter em linha de conta a situação de partida de cada uma das Regiões Autónomas.

3. PARECER

Face a este enquadramento, a revisão da LFRA, na versão da Proposta de Lei n.º 121/XII, é inaceitável para a Região Autónoma da Madeira.

Caso sejam introduzidos ajustamentos no articulado, designadamente nos artigos que a seguir se enunciam, e nos moldes propostos, a posição da Região Autónoma da Madeira poderá ser de sentido diferente.

II. ANÁLISE DO ARTICULADO

ARTIGO 14.º - TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTAIS

Este artigo tem o seguinte enquadramento:

a) A LFRA está a ser revista num momento particularmente difícil para o País, razão pela qual as transferências para as Regiões Autónomas já são reflexo dessa conjuntura;
b) É fundamental garantir a estabilidade das transferências financeiras, tal como preconiza o artigo 7.º da Proposta de Lei.

Assim, por uma questão de princípio e coerência, a Região Autónoma da Madeira propõe a eliminação deste artigo[1].

No limite, e somente num quadro de uma proposta global mais favorável para a Região Autónoma da Madeira do que aquele que resulta da Proposta em apreço, a **Região poderia aceitar esta**

[1] Bem como, em consequência, do artigo 88.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

disposição, desde que os valores que não sejam transferidos num determinado ano sejam, posteriormente, canalizados para as Regiões Autónomas num prazo muito curto.

ARTIGO 15.º - CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS FINANCEIRAS

Vemos como positivo a existência de um Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF), na medida em que o mesmo poderá resolver os vários dossiês pendentes entre o Estado e as Regiões Autónomas, e que tanto têm penalizado financeiramente a Região Autónoma da Madeira.

Contudo, consideramos excessivo a criação de um CAPF dotado de tão amplas competências no domínio orçamental e financeiro e dispondo, em algumas matérias, de poder decisório, que **conflitua com a independência orçamental das Regiões Autónomas** constitucionalmente prevista e com o quadro de cooperação entre o Governo da República e os governos regionais traçado pela Constituição.

ARTIGO 16.º - EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

A introdução de princípios e regras respeitantes ao enquadramento do orçamento das Regiões Autónomas na LFRA desvirtua a Constituição e claramente extravasa o seu objeto, tal como expressamente recortado pelo artigo 229.º, n.º 3 da Constituição, estando em causa, consequentemente, um **vício de inconstitucionalidade material**.

Não fosse esta questão (fundamental) e a Região Autónoma da Madeira não se oporia à inclusão na LFRA de regras orçamentais, na medida em que as mesmas visam dar cumprimento a um compromisso assumido pelo Governo da República junto da *troika*.

Com efeito, a RAM concorda com o princípio de que sejam definidos critérios comuns a todos os níveis de administração, no que se refere ao equilíbrio orçamental (e ao endividamento). Mas a equiparação das Regiões Autónomas deve ser feita à Administração Central, já que não faz qualquer sentido comparar as Regiões Autónomas com os Municípios, visto tratarem-se de duas realidades completamente distintas.

Para além da questão formal, em termos de conteúdo, a regra do equilíbrio orçamental que é proposta **não é passível de ser cumprida pela Região Autónoma da Madeira** nos próximos anos, tendo já em consideração o aumento da receita e a diminuição da despesa, decorrente do PAEF-RAM.

Neste sentido, também por esta razão, este artigo não pode ser aceite. Qualquer regra de equilíbrio orçamental para as Regiões Autónomas deve ser definida a partir **do saldo primário ou do saldo primário corrente**, eventualmente numa base plurianual, a exemplo do previsto no artigo 23.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

ARTIGO 28.º - IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO

A Região Autónoma da Madeira tem vindo a defender a aplicação do critério da afetação real de todos os impostos, isto é, a entrega às Regiões Autónomas do produto exato dos impostos que são

gerados nos seus territórios, como o exige a Constituição e o Estatuto Político-Administrativo.

Esquecendo, neste contexto de concetualidade, algumas imperfeições que ainda perduram na afetação das receitas dos impostos a cada circunscrição – com claro e comprovado prejuízo para as Regiões Autónomas[2] –, até 2006 o IVA era o único imposto que era repartido através do método da capitação.

Com a revisão de 2007 da LFRA foi introduzida a possibilidade deste imposto passar a ser entregue com base na afetação real.

