



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

[Substitui a versão preliminar]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 2/2013

Análise de Impacte Orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.^a

Lei de Finanças das Regiões Autónomas

08.04.2013

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 28 de março de 2013.

A análise é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Sumário Executivo

Regras de equilíbrio orçamental e limites à dívida regional

1 A PPL n.º 121/XII/2ª introduz reformas significativas no quadro orçamental das Regiões Autónomas, as quais decorrem da necessidade de adotar regras e procedimentos constantes no Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária (Pacto Orçamental). A introdução de regras mais efetivas no que diz respeito ao equilíbrio orçamental e aos limites ao endividamento inserem-se num contexto em que é fundamental garantir uma trajetória credível e sustentável para as finanças públicas do país.

2 A simulação retroativa das regras de equilíbrio orçamental previstas na presente Proposta de Lei permite obter alguns resultados. Conclui-se que, para o período que compreende o último mandato de governação, não estaria assegurado o cumprimento das regras de equilíbrio orçamental relativas ao saldo corrente. Importa notar que a classificação das transferências do Orçamento do Estado pelas Regiões Autónomas e pelo Estado deverá ser objeto de harmonização, sob pena de colocar em causa a correta aferição das referidas regras. No que se refere ao limite à dívida regional que decorre da aplicação da presente Proposta de Lei, a simulação dá origem a um sinal de alerta. No caso da Região Autónoma da Madeira, dada a dimensão da dívida, seria ainda necessário assegurar a redução anual de, pelo menos, um vigésimo do excesso face ao limite definido na proposta. Num contexto de endividamento excessivo, importa assinalar que a aplicação da regra definida na presente proposta de lei poderá desencadear uma correção do défice orçamental mais exigente que o decorrente da aplicação das regras de equilíbrio orçamental.

Avaliação de Impacte orçamental

Transferências Orçamentais (Princípio da Solidariedade) e Fundo de Coesão

3 O exercício de simulação retroativo, efetuado para os anos 2010-2013, demonstra que a aplicação das regras de cálculo definidas na PPL n.º 121/XII/2ª teria conduzido à redução do montante transferido face ao que se obteria com a aplicação da Lei em vigor. Este resultado decorre do facto de as taxas de atualização das transferências orçamentais para as regiões autónomas, de acordo com a referida PPL, se encontrarem limitadas pelo crescimento do PIB a preços correntes (em t-2). Adicionalmente, conclui-se que as verbas referentes ao Fundo de Coesão, apuradas de acordo com a PPL, resultam muito inferiores, quer para a Região Autónoma dos Açores, em que são reduzidas para cerca de um terço, quer no caso da Região Autónoma da Madeira, que deixa de ter acesso a estes fundos.

4 No contexto de uma simulação prospetiva, para 2014 e 2015, as transferências para as regiões autónomas, apuradas de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2.^a, seriam inferiores às decorrentes da Lei de Finanças das Regiões Autónomas em vigor. A diferença resulta das novas regras de cálculo aplicáveis ao Fundo de Coesão (pelo facto de estas verbas passarem a depender do diferencial entre o PIB *per capita* regional e o nacional) e da menor transferência orçamental ao abrigo do princípio da solidariedade.

Imposto sobre o Valor Acrescentado

5 A PPL n.º 121/XII/2.^a introduz profundas alterações nas fórmulas de cálculo do IVA a favor das RA. No entanto, a falta de regulamentação (através de Portaria) do modo de atribuição do IVA às Regiões Autónomas suscita dúvidas quanto à forma como a mesma será aplicável no caso do IVA das importações, o que justifica as duas opções de simulação usadas pela UTAO: i) na 1.^a opção afetou-se o total da receita nacional (incluindo o IVA das importações) segundo o método de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA; ii) enquanto na 2.^a opção esse método apenas foi aplicado à receita nacional do IVA das operações internas, usando o método de afetação real no caso da receita de IVA das importações.

6 Em ambas as opções simuladas, a nova metodologia de afetação do IVA às Regiões Autónomas reduziria, em termos globais e para os anos analisados (2010-11), o montante das receitas próprias do IVA das Regiões Autónomas. No entanto, caso se exclua da análise, as diversas compensações a título de IVA introduzidas aquando da revisão da LFRA de 2010, a nova metodologia (PPL n.º 121/XII/2.^a) geraria, em termos gerais, uma receita de IVA superior à Lei atualmente em vigor. Deste modo, pode concluir-se que mais importante do que alterar o modo de atribuição do IVA às RA (a cargo da Administração Tributária e Aduaneira), embora a PPL n.º 121/XII/2.^a proponha um método bastante mais simples do que o implícito na legislação atualmente em vigor, a supressão das diversas compensações a título de IVA (a cargo da Direção-Geral do Orçamento) determinou a perda de receitas a favor das Regiões Autónomas.

7 Todavia, convém salientar que a eventual redução do diferencial de taxas do IVA face às taxas aplicáveis no continente deverá gerar um acréscimo na receita do IVA a favor das Regiões Autónomas, uma vez que a nova fórmula de cálculo, ao introduzir um mecanismo que se ajusta automaticamente à redução do diferencial de taxas do IVA, irá aumentar as receitas do IVA a favor das RA, o que atenuará, pelo menos parcialmente, a abolição das diversas compensações a título de IVA.

8 De acordo com a informação proveniente do Ministério das Finanças, numa análise que excluiu as diversas compensações a título de IVA, *"a alteração de um sistema de liquidação real de IVA nas Regiões para um sistema de IVA per capita corresponde atribuir uma transferência adicional do Continente para as Regiões Autónomas. Esta transferência adicional é reduzida pelo ajustamento da diferença de taxas"*.

9 Apesar dos períodos de análise não serem coincidentes e de se registarem diferenças nas metodologias utilizadas caso se excluam as diversas compensações a título de IVA, ambas as avaliações de impacte orçamental sugerem: i) um acréscimo nas receitas próprias do IVA em ambas as Regiões Autónomas; ii) aumentos nas receitas próprias do IVA numa dada Região Autónoma quanto menor for o diferencial entre as taxas regionais dessa Região Autónoma e as taxas nacionais do IVA.

Índice

I	NOTA INTRODUTÓRIA	1
II	NOVO CONTEXTO ORÇAMENTAL DAS FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS	2
II.1	REGRAS DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL.....	4
II.2	QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	6
II.3	LIMITES À DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL E PROCEDIMENTOS DE DETEÇÃO DE DESVIOS	6
II.4	ALTERAÇÕES DE NATUREZA FISCAL	10
II.5	ALARGAMENTO DO PERÍMETRO DE CONSOLIDAÇÃO PARA EFEITOS DE CONTAS NACIONAIS.....	10
II.6	REDUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTAIS POR VIA DA LEI DO OE	11
II.7	NÃO ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES POR PARTE DO ESTADO	11
II.8	ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO	12
II.9	TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS	12
III	IMPACTE ORÇAMENTAL AO NÍVEL DAS TRANSFERÊNCIAS, FUNDO DE COESÃO E IVA	13
III.1	METODOLOGIA DO EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO	14
III.1.1	<i>Transferências orçamentais (art. 48.º) e Fundo de Coesão (art. 49.º)</i>	16
III.1.2	<i>Imposto sobre o valor Acrescentado (art. 28.º)</i>	17
III.2	PRINCIPAIS RESULTADOS DO EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO	19
III.2.1	<i>Transferências para as Regiões Autónomas</i>	19
III.2.1.1	<i>Impacte orçamental retrospectivo</i>	19
III.2.1.2	<i>Impacte orçamental prospetivo</i>	23
III.2.2	<i>Receitas do IVA a favor das Regiões Autónomas</i>	24
III.2.2.1	<i>Exercício de simulação (retrospectivo)</i>	24
III.3	ESTUDO DE IMPACTE ORÇAMENTAL DA SECRETARIA DE ESTADO DO ORÇAMENTO PARA 2013.....	29
III.4	ESTUDO DE IMPACTE ORÇAMENTAL DO GOVERNO REGIONAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA	33
IV	ANEXOS	34
	ANEXO I – FONTES DE INFORMAÇÃO	34
	ANEXO II – BREVE DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA UTILIZADA PELA UTAO	36
	ANEXO III – QUADROS (DETALHADOS) DA AVALIAÇÃO DE IMPACTE ORÇAMENTAL DA PPL N.º 121/XII/2.ª	38
	ANEXO IV - DOCUMENTO ENVIADO PELA SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS: ESTIMATIVA DO VALOR DE RECEITA DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO 2013 PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA.....	45

Índice de tabelas

Tabela 1 – Transferências orçamentais para as Regiões Autónomas registadas no período 2006-2013	13
Tabela 2 – Transferências para as Regiões Autónomas de acordo com a LFRA em vigor	19
Tabela 3 – Taxas de atualização das transferências orçamentais para as Regiões Autónomas	20
Tabela 4 – Transferências para as Regiões Autónomas de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2. ^a (..	21
Tabela 5 – Exercício de simulação: diferença entre métodos de cálculo	22
Tabela 6 – Impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2 em 2014-2015.....	23
Tabela 7 – Avaliação do Impacte relativo ao IVA a favor das Regiões Autónomas para 2010-11	27
Tabela 8 – Transferências orçamentais para as regiões autónomas em 2013, por aplicação da PPL n.º 121/XII/2. ^a	30
Tabela 9 – Avaliação do Impacte relativo ao IVA a favor das Regiões Autónomas para 2013.....	31
Tabela 10 – Redução orçamental implícita na PPL n.º 121/XII/2. ^a face à Lei n.º 1/2010, para os anos 2013-14, apurado pelo Governo Regional da RAM	33
Tabela 11 – Compensação a Título do IVA (n.ºs 3 e 4 do art. 22.º da Lei n. 1/2010) - anos 2010 a 2013	38
Tabela 12 – Avaliação do Impacte relativo ao IVA a favor das Regiões Autónomas - detalhe.....	39
Tabela 13 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2007 com as alterações da Lei Orgânica n.º 1/2010: 2010-2013.....	40
Tabela 14 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2: 2010-2013.....	42
Tabela 15 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro com as alterações da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março: 2014.....	43
Tabela 16 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2: 2014-2015	44

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Compensação a Título do IVA	24
Gráfico 2 - Compensação adicional a Título do IVA (Cláusula de Salvaguarda)	25
Gráfico 3 – Aplicação da Lei em vigor vs. PPL n. 121/XII/2. ^a ao IVA.....	28
Gráfico 4 – Resumo da Avaliação de impacte da receita do IVA a favor das RA.....	32

Índice de caixas

Caixa 1 – Finanças das Regiões Autónomas: evolução do défice e dívida no período 2008 a 2011.....	4
Caixa 2 – Impacte das novas regras de equilíbrio orçamental.....	5
Caixa 3 – Limite à dívida pública regional: exercício de simulação	9
Caixa 4 – Apoios financeiros concedidos à Região Autónoma da Madeira ao abrigo da Lei de Meios.....	14
Caixa 5 – Dúvidas suscitadas pelo não conhecimento prévio da Regulamentação quanto ao modo de atribuição do IVA às Regiões Autónomas no âmbito da PPL n.º 121/XII/2. ^a	26
Caixa 6 – Identificação das principais diferenças metodológicas usadas pelo Executivo português e pela UTAO no âmbito da avaliação do impacte orçamental às receitas próprias do IVA.....	31

Lista de abreviaturas utilizadas

CGE	Conta Geral do Estado
INE	Instituto Nacional de Estatística
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PA	Proposta de Alteração
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
RA	Região Autónoma / Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira

Nota introdutória

- 1** Por deliberação da COFAP, em reunião de 25 de janeiro de 2013, foi solicitado à UTAO um *“Estudo técnico sobre o impacto orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª / GOV) – Aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, o qual deverá englobar, nomeadamente, uma análise comparativa do impacto orçamental da presente iniciativa legislativa, tal como apresentada, face à da Lei de Finanças das Regiões Autónomas em vigor”*. Esta deliberação foi comunicada à UTAO através do Ofício n.º 58/ COFAP/2013, de 5 de fevereiro de 2013.
- 2** Nos termos da alínea f) do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da Republica n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 56/2010, de 23 de julho, encontrando-se igualmente previsto no *Programa de Atividades da UTAO: 2.ª sessão legislativa da XII Legislatura*, aprovado pela COFAP em reunião de 4 de outubro de 2012, apresenta-se o Parecer Técnico que sintetiza as conclusões da análise de impacte orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª / GOV) – Aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas.
- 3** Para além da informação que se encontra no domínio público, a UTAO entendeu que a boa execução deste Parecer carecia de informação adicional. Neste sentido, foram solicitados diversos elementos aos Governos Regionais e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e aos serviços do Ministério das Finanças, nomeadamente à Autoridade Tributária e Aduaneira. A versão final do Parecer conta com informação disponibilizada pela Autoridade Tributária e Aduaneira, pela Região Autónoma da Madeira e pela Região Autónoma dos Açores. Adicionalmente, a Secretaria de Estado do Orçamento apresentou um exercício de impacte orçamental.

II Novo contexto orçamental das finanças das Regiões Autónomas

4 O regime das finanças regionais ficou pela primeira vez consagrado, de forma autónoma, com a aprovação da Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro. O referido diploma foi objeto de algumas alterações pontuais,¹ tendo posteriormente sido revogado pela Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro. Esta última foi alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março. Cabe ainda referir que, na sequência da intempérie que assolou a Madeira em Fevereiro de 2010, a “Lei de Meios” (Lei Orgânica n. 2/2010, de 16 de junho) procedeu à suspensão de alguns artigos da Lei Orgânica n.º 1/2010 e à reposição de vigência de alguns dos artigos da Lei Orgânica n.º 1/2007.

5 A Proposta de Lei em apreço² decorre do compromisso assumido pelo Governo, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, no sentido de apresentar à Assembleia da República uma nova proposta de Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA).

6 A presente iniciativa legislativa pretende assegurar a compatibilização com a revisão atualmente em curso da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), designadamente no que respeita à inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro da administração regional, à adoção de um quadro plurianual orçamental e ao estabelecimento de regras orçamentais. Simultaneamente, pretende adaptar o quadro jurídico das finanças regionais às regras e procedimentos orçamentais previstos no Pacto Orçamental Europeu,³ que serão transpostas para a ordem jurídica interna no contexto da revisão da LEO.⁴

7 No âmbito da nova arquitetura jurídica das finanças das Regiões Autónomas, a qual deverá entrar em vigor a partir de 1 de janeiro de 2014, é preconizado o reforço da responsabilidade financeira e das funções de gestão das Regiões Autónomas, sendo de destacar sobretudo as seguintes alterações:

i) alargamento do âmbito de aplicação da LFRA ao universo de entidades relevante para efeitos da Contabilidade Nacional. Por outro lado, as referidas entidades ficam obrigadas ao cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso;

ii) vinculação das Regiões ao quadro plurianual de programação orçamental, que define os limites à despesa das administrações regionais em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento;

iii) introdução de um novo capítulo respeitante a regras orçamentais, salientando-se a regra do equilíbrio orçamental, de acordo com a qual o saldo corrente deduzido das amortizações médias de empréstimos tem de ser, em média, equilibrado ou excedentário;

iv) passa a estar prevista a possibilidade de a Lei do Orçamento do Estado poder determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria da aplicação da LFRA. Esta eventual

¹ Designadamente através da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de junho, e da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, bem como pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

² Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª S, que revoga as Leis Orgânicas n.º 1/2007 e n.º 1/2010, assim como o artigo 20.º da Lei de Meios.

³ Mais concretamente nos artigos 3.º a 8.º do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, e na Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011, relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados membros.

⁴ Proposta de Lei 124/XII, que procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

redução dependerá da verificação de circunstâncias excecionais, nomeadamente as exigidas pela observância das obrigações decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento;

v) ajustamentos na forma de cálculo do valor das transferências orçamentais a repartir entre as Regiões, tanto em cumprimento do princípio da solidariedade como a título do Fundo de Coesão;

vi) a dívida das entidades do setor público administrativo regional passará a estar sujeita a um limite assente na relação entre a totalidade do passivo exigível e a receita corrente líquida cobrada. De acordo com a proposta de lei, o passivo exigível engloba empréstimos, contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais;

vii) os empréstimos a emitir pelas Regiões Autónomas deixam de poder beneficiar de garantia pessoal do Estado. Por outro lado, o Estado não poderá assumir responsabilidades pelas obrigações das Regiões Autónomas, nem assumir compromissos que decorram dessas obrigações, sem prejuízo das situações legalmente previstas;

viii) revisão do critério de afetação das receitas do IVA às Regiões, passando-se de um método de afetação real (entrega às Regiões Autónomas das receitas dos impostos gerados nos seus territórios) para um método de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e nacionais do IVA;

ix) limitação da redução das taxas de IRC, IRS e IVA aplicadas nas Regiões a um máximo de 20% (em vez dos atuais 30%) quando comparadas com as taxas aplicáveis no Continente. A redução do referido diferencial fiscal já se encontrava prevista no âmbito do Memorando de Entendimento;

x) a participação variável no IRS a favor das autarquias locais das Regiões Autónomas passa a ser deduzida à receita de IRS cobrada na respetiva Região, devendo o Estado proceder diretamente à sua entrega às autarquias locais aí sediadas;

xi) reforço do papel do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (nomeadamente no que respeita à deteção precoce de desvios orçamentais) e dos poderes da Autoridade Tributária e Aduaneira, de forma a assegurar o direito à informação;

xii) volta a estar previsto um artigo (que entretanto havia sido revogado) sobre a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, de acordo com o qual compete às Regiões Autónomas assegurar os recursos financeiros e o património adequado ao desempenho das funções transferidas, sempre que estas sejam da competência inicial dos Governos Regionais; e

xiii) revogação do artigo que determinava que cada Região Autónoma tinha direito a uma parte dos resultados líquidos de exploração dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Refira-se que a referida norma encontra-se presentemente suspensa até 31 de dezembro de 2013.

Caixa 1 – Finanças das Regiões Autónomas: evolução do défice e dívida no período 2008 a 2011

A informação relativa ao défice e à dívida das RA passou a ser objeto de divulgação pública a partir da segunda notificação de 2011 do procedimento dos défices excessivos (PDE). No quadro seguinte apresentam-se as necessidades líquidas de financiamento (défice) e a dívida financeira (na ótica de *Maastricht*) para cada uma das administrações regionais, conforme reporte das autoridades estatísticas nacionais ao Eurostat em março de 2013.

Défice e dívida da administração regional (em milhões de euros em percentagem do PIB)								
ÓPTICA DA CONTABILIDADE NACIONAL	Administração Regional dos Açores				Administração Regional da Madeira			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Saldo Global*	-82	-50	-32	-16	-338	-1192	-1126	-102
% PIB Regional	-2,2%	-1,3%	-0,9%	-0,4%	-6,6%	-22,9%	-22,0%	-2,1%
% PIB Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,7%	-0,7%	-0,1%
Variação do saldo Orçamental** em p.p. do PIB Regional	-40,6 -1,1	32,0 0,9	18,4 0,5	15,9 0,4	-121,6 -2,5	-853,3 -16,3	65,4 0,8	1023,7 20,0
Trajectoria acum. Saldo Global***	-124	-174	-205	-221	-555	-1 746	-2 872	-2 975
% PIB Regional acumulado***	-1,7%	-1,6%	-1,4%	-1,5%	-5,3%	-11,2%	-13,9%	-14,6%
Dívida Bruta (<i>Maastricht</i>)	601	653	691	723	2066	3053	3736	3783
% PIB Regional	16,5%	17,4%	18,7%	20,2%	40,2%	58,6%	73,1%	76,5%
% PIB Nacional	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	1,2%	1,8%	2,2%	2,3%

Fonte: INE (Procedimento dos Défices Excessivos, março de 2013; estatísticas regionais para o PIB); MF (Conta Geral do Estado (2008 a 2011), para as transferências pagas pelo Estado ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas) e cálculos da UTAO. | Nota: * Necessidade (-) / Capacidade (+) líquida de financiamento; ** variação anual do saldo global: se positivo significa redução/correção, se negativo significa deterioração; *** Soma algébrica acumulada do saldo global até ao ano em análise. Uma parte significativa das despesas dos anos 2010 e 2011 decorre do reconhecimento de dívidas e de acordos de regularização de dívidas de anos anteriores. O PIB regional foi estimado em função da variação nominal do PIB nacional.

