

Lei de Finanças das Regiões Autónomas (1998 – 2022)

O Conselho Económico e Social dos Açores, na pessoa do seu Presidente, Dr. Gualter Furtado, convidou-me a participar neste Seminário sobre a evolução e o futuro da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, partilhando convosco a história de 24 anos desta Lei.

A administração financeira da Região Autónoma dos Açores está consagrada na Constituição da República Portuguesa, no respetivo Estatuto Político-Administrativo e, a partir de 1998, na Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Considero ser consensual, o entendimento que a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro, constituiu um marco histórico assinalável no regime da autonomia financeira da Administração Regional, quer ao nível do relacionamento financeiro entre o Estado e a Região, quer ao nível do exercício do respetivo poder tributário próprio.

De entre diversas matérias constantes da LFRA, de natural interesse regional, destaco as seguintes 4 áreas, todas elas, com impacto relevante para as finanças públicas da Região:

- **Transferências financeiras do OE** – A LFRA define de forma objetiva a metodologia de cálculo das transferências financeiras anuais do OE, ao abrigo da solidariedade nacional, favorecendo a sua previsibilidade e estabilidade, eliminando o carácter discricionário e incerto a que as mesmas estavam sujeitas, mediante a aplicação de uma fórmula de apuramento do valor anual a transferir para a Região, bem como, de uma percentagem do referido valor, atribuído a título de Fundo de Coesão para as Regiões Ultraperiféricas;
- **Exercício de poder tributário próprio** – A LFRA constitui a Lei-quadro necessária ao exercício pleno das competências regionais ao nível da criação de impostos e taxas de âmbito regional, bem como, a proceder à adaptação do sistema fiscal português às especificidades da Região;
- **Dívida pública regional** – A LFRA contemplou um apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais, ao abrigo do qual, a Região transferiu, em 1998 e 1999, para a responsabilidade do Estado, 110 milhões de contos (548,7 M€); (*dívida direta, em 1997 – 661,9M€ (35,4% do PIB) e em 1999 – 222,7M€ (9,8% do PIB)*);
- **Projetos de interesse comum (PIC)** – A LFRA prevê o financiamento do Estado em investimentos que se localizem na Região, mas que sejam de âmbito

nacional, na medida em sejam suscetíveis de produzir efeitos económicos no conjunto do País, aferidos em termos de consequência na balança de pagamentos, criação de postos de trabalho, diminuição dos custos de insularidade ou relevância especial nas áreas sociais, ambientais, do desenvolvimento das novas tecnologias, dos transportes e das comunicações. Até hoje, a Região ainda não apresentou qualquer PIC, tendo a Madeira, com o voto favorável dos Açores, aprovado o projeto do novo hospital do Funchal.

Em termos de evolução cronológica, não obstante, a LFRA de 1998 contemplar uma norma sobre a sua revisão, o seu artigo 46.º determinava que a presente Lei *será objeto de revisão até ao ano de 2001*, apenas em 2007, através da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, se aprova uma nova LFRA, revogando a LFRA de 1998.

Pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março, é efetuada uma revisão à LFRA de 2007 e finalmente, através da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, é aprovada nova LFRA, a que está atualmente em vigor.

A LFRA de 2013, introduz algumas alterações significativas, destacando-se uma positiva, a retoma o sistema de capitação do IVA, e duas menos positivas – ao fixar critérios muito apertados e de difícil apuramento, para a aferição do equilíbrio orçamental e para os limites de endividamento regional.

Importa agora proceder a uma análise evolutiva de algumas das matérias mais relevantes para as finanças públicas regionais, nomeadamente, ao nível das **transferências financeiras do OE, dos limites ao endividamento regional e da adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da Região.**

Transferências do OE

Desde a primeira LFRA, e em todas as seguintes versões da mesma, foram fixadas regras, nomeadamente, através de fórmulas, para se apurar o montante anual das transferências financeiras para as Regiões Autónomas, as respetivas taxas de atualização anual, bem como, o montante anual de uma transferência adicional – Fundo de Coesão para as Regiões Autónomas – constituída por uma percentagem do valor obtido através da fórmula.

