

## **Comissão de Orçamento e Finanças**

### **Relatório e Parecer**

**Proposta de Lei n.º 97/X – Aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, revogando a Lei N.º 13/98, de 24 de Fevereiro**

#### **I – Do relatório**

##### **1 - Nota prévia**

Em 12 de Outubro de 2006, deu entrada na Mesa da Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 97/X, que aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, revogando a Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

Em 16 de Outubro de 2006, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 97/X foi admitida, nos termos do n.º 1 do artigo 139.º e da al. c) do n.º 1 do art. 17.º do Regimento da Assembleia da República, e baixou à Comissão de Orçamento e Finanças para elaboração de relatório e parecer.

Em 19 de Outubro de 2006 um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentou, ao abrigo do n.º 2 do artigo 140.º do Regimento da Assembleia da República, recurso do referido despacho de admissão.

Em reunião de 24 de Outubro de 2006, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias aprovou, com os votos a favor do PS, contra do PSD e PCP e abstenção do CDS-PP e BE, com a ausência do PEV, nos termos do n.º 3 do artigo 140.º do Regimento, o seguinte parecer fundamentado, sobre o recurso apresentado:

*“(...) Conclui-se que a Proposta de Lei n.º 97/X/ da Iniciativa do governo respeita:*

- o princípio constitucional da prevalência hierárquica dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas em face das restantes leis, mesmo as de valor reforçado;*
- o regime autónomo insular, assegurado no artigo 6.º n.º 1 da CRP;*
- a competência legislativa exclusiva das Assembleias Legislativas das Regiões autónomas; e*
- o princípio da solidariedade nacional, previsto no n.º 2 do art.º 225.º da CRP.”*

Pelo que:

*“A Proposta de Lei n.º 97/X, apresentada pelo Governo, cumpre os requisitos constitucionais, pelo que se dá por admitida, indeferindo-se o recurso apresentado por alguns Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata.”*

O mencionado parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi aprovado, nos termos do artigo 140.º do Regimento da Assembleia da República, em reunião plenária de 31 de Outubro de 2006.

Assim, está a Comissão de Orçamento e Finanças, nos termos e para efeitos dos artigos 35.º e 143.º do Regimento da Assembleia da República, em condições de emitir o competente relatório e parecer.

## **2 – Quadro legal e constitucional**

A Proposta de lei n.º 97/X foi apresentada em conformidade com a al. t) do artigo 164.º, a al. d) do n.º do artigo 197.º, ambos da CRP e com os artigos 131.º e 138.º do Regimento da Assembleia da República.

Relativamente à conformidade da Proposta de Lei com a CRP e com os Estatutos das Regiões Autónomas remete-se para o relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, relativo ao Recurso de Admissão da Proposta de Lei n.º 97/X, que, como se referiu, conclui que a Proposta de Lei observa o

princípio constitucional da prevalência hierárquica dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas, respeita o regime autonómico insular, observa o princípio da solidariedade nacional e não tem por objecto matérias da competência legislativa exclusiva das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

Em conformidade com o n.º 2 do artigo 229.º da CRP foi solicitada a apreciação da mencionada Proposta de Lei aos órgãos do Governo Regional. Em 31 de Outubro de 2006, deu entrada na Assembleia da República o parecer do Governo Regional dos Açores à Proposta de Lei 97/X, que apontando algumas questões que poderão ser consideradas na discussão na especialidade, *“pronunciou-se favoravelmente no sentido da revisão da lei de Finanças das Regiões Autónomas.”* Em 2 de Novembro de 2006, deu entrada na Assembleia da República o parecer da 2.ª Comissão Especializada (Planeamento e Finanças) da Assembleia Legislativa da Madeira à Proposta de Lei n.º 97/X, que *“deliberou emitir parecer negativo, atendendo o disposto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP, segundo o qual os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à Lei, devendo actuar com respeito pelos princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça e boa-fé, situação que não se verificou com a presente proposta de Lei de Finanças das Regiões Autónomas”*, e *“de forma a manter, pelo menos, os mesmos níveis de transferências do Orçamento do Estado, a Comissão deliberou propor uma série de alterações”* que poderão ser consideradas na discussão na especialidade.