II.1 Regras de Equilíbrio Orçamental

8 As regras de equilíbrio orçamental encontram-se definidas no artigo 16.º da presente PPL. São apresentadas duas regras:

- de acordo com o previsto no n.º 2, a receita corrente líquida deve ser pelo menos, em média durante o mandato do Governo Regional, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos. Significa isto, na prática, que o saldo corrente terá de ser equilibrado ou excedentário.
- o n.º 3 do referido artigo, admite, que o saldo corrente deduzido da amortização não pode registar, em qualquer ano, mais do que 5% da receita corrente líquida cobrada.

A UTAO entende que a interpretação desta última regra presta-se a alguma ambiguidade, uma vez que o saldo corrente não inclui as “amortizações de empréstimos”. Tal como sucede no caso do artigo 48.º, relativo às transferências orçamentais, seria útil que o artigo 16.º, relativo às regras de equilíbrio orçamental, também dispusesse de uma fórmula matemática que tornasse a sua determinação menos sujeita a interpretações incorretas. Saliente-se que ambas as regras de equilíbrio orçamental excluem as receitas e as despesas de capital. Se por um lado, esta opção parece permitir alguma margem à realização de despesas de investimento, por outro lado, pode contribuir para tornar mais transparente o impacte das decisões de investimento no défice global das Regiões Autónomas.

Caixa 2 – Impacte das novas regras de equilíbrio orçamental

O presente exercício procura simular o impacte das novas regras orçamentais propostas. Os cálculos apresentados sustentam-se na interpretação que a UTAO fez do disposto no artigo 16.º da presente proposta de Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

LIMITES AO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	Regras do Equilíbrio Orçamental (em milhões de euros)									
	REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES					REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA				
	2009	2010	2011	2012 (P)	Média (2009-12)	2008	2009	2010	2011	Média (2008-11)
(1) Receita Corrente Líq. Cobrada	690	690	713	638	683	965	894	981	1 015	964
(2) Despesa Corrente	846	876	862	786	843	1 016	913	996	945	968
(3) Saldo Corrente = (1) - (2)	-156	-187	-149	-148	-160	-51	-20	-15	70	-4
(4) Amortizações médias de Empréstimos	49	74	97	81	76	81	104	130	140	114
REGRAS DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL										
(n.º 2 artigo 16º) = (1) - [(2) + (4)]	-206	-261	-247	-229	-235	-132	-124	-145	-70	-118
(n.º 3 artigo 16º) = [(3) - (4)] + 5% (1) > 0	-171	-226	-211	-197	-201	-84	-79	-96	-19	-70
Por Memória										
5% da Rec. Corr. Líq. Cobrada	34	34	36	32	34	48	45	49	51	48

Fonte: Conta da RAA (2009-2011), Conta da RAM (2008-2011); Ministério das Finanças (Síntese de Execução Orçamental de Dezembro/2012 da DGO) e cálculos da UTAO. | Nota: (i) a receita corrente líquida cobrada, assim como a despesa corrente respeitam aos valores constantes na Conta Consolidada da Região Autónoma, obtidos na Conta da Região relativa à RAA e RAM, bem como na execução anual provisória para o ano de 2012, divulgada pela DGO na síntese de execução de dezembro; (ii) a estimativa do montante das amortizações médias de empréstimos para a RAA teve em conta o empréstimo de 135M€ concedido pelo Estado àquela região; (iii) o sinal negativo nas regras de equilíbrio orçamental implica um incumprimento; (iv) o último ciclo de governação da RAM que resultou das eleições de 7 de maio 2007 e que finalizou com o ato eleitoral de 6 de outubro de 2011 foi considerado, para efeitos do presente exercício, o período compreendido entre 2008 e 2011.

De acordo com este exercício de simulação, efetuado retroativamente, ambas as Regiões Autónomas teriam incumprido a regra de equilíbrio orçamental estabelecida no n.º 2 do artigo 16.º.¹ A regra de equilíbrio orçamental que se encontra na PPL estabelece que os orçamentos das RA devem prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas. De acordo com o n.º 2 do art. 16.º, em média, a receita corrente deverá ainda cobrir a despesa corrente, incluindo as amortizações médias dos empréstimos. A aplicação deste artigo em termos retroativos às contas de cada Região Autónoma (segundo um exercício meramente teórico) levaria a concluir que a regra não seria cumprida.

O limite anual previsto no n.º 3 do artigo 16.º seria igualmente incumprido por ambas as regiões autónomas, com maior expressão numa delas, não sendo indiferente a forma como são registadas as transferências do OE. As transferências do OE ao abrigo da LFRA têm vindo a ser classificadas, no período em análise, de forma diferente por cada uma das RA. Assim, enquanto a RAM classifica a componente de solidariedade em receita corrente, a RAA apenas tem considerado metade dessa verba enquanto receita corrente, contabilizando a restante em receita de capital, conjuntamente com a componente relativa ao Fundo de Coesão. Com efeito, não só a classificação da receita tem sido efetuada por cada uma das RA de uma forma não harmonizada entre si, como esta é igualmente distinta da que é operada pelo Ministério das Finanças para o registo da contraparte ao nível do Estado (em transferências de capital). A resolução desta discrepância, para além de resolver o problema que tem afetado a consolidação das transferências entre o subsector Estado e o subsector da administração regional, passa a ser determinante para o cumprimento da regra de equilíbrio orçamental e não é indiferente para o grau de consolidação orçamental que irá exigir.

¹ Quando se efetua um exercício retroativo desta natureza é necessário ter presente o contexto em que se inseriu o período em análise, sob pena de se poderem retirar conclusões abusivas.

² Após a versão preliminar deste parecer técnico, a Direção Regional do Orçamento da RAA através de e-mail de 20 de março de 2013, endereçado à COFAP, informou que considerava que esta Região Autónoma se encontrava em cumprimento das regras de equilíbrio orçamental propostas na PPL. A justificação para o cumprimento das regras decorre: (i) do facto das transferências orçamentais relativas à componente de solidariedade passarem, a partir de 2014, a ser integralmente registadas pela RAA em "receita corrente" (à semelhança do que já se verifica na RAM), (ii) do facto de a RAA excluir da despesa corrente a componente relativa ao capítulo 50 - Investimento do Plano, situação que a atual proposta de lei não especifica, nem é identificada no agregado "despesa corrente" publicada na Conta Consolidada da RA. Note-se que a RAA assumiu a contabilização integral da componente de solidariedade em "receita corrente" em termos retroativos para o período 2009-2012, contrariamente à hipótese assumida pela UTAO, que se sustentou nos valores publicados na Conta da Região da RAA para o mesmo período.

II.2 Quadro plurianual de programação orçamental

9 Sem prejuízo do seu carácter eminentemente anual, os orçamentos das Regiões Autónomas passam a ser enquadrados numa perspetiva de plurianualidade. A proposta de LFRA transpõe o princípio da plurianualidade da 5.ª alteração à LEO. Tal como já sucede para o subsetor da administração central, estabelece-se também um quadro plurianual de programação orçamental para a administração regional. De acordo com a PPL, este deverá ser atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, no decreto legislativo regional que aprova o orçamento da respetiva RA.

10 A definição dos limites da despesa deverá estar em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento, não se especificando, porém, os termos dessa definição. No âmbito da *"Avaliação do processo orçamental em Portugal - 2008"*, a OCDE recomenda a existência de limites para a despesa de modo a conferir estabilidade e credibilidade aos objetivos orçamentais, fornecendo uma restrição mais eficaz ao crescimento da despesa e impondo a definição de prioridades que respeite os limites estabelecidos. Assim, entender-se-á a proposta de adoção de limites para despesa, na medida em que estes poderão contribuir para promover a disciplina orçamental. O artigo 20.º da presente PPL estabelece que o quadro plurianual de programação orçamental deve constar da proposta de decreto legislativo regional apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa, em consonância com o Programa de Estabilidade e Crescimento. Importaria conhecer se o referido limite se aplica a toda a despesa, independentemente da sua forma de financiamento.

II.3 Limites à dívida pública regional e procedimentos de deteção de desvios

11 A PPL introduz um novo conceito para a dívida regional, o qual é mais abrangente que o consagrado no Pacto de Estabilidade e Crescimento para as administrações públicas. A lei atualmente em vigor tem subjacente um conceito de dívida pública regional mais limitado, o qual compreende apenas a dívida financeira. De acordo com a PPL, a dívida regional passa a abranger a totalidade dos passivos exigíveis, ou seja, a incluir também os passivos relativos à dívida não financeira. Ou seja, nos termos do n.º 5 do artigo 39.º "Os passivos exigíveis referidos no n.º 1 [do artigo 39.º] englobam os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa das Regiões Autónomas, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais."⁵ Trata-se de um conceito de dívida que difere do estabelecido no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (pois abrange apenas a dívida financeira), e relativamente ao qual foi estabelecido um limite de 60%.⁶

12 A PPL estabelece um limite para a dívida regional, o qual passa a depender da relação entre o passivo exigível e a receita corrente. Na lei em vigor encontra-se estabelecido um limite ao endividamento, o qual está dependente da relação entre o serviço da dívida (financeira) e a receita corrente. Com efeito, nos termos do n.º 4 do artigo 35.º da republicação da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, estabelece-se que "em resultado do endividamento adicional ou de aumento do crédito à Região, o serviço de dívida total, incluindo as amortizações anuais e os juros, não exceda, em caso algum, 22,5% das receitas correntes do ano

⁵ Não obstante o reforço dos procedimentos de controlo da execução orçamental a partir de 2012, no domínio do controlo dos compromissos, com a aplicação da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), pretende-se com a abrangência do limite da dívida regional, reforçar o desincentivo à acumulação de outras formas de dívidas, em particular fornecedores. Note-se que a presente PPL prevê a faculdade de regulamentação da LCPA pelas Regiões Autónomas.

⁶ Definição constante no regulamento (CE) n.º 479/2009 do conselho, de 25 de maio, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia.

anterior, com exceção das transferências e comparticipações do Estado para cada Região". De acordo com a PPL, estabelece-se um limite para a dívida regional, segundo o qual o total do passivo exigível das entidades do subsetor da administração regional para efeitos de contas nacionais não poderá ser superior a, "em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios".^{7, 8} Saliente-se que a receita corrente utilizada para efeitos de cálculo do limite para a dívida regional deixará de excluir as transferências e comparticipações do Estado para cada Região, ao contrário do estabelecido no n.º 4 do artigo 35.º constante da lei em vigor.

13 A redução da dívida acima do limite passa a obedecer a uma regra quantitativa. Nos termos do n.º 7 do artigo 39.º, a PPL estabelece que a RA deverá assegurar uma redução anual de pelo menos um vigésimo do excesso relativamente ao referido limite.⁹ Com esta regra pretende-se estabelecer um mecanismo de ajustamento tendente a colocar a dívida numa trajetória descendente, o que não existe na lei em vigor, que apenas impede a constituição de novas dívidas (o endividamento) acima de um determinado limite. A regra de ajustamento tem algumas semelhanças com a que se encontra presentemente em discussão no âmbito da LEO e que decorre da transposição da nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais.^{10, 11} Todavia, saliente-se que o excedente face ao limite parece ter sido estabelecido na PPL para a LFRA em termos nominais (i.e. em unidades monetárias correntes) uma vez que o limite que foi estabelecido encontra-se medido nesses termos (1,5 vezes a média da receita corrente cobrada nos últimos três exercícios), ao contrário do que sucederá relativamente à proposta de alteração à LEO, que aponta para uma correção do excesso da dívida em percentagem do PIB relativamente ao referencial de 60%. Com efeito, para a correção da dívida em excesso não é indiferente o crescimento nominal da economia.¹² Por outro lado, tendo em consideração os dados disponíveis para as RA, um limite com base na receita corrente poderá ser mais rigoroso que um limite de 60% do PIB para a dívida pública regional na ótica de *Maastricht* (ver Caixa 3). Com efeito, não está excluído que a aplicação da regra definida na PPL sobre a LFRA venha a desencadear um esforço de correção mais exigente que o que decorre da aplicação das regras de equilíbrio orçamental. No limite, ainda que se entenda inequívoco que deverá existir uma participação das Regiões Autónomas no esforço de redução da dívida pública, a adoção de um mecanismo de ajustamento de difícil exequibilidade poderá contribuir para reduzir a sua própria credibilidade.

14 De acordo com a PPL, a aplicação das regras de equilíbrio orçamental e de limite à dívida

⁷ De acordo com o proposto no n.º 1 do artigo 39.º da PPL n.º 121/XII/2ª.

⁸ Excepcionalmente, o n.º 2 do artigo 39.º admite que aquele limite poderá "ser ultrapassado quando esteja em causa a contração de empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais.", mas os termos da sua aceitação são condicionados a aceitação prévia do Governo e do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras.

⁹ Saliente-se que, de acordo com o disposto no n.º 1 e 2 do artigo 44.º da PPL n.º 121/XII/2, a correção da trajetória orçamental por violação dos limites à dívida regional não impede a aplicação de sanções, as quais se traduzem na retenção das transferências devidas nos anos subsequentes de valor igual ao excesso de endividamento.

¹⁰ A proposta de revisão da LEO atualmente em discussão na Assembleia da República, estabelece a redução do excesso apenas para o conjunto da dívida financeira (Maastricht), a uma taxa de um vigésimo por ano, aferida numa média de 3 anos, conforme disposto no n.º 1 do artigo 10.º- G. A revisão da LEO tem por objetivo transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais. Recorde-se que no âmbito do novo Tratado Intergovernamental sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária foi introduzido um referencial numérico para a redução da dívida pública nos Estados-Membros, nos casos em que aquela ultrapasse o valor de referência de 60% do PIB. Nesta situação, cada Estado-Membro incumpridor terá de assegurar uma redução do excesso a uma taxa média de 1/20 por ano. "Quando a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) exceder o valor de referência de 60%, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso."

¹¹ A PPL introduz ainda mecanismos preventivos. Neste plano, é desencadeado um sinal de alerta sempre que se verifica que a receita corrente líquida cobrada em média nos últimos três exercícios excede o passivo exigível.

¹² Para a redução da dívida em percentagem do PIB pode contribuir tanto a diminuição da dívida em termos absolutos como o crescimento nominal do produto. No limite, a redução da dívida em percentagem do PIB pode ocorrer a par do aumento do valor nominal da dívida, bastando para tal que o PIB cresça a um ritmo mais elevado.

regional encontram-se suspensas durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira. Tendo presente o disposto na PPL, entende-se que só após o termo do programa de assistência económica e financeira em vigor serão aplicadas as regras e mecanismos previstos na presente proposta de lei relativamente às regras de equilíbrio orçamental (art. 16.º) e aos limites à dívida regional (art. 39.º).¹³

¹³ Recorde-se que o Programa de Assistência Económica e Financeira assinado pelo Governo Regional da Madeira (PAEF-RAM) visa corrigir a situação de desequilíbrio financeiro da Região, enquanto o Memorando de Entendimento assinado entre o Governo Regional dos Açores e o Governo da República visa colmatar a dificuldade de acesso aos mercados para o financiamento da dívida da Região.

Caixa 3 – Limite à dívida pública regional: exercício de simulação

O exercício realizado tem por objetivo, a partir da informação disponível para o período entre 2009 e 2011, simular a utilização dos limites à dívida regional que constam na PPL, avaliando o impacto da sua eventual violação. Os cálculos apresentados sustentam-se na interpretação que a UTAO fez dos artigos 39.º e 43.º da referida proposta.

Resultados do exercício de simulação dos limites à dívida regional (em milhões de euros)

	REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES (RAA)				REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (RAM)			
	2009	2010	2011	2012*	2009	2010	2011	2012*
(a) Total do Passivo exigível	601	653	728	779	2066	3053	5947	5792
Dívida financeira (<i>Maastricht</i>)	601	653	691	723	2066	3053	3736	3783
Dívida Não financeira**			38	56			2211	2009
(b) Receita corr. liq. (média últimos 3 anos)	721	692	699	697	967	953	946	963
Limite da Div. Regional = (a) ? 1,5 (b)	1081	1038	1049	1046	1450	1429	1420	1445
Deteção de Desvios								
Sinal de alerta : (a) >= (b)	-	-	29	82	1099	2101	5000	4829
(c) Excesso de dívida: (a) > 1,5 (b)	-	-	-	-	616	1624	4527	4347
Redução anual do excesso: (1/20) de (c)	-	-	-	-	31	81	226	217
Por memória :								
Dívida (<i>Maastricht</i>) % PIB	16,5%	17,4%	18,7%	20,2%	40,2%	58,6%	73,1%	76,5%
Passivo Exigível em % PIB	-	-	19,7%	21,8%	-	-	116,3%	117,2%

Fonte: Conta da RAA (2009-2011), Conta da RAM (2009-2011); Procedimento dos Défices Excessivos (março/2013) para a dívida financeira (*Maastricht*) relativa ao período de 2009 a 2011. | Nota: (*) A estimativa do incremento da Dívida financeira para 2012 realizada pela UTAO sustenta-se na execução orçamental provisória dos passivos financeiros registados por cada Região Autónoma (**). A informação sobre a dívida não financeira das Regiões Autónomas respeita apenas a 2011 e 2012 (ver anexo I: fonte dos dados) e corresponde à terminologia de "Contas a pagar - Passivos certos, exigíveis" criada no âmbito da LCPA, Lei 8/2012 de 21 de fevereiro.

De acordo com este exercício de simulação, efetuado retroativamente, uma das RA apresentaria uma dívida acima do limite, o que implicaria a apresentação de um plano para a sua redução.¹ Em resultado da aplicação dos limites definidos na PPL, caso estes estivessem em vigor entre 2009 e 2012, uma das RA teria de apresentar um plano de redução da dívida, equivalente a um vigésimo do excesso face ao limite, e haveria lugar à retenção das transferências que lhe são devidas nos anos subsequentes, de valor igual ao excesso relativamente ao referido limite. Relativamente à outra RA, esta apresentaria uma dívida relativamente compatível com a receita corrente líquida dos últimos três anos, ainda assim suficiente para originar a emissão de um sinal de alerta. Saliente-se que, de acordo com o n.º 6 do art. 46.º, a aplicação do limite à dívida regional fica suspensa durante o período de vigência do PAEF. Note-se ainda que os empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública ou outras situações excecionais não são indiferentes para a determinação do excesso de dívida, na medida em que poderão ser excecionados do cumprimento do limite.

Numa situação em que se verifica, à partida, uma dívida demasiado elevada, a regra de redução anual poderá passar a ser a restrição ativa, sobrepondo-se àquela que resulta das regras de equilíbrio orçamental. Em resultado de níveis significativos de dívida e da consequente da violação dos limites definidos na PPL, a redução de um vigésimo do excesso poderá vir a assumir valores muito expressivos. Uma vez que a regra para a redução da dívida tem implícita a geração de receitas correntes em valor suficiente para cobrir as despesas e para amortizar um vigésimo da dívida, esta poderá ter subjacente a existência de excedentes orçamentais superiores aos que resultam da aplicação das regras de equilíbrio orçamental. A título de exemplo, a redução da dívida anual (prevista para a RA que ultrapassaria o limite em 2012) conduziria a um excedente orçamental superior ao determinado pela aplicação da regra de equilíbrio orçamental (ver Caixa 2).

A aplicação da regra da redução anual da dívida regional, nos termos propostos, poderá obrigar a um esforço de correção superior ao que resultaria de uma regra semelhante à proposta na PPL para a LEO. A aplicação da regra que está a ser proposta para a dívida em excesso, a qual recorde-se abrange também a dívida não financeira ao contrário da dívida de *Maastricht*, exige um esforço de correção que poderá ser superior ao que resultaria da regra que se pretende transpor para a LEO (i.e. a correção em 20 anos do excesso da dívida de *Maastricht* em percentagem do PIB relativamente ao referencial de 60%).

