

As finanças das Regiões autónomas numa perspectiva jurídica (aproximação ao Direito Financeiro Regional)

Joaquim Freitas da Rocha

0. No presente trabalho, de índole marcadamente expositiva, pretende-se apresentar de um modo compreensível os alicerces jurídico-normativos essenciais do edifício financeiro regional português, entendido este como um subsector financeiro próprio e distinto do estadual, respeitante às Regiões autónomas. Procura-se, por um lado, identificar um acervo normativo autónomo, o qual se poderá designar por “Direito financeiro regional” — composto por normas de proveniência e natureza bastante diversificada (Constituição, leis, regulamentos, etc.) — e, por outro lado, colocar em evidência algumas dimensões básicas das finanças das Regiões autónomas, quais sejam as relacionadas com os princípios essenciais que as enformam, o respectivo orçamento e as suas principais fontes de financiamento (receitas)¹.

Como se terá ocasião de constatar, “autonomia”, “solidariedade” e “adaptação” constituem as palavras-chave que estarão subjacentes e orientarão todo o discurso, além de constituírem o substrato material que enformará todas as soluções jurídicas nesta matéria.

1. A par do Direito financeiro estadual e do Direito financeiro local², é possível identificar um “Direito financeiro regional”. Este último é constituído pelo conjunto de normas jurídicas que disciplinam a actividade financeira regional, sendo que a sua correcta compreensão implica abordar dois segmentos de indagação separados: (i) o que se deve entender por actividade financeira regional por um lado e (ii) que normas jurídicas são essas por outro.

1.1. No que diz respeito ao primeiro desses segmentos, não se torna difícil compreender que a actividade financeira pública não se reduz à actuação do Estado propriamente dito, mas conta também com o desempenho de entes infraestaduais, como as Autarquias locais e — com particular interesse no âmbito deste trabalho — as Regiões autónomas. De resto, uma simples leitura dos respectivos Estatutos político-administrativos³ permite reforçar esta evidência, na medida em que se fixa em ambos como objectivos dos órgãos regionais no domínio da actuação económica, a promoção do desenvolvimento económico e social da Região e do bem-estar e qualidade de vida das populações, bem assim como a “satisfação das necessidades colectivas regionais”⁴. Significa tal que também as Regiões autónomas levam à prática múltiplos actos destinados à satisfação de necessidades colectivas, como por

¹ Como se compreenderá, num trabalho desta natureza e dimensões, nem será possível abordar todas as questões relevantes, nem as que são abordadas o poderão ser com a profundidade eventualmente desejáveis, pelo que desde já se salienta a natureza introdutória, expositiva e por vezes perfunctória do discurso utilizado, sem prejuízo, naturalmente, das preocupações de natureza sistemática e dos requisitos de cientificidade, sempre presentes. Neste seguimento, não serão consideradas autonomamente as questões atinentes à teoria da despesa pública, nem ao controlo financeiro da actuação dos órgãos regionais, entre outras.

² A respeito deste, cfr. o nosso “Direito Financeiro Local (Finanças Locais)”, CEJUR, Braga, 2009.

³ Nos desenvolvimentos subsequentes, as menções aos Estatutos político-administrativos das Regiões autónomas dos Açores (abreviadamente, EAç) e da Madeira (EMad) terão por referência, respectivamente, as versões resultantes das Leis 2/2009 e 12/2000.

⁴ Cfr. art.º s 3.º do EAç e 69.º e 106.º do EMad.

exemplo, a realização de despesas nas áreas da saúde, do transporte de pessoas e bens, do lazer, da educação, do fornecimento de bens essenciais como água, luz ou gás, etc., e à captação de receitas com a finalidade de as suprir (impostos, taxas, empréstimos, etc.). Ora, como se sabe, esta actividade de captação de receitas públicas com a finalidade de efectuar despesas destinadas à satisfação de necessidades colectivas denomina-se "actividade financeira", e quando tem por referência os órgãos das regiões autónomas pode ser qualificada de "regional".

