ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

336481
16 10/12/09

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício nº 16 /5ª-COF/2009

Junto se envia a Vossa Excelência o **Parecer** elaborado por esta Comissão Parlamentar sobre a **Proposta de Lei nº 01/XI** - "Primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas" cujas Partes I e III foram aprovadas por unanimidade dos grupos parlamentares presentes, em reunião de 09 de Dezembro de 2009.

Com os melhores cumprimentos,

A VICE-PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Teresa Venda)

Palácio de São Bento, 09 de Dezembro de 2009.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI 1/XI/1ª - PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA N.º 1/2007, DE 19 DE FEVEREIRO, QUE APROVA A LEI DE FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA)

PARTE I - CONSIDERANDOS

a) Nota Introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 1/X/1ª - Primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas. A iniciativa deu entrada a 9 de Novembro de 2009, tendo sido admitida e baixado à Comissão de Orçamento e Finanças em 19 do mesmo mês, estando a sua discussão na generalidade agendada para o dia 11 de Dezembro de 2009.

Esta Proposta de Lei foi apresentada nos termos do número 1 do artigo 167º e da alínea f) do número 1 do artigo 227º da Constituição da Republica Portuguesa, bem como da alínea b) do número 1 do artigo 37º da Lei n.º 13/91 na sua actual redacção.

Nos termos do número 2 artigo 229º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 142º do Regimento da Assembleia da República, foi promovida a consulta do Governo da Madeira e dos órgãos de Governo próprio da Região Autónoma dos Açores, por Despacho do Presidente da Assembleia da República de 19 de N0vembro de 2009.

Deve ainda salientar-se a sugestão constante da Nota Técnica anexa ao presente Parecer, respeitante ao disposto no número 2 do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa e ao número 2 do Regimento, de que,

"tendo em conta razões que se prendem com o início de funções do actual Governo e com a apresentação da Proposta de Lei relativa ao Orçamento do Estado para 2010", a redacção do artigo 5º da presente iniciativa deva ser alterada para *"A presente Lei entra em vigor com a publicação do Orçamento do Estado para 2010"*.

b) Objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente Proposta de Lei tem como objecto proceder a alterações da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que Aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

O conteúdo das principais alterações propostas é o seguinte:

- Eliminação das referências feitas ao património regional no âmbito de aplicação da lei (artigo 2º), bem como no Título V;
- Consagração dos princípios da autonomia financeira regional, da continuidade territorial e da regionalização dos serviços (aos quais são dedicados novos artigos). No caso da regionalização dos serviços, consagra-se que *"os meios financeiros para fazer face aos encargos com os serviços regionalizados são determinados pela diferença entre as receitas e as despesas que decorrem da transferência de competências, a partir da média dos últimos três anos anteriores aquele em que a regionalização ocorre"*;
- Modificação do conteúdo do princípio da estabilidade orçamental, eliminando a consagração da fixação no Orçamento do Estado dos limites máximos de endividamento líquido regional. Consequentemente, as disposições respeitantes aos limites ao endividamento são também alteradas, passando as Regiões a poder contrair dívida fundada desde que *"respeitem o limite máximo consagrado no"* actual número 3 do artigo 30º e desde que *"não correspondam a um endividamento líquido adicional superior ao do Estado naquele ano, calculado, para cada Região, de harmonia do princípio da capitação"*. No caso de as Regiões necessitarem de um

aumento líquido do endividamento superior a este, "*devem obter parecer favorável do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras e aprovação da Assembleia da República, a conceder no âmbito da Lei do Orçamento*". São ainda excepcionados dos limites do endividamento os aumentos líquidos de endividamento "*por razões ligadas à execução de projectos co-financiados por fundos comunitários*". Por fim, consagra-se que, no caso de haver redução das transferências do Estado por violação dos limites de endividamento, essas verbas são aplicadas na amortização da dívida da respectiva Região;