¹ Quando se efetua um exercício retroativo desta natureza é necessário ter presente o contexto em que se inseriu o período em análise, sob pena de se poderem retirar conclusões abusivas.

² O "passivo exigível" utilizado para efeitos de simulação dos limites à dívida pública regional poderá ser inferior caso as Contas a Pagar integrem *factoring* de fornecedores ou Acordos de Regularização de Dívidas sujeito a desconto de faturas. Nestes casos, estas dívidas podem ter sido objeto de reclassificação para dívida financeira (*Maastricht*), o que originaria "Passivo exigível" inferior.

II.4 Alterações de natureza fiscal

15 Apesar de ter sido solicitado ao Ministério das Finanças um conjunto de informação relevante para se proceder à avaliação do impacto das alterações decorrentes da Proposta de Lei em apreço, alguns desses elementos não foram disponibilizados até à data. Deste modo, não foi possível quantificar o impacto orçamental decorrente das seguintes alterações: (ver Esquema 1)

- eliminação da alínea c) do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março (correspondente ao artigo 25.º da PPL n.º 121/XII/2.ª), relativo à receita do IRS;
- eliminação do artigo 30.º da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março relativo às “receitas líquidas da exploração dos jogos sociais”;
- redução do limite do “diferencial fiscal” entre as taxas aplicadas nas Regiões e no Continente, de 30 para 20% (cf. n.º 2 do artigo 59.º da PPL n.º 121/XII).

Esquema 1 – Identificação das principais alterações não suscetíveis de quantificação



Fonte: UTAO com base na Lei n.º 1/2007, alterada e republicada na Lei n.º 1/2010, de 29 de março e na PPL n.º 121/XII/2.ª | Nota: (1) – Adaptação do Sistema Fiscal Nacional às especificidades regionais.

II.5 Alargamento do perímetro de consolidação para efeitos de contas nacionais

16 A Proposta de Lei em apreço alarga o âmbito de aplicação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas ao universo relevante para efeitos da contabilidade nacional. De acordo com o artigo 2.º da PPL n.º 121/XII/2.ª o âmbito de aplicação da Lei das Finanças Regionais é estendido, passando a abranger todas as entidades que “... independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector regional no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento regional.” (cf. n.º 2 do artigo 2.º da PPL/XII/2).

17 Procura-se assegurar a compatibilização da Lei de Finanças das Regiões Autónomas com o preceituado na Lei de Enquadramento Orçamental. A quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental¹⁴ aproximou o perímetro de consolidação do sector público administrativo em contabilidade pública (relevante para a apresentação do OE), com o perímetro em contas nacionais, relevante para efeitos do reporte do saldo das Administrações Públicas à Comissão Europeia. Assim, a presente Proposta de Lei pretende harmonizar o preceituado na LFRA com o já definido na LEO desde 2011, o que também contribuirá para reduzir o montante de ajustamentos contabilísticos entre a ótica da contabilidade pública e

¹⁴ Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

a das contas nacionais.¹⁵

II.6 Redução das transferências orçamentais por via da Lei do OE

18 A Proposta de Lei em análise admite a possibilidade de a Lei do Orçamento do Estado poder vir a estabelecer transferências orçamentais de montante inferior àquele que resulta da aplicação da LFRA. Esta disposição, prevista no n.º 1 do artigo 14.º da PPL n.º 121/XII/2.^a, encontra-se em conformidade com o previsto no artigo 88.º da Lei de Enquadramento Orçamental, no sentido de assegurar o cumprimento dos princípios de estabilidade orçamental e de solidariedade recíproca, decorrentes do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Contudo, a sua efetivação depende da *"verificação de circunstâncias excecionais imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento e dos princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca"*, sendo também requerida audição prévia das entidades regionais constitucional e legalmente competentes nesta matéria.

II.7 Não assunção de responsabilidades por parte do Estado

19 Os empréstimos a emitir pelas Regiões deixam de poder beneficiar de garantia pessoal do Estado. Com exceção das situações legalmente previstas, passa a estar vedada ao Estado a concessão de garantias pessoais para empréstimos a emitir pelas Regiões Autónomas. Desta forma, é reforçada a responsabilidade financeira dos órgãos regionais com competências nesta matéria. Sem a garantia pessoal do Estado, o prémio de risco exigido no âmbito da contração de novos empréstimos tenderá a ser maior que o verificado em empréstimos comparáveis para os quais tal garantia tenha ocorrido. De acordo com a Proposta de Lei, o novo quadro normativo entrará em vigor em 1 de janeiro de 2014, numa altura em que se encontram em vigor os acordos económico-financeiros com ambas as Regiões Autónomas, cujos efeitos deverão conduzir a finanças públicas regionais mais sustentáveis, permitindo que as Regiões Autónomas se financiem autonomamente no mercado. (artigo 42.º da PPL n.º 121/XII/2.^a).

20 Fica vedada a possibilidade de o Estado assumir responsabilidades pelas obrigações das Regiões Autónomas, bem como de assumir compromissos decorrentes dessas obrigações, sem prejuízo das situações previstas na Lei. Esta proibição já se encontrava prevista na Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro (artigo 36.º), tendo entretanto sido retirada no âmbito da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 19 de março (artigo 41.º). Com a presente Proposta de Lei (artigo 45.º) volta-se, assim, a impedir que o Estado assuma responsabilidades decorrentes das referidas obrigações.¹⁶

21 O Tribunal de Contas teceu recentemente algumas considerações sobre o princípio da responsabilidade, previsto na proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.¹⁷ No âmbito

¹⁵ A quinta alteração à LEO (Lei n.º 22/2011, de 20 de maio) alargou o perímetro de consolidação em contabilidade pública, aproximando-o do relativo às contas nacionais (artigo 2.º, n.º 5 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto). Em paralelo, o n.º 6 do artigo 2.º da LEO passou a estabelecer que "Sem prejuízo do princípio da independência orçamental estabelecido no n.º 2 do artigo 5.º, são aplicáveis aos orçamentos dos subsectores regional e local os princípios e as regras contidos no título II, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.º, devendo as respetivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito." Assim, a presente Proposta de Lei n.º 121/XII/2 visa dar cumprimento ao preceituado nesta disposição legal.

¹⁶ Apesar de não ser possível quantificar ex-ante o impacte desta norma, recorde-se que o Estado assumiu, entre 1998 e 2002, cerca de 285 M€ de dívida das Regiões Autónomas. Ao abrigo da 1.ª Lei de Finanças das Regiões Autónomas, o Estado assumiu responsabilidades financeiras, de ambas as Regiões Autónomas, que ascenderam a 138 M€ em 1998 (62 M€ da RAA e 76 M€ da RAM), 82 M€ em 1999 (48 M€ da RAA e 34 M€ da RAM) e 64,8 M€ em 2002 (32,4 M€ de cada uma das Regiões).

¹⁷ O artigo 10.º-F, n.º 2 refere que: "O Estado não assume nem é responsável pelos compromissos assumidos pelos subsectores regional e local, nem estes podem ser responsabilizados pelos compromissos assumidos pelo Estado ou outros subsectores, sem prejuízo das garantias financeiras mútuas para a execução conjunta de medidas específicas."

da discussão da PPL que procede à sétima alteração à LEO,¹⁸ o Tribunal de Contas terá considerado que a redação do princípio da responsabilidade (previsto no n.º 2 do artigo 10.º- da referida PPL), consubstancia uma desresponsabilização financeira do Estado (administração central) relativamente aos subsectores da administração regional e local porque “colide com o disposto no artigo 10.º-B, n.º 1, da LEO (solidariedade recíproca)”¹⁹. Entende ainda o Tribunal de Contas que “O texto não responde às exigências” da Diretiva 2011/85/EU do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membro, dado que esta determina, no seu artigo 13.º, n.º 2, que “A fim de promover a responsabilização orçamental, deve ser claramente estabelecida a responsabilidade das autoridades públicas nos diferentes subsectores da administração pública.” Assim, o Tribunal de Contas alega que a PPL de revisão da LEO “não estabelece claramente a responsabilidade das autoridades públicas nos diferentes subsectores, antes procede a uma delimitação negativa ao eximir o Estado da responsabilidade pelos compromissos assumidos pelos subsectores regional e local e vice-versa.”

II.8 Assunção de compromissos e pagamentos em atraso

22 Todas as entidades do setor público administrativo regional, incluindo as entidades públicas regionais reclassificadas, passam a estar vinculadas ao cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso. De acordo com a PPL n.º 121/XII/2.^a, a LFRA aplicar-se-á a todas as entidades do setor público administrativo regional, incluindo as que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector regional no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.²⁰ Este universo de entidades, coincidente com o universo considerado em contabilidade nacional, fica obrigado ao cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).²¹

23 As Regiões Autónomas têm a faculdade de aprovar normas de regulamentação da LCPA. A PPL em apreço prevê a possibilidade de as Regiões Autónomas aprovarem normas de regulamentação da LCPA, mediante Decreto Legislativo Regional. Porém, no n.º 2 do artigo 68.º da PPL n.º 121/XII/2.^a, determina-se que, na ausência dessa aprovação, as Regiões ficam obrigadas a dar cumprimento ao normativo que regulamenta a aplicação da LCPA.²²

II.9 Transferência de competências para as autarquias locais

24 Compete às Regiões Autónomas assegurar os recursos financeiros e o património adequado ao desempenho de funções que venham a ser transferidas para as autarquias locais, sempre que estas sejam da competência inicial dos Governos Regionais. Note-se que esta disposição (artigo 54.º da PPL n.º 121/XII/2.^a) constava na Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro (artigo 44.º), tendo entretanto sido revogada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março.

¹⁸ PPL n.º 124/XII/2.^a.

¹⁹ Onde se dispõe o seguinte: “A aprovação e a execução dos orçamentos dos subsectores a que se refere o n.º 1 do artigo anterior estão sujeitas ao princípio da solidariedade recíproca.”

²⁰ Designadamente nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento regional.” (cf. Artigo 2.º, n.º 2 da PPL/XII/2.^a).

²¹ Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA): Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio e pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro.

²² Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

III Impacte orçamental ao nível das transferências, Fundo de Coesão e IVA

Antes da apresentação dos resultados da simulação efetuada pela UTAO, apresenta-se na tabela seguinte um resumo dos montantes que foram orçamentados e efetivamente transferidos para as Regiões Autónomas entre 2006 e 2013.

25 As transferências orçamentais para as Regiões Autónomas (de acordo com o princípio da solidariedade e Fundo de Coesão) apresentam uma redução no período entre 2010 e 2013, com destaque para a redução verificada em 2012 ao nível do Fundo de Coesão. A previsão constante do OE/2013 para as transferências orçamentais das regiões autónomas ao abrigo do princípio da solidariedade e do Fundo de Coesão (num total de 510 M€) tem subjacente uma redução de 8,6% face ao valor executado em 2010 (558 M€). Ao longo deste quadriénio a verba afeta a transferências orçamentais (princípio da solidariedade) apresenta uma redução média anual de cerca de 1%. Ao nível do Fundo de Coesão, registou-se contudo uma redução mais acentuada, sobretudo em consequência da redução verificada, em 2012, nas verbas transferidas a este título para a Região Autónoma dos Açores (diminuição de 22 M€) e também pelo facto de a Região Autónoma da Madeira ter deixado de ter acesso a estes fundos.²³

Tabela 1 – Transferências orçamentais para as Regiões Autónomas registadas no período 2006-2013
(em milhões de euros)

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013
	(OE/2006)	(CGE/2006)	(OE/2007)	(CGE/2007)	(OE/2008)	(CGE/2008)	(OE/2009)	(CGE/2009)	(OE/2010)	(CGE/2010)	(OE/2011)	(CGE/2011)	(OE/2012)	(Exec.Prov.)	(OE/2013)
Transferências Orçamentais (Princípio da Solidariedade)	307	293	307	321	472	474	485	485	495	490	483	483	480	479	475
Região Autónoma dos Açores	156	156	167	167	286	289	293	293	300	297	292	292	290	290	283
Região Autónoma da Madeira	152	137	139	154	186	186	192	192	195	193	192	192	190	190	192
Fundo de Coesão	108	108	88	88	82	82	75	75	68	68	67	67	36	36	35
Região Autónoma dos Açores	54	54	56	56	57	57	59	59	60	60	58	58	36	36	35
Região Autónoma da Madeira	53	53	32	32	24	24	17	17	9	9	8	8	-	-	-
Subtotal: Repartição de solidariedade + Fundo de Coesão	415	400	394	409	554	556	560	560	563	558	550	550	516	515	510
Lei de Meios (Região Autónoma da Madeira)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50	50	50	50	50	50
Transferências a título de compensação e IVA	-	-	154	154	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Região Autónoma dos Açores	-	-	113	113	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Região Autónoma da Madeira	-	-	42	42	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total de Transferências = (Rep. de solidariedade + Fundo de Coesão + Lei de Meios-RAM + Compensação de IVA)	415	400	549	563	554	556	560	560	563	608	600	600	566	565	560
Imposto Sobre o Valor Acrescentado									-	413	n.a.	420	-	-	-
Região Autónoma dos Açores									-	175	n.a.	173	-	-	-
Região Autónoma da Madeira									-	238	n.a.	248	-	-	-

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2006-OE/2013, CGE/2006-CGE/2011, AT e DGO) e cálculos da UTAO. | Nota: de acordo com o artigo 127.º da Lei do OE/2007, foram transferidas para as Regiões Autónomas em 2007, a título de compensação do IVA, após a definição de novas regras quanto à distribuição das receitas de IVA entre o Estado e as Regiões Autónomas, as seguintes importâncias: a) € 112 762 000 para a Região Autónoma dos Açores; b) € 41 707 000 para a Região Autónoma da Madeira.

²³ A Lei de Meios (Lei n.º 2/2010, de 16 de junho) veio suspender a norma relativa ao Fundo de Coesão introduzida pela Lei n.º 1/2010, de 29 de março, repondo em vigor, o anteriormente estabelecido na Lei n.º 1/2007, de 19 de fevereiro. Assim, o Fundo de Coesão passou a ser determinado tendo em conta o diferencial entre o PIB *per capita* a preços correntes de cada uma das Regiões Autónomas e o PIB *per capita* a preços correntes verificado a nível nacional.

Caixa 4 – Apoios financeiros concedidos à Região Autónoma da Madeira ao abrigo da Lei de Meios

Na sequência da intempérie ocorrida na Região Autónoma da Madeira em fevereiro de 2010, a Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, fixou um regime excecional de meios financeiros que assegurasse o financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução de infraestruturas danificadas, bem como o apoio ao sector privado e a ajuda às vítimas das intempéries.

De acordo com o previsto no artigo 3.º do referido diploma, o pacote de financiamento aprovado para o período 2010 a 2013 estabeleceu uma verba de 740 M€, a concretizar através de:

- Transferências do Orçamento do Estado;
- Reforço das verbas do Fundo de Coesão afetas à Região Autónoma da Madeira;
- Linha de crédito junto do Banco Europeu de Investimentos (BEI);
- Verbas do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

Pacote Financeiro: 2010-2013
(em milhões de euros)

APOIOS FINANCEIROS	Valor anual	Valor Global	Estrutura
Transferências do OE (Lei de Meios)	50	200	27%
Reforço do Fundo de Coesão	n.d.	265	36%
Financiamento BEI	62,5	250	34%
Verbas PIDDAC	n.d.	25	3%
do IRHU	n.d.	15	2%
do IAPMEI	n.d.	10	1%
TOTAL		740	100%

Exceção aos aumentos líquidos de endividamento
(em milhões de euros)

Anos	Limite Máximo
2010	75
2011	75
2012	25
2013	25

Fonte: Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho e cálculos da UTAO

Fonte: Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho e cálculos da UTAO.

A mesma lei estabeleceu que fossem excecionados os aumentos líquidos de endividamento apresentados na tabela acima. Os empréstimos destinados ao financiamento de projetos com participação de fundos comunitários da responsabilidade da administração regional e local poderiam ainda acrescer a estes limites máximos de endividamento líquido, desde que autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.

III.1 Metodologia do exercício de simulação

26 De seguida, apresenta-se uma breve descrição da metodologia seguida pela UTAO para a elaboração de simulações de impacto orçamental ao nível da receita própria de IVA, das transferências orçamentais e do Fundo de Coesão. Para o exercício de simulação foram utilizados os pressupostos implícitos à PPL n.º 121/XII/2.^a e os que se encontram subjacentes à Lei das Finanças das Regiões Autónomas em vigor (os quais não representam os montantes efetivamente transferidos pelos motivos apresentados no ponto seguinte). **A análise encontra-se subdividida em duas abordagens distintas:** uma primeira de carácter retrospectivo, compreendendo os anos de 2010 a 2013, e uma segunda de carácter prospetivo, relativo aos anos de 2014 e 2015.

27 Note-se que os valores calculados pela UTAO no presente **exercício de simulação retrospectivo**, no que se refere à lei em vigor, são **diferentes dos que vieram a ser inscritos nos Orçamentos de Estado**. Com efeito, as transferências para as Regiões Autónomas entre 2011 e 2013 tiveram subjacente os efeitos decorrentes da Lei de Meios (que fixou os meios que asseguraram o financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na Região Autónoma da Madeira na sequência da intempérie de Fevereiro de 2010),²⁴ para além de outros efeitos que resultaram do corte das transferências previstas no quadro de medidas de consolidação orçamental e dos acertos previstos na Portaria n.º 1418/2008, no que ao IVA diz respeito.

28 A análise incidiu sobre os artigos passíveis de quantificação, nomeadamente os artigos 22.º, 42.º e 43.º da Lei Orgânica atualmente em vigor (Lei Orgânica n.º 1/2007, na redação dada pela Lei n.º 1/2010, de 29 de março), conforme se identifica no esquema seguinte.

Esquema 2 – Identificação dos artigos suscetíveis de avaliação de impacte orçamental



Fonte: UTAO com base na Lei n.º 1/2007, alterada e republicada na Lei n.º 1/2010, de 29 de março e na PPL n.º 121/XII/2.^a

29 Identificam-se de seguida as principais alterações suscetíveis de quantificação:

- **A revisão do critério de afetação das receitas do IVA.** Passou-se de um método de afetação real, acrescido das diversas compensações a título de IVA para um método de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA;²⁵
- **O ajustamento da fórmula de cálculo das transferências** decorrentes da aplicação do princípio da solidariedade;
- **O ajustamento da fórmula de cálculo do Fundo de Coesão**, a transferir para os Orçamentos Regionais, para financiar os programas e projetos de investimento.

30 Ainda no que se refere aos cálculos relativos à lei atualmente em vigor, optou-se pela utilização da ótica da especialização do exercício no tratamento da receita de IVA das Regiões Autónomas e não o ano efetivo do seu pagamento, uma vez que a atual LFRA e a Portaria²⁶ que regulamenta a atribuição do IVA às Regiões Autónomas prevê um conjunto de acertos nos pagamentos do IVA.

²⁴ Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho.

²⁵ No âmbito da atual Lei das Finanças das Regiões Autónomas, procurou-se decompor o impacte decorrente do modo de atribuição do IVA decorrente da aplicação do n.º 1 e 2 do artigo 22.º – regulamentado através da Portaria n.º 1418/2008, de 9 de dezembro, e da aplicação do n.º 3 a 5 do artigo 22.º – que estabelece as diversas transferências de IVA a título de compensação.

²⁶ Portaria n.º 1418/2008, de 9 de dezembro.