Na regulamentação da respetiva norma da LO 1/2007 (artigo 19.º) a Região Autónoma da Madeira defendeu – a exemplo do que sucede com o IABA ou com o IT –, a aplicação dum método equivalente ao **regime suspensivo**, por ser a única forma de garantir a correta afetação da receita do imposto a cada circunscrição fiscal, até por questões técnicas, quer declarativas, quer informáticas.

Esta proposta não teve recetividade nos serviços do Ministério das Finanças, tendo sido aprovada, em alternativa, a Portaria n.º 1418/2008, de 9 de dezembro, que veio regulamentar o modo de atribuição às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira da receita do IVA, a qual nunca mereceu a concordância das Regiões Autónomas, pelo facto de **não garantir a entrega da totalidade da receita de IVA** que é devida às Regiões[3].

Tal já lesou os cofres da Região Autónoma da Madeira em dezenas de milhões de euros, sendo necessário pôr termo a esta situação, tanto mais que as taxas do IVA foram aumentadas de forma brutal em abril de 2012.

O ajustamento das finanças públicas da Região Autónoma da Madeira, e o necessário esforço que está a ser pedido a todos os agentes económicos da Madeira e do Porto Santo, **exigem que todas as receitas fiscais nos sejam entregues na totalidade**. A Região Autónoma da Madeira não tem qualquer margem para dispensar qualquer verba de receita fiscal que lhe pertence, por direito e por lei.

Neste enquadramento, e percorrido este caminho desde a alteração do artigo 21.º da Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro (1.ª LFRA), a posição da Região Autónoma da Madeira é de **manter a afetação real do IVA, ficando a atual redação proposta para este artigo como cláusula de salvaguarda** (valor mínimo a receber por cada Região Autónoma).

Ainda neste âmbito, é urgente **repor os valores devidos às Regiões Autónomas** decorrentes da incorreta aplicação Portaria 1418/2008, de 9 de dezembro (relativamente à qual existe acordo político para a sua revogação).

ARTIGO 35.º-A – RECEITAS LÍQUIDAS DA EXPLORAÇÃO DOS JOGOS SOCIAIS [ADITAMENTO]

[2] Sendo justo reconhecer, contudo, as claras melhorias que ocorreram ao longo dos anos.
[3] Ambas as Regiões Autónomas apresentaram argumentos sólidos que sustentam as suas posições, sem que até hoje tenham conhecido qualquer documento (técnico) oficial do Ministério das Finanças que refutasse esses argumentos.

A Região Autónoma da Madeira **não concorda** com a revogação do artigo 30.º da LO 1/2010.

Esta norma encontrava-se prevista na redação da LFRA resultante da alteração efetuada pela LO 1/2010, encontrando-se a sua vigência suspensa, até 31.12.2013, pela LO 2/2010.

A sua aprovação advinha do reconhecimento de que uma parte da exploração dos jogos sociais ocorre efetivamente no território das Regiões Autónomas, porquanto em todas as circunscrições existem casas de jogo, lojas e estabelecimentos comerciais onde é possível realizar as apostas.

Assim, nada mais justo e correto do que afetar uma parte da receita decorrente dessa atividade ao território em que é efetivamente realizada, em lugar de partir do pressuposto, errado, de que a totalidade da exploração é feita no Continente, apenas por pertencer à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o que, além de negar a realidade, viola o Estatuto Político-Administrativo e a Constituição.

ARTIGO 39.º – LIMITES À DÍVIDA REGIONAL

A regra dos limites à dívida regional **não é exequível para a Região Autónoma da Madeira**, sugerindo-se a introdução de uma disposição transitória, que, por um lado, seja exequível e, por outro, traduza um grau de ajustamento equivalente ao do Estado. Durante o período de ajustamento, e desde que cumpridas as metas, não deverá ser aplicada qualquer penalização.

Sobre o conceito de dívida, defendemos que seja utilizada a "dívida da Maastricht", publicada pelo INE no âmbito do PDE, corrigindo-se, em consequência, o n.º 5 do artigo 39.º. O conceito proposto não pode ser aceite.

Sobre a regra proposta, a mesma implica, à partida, e de forma automática, que a Região Autónoma da Madeira será forçada a manter um Programa de Ajustamento após 2015 (previsto no artigo 46.º) para escapar a sanções (isto é, para evitar a retenção de transferências do Orçamento do Estado), **o que é inaceitável**.