### **3- Antecedentes da proposta de lei**

Na sequência da revisão constitucional de 1997 que estabeleceu novas regras para as relações entre o Estado e as Regiões Autónomas ao aditar uma alínea g) ao artigo 9.º da CRP, em que se acomete ao estado a tarefa de *“promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”*, ao dar uma nova redacção à alínea j) do artigo 227 da CRP, que criou novas obrigações ao legislador em matérias relacionadas com as receitas fiscais e finalmente ao aditar um número 3 ao artigo 229.º da CRP, que tornou obrigatória uma Lei de finanças das Regiões Autónomas, foi

aprovada pela Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, pela primeira vez a Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

O artigo 46.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro previa que se procedesse à sua revisão até ao final do ano de 2001. O XIV Governo Constitucional promoveu a sua alteração através da Proposta de Lei n.º 109/VIII/3. Contudo, apesar de ter sido aprovada, apenas com os votos contra do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, na reunião plenária de 20 de Dezembro de 2001, o respectivo decreto de publicação foi devolvido sem promulgação, pelo facto do Tribunal Constitucional se ter pronunciado pela sua inconstitucionalidade nos termos do n.º 6 do artigo 167.º da CRP, isto é, por na data da sua aprovação, em 20 de Dezembro de 2001, a Proposta de Lei n.º 109/VIII/3 já ter caducado, em virtude da demissão do XIV Governo Constitucional.

A Lei n.º 13/98, ao invés de ter sido revista, em conformidade com o seu artigo 46.º, foi pontualmente alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho (que através de um artigo único procedeu a alterações ao seu artigo 47.º, relativo ao apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais), pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (que, entre outras alterações, nomeadamente à lei de enquadramento orçamental, lhe adita um artigo 48.º-A, relativo à realização do programa de estabilidade e crescimento) e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro que aprova o Orçamento do Estado para 2006 (revoga o n.º 5 do artigo 30.º, relativo às transferências orçamentais do sistema nacional de bonificação de juros de crédito à habitação)

Com vista à consolidação das finanças públicas, o XVII Governo Constitucional prevê no seu programa num quadro de solidariedade financeira entre o Estado e as regiões autónomas *“a Revisão da Lei de Finanças Regionais, reforçando a autonomia e a responsabilidade tributária das Regiões Autónomas;”* e *“não obstante a prioridade nacional de assegurar a consolidação orçamental, o Governo garantirá o pleno cumprimento da lei que estabelece as relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, quer no tocante às transferências nelas fixadas quer no que respeita às receitas fiscais que lhes são devidas por lei, bem como, na linha do que foi preconizado pelo Partido Socialista aquando do debate do Orçamento de Estado para 2005, proporcionar aos Governos regionais o conhecimento e o acesso informático ao*

*universo dos seus contribuintes, com o objectivo de melhorar a fundamentação das suas políticas económicas.”*

## **4 – Motivação e objecto**

### **4.1 – Uma revisão necessária**

A Lei das Finanças das Regiões Autónomas regula, nos termos legais e constitucionais, as relações financeiras entre a República e as Regiões em ordem à concretização da autonomia financeira consagrada na Constituição e nos estatutos político-administrativos das regiões.

A primeira Lei das Finanças das Regiões Autónomas / LFR foi elaborada e aprovada em 1998, sob a égide de um Governo Socialista na República – presidido pelo Eng. António Guterres e sendo seu Ministro das Finanças o Professor Sousa Franco. A LFR visava, então, regular e estabilizar o relacionamento financeiro entre a República e a Região, bem como tornar transparente este relacionamento. A concretização deste objectivo acabou por nunca ser totalmente conseguido, mantendo-se sempre controvérsia política e casuísmo no relacionamento financeiro entre a República e as regiões.

A revisão da Lei – prevista desde finais de 2001 – deverá permitir uma maior estabilidade e transparência naquele relacionamento. Para além desse desiderato, a adesão ao Euro, o Pacto de Estabilidade e Crescimento e a necessidade imperiosa de consolidação orçamental tornam obrigatório este processo de revisão.

Mas também a própria sustentabilidade das finanças públicas das Regiões Autónomas tornam obrigatória a tomada de medidas urgentes de consolidação financeira num quadro de estabilidade e de rigor como aquele que a Lei das Finanças das Regiões Autónomas confere. É certo que esta revisão se faz numa fase baixa do ciclo económico – o que torna a negociação entre as Partes mais complexa. Mas essa é mais uma razão para fundar a nova LFR em princípios muito sólidos e objectivos de longo prazo e não numa mera negociação financeira de incidência anual.