III.1.1 Transferências orçamentais (art. 48.º) e Fundo de Coesão (art. 49.º)

31 A nova fórmula de cálculo das transferências para as Regiões Autónomas recupera em grande parte, o que se encontrava disposto na Lei Orgânica N.º 1/2007. A proposta de alteração ao cálculo das transferências para as Regiões Autónomas prevê:

- **A redução do valor das transferências a título de Fundo de Coesão (em função do diferencial do PIB per capita face ao PIB per capita nacional).** Esta nova fórmula de cálculo volta a estabelecer um valor diferenciado em função da relação entre o PIB *per capita* de cada região e o PIB per capita nacional (proporção diferenciada para cada Região Autónoma, prevista na Lei n.º 1/2007). Altera-se deste modo, a percentagem única de 35% aplicada a cada Região Autónoma, que foi introduzida pela Lei n.º 1/2010.
- **A alteração da regra de atualização das transferências orçamentais.** É reintroduzida a regra de que o valor da atualização anual das transferências não pode exceder a taxa de variação do PIB a preços de mercado correntes, no ano t-2, estimada pelo INE, no caso em que a taxa de variação da despesa corrente relevante do Estado seja superior²⁷. Elimina-se assim, a alteração da regra de atualização das transferências orçamentais que previa uma evolução anual igual à maior taxa de variação determinada entre a que decorre da atualização salarial da função pública (em t-2) e a que resulta da taxa de variação da despesa corrente relevante do Estado (em t-2).
- **As transferências orçamentais passam a poder ser inferiores às do ano anterior.** Procede-se à eliminação do disposto no n.º 7 do artigo 37.º introduzido pela Lei n.º 1/2010, de 29 de março, de acordo com a qual *“a partir do ano t+1, da repartição resultante da aplicação dos critérios previstos no n.º 6, não pode, em caso algum, resultar um montante para cada Região Autónoma inferior ao montante recebido no ano anterior, fazendo-se as necessárias compensações por dedução dos montantes da Região Autónoma que tenha um crescimento superior ao definido no n.º 2»*.
- **A alteração dos parâmetros relativos ao esforço fiscal e índice de ultraperiferia:**
 - **O parâmetro relativo ao esforço fiscal deixa de ter em conta o efeito corretivo do IVA.** Este efeito corretivo resultava do facto da Lei n.º 1/2010 ter introduzido como alteração à Lei Orgânica n.º 1/2007, a atribuição de um valor compensatório de IVA, cujo cálculo assentava em ponderadores distintos a aplicar a cada Região Autónoma.²⁸ O montante global de transferências compensatórias a considerar no ano de entrada em vigor era de 165 M€, sendo contudo aquele acréscimo executado de acordo o estabelecido no artigo 74.º e sujeito à mesma regra de atualização das transferências orçamentais.
 - **A alteração do sub-parâmetro distância tem consequências ao nível do índice de ultraperiferia.** Aquele sub-parâmetro passa a ser determinado em função da menor distância entre um ponto habitado da Região Autónoma e a capital de distrito do continente português mais próxima.²⁹

²⁷ A despesa corrente relevante do Estado, exclui a transferência do Estado para a segurança social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações.

²⁸ De acordo com o estabelecido no n.º 3 do artigo 22.º da Republicação da Lei Orgânica n.º 1/2007 de 19 de fevereiro.

²⁹ Recorde-se que a alteração introduzida pela lei n.º 1/2010 à Lei Orgânica n.º 1/2007 definia para aquele mesmo sub-parâmetro a distância entre a capital do país e o ponto habitado mais distante das Regiões Autónomas.

32 O montante das transferências orçamentais (exceto Fundo de Coesão) a considerar no primeiro ano de vigência da Lei será inferior ao montante inscrito no OE/2008. De acordo, com o estabelecido no n.º 5 do artigo 48.º (PPL n.º 121/XII/2), o montante de transferências previsto no primeiro ano de vigência da lei (2014), no âmbito da componente de solidariedade, será de 322,5 M€. Esta verba, que não inclui a componente de transferência relativa ao Fundo de Coesão será inferior em 33,3 M€ ao previsto na atual Lei para o ano de 2011, colocando-a ligeiramente acima do montante de transferência relativa à componente de solidariedade inscrita no OE/2006 e OE/2007.^{30, 31}

III.1.2 Imposto sobre o valor Acrescentado (art. 28.º)

33 A PPL n.º 121/XII/2.^a altera consideravelmente o método de atribuição da receita do IVA às Regiões Autónomas, passando-se de um método de afetação real, acrescido do IVA a título de compensação, para um método de capitação ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA. Efetivamente, a Lei atualmente em vigor (Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, alterada e republicada na Lei n.º 1/2010, de 29 de março), prevê três fontes de receita do IVA:

- **uma baseada na afetação real do IVA**, definida nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da Lei n.º 1/2010, de 29 de março e regulamentada pela Portaria n.º 1418/2008, de 9 de dezembro (regulamenta o modo de atribuição do IVA às Regiões Autónomas);
- **uma compensação a título do IVA** definida nos termos dos n.ºs 3 a 4 do artigo 22.º da Lei n.º 1/2010, de 29 de março, conjugada pela atualização prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º da mesma Lei e o artigo 74.º que veio estabelecer a forma como gradualmente viria a ser executado nos Orçamentos do Estado para os anos 2010 a 2013. O valor global previsto inicialmente para 2010 foi de 165 M€, sendo 29% a atribuir à Região Autónoma da Madeira e o remanescente à Região Autónoma dos Açores (71%), com base na fórmula:

$$C_{R,t} = C_{RA,t} \times i$$

em que:

i = 0,29 e **i** = 0,71 ponderadores correspondentes, respetivamente, à Região Autónoma da Madeira e à Região Autónoma dos Açores;

C_{R,t} — transferência compensatória para a Região Autónoma no ano t;

C_{RA,t} — transferência compensatória para as Regiões Autónomas no ano t, a qual foi fixada em 165 milhões de euros no ano 2010, atualizada nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º da Lei n.º 1/2010; todavia, o artigo 74.º da mesma Lei veio limitar o montante global a transferir a título de compensação nas seguintes percentagens: a) 50% em 2010; b) 65% em 2011; c) 80% em 2012; d) 100% em 2013.

³⁰ Alteração produzida pela Lei Orgânica n.º 1 /2010, de 29 de março à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro (n.º 5 do artigo 42.º da republicação da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro).

³¹ No OE/2007 e OE/2008, a verba inscrita como transferência respeitante à componente de solidariedade foi para o conjunto das duas regiões autónomas de 307,4 e 306,6 M€, respetivamente. No OE/2008, o montante inscrito na componente de solidariedade (471,9 M€) passou a incorporar a verba relativa à compensação de IVA. Assim, caso no OE/2007 se tivesse juntado à componente de solidariedade a parte relativa à compensação de IVA, o valor seria de 461,1 M€.

- **uma compensação adicional a título do IVA** definida nos termos do n.º 5 do artigo 22.º da Lei n.º 1/2010, de 29 de março, correspondente à diferença entre o valor calculado pelo regime de capitação e o valor apurado nos n.ºs 1 a 4 do artigo 22.º da Lei n.º 1/2010, conjugada com o já referido artigo 74.º que estabeleceu a forma como gradualmente viriam a ser executadas as transferências dos Orçamentos do Estado para os anos 2010 a 2013 a favor das RA. Esta compensação atua como uma cláusula de salvaguarda, na medida em que a receita total do IVA não deverá ser inferior, de acordo com esta norma, à que resultaria da aplicação do método de capitação na afetação do IVA a favor das RA.

Por seu lado, a PPL n.º 121/XII/2.^a prevê como método de afetação (indireto) da receita do IVA, a repartição do IVA nacional através da população residente em cada circunscrição face à do território nacional, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, remetendo para Portaria, ouvidos os Governos Regionais, o modo de atribuição do IVA às Regiões Autónomas.³² O novo método basear-se-á, em termos genéricos, na aplicação da seguinte fórmula de cálculo:

$$IVA_R = IVA_{nac} \times \frac{POP_R}{POP_{nac}} \times (1 + DifTaxas_R)$$

em que:

IVA_R — IVA para a Região Autónoma R;

IVA_{nac} — IVA Nacional;

POP_R — população residente na Região Autónoma R;

POP_{nac} — população residente em Portugal;

$DifTaxas_R$ — diferencial entre as taxas aplicáveis na Região Autónoma R e as taxas nacionais do IVA (saliente-se que este diferencial é, por definição, negativo).

³² Ver Caixa 5.

III.2 Principais Resultados do exercício de simulação

III.2.1 Transferências para as Regiões Autónomas

III.2.1.1 Impacte orçamental retrospectivo

34 De seguida, apresenta-se, para o período entre 2010 e 2013, o cálculo (retrospectivo) das transferências para as Regiões Autónomas ao abrigo do princípio da solidariedade e do Fundo de Coesão, sob dois pressupostos distintos: i) caso a LFRA atualmente em vigor tivesse sido aplicada sem os efeitos suspensivos decorrentes da Lei de Meios e sem outros efeitos que resultaram do corte das transferências previstas no quadro de medidas de consolidação orçamental;³³ ii) caso naquele período já vigorassem as novas regras de cálculo propostas na PPL n.º 121/XII/2.^a A comparação dos resultados subjacentes àqueles dois cenários permite concluir que, ao longo do referido período, as transferências em causa teriam sido sempre inferiores, caso já estivessem em vigor as novas regras propostas na PPL em apreço. Todos os valores que foram objeto de simulação são meramente indicativos.

Tabela 2 – Transferências para as Regiões Autónomas de acordo com a LFRA em vigor

(em milhões de euros e em percentagem)

	2010	2011	2012	2013	Taxa var. 2010-2013
Transferências Orçamentais (Artigo 42.º)					
Total das Regiões Autónomas	356	367	374	374	5,0%
RA Açores	187	192	195	195	4,5%
RA Madeira	169	176	178	178	5,5%
Fundo de Coesão (Artigo 43.º)					
Total das Regiões Autónomas	125	129	131	131	5,0%
RA Açores	65	67	68	68	4,5%
RA Madeira	59	61	62	62	5,5%
Total: Transferências Orçamentais (Artigo 42.º) + Fundo de Coesão (Artigo 43.º)					
Total das Regiões Autónomas	480	496	504	504	5,0%
RA Açores	252	259	263	263	4,5%
RA Madeira	228	237	241	241	5,5%

Nota: INE, Ministério das Finanças (CGE/2007-CGE/2011) e cálculos da UTAO. | Nota: os valores obtidos com este exercício de simulação são meramente indicativos.

35 De acordo com o exercício de simulação efetuado, a aplicação da LFRA em vigor teria conduzido a um aumento de 5% nas transferências orçamentais para as Regiões Autónomas entre 2010 e 2013.

De acordo com os pressupostos adotados pela UTAO na referida simulação, a aplicação da LFRA em vigor teria conduzido a um aumento de 5% nas transferências orçamentais para as Regiões Autónomas (tanto ao abrigo do princípio da solidariedade como no âmbito do Fundo de Coesão), entre 2010 e 2013.³⁴ Essa evolução teria decorrido da aplicação da regra definida para a taxa de atualização das verbas a transferir

³³ Por simplicidade, utilizou-se a expressão “LFRA em vigor” para designar a Lei em vigor sem os efeitos suspensivos decorrentes da Lei de Meios e sem outros efeitos que resultaram do corte das transferências previstas no quadro de medidas de consolidação orçamental.

³⁴ A taxa de crescimento das transferências para a RAM (+5,5%) teria sido ligeiramente superior à da RAA (+4,5%).

anualmente para as Regiões Autónomas,³⁵ a qual corresponde à maior das seguintes taxas de variação: a atualização salarial da função pública e a despesa corrente (relevante) do Estado (ver parágrafo 31). Assim, a taxa de atualização teria sido de 3,3% em 2011 e de 1,7% em 2012; em 2013 a atualização seria nula em virtude de, no ano de 2011, a despesa corrente do Estado (relevante) ter diminuído 1,4% e os salários da função pública não terem sofrido atualização salarial.

Tabela 3 – Taxas de atualização das transferências orçamentais para as Regiões Autónomas
(em percentagem)

	2011	2012	2013
LFRA em vigor	3,3%	1,7%	0,0%
PPL n.º 121/XII/2	-2,0%	1,7%	-1,4%
<i>Por memória:</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<i>Taxa de variação da Despesa corrente do Estado (relevante), (t-2)</i>	<i>3,3%</i>	<i>1,7%</i>	<i>-1,4%</i>
<i>Taxa de variação do PIB preços correntes, (t-2)</i>	<i>-2,0%</i>	<i>2,6%</i>	<i>-1,0%</i>

Fonte: INE, Ministério das Finanças (CGE/2007-CGE/2011) e cálculos da UTAO. | Nota: A LFRA em vigor corresponde à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março, não se considerando, para este efeito, a Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho (Lei de Meios).

36 A aplicação das regras de cálculo propostas na PPL n.º 121/XII/2.^a teria conduzido a uma redução de 2% nas transferências do OE para as Regiões Autónomas entre 2010 e 2013. De acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2.^a, a taxa de atualização das transferências orçamentais para as Regiões Autónomas (ao abrigo do princípio da solidariedade) não poderá exceder a taxa de crescimento do PIB a preços correntes em t-2.³⁶ Caso esta nova regra já estivesse em vigor desde 2010, a taxa de atualização teria sido negativa nos anos de 2011 e 2013, o que implicaria uma redução de 2% nas transferências realizadas entre 2010 e 2013. Note-se que, em termos absolutos, a referida redução teria sido mais significativa ao nível das transferências ao abrigo do princípio da solidariedade, afetando a Região Autónoma dos Açores (uma vez que, no caso da Região Autónoma da Madeira, aquelas transferências até teriam aumentado entre 2010 e 2013).

³⁵ Note-se que a taxa de atualização tem impacte direto no valor das transferências ao abrigo do princípio da solidariedade mas também tem um efeito (indireto) nas verbas a transferir no âmbito do fundo de coesão, uma vez que estas são definidas como uma percentagem (35%) do montante a transferir ao abrigo do princípio da solidariedade.

³⁶ Procedeu-se ao apuramento das transferências orçamentais entre 2010 e 2013, tomando como valor de partida (ano de 2010) o montante definido na lei em vigor (artigo 42.º, n.º 5): 355,8 M€.

Tabela 4 – Transferências para as Regiões Autónomas de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2.^a
(em milhões de euros e em percentagem)

	2010	2011	2012	2013	Taxa var. 2010-2013
Transferências Orçamentais (Artigo 48.º)					
Total das Regiões Autónomas	356	349	354	349	-1,8%
RA Açores	186	182	185	177	-5,0%
RA Madeira	170	167	170	173	1,7%
Fundo de Coesão (Artigo 49.º)					
Total das Regiões Autónomas	23	23	23	22	-5,0%
RA Açores	23	23	23	22	-5,0%
RA Madeira	0	0	0	0	n.a.
Total: Transferências Orçamentais (Art. 48.º) + Fundo de Coesão (Art. 49.º)					
Total das Regiões Autónomas	379	371	377	372	-2,0%
RA Açores	209	204	208	199	-5,0%
RA Madeira	170	167	170	173	1,7%

Nota: INE, Ministério das Finanças (CGE/2007-CGE/2011) e cálculos da UTAO. | Nota: por uma questão de comparabilidade, o valor das transferências ao abrigo do princípio da solidariedade em 2010 (ponto de partida) é igual nos dois cenários (LFRA em vigor e nova PPL). Os valores obtidos são meramente indicativos.

37 Ter-se-ia verificado também uma redução das transferências ao abrigo do Fundo de Coesão entre 2010 e 2013. De acordo com os cálculos da UTAO, a aplicação da PPL teria conduzido, entre 2010 e 2013, a uma redução de 5% na verba a transferir para a Região Autónoma dos Açores a título do Fundo de Coesão. Por outro lado, durante o referido período, a Região Autónoma da Madeira não teria recebido qualquer montante, devido ao facto de o cálculo daquelas transferências passar a depender do diferencial do PIB *per capita* regional face ao PIB *per capita* nacional.

38 Conclui-se que, caso a nova PPL já estivesse em vigor entre 2010 e 2013, o volume de transferências orçamentais para as Regiões Autónomas teria sido sempre inferior ao longo do período de 2010-13, face ao que teria resultado da aplicação da LFRA em vigor.³⁷ A PPL conduziria a valores das transferências orçamentais sempre abaixo dos valores apurados ao abrigo da LFRA em vigor, com exceção das transferências ao abrigo do princípio da solidariedade no ano de 2010 (uma vez que, em ambos os cenários, por razões de comparabilidade, considerou-se o mesmo valor de transferências ao abrigo do princípio da solidariedade no ano de partida).

³⁷ Relembre-se que, por simplicidade, a expressão “LFRA em vigor” pretende designar a Lei em vigor sem os efeitos suspensivos decorrentes da Lei de Meios e sem outros efeitos que resultaram do corte das transferências previstas no quadro de medidas de consolidação orçamental.

Tabela 5 – Exercício de simulação: diferença entre métodos de cálculo (em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013
Transferências Orçamentais				
Total das Regiões Autónomas	0	-19	-19	-24
RA Açores	-1	-10	-10	-18
RA Madeira	1	-9	-9	-6
Fundo de Coesão (Artigo 43.º)				
Total das Regiões Autónomas	-101	-106	-108	-109
RA Açores	-42	-44	-45	-46
RA Madeira	-59	-61	-62	-62
Total: Transferências Orçamentais + Fundo de Coesão				
Total das Regiões Autónomas	-101	-125	-127	-133
RA Açores	-43	-55	-55	-64
RA Madeira	-59	-70	-71	-68

Nota: INE, Ministério das Finanças (CGE/2007-CGE/2011) e cálculos da UTAO. | Nota: adotou-se o mesmo valor para as transferências em 2010 (ponto de partida) por questões de comparabilidade. Os valores obtidos são meramente indicativos.

39 A redução teria sido mais expressiva nas transferências no âmbito do Fundo de Coesão. A fórmula proposta para o cálculo das transferências ao abrigo do Fundo de Coesão passa a depender do rácio entre o PIB *per capita* a preços correntes de cada uma das regiões autónomas e o verificado a nível nacional. A regra estabelecida no artigo 49.º da PPL define um conjunto de intervalos para este rácio, aos quais correspondem percentagens que servem de base ao cálculo do Fundo de Coesão. De acordo com os cálculos da UTAO, a Região Autónoma da Madeira teria registado, em todos os anos em análise, um rácio dentro do intervalo [1,28; 1,33], o que implicaria a não transferência de verbas a título do Fundo de Coesão. Por seu lado, o mesmo indicador para a Região Autónoma dos Açores situar-se-ia dentro do intervalo [0,91; 0,94], conducente a uma taxa de 12,5% para efeitos de apuramento do valor do Fundo de Coesão. Em qualquer dos casos, regista-se uma redução muito significativa, dado que a percentagem equivalente, decorrente da atual LFRA, estabelece uma percentagem única de 35% aplicável a cada Região Autónoma. Em 2013, a simulação efetuada estima uma perda de 62 M€ para a Região Autónoma de Madeira e de 46 M€ para a Região Autónoma dos Açores (uma redução de 109 M€ no conjunto das duas Regiões Autónomas).³⁸

³⁸ O OE/2013 (Capítulo IX, artigo 141.º) define os valores das transferências orçamentais para as regiões autónomas (283 M€ para a RAA e 192 para a RAM), do fundo de coesão (35 M€ para a RAA e zero euros para a RAM) e das verbas a transferir ao abrigo da Lei de meios para a RAM (50 M€).

III.2.1.2 Impacte orçamental prospetivo

40 O impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2.^a foi igualmente apurado em termos prospetivos para os anos de 2014 e 2015. Tratando-se de uma análise *ex-ante*, isto é, efetuada antes de terem ocorrido os impactes orçamentais que se pretendem estudar, os pressupostos diferem dos utilizados para o período 2010-2013. Assim, relativamente ao período 2014-2015, efetuou-se uma projeção dos resultados esperados para estes anos colocando em perspetiva os resultados alcançados com a aplicação da Lei em vigor face aos decorrentes da PPL.³⁹ Os resultados obtidos encontram-se resumidos na Tabela 6. Para mais detalhe consultar a Tabela 15 e a Tabela 16, em anexo.