ARTIGO 42.º - GARANTIA DO ESTADO

A Região Autónoma da Madeira aceita que este artigo **mantenha a redação do atual artigo 40.º da LO 1/2010**, já que qualquer garantia terá de ter sempre anuência da entidade que o atribui e estar conforme com a lei, não fazendo sentido que tendo-se revogado e corrigido a LO 1/2007, se volte a retomar a sua redação.

ARTIGO 45.º - PROIBIÇÃO DE ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADE PELAS OBRIGAÇÕES DAS REGIÕES AUTÓNOMAS PELO ESTADO

Este artigo **deve ser revogado** ou, em alternativa, mantida a redação dada pelo artigo 41.º da LO 1/2010, pelas mesmas razões atrás referidas.

ARTIGO 48.º – TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTAIS E ARTIGO 49.º – FUNDO DE COESÃO PARA AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS

A Região Autónoma da Madeira considera que **as transferências para as Regiões Autónomas**

devem ser reguladas pelos artigos 42.º e 43.º da LO 1/2010, artigos que se encontram suspensos até ao final de 2013 por força da aprovação da "Lei de Meios".

Recorde-se que a LO 1/2010 veio **repor a normalidade nas relações financeiras entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira**, depois da interrupção nessa normalidade causada pela aprovação da LO 1/2007, que, conforme cálculos da UTAO, **lesou a Região Autónoma da Madeira em 163,6 milhões de euros entre 2007 e 2009**.

A proposta apresentada é inaceitável para a Região Autónoma da Madeira, já que implica uma redução na ordem dos 73 milhões de euros face à LO 1/2010 (expurgando a compensação do IVA). Mesmo que fosse mantida a transferência da "Lei de Meios" (50 milhões euros, que não implicaria qualquer aumento de despesa do Estado), a perda seria de 23 milhões de euros.

O referencial que decorre da LO 1/2010 é aquele que a Região Autónoma da Madeira define como princípio para as transferências do OE, **não abdicando** do mesmo.

ARTIGO 66.º – FINANÇAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

A Região Autónoma da Madeira **não concorda com o n.º 3 do artigo 66.º**, sendo o mesmo inaceitável, a todos os níveis.

Passamos a transcrever o parecer do Professor Eduardo Paz Ferreira sobre esta matéria, que sustenta a posição da Região Autónoma da Madeira:

«Esta disposição pretende consagrar positivamente o entendimento afirmado pelo Tribunal Constitucional no recente acórdão n.º 412/2012.

Em nosso entender, não deve ser colocado tal preceito na lei de finanças – como se pretende na proposta em análise – por duas ordens de razões:

A primeira (...) é que esta não é a sede própria para regular tal matéria, sob pena de inconstitucionalidade formal por excesso de lei; a outra porque a disposição pode ser, eventualmente, inconstitucional, pese embora o entendimento do Tribunal afirmado no citado acórdão n.º 412/2012.

Vejamos:

No acórdão referido, o Tribunal analisou a conformidade constitucional do artigo 185.º-A da Lei do Orçamento do Estado para 2011, na parte em que dispõe que "a participação variável de 5% no IRS a favor das autarquias locais das Regiões Autónomas é deduzida à receita de IRS cobrada na respectiva Região Autónoma".

Para o Tribunal Constitucional, nos termos dos artigos 254.º e 238.º da Constituição, os municípios participam, por direito próprio, nas receitas provenientes dos impostos directos e têm finanças próprias.

Este imperativo de autonomia financeira das autarquias locais teria, por isso, de se compatibilizar com o poder que as Regiões Autónomas têm de dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas para afectação às suas despesas.

Conclui o Tribunal Constitucional que o direito atribuído às Regiões no artigo 227.º, n.º 1, alínea j), não pode deixar de se encontrar negativamente delimitado pelo direito atribuído aos municípios.

É diferente o nosso entendimento.

A titularidade de 5% da receita do IRS por parte dos municípios integra o conceito de produto da participação nas receitas de IRS do Estado, uma vez que, no momento em que se constitui o direito dos municípios a obter o valor correspondente a 5% da colecta do IRS, a parte mais significativa da receita do IRS a que essa colecta respeita já foi cobrada.

Sendo a "participação variável no IRS" qualificada como integrando o "produto da participação nos recursos públicos" tanto o Estado como as Regiões Autónomas são titulares exclusivos do produto da cobrança do IRS gerado e cobrado no continente e, bem assim, nas Regiões Autónomas.