### **4.2 – Os princípios do relacionamento financeiro entre a República e as Regiões Autónomas**

Parecem existir princípios que os diferentes Grupos Parlamentares comungam, como:

- exigência da consagração plena de as receitas fiscais e outras receitas geradas nas regiões serem receitas próprias destas
- afirmação da solidariedade nacional e da coesão territorial, tendo em conta não apenas a própria LFR mas todo um conjunto de transferências financeiras a título de solidariedade no interesse directo do cidadão (transferências para a convergência do tarifário da electricidade, subsídio estatal ao transporte aéreo, pagamento do transporte de jornais e revistas nacionais, pensões sociais, pensões de reforma de regime não contributivo, entre outras transferências da República para as regiões)
- aceitação de discriminação positiva dos Açores pela sua condição mais periférica e mais dispersa, observados porém critérios de equilíbrio e proporcionalidade.

De igual modo, os diferentes Grupos Parlamentares defendem, ao nível dos princípios nucleares orientadores da Lei, a assunção de:

- o valor da ‘continuidade territorial’ como forma de garantir, pela solidariedade, a todos os cidadãos no território português, igualdade de oportunidades, equidade na usufruição de bens públicos e plena realização das potencialidades de todos e de cada um;
- a consagração do reconhecimento da elevada importância estratégica das regiões insulares portuguesas para o país e para a UE.

Outros princípios e critérios são mais controversos e não reúnem consensos. O GPPS subscreve os princípios em que se funda a Proposta de Lei: mais solidariedade, mais rigor, mais responsabilidade, mais controlo, mais transparência, mais estabilidade. Os Grupos Parlamentares dos restantes partidos alinham diversas críticas que vão de aspectos formais e constitucionais até às motivações da Proposta, passando pelo timing da sua apresentação.

### **4.3 – Aspectos nucleares da Proposta de Lei**

A ‘exposição de motivos’ da Proposta sublinha os seus aspectos nucleares:

- “indexa-se o montante anual das verbas a inscrever no OE a favor das Regiões Autónomas 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 CGA, sendo definido um tecto máximo de variação igual à taxa de variação do

PIB a preços de mercado correntes, o que constitui uma base de referência mais consentânea com o princípio da solidariedade nacional”

- “a repartição entre as duas Regiões Autónomas do montante global das transferências anuais rege-se por princípios de equidade e efectua-se atendendo à população total, à população jovem e idosa, ao índice de periferia de cada Região e a um índice de esforço fiscal”
- “no que toca ao Fundo de Coesão, as respectivas transferências são fixadas como uma função decrescente do rácio entre o PIB a preços de mercado *per capita* da Região Autónoma e nacional. Adicionalmente, estabelece-se uma cláusula de salvaguarda, tendo em vista minimizar o impacto negativo decorrente da aplicação da nova fórmula de cálculo do Fundo de Coesão”
- no que respeita ao endividamento, é definido um quadro sancionatório a aplicar em caso de violação dos seus limites”
- “estabelece-se, ainda, que sem prejuízo das situações legalmente previstas, os empréstimos das Regiões Autónomas não podem beneficiar de garantia pessoal do Estado. Determina-se, igualmente, a proibição da assunção de compromissos das Regiões Autónomas pelo Estado”
- “em nome da transparência das relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, abandona-se a forma de cálculo das receitas próprias do IVA com base no sistema das capitações, substituindo-a pela regra da afectação a cada Região Autónoma da receita do IVA cobrada pelas operações nela realizadas. Na determinação do montante das transferências do OE a favor das Regiões Autónomas é considerada uma verba que visa compensar as Regiões Autónomas do impacto decorrente desta alteração sobre as receitas”
- “... alargam-se e clarificam-se as competências das Regiões Autónomas, atribuindo-lhes competência para a criação de qualquer espécie de tributo vigente apenas na Região Autónoma, desde que o mesmo não incida sobre matéria objecto de tributação nacional”.

