Seminário

“ Evolução e Futuro da Lei das Finanças das Regiões Autónomas “

A história de vinte e quatro anos da LFRA

……….

Em primeiro lugar, quero agradecer o convite para participar neste Seminário, dedicado à Lei das Finanças Regionais e que faço votos para que no final deste, tenhamos ideias claras e que contribuam para o fortalecimento das Autonomias.

A Constituição da República Portuguesa veio consagrar as autonomias regionais, atribuindo-lhes órgãos próprios, concedendo a autonomia financeira e os meios financeiros necessários à prossecução das suas atribuições.

A autonomia financeira era muito débil, pois a transferência das competências do Estado para os órgãos regionais, nomeadamente, na área da saúde e da educação, não foram devidamente acompanhadas com os necessários meios financeiros que contribuíssem para a concretização de um dos principais objectivos, que era o desenvolvimento económico e social e, assim, o bem-estar e a qualidade de vida das suas populações.

Os órgãos próprios, eleitos pelas suas populações, foram determinantes na coesão económica e social, pois a sua gestão, junto destas, torna-se muito mais eficiente e eficaz.

Hoje, já não há dúvidas da importância ou do contributo das autonomias no desenvolvimento económico e social das suas regiões e na coesão territorial do país. Não podemos esquecer, ainda, o Princípio da Subsidiariedade consagrado no TFUE, e que deveria estar presente no relacionamento entre o Estado e as Regiões Autónomas.

Até ao aparecimento da Lei n.º 13/98 de 24 de fevereiro, a 1.ª Lei de Finanças das Regiões Autónomas, as Regiões viviam num quadro de instabilidade financeira, pois sujeitavam-se a negociar ano a ano e geralmente em sede do orçamento de Estado, dependendo, em muito, da boa ou má vontade dos governos da república, dando azo a inúmeras polémicas devido à falta de um quadro legal e regulamentar.

Ora, a aprovação da primeira Lei de Finanças das Regiões Autónomas teve como principal propósito criar condições essenciais para um relacionamento financeiro estável Estado-Regiões Autónomas, ultrapassando, desta forma, as dificuldades operacionais e a instabilidade até então existentes.

Esta lei veio definir os meios financeiros das Regiões Autónomas para a concretização da autonomia financeira de cada Região, consagrada na Constituição e nos seus Estatutos, definindo os seus princípios e objectivos, tendo sido considerada uma vitória das Regiões Autónomas e um marco fundamental para a consolidação das Autonomias Regionais.

Esta lei foi aceite na sua generalidade, como uma lei equilibrada, cumprindo, grosso modo, com os seus objectivos, nomeadamente, no desenvolvimento económico e social das populações, na cooperação, na solidariedade, na coesão territorial, na partilha dos recursos financeiros e no equilíbrio das finanças públicas.

A aprovação desta lei deve-se, sobretudo, ao empenho do Professor Doutor Sousa Franco, conhecedor desta lacuna legislativa, ou seja, da falta de regulamentação que contribuísse para a resolução dos problemas orçamentais das Regiões Autónomas e que em boa hora, constituiu uma comissão, com representantes de todas as partes e coordenada pelo Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, para apresentar uma proposta de lei, que viria a ser aprovada na Assembleia da República por unanimidade.

As Regiões Autónomas têm por direito receber todas as receitas fiscais, geradas no seu território, podendo adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, reduzindo as taxas até ao limite de 30%, criando impostos regionais ou atribuindo benefícios, nos termos da lei.

Na questão fiscal, nomeadamente a redução dos impostos, IRS e IRC, não é mais do que uma forma, até certo ponto, de atenuar os efeitos da insularidade e ultraperiferia, melhorando, desta forma, o rendimento disponível das famílias e das empresas para fazerem, face a essa realidade, sendo, da inteira responsabilidade dos órgãos próprios das Regiões Autónomas a sua redução.

Quanto às receitas do IVA, estas eram transferidas em função da sua capitação, independentemente de se verificar uma redução das taxas nas Regiões Autónomas, em que estavam subjacentes alguma compensação e cumprindo, desta forma, com o princípio da solidariedade e continuidade territorial, dado que a base tributável nas regiões autónomas, é superior à do continente, devido aos custos estruturais, nomeadamente ao nível dos transportes.

As transferências orçamentais para as Regiões Autónomas, não são mais do que a concretização de um direito destas, consagrado na Constituição e que visa o financiamento do poder regional, numa justa repartição dos recursos públicos do Estado, para colmatar as desigualdades e promover o bem-estar das suas populações e a coesão territorial.

As transferências para as Regiões Autónomas, previstas nesta lei, tinham duas finalidades distintas:

- A primeira destinava-se à correcção das desigualdades derivadas da insularidade e na convergência económica e social com o restante território nacional, e

- A segunda, o fundo de coesão, destinava-se ao financiamento de projectos de investimento que contribuíssem para o seu desenvolvimento e coesão social, garantindo, desta forma, o princípio da solidariedade e cooperação para com as suas regiões insulares.

