



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A PROPOSTA DE LEI N.º 27/XII –
“APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2012”

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	3750 Proc. Nº 02.08
Data:	011 / 11 / 01 Nº 168 / 1 X

PONTA DELGADA, 7 DE NOVEMBRO DE 2011



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

A Subcomissão da Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 4 de Novembro de 2009, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada e em videoconferência com a delegação da ALRAA, na cidade da Horta, a fim de apreciar e dar parecer sobre a Proposta de Lei n.º 27/XII – “Aprova o Orçamento do Estado para 2012”.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A apreciação da presente Proposta de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, e na alínea i) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro.

CAPÍTULO II

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

1. A presente Proposta de Lei visa proceder à aprovação do Orçamento do Estado para o ano de 2012.
2. Esta Proposta tem como objectivo fundamental o equilíbrio das contas públicas, através da diminuição acentuada do défice pelo lado da despesa, de forma a cumprir o Programa de Assistência Financeira subscrito entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e União Europeia, pelo que apresenta a diversos níveis (fiscal, económico-financeiro, etc.) um conjunto de alterações que terão efeitos directos na Região Autónoma dos Açores.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

3. Assim, no que concerne aos aspectos essenciais desta iniciativa, directamente relacionados com a Região Autónoma dos Açores, cumpre salientar e analisar os seguintes:

3.1. O artigo 1.º n.º 1 g) da Proposta refere-se às transferências para as Regiões Autónomas (Mapa XVIII).

Para a Região Autónoma dos Açores (RAA) está previsto (ano de 2012) que o montante da transferência, ao abrigo da Lei das Finanças Regionais, atinja 333, 5 milhões de euros.

No ano de 2011, no mesmo âmbito, a RAA recebeu 350, 1 milhões de euros.

3.2. O artigo 11.º da Proposta refere-se às transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas que podem ser retidas, nos casos previstos no n.º 1.

No entanto, essa retenção, no que respeita a débitos das Regiões Autónomas, não pode ultrapassar 5% do montante da transferência anual (cf. n.º 2).

3.3. Nos termos do artigo 17.º da Proposta, sob a epígrafe “Contenção da despesa”, mantêm-se em vigor, durante o ano de 2012, as disposições sobre reduções remuneratórias e proibição de valorizações remuneratórias aplicáveis a toda a Administração Pública (incluindo o sector público empresarial regional e municipal), definidas na Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2011.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Contudo, refere a alínea b) do n.º 2 que as reduções remuneratórias no sector público empresarial regional são efectuadas pelos "titulares dos órgãos executivos próprios das Regiões Autónomas e da Administração Local, relativamente às adaptações aplicáveis às entidades do sector empresarial regional e local, respectivamente, nos termos do respectivo estatuto e regime jurídico."

3.4. O artigo 22.º da Proposta, sob a epígrafe "Prémios de Gestão", proíbe o pagamento de remunerações variáveis de desempenho (prémios) aos gestores ou equiparadas das empresas públicas, incluindo as dos sectores empresariais regionais e municipais (cf. alínea a)).

A presente disposição, atendendo às competências em matéria administrativa dos órgãos próprios da RAA, devia seguir a redacção adoptada no artigo 17.º, n.º 2, b) da Proposta, isto é, remeter tal decisão para as entidades (órgãos de governo próprio) com efectiva e estatutária competência.

3.5. Nos termos do artigo 38.º da Proposta, sob a epígrafe "**Controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações regionais**", para efeitos de abertura de procedimentos concursais na administração pública regional é necessário, entre outros requisitos, "parecer prévio favorável do membro do Governo da República responsável pela área das finanças que ateste que o recrutamento pretendido não põe em causa o princípio da estabilidade orçamental e, ou, o cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado português perante outros países ou organizações internacionais." (cf. alínea f) do n.º 2)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Acresce que este mesmo normativo, respectivamente, nos n.ºs 3 e 4, obriga as administrações regionais a apresentarem ao membro do Governo da República responsável pela área das finanças planos semestrais para a redução de 2% de pessoal, com a indicação dos instrumentos para assegurar a respectiva monitorização, bem como a remeter trimestralmente à entidade acima referenciada informação sobre o número e despesa com recrutamento de trabalhadores.

