

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL
COMISSÃO DE ECONOMIA**

**PARECER DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA REGIONAL DOS
AÇORES SOBRE A PROPOSTA DE
LEI N.º 108/VIII RELATIVA À “LEI
DAS FINANÇAS DAS REGIÕES
AUTÓNOMAS”.**

Angra do Heroísmo, 28 de Novembro de 2001

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

A Comissão de Economia, reunida nos termos regimentais, que lhe permitem representar a Assembleia Legislativa Regional dos Açores, discutiu e analisou a proposta de Lei n.º 108/VIII relativa à Lei das Finanças das Regiões Autónomas, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, em ofício datado de 9 de Novembro de 2001, emitiu o seguinte parecer:

Capítulo I

Enquadramento Jurídico

A apreciação da presente proposta Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea i) do artigo 30.º do Estatuto da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 61/98 de 27 de Agosto.

Capítulo II

Apreciação na Generalidade e na Especialidade

A Comissão de Economia resolveu iniciar este parecer detendo-se no capítulo referente ao apoio financeiro do Estado, na concretização do princípio constitucional e estatutário da solidariedade.

Sublinha a Comissão, antes de mais, que a formulação constitucional e estatutária deste dever de solidariedade do Estado para com as suas regiões autónomas não podia ser mais categórica.

Por isto mesmo, a sua simples transcrição, sem quaisquer comentários adicionais, parece-nos oportuna e suficientemente elucidativa.

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Dispõe a Constituição no seu artigo 229.º, sob a epígrafe de cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais:

“Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade”.

Por sua vez, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, no seu artigo 99º, sob a epígrafe solidariedade nacional, estabelece:

“A solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional”.

Mantendo a convicção de que estas disposições, na sua meridiana clareza e categóricas implicações, dispensam comentários, entendemos, porém, oportuno acentuar que a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, nem na versão em vigor, nem em nenhuma das suas propostas de revisão pendentes, assumiu, em letra de forma, a terminologia constitucional, subvertendo mesmo o seu conteúdo, transferindo do Estado para as regiões o fardo da insularidade.

É o que se deduz claramente do número 1 do artigo 5.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, que a proposta de lei em apreciação mantém intocado, e em que se sustenta que o Estado “participa com as autoridades das Regiões Autónomas na tarefa do desenvolvimento económico, na correcção das desigualdades derivadas da insularidade e na convergência económica e social com o restante território nacional e com a União Europeia”.

Apesar desta discrepância formal com o texto constitucional, a Comissão reconhece que, da aplicação da actual Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, resultaram benefícios evidentes para a estabilidade, previsibilidade e melhoria efectiva das relações financeiras entre o

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Estado e a Região Autónoma dos Açores, mesmo que algumas das suas disposições com reflexos financeiros não tenham logrado obter concretização satisfatória nos primeiros três anos da sua vigência. É o caso dos instrumentos de cooperação financeira previstos nos artigos 7.º e 8.º da Lei, referentes, respectivamente, aos projectos de interesse comum e aos protocolos financeiros. O primeiro daqueles instrumentos não conheceu qualquer aplicação e o último só muito recentemente conseguiu a sua primeira concretização, no orçamento suplementar do Estado para o corrente ano.

É tendo em conta o real alcance destas disposições constitucionais e considerando, igualmente, que os chamados projectos de interesse comum da Lei das Finanças das Regiões Autónomas são apenas outra formulação para aquilo que a Constituição designa por dever de o Estado “assegurar o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas”(artigo 229.º) e para aquilo que o Estatuto Político-Administrativo dos Açores classifica de “progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional”(artigo 99.º); é por tudo isto, que mal se percebe a relutância do Governo, na proposta em apreciação, de aceitar a regra sugerida pelo Grupo de Trabalho para a garantia do financiamento dos projectos de interesse comum, da afectação anual pelo Estado de “um valor equivalente a uma percentagem das transferências orçamentais”.

Com esta ou outra formulação, e com o acrescento ou não da disposição suplementar de o remanescente financeiro por utilizar num ano dever transitar para o seguinte, o certo é que não é admissível que este princípio não tenha consagração na revisão em curso.

Tanto mais que a experiência confirma que foi precisamente uma disposição equivalente que contribuiu decisivamente para o relativo êxito do Fundo de Coesão.

É por idêntica razão que não é compreensível que, no número 3 do artigo 33.º da presente proposta, só se preveja limite máximo de transferências para o Fundo de

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Coesão até 2003. E menos ainda se aceita que este limite máximo, precisamente porque é máximo, apenas alcance 37,5% das transferências orçamentais.

Exactamente porque a revisão da Lei é alargada para o ano seguinte ao acordado pelo Grupo de Trabalho, também o limite máximo deverá ser ampliado em equivalente proporção, nunca podendo quedar-se aquém dos 40%, como seu valor final.

Pelo que respeita ao Programa de Realojamento previsto no artigo 34.º da presente proposta, a redacção que lhe foi dada é duplamente lamentável, porque também duplamente adultera o sentido útil que orientou a sua criação.