Tabela 6 – Impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2 em 2014-2015
(em milhões de euros)

	2013	2014			2015		
	OE/2013	PPL n.º 121/XII/2	LFRA em vigor	Impacte Orçamental	PPL n.º 121/XII/2	LFRA em vigor	Impacte Orçamental
Transferências Orçamentais							
Total das Regiões Autónomas	475	323	374	-51	320	381	-60
RA Açores	283	163	189	-26	162	193	-31
RA Madeira	192	159	185	-25	158	188	-30
Fundo de Coesão							
Total das Regiões Autónomas	35	20	131	-110	20	133	-113
RA Açores	35	20	66	-46	20	68	-47
RA Madeira	0	0	65	-65	0	66	-66
Total: Transferências Orçamentais + Fundo de Coesão							
Total das Regiões Autónomas	510	343	504	-161	341	514	-174
RA Açores	318	183	255	-71	183	260	-78
RA Madeira	192	159	249	-90	158	254	-96

Fonte: INE, Ministério das Finanças [CGE/2007-CGE/2011, execução orçamental de 2012 (provisória), OE/2013 e cálculos da UTAO. | Nota: Aos valores orçamentados para o ano de 2013 acresce a verba de 50 M€ para a RAM, relativa à Lei de Meios, a qual não se encontrará em vigor em 2014 e em 2015, em virtude do prazo de vigência desta Lei decorrer até 31 de dezembro de 2013. A LFRA em vigor corresponde à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março, não se considerando a Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho (Lei de Meios). Os valores obtidos são meramente indicativos.

41 De acordo com a simulação efetuada, no ano de 2014, o volume de transferências resultante da nova PPL seria inferior ao que decorreria da LFRA em vigor: menos 51 M€ ao nível das transferências efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade e menos 110 M€ nas verbas do fundo de coesão.

42 A diminuição das transferências seria maior no ano de 2015, em virtude de a PPL limitar o crescimento das transferências correntes à evolução do PIB. Em 2015, o volume de transferências ao abrigo da PPL seria inferior em 174 M€, face ao que ocorreria nos termos da LFRA em vigor. A razão que se encontra na base desse maior impacte negativo prende-se com o facto de estar previsto um aumento da despesa corrente do Estado para 2013 de cerca de 2%, o qual é relevante para o apuramento da atualização das transferências orçamentais ao abrigo da LFRA em vigor; por outro lado, de acordo com a nova PPL, a taxa de atualização das transferências encontra-se limitada pela taxa de crescimento do PIB a preços correntes em 2013 (t-2), a qual se deverá situar em -0,6%, de acordo com os valores do PIB considerados na 7.ª avaliação regular do PAEF.

³⁹ No caso desta, considerou-se o valor inicial previsto de 322,5 M€ na PPL para as transferências orçamentais, o que explica em grande medida as diferenças identificadas entre os dois exercícios de simulação.

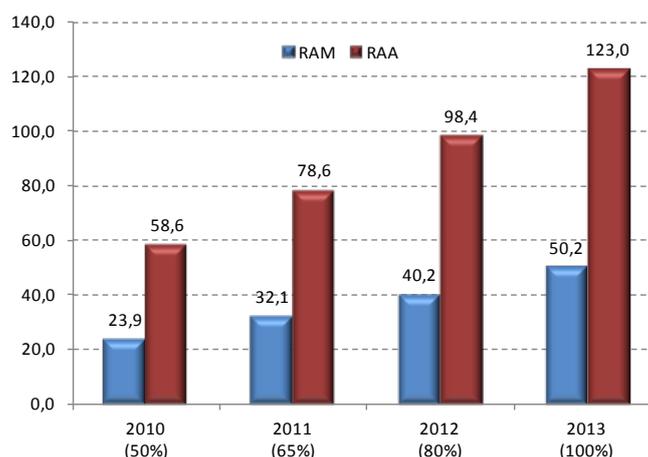
43 Em ambas as Regiões, a perda mais significativa ocorreria ao nível das transferências no âmbito do Fundo de Coesão. Com efeito, a projeção aponta para que a entrada em vigor da PPL implique, tanto em 2014 como em 2015, uma perda de transferências ao abrigo do Fundo de Coesão de valor correspondente ao dobro da que resultaria no caso das transferências no âmbito do princípio da solidariedade. Embora a redução das transferências orçamentais de acordo com o princípio da solidariedade não seja muito diferenciado entre as duas Regiões, o mesmo já não se verifica quanto às verbas atribuídas ao abrigo do Fundo de Coesão. Com efeito, em 2014, a RAM receberia menos 65 M€ (porque perderia o direito a beneficiar desse fundo) e a RAA receberia menos 46 M€. Em 2015, a RAM perderia 66 M€ e a RAA receberia menos 47 M€ do que se fosse aplicada a LFRA em vigor).⁴⁰

III.2.2 Receitas do IVA a favor das Regiões Autónomas

III.2.2.1 Exercício de simulação (retrospetivo)

44 Os cálculos da compensação a título do IVA da Lei n.º 1/2007, alterada e republicada na Lei n.º 1/2010, traduzir-se-iam numa duplicação do montante transferido entre 2010 e 2013, devido essencialmente ao efeito gradual da implementação das referidas compensações a título de IVA. Efetivamente, a compensação a título de IVA traduzir-se-ia na afetação dos seguintes montantes a título do IVA, respetivamente, para os anos 2010 a 2013, a favor da: i) RAA: 59, 79, 98 e 123 M€; ii) RAM: 24, 32, 40 e 50 M€ – ver Gráfico 1, Tabela 11 e Tabela 12, em anexo. Os montantes de receita afetos à Região Autónoma dos Açores e à Região Autónoma da Madeira a título de compensação nos anos de 2010 a 2013 correspondem à perda de receita por estas circunscrições em resultado da supressão dos n.º 3 e 4 do artigo 22.º da LFRA atualmente em vigor.

Gráfico 1 - Compensação a Título do IVA
(em milhões de euros)



Fonte: INE, DGO e cálculos UTAO. | Notas: aplicação de: (i) n.ºs 3 e 4 do artigo 22.º republicado na Lei n.º 1/2010; (ii) n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º (taxas de variação homóloga) e (iii) artigo 74.º (abaixo do ano, encontra-se a % aplicável nesse ano) da LFRA n.º 1/2010.

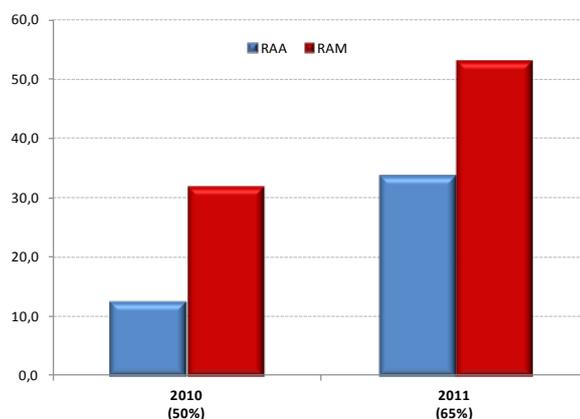
⁴⁰ Tal como anteriormente referido, a fórmula proposta para o cálculo das transferências ao abrigo do fundo de coesão passará a depender do rácio entre o PIB *per capita* a preços correntes de cada uma das regiões autónomas e o verificado a nível nacional. A regra estabelecida no artigo 49.º da PPL define um conjunto de intervalos para este rácio, aos quais correspondem percentagens que servem de base ao cálculo do fundo de coesão. De acordo com os cálculos da UTAO, as Regiões Autónomas registariam, em 2014, rácios de 1,29 (RAM) e de 0,94 (RAA), correspondentes a taxas de 0% (no caso da RAM) e de 12,5% (no caso da RAA) para efeitos de determinação do fundo de coesão (em 2015 a projeção efetuada conduziria a resultados idênticos). Por seu lado, a LFRA estabelece uma percentagem única de 35% aplicável a cada Região Autónoma.

45 A compensação adicional a título do IVA – que atua como uma cláusula de salvaguarda nas receitas próprias do IVA – traduzir-se-ia num aumento do montante a transferir entre 2010 e 2011.

Efetivamente, a compensação adicional a título de IVA traduzir-se-ia num aumento de transferências adicionais a título do IVA, devido quer ao aumento da diferença entre o valor calculado pelo regime de capitação e o valor apurado nos n.ºs 1 a 4 do artigo 22.º da Lei n.º 1/2010, quer ao aumento da percentagem aplicável de acordo com o art.º 74.º da Lei n.º 1/2010 – ver Gráfico 2, Tabela 7 e Tabela 12. Os montantes de receita afetos à Região Autónoma dos Açores e à Região Autónoma da Madeira a título de compensação adicional nos anos de 2010 a 2013⁴¹ correspondem à perda de receita por estas circunscrições em resultado da supressão da cláusula de salvaguarda (prevista no n.º 5 do artigo 22.º da LFRA atualmente em vigor).

Gráfico 2 - Compensação adicional a Título do IVA (Cláusula de Salvaguarda)

(em milhões de euros)



Fonte: INE, DGO e cálculos UTAO. | Notas: por aplicação de: (i) n.º 5 do artigo 22.º republicado na Lei n.º 1/2010; e (ii) artigo 74.º (abaixo do ano, encontra-se a % aplicável nesse ano) da LFRA n.º 1/2010. | Nota: A UTAO não dispõe de informação que permite calcular a compensação adicional a título do IVA para os anos 2012 a 2013.

⁴¹ Embora a UTAO apenas disponha de informação para os anos 2010 e 2011.

Caixa 5 – Dúvidas suscitadas pelo não conhecimento prévio da Regulamentação quanto ao modo de atribuição do IVA às Regiões Autónomas no âmbito da PPL n.º 121/XII/2.ª

De acordo com o artigo 28.º da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª, as receitas próprias do IVA de cada RA será determinada de acordo com o regime da capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, tendo remetido para Portaria, ouvidos os Governos Regionais, o modo de atribuição do IVA às Regiões Autónomas das respetivas receitas.

No entanto, uma vez que a referida Portaria apenas será publicada posteriormente à aprovação da nova LFRA, desconhece-se a forma como a mesma será aplicável no caso do IVA das importações (anteriormente cobrada pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, isto é, antes da fusão com a Direcção-Geral dos Impostos e com a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros), nomeadamente se, atendendo aos montantes em apreço, esta afetação deverá ser efetuada através de procedimento análogo às demais receitas do IVA (das chamadas “operações internas”), ou seja, de acordo com o regime de capitação ajustado ou, se pelo contrário, se mantém a afetação real do IVA das importações prevista na Portaria n.º 1418/2008, de 9 de dezembro.

Deste modo, procedeu-se, no âmbito da PPL n.º 121/XII/2.ª, a duas simulações de afetação do IVA a favor das RA:

- i) **na Opção 1**, a afetação do IVA das importações foi efetuada de forma similar à realizada no caso das operações internas, isto é, procedeu-se à aplicação do regime de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, à totalidade da receita do IVA Nacional;
- ii) **na Opção 2**, a afetação do IVA relativo às operações internas foi efetuado segundo o regime de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, mantendo-se, todavia, a afetação real do IVA das importações prevista na Portaria n.º 1418/2008, de 9 de dezembro.

Saliente-se que os dados obtidos da Autoridade Tributária e Aduaneira permitiram à UTAO simular os efeitos das alterações para os anos 2010 e 2011, não tendo sido possível estender essa análise até 2013.

Posteriormente, a UTAO rececionou informação no passado dia 14 de março proveniente do Governo Português, a qual inclui uma avaliação de impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2.ª S ao nível das receitas próprias do IVA para 2013, onde se conclui que foi aplicado o método de capitação correspondente à opção 1. A análise da UTAO às receitas próprias do IVA foi efetuada antes da receção desta informação e a avaliação de impacte orçamental da segunda opção poderá fornecer informação útil para a regulamentação da Portaria do modo de atribuição do IVA a favor das RA.

46 Nas opções simuladas, a aplicação da nova metodologia de afetação do IVA às RA (PPL n.º 121/XII/2.ª) reduziria, em termos globais, o montante das receitas próprias do IVA das Regiões Autónomas. Com efeito, face às receitas próprias do IVA resultantes da Lei atualmente em vigor, ambas as opções que foram objeto de simulação da aplicação do novo artigo 28.º (receitas próprias do IVA), traduzir-se-iam numa redução da receita do IVA a favor das Regiões Autónomas – ver Tabela 7, Gráfico 3 e Tabela 12, em anexo, para mais detalhe. A título exemplificativo, em 2011, a RAA teria obtido menos 81 e 99 M€, respetivamente, consoante a comparação seja efetuada tendo por referência a opção 1 ou 2 da simulação face à receita do IVA obtida com a Lei atualmente em vigor.

Tabela 7 – Avaliação do Impacte relativo ao IVA a favor das Regiões Autónomas para 2010-11
(em milhões de euros e em %)

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES - IVA

Ano	Lei em vigor				Regime de Capitação ajustado		Avaliação de impacte face à Lei em vigor			
	Artigo 22.º, n.º 1 e 2 (Portaria 1418/2008)	Art. 22.º, n.º 3 a 4 (Compensação a título de IVA)	Art. 22.º, n.º 5 (Compensação adicional de IVA devido à dif. face ao regime de capitação)	Total IVA (Lei n.º 1/2010 e PT n.º 1418/2008)	OPÇÃO 1 - Capitação ajust. aplicável ao IVA total nacional	OPÇÃO 2 - Capitação ajust. com afetação real nas import.	OPÇÃO 1		OPÇÃO 2	
							Dif. em M€	Dif. %	Dif. em M€	Dif. %
2010	175,1	58,6	12,5	246,2	196,7	181,1	-49,5	-20,1%	-65,1	-26,4%
2011	172,5	78,6	33,6	284,7	203,4	185,4	-81,3	-28,6%	-99,4	-34,9%

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA - IVA

Ano	Lei em vigor				Regime de Capitação ajustado		Avaliação de impacte face à Lei em vigor			
	Artigo 22.º, n.º 1 e 2 (Portaria 1418/2008)	Art. 22.º, n.º 3 a 4 (Compensação a título de IVA)	Art. 22.º, n.º 5 (Compensação adicional de IVA devido à dif. face ao regime de capitação)	Total IVA (Lei n.º 1/2010 e PT n.º 1418/2008)	OPÇÃO 1 - Capitação ajust. aplicável ao IVA total nacional	OPÇÃO 2 - Capitação ajust. com afetação real nas import.	OPÇÃO 1		OPÇÃO 2	
							Dif. em M€	Dif. %	Dif. em M€	Dif. %
2010	238,3	23,9	31,9	294,1	233,2	220,1	-60,9	-20,7%	-74,0	-25,2%
2011	247,9	32,1	53,1	333,1	249,7	231,6	-83,4	-25,0%	-101,5	-30,5%

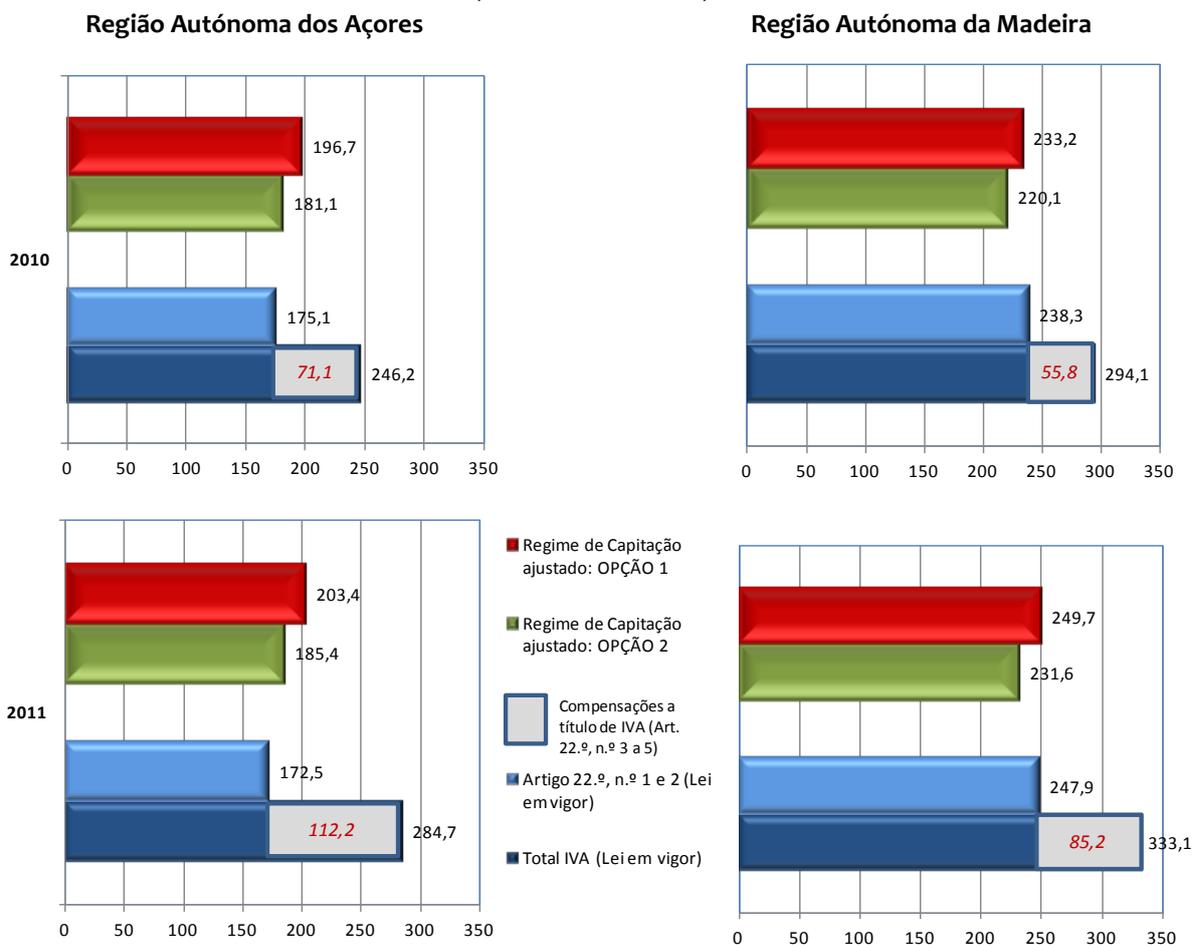
Fonte: INE, Ministério das Finanças (Autoridade Tributária e Aduaneira e DGO) e cálculos UTAO. | Nota: a Lei de Meios (Lei n.º 2/2010) suspende diversos artigos da LFRA atualmente em vigor (Lei n.º 1/2007, alterada e republicada pela Lei n.º 1/2010), incluindo as diversas compensações a título do IVA. De forma a avaliar isoladamente o impacte orçamental das alterações decorrentes da PPL n.º 121/XII/2.ª face à LFRA atualmente em vigor, a UTAO assumiu que a Lei de Meios não teria quaisquer efeitos suspensivos na aplicação da LFRA atualmente em vigor.

47 No entanto, excluindo da análise as diversas compensações a título de IVA, introduzidas na revisão da LFRA de 2010, a aplicação da nova metodologia de afetação do IVA às RA teria gerado, em termos gerais, uma receita de IVA superior à que resulta da Lei atualmente em vigor. Com efeito, face às receitas próprias do IVA resultantes exclusivamente dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da Lei atualmente em vigor (isto é, excluindo as diversas compensações a título de IVA), os resultados das simulações efetuadas apontam para uma redução das receitas do IVA apenas no caso da RAM na opção 2 e, na opção 1, apenas no ano 2010, gerando em todos os restantes casos acréscimos de receita. Conclui-se, pois, que no âmbito da forma de afetação da receita total do IVA às RA, e considerando apenas os anos para os quais existem dados (2010-11), as diversas compensações a título de IVA desempenharam um papel extremamente relevante na atribuição de meios às RA – ver Tabela 7, Gráfico 3 e Tabela 12, em anexo, para mais detalhe.

48 A redução do diferencial de taxas do IVA face às taxas aplicáveis no continente deverá gerar um acréscimo na receita do IVA a favor das Regiões Autónomas. Apesar de a UTAO não dispor de dados que permitam quantificar o impacte da redução do diferencial das taxas de IVA de 30 para 20% previsto no artigo 59.º da PPL n.º 121/XII/2.ª ao nível da receita do IVA das RA, é expectável que as receitas próprias do IVA aumentem a favor das RA justamente por via da redução desse diferencial. Efetivamente, a nova fórmula de cálculo, ao introduzir um mecanismo que se ajusta automaticamente à redução do diferencial de taxas do IVA, irá justamente fazer aumentar as receitas do IVA a favor das RA, o que atenuará, pelo menos parcialmente, a abolição das diversas compensações a título de IVA previstas na LFRA atualmente em vigor.