- Modificação do conteúdo do princípio da solidariedade nacional, vinculando o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade;
- No que toca ao conteúdo do princípio da coordenação, é substituída a obrigação das Regiões Autónomas exercerem a sua autonomia de modo a assegurarem o "*cumprimento dos objectivos financeiros regionais e nacionais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento equilibrado do todo nacional*" pela obrigação de assegurarem "*o desenvolvimento equilibrado do todo nacional*";
- Remodelação das obrigações previstas para o Estado, consagrando-se que "*as receitas cobradas nas Regiões Autónomas pelos serviços do Estado que não sejam entregues directamente nos cofres regionais devem ser aplicadas em projectos que melhorem a operacionalidade e a funcionalidade desses serviços*";
- Ajustamento das fórmulas de cálculo das transferências do Orçamento do Estado, bem como do modo de determinação do Fundo de Coesão;
- Aperfeiçoamento do conceito de projectos de interesse comum que beneficiarão da comparticipação estatal;
- Eliminação da proibição de os empréstimos a emitir pelas Regiões Autónomas beneficiarem de garantia pessoal do Estado, salvo em situações legalmente previstas, consagrando-se a possibilidade de estes empréstimos poderem beneficiar de garantia pessoal do Estado, nos termos da respectiva lei.

- Alargamento do limite dentro do qual as Assembleias Legislativas regionais podem diminuir as taxas nacionais do imposto sobre o valor acrescentado (passa de 30% para 35%), bem como consagração da hipótese de as Assembleias Legislativas Regionais concederem majorações nas percentagens e limites dos encargos dedutíveis à colecta do IRS, nos termos do Código do IRS, relativas a encargos com equipamentos ambientais, com habitação própria e permanente, e com a saúde, terceira idade e educação, bem como concederem "*deduções à colecta de IRS, definindo os seus limites, as despesas suportadas com a saúde, apoio à terceira idade, educação, deslocações de avião no território nacional para os doentes e eventual acompanhante e para os estudantes das Regiões Autónomas deslocados em outras ilhas ou no continente português*". Nesta matéria, passa a estar também prevista a possibilidade de aumentarem "*até 30%, os limites dos benefícios fiscais relativos ao Mecenato e à criação de emprego previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais*";
- Eliminação das referências à transferência de atribuições e competências necessárias ao exercício do poder tributário;
- Aplicação do regime suspensivo no apuramento do Imposto sobre o Valor Acrescentado, com uma cláusula de salvaguarda que garante às Regiões que em caso algum poderá ser adoptado um modo de cálculo que origine menor montante de receitas do que o auferido pelo regime de capitação.
- Consagração, na Subsecção II - Impostos, de um Imposto Especial sobre o Jogo ("*Constitui receita de cada Região Autónoma o imposto especial pelo exercício da actividade do jogo, devido pelas empresas concessionárias nas respectivas circunscrições territoriais*"), e na Secção II - Outras Receitas, de que "*constitui receita de cada Região Autónoma uma participação nos resultados líquidos de exploração dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, determinada pelo método de capitação*".
- Consagração da obrigatoriedade de o Estado disponibilizar às Regiões Autónomas as aplicações financeiras integradas, bem como o apoio

técnico necessário para a adopção do plano oficial de Contabilidade Pública.

- Consagração de juros de mora nos casos de atrasos nas transferências financeiras do Estado.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Nos termos das disposições regimentais aplicáveis, designadamente o artigo 137º do Regimento da Assembleia da República, a Relatora reserva para o debate a sua opinião sobre a iniciativa legislativa em análise.

PARTE III - CONCLUSÕES

I - A Proposta de Lei n.º 1/X/1ª, da iniciativa da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, tem como objecto alterar a Lei Orgânica nº 1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

II - As alterações que a presente Proposta de Lei visa introduzir têm um conteúdo vasto, que abrange principalmente os princípios gerais constantes da Lei Orgânica, as Receitas Fiscais, a Dívida Pública Regional, as Transferências do Estado, e as competências legislativas e regulamentares tributárias das Regiões Autónomas.