Sendo assim, o Estado está onerado com a obrigação de proceder, anualmente, a uma transferência equivalente a 5% da colecta de IRS para os municípios, líquida das deduções a que se refere o n.º 1 do artigo 78.º do CIRS, de acordo com os artigos 19.º, n.º 1, alínea c) e 20.º da LFL e com os artigos 25.º, n.º 1, alínea c) e 26.º da proposta de Lei n.º 122/XII, relativa à nova Lei de Finanças Locais.

Importa apurar se o encargo resultante da transferência para os municípios da "participação variável no IRS" recai sobre o Orçamento do Estado ou sobre os orçamentos das Regiões Autónomas.

São de considerar três hipóteses: (i) A participação dos municípios situados nas Regiões Autónomas na receita variável de IRS faz parte das verbas a transferir para as Regiões Autónomas nos termos da LFRA pelo que está incluída nas receitas destas; (ii) A participação dos municípios situados nas Regiões Autónomas na receita variável de IRS integra os Orçamentos das Regiões Autónomas mas não está prevista na LFRA pelo que o Estado deve transferir para os Orçamentos das Regiões Autónomas um montante adicional equivalente à receita de IRS afecta aos municípios e prevista na LFL e (iii) A participação dos municípios situados nas Regiões Autónomas na receita variável de IRS não se integra nem se confunde com os Orçamentos das Regiões Autónomas.

A primeira interpretação parece ter sido a acolhida pelo Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 499/08[4] *e no acórdão n.º 412/2012.*

No acórdão de 2008, o Tribunal Constitucional reconheceu que, face ao disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da CRP e no artigo 112.º, n.º 1, alínea a), lido à luz do artigo 107.º, n.º 3, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira constituem receitas próprias da Região Autónoma da Madeira (RAM), especificamente afectas, na íntegra, ao financiamento do

[4] Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

orçamento regional, as provenientes do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) cobrado na Região, cabendo exclusivamente à RAM o poder de disposição dessas receitas fiscais.

Mas, simultaneamente, e de forma algo paradoxal, o acórdão julga que, enquanto na anterior LFL (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto), no cálculo da participação dos municípios nas receitas de impostos do Estado, prevista no seu artigo 10.º, n.º 1, não estavam envolvidas as receitas de IRS cobradas nas Regiões Autónomas, a situação alterou-se com a nova Lei das Finanças Locais, que, por força das normas questionadas no processo, não contempla similar restrição.

A decisão do Tribunal assentou exclusivamente na motivação segundo a qual os artigos 19.º, n.º 1, alínea c) e 20.º da LFL "são inoperantes em relação às Regiões Autónomas", porquanto "a aplicação do regime neles contido efectuar-se-á, nos termos do n.º 3 do artigo 63.º daquele diploma legal, através de um decreto legislativo regional" e, assim, "os orçamentos das Regiões Autónomas apenas verão escapar receitas que lhes estavam originariamente – de acordo com o texto constitucional – destinadas, se essa for a vontade expressa dos competentes órgãos regionais, plasmada num decreto legislativo regional".

Trata-se de um entendimento que não colhe a nossa adesão, sentimento partilhado pelo Conselheiro Mário Torres, em voto de vencido junto ao referido acórdão.

Como é dito no voto de vencido, o Tribunal Constitucional considera que, à partida, da aplicação das novas regras (da LFL) resulta que, por uma lei comum da Assembleia da República, foi retirada às Regiões Autónomas e atribuída aos municípios que as integram (mas que com elas se não confundem) uma parcela de uma receita que, nos termos constitucionais e estatutários, constituía receita própria das Regiões, e se destinava, na íntegra, a financiar os respectivos orçamentos regionais e sobre a qual apenas os órgãos regionais podiam dispor.[5]

Com o Conselheiro Mário Torres, pensamos que a Lei das Finanças Locais, ou melhor, a matéria relativa ao relacionamento financeiro entre o Estado e as autarquias locais assume uma dimensão nacional, aplicando-se directamente e por esta razão a todos os municípios, incluindo os situados no território das Regiões Autónomas, como é justamente reconhecido no artigo 63.º, n.º 1 da LFL e pelo Tribunal Constitucional em jurisprudência anterior.[6]

A tudo isto acrescem estas razões:

i) A independência da autonomia financeira regional face à autonomia financeira local[7]*;*

---

[5] Em sentido idêntico, cfr. voto de vencido do Conselheiro Pamplona de Oliveira, defendendo que tais receitas se encontram previstas na disposição relativa às Regiões Autónomas, pelo que "não é possível sustentar a violação, pelos artigos 19.º, n.º 1, 20.º e 59.º da Lei nº 2/2007, de uma norma constitucional, mais concretamente do artigo 227.º, n.º 1, al. *j)*, pois os orçamentos das Regiões Autónomas apenas verão escapar receitas que lhes estavam originariamente – de acordo com o texto constitucional – destinadas, se essa for a vontade expressa dos competentes órgãos regionais, plasmada num decreto legislativo regional."