Em primeiro lugar, porque não se trata de o Governo Regional intervir “em substituição dos municípios”, mas por exigências da dimensão regional dessas situações que reclamam “um programa especial de realojamento de populações residentes em barracas e outras situações similares, designadamente as resultantes de catástrofes naturais”.

Como resulta evidente, nestes casos o Governo Regional só intervém em nome próprio e no exercício de competências exclusivas.

Em segundo lugar, a eliminação da afirmação do princípio de que a criação deste programa especial não prejudica a possibilidade de os municípios açorianos se poderem continuar a candidatar aos programas actualmente existentes não abona em nada uma lei que se pretende clarificadora.

Em resumo, a Comissão é de parecer que o conteúdo desta disposição só se manterá válido se a sua forma for alterada em consonância com as observações atrás enunciadas. A Comissão entende acrescentar uma observação de ponderação, em relação à eliminação pura e simples da fórmula constante do n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 13/98 e baseada no investimento público nacional (PIDDAC Total).

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Embora não parecendo derivarem desta supressão quaisquer prejuízos imediatos para a Região ou num previsível futuro mais ou menos próximo, é manifesto que, para os Açores, ela se revestia de significado especial.

Com efeito, esta fórmula continha, pela primeira vez em disposição legal, a majoração adequada às características da sua insularidade distante, especialmente agravada pela dispersão em nove ilhas.

A perda desta referência explícita pode significar, a prazo, a ocultação, de novo, desta dimensão efectiva da insularidade arquipelágica e atlântica dos Açores.

Perdê-la, agora, poderá vir a implicar a necessidade de voltar a reconquistá-la no futuro. Em matéria de co-responsabilização das Regiões Autónomas no seu endividamento e aos limites deste, constantes dos artigos 22.º e 26.º da Proposta, esta Comissão entende oportuno relevar uma observação de elementar lógica. Ou bem que as Regiões Autónomas assumem as responsabilidades, na parte “que lhes seja imputável em eventuais responsabilidades financeiras” decididas pelas suas Assembleias Legislativas Regionais, como resulta da alínea d) do artigo 30.º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores, e que, eventualmente, desrespeitem as “metas de estabilidade definidas pelo Estado português no quadro dos compromissos nacionais perante a União Europeia” (n.º 1 do artigo 22.º da proposta); ou então, bem que transferem esta responsabilidade para a Assembleia da República que definirá “anualmente na lei do Orçamento do Estado, os critérios respeitantes à consolidação das finanças públicas e ao limite máximo do endividamento líquido regional para cada ano” (n.º 2 do mesmo artigo). Ou bem que o limite ao endividamento das regiões é regulado pelos critérios estabelecidos no número 1 do artigo 26.º da proposta; ou bem que permanece pendente da decisão discricionária e sem subordinação a quaisquer parâmetros legais ou de mero consenso com os órgãos de governo próprio das regiões, decidida, casuisticamente pela Assembleia da República.

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Em conclusão, a solução contida na proposta, além de ferida de inconstitucionalidade e ilegalidade, como a da actual versão da Lei em vigor, está mortalmente ferida de contradição na sua própria formulação. Impõe-se, assim, no parecer desta Comissão, ou o retorno à solução estatutária ou a subordinação da Assembleia da República a critérios abstractos e gerais similares aos constantes do n.º 1 do artigo 26.º da presente proposta de lei ou a soluções concretas antecipadamente fixadas na Lei das Finanças Regionais para o prazo da sua vigência.

Estas observações críticas, centradas nas soluções propostas para as matérias de financiamento e empréstimos, nucleares numa lei de finanças para as regiões autónomas, não significa, por um lado, que a Comissão tenha ignorado outros aspectos de melhoria técnica da lei, igualmente relevantes, ou que não reconheça aperfeiçoamentos importantes na lei acolhidos na presente proposta, com são exemplos, entre outros, os constantes do n.º 4 do artigo 5.º, no artigo 8.º e 9.º, e nos artigos 40.º e 42.º.

Em síntese, a Comissão de Economia e me no em representação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores é de parecer que as obrigações assumidas por Portugal junto da União Europeia não podem obstaculizar a introdução de melhorias técnicas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas, que recolham o resultado da experiência da sua vigência e a aproximação do Estado ao cumprimento das suas obrigações constitucionais de solidariedade em matéria de apoio financeiro às Regiões Autónomas e, em simultâneo, a manutenção dos actuais critérios casuísticos à limitação do endividamento regional.

A opção caberá à República. Não pode é ser adiada, com base em formulações claramente insatisfatórias e insuficientes, como algumas das constantes da proposta de Lei em apreço assinaladas no presente parecer.

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL
COMISSÃO DE ECONOMIA

Angra do Heroísmo, 28 de Novembro de 2001

A Relatora

Andreia Costa

Andreia Cardoso da Costa

O Presidente

Dionísio Sousa

Dionísio de Sousa