**EVOLUÇÃO E FUTURO DA LEI DAS FINAÇAS REGIONAIS**

**Nota prévia**

A Lei das Finanças Regionais, foi praticamente desde a implantação do Regime Autonómico um cavalo de batalha dos governos regionais até à sua aprovação em 1998.

A história de sucesso das autonomias, consagrada na constituição pela criação dos Estatutos provisórios das duas Regiões em 1976, e respetivos regimes político-administrativos não deixou, contudo, de enfrentar dificuldades, porquanto as competências e funções adquiridas não eram acompanhadas dos recursos necessários à sua execução.

Na ausência de fórmulas ou critérios, as famigeradas transferências financeiras do orçamento do Estado, dependiam quase exclusivamente de vontades políticas e da capacidade de negociação dos seus intervenientes, praticamente à margem o princípio previsto nos Estatutos Político-Administrativos de que as receitas geradas e cobradas nas Regiões, bem como, as que resultavam de atividades nelas exercidas, lhes pertenciam por direito.

O financiamento dos deficits orçamentais, até 1978, era calculado com base num regime de capitação sobre o défice do Orçamento do Estado do ano em causa.

De 1978 até 1980, esta regra foi substituída pela capitação das despesas públicas, excluindo os serviços não regionalizados, ano a partir do qual e até 1988, deixou de existir critérios e objetivos, sendo as transferências efetuadas com base na vontade do Governo da República.

Com o advento dos Fundos Comunitários e devido à exiguidade do financiamento do Governo da República, a partir de 1988, as Regiões Autónomas passam a poder recorrer ao endividamento bancário por forma a usufruírem dos cofinanciamentos comunitários.

Neste percurso, não é demais destacar a personalidade do Dr. Mota Amaral, que se bateu energicamente pela sua materialização, que finalmente viu o seu esforço em boa hora concretizado, pela mão de Carlos César e de António Guterres, a que se junta a especial colaboração do então Ministro das Finanças, Dr. Sousa Franco, que nomeou uma equipa chefiada pelo Professor Dr. Eduardo Paz Ferreira, incluindo especialistas e personalidades do meio académico.

**Neste contexto foi criada a Lei de Finanças Regionais n.º 13 de 24 de fevereiro de 1998.**

Visando essencialmente com **critério e objetividade**:

* «garantir aos órgãos de Governo próprio os meios necessários à prossecução das suas atribuições, bem como a disponibilidade dos instrumentos adequados à promoção do desenvolvimento económico e social, do bem-estar e da qualidade de vida das populações, à eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiferia e à realização da convergência económica com o restante território nacional e com a União Europeia» nº 3 do artigo 2;
* «…assistência e partilha dos recursos financeiros, a realização do equilíbrio sustentável das finanças públicas e o desenvolvimento económico das Regiões Autónomas, no âmbito da economia nacional», nº 4 do artigo 2.

**Destacando-se desde logo 3 ideias força**:

1. **O princípio de que os impostos gerados na Região Autónoma devem pertencer-lhe**;
2. **A atribuição de competências tributárias às Regiões Autónomas**; e
3. **E a fixação da uma fórmula de cálculo,** clarificadora das dotações a transferir do Orçamento do Estado.

Previa ainda, o **abatimento na dívida em cada uma das Regiões em 110 milhões de contos, 550 milhões de euros,** mantendo-se os limites anuais de endividamento líquido, **e a sujeição a aprovação pela Assembleia da República,** bem como na possibilidade do Governo Regional emitir **dívida de Longo Prazo, com o limite 25% das receitas correntes do ano anterior, acrescendo a possibilidade de perante** **dificuldades de tesouraria.**

Permitia o recurso a empréstimos de curto prazo que deveriam ser liquidados até ao último dia do ano **com o limite de 35% das receitas correntes cobradas no anterior**, com o benefício das Regiões poderem recorrer **ao Instituto de Gestão do Crédito Público** para a emissão da dívida pública, e **proteção da garantia do Estado**.

A par da **fixação da uma fórmula de cálculo** para as transferências do Estado, a fim de assegurar a convergência económica das regiões ultraperiféricas com o resto do território **foi igualmente criado o** **Fundo de coesão para as regiões periféricas,** destinado a apoiar exclusivamente programas e projetos de investimentos.

Previa também, que as receitas resultantes de projetos de interesse comum, bem como as provenientes de **apoio à recuperação de situações provocadas por catástrofes naturais,** sendo um exemplo prático o apoio à reconstrução das zonas destruídas pelo sismo nas Ilhas do Faial e Pico em 1998, e as tempestades destruidoras registadas na Madeira, lhes pertenciam.