1.2. Como se compreende, essa actividade, a exemplo de qualquer outra actividade pública, deve ser juridicamente enquadrada e deve ser balizada por normas jurídicas (princípios e regras). Essas normas têm natureza e força jurídica diversa, podendo estar presentes na Constituição, constar de leis reforçadas, de leis ordinárias não reforçadas ou até de regulamentos, mas, em todo o caso, servem de moldura disciplinadora das concretas actuações dos órgãos regionais, permitindo aferir se estas são válidas ou inválidas, legais ou ilegais, e acarretando a intervenção dos órgãos de controlo (como os superiores hierárquicos ou os Tribunais) e determinando a sua anulação, declaração de nulidade ou revogação, ou a aplicação de sanções de vários tipos. Como já se assinalou, a esse conjunto de normas jurídicas pode reservar-se a designação de "Direito financeiro regional".

Em rigor, este Direito financeiro regional pode ser entendido em dois sentidos diversos:

- em primeiro lugar, num sentido amplo, abarcando as normas emanadas por órgãos de produção normativa nacionais (Assembleia da república, Governo) e as normas emanadas por órgãos de produção normativa regionais (Assembleias legislativas regionais, Governos regionais) que têm por referência a actividade financeira regional;
- em segundo lugar, num sentido restrito que tenha em consideração apenas as normas emanadas por órgãos de produção regionais.

Pela nossa parte, e no decurso deste trabalho, adoptaremos a noção ampla, abarcando no discurso, por conseguinte, todas as normas que tenham por referência a actividade financeira regional, independentemente da respectiva proveniência orgânica⁵.

1.2.1. Sendo o Direito financeiro regional um aglomerado normativo que abarca em si normas jurídicas de proveniência e natureza diversificada, a análise não pode deixar de começar por ser feita tendo por referência a própria Constituição (CRP), onde avulta, com particular interesse neste domínio, o estatuto de autonomia política regional. Prescreve a este respeito o legislador constituinte que "os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio" fundamentando-se este regime nas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares⁶. Entende-se, que a

⁵ Naturalmente que, além das normas internas, também as normas de Direito internacional e de Direito europeu deverão ser consideradas. Pense-se, por exemplo, nas normas do Tratado da União europeia relativas à proibição de défices excessivos (art.º 104.º do TCE) que desempenham uma importância incontornável no contexto das finanças públicas em geral e também das finanças regionais. Todavia, a natureza sucinta e expositiva deste trabalho não nos permite uma referência apartada e individualizada a tais núcleos. Para maiores desenvolvimentos, cfr. o nosso trabalho referido supra, na nota de rodapé 2, pp. 73 e ss.

⁶ Assim, art.º s 6.º, n.º 2 e 225.º, n.º 1 da CRP.

autonomia insular é o reflexo de uma verdadeira imposição constitucional (uma “*garantia institucional*”), não podendo o legislador ordinário afectar o seu núcleo essencial, e as prerrogativas que essa autonomia comporta são várias, desde o já referido poder estatutário (susceptibilidade de dispor de estatutos político-administrativos próprios e de iniciativa estatutária ⁷), até poderes legislativos, passando por poderes administrativos (regulamentar, de tutela e de superintendência) e poderes de participação na negociação de convenções internacionais e nos procedimentos de decisão da União Europeia. Note-se que se fala de um estatuto de autonomia — que, necessariamente, compreende limitações — e não de *independência* e, do ponto de vista jurídico-normativo, estamos em presença de um único ordenamento: o ordenamento português.