Fórmula de apuramento

A LFRA de 1998, definiu um modelo de apuramento das transferências financeiras baseado na capitação do PIDDAC, constituindo fator diferenciador entre as duas Regiões

Autónomas, para além das respetivas populações, um coeficiente de correção, fixado em 2/3 para a RAM e de 9/10 para a RAA.

A LFRA de 2007, promove a uma alteração profunda à fórmula de 1998, introduzindo mais variáveis, e estabelecendo ponderações ao nível da população, do índice da ultraperiferia, do índice do esforço fiscal e de um ponderador fixo associado ao IVA (0,73 para a RAA e 0,23 para a RAM), devido à eliminação do sistema de capitação que vigorava desde o final da década de 80.

A LFRA de 2010, no geral, mantém as variáveis da fórmula anterior, procedendo a alterações nos ponderadores, especialmente, em virtude da eliminação da variável associada ao IVA. Esta Lei, em outras matérias, mas também ao nível das transferências do Estado, não chegou a produzir efeitos práticos em virtude da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho (destinada a assegurar os meios de apoio à reconstrução dos danos provocados pela intempérie ocorrida na RAM, em fevereiro de 2010), continuando-se a aplicar o disposto na LFRA de 2007.

A LFRA de 2013, mantém a fórmula constante da Lei de 2010 e retoma o sistema de capitação para o apuramento do IVA, agora com uma alteração significativa relativamente ao modelo que vigorou até 2007, o mesmo é, agora, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA.

A taxa de variação anual destas transferências começou por ser apenas a taxa de variação da despesa corrente do Estado (do próprio ano ou ano t), passando, a partir de 2007, a considerar-se a variação da despesa corrente do Estado do ano t-2, ou, em alternativa, a variação do PIB nacional, do ano t-2, utilizando-se a mais favorável ao Estado.

Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas

A LFRA de 1998, determina que este valor, destinado exclusivamente a financiar o plano de investimentos da Região, corresponda a uma percentagem fixa das verbas apuradas através da fórmula: 25% em 1999, 30% em 2000 e 35% em 2001.

A LFRA de 2007, estabelece um modelo de apuramento baseado no peso do PIB per capita da Região face ao correspondente peso a nível nacional, criando 4 escalões, consoante o referido peso é inferior a 0,90, está entre 0,90 e 0,95, está entre 0,95 e 1 e finalmente quando é superior a 1. O montante das transferências corresponde 20% do valor apurado através da fórmula no caso do primeiro escalão, passando a 12,5% no 2º, a 5% no 3º e a zero no 4º escalão.

A LFRA de 2010, fixou que o seu montante seria de 35% do valor apurado através da fórmula. (não chegou a ser aplicado)

A LFRA de 2017, retoma o esquema da Lei de 2007, apenas aumentado as percentagens associadas aos 3 primeiros escalões. Para o 1º escalão fixa uma percentagem de 55%, para o 2º 40% e para o 3º 25%, mantendo 0% para o 4º escalão.

Limites ao endividamento regional

Tal como sucedeu ao nível das transferências financeiras, também todas as versões da LFRA, fixaram limites ao endividamento regional, a serem definidos anualmente na LOE.

A LFRA de 1998 utilizou como limite ao endividamento o seguinte critério: o serviço da dívida da Região (juros e amortizações anualizadas) não exceder 25% das receitas correntes do ano anterior, com exceção das TOE.

A LFRA de 2007, manteve o critério da anterior LFRA, mas introduziu um regime sancionatório por violação do limite ao endividamento regional fixado na LFRA – redução das TOE, no montante do excesso de endividamento, a concretizar-se no ano seguinte.

A LFRA de 2010, apenas altera a percentagem de 25% para 22,5%.