**Foram conferidas às** **Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas competências tributárias,** relativas à criação, regulamentação de impostos a e a possibilidade de adaptação dos impostos nacionais às especificidades regionais, designadamente:

* **Reduzir as taxas nacionais dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) e do IVA até 30% do seu valor e ainda dos impostos especiais de consumo, de acordo com a legislação aplicável;**
* **Adaptar os impostos de âmbito nacional, quanto à incidência e benefícios, ajustando o sistema fiscal nacional às especificidades regionais;**
* **Conceder deduções à coleta relativa a lucros comerciais, industriais e agrícolas reinvestidos pelos sujeitos passivos;**
* **Autorizar os Governos Regionais a conceder benefícios fiscais temporais e condicionados, em regime contratual, a projetos de investimento significativo, ou seja, de elevado interesse para a economia regional;**
* Manter e desenvolver as zonas francas, projetando os Açores no exterior e criando condições para o aparecimento de empresas de serviços especializados;
* Tributar especialmente as atividades agressoras do ambiente e de bens públicos.

Esta Lei de Finanças Regionais, foi objeto de **duas alterações em 2002**, onde por alteração ao artigo 47.º da LFRA o Estado assume a dívida no montante **€ 32 421 863 para cada uma das Regiões**, e a outra alteração, cujo objetivo se prendia com **Realização do Programa de Estabilidade e Crescimento**.

**Esta Lei foi revogada pela Lei Orgânica nº 1/2007, de 19 de fevereiro, que aprova a nova LFR onde se destaca:**

* **A introdução de alterações nas fórmulas de cálculo, das transferências financeiras do Estado**, por inclusão no seu cálculo índicesde ultraperiferia, refletindo a **diferenciação das regiões por via da distância entre elas e o continente, a que se junta a dispersão arquipelágica, foram**;
* A criação junto do Ministério das Finanças do **Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras das Regiões Autónomas**, no intuito de assegurar a coordenação entre as finanças destas e as do Estado;
* **A Introdução de obrigação de Prestação de contas trimestralmente ao Ministério das Finanças**, acompanhado de **uma estimativa da execução orçamental e da dívida pública dos Governos Regionais, incluindo os serviços e fundos autónomos** prevendo, procedimentos de défice excessivo**;**
* **Introdução de Limites**, na contração de dívida fundada, destinada, exclusivamente, a financiar investimentos ou a substituir e a amortizar empréstimos anteriormente contraídos;
* **Imposição que os limites de endividamento sejam previstos e definidos anualmente, na Lei do Orçamento do Estado, fixando, à partida,** **que o serviço de dívida total, não exceda, em caso algum, 25% das receitas correntes do ano anterio**r;
* **Fixação como sanção** para a violação dos limites de endividamento, implicava **a redução nas transferências do Estado no ano seguinte**, no valor igual ao excesso de endividamento face ao limite legal;
* **Proibição, da garantia pessoal do Estado** para efeitos de emissão de empréstimos, bem como da assunção de compromissos das Regiões Autónomas pelo Estado;

Todavia, em **2010** foram introduzidos **pequenos ajustes face às necessidades e circunstâncias daquela altura**, que consistiam designadamente:

* **Na revisão, da fórmula de cálculo das transferências do Orçamento do Estado, de molde a conferir equilíbrio de montantes entre as duas Regiões Autónomas**, procedendo-se, ao mesmo tempo, ao aperfeiçoamento do conceito de projetos de interesse comum a serem comparticipados pelo Estado;
* **E introduz a possibilidade dos empréstimos, a contratar pelas Regiões Autónomas, beneficiarem novamente de garantia pessoal do Estado, bem como excluir dos limites do endividamento dos aumentos líquidos originados pela execução de projetos cofinanciados por fundos comunitários;**

**A LFRA atualmente vigente**, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013,por força das circunstâncias decorrentes do PAEF veio **trazer mais restrições e limitações**

**A saber:**

* **Reforço do papel do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras** no intuito de proceder à deteção precoce de desvios orçamentais;
* **A autonomia financeira das Regiões Autónomas passa** a integrar os princípios e regras constantes da Lei de Enquadramento Orçamental;
* **É revisto, o método de transferência do IVA para capitação ajustada pelo diferencial de taxa**;
* **Introduz novos controlos da autonomia, decorrentes do Tratado Orçamental Europeu**, consubstanciados em regras de supervisão do Estado sobre a execução orçamental das Regiões Autónomas e sobre o limite à dívida das Regiões Autónomas;
* **Proibição da assunção de responsabilidade pelas obrigações das Regiões Autónomas, por parte do Estado;**
* Limitação da capacidade de adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais, **impondo a redução do diferencial fiscal de 30 para 20%;**
* Em 2012, a RAA assina um memorando de entendimento com o Governo da República, comprometendo-se a tomar medidas, no sentido do alcance da sustentabilidade, em **troca de um empréstimo de 135 milhões de euros com maturidade até 10 anos, com possibilidade de obter um novo empréstimo no montante de 50 milhões**, para amortização de empréstimos contraídos junto da banca nacional;
* **A participação variável no IRS a favor das autarquias locais das Regiões Autónomas é deduzida à receita de IRS cobrada na respetiva Região** **Autónoma** devendo o Estado proceder diretamente à sua entrega às autarquias locais;