Gráfico 3 – Aplicação da Lei em vigor vs. PPL n. 121/XII/2.^a ao IVA

(em milhões de euros)



Fonte: INE, Ministério das Finanças (Autoridade Tributária e Aduaneira e DGO) e cálculos UTAO.

III.3 Estudo de impacte orçamental da Secretaria de Estado do Orçamento para 2013

49 O estudo de impacte orçamental realizado pelo MF tem subjacente alguns pressupostos de base diferentes dos utilizados pela UTAO, além dos seus cálculos refletirem o efeito da aplicação da Lei de Meios.⁴² O impacte orçamental estimado pelo MF é diferente do calculado pela UTAO. Esta diferença decorre substantivamente do facto do estudo técnico da UTAO apenas compreender a comparação do impacte orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.^a/GOV face à LFRA, conforme resulta da deliberação aprovada pela COFAP.⁴³ Por essa razão, a avaliação do impacte orçamental realizada pela UTAO, não considerou o auxílio financeiro extraordinário previsto na Lei de Meios, que fixou os meios financeiros para apoio e reconstrução na Região Autónoma da Madeira, na sequência da intempérie de Fevereiro de 2010. Por outro lado, o estudo de impacte orçamental realizado pelo MF concentrou a avaliação no ano de 2013, utilizando como ponto de partida para a afetação das transferências orçamentais pelas Regiões Autónomas nesse ano, o montante de 322,5 M€, estabelecido para 2014, conforme disposto na proposta de lei em análise. Este ponto de partida difere do utilizado pela UTAO. Com efeito, o valor simulado por esta unidade técnica para o ano de 2013 (349,4 M€), corresponderia à verba que resultaria caso as disposições subjacentes à presente proposta de lei para cálculo daquelas transferências tivesse sido aplicada desde 2010, tendo como referência para este último ano o montante de 355,8 M€.⁴⁴

50 A diferente perspectiva de abordagem e pressupostos utilizados no estudo de avaliação do impacte orçamental originam resultados de magnitude distinta. No âmbito de cálculo das transferências orçamentais e Fundo de Coesão, a simulação de impacte orçamental realizada pelo MF resulta numa redução daquelas verbas para as Regiões Autónomas de 217,1 M€. Excluindo deste resultado, a verba de 50 M€ atribuída à RAM, a título de auxílio financeiro extraordinário consagrado na “Lei de Meios”, a redução seria de 167,1 M€. Em ambas as situações, a perda registada ao nível de cada Região Autónoma seria mais penalizante na Região Autónoma dos Açores (134,2M€). A avaliação de impacte realizado pela UTAO aponta para que em 2013 tivesse sido de 133 M€, dos quais 68 M€ corresponderiam à RAM. Nesta simulação, o Fundo de Coesão explicaria cerca de 80% do total da redução das verbas transferidas para as Regiões Autónomas (ao abrigo da LFRA), sendo a Região Autónoma da Madeira a mais penalizada (62 M€).

51 A avaliação de impacte orçamental pelo MF inclui a simulação do impacte decorrente da alteração da taxa a aplicar ao Fundo de Coesão. De acordo com o estudo do MF que refere que posteriormente à entrega da presente proposta de lei decorreram discussões técnicas relativas ao apuramento do valor de IVA relevante para cada uma das Regiões Autónomas, o estudo de impacte orçamental apresentado pelo Governo que resultou dessas discussões teve como consequência a alteração dos parâmetros relativos ao cálculo do Fundo de Coesão das Regiões Autónomas. Neste caso, em particular,

⁴² Faz-se notar que o exercício de impacte orçamental realizado pelo MF considerou valores diferentes nos parâmetros relativos à população em 2011 de cada RA (Total; idade inferior ou igual a 14 anos; idade igual ou superior a 65 anos), bem como nas receitas fiscais de 2009 de cada RA que afetam o cálculo do indicador de esforço fiscal (ver anexo I fonte de dados). Neste último, as receitas fiscais de 2009 da RAM publicadas na Conta Consolidada da RAM são diferentes, sendo que no caso da RAA, o valor considerado pelo MF não corresponde à receita fiscal global da Região, mas antes ao Governo Regional. O impacte destas diferenças no exercício de simulação realizado pelo MF origina que a RAA receba mais 0,5 M€ de transferências orçamentais ao abrigo do princípio de solidariedade. Quer isto dizer que o montante a receber pela RAM e RAA deveria ser respetivamente de 159,3 e 163,2 M€, contrariamente aos 158,8 e 163,7 M€ calculados pelo MF.

⁴³ Por deliberação da COFAP, em reunião de 25 de janeiro de 2013, foi decidido solicitar à UTAO um “Estudo técnico sobre o impacto orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.^a / GOV) – Aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, o qual deverá englobar, nomeadamente, uma análise comparativa do impacto orçamental da presente iniciativa legislativa, tal como apresentada, face à da Lei de Finanças das Regiões Autónomas em vigor”. Esta deliberação foi comunicada à UTAO através do Ofício n.º 58/ COFAP/2013, de 5 de fevereiro de 2013.

⁴⁴ Conforme disposto no n.º 5 do artigo 42.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 1/2010, de 29 de março.

a simulação apresentada aponta para uma alteração das taxas do Fundo de Coesão, a qual teria subjacente um novo realinhamento das percentagens que servem de base ao cálculo das verbas relativas àquele fundo. Nessa perspetiva, o realinhamento das referidas percentagens originaria um acréscimo de 65,5 M€ nas verbas do Fundo de Coesão para a Região Autónoma dos Açores, mantendo-se a Região Autónoma da Madeira sem qualquer acesso àquelas verbas (ver Tabela 8).

Tabela 8 – Transferências orçamentais para as regiões autónomas em 2013, aplicação da PPL n.º 121/XII/2.^a
(em milhões de euros)

Valores inscritos no OE/2013			
	RAM	RAA	Total
Transferências Orçamentais (Princípio da solidariedade)	191,7	283,0	474,7
Fundo de Coesão	0,0	35,4	35,4
Total	191,7	318,4	510,1
<i>Lei de meios</i>	50,0		50,0
Total (com Lei de Meios)	241,7	318,4	560,1

Simulação das transferências para as Regiões Autónomas do MF: PPL n.º 121/XII/2. ^a			
	Ano 2013		
	RAM	RAA	Total
Transferências Orçamentais (Princípio da solidariedade)	158,8	163,7	322,5
Fundo de Coesão	0,0	20,5	20,5
Total	158,8	184,2	343,0

Valores da simulação - Valores inscritos no OE/2013			
	RAM	RAA	Total
Transferências Orçamentais (Princípio da solidariedade)	-32,9	-119,3	-152,2
Fundo de Coesão	0,0	-14,9	-14,9
Variação anual	-32,9	-134,2	-167,1
Variação anual (considerando a Lei de Meios)	-82,9	-134,2	-217,1

Fonte: Ministério das Finanças (Secretaria de Estado do Orçamento) e cálculos da UTAO.

Nota: o valor usado na PPL n.º 121/XII/2.^a refere-se a 2014, ano de entrada em vigor.

52 Por seu lado, no âmbito da avaliação de impacte orçamental das receitas próprias do IVA das RA efetuada pelo Governo da República, identificaram-se algumas diferenças metodológicas face ao exercício realizado pela UTAO. De acordo com a informação disponibilizada pelo Governo da República, a qual inclui uma avaliação de impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2.^a das receitas próprias do IVA para 2013, é possível identificar um conjunto de diferenças metodológicas, as quais se encontram sintetizadas na Caixa 6.

Caixa 6 – Identificação das principais diferenças metodológicas usadas pelo Executivo português e pela UTAO no âmbito da avaliação do impacte orçamental às receitas próprias do IVA

Da análise às diferenças metodológicas usadas nas simulações do IVA do Governo português e da UTAO é possível identificar as seguintes:

O Governo português, nas suas estimativas:

- usou uma análise contemporânea (para 2013);
- promoveu uma avaliação de impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2.^a versus Lei n.º 1/2007, alterada e republicada na Lei n.º 1/2010, conjugada com a Lei n.º 2/2010 (Lei de Meios), **a qual veio suspender as diversas compensações a título de IVA;**
- usou um menor diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA do que a UTAO, não tendo, todavia, descrito a metodologia usada nessas estimativas;
- afetou a totalidade do IVA nacional de acordo com o regime de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, à totalidade da receita do IVA Nacional. Esta simulação corresponde à 1.^a opção identificada na Caixa 5.

Enquanto a UTAO, tendo por base a informação disponibilizada pelos serviços do Ministério das Finanças:

- usou uma análise retrospectiva para os anos 2010-11, por não dispor de informação completa para os anos de 2012-13;
- promoveu uma avaliação de impacte orçamental **estrito** à PPL n.º 121/XII/2.^a versus Lei n.º 1/2007, alterada e republicada na Lei n.º 1/2010, uma vez que excluiu da sua análise os impactes orçamentais decorrentes da aplicação da chamada Lei de Meios (Lei n.º 2/2010);
- calculou o diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, a partir das taxas médias do IVA obtidas das bases tributáveis das declarações periódicas do IVA por circunscrição geográfica e por taxa de IVA;
- usou dois métodos distintos para afetar o IVA proveniente das importações, o primeiro deles igual ao que foi utilizado pelo Governo da República nas suas simulações – ver Caixa 5.

53 De acordo com as simulações do Governo da República, a alteração do modo de afetação do IVA às Regiões Autónomas deveria gerar, em 2013, um acréscimo das receitas próprias do IVA a favor de ambas as RA. De acordo com a informação proveniente do Ministério das Finanças, “a alteração de um sistema de liquidação real de IVA nas Regiões para um sistema de IVA per capita corresponde atribuir uma transferência adicional do Continente para as Regiões Autónomas. Esta transferência adicional é reduzida pelo ajustamento da diferença de taxas” – ver Tabela 9 e Gráfico 4.

Tabela 9 – Avaliação do Impacte relativo ao IVA a favor das Regiões Autónomas para 2013
(em milhões de euros e em percentagem)

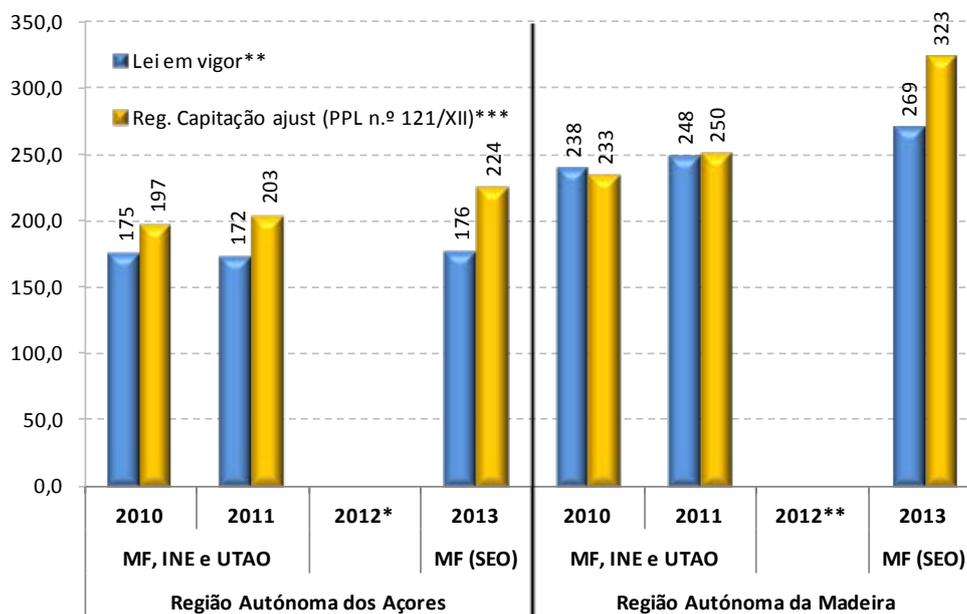
	Lei em vigor	Aplicação do Reg. Capitação ajustado - PPL n.º 121/XII			Avaliação de impacte face à Lei em vigor	
	IVA previsto para 2013	IVA capitação	Ajustamento diferencial taxas	IVA capitação ajustada	Dif. em M€	Dif. %
RAA	175,7	320,6	70,0%	224,4	48,7 (*)	27,7%
RAM	269,3	347,8	92,9%	322,9	53,6	19,9%
Total	445,0	668,4	n.d.	547,4	102,3	23,0%

Fonte: Ministério das Finanças (Secretaria de Estado do Orçamento). | Nota: (*) esta diferença a favor da RAA elevar-se-ia, *ceteris paribus*, a 80,8 M€ caso o diferencial de taxas do IVA estivesse limitado a 20% (ao invés de 30%).

54 Apesar das diferenças metodológicas identificadas, caso se excluam da análise as diversas compensações a título de IVA, ambas as avaliações de impacte orçamental sugerem que a PPL n.º 121/XII/2.^a deverá gerar um acréscimo nas receitas próprias do IVA das RA. Apesar dos períodos de análise não serem coincidentes e de se registarem diferenças nas metodologias utilizadas, caso se excluam da análise as diversas compensações a título de IVA, ambas as avaliações de impacte orçamental sugerem:

- um acréscimo nas receitas próprias do IVA em ambas as Regiões Autónomas;
- que irão registar-se aumentos nas receitas próprias do IVA numa dada RA quanto menor for o diferencial entre as taxas regionais dessa RA e as taxas nacionais do IVA – ver Gráfico 4 e Tabela 9.

Gráfico 4 – Resumo da Avaliação de impacte da receita do IVA a favor das RA - anos 2010, 2011 e 2013
(em milhões de euros)



Fontes: **Anos 2010 e 2011:** INE, Ministério das Finanças (Autoridade Tributária e Aduaneira e DGO) e cálculos UTAO. **Ano 2013:** Ministério das Finanças (Secretaria de Estado do Orçamento). | Notas: * inexistência de dados completos para 2012; ** Resultante da aplicação da LFRA atualmente em vigor conjugada com a Lei de Meios, tendo esta última suspenso as diversas compensações a título do IVA; *** Resultante da aplicação do regime de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, à totalidade da receita do IVA Nacional (corresponde à opção 1 da Caixa 5).

III.4 Estudo de impacte orçamental do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira

55 Nos dias 15 e 22 de março de 2013 foi rececionado pela UTAO um conjunto de informação remetida pela Direção Regional do Tesouro da Região Autónoma da Madeira. Tendo posteriormente sido também rececionado um ofício da Secretaria Regional do Plano e Finanças da Região Autónoma da Madeira com informação relevante para a avaliação do impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2.^a. Nesta secção sintetizam-se as conclusões mais relevantes decorrentes da informação rececionada.

56 O Governo Regional da Madeira estima que a PPL tenha um impacte orçamental negativo face ao que resultaria da Lei-Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março. De acordo com os dados apresentados pelo Governo Regional da Madeira, a aplicação da PPL resultaria numa perda de receita da RAM que ascenderia a 97,3 M€. Deste montante 12,4 M€ referem-se a transferências orçamentais (ao abrigo do princípio da solidariedade) e 59,9 M€ dizem respeito ao Fundo de Coesão. A estes valores acresce ainda a perda resultante das receitas de IVA que, segundo o Governo Regional da RAM, ascenderá a 24,9 M€, em resultado da aplicação do regime de capitação ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais de IVA, de acordo com o previsto na PPL/XII/2.^a.

Tabela 10 – Redução orçamental implícita na PPL n.º 121/XII/2.^a face à Lei n.º 1/2010, para os anos 2013-14, apurado pelo Governo Regional da RAM (em milhões de euros)

	Lei Orgânica n.º 1/2010	PPL n.º 121/XII/2. ^a	Varição (sem compensação IVA)
	2013	2014	2013/2014
1. Transferências Orçamentais e Fundo de Coesão	231,2	158,8	-72,4
Transferências Orçamentais (Princípio da solidariedade)	171,2	158,8	-12,4
Fundo de Coesão	59,9	0,0	-59,9
<i>Compensação de IVA</i>	<i>47,0</i>		
2. Total (com compensação IVA)	278,2		
	(Método apuramento IVA)	(Capitação pura) (Capitação ajustada)	
3. Imposto sobre o valor acrescentado	347,8	322,9	-24,9
Impacte Total na RAM			-97,3

Fonte: Governo Regional da Região Autónoma da Madeira.

IV ANEXOS

Anexo I – Fontes de informação

57 Os dados estatísticos utilizados para a atualização da transferência orçamental do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, para a repartição desta verba entre a Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores e para a determinação do Fundo de Coesão, tiveram as seguintes fontes:

- A despesa corrente do Estado publicada na Conta Geral do Estado relativa ao período 2008 a 2011;
- A despesa corrente do Estado subjacente à execução provisória para o ano 2012;
- As receitas fiscais de cada uma das Regiões autónomas correspondem aos valores constantes na Conta Consolidada da Região, que se encontram publicados na Conta da Região de cada RA relativas ao período 2006 a 2010;
- Os valores constantes na Conta Geral do Estado respeitantes às despesas correntes do Estado para o período 2008 a 2011;
- Os valores do PIB a preços correntes (nacional e regionais) para os anos 2007 a 2012, publicados pelo INE;
- O valor do PIB a preços correntes para o ano de 2013, subjacente à 7.ª Revisão do PAEF, ocorrida em Março de 2013;
- A população de cada Região Autónoma e de Portugal, total e por grupos etários, para o período 2010-2011, resultou de pesquisas *online* no sítio do INE (“Estimativas Anuais da População Residente”); com última atualização a 7 de junho de 2011;
- A população de cada Região Autónoma e de Portugal, total e por grupos etários, para o ano 2011, resultou de pesquisas *online* no sítio do INE (“Recenseamento da População e Habitação”); com última atualização a 20 de novembro de 2012;
- Os dados referentes a distâncias geográficas foram os seguintes:
 - o Relativamente às distâncias subjacentes à PPL n.º 121/XII/2.ª: as constantes do estudo apresentado pelo Governo da República;
 - o Relativamente às distâncias consideradas no âmbito da Lei em vigor (Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março): as distâncias consideradas no estudo do Governo Regional da Madeira.

58 Os dados estatísticos utilizados para a determinação das regras de equilíbrio orçamental tiveram as seguintes fontes:

- Valor da Receita Cobrada líquida publicada na Conta Consolidada de cada Região Autónoma, cuja informação consta na Conta da Região da RAA e da RAM para os anos de 2006 a 2011;
- Valor da Despesa Corrente publicada na Conta Consolidada de cada Região Autónoma, cuja informação consta na Conta da Região da RAA e da RAM para os anos de 2006 a 2011;

- Valor da Amortização Média, obtido a partir dos quadros de Dívida Direta de cada Região Autónoma constantes nas Conta da Região da RAA e RAM para os anos de 2006 a 2011.