Nestes termos, a Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 1/X/1ª está em condições constitucionais e regimentais de subir a Plenário para apreciação em generalidade, reservando os Grupos Parlamentares para esse debate as respectivas posições sobre a matéria.

PARTE IV - ANEXOS

Em anexo ao presente Parecer, junta-se a nota técnica elaborada nos termos do artigo 131º do Regimento.

A Relatora,

(Cecília Meireles)

p/ O Presidente da Comissão,

(Paulo Mota Pinto)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Proposta de Lei n.º 1/XI/1.ª (ALRAM)

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

Data de Admissão: 19 Novembro 2009

Comissão de Orçamento e Finanças

Índice

I. Análise sucinta dos factos e situações 2

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário 3

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes 5

IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria 12

V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas 12

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação 13

Elaborada por:

Margarida Rodrigues (DAC); Fernando Bento Ribeiro (DILP); Maria da Luz Araújo (DAPLEN);

Data: 4 Dezembro 2009

I. Análise sucinta dos factos e situações

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 1/XI, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, na sua redacção actual.

A proposta de lei em apreço tem como objectivo proceder a alterações à da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, com vista ao integral cumprimento do disposto na Constituição da República Portuguesa e nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças, no dia 19 de Novembro de 2009.

A iniciativa legislativa agora apresentada à Assembleia da República, prevê na sua nota inicial, as seguintes alterações à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro:

- eliminação da parte final do artigo 2.º e do Título V, no que diz respeito às referências feitas ao património regional, por se considerar que a sua definição e as competências para a sua administração, já se encontrarem plasmadas na Constituição e nos respectivos Estatutos Político-Administrativos.

- consagração do princípio da autonomia financeira regional, concretizando simultaneamente uma visão constitucionalmente mais consentânea com a definição do princípio da solidariedade nacional;

- ajustamento da fórmula de cálculo das transferências do Orçamento do Estado, restabelecendo-se, em simultâneo o equilíbrio entre as Regiões Autónomas, sem diminuição dos montantes que o Estado reservou para a Região Autónoma dos Açores;

- aperfeiçoamento do conceito de projectos de interesse comum que beneficiarão da comparticipação estatal, uma vez aprovados pelos respectivos Governos;

- estabelecer que os empréstimos a emitir pelas Regiões Autónomas possam beneficiar de garantia pessoal do Estado, nos termos da respectiva lei;

- expurgar as referências à transferência de atribuições e competências necessárias ao exercício do poder tributário, por já terem sido consagradas pelo Decreto-Lei n.º 18/2005, de 18 de Janeiro, que transferiu para a Região Autónoma da Madeira as atribuições e competências fiscais que no âmbito da Direcção de Finanças da Região Autónoma da Madeira e de todos os serviços dela dependentes, vinham sendo exercidas no território da Região pelo Governo da República;

- estabelecer que no apuramento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) seja aplicado o princípio suspensivo, por ser o método que garante, com maior fiabilidade que as Regiões Autónomas receberão as receitas deste imposto que lhes são devidas; De forma a colmatar eventuais perdas de receita de IVA, prevê-se uma cláusula de salvaguarda, que garante às Regiões, que em caso algum poderá ser adoptado um modo de cálculo que origine um menor montante de receitas do que o auferido pelo regime de capitação;

- no âmbito da adopção do Plano oficial de contas públicas (POCP) e tendo em conta a unicidade do sistema nacional, impõe-se a obrigatoriedade do Estado disponibilizar às Regiões Autónomas as correspondentes aplicações informáticas integradas, bem como, o apoio técnico necessário tendo em vista a uniformização de procedimentos.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

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

A presente iniciativa é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição da República Portuguesa [n.º 1 do artigo 167.º e alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º] e no Regimento da Assembleia da República (artigo 118.º).