**Para o Futuro, que Lei de Finanças Regionais se pretende!**

Manter **o que está bem, mas também aperfeiçoando e introduzindo alguns preceitos e regras,** tendo em vista a melhoria progressiva da sustentabilidade financeira e económica das Regiões, tal como atrás enunciado e constante nos nº3 e 4 do artigo 2º da Lei nº 13/98 de 24 de fevereiro de 1998, pelo que preconizamos:

1. No atual contexto de saída de uma pandemia que já leva dois anos, **em que os rácios das dívidas públicas regionais atingiram valores extraordinariamente elevados em virtude da forte quebra no PIB, a consequente diminuição de receitas por um lado, e por outro, um aumento desmesurado aumento de despesas, principalmente nos setores da saúde, educação, e proteção social, e mesmo economicamente protegendo do colapso uma grande parte do setor produtivo com medidas de apoio financeiro**, **recomendamos a revisão da atual fórmula de transferências do Orçamento de Estado**, porquanto a circunstância exige mais recursos públicos, o que com a atual fórmula penaliza em vez de ajudar;
2. Em conjunturas excecionais, como a atual, **que seja suspensa a sanção prevista por violação do limite de endividamento total (artigos 16 e 40) que consiste num corte nas transferências no ano seguinte no valor igual ao excesso de endividamento**;
3. Em matéria fiscal, achamos que se devem manter a atribuição de competências tributárias às Regiões Autónomas, **assegurando-se a regra de que os impostos gerados nas Regiões Autónomas devem pertencer-lhes, com destaque para a manutenção em sede de IVA, IRS e IRC do benefício fiscal de redução de 30% em relação às tabelas nacionais, bem como a inclusão neste domínio de impostos parcialmente abrangidos,** porquanto mais do que justiça social, **esta diferenciação visa colmatar os custos de insularidade, a que acresce no presente um balão de oxigénio à economia moribunda pelo efeito do COVID - 19;**
4. Quanto ao **endividamento preconizamos maior flexibilidade em situações extremas, como a atual**, suavizando ou mesmo suspendendo as sanções previstas (artigo 45º.)
5. Apela-se também, a uma **maior solidariedade por parte do Estado nos compromissos e obrigações das Regiões Autónomas,** que pela sua pequenez e fragilidade económica são muito mais vulneráveis aos mercados financeiros, como por exemplo na **assunção de responsabilidade pelas obrigações das Regiões Autónomas, relembrando que em todas as revisões ou revogação das leis anteriores, foram introduzidas formas de perdão/assunção ou suavização por parte do Estado das dívidas regionais, por exemplo, dilatando os prazos de pagamento**;
6. No mesmo sentido, preconizamos também uma maior abertura e consenso para uma **justa distribuição dos recursos que a natureza e localização Geográfica das regiões, proporcionam ao Estado Português**, incluindo os que se encontram no subsolo, fundos marinhos, espaço aéreo. Etc. **Não é demais recordar que os Açores, deram projeção a Portugal pela escolha de localização na ilha de Santa Maria duma base de lançamento de foguetões para colocação de satélites no espaço, possam usufruir também, por exemplo, das receitas que a NAV Portugal cobra, pela utilização do espaço aéreo do Atlântico vigiado e monitorizado pelo Centro de Controlo Oceânico localizado naquela ilha.**

Finalmente, em nome dos trabalhadores que aqui represento, quero agradecer o convite do Sr. Presidente do CESA, Dr. Gualter Furtado, a possibilidade de participar neste fórum, saudando também a iniciativa pela oportunidade e importância que se reveste num momento tão delicado para as Autonomias, **face à diminuição de receitas e ao grande aumento de despesas pelas razões já evocadas,** esperando que, no elementar respeito pelas especificidades de cada uma das regiões, consubstanciado pelo amplo debate aqui gerado sobre o futuro da LFR, possa contribuir decididamente para a sua melhoria **enquanto instrumento essencial para desenvolvimento económico e social das regiões, proporcionando um melhor nível de vida e de bem-estar social às suas comunidades, a que se associa a retoma da tão almejada convergência económica e social com o todo nacional e seus congéneres europeus.**

Ponta Delgada, 21 de fevereiro de 2021

Manuel Pereira Pavão