59 Os dados estatísticos utilizados para o apuramento dos limites à dívida tiveram por fonte:

- Valores da dívida financeira (Maastricht) reportados pelas autoridades estatísticas nacionais no âmbito da notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, divulgados no destaque do INE de 28 de março de 2013;
- Valores dos Passivos exigíveis (Contas a Pagar) de 2011 e 2012 da RAM divulgados pela Secretaria Regional de Plano e Finanças da RAM, no Boletim de Execução Orçamental n.º 1/2013;
- Valores dos Passivos exigíveis (Contas a Pagar) de 2011 e 2012 da RAA obtidos por diferença entre o valor relativo à administração regional publicado pela DGO na Síntese de Execução Orçamental de dezembro e o correspondente à RAM, divulgado pela Secretaria Regional de Plano e Finanças da RAM, no Boletim de Execução Orçamental n.º 1/2013;

60 Os dados estatísticos utilizados para o apuramento do IVA a favor das RA tiveram por fonte:

— **Autoridade Tributária e Aduaneira:**

- o Montante do IVA entregue (a entregar) a cada Região Autónoma (RA) nos anos 2007 a 2011 (nos termos do artigo 22.º da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março e da Portaria n.º 1418/2008, de 9 de dezembro), independentemente do ano efetivo de pagamento, procurando afetar o montante do IVA entregue ao ano a que o mesmo diz respeito (Inclui IVA das importações);
- o Valores declarados às taxas reduzida, intermédia e normal, por circunscrição geográfica, anos 2010 a 2012;
- o Montante de IVA nacional (excluindo IVA das importações) – anos 2007 a 2011;
- o Montante de IVA nacional proveniente das importações – anos 2010 a 2012;

— **Direcção-Geral do Orçamento:**

- o Os valores constantes na Conta Geral do Estado respeitantes às despesas correntes do Estado para o período 2008 a 2011;
 - o Os valores constantes na execução provisória para o ano 2012 respeitantes às despesas correntes do Estado;
- **INE:** população de cada Região Autónoma e de Portugal, total e por grupos etários, para o ano 2011 INE (“Recenseamento da População e Habitação”); com última atualização a 20 de novembro de 2012.

Anexo II – Breve descrição da metodologia utilizada pela UTAO

61 Por ofício da COFAP foi solicitado à UTAO que procedesse a um *"Estudo Técnico sobre o impacto orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª/GOV – Aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas , o qual deverá englobar, nomeadamente, uma análise comparativa do impacto orçamental da presente iniciativa legislativa, tal como apresentada, face À da Lei das Finanças das Regiões Autónomas em Vigor"*. Este anexo pretende explicitar a metodologia seguida no apuramento dos impactes orçamentais passíveis de quantificação.⁴⁵

62 Numa primeira fase procedeu-se à recolha e análise da informação publicamente disponível. De seguida, após confrontar os dados obtidos com o mandato recebido, foram elaborados dois pedidos de informação considerada necessária para o apuramento do impacte orçamental considerado passível de ser quantificado. Estes pedidos de informação foram dirigidos à Autoridade Tributária e Aduaneira, ao abrigo da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, e à COFAP, relativamente à informação a solicitar junto do Governo da República, das Assembleias Legislativas Regionais e dos Governos Regionais.

63 Para o apuramento do impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2.ª a metodologia seguida foi a seguinte:

- O âmbito temporal da análise abrangeu o período 2010-2015;
- Para o quadriénio 2010-2013 procedeu-se a um exercício de simulação comparativo entre os resultados alcançados pela aplicação da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, com as alterações da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março, face ao que resultaria se fossem aplicadas as regras da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª. Por razões de comparabilidade este exercício considera, em ambos os casos, o mesmo valor das transferências orçamentais (princípio da solidariedade) no ano inicial de 2010 (355,8 M€).
- Para o período 2014-2015 procedeu-se à projeção do que seria o resultado obtido com a aplicação da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, com as alterações da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março, face ao que ocorreria se a Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª entrasse em vigor em 1 de janeiro de 2014. Saliente-se que, nesta projeção, o valor das transferências orçamentais (princípio da solidariedade) no ano inicial de 2014 difere, sendo de 373,5 M€ no caso da lei em vigor e de 322,5 M€ no caso da Proposta de Lei em análise.
- Relativamente à PPL n.º 121/XII/2 procedeu-se ao apuramento dos seguintes valores:
 - i.** Transferências orçamentais de acordo com o artigo 48.º, para o período em análise e para cada uma das Regiões Autónomas;
 - ii.** Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas de acordo com o artigo 49.º, para o período em análise e para cada uma das Regiões Autónomas;
- Relativamente à lei em vigor (Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março) foi efetuado idêntico cálculo, tendo-se apurado os seguintes montantes:
 - i.** Transferências orçamentais de acordo com o artigo 42.º, para o período em análise e para cada uma das Regiões Autónomas;
 - ii.** Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas de acordo com o artigo 43.º, para o período em análise e para cada uma das Regiões Autónomas;

64 Com base na informação recolhida foi possível colocar em perspetiva os resultados obtidos para os

⁴⁵ Ofício n.º 58/COFAP/2013, de 5 de fevereiro de 2013.

anos em análise, para cada uma das Regiões Autónomas e para cada um dos impactes orçamentais identificados como passíveis de quantificação. As tabelas seguintes apresentam o apuramento destes impactes orçamentais.

Anexo III – Quadros (detalhados) da avaliação de impacte orçamental da PPL n.º 121/XII/2.º

Tabela 11 – Compensação a Título do IVA (n.ºs 3 e 4 do art. 22.º da Lei n. 1/2010) - anos 2010 a 2013

(em milhões de euros)

CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO A TÍTULO DE IVA (nº 3 e 4 do artigo 22º da Lei n.º 1/2010)				
		RAM	RAA	TOTAL
Ano 2010				
CRA, t	Valor de referência da compensação a título de IVA			165,0
	fator de aplicação do artigo 74º			50%
	Transferência compensatória em 2010			82,5
	Fator de atualização			Não se aplica
Ponderadores (i)	Repartição da transferência compensatória (%)	29%	71%	100%
CR, t	Repartição da transferência compensatória (M€) (g)	23,9	58,6	82,5
Ano 2011				
CRA, t	Valor de referência da compensação a título de IVA			170,4
	fator de aplicação do artigo 74º			65%
	Transferência compensatória em 2011			110,8
	Fator de atualização			3,3%
Ponderadores (i)	Repartição da transferência compensatória (%)	29%	71%	100%
CR, t	Repartição da transferência compensatória (M€)	32,1	78,6	110,8
Ano 2012				
CRA, t	Valor de referência da compensação a título de IVA			173,2
	fator de aplicação do artigo 74º			80%
	Transferência compensatória em 2012			138,6
	Fator de atualização			1,7%
Ponderadores (i)	Repartição da transferência compensatória (%)	29%	71%	100%
CR, t	Repartição da transferência compensatória (M€)	40,2	98,4	138,6
Ano 2013				
CRA, t	Valor de referência da compensação a título de IVA			173,2
	fator de aplicação do artigo 74º			100%
	Transferência compensatória em 2013			173,2
	Fator de atualização			0,0%
Ponderadores (i)	Repartição da transferência compensatória (%)	29%	71%	100%
CR, t	Repartição da transferência compensatória (M€)	50,2	123,0	173,2

Fonte: DGO e cálculos UTAO. | Nota: aplicação de: (i) n.ºs 3 e 4 do artigo 22.º republicado na Lei Orgânica n.º 1/2010; (ii) n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º (taxas de variação homóloga) e (iii) artigo 74.º da LFRA n.º 1/2010.

Tabela 12 – Avaliação do Impacte relativo ao IVA a favor das Regiões Autónomas - detalhe (em milhões de euros)

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES - IVA

Ano	Aplicação da Lei n.º 1/2010 e da Portaria n.º 1418/2008					Aplicação do Regime de Capitação ajustado - PPL n.º 121/XII					Avaliação de impacte face à Lei atualmente vigor			
	Imposto apurado (Operações RAA)	IVA Importações (RAA)	Compensação a título IVA - Lei n.º 1/2010 (*)	Compensação adicional da dif. face ao regime de capitação (**)	IVA (Lei n.º 1/2010)	IVA Nacional, excluindo IVA Importações	IVA Nacional proveniente das Importações	Diferencial de Taxas	OPÇÃO 1 - Capitação ajust. aplicável ao IVA total nacional	OPÇÃO 2 - Capitação ajust. com afetação real nas import.	OPÇÃO 1		OPÇÃO 2	
											Dif. em M€	Dif. %	Dif. em M€	Dif. %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1) + ... + (4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
2007	180,9	n.d.	0,0	0,0	n.d.	11 831,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
2008	174,2	3,7	0,0	0,0	177,8	12 115,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
2009	164,8	2,2	0,0	0,0	167,0	9 871,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
2010	172,5	2,6	58,6	12,5	246,2	12 221,5	1 246,0	-37,5%	196,7	181,1	-49,5	-20,1%	-65,1	-26,4%
2011	169,7	2,8	78,6	33,6	284,7	13 158,0	1 499,0	-40,6%	203,4	185,4	-81,3	-28,6%	-99,4	-34,9%
2012	n.d.	n.d.	98,4	n.d.	n.d.	n.d.	1 461,9	-42,5%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2013	n.d.	n.d.	123,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA - IVA

Ano	Aplicação da Lei n.º 1/2010 e da Portaria n.º 1418/2008					Aplicação do Regime de Capitação ajustado - PPL n.º 121/XII					Avaliação de impacte face à Lei atualmente vigor			
	Imposto apurado (Operações RAA)	IVA Importações (RAA)	Compensação a título IVA - Lei n.º 1/2010 (*)	Compensação adicional da dif. face ao regime de capitação (**)	IVA (Lei n.º 1/2010)	IVA Nacional, excluindo IVA Importações	IVA Nacional proveniente das Importações	Diferencial de Taxas	OPÇÃO 1 - Capitação ajust. aplicável ao IVA total nacional	OPÇÃO 2 - Capitação ajust. com afetação real nas import.	OPÇÃO 1		OPÇÃO 2	
											Dif. em M€	Dif. %	Dif. em M€	Dif. %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1) + ... + (4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
2007	246,1	n.d.	0,0	0,0	n.d.	11 831,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
2008	243,4	1,9	0,0	0,0	245,3	12 115,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
2009	216,7	1,7	0,0	0,0	218,4	9 871,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
2010	229,9	8,4	23,9	31,9	294,1	12 221,5	1 246,0	-31,7%	233,2	220,1	-60,9	-20,7%	-74,0	-25,2%
2011	240,5	7,4	32,1	53,1	333,1	13 158,0	1 499,0	-32,8%	249,7	231,6	-83,4	-25,0%	-101,5	-30,5%
2012	n.d.	n.d.	40,2	n.d.	n.d.	n.d.	1 461,9	-18,6%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2013	n.d.	n.d.	50,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: INE, Ministério das Finanças (Autoridade Tributária e Aduaneira, DGO) e cálculos da UTAO. | Notas: (*) - resultante da aplicação de: i) n.ºs 3 e 4 do artigo 22.º; ii) n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º (taxas de variação homóloga) e iii) artigo 74.º da LFRA n.º 1/2010; (**) - resultante da aplicação de: i) n.º 5 do artigo 22.º; e ii) artigo 74.º da LFRA n.º 1/2010. A Lei de Meios (Lei n.º 2/2010) suspende diversos artigos da LFRA atualmente em vigor (Lei n.º 1/2007, alterada e republicada pela Lei n.º 1/2010), incluindo as diversas compensações a título do IVA. De forma a avaliar isoladamente o impacte orçamental das alterações decorrentes da PPL n.º 121/XII/2.ª face à LFRA atualmente em vigor, a UTAO assumiu que a Lei de Meios não teria quaisquer efeitos suspensivos na aplicação da LFRA atualmente em vigor.

Tabela 13 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2007 com as alterações da Lei Orgânica n.º 1/2010: 2010-2013 (em milhões de euros)

		2010	2011			2012			2013				
$T_{RA,t}$	Verba anual - Transf. orçamental do OE para as Regiões Autónomas	355 800 000	367 445 845			373 527 217			373 527 217				
Cálculo do valor total das transferências para as Regiões Autónomas													
1. Verbas inscritas no OE de T-1		Não Aplicável	355 800 000			367 445 845			373 527 217				
2. Fator de atualização (%)		Não Aplicável	3,3%			1,7%			0,0%				
2.1 Taxa de Variação da Despesa Corrente do Estado, excluindo Trf. para SS, Contrib. do Estado para CGA		Não Aplicável											
			CGE/2008	CGE/2009	Taxa de Var. (%)	CGE/2009	CGE/2010	Taxa de Var. (%)	CGE/2010	CGE/2011	Taxa de Var. (%)		
+ Despesas Correntes Estado (1)		Não Aplicável	43 172 400 000	45 019 600 000		45 019 600 000	46 573 800 000		46 573 800 000	45 534 000 000			
- Transf. Seg. Social		Não Aplicável	-5 853 100 000	-6 513 200 000		-6 513 200 000	-7 726 900 000		-7 726 900 000	-6 721 300 000			
- Transf. Seg. Social - Adicional ao IVA		Não Aplicável	-491 867 490	-506 912 000		-506 912 000	0		0	0			
- Pensões e Reformas (Contrib. Finan. CGA)		Não Aplicável	-3 396 100 000	-3 473 900 000		-3 473 900 000	-3 749 900 000		-3 749 900 000	-4 202 200 000			
Despesas Correntes Estado relevante para efeito de apuramento		Não Aplicável	33 431 332 510	34 525 588 000	3,3%	34 525 588 000	35 097 000 000	1,7%	35 097 000 000	34 610 500 000	-1,4%		
2.2 Taxa de atualização salarial aplicada em T-2 (%)		Não Aplicável	2,9%			0,0%			0,0%				
Repartição do montante das transferências pelas Regiões Autónomas de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março (Artigo 42.º, n.º 6)													
		2010			2011			2012			2013		
Variáveis	Informação	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA
$T_{R,t}$	Transferência para a RA no ano T [Solidariedade]	169 045 694	186 754 306	355 800 000	175 471 985	191 973 859	367 445 845	178 400 381	195 126 836	373 527 217	178 400 381	195 126 836	373 527 217
$P_{R,t,2}$	População da Região Autónoma em T-2	247 161	244 780	491 941	247 399	245 374	492 773	247 568	245 811	493 379	267 785	246 772	514 557
$P_{RA,t,2}$	Soma da população das Regiões Autónomas em T-2	A = $P_{R,t,2} / P_{RA,t,2}$		0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,52	0,48	0,50
$P_{65,R,t,2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≥ 65	32 172	30 386	62 558	32 131	30 695	62 826	32 188	30 864	63 052	39 898	32 378	72 276
$P_{65,RA,t,2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≥ 65	B = $P_{65,R,t,2} / P_{65,RA,t,2}$		0,51	0,49	0,51	0,49	0,51	0,49	0,51	0,55	0,45	0,50
$P_{14,R,t,2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≤ 14	43 695	45 934	89 629	43 115	45 427	88 542	42 686	44 870	87 556	44 012	44 197	88 209
$P_{14,RA,t,2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≤ 14	C = $P_{14,R,t,2} / P_{14,RA,t,2}$		0,49	0,51	0,49	0,51	0,49	0,51	0,49	0,50	0,50	0,50
DL_R	Distância entre a capital do País e o ponto habitado mais distante das RA	978	1 902	2 880	978	1 902	2 880	978	1 902	2 880	978	1 902	2 880
DL_{RA}	Soma das distâncias entre a capital do País e o ponto habitado mais distante das RA	DL_R / DL_{RA}		0,34	0,66	0,34	0,66	0,34	0,66	0,34	0,66	0,34	0,66
N° de ilhas _R	N° de ilhas com população residente na RA	2	9	11	2	9	11	2	9	11	2	9	11
N° de ilhas _{RA}}	N° total de ilhas com população residente nas RA	N° ilhas _R / N° ilhas _{RA}}		0,18	0,82	0,18	0,82	0,18	0,82	0,18	0,18	0,82	0,18
IU_R	Índice de periferia da Região Autónoma												
IU_{RA}	Soma dos índices de ultraperiferia das RA	$IU_R = 0,7 * DL_R / DL_{RA} + 0,3 * N^{\circ}$ ilhas _R / N° ilhas _{RA}}		0,29	0,71	0,29	0,71	0,29	0,71	0,29	0,29	0,71	0,29
		D = IU_R / IU_{RA}		0,29	0,71	0,29	0,71	0,29	0,71	0,29	0,29	0,71	0,29
Receitas Fiscais em T-4 líquidas do efeito corretivo IVA		734 979 584	535 457 499	1 270 437 083	685 874 083	407 368 145	1 093 242 228	749 122 476	432 149 869	1 181 272 345	594 801 874	336 338 342	931 140 216
Apuramento do efeito corretivo do IVA: artigo 22.º, n.º 3 e seguintes													
$C_{0A,t}$	Transf. compensatória para as RA no ano T	82 500 000		110 760 446	138 576 708		173 220 885	138 576 708		173 220 885		173 220 885	
Fator de aplicação no OE: artigo 74º		0,50		0,65	0,80		1,00	0,80		0,80		1,00	
Fator de atualização: artigo 22.º, n.º 4 (%)		Não aplicável		3,3%	1,7%		0,0%	1,7%		0,0%		0,0%	
Ponderadores (i): repartição da transferência compensatória		0,29		0,71	0,29		0,71	0,29		0,29		0,71	
$C_{0,t}$	Transf. compensatória para a RA no ano T	23 925 000	58 575 000	82 500 000	32 120 529	78 639 917	110 760 446	40 187 245	98 389 463	138 576 708	50 234 057	122 986 828	173 220 885
$PIB_{pc,T-4}$	PIB a Preços correntes em T-4	4 945 798 000	3 390 280 000	8 336 078 000	5 046 916 000	3 548 813 000	8 595 729 000	5 280 314 000	3 688 899 000	8 969 213 000	5 139 636 000	3 650 408 000	8 789 044 000
$EF_{R,t-4}$	Esforço Fiscal em T-4												
-Rec. Fiscais T-4 líq. ef. corretivo IVA / PIBpc T-4		0,15	0,16	0,155	0,14	0,11	0,125	0,14	0,12	0,13	0,12	0,09	0,105
$EF_{RA,t-4}$	Soma dos indicadores de esforço fiscal	0,31		0,25	0,26		0,21	0,26		0,26		0,21	
E = $EF_{R,t-4} / EF_{RA,t-4}$		0,48	0,52	0,50	0,54	0,46	0,50	0,55	0,45	0,50	0,56	0,44	0,50
Fórmula de repartição		0,725 * A + 0,05 * B + 0,05 * C + 0,125 * D + 0,05 * E		0,475	0,525	0,478	0,522	0,478	0,522	0,478	0,494	0,506	0,494
Cálculo das transferências ao abrigo do Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas (Artigo 43.º; 35% das transferências orçamentais)													
Valor do Fundo de Coesão		59 165 993	65 364 007	124 530 000	61 415 195	67 190 851	128 606 046	62 440 134	68 294 393	130 734 526	62 440 134	68 294 393	130 734 526

Nota: INE, Ministério das Finanças (CGE/2007-CGE/2011) e Cálculos da UTAO.