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e às propostas de lei em particular [n.º 3 do artigo 123.º (por estar em causa uma iniciativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira) e n.º 2 do artigo 124.º do Regimento] não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto nos n.º s 1 e 3 do artigo 120.º.

O n.º 2 do mesmo artigo 120.º do Regimento impede a apresentação de iniciativas que "envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou

diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento", em conformidade com o princípio consagrado no n.º 2 do artigo 167.º Constituição, conhecido com a designação de "lei-travão".

A presente iniciativa implica um aumento de despesas do Estado previstas no Orçamento. A redacção do artigo 5.º da iniciativa não acautela a violação do princípio mencionado ao reportar a sua entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2010. Por essa razão e tendo em conta razões que se prendem com o início de funções do actual Governo e com a apresentação da Proposta de Lei relativa ao Orçamento do Estado para 2010, sugere-se a seguinte redacção: " A presente lei entra em vigor com a publicação do Orçamento do Estado para 2010".

Efectuada análise a algumas disposições da Constituição, entendemos de salientar que esta matéria insere-se na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República [alínea t) do artigo 164.º] e reveste a forma de lei orgânica (n.º 2 do artigo 166.º).

Ainda de acordo com a Constituição: em caso de aprovação na generalidade, é obrigatoriamente votada na especialidade pelo Plenário (n.º 4 do artigo 168.º) e, caso passe à fase seguinte, carece de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

Por último, importa referir que esta proposta de lei não vem acompanhada de estudos, documentos ou pareceres, pelo que não obedece ao requisito formal constante do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República. No entanto, caso se entenda necessário, poder-se-á solicitar à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira informação sobre a eventual existência de tais documentos.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada "lei formulário" e caso a mesma venha ser aprovada sem alterações, apenas se pode referir o seguinte:

Esta iniciativa contém disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada lei.

- Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei orgânica [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da "lei formulário"];

- A presente iniciativa altera a Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, pelo que o número de ordem da alteração introduzida deve ser mencionado, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da designada "lei formulário" (exemplo: "Segunda alteração à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro que aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas");

- Como se tratar de uma lei orgânica "deve proceder-se à republicação integral do correspondente diploma legislativo, em anexo às referidas alterações", de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da citada lei (a presente iniciativa tem um anexo com a republicação da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro "Lei das Finanças das Regiões Autónomas").

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A lei nº 13/98, de 24 de Fevereiro[1] foi o primeiro diploma que veio regular o regime das finanças regionais na sequência da Revisão Constitucional de 1997. Estabeleceu, pela primeira vez, as regras gerais de concretização da autonomia financeira consagrada na Constituição e nos estatutos político-administrativos das regiões autónomas, obedecendo aos princípios da autonomia financeira plena, da coordenação entre as finanças estaduais e regionais, da solidariedade nacional, da cooperação entre o Estado e as regiões autónomas e da transparência.

O artigo 46º da lei determinava a sua própria revisão até ao final de 2001, o que não ocorreu, sem prejuízo de ter sido pontualmente modificada pelas Leis Orgânicas nº 1/2002, de 29 de Junho[2], nº 2/2002, de 28 de Agosto[3], e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro[4].

[1] http://dre.pt/pdf1s/1998/02/046A00/07460754.pdf
[2] http://dre.pt/pdf1s/2002/06/148A00/51135113.pdf
[3] http://dre.pt/pdf1s/2002/08/198A00/60726094.pdf
[4] http://dre.pt/pdf1s/2005/12/250A01/00020361.pdf

Em 2005, o Governo aprovou o Decreto-Lei nº 18/2005, de 18 de Janeiro[5] que transfere para a Região Autónoma da Madeira as atribuições e competências fiscais que no âmbito da Direcção de Finanças da Região Autónoma da Madeira e de todos os serviços delas dependentes vinham sendo exercidas no território da Região pelo Governo da República.