1.2.2. Além da Constituição, merecem igualmente referência destacada, do ponto de vista normativo, os Estatutos das Regiões autónomas. Em rigor, deve utilizar-se a expressão “leis estatutárias” para pretender significar os actos legislativos emanados pelo órgão legiferante primário mediante os quais se aprovam os estatutos político-administrativos das Regiões autónomas. Trata-se de verdadeiras leis nacionais que materializam uma moldura sub-constitucional que enforma e parametriza a actividade política e jurídica dos órgãos próprios das Regiões autónomas e contribui para a definição e densificação das estruturas organizatórias regionais. São portadores de um valor jurídico supra-legal, consubstanciando um escalão normativo especial e uma verdadeira categoria normativa hierarquicamente superior, pois todas as outras leis, regionais ou nacionais, lhe estão subordinadas (ainda que estas últimas sejam leis com valor reforçado), e, conseqüentemente, qualquer outra norma que as contrarie poderá ser objecto de controlo de legalidade por parte do Tribunal Constitucional e declarada ilegal com força obrigatória geral ⁸. É importante salientar que os “Estatutos” — expressão que continuaremos a utilizar por comodidade discursiva e expositiva — não são nem normas constitucionais (não existe uma “Constituição” própria para as Regiões autónomas, nem estas são dotadas, face à CRP, de poder constituinte, e por isso não são entes federados mas um ente territorialmente descentralizado, titular de prerrogativas políticas), nem normas regionais (pois são aprovados pela AR), e as Regiões não dispõem de uma real autonomia estatutária, mas tão somente de uma reserva de iniciativa, já que cabendo às Assembleias legislativas regionais a iniciativa estatutária, a discussão, votação e aprovação dos projectos são efectuadas pela Assembleia da república ⁹. No âmbito dos mesmos, como veremos, as normas sobre questões de natureza financeira assumem uma importância crucial e desempenham um papel conformador assinalável.

1.2.3. Seguidamente, cumpre fazer referência às normas legislativas, havendo a distinguir as normas de âmbito territorial nacional e normas de âmbito territorial regional. No que diz particularmente respeito a estas últimas, importa ter presente que a CRP acolhe indubitavelmente a existência de poderes legislativos por parte dos órgãos próprios das Regiões autónomas (Assembleias legislativas regionais) e configura os respectivos actos (decretos legislativos regionais) como um “sector de especialidade, regional, enformado pelo princípio da territorialidade”. Trata-se de

⁷ Cfr. art.º 226.º, n.º 1 da CRP.

⁸ A respeito, cfr. o nosso “Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos - Esboço de uma Teoria Analítica da Ordenação Normativa”, Coimbra editora, Coimbra, 2008.

⁹ Cfr. art.º s 161.º, alínea b) e 226.º, n.º 1 da CRP.

actos que têm por objecto a disciplina de matérias não reservadas à Assembleia da república e de interesse específico para a Região e que se sobrepõem à legislação estadual ordinária¹⁰. Ainda assim, não se pode afirmar com rigor que se institua por esta via um subsistema autónomo ou um ordenamento distinto do ordenamento estadual.

Já as leis nacionais (leis e decretos-lei) apresentam um âmbito geográfico de aplicação indistinto — apesar de algumas, como a lei das finanças regionais (LFReg¹¹) terem por referência as Regiões —, valendo à partida com a mesma eficácia jurídica em todo o território. Pode suceder, contudo, que razões de particular relevância justifiquem a adaptação da sua disciplina aos condicionalismos próprios de uma ou de ambas as Regiões, criando-se por esta via regimes de adaptação em distintas matérias (como os que se prescrevem, por exemplo, nos diversos códigos fiscais com a consagração de taxas especiais de imposto aplicáveis nas Regiões autónomas). Como já referimos em outra sede¹², a CRP não acolhe actualmente o princípio hierárquico da supremacia do Direito estadual sobre o local (ou o princípio inverso), valendo agora uma regra de paridade entre ambos, que tem como consequência a preferência aplicativa do Direito regional válido.

1.2.4. Deve ainda ser feita menção às normas de natureza regulamentar, as quais também podem apresentar um âmbito geográfico extensível a todo o território (por exemplo, decretos regulamentares, regulamentos do Governo) ou um âmbito geográfico restrito ao território regional. Neste sentido, pode falar-se em regulamentos regionais, que podem ser emanados pelo Governo regional (decretos regulamentares regionais), pelas Autarquias locais ou por outros órgãos da Administração pública regional.