Tabela 14 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2: 2010-2013 (em milhões de euros)

		2010			2011			2012			2013		
$T_{RA,t}$	Verba anual - Transf. orçamental do OE para as Regiões Autónomas	355 800 000			348 601 668			354 371 162			349 459 017		
Cálculo do valor total das transferências para as Regiões Autónomas													
1.	Verbas inscritas no OE de T-1	Não Aplicável			355 800 000			348 601 668			354 371 162		
2.	Fator de atualização (%)	Não Aplicável			-2,0%			1,7%			-1,4%		
2.1	Taxa de Variação da Despesa Corrente do Estado, excluindo Trf. para SS, Contrib. do Estado para CGA	Não Aplicável											
		CGE/2008	CGE/2009	Taxa de Var. (%)	CGE/2009	CGE/2010	Taxa de Var. (%)	CGE/2010	CGE/2011	Taxa de Var. (%)	CGE/2010	CGE/2011	Taxa de Var. (%)
+ Despesas Correntes Estado (1)		Não Aplicável			43 172 400 000			45 019 600 000			46 573 800 000		
- Transf. Seg. Social		Não Aplicável			-5 853 100 000			-6 513 200 000			-7 726 900 000		
- Transf. Seg. Social - Adicional ao IVA		Não Aplicável			-491 867 490			-506 912 000			0		
- Pensões e Reformas (Contrib. Finan. CGA)		Não Aplicável			-3 396 100 000			-3 473 900 000			-3 749 900 000		
Despesas Correntes Estado relevante para efeito de apuramento		Não Aplicável			33 431 332 510			34 525 588 000			35 097 000 000		
2.2	Taxa de variação do PIB a preços corrente em T-2 (%)	INE (Ano 2007)	INE (Ano 2008)	Taxa de Var. (%)	INE (Ano 2008)	INE (Ano 2009)	Taxa de Var. (%)	INE (Ano 2009)	INE (Ano 2010)	Taxa de Var. (%)	INE (Ano 2010)	INE (Ano 2011)	Taxa de Var. (%)
PIB a preços correntes		169 319 221 000	171 983 062 000	1,6%	171 983 062 000	168 503 604 000	-2,0%	168 503 604 000	172 834 779 000	2,6%	172 834 779 000	171 039 900 000	-1,0%
Repartição do montante das transferências pelas Regiões Autónomas de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2 (Artigo 48.º, n.º 6)													
		2010			2011			2012			2013		
Variáveis	Informação	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA
$T_{R,t}$	Transferência para a RA no ano T [Solidariedade]	169 666 335	186 133 665	355 800 000	166 825 159	181 776 509	348 601 668	169 512 005	184 859 157	354 371 162	172 629 547	176 829 470	349 459 017
$P_{R,t,2}$	População da Região Autónoma em T-2	247 161	244 780		247 399	245 374		247 568	245 811		267 785	246 772	
$P_{RA,t,2}$	Soma da população das Regiões Autónomas em T-2	491 941			492 773			493 379			514 557		
$A = P_{R,t,2} / P_{RA,t,2}$		0,50	0,50		0,50	0,50		0,50	0,50		0,52	0,48	
$P65_{R,t,2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≥ 65	32 172	30 386		32 131	30 695		32 188	30 864		39 898	32 378	
$P65_{RA,t,2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≥ 65	62 558			62 826			63 052			72 276		
$B = P65_{R,t,2} / P65_{RA,t,2}$		0,51	0,49		0,51	0,49		0,51	0,49		0,55	0,45	
$P14_{R,t,2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≤ 14	43 695	45 934		43 115	45 427		42 686	44 870		44 012	44 197	
$P14_{RA,t,2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≤ 14	89 629			88 542			87 556			88 209		
$C = P14_{R,t,2} / P14_{RA,t,2}$		0,49	0,51		0,49	0,51		0,49	0,51		0,50	0,50	
DL_R	Menor distância entre um ponto habitado da RA e a capital distrito do continente português mais próxima	792	1 350		792	1 350		792	1 350		792	1 350	
DL_{RA}	Soma das menores distâncias entre um ponto habitado de cada uma das RA e a capital de distrito do continente português mais próxima	2 142			2 142			2 142			2 142		
DL_R / DL_{RA}		0,37	0,63		0,37	0,63		0,37	0,63		0,37	0,63	
N° de Ilhas _R	N° de ilhas com população residente na RA	2	9		2	9		2	9		2	9	
N° de Ilhas _{RA}}	N° total de ilhas com população residente nas RA	11			11			11			11		
N° Ilhas _R / N° Ilhas _{RA}}		0,18	0,82		0,18	0,82		0,18	0,82		0,18	0,82	
IU_R	Índice de periferia da Região Autónoma	1			1			1			1		
IU_{RA}	Soma dos índices de ultraperiferia das RA	1			1			1			1		
$IU_R = 0,7 * DL_R / DL_{RA} + 0,3 * N^\circ$ Ilhas _R / N° Ilhas _{RA}}		0,31	0,69		0,31	0,69		0,31	0,69		0,31	0,69	
$D = IU_R / IU_{RA}$		0,31	0,69		0,31	0,69		0,31	0,69		0,31	0,69	
Receitas Fiscais em T-4		758 904 584	594 032 499		717 994 612	486 008 062		789 309 721	530 539 332		645 035 931	459 325 170	
$PIB_{pc,T,4}$	PIB a preços correntes em T-4	4 945 798 000	3 390 280 000		5 046 916 000	3 548 813 000		5 280 314 000	3 688 899 000		5 139 636 000	3 650 408 000	
$EF_{R,t,4}$	Esforço Fiscal em T-4	0,15			0,14			0,15			0,13		
=Rec. Fiscais T-4 liq. ef. corretivo IVA / $PIB_{pc,T,4}$		0,15			0,14			0,15			0,13		
$EF_{RA,t,4}$	Soma dos indicadores de esforço fiscal	0,33			0,28			0,29			0,25		
$E = EF_{R,t,4} / EF_{RA,t,4}$		0,47	0,53		0,51	0,49		0,51	0,49		0,50	0,50	
Fórmula de repartição		0,48	0,52		0,48	0,52		0,48	0,52		0,49	0,51	
Cálculo das transferências ao abrigo do Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2 (Artigo 49.º)													
$PIB_{pc,T,4}$	PIB da RA per capita a preços correntes em T-4	20 121	13 951		20 459	14 544		21 364	15 070		20 775	14 877	
Por memória:													
$PIB_{pc,T,4}^{Região}$	PIB da RA a preços correntes em T-4	4 945 798 000	3 390 280 000		5 046 916 000	3 548 813 000		5 280 314 000	3 688 899 000		5 139 636 000	3 650 408 000	
$Pop_{T,4}^{Região}$	População da RA em T-4	245 806	243 018		246 689	244 006		247 161	244 780		247 399	245 374	
$PIB_{pc,T,4}^{Nacional}$	PIB nacional per capita a preços correntes em T-4	15 176	15 176		15 947	15 947		16 183	16 183		15 840	15 840	
Por memória:													
$PIB_{pc,T,4}^{Nacional}$	PIB nacional a preços correntes em T-4	160 855 370 000	160 855 370 000		169 319 221 000	169 319 221 000		171 983 062 000	171 983 062 000		168 503 604 000	168 503 604 000	
$Pop_{T,4}^{Nacional}$	População nacional em T-4	10 599 095	10 599 095		10 617 575	10 617 575		10 627 250	10 627 250		10 637 713	10 637 713	
Artigo 49.º, n.º 3	Rácio = $PIB_{pc,T,4}^{Região} / PIB_{pc,T,4}^{Nacional}$	1,33	0,92		1,28	0,91		1,32	0,93		1,31	0,94	
Artigo 49.º, n.º 3	% para cálculo do Fundo de Coesão	0,0%	12,5%		0,0%	12,5%		0,0%	12,5%		0,0%	12,5%	
Valor do Fundo de Coesão		0	23 266 708	23 266 708	0	22 722 064	22 722 064	0	23 107 395	23 107 395	0	22 103 684	22 103 684

Nota: INE, Ministério das Finanças (CGE/2007-CGE/2011) e Cálculos da UTAO.

Tabela 15 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro com as alterações da Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março: 2014 (em milhões de euros)

		2014			2015		
$T_{RA,t}$	Verba anual - Transf. orçamental do OE para as Regiões Autónomas	373 527 217			380 932 523		
Cálculo do valor total das transferências para as Regiões Autónomas:							
1. Verbas inscritas no OE de T-1		373 527 217			373 527 217		
2. Fator de atualização (%)		0,0%			2,0%		
2.1 Taxa de Variação da Despesa Corrente do Estado, excluindo Trf. para SS, Contrib. do Estado para CGA							
		CGE/2011	Exec Prov./2012	Taxa de Var. (%)	Exec Prov./2012	Previsão/2013	Taxa de Var. (%)
+ Despesas Correntes Estado (1)		45 534 000 000	45 930 732 269		45 930 732 269	46 429 000 000	
- Transf. Seg. Social		-6 721 300 000	-7 965 810 710		-7 965 810 710	-8 344 600 000	
- Transf. Seg. Social - Adicional ao IVA		0	0		0	0	
- Pensões e Reformas (Contrib. Finan. CGA)		-4 202 200 000	-4 214 632 652		-4 214 632 652	-3 665 000 000	
Despesas Correntes Estado relevante para efeito de apuramento		34 610 500 000	33 750 288 908	-2,5%	33 750 288 908	34 419 400 000	2,0%
2.2 Taxa de atualização salarial aplicada em T-2 (%)		0,0%			0,0%		
Repartição do montante das transferências pelas Regiões Autónomas de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março (Artigo 42.º, n.º 6)							
		2014			2015		
Variáveis	Informação	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA
$T_{R,t}$	Transferência para a RA no ano T [Solidariedade]	184 744 156	188 783 062	373 527 217	187 990 201	192 942 322	380 932 523
$P_{R,t-2}$	População da Região Autónoma em T-2	267 785	246 772		267 785	246 772	
$P_{RA,t-2}$	Soma da população das Regiões Autónomas em T-2			514 557			514 557
	$A = P_{R,t-2} / P_{RA,t-2}$	0,52	0,48		0,52	0,48	
$P65_{R,t-2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≥ 65	39 898	32 378		39 898	32 378	
$P65_{RA,t-2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≥ 65			72 276			72 276
	$B = P65_{R,t-2} / P65_{RA,t-2}$	0,55	0,45		0,55	0,45	
$P14_{R,t-2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≤ 14	44 012	44 197		44 012	44 197	
$P14_{RA,t-2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≤ 14			88 209			88 209
	$C = P14_{R,t-2} / P14_{RA,t-2}$	0,50	0,50		0,50	0,50	
DL_R	Distância entre a capital do País e o ponto habitado mais distante das RA	978	1 902		978	1 902	
DL_{RA}	Soma das distâncias entre a capital do País e o ponto habitado mais distante das RA			2 880			2 880
	DL_R / DL_{RA}	0,34	0,66		0,34	0,66	
N° de ilhas _R	N° de ilhas com população residente na RA	2	9		2	9	
N° de ilhas _{RA}	N° total de ilhas com população residente nas RA			11			11
	N° ilhas _R / N° ilhas _{RA}	0,18	0,82		0,18	0,82	
IU_R	Índice de periferia da Região Autónoma						
IU_{RA}	Soma dos índices de ultraperiferia das RA						
	$IU_R = 0,7 * DL_R / DL_{RA} + 0,3 * N^\circ$ ilhas _R / N° ilhas _{RA}	0,29	0,71	1	0,29	0,71	1
	$D = IU_R / IU_{RA}$	0,29	0,71		0,29	0,71	
Receitas Fiscais em T-4 líquidas do efeito corretivo IVA		633 411 847	351 714 252		615 926 915	376 399 135	
Apuramento do efeito corretivo do IVA: artigo 22º, nº 3 e seguintes							
$C_{RA,t}$	Transf. compensatória para as RA no ano T			173 220 885			176 655 049
Fator de aplicação no OE: artigo 74º				1,00			1,00
Fator de atualização: artigo 22.º, n.º 4 (%)				0,0%			2,0%
Ponderadores (i): repartição da transferência compensatória		0,29	0,71		0,29	0,71	
$C_{RA,t}$	Transf. compensatória para a RA no ano T	50 234 057	122 986 828		51 229 964	125 425 084	
$PIB_{PC,T-4}$	PIB a Preços correntes em T-4	5 207 485 000	3 743 404 000		5 111 512 000	3 701 410 000	
$EF_{R,t-4}$	Esforço Fiscal em T-4						
	=Rec. Fiscais T-4 líq. ef. corretivo IVA / $PIB_{PC,T-4}$	0,12	0,09		0,12	0,10	
$EF_{RA,t-4}$	Soma dos indicadores de esforço fiscal			0,22			0,22
	$E = EF_{R,t-4} / EF_{RA,t-4}$	0,56	0,44		0,54	0,46	
Fórmula de repartição							
	$0,725 * A + 0,05 * B + 0,05 * C + 0,125 * D + 0,05 * E$	0,495	0,505		0,494	0,506	
Cálculo das transferências ao abrigo do Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas (Artigo 43.º; 35% das transferências orçamentais)							
Valor do Fundo de Coesão		64 660 454	66 074 072	130 734 526	65 796 570	67 529 813	133 326 383

Nota: INE, Ministério das Finanças [CGE/2007-CGE/2011, execução orçamental de 2012 (provisória), OE/2013 e cálculos da UTAO.

Tabela 16 – Cálculo das transferências para as RA de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2: 2014-2015
(em milhões de euros)

		2014			2015		
$T_{RA,t}$	Verba anual - Transf. orçamental do OE para as Regiões Autónomas	322 500 000			320 438 903		
Cálculo do valor total das transferências para as Regiões Autónomas							
1. Verbas inscritas no OE de T-1		Não aplicável		322 500 000			
2. Fator de atualização (%)		Não aplicável		-0,6%			
2.1 Taxa de Variação da Despesa Corrente do Estado, excluindo Trf. para SS, Contrib. do Estado para CGA		Não Aplicável		2,0%			
+ Despesas Correntes Estado (1)		Exec. Prov. (2012)	Previsão (2013)	Tx de Variação			
- Transf. Seg. Social		Não Aplicável	45 930 732 269	46 429 000 000			
- Transf. Seg. Social - Adicional ao IVA		Não Aplicável	-7 965 810 710	-8 344 600 000			
- Pensões e Reformas (Contrib. Finan. CGA)		Não Aplicável	0	0			
Despesas Correntes Estado relevante para efeito de apuramento		Não Aplicável	-4 214 632 652	-3 665 000 000			
2.2 Taxa de variação do PIB a preços corrente em T-2 (%)		INE (Ano 2011)	MF (Ano 2012)	Taxa de Var. (%)	INE (Ano 2012)	PAEF 7.ª (2013)	Taxa de Var. (%)
PIB a preços correntes					165 386 600 000	164 329 614 239	-0,6%
Repartição do montante das transferências pelas Regiões Autónomas de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2 (Artigo 48.º, n.º 6)							
		2014			2015		
Variáveis	Informação	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA	RA Madeira	RA Açores	TOTAL das RA
$T_{B,t}$	Transferência para a RA no ano T [Solidariedade]	159 462 186	163 037 814	322 500 000	158 152 059	162 286 843	320 438 903
$P_{R,t,2}$	População da Região Autónoma em T-2	267 785	246 772		267 785	246 772	
$P_{RA,t,2}$	Soma da população das Regiões Autónomas em T-2			514 557			514 557
	$A = P_{R,t,2} / P_{RA,t,2}$	0,52	0,48		0,52	0,48	
$P65_{R,t,2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≥ 65	39 898	32 378		39 898	32 378	
$P65_{RA,t,2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≥ 65			72 276			72 276
	$B = P65_{R,t,2} / P65_{RA,t,2}$	0,55	0,45		0,55	0,45	
$P14_{R,t,2}$	População da Região Autónoma, em T-2, com idade ≤ 14	44 012	44 197		44 012	44 197	
$P14_{RA,t,2}$	Soma da população das RA, em T-2, com idade ≤ 14			88 209			88 209
	$C = P14_{R,t,2} / P14_{RA,t,2}$	0,50	0,50		0,50	0,50	
DL_R	Menor distância entre um ponto habitado da RA e a capital distrito do continente português mais próxima	792	1 350		792	1 350	
DL_{RA}	Soma das menores distâncias entre um ponto habitado de cada uma das RA e a capital de distrito do continente português mais próxima			2 142			2 142
	DL_R / DL_{RA}	0,37	0,63		0,37	0,63	
N° de ilhas _R	N° de ilhas com população residente na RA	2	9		2	9	
N° de ilhas _{RA}	N° total de ilhas com população residente nas RA			11			11
	N° ilhas _{R} / N^{\circ} ilhas_{RA}}}	0,18	0,82		0,18	0,82	
IU_R	Índice de periferia da Região Autónoma						
IU_{RA}	Soma dos índices de ultraperiferia das RA			1			1
	$IU_R = 0,7 * DL_R / DL_{RA} + 0,3 * N^{\circ}$ ilhas _{R} / N^{\circ} ilhas_{RA}}}	0,31	0,69		0,31	0,69	
	$D = IU_R / IU_{RA}$	0,31	0,69		0,31	0,69	
Receitas Fiscais em T-4		683 645 903	474 701 080		667 156 879	501 824 220	
$PIB_{pc,T-4}$	PIB a preços correntes em T-4	5 207 485 000	3 743 404 000		5 111 512 000	3 701 410 000	
$EF_{R,t,4}$	Esforço Fiscal em T-4						
	=Rec. Fiscais T-4 líq. ef. corretivo IVA / PIBpc T-4	0,13	0,13		0,13	0,14	
$EF_{RA,t,4}$	Soma dos indicadores de esforço fiscal			0,26			0,27
	$E = EF_{R,t,4} / EF_{RA,t,4}$	0,51	0,49		0,49	0,51	
Fórmula de repartição							
	$0,725 * A + 0,05 * B + 0,05 * C + 0,125 * D + 0,05 * E$	0,49	0,51		0,49	0,51	
Cálculo das transferências ao abrigo do Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas de acordo com a Proposta de Lei n.º 121/XII/2 (Artigo 49.º)							
$PIB_{pc,T-4}$ per capita	PIB da RA per capita a preços correntes em T-4	21 035	15 229		19 088	14 999	
Por memória:							
$PIB_{pc,T-4}$ Região	PIB da RA a preços correntes em T-4	5 207 485 000	3 743 404 000		5 111 512 000	3 701 410 000	
Pop_{T-4} Região	População da RA em T-4	247 568	245 811		267 785	246 772	
$PIB_{pc,T-4}$ Nacional	PIB nacional per capita a preços correntes em T-4	16 248	16 248		16 194	16 194	
Por memória:							
$PIB_{pc,T-4}$ Nacional	PIB nacional a preços correntes em T-4	172 834 779 000	172 834 779 000		171 039 747 000	171 039 747 000	
Pop_{T-4} Nacional	População nacional em T-4	10 636 979	10 636 979		10 562 178	10 562 178	
Artigo 49.º, n.º 3	Rácio = $PIB_{pc,T-4}$ Região / $PIB_{pc,T-4}$ Nacional	1,29	0,94		1,18	0,93	
Artigo 49.º, n.º 3	% para cálculo do Fundo de Coesão	0,0%	12,5%		0,0%	12,5%	
Valor do Fundo de Coesão		0	20 379 727	20 379 727	0	20 285 855	20 285 855

Nota: INE, Ministério das Finanças [CGE/2007-CGE/2011, execução orçamental de 2012 (provisória), PAEF-7.ª Revisão e cálculos da UTAO.

Anexo IV - Documento enviado pela Secretaria Regional do Plano e Finanças: Estimativa do valor de receita do Imposto sobre o valor acrescentado 2013 para a Região Autónoma da Madeira

Estimativa do valor de receita do Imposto sobre o valor acrescentado 2013 para a Região Autónoma da Madeira

O apuramento do IVA seguiu a metodologia da Portaria n.º 1418/2008, de 9 de Dezembro, na versão em vigor, a qual, embora não tenha a aprovação das Regiões Autónomas (porque daí decorre uma receita de IVA inferior à devida), permite, ainda assim, determinar o IVA numa base já aceite pelo Ministério das Finanças.

Assim, a metodologia seguida consistiu no apuramento do IVA de 2012, de acordo com a Portaria, tendo-se admitido que o valor de 2013 seria igual ao daquele ano. Esta hipótese é conservadora, na medida em que as taxas de IVA na RAM aumentaram apenas a partir de 1 de abril de 2012, razão pela qual o valor daquele ano não corresponde a um ano completo de receita. Este facto poderá contrabalançar a redução da receita expeável por via da deterioração da atividade económica, o que nos leva a concluir que o valor agora apresentado é muito consistente.

De realçar que face à impossibilidade de obtenção de alguns resultados, no cálculo apresentado não se encontra apurado o valor referente aos juros compensatórios por retardamento do pagamento. Por outro lado, e pelo mesmo motivo, existem valores que se encontram projectados com base numa estimativa fixada por anos anteriores (liquidações officiosas, reembolsos de outros regimes tornados definitivos e cobranças a título de custas e coimas), cujo peso no total do IVA não influencia o resultado final.

De realçar que os valores relativos ao último trimestre de 2012¹ podem não estar ainda totalmente completos, já que o período ainda não se encontra fechado.

O valor apurado ascende a **298,3M€** que compara com os 269,3M€ projetados pelo Ministério das Finanças para efeitos da determinação das transferências orçamentais.

Neste sentido, e aceitando a metodologia seguida pelo Ministério das Finanças, **será necessário aumentar as transferências em cerca de 29 milhões de euros**, para que a RAM não fique prejudicada.

Secretaria Regional do Plano e Finanças/DRAF, 22 de março de 2013.

¹ Refira-se que o apuramento do último trimestre de 2012 foi sujeito a actualização em 20.03.2013.