Decorridos mais de oito anos após a aprovação da lei nº 13/98, de 24 de Fevereiro e tendo em conta a experiência colhida durante a sua aplicação e a evolução entretanto registada nas regras de disciplina financeira do sector público administrativo, nomeadamente as que decorrem do Tratado da União Europeia e da União Económica e Monetária, foi aprovada a Lei Orgânica nº 1/2007, de 19 de Fevereiro[6] que procede à revisão da lei de finanças das regiões autónomas.

Entre outras medidas, a lei procede à revisão das regras de determinação dos montantes das transferências anuais do Orçamento do Estado a favor das regiões autónomas, tendo a forma de cálculo das receitas próprias do IVA com base no sistema das capitações sido substituída pela regra da afectação a cada região autónoma da receita do IVA cobrada pelas operações nelas realizadas. A lei alargou ainda as competências das regiões autónomas na adaptação ao sistema fiscal nacional.

Em 21 Dezembro de 2006, um grupo de Deputados pediu ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta preventiva da constitucionalidade dos artigos 2º, parte final, 3º, 7º nº 5, 19º nº1, 35º, 36º, 37º nºs 2 a 7, 38º nºs 2 e 3, 57º, 62º, nº 1, e 66º, de normas constantes deste diploma. O Tribunal Constitucional, contudo, através do Acórdão nº 11/2007, de 6 de Fevereiro[7], não se pronunciou pela inconstitucionalidade daquelas normas.

- **Enquadramento internacional**

Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Bélgica, Espanha e Itália.

[5] http://dre.pt/pdf1s/2005/01/012A00/03210323.pdf
[6] http://dre.pt/pdf1s/2007/02/03500/12291238.pdf
[7] http://dre.pt/pdf2s/2007/02/026000000/0317703188.pdf

BÉLGICA

A Bélgica representa um modelo de federalismo particularmente interessante pela complexidade e pela peculiaridade do ponto de vista seja étnico-linguístico (coexistência de três povos diferentes pela cultura e pela língua), seja politico-administrativo (a Bélgica tem uma estrutura assente em cinco níveis de poder: Governo federal, Comunidades, Regiões, Províncias e Municípios).

Relativamente às competências, o ordenamento belga prevê que o Estado é competente nas matérias que lhe são reservadas pela Constituição, nas que são retiradas excepcionalmente às entidades federais por leis especiais e nas competências residuais próprias

Para além da prevalência das competências exclusivas, a Bélgica distingue-se pelo facto que a repartição das mesmas é feita por intermédio de leis especiais destinadas à individuação das matérias de competência das Comunidades e das Regiões (artigos 127.º e 134.º da Constituição[8]).

A Lei especial de 1989, relativa ao financiamento das Regiões e das Comunidades[9], foi modificada pela Lei especial de 13 de Julho 2001[10] (publicada a 3 de Agosto), que atribuiu novas competências aos entes sub-estatais. Com a lei especial de 2001 foi atribuída, efectivamente, uma quase total autonomia fiscal às regiões. Em particular, a nova legislação dispôs, em primeiro lugar, que não devesse haver nenhuma necessidade de uma lei especial financeira para regulamentar o funcionamento da autonomia fiscal das regiões. Em segundo lugar, reconheceu às regiões a titularidade de alguns impostos (a taxa sobre jogos e apostas; a taxa sobre os aparelhos de jogos de diversão; a taxa de abertura de locais de revenda de bebidas alcoólicas; o direito de sucessão dos habitantes do reino; os direitos de registo sobre a transferência a título oneroso de bens imóveis situados na Bélgica; os direitos de registo sobre doações de bens móveis ou imóveis; a taxa de radiotelevisão; a taxa de circulação automóvel) consentindo às mesmas o direito de modificar o montante dos impostos, de determinar a base de cálculo e de escolher os casos de isenção.