2. Após a identificação genérica e sumária das estruturas normativas regionais, procurar-se-á de seguida incidir a atenção analítica sobre o conteúdo do Direito financeiro regional, em especial sobre três princípios jurídicos fundamentais que não podem aqui deixar de ser considerados: autonomia, solidariedade e subsidiariedade.

2.1. No seguimento da consagração constitucional de um especial estatuto de autonomia, pode afirmar-se que o mais significativo princípio de Direito financeiro regional, até porque constitui uma das bases sobre a qual assentam todos os restantes, é o princípio da **autonomia financeira** das Regiões. Na realidade, de nada adiantaria consagrar um estatuto especial a estas se o mesmo não fosse acompanhado dos meios jurídicos e materiais adequados à sua efectivação, particularmente em matéria de dinheiros públicos, procurando-se garantir aos órgãos de governo próprio da Região os meios necessários à prossecução das suas atribuições¹³. A “autonomia”, no sentido que aqui nos interessa, não pode ser entendida como sinónimo de independência, embora signifique o reconhecimento constitucional e legal de um conjunto bastante alargado de poderes jurídicos. Todavia, estes são sempre exercidos de um modo

¹⁰ Cfr. art.º 228.º, n.º 1 e 2 da CRP. Em matéria financeira pública, pode-se salientar, por exemplo, o Decreto Legislativo Regional 2/2009/M, que prevê o regime de incentivos fiscais aos lucros reinvestidos na Região Autónoma da Madeira.

¹¹ A LFReg é, indubitavelmente, uma lei orgânica — não se podendo, evidentemente, considerar nem uma lei constitucional nem uma lei estatutária —, sendo, por isso, dotada de valor reforçado e parametrizando os outros actos legislativos do mesmo escalão não reforçados. Cfr. art.ºs 166.º, n.º 2; 164.º, alínea t) e 112.º, n.º 3 da CRP.

¹² Cfr., uma vez mais, o nosso “Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos...”, cit..

¹³ Cfr. art.º s 18.º, n.º 2 do EAç e 105.º, n.º 2 do EMad.

vinculado e heteronomamente limitado, como a seguir se referirá. Por agora, importa identificar esses poderes que as Regiões autónomas podem titular, ainda que esta identificação se faça de um modo necessariamente sumário e tópico:

- em primeiro lugar, a susceptibilidade de serem titulares de património próprio, quer sob a forma de bens imóveis (edifícios, terrenos, etc.), quer sob a forma de bens móveis (v.g., acções, direitos de crédito, direitos de propriedade intelectual ou industrial) – **autonomia patrimonial**;
- em segundo lugar, a possibilidade de poderem aprovar, por via da sua Assembleia legislativa regional e mediante proposta do respectivo Governo regional, o seu próprio orçamento, bem assim como assegurar a sua execução – **autonomia orçamental**;
- em terceiro lugar, as prerrogativas de criar, disciplinar, liquidar e cobrar tributos (taxas, certos impostos e contribuições especiais) – **autonomia tributária**;
- em quarto lugar, a possibilidade de recorrerem ao crédito, particularmente sob a forma de contracção de empréstimos – **autonomia creditícia**; e
- por último, a faculdade de poder gerir as suas próprias receitas e despesas sem dependência de autorizações exteriores e superiores – **autonomia de tesouraria**.