[6] Cfr. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 631/99.

[7] A actual Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA) prevê, nos artigos 62.º e 63.º, disposições absolutamente idênticas às da primeira versão da LFRA (cfr. artigos 43.º e 44.º).
O que não podia deixar de suceder.

ii) A aplicação dos artigos 19.º, n.º 1, alínea c) e 20.º da LFL, não depende da concretização do disposto no artigo 63.º, n.º 3 da LFL;

iii) A Lei das Finanças Locais não pode modificar o disposto na Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

A hipótese de fazer intermediar os orçamentos das Regiões Autónomas, nas transferências das receitas de IRS das autarquias locais decorrentes dos artigos 19.º, n.º 1, alínea c) e 20.º da actual Lei de Finanças Locais – e, no futuro, dos artigos 25.º, n.º 1, alínea c) e 26.º da proposta de Lei n.º 122/XII -, ou de as fazer absorver nas receitas próprias das Regiões Autónomas implica uma intolerável violação da autonomia financeira local, consagrada no artigo 254.º, n.º 1 da CRP, do princípio da igualdade entre autarquias locais - na medida em que as autarquias locais beneficiam de receita idêntica sem qualquer entidade intermediadora – e da aplicação territorial uniforme da LFL e, por outro lado, da autonomia financeira das Regiões Autónomas, porquanto as finanças regionais são, como vimos, independentes das finanças locais das autarquias aí localizadas.

Essa intermediação é, por conseguinte, e em nosso entender inconstitucional.

De resto, o Tribunal Constitucional pronunciou-se neste sentido, no passado, de forma, a nosso ver, diversa da que adoptou no acórdão n.º 412/2012.

No acórdão n.º 82/86[8], o Tribunal declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de três preceitos da Lei das Finanças Locais então em vigor (Decreto-Lei n.º 90/84, de 29 de Março), por violação da reserva de lei geral da República do "regime das finanças locais" imposta pelo n.º 2 do (actual) artigo 238.º da CRP, na medida em que mandavam atribuir uma verba global do (então) FEF a cada uma das Regiões Autónomas, a ser aí distribuída pelos municípios pela respectiva assembleia legislativa.[9]

É que as Regiões Autónomas e as autarquias locais são, constitucionalmente, pessoas colectivas territoriais (entes públicos infra-estaduais de base territorial) diferentes entre si (cfr. artigo 227.º, n.º 1 e artigo 235.º, n.º 2 da CRP, respectivamente) e em relação à pessoa colectiva territorial Estado pelo que, constitucionalmente, foram dotadas de interesses, atribuições e competências também eles diferentes.

Por seu lado, o artigo 8.º da Lei das Finanças Locais (cfr. Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), ao definir, no n.º 1, um princípio geral de proibição de subsidiação ou comparticipação financeira aos municípios e freguesias por parte do Estado e das Regiões Autónomas, admitiu que, excepcionalmente, fossem concedidos auxílios financeiros (n.º 3).

De tal sorte, é legítimo concluir que a Lei das Finanças Locais constitui a sede própria para serem definidas regras de relacionamento financeiro entre as autarquias locais e as Regiões Autónomas (neste sentido, veja-se o acórdão n.º 4/2000 do Tribunal Constitucional).

Mais.

O artigo 62.º, n.º 3 da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, na versão resultante da alteração operada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março determina que *"as receitas fiscais pertencentes às Regiões Autónomas nos termos da Constituição, dos Estatutos Político-Administrativos e da presente lei não podem ser afectas às autarquias locais sediadas nas Regiões Autónomas, no âmbito do regime financeiro estabelecido para aquelas"*.

Com a introdução de um novo n.º 3 no artigo 62.º da LFRA o legislador pretendeu apenas reforçar aquilo que, para nós, é claro: as receitas fiscais das Regiões Autónomas são independentes e não se confundem com as receitas fiscais das autarquias locais nelas localizadas.

[8] In acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. VII, pp. 127 e segs.