---

[8] http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1994021730%2FF&caller=list&row_id=1&numero=1&rech=1&cn=1994021730&la=F&chercher=t&language=fr&trier=promulgation&choix1=ET&choix2=ET&tri=dd+AS+RANK+&fr=f&dt=CONSTITUTION+1994&set1=SET+TERM_GENERATOR+%27word%21ftelp%2Flang%3Dfrench%2Fbase%2Froot%2Fderive%2Finflect%27&set3=set+character_variant+%27french.ftl%27&fromtab=loi&sql=dt+contains++%27CONSTITUTION%27%26+%271994%27&imgcn.x=56&imgcn.y=9#Art.126

[9] http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=3123&rev=2457-38

[10] http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=2999&rev=2339-38

ESPANHA

O título VIII da Constituição de Espanha[11] reconhece e garante às comunidades autónomas o exercício da autonomia na gestão dos respectivos interesses, em particular no âmbito financeiro. Esta autonomia financeira supõe, entre outros aspectos, a capacidade por parte das comunidades autónomas de regular, através de normativa própria (leis gerais de finanças) as respectivas particularidades orçamentais.

Por sua vez, a Lei Orgânica 8/1980, de 22 de Setembro[12] (LOFCA), define o regime de financiamento das Comunidades Autónomas, em conjunto com os Estatutos de cada uma das comunidades.

Distinguem-se dois grupos de Comunidades Autónomas, no que respeita ao financiamento:

a) As Comunidades Autónomas de regime comum que se regem pelo Sistema de Financiamento regulado na Lei 21/2001, de 27 de Dezembro;
b) As Comunidades Autónomas de regime foral, País Basco e Navarra, que se regem pelo sistema foral de Concerto e Convénio económico, respectivamente.

O Sistema de Financiamento das Comunidades Autónomas de Regime Comum vigente foi aprovado pelo Conselho de Política Fiscal e Financeira na reunião de 27 de Julho de 2001, posteriormente modificado nas reuniões de 16 e 22 de Novembro do mesmo ano, e incorporado no ordenamento jurídico pela Lei 21/2001, de 27 de Dezembro[13], pela qual se regulam as medidas fiscais e administrativas do novo Sistema de Financiamento das Comunidades Autónomas e Cidades com Estatuto de Autonomia.

Este sistema de financiamento, aplicado a partir de 1 de Janeiro de 2002, contempla tanto o financiamento dos serviços comuns como o financiamento da gestão dos serviços de saúde e dos serviços sociais da segurança social.

O financiamento de todas estas competências realiza-se através dos seguintes recursos:

a) A receita dos impostos totalmente cedidos: Imposto sobre o Património, Imposto sobre Transmissões Patrimoniais e Actos Jurídicos sujeitos a Registo,

---

[11] http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2
[12] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-1980.html
[13] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l21-2001.html

Imposto sobre Sucessões e Doações, Imposto Especial sobre Determinados Meios de Transporte, Imposto sobre as Ventas a Retalho de Determinados Hidrocarbonetos, Tributos sobre o Jogo e Taxas afectas a serviços trespassados;

b) A tarifa autonómica do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Físicas (IRPF);

c) A cessão de 35 por cento de receita líquida produzida pelo Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) correspondente ao consumo de cada Comunidade Autónoma, determinado mediante o índice de consumo regulado na letra c) do artigo 6 da Lei 21/2001;

d) A cessão de 40 por cento da receita líquida dos Impostos Especiais sobre a Cerveja, Produtos Intermédios, Álcool e Bebidas Derivadas, Hidrocarbonetos e sobre derivados do Tabaco, distribuídos por Comunidades Autónomas em função dos índices regulados nas letras d) a h) do artigo 6 da Lei 21/2001;

e) A cessão de 100 por cento da receita líquida do Imposto Especial sobre a Electricidade distribuído por Comunidades Autónomas em função do índice de consumo regulado na letra i) do artigo 6 da Lei 21/2001;

f) O Fundo de Suficiência.