A fórmula de cálculo para as transferências era muito simples, baseava-se no PIDDAC e garantia um certo crescimento em função da despesa do Estado. No entanto, tinha um inconveniente: ao valor apurado era abatido o valor dos investimentos a serem feitos diretamente pela administração central em cada Região Autónoma, o que, por vezes, se traduzia numa injustiça para as regiões insulares, no caso de não se realizarem esses mesmos investimentos.

O fundo de coesão era calculado com base numa taxa fixa, ou seja 35%, aplicada sobre as transferências mencionadas anteriormente, o que garantia o financiamento de programas e projectos de investimento, dentro de um quadro estável.

Estavam previstos, também, e no âmbito da solidariedade nacional, outros apoios em situações de catástrofes naturais, em projetos de interesse comum e na comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos ao sector produtivo.

A lei previa a sua revisão até 2001, não foi por acaso, já que a sua revisão foi sistematicamente adiada, pois a Lei 13/98 era genericamente aceite como uma boa lei, respeitando as diferenças de cada região e sem haver discriminação entre elas. Isto apesar de já em 2001 haver, uma proposta de revisão, que os governos de então entenderam, por bem, não enviar para a Assembleia da República para discussão.

Em 2002, foi aditado um artigo (o 48º A) à lei das finanças regionais, sobre a realização do Programa de Estabilidade e Crescimento, através da Lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de agosto, conhecida pela lei da estabilidade orçamental, remetendo também para o Orçamento do Estado a autorização dos limites do endividamento de cada Região Autónoma.

E só em 2007 é que foi aprovada a Lei Orgânica n.º 1/2007 de 19 de fevereiro e que veio revogar a anterior lei das finanças regionais.

Esta lei veio alterar profundamente a anterior, pondo em causa alguns princípios até então aceites como permanentes, tais como a solidariedade e o equilíbrio entre as regiões, promovendo critérios de ponderação para o cálculo das transferências, o que, em primeira instância, levou a uma situação de injustiça para com uma Região Autónoma e, simultaneamente, diminuiu os encargos para o Estado.

O fosso criado entre as duas regiões foi tão grande que provocou a demissão do governo da Região Autónoma da Madeira, em sinal de protesto. Só para termos uma ideia, a Madeira recebeu, em 2007, menos 123,6 milhões de euros do que os Açores e o Estado, mesmo assim, reduziu a sua despesa na ordem dos 20 milhões de euros.

Ora, vejamos então, as principais alterações introduzidas no que toca às transferências.

As transferências destinadas aos custos de insularidade e de desenvolvimento, tinham por base diversos indicadores, nomeadamente a população, os índices de ultraperiferia, a distância entre a Região Autónoma e o continente, o esforço fiscal e os ponderadores correspondentes à Madeira e aos Açores, 0,27 e 0,73 respetivamente e relacionados com a perda de receita do IVA pela alteração do método de apuramento desta receita, ponderadores estes que nunca foram explicados como é que foram determinados (embora tenhamos as nossas próprias suspeições…).

Com esta alteração, o governo da República pretendia um determinado resultado e tinha um único objectivo, reduzir as despesas do Estado e em simultâneo transferir mais verbas para uma Região e menos para outra.

Esta situação levou a um retrocesso no relacionamento financeiro entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira, criando discriminação entre populações, constituindo uma clara violação da igualdade de tratamento entre populações insulares.

Mas o mais caricato é também que os Açores foram um pouco “iludidos“ (permitam-me a expressão) com a Lei de 2007. Com efeito, se em 2007 as transferências para os Açores, incluindo a compensação do IVA, atingiram os 336,2 milhões de euros, já em 2013, no último ano de aplicação desta Lei, esse valor já era de apenas 318,3 milhões de euros, menos cerca de 20 milhões de euros do que no primeiro ano de aplicação.

As regras constantes da Lei de Finanças de 2007 conduziram a uma poupança paulatina do Orçamento do Estado em detrimento das duas Regiões Autónomas, algo que, infelizmente, alguns não viram em 2007, visto que só olharam para o imediato.

O cálculo das transferências do Fundo de Coesão tinha como rácio o PIB per capita de cada região em relação do PIB per capita de Portugal, em que, era atribuída uma determinada percentagem das transferências destinadas aos custos de insularidade e que variava entre os 20% e 0 %, conforme o rácio obtido. Na lei anterior o Fundo de Coesão era fixado em 35% daquelas transferências.

Esta Lei tinha também uma secção destinada à divida pública em que eram definidos os princípios gerais, os empréstimos públicos, os limites ao endividamento, a sanção por violação desses limites, para além da norma que determinava que os empréstimos às Regiões Autónomas não poderiam beneficiar de garantia do Estado, que também não poderia assumir compromissos das Regiões Autónomas, trazendo, desta forma, alguns custos adicionais ao financiamento das Regiões.