[9] O Tribunal Constitucional abordou o problema do relacionamento financeiro entre as Regiões Autónomas e as autarquias locais reiterando que a autonomia financeira constitui um pressuposto da autonomia local no âmbito da qual se consagra, na Constituição, os princípios da justa repartição dos recursos públicos e da correcção das desigualdades a que há-de obedecer o regime das finanças locais. Cfr. acórdão n.º 631/99 do Tribunal Constitucional.

É particularmente de registar, no tocante à autonomia financeira regional, que existe um dever de solidariedade do Estado para com as Regiões Autónomas, imposto pelos artigos 225.º, n.º 2; 227.º, n.º 1, alínea j) e 229.º, n.º 1 da CRP, que fica em crise caso se considere – como faz o Tribunal Constitucional - que a redução do montante até 5% da receita do IRS devia ser totalmente imputada às Regiões Autónomas.

De forma idêntica, a partilha, ainda que limitada, de uma receita regional com os municípios – no caso das receitas de IRS gerado e cobrado na Região Autónoma da Madeira – viola os direitos autonómicos na participação das receitas dos impostos estaduais gerados e cobrados nas Regiões Autónomas.

Tudo o que acabamos de expor serve para demonstrar que o direito dos municípios a uma participação variável no IRS é tão somente manifestação de parte da sua autodeterminação financeira que compete ao Estado satisfazer como garantia da sua autodeterminação governativa na prossecução dos interesses próprios das populações respectivas, constituindo obrigação do Estado, e não das Regiões Autónomas, assegurar a satisfação desse direito.

O que está em causa não é apenas a violação do princípio da autonomia financeira local constitucionalmente consagrado mas igualmente a autonomia financeira das Regiões Autónomas.

Efectivamente, o artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da CRP estabelece que as Regiões possuem, entre outros poderes, o de "dispor, nos termos dos estatutos e da lei das finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas".

Há que reter que, apesar do carácter genérico do texto do artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da CRP, a norma tem obrigatoriamente que ser lida à luz da autonomia das Regiões Autónomas, nomeadamente da sua autonomia financeira, constitucionalmente consagrada e reflectida nos Estatutos Político-Administrativos.[10]

Assim sendo, tem que se concluir que existe uma reserva regional das receitas tributárias das Regiões Autónomas, no âmbito da sua autonomia financeira, destinando-se aquelas a financiar, na íntegra, o orçamento regional.[11]

Afastamo-nos, assim, do decidido pelo Tribunal Constitucional no acórdão que acabámos de comentar, segundo a qual o direito atribuído às Regiões no artigo 227.º, n.º 1, alínea j), não pode deixar de se encontrar negativamente delimitado pelo direito atribuído aos municípios.

---

[10] Cfr. o n.º 1 do artigo 112.º do EPA-RAM, o qual estabelece que "são receitas fiscais da Região, nos termos da lei, as relativas ou que resultem, nomeadamente, dos seguintes impostos: a) Do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares".
Este artigo deve ser lido à luz do artigo 107.º, n.º 3, do EPA-RAM, relativo ao poder tributário da Região ("A Região dispõe, nos termos do Estatuto e da lei, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afecta-as às suas despesas") e, de forma mais genérica, da autonomia financeira das Regiões Autónomas.

[11] Assim, cfr. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 499/2008, de 14 de Outubro de 2008, disponível em www.tribunalconstitucional.pt

O que significa, por outras palavras, que a inclusão de uma norma como a prevista no artigo 66.º, n.º 3 da proposta de lei pode colidir com a Constituição uma vez que, como vimos, existem argumentos que permitem afastar o recente entendimento do Tribunal Constitucional, afirmado no acórdão n.º 412/2012.»

III. CONCLUSÃO

A Região Autónoma da Madeira nada tem a opor aos mecanismos de controlo, conformes à Constituição e ao Estatuto Político-Administrativo, que visem assegurar que o Estado garante o cumprimento dos compromissos assumidos no domínio financeiro na ordem externa e no âmbito da União Europeia.

Contudo, não pode aceitar uma pesada redução das dotações orçamentais e a eliminação de receitas que lhe pertencem num quadro de dificuldades agravadas com o PAEF-RAM em execução, numa economia insular frágil e com custos acrescidos, posição que a subsistir põe em causa o princípio da solidariedade nacional, constitucionalmente consagrado.

Secretaria Regional do Plano e Finanças, 22 de janeiro de 2013.