O capítulo VII do relatório do Projecto de Orçamento Geral do Estado para 2008 – Financiamento das Entidades Territoriais[14] – traduz em números a aplicação dos diplomas referidos.

O documento "*Régimen presupuestario de las comunidades autónomas: notas metodológicas*[15]", disponível no sítio Internet do Ministério da Economia e da Fazenda de Espanha, apresenta informação adicional sobre esta matéria.

Refira-se ainda que o ordenamento jurídico espanhol consagra a existência de uma Junta Arbitral, órgão colegial de deliberação e resolução de conflitos entre a Administração tributária do Estado e uma ou varias Comunidades Autónomas, ou entre estas. O regime jurídico desta Junta Arbitral encontra-se nos artigos 23 e 24 da Lei Orgânica 8/1980, de 22 de Setembro e o seu desenvolvimento regulamentar é feito pelo Real Decreto 2451/1998, de 13 de Novembro[16] pelo qual se aprova o Regulamento da Junta Arbitral de resolução de conflitos em matéria de tributos cedidos às Comunidades Autónomas.

---

[14] http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PPL_172_X/Espanha_1.pdf
[15] http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAAliquidaciones/html/AyudaNM.htm#2
[16] http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/RD2451-1998%20Regl%20Junta%20Arbitral.pdf

A Junta é composta por:

a) Um Presidente, nomeado pelo Ministro da Fazenda sob proposta do Conselho de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas, entre juristas de reconhecido prestígio;

b) Oito Vogais, sendo quatro representantes da Administração do Estado, (um dos quais é o Secretario da Junta Arbitral) e quatro representantes de cada Comunidade Autónoma em conflito.

ITÁLIA

O Estado italiano assenta numa assinalável autonomia das suas regiões. O mesmo é compreendido por 20 regiões de estatuto ordinário e cinco regiões com estatuto especial.

O artigo 119.º [17] da Constituição da República Italiana consagra que "os municípios, as províncias, as cidades metropolitanas e as regiões têm autonomia financeira", bem como "recursos autónomos". E que "aprovam e aplicam impostos próprios, de acordo com a Constituição e segundo os princípios de coordenação das finanças públicas e do sistema tributário". É ainda previsto no mesmo artigo que "a lei do Estado institui um fundo perequitativo, sem vínculo de destino, para os territórios com menor capacidade fiscal por habitante." E por fim que "as regiões têm património próprio, atribuído segundo os princípios gerais determinados na lei do Estado. Podem recorrer ao endividamento apenas para financiar despesas de investimento. É excluída qualquer garantia do Estado sobre os empréstimos contraídos pelas mesmas.

Este artigo foi alterado pela Lei Constitucional n.º 3/2001 de 18 de Outubro[18].

As regiões encontram-se num nível autonómico de governo assinalável sob o ponto de vista económico e financeiro: basta pensar que elas são directamente responsáveis pela gestão de quase 25% do total da despesa pública e que, em alguns sectores, essa percentagem sobe bem além dos 50% chegando quase até aos 100% numa matéria de importância fundamental como é o caso da saúde. Por outro lado, as regiões são também um ponto de referência essencial no que respeita ao financiamento dos 'entes locais' (autarquias locais) visto que, sobretudo para as

[17] http://web.camera.it/cost_reg_funz/345/348/436/listaarticoli.asp
[18] http://www.senato.it/parlam/leggi/01003lc.htm

despesas correntes, municípios e províncias dependem já em larga medida dos recursos atribuídos pelas regiões.

Todos os estatutos das Regiões (excepto o da Toscânia) se preocupam em definir o conceito de autonomia financeira. Em grande parte acabam por aplicar a norma constitucional atrás referida, salientando contudo a autonomia das receitas e despesas e a possibilidade de criar e gerir impostos.