Por fim, em caso de incumprimento por parte das administrações regionais, dispõem os n.ºs 5 a 7 que poderá, em último caso, haver lugar a uma redução nas transferências efectuadas ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

O “controlo” referido no artigo aqui em apreciação **não é admissível à luz dos seguintes preceitos constitucionais e/ou legais:**

O n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa, sob a epígrafe “Estado Unitário”, estatui o seguinte:

“O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.”



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Acrescentado o n.º 2 do preceito constitucional acima referido, o seguinte:

“Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.”

Ainda em sede da Constituição, dispõe a alínea g) do n.º 1 do artigo 227.º (“Poderes das regiões autónomas”), o seguinte:

As regiões Autónomas são pessoas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

- Exercer poder executivo próprio;

Acrescentado a alínea o) do presente normativo constitucional, o seguinte:

- Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique;”



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, designadamente, nos artigos 1.º (“Autonomia regional”), 49.º (“Organização política e administrativa da Região”), 89.º (“Competência regulamentar do Governo Regional”) e 90.º (“Competência executiva do Governo Regional”), procedeu à consagração e desenvolvimento dos princípios constitucionais supra elencados.

Assim, cumpre destacar o disposto nas **alíneas b) e h) do n.º 1 do artigo 90.º** do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), que referem o seguinte:

“Compete ao Governo Regional, no exercício de competências administrativas:

- **Dirigir os serviços e actividades de administração regional autónoma;”** [alínea b)]

- **Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique;”** [alínea h)]

Acresce ainda mencionar os artigos 125.º (“Organização administrativa da Região”), 126.º (“Serviços Regionais”) e 127.º (“Função pública regional”) do EPARAA, os quais estabelecem amplos



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

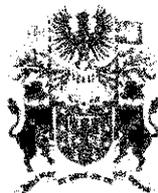
poderes relativamente à organização administrativa e aos recursos humanos da administração regional.

Nestes termos, cumpre referir que a existência de uma Administração Regional Autónoma, com quadros de pessoal por Ilha, significa que compete ao Governo Regional, em exclusivo, a gestão dos respectivos recursos humanos, no estrito cumprimento da legislação vigente e obedecendo a “(...) critérios de economia de meios, de qualificação e de eficiência profissional”, conforme resulta do n.º 1 do artigo 127.º do EPARAA.

- 3.6. O artigo 61.º, sob a epígrafe “Alteração à Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro”, procede à alteração do artigo 7.º (“Princípio da estabilidade orçamental”) da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

A alteração proposta visa, concretamente, inserir, na Lei de Finanças das Regiões Autónomas, a possibilidade de “(...) ser estabelecidos, por lei, limites à prática de actos, pelos órgãos próprios das Regiões Autónomas, que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto ao nível do défice público, designadamente:

- a) O recrutamento de trabalhadores para órgãos e serviços das administrações regionais;
- b) A celebração de contratos de aquisição de serviços de consultadoria e assessoria técnica;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

- c) Valorizações remuneratórias dos trabalhadores em funções públicas e outros servidores públicos do perímetro das administrações regionais.”

Acresce que, nos termos da redacção proposta para o n.º 5, o incumprimento de tais deveres teriam como consequência a retenção de verbas (10% a 20%) relativas às transferências orçamentais do Estado.

Ora, em primeiro lugar, não pode uma lei simples alterar as competências dos órgãos próprios das Regiões Autónomas, uma vez que estas decorrem da Constituição e dos respectivos Estatutos.

A autonomia orçamental das Regiões Autónomas é reconhecida na Constituição da República Portuguesa (CRP) e no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, designadamente, nos artigos 232.º, n.º 1 da CRP (“**Competência da Assembleia Legislativa da Região Autónoma**”) e na alínea c) do artigo 34.º do EPARAA, a qual, em termos genéricos, se traduz na existência de orçamentos próprios aprovados pelas respectivas Assembleias Legislativas.

Em síntese, podemos referir que as Regiões Autónomas são as únicas entidades competentes para dispor das suas receitas, tendo, simultaneamente, o poder de – no quadro dos orçamentos regionais – decidir das suas próprias despesas.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

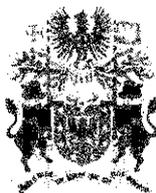
Por outro lado, atendendo a que o artigo 61.º da Proposta [bem como o artigo 38.º, analisado no ponto 3.5 supra] descrevem-se como “medidas de estabilidade orçamental” e visam “assegurar a consolidação orçamental das contas públicas”, cumpre referir que as Regiões Autónomas, sob pena de violação do princípio da solidariedade, não se eximem de contribuir para o esforço nacional que é pedido ao País.