Segundo a Proposta de Lei, “a autonomia financeira das Regiões Autónomas desenvolve-se no respeito pelos seguintes princípios:

- princípio da legalidade
- princípio da estabilidade das relações financeiras
- princípio da estabilidade orçamental
- princípio da solidariedade nacional
- princípio da coordenação
- princípio da transparência
- princípio do controlo.”

O princípio da solidariedade reconhece a necessidade de “promover a eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiféricidade” e imperativos de convergência económica. Mais à frente, na linha da solidariedade, a Lei consagra “as transferências destinadas à concretização da continuidade territorial”, além de apoios extraordinários eventuais.

A Proposta de Lei prossegue princípios correctos e clarifica positivamente as obrigações do Estado no seu relacionamento financeiro com as regiões, estabelecendo, em

particular, que ‘receitas geradas e cobradas nas regiões são receitas próprias das regiões’ – o que garante um nível elevado de recursos (IRS, IRC, IVA e outros) – bem como as competências administrativas regionais em matéria de finanças públicas. A Proposta de Lei aperfeiçoa, ainda, o controlo do endividamento e responsabiliza as regiões pela Dívida Pública regional mas, em paralelo, consagra os meios necessários à governação bem como reforça os laços de solidariedade.

Quanto às transferências financeiras previstas no contexto da LFR o resultado é aceitável não se confirmando qualquer ruptura financeira para as regiões mesmo no que diz respeito à região mais penalizada pela acção simultânea da LFR e do novo quadro de programação financeira da União Europeia – a Região Autónoma da Madeira. A RAM tem, porém, um potencial de colecta de IVA importante em virtude da existência de uma indústria turística de dimensão relevante e de uma componente de serviços internacionais do Centro Internacional de Negócios da Madeira – de resto o IVA cobrado nestas operações passa agora a ser receita da Região – que pode contrabalançar perdas de curto prazo.

De igual modo a nova LFR estabelece mecanismos de transição gradual (cláusulas de salvaguarda) que garantem uma evolução sem rupturas nas transferências financeiras.

#### **4.4 – Um processo participado**

Por iniciativa do Governo da República foi constituído um “Grupo de Trabalho para a Revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira”, presidido por um por uma personalidade independente, o Prof. Doutor José da Silva Costa e integrando representantes do Ministério das Finanças e das Regiões.

Posteriormente ao Relatório Final do Grupo de Trabalho, em Junho de 2006, o Governo da República chamou a si a elaboração de uma Proposta de Lei, tendo por base aquele documento do Grupo mas assumindo as responsabilidades próprias de um Governo – ou seja assumindo o papel decisório que só a este compete. As regiões foram então ouvidas em diversas oportunidades através dos respectivos governos regionais.

#### **4.5 – Posições divergentes dos governos próprios das Regiões Autónomas. A situação específica da RAM**

Como atrás se referiu as posições das regiões, expressas pelas suas Assembleias Legislativas, relativamente à Proposta de Lei em apreciação, não são coincidentes: a RAA acolhe favoravelmente, a RAM expressa posição divergente.

O facto de a RAM ter de ajustar a sua economia a um duplo desafio simultâneo – a forte redução das transferências da UE e a eventual queda das transferências, a prazo, da LFR – traz problemas específicos àquela região. A RAM tem ainda, simultaneamente, de fazer face a um crescente serviço da dívida decorrente do esforço de investimento do passado recente.



Um estudo recente do Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa – encomendado pela ACIF para análise das “consequências económicas da revisão da Lei das Finanças Regionais – mostra que

*“o crescimento da administração pública é o factor explicativo mais importante do desenvolvimento regional entre 1996 e 2003...”*

e que

*“A revisão da Lei das Finanças Regionais implica uma queda da despesa pública ou do investimento público. Põe em causa este modelo de desenvolvimento – o que não significa que na presente fase da vida económica regional não fosse necessário, em, qualquer circunstância, repensar a trajectória de desenvolvimento económico. De qualquer modo funciona como catalisador de uma mudança no modelo de desenvolvimento através de um choque que no curto prazo tem efeitos negativos. A recuperação deste choque e a manutenção de níveis elevados de crescimento passa pelo desenvolvimento do sector de exportação, quase todo ligado ao turismo: hotelaria, comércio e serviços, agricultura e indústria e uma parte do sector imobiliário.”*

O Estudo independente em questão confirma, assim, a dependência excessiva da procura pública (emprego mas também investimento e despesas correntes) na economia madeirense. A RAM tem assim, para além de enfrentar um ajustamento financeiro nas suas despesas públicas, que fazer face a um ajustamento económico de alteração do modelo de desenvolvimento – o que traz, sem dúvida, desafios importantes à governação regional.