As reformas realizadas com as leis constitucionais n.º 1/1999 e n.ºs 1 e 3/2001 modificaram sensivelmente e em certos aspectos até alteraram as previsões constitucionais das relações entre o Estado e as autonomias territoriais (locais).

Com o artigo 118.º da Constituição[19] e o artigo 7.º da Lei n.º 131/2003, de 5 de Junho[20], a República, concebida segundo um processo descendente, foi substituída por uma República ascendente de acordo com o princípio da subsidiariedade que tem em maior consideração o papel do nível de governo mais próximo da base social.

O artigo 7.º da Lei n.º 131/2003 previu dois modelos diferentes para a aplicação da transferência das funções administrativas e dos relativos recursos do Estado para o sistema de autonomias. O primeiro, prevê a apresentação de propostas de lei anexas ao Orçamento anual (do Estado) nas quais sejam identificadas as funções administrativas e os relativos recursos a transferir. As propostas de lei devem ser precedidas de acordos subscritos em sede de 'Conferência unificada' na qual seja definida a individuação dos bens e dos recursos financeiros e devem limitar-se a executar os referidos acordos.

O segundo modelo, eventual e só em parte alternativo, tem representação na possibilidade concedida ao Estado de aprovar, perante atrasos na aprovação das propostas de lei anexas ao Orçamento, as transferências dos referidos bens e recursos por intermédio de Decretos do Presidente do conselho de Ministros, segundo os princípios da invariabilidade da despesa.

Outros diplomas importantes para compreender o enquadramento das finanças regionais em Itália são a Lei n.º 133/99, de 13 de Maio[21], que comporta "Disposições em matéria de perequação, racionalização e federalismo fiscal" e o Decreto Legislativo

[19] http://web.camera.it/cost_reg_funz/345/348/436/listaarticoli.asp
[20] http://www.camera.it/parlam/leggi/03131l.htm
[21] http://www.parlamento.it/parlam/leggi/99133l.htm

n.º 56/2000, de 18 de Fevereiro[22], que contém "Disposições em matéria de federalismo fiscal, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 133/99, de 13 de Maio".

Como exemplo de uma lei regional, que aprova o Orçamento regional, pode-se consultar aquela referente ao exercício de 2007 para a Região da Toscânia: *Legge Regionale 22 dicembre 2006, n. 64* (*Legge finanziaria per l'anno 2007*[23]).

Para um maior desenvolvimento ainda, veja-se o estudo de Enrico Buglione, "As Finanças Regionais" [24] (em língua original).

IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas Legislativas**

Efectuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) apenas apurámos a existência de uma iniciativa pendente com matéria conexa (embora com âmbito de aplicação diferente):

- Projecto de Resolução n.º 4/XI (CDS-PP) "Recomenda ao Governo a regulamentação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, em matéria de projectos de interesse comum"[25]

V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Tratando-se de uma iniciativa que versa matéria respeitante às Regiões Autónomas, O Presidente da Assembleia da República deverá promover a sua apreciação pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

---

[22] http://es.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/00056dl.htm

[23] http://web.rete.toscana.it/burt/?LO=01000000d9c8b7a6030000000700000551e010096fb4d400000000001004810000000000000000000000000000000000000000000000000000000000000000000000000&MItypeObj=application/pdf

[24] http://www.issirfa.cnr.it/download/File/Capitolo%20XI_BUGLIONE.pdf

[25] "Que aprove, com a máxima celeridade, o decreto-lei que fixa as condições de financiamento pelo Estado dos Projectos de Interesse Comum previstos no artigo 40.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas)".

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A aprovação da presente iniciativa implica necessariamente custos que deverão ser previstos e acautelados em sede de Orçamento do Estado. Por esta razão, e para impedir a violação do princípio consagrado na Constituição e previsto no Regimento e designado por lei-travão, sugerimos no ponto II da nota técnica uma redacção diferente para o artigo 5.º, de forma a permitir reportar a respectiva entrada em vigor à publicação do Orçamento do Estado para 2010.