Finalmente, a LFRA de 2013, atualmente em vigor, promoveu uma alteração substancial ao critério anterior, passando a determinar que o passivo exigível da Administração Pública Regional (todo perímetro de consolidação) não pode ultrapassar 1,5 vezes a média da receita corrente dos últimos 3 anos.

Este critério, face ao alargamento do perímetro de consolidação efetuado através do SEC 2010, ficou desatualizado e não permite, hoje em dia, que as Regiões Autónomas tenham condições de o cumprir. Atualmente, encontra-se suspenso, devido à pandemia COVID-19.

Adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da Região

Como já referido, a LFRA de 1998, constituiu a Lei-quadro que permitiu à Região exercer o poder tributário que lhe estava conferido, quer para criar tributos ou taxas de âmbito regional quer para adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades da Região, o qual teve início através do DLR n.º 2/99/A, de 20 de janeiro, ou seja, menos de um ano após a entrada em vigor da LFRA.

Como critério geral, toda a receita fiscal gerada na Região, constitui receita própria da mesma. Contudo, importa salientar que para o IRS, o critério da afetação deste imposto é o da residência fiscal enquanto que, em sede de IRC, é o do volume de negócios afeto ao território regional.

Para se garantir que toda a receita pertencente aos orçamentos regionais era apurada e transferida para as Regiões Autónomas, foi criado no final de 2002, um Grupo Técnico, constituído por elementos do MF e das duas RA's, através do qual, foi possível identificar diversas situações, ao nível do IRS (serviços do Estado, localizados na Região, CGA, UAC, etc), do IRC (instituições financeiras, empresas de construção civil e outras empresas com sede no Continente), do IS e do IABA (regime suspensivo), geradoras de imposto devido às RA's, mas que não constituíam receita própria das mesmas, em montantes muito significativos, várias dezenas de M€.

A adaptação fiscal nacional às especificidades regionais, efetuada através do referido DLR n.º 2/99/A, de 20 de janeiro, estabeleceu para todos os escalões do IRS um diferencial de 15%, face aos nacionais e para o IRC e IVA, um diferencial de 30%.

Posteriormente, e por sete vezes, já se produziram alterações aos diferenciais das taxas regionais face às nacionais, tendo a última ocorrido em 2021, com todos os escalões e taxas a se fixarem em 30% dos correspondentes escalões e taxas nacionais.

O quadro seguinte apresenta os índices de esforço fiscal, determinados de acordo com a metodologia prevista na LFRA, onde é possível constatar que a Região, face ao Continente, apresenta índices mais baixos, significando que a carga fiscal é, comparativamente, claramente menor na RAA. Quando se dispor dos dados relativos a 2022, constataremos que a mesma irá registar mais um desagravamento para os contribuintes singulares e coletivos da Região.

O montante anual e global das transferências financeiras do OE efetuadas ao abrigo da LFRA está patente no quadro exibido, onde é possível observar que, nestes 24 anos de LFRA, a Região já recebeu um valor muito significativo de verbas, num montante global de 6,3 mil milhões de euros.

No geral, as transferências financeiras do OE, decorrentes da aplicação das fórmulas de cálculo, observam acréscimos anuais, no entanto, por 7 vezes tal não aconteceu, registaram-se reduções face ao ano anterior, sendo o caso de 2022, o que regista uma redução mais significativa, menos 13,3 M€.

O último quadro apresenta o peso das transferências financeiras do OE, efetuadas ao abrigo da LFRA, nas receitas totais sem passivos financeiros, um conceito próximo das receitas efetivas e no PIB da Região, base de 2016, conforme dados divulgados pelo INE em dezembro passado.

Em síntese, as diversas versões da LFRA tiveram e têm um impacto determinante nas finanças públicas da Região, a vários níveis, como procurei sintetizar, mas contemplam algumas áreas que necessitam ser aperfeiçoadas ou alteradas, nomeadamente, no que concerne à regra do equilíbrio orçamental, aos limites ao endividamento regional e às taxas de atualização das transferências do OE.

Muito obrigado.
José António Gomes