A RAA enfrenta um quadro diferente dado ter permanecido como “região objectivo 1”, mantendo assim um volume significativo de transferências tanto por esta via como por via da nova Lei das Finanças Regionais.

Esta situação pode constituir uma base explicativa para as posições divergentes das duas regiões autónomas. Outras motivações, próprias do combate político, explicarão também a natureza das posições assumidas.

Outros pontos de divergência decorrem da controvérsia sobre a utilização do indicador PIB *per capita* como medidor relativo da riqueza das regiões. A dificuldade advém do facto de numa pequena economia, como a da RAM, a existência de uma Zona Franca poder trazer uma forte sobreavaliação do PIB (pela actividade de empresas financeiras e de serviços internacionais sem ligação ‘económica’ com a realidade local).

Trata-se de uma matéria estudada existindo forte evidência empírica de que a utilização de indicadores como o ‘rendimento disponível’ ou o ‘índice de poder de compra’ ou

indicadores de receita e despesa das famílias produzem resultados diversos dos do PIB *per capita* – colocando, como regra, a RAM em situação bem menos favorável num “benchmarking” regional português.

Reconhece-se, porém, que o PIB *per capita* é um indicador consagrado para utilização como indicador de riqueza e a necessidade de a Lei utilizar indicadores oficiais de publicação regular. O Governo, na sua Proposta de Lei, compromete-se a rever a fórmula utilizada para o cálculo das transferências financeiras, em 2010, tendo em conta a “avaliação do nível de desenvolvimento relativo da Região abrangida, tendo em consideração o eventual impacto decorrente da existência de zonas francas”.

Também sobre a arquitectura constitucional da Lei das Finanças Regionais existem posições divergentes que, em sede própria, poderão ser dirimidas. É compreensível que assim seja dada o facto de o tratamento que as transferências financeiras para as regiões autónomas envolver tanto o Orçamento do Estado, como outras leis reforçadas (Lei do Enquadramento Orçamental, Lei das Finanças das Regiões Autónomas), como ainda os Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas e, em sede última, a própria CRP.

O Governo e o GPPS afirmam a sua segurança nesta matéria. Os Pareceres dos constitucionalistas Gomes Canotilho e Jorge Miranda confirmam a legalidade e constitucionalidade da Proposta de Lei em apreciação.

## **II – Das Conclusões**

1- Em 16 de Outubro de 2006, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 97/X/2.<sup>a</sup> foi admitida, nos termos do n.º 1 do artigo 139.º e da al. c) do n.º 1 do art. 17.º do Regimento da Assembleia da República, e baixou à Comissão de Orçamento e Finanças para elaboração de relatório e parecer.

2 – Em 19 de Outubro de 2006 alguns Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentaram, ao abrigo do n.º 2 do artigo 140.º do Regimento da Assembleia da República, recurso do referido despacho de admissão.

3 – Em reunião plenária de 31 de Outubro de 2006 foi aprovado, nos termos do artigo 140.º do Regimento da Assembleia da República, o parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, segundo o qual *“a Proposta de Lei n.º 97/X, apresentada pelo Governo, cumpre os requisitos constitucionais, pelo que se dá por admitida, indeferindo-se o recurso apresentado por alguns Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata.”*

4 - A Proposta de lei n.º 97/X foi apresentada em conformidade com a al. t) do artigo 164.º, a al. d) do n.º do artigo 197.º, ambos da CRP e com os artigos 131.º e 138.º do Regimento da Assembleia da República.

### **III – Do Parecer**

A Comissão de Orçamento e Finanças, atendendo os considerandos que antecedem é do seguinte

#### **Parecer**

1 - A proposta de Lei n.º 97/X, do Governo, reúne os requisitos, constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, pelo que está em condições de subir ao Plenário da Assembleia da República, para discussão e votação;

2 - Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições de voto para o Plenário da Assembleia da República.

Assembleia da República, 13 de Novembro de 2006

O Deputado Relator

O Deputado Presidente da Comissão

Maximiano Martins

Patinha Antão