Em 2010, e para acabar com esta tremenda injustiça, foi aprovada na Assembleia da República a Lei Orgânica n.º 1/2010 de 29 de março, por todos os partidos da oposição e com votos contra do partido socialista, e que teve o mérito de repor a justiça em relação à Madeira, no que toca às transferências, e sem prejudicar os Açores, fixando, também, o Fundo de Coesão em 35% das transferências previsto no seu artigo 42 º, ou seja, veio repor o mesmo princípio da primeira lei orgânica.

Aquela lei veio melhorar na sua generalidade a anterior, em alguns aspectos, nomeadamente a possibilidade de atribuir a garantia pessoal do Estado aos empréstimos e poder assumir responsabilidades e compromissos das Regiões Autónomas.

Nesse ano, contudo, a Região Autónoma da Madeira foi severamente afetada pelo temporal de 20 de fevereiro e que provocou grandes estragos, surgindo movimentos de solidariedade por todo o País e do estrangeiro para com a região. Nesta onda de solidariedade foi aprovada a lei orgânica n.º 2 /2010 de 16 de junho, que veio fixar os meios que asseguravam o financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na Madeira.

Na sequência da aprovação desta lei, foram suspensos alguns artigos da lei n.º 1/2010, e repostos alguns artigos da Lei Orgânica n.º 1/2007, nomeadamente nos artigos referentes às transferências, reflexo da chantagem política do então ministro das finanças, diminuindo, desta forma, e mais uma vez, as verbas para a Região Autónoma da Madeira.

A Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de Setembro, veio aprovar, na sua generalidade, os mesmos princípios e esclarecer algumas questões relacionadas com as receitas geradas nas regiões.

No artigo 28.º, imposto sobre o valor acrescentado, no n.º 1, – refere-se que constitui receita de cada circunscrição o IVA cobrado pelas operações nela realizadas, determinada de acordo com o regime da capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA, situação que cria, até certa forma, uma injustiça para com as suas populações.

Todos nós sabemos que as regiões insulares estão fortemente dependentes das importações do continente e para além disso, os custos da insularidade, nomeadamente os transportes, são mais elevados, o que implica que a base tributável seja superior face ao continente. Desta forma, não faz muito sentido que seja as suas populações a suportar esse acréscimo de custos quando devia ser o Estado a suportar essa diferença, garantindo dessa forma o princípio da convergência e da continuidade territorial.

Quanto às transferências destinadas ao fundo de coesão foi abandonada uma taxa fixa prevista na anterior lei e repescada a fórmula prevista na lei orgânica de 2007, que tinha em consideração os rácios relacionados com o produto interno bruto per capita, aumentando as taxas em relação à lei de 2007, para determinar o cálculo daquelas transferências.

É perfeitamente compreensível que se coloquem limites à dívida regional, o que não se pode é aceitar rácios que já não são compatíveis com a realidade regional, para além de não serem exigidos a outras entidades e, ainda por cima, aplicando sanções por violação dos limites à dívida.

Estas foram as situações mais relevantes ao longo da vigência das várias leis das finanças regionais e que eu espero que numa próxima revisão sejam devidamente acauteladas e que as suas normas não dêem margem para dúvidas, pois, em caso de divergência e com recurso ao Tribunal Constitucional, sabemos para que lado penderá a decisão.

Veja-se o caso do IRS dos municípios em que, quanto a mim, é receita das Regiões de acordo com a lei de finanças regionais e seus estatutos políticos administrativos, e que o Estado veio dispor de uma receita que não lhe pertencia, atribuindo-a aos municípios e desresponsabilizando-se por essa atribuição, transferindo essa responsabilidade para as Regiões Autónomas, implicando, desta forma, uma perda de receita.

Outro exemplo, de que não posso esquecer, é o caso da sobretaxa do IRS, no período da Troika, que reverteu integralmente para o Orçamento do Estado, contrário ao que está previsto na lei de finanças e dos Estatutos da Região Autónoma dos Açores e da Madeira.

Em ambas as situações o Tribunal Constitucional decidiu em sentido contrário às pretensões das duas Regiões Autónomas, o que em nada surpreende, dado o histórico centralismo daquele órgão e a sua insensibilidade para com as Autonomias.

O Estado não pode ter uma visão centralista nem se pode esquecer da importância das Regiões Autónomas no contexto nacional e internacional, devendo olhar para estas Regiões como partes integrantes de Portugal e não como “fardos”.

Nas autonomias o Estado não se pode envolver em lutas politico-partidárias! Num Estado de direito não pode haver atitudes discriminatórias entre Regiões e muito menos entre populações.

A solidariedade entre as duas Regiões Autónomas nunca pode ser posta em causa; apesar de sermos diferentes, temos problemas estruturais semelhantes e é por essa razão que temos que estar unidos para melhor nos defendermos e encontrarmos as melhores soluções para a resolução dos nossos problemas.

E se quisermos ser bem-sucedidos numa próxima revisão da lei de finanças das Regiões Autónomas, bastará ver a forma exemplar como a proposta de 1998 foi elaborada, com a coordenação também exemplar do Professor Eduardo Paz Ferreira, e com todos os representantes das Regiões Autónomas unidos na defesa das Autonomias!

Muito obrigado pela vossa atenção.