Nestes termos, face à dimensão política, legislativa, orçamental e patrimonial da autonomia regional, é às Regiões Autónomas e não ao Estado que compete decidir o modo concreto de o conseguir, isto é, os termos exactos e a forma concreta de alcançar os objectivos em causa (consolidação orçamental).

3.7. Segundo o n.º 2 do artigo 68.º da Proposta, constitui receita própria da RAA € 8 916 728, destinada à política do emprego e formação profissional.

3.8. No Capítulo IX da Proposta, artigo 97.º, é regulado o financiamento e transferências para as Regiões Autónomas, que estabelece, quanto às transferências orçamentais (cf. artigo 37.º da LFR), um montante de € 277 949 692 para a Região Autónoma dos Açores e quanto ao Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 38.º da FLR), um montante de € 55 589 938.

No Orçamento do Estado para 2011 os montantes foram, respectivamente, de € 291 771 812 e de € 58 354 362, registando-se desta forma uma diminuição total para 2012 de € 16 586 644, para a Região Autónoma dos Açores.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

3.9. Ao abrigo dos princípios da estabilidade financeira e da solidariedade recíproca, no âmbito dos compromissos assumidos com as regiões autónomas, nas transferências decorrentes dos n.ºs 1 e 2 estão incluídas todas as verbas devidas até ao final de 2012, por acertos de transferências decorrentes da aplicação do disposto nos artigos 37.º e 38.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 97.º da Proposta.

3.10 No artigo 99.º da Proposta, sob a epígrafe “Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas”, à semelhança do disposto no artigo 91.º da Proposta de Orçamento para o ano de 2011, estipula-se que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido, com excepção, devidamente autorizada pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças, dos empréstimos e as amortizações destinados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários e à regularização de dívidas vencidas das Regiões Autónomas.

3.11. Nos termos do n.º 3 do artigo 99.º, “o montante de endividamento líquido regional, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), é equivalente à diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo, nomeadamente, os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, em especial o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria”.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

3.12. O artigo 124.º da Proposta estabelece uma nova redacção para o artigo 105.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de Junho, referente a “Taxas nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira”, sobre cigarros fabricados nestas mesmas Regiões.

3.13. Por fim, o artigo 202.º (“Norma interpretativa”) da Proposta ao dispor que “(...) a participação variável de 5% no IRS a favor das autarquias locais das regiões autónomas é deduzida à receita de IRS cobrada na respectiva região autónoma, devendo o Estado proceder directamente à sua entrega às autarquias locais”, **colide com os seguintes preceitos constitucionais e/ou legais:**

- i. A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece na alínea j) do n.º 1 do artigo 227.º que as Regiões Autónomas têm o poder de **“dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas;”**
- ii. O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, “lei de valor reforçado”, na redacção da Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, estabelece no artigo 19.º, n.º 1 que **“A Região dispõe, para as suas despesas, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nela**



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com o princípio da solidariedade nacional, bem como de outras receitas que lhes sejam atribuídas.”

- iii. Acresce que o n.º 2, alínea b), do mesmo artigo refere que **“Constituem, em especial, receitas da Região:**
- **Todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados no seu território, incluindo o imposto do selo, os direitos aduaneiros e demais imposições cobradas pela alfândega, nomeadamente impostos e diferenciais de preços sobre a gasolina e outros derivados do petróleo;”**
- iv. A Lei de Finanças das Regiões Autónomas – Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro – também “lei com valor reforçado”, dispõe no artigo 15.º n.º 1 que **“De harmonia com o disposto na Constituição e nos respectivos Estatutos Político-Administrativos, as Regiões Autónomas têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes, nos termos dos artigos seguintes, bem como a outras receitas que lhes sejam atribuídas por lei.”**
- v. Ainda em sede da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, destaca-se o disposto no artigo 19.º alínea a), que estabelece que **“Constitui receita de cada Região Autónoma o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares:**



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

- Devido por pessoas singulares consideradas fiscalmente residentes em cada Região, independentemente do local em que exerçam a respectiva actividade;”

- vi. Por outro lado, a Constituição da República Portuguesa, respectivamente, no artigo 238.º (“Património e finanças locais”), dispõe no n.º 1, o seguinte:

“As autarquias locais têm património e finanças próprios.”

- vii. Acrescentando o n.º 2 do artigo supra referido o seguinte:

“O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.”

- viii. Por sua vez, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, na redacção da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro), diploma que consagra o preceito constitucional acima referido, dispõe na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º (“Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios”) o seguinte:

“A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objectivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é obtida através das seguintes formas de participação:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

- Uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.”

- ix. Acresce que o artigo 10.º da Lei das Finanças Locais, sob a epígrafe “**Receitas municipais**”, dispõe na alínea d) o seguinte:

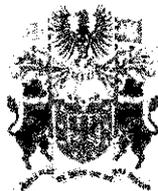
“Constituem receitas dos municípios:

- O produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 19.º e seguintes;”

- x. Por fim, estatui o n.º 1 do artigo 25.º da Lei das Finanças Locais, o qual tem como epígrafe “**Transferências financeiras para os municípios**”, o seguinte:

“São anualmente inscritos no Orçamento do Estado os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º.”

- xi. Assim, atendendo a que o ordenamento jurídico vigente que consagra a atribuição às Regiões das receitas de IRS nelas geradas, não se compreende, nem se pode aceitar que o Orçamento do Estado ouse dispor de receitas da titularidade da*



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Região, atribuindo-as a sujeito jurídico distinto, mesmo que se trate de municípios da Região.

4. As normas vertidas nos artigos 38.º, 61.º e 202.º da presente Proposta de Lei consubstanciam, simultaneamente, uma inconstitucionalidade por violação dos artigos 227.º, n.º 1, alíneas g), j) e o); 232.º, n.º 1 e 238.º da Constituição da República Portuguesa e uma ilegalidade por violação dos normativos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, Lei das Finanças das Regiões Autónomas e Lei das Finanças Locais supra mencionados, pelo que a Comissão de Economia entende que, face ao exposto, **deverão ser eliminados os artigos 38.º, 61.º e 202.º da Proposta de Lei em apreciação.**

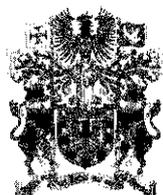
5. Para o artigo 124.º da presente Proposta de Lei, designadamente no que concerne à nova redacção proposta para artigo 105.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo, a Comissão de Economia apresenta a seguinte proposta de alteração:

"Artigo 105º

Taxas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

1 – [...]:

- a) Elemento específico - **€16,50**;
- b) Elemento *ad valorem* - **38%**.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

2 – Os cigarros ficam sujeitos, no mínimo, a 100,5% do imposto que resultar da aplicação da taxa do imposto aos cigarros pertencentes à classe de preços mais vendida do ano a que corresponda a estampilha especial em vigor, aferida por espaço fiscal.”

O Relator

Francisco V. César

O presente relatório foi aprovado, por maioria, com os votos a favor dos Deputados do PS, PSD e CDS/PP e com a abstenção do Deputado do BE, que apresentou uma declaração de voto que se anexa a este relatório.

O Presidente

José de Sousa Rego



Grupo Parlamentar
Bloco de Esquerda
Açores



DECLARAÇÃO DE VOTO

Proposta de Lei Nº 27/XII – Orçamento do Estado para 2012

O Bloco de Esquerda acompanha as recomendações e a proposta de eliminação de artigos constantes deste Relatório e Parecer, porém, na globalidade abstém-se porque há mais aspectos importantes que não foram devidamente referidos, pelo que emite a seguinte **Declaração de Voto**:

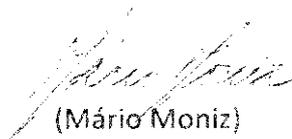
O Bloco de Esquerda Açores dá parecer desfavorável à proposta de Orçamento de Estado para 2012, na generalidade por ele constituir um ataque à economia do País e pretender alargar esse ataque à Região Autónoma dos Açores, em particular.

Também somos desfavoráveis porque este Orçamento incorpora uma política de empobrecimento da maioria dos portugueses e revela uma total desvalorização e desrespeito por quem trabalha.

Finalmente, porque é uma “declaração de guerra” às autonomias e um total desrespeito pela competência das nossas Instituições, democraticamente eleitas.

Horta, 4 de Novembro de 2011

Pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda/Açores



(Mário Moniz)