Como se disse, estes poderes jurídicos são reconhecidos pela própria Constituição e integram o estatuto jurídico-constitucional da autonomia insular, mas são poderes limitados e não podem ser interpretados de tal modo que se tomem como sinónimos de independência financeira, algo que as Regiões autónomas não possuem. No quadro dessas limitações, ganha particular relevo desde logo o princípio da legalidade (*lato sensu*), nos termos do qual a autonomia financeira das Regiões Autónomas exerce-se no quadro da Constituição, dos respectivos Estatutos Político-Administrativos, da LFRReg e demais legislação complementar¹⁴, pelo que não será de considerar inválida toda e qualquer limitação daquela autonomia, devendo-se, caso a caso, proceder a uma tarefa de ponderação e harmonização entre os diversos bens jurídicos eventualmente conflituantes (autonomia regional, estabilidade das finanças públicas, solidariedade fiscal, igualdade, segurança jurídica, etc.).

2.2. Próximo do princípio da autonomia financeira — podendo até ser interpretado, em certa medida, como uma limitação do mesmo —, encontra-se o princípio da solidariedade financeira nos termos do qual todos os níveis, patamares ou degraus (*Stufen*) de decisão política — Estado, Regiões e Autarquias — devem ser **reciprocamente colaborantes** na prossecução do bem comum, repartindo, na medida do possível, receitas e despesas e procurando auxiliar os financeiramente menos capazes (isto é, titulares de menores recursos disponíveis). O bem comum aqui em causa é, em primeira linha, o equilibrado e harmonioso desenvolvimento do País — devendo-se “assegurar um nível adequado de serviços públicos e de actividades privadas, sem sacrificios desigualitários” — e o cumprimento dos objectivos de política económica a que o Estado Português esteja vinculado por força de tratados ou acordos internacionais (nomeadamente os que decorrem de políticas da União Europeia)¹⁵. Por aqui se vê que a ideia de solidariedade é uma decorrência do próprio princípio do Estado unitário, significativo da ideia de que o Estado é apenas um e existe uma única ordem constitucional que se quer proporcionada e coerente.

¹⁴ Assim, art.º 4.º da LFRReg. Cfr., ainda, art.º s 1.º, n.º 2 e 18.º, n.º 1 do EAç e 5.º, n.º 1 e 105.º, n.º 1 do EMad.

¹⁵ Cfr. art.º 7.º, n.º s 1 e 2 da LFRReg.

No que especificamente concerne ao domínio das finanças públicas regionais, a *Finanzausgleich* significa, em primeiro lugar, que as Regiões autónomas devem ser beneficiárias de medidas que visem “promover a eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiféricidade e a realização da convergência económica (...) com o restante território nacional e com a União Europeia”, o que é conseguido através do estabelecimento por via da lei (v.g., orçamento do Estado) de esquemas redistributivos ou perequativos sob a forma de **transferências** ¹⁶. Como já tivemos ocasião de escrever em outros locais ¹⁷, a perequação consiste numa uma correcção do sistema inicial de divisão de recursos financeiros entre entes públicos, mediante a redistribuição dos meios em função inversa à respectiva capacidade financeira, e, de um modo mais específico, determina-se que as Regiões têm direito a ser compensadas financeiramente pelos custos inerentes aos factores de desigualdade — como a insularidade, a reduzida dimensão e o relevo das ilhas, o clima e a dependência económica em relação a um pequeno número de produtos —, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, energia educação, cultura, segurança social e saúde ¹⁸.

Mas não apenas.

O princípio da solidariedade é, como referimos, um princípio de amplitude **recíproca**, o que significa que dele também resultam vinculações para as Regiões (apesar de o Estatutos, no seu articulado, se referirem quase exclusivamente às obrigações do Estado ¹⁹). Em particular deve-se salientar a ideia de que elas próprias também devem colaborar com o Estado, com a outra Região e com as Autarquias — mesmo as que não se encontram no seu âmbito geográfico — quer na prossecução dos objectivos de equilíbrio e estabilidade orçamental (evitando gastos excessivos), quer em situações de necessidade financeira, nomeadamente as decorrentes de catástrofes naturais. As palavras do Tribunal constitucional são, neste contexto, expressivas e merecem acolhimento ²⁰:

“O princípio (...) da solidariedade nacional, não pode ser perspectivado por forma a dele se extrair uma só direcionalidade, qual seja a da solidariedade representar unicamente a imposição de obrigações do Estado para com as Regiões Autónomas, pois que, sendo uma das tarefas fundamentais do Estado a de promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, inter alia, o carácter ultraperiférico dos Açores e da Madeira [cfr. alínea g) do artigo 9º da Constituição], visando a autonomia das Regiões, a par da participação democrática dos cidadãos, do desenvolvimento económico-social e da promoção e defesa dos interesses regionais, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade de todos os portugueses (nº 2 do artigo 225º), torna-se inequívoco que, neste ponto, não poderão deixar de ser ponderados também os interesses das populações do território nacional no seu todo,

¹⁶ Cfr. art.º 7.º, n.º s 3, 5 e 7 da LFReg.

¹⁷ Cfr. os nossos “A caminho de um federalismo fiscal? Contributo para um estudo das relações financeiras e tributárias entre sujeitos públicos nos ordenamentos compostos” in Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho, Almedina, Coimbra, 2003 e “Da perequação financeira em referência aos entes locais - (Contornos de um enquadramento jurídico-normativo)”, in 30 anos de poder local na constituição da república portuguesa - ciclo de conferências, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

¹⁸ Cfr., art.º s 12.º e 13.º do EAç e 103.º, n.º 1 e 104.º do EMad.

¹⁹ Cfr., todavia, art.º 11.º do EAç.

²⁰ V. acórdão do TC n.º 11/2007.

consequentemente aqui se incluindo as próprias populações do território historicamente definido no continente europeu”.

Importa ainda referir que este princípio da solidariedade não é uma mera fórmula proclamatória ou de pendor exclusivamente político, mas encerra uma inquestionável natureza jurídico-normativa, consubstanciada no estabelecimento de verdadeiras obrigações jurídicas cujo incumprimento gera ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante os casos.

2.3. Também o princípio da subsidiariedade merece uma referência apartada. Trata-se de um princípio formalmente constitucional (art.º 6.º da CRP) que apela a um critério de eficiência das actuações, confrontando o modo como a mesma função é prosseguida pelo Estado e pelas Regiões, e concluindo que nos casos em que a mesma seja prosseguida com um maior grau de eficácia por estas últimas, deve-se-lhes reconhecer a sua titularidade ou, no mínimo, o seu exercício. Naturalmente que esta ideia não se aplica aos domínios e às atribuições exclusivas do Estado (defesa, justiça, diplomacia, etc.), sob pena de violação de outras dimensões constitucionais importantes, mas fora tais reservas, é de defender que as actuações financeiras (principalmente, os actos relacionados com a realização de despesas locais) se deve fazer preferencialmente pelo nível da administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir. Apenas assim não será se “os objectivos concretos da acção em causa não possam ser suficientemente realizados senão pelo nível da administração superior”²¹.

3. A autonomia financeira das regiões compreende, já se referiu, a autonomia orçamental²². O orçamento, como se sabe, é um documento no qual está incorporada a previsão anual das receitas e despesas, cabendo a sua aprovação à Assembleia legislativa regional, mediante proposta do Governo regional respectivo²³.

Sem prejuízo de algumas especificidades que não podem aqui ser trazidas ao discurso e à análise, esse orçamento deve obedecer às regras gerais de enquadramento orçamental, válidas também para o orçamento do Estado, como as regras da publicidade (o documento orçamental deve ser publicitado no jornal oficial), anualidade (o orçamento é anual, coincidindo, em princípio, o ano financeiro com o ano civil), unidade (existe apenas um só orçamento para cada Região), universalidade (esse orçamento deve conter a previsão de todas as receitas e todas as despesas, não sendo de admitir fenómenos de *desorçamentação*), especificação (as receitas e as despesas devem estar previstas de um modo claro, discriminado e individualizado), não compensação (as mesmas devem constar dos seus valores brutos, sem quaisquer deduções), não consignação (determinadas receitas não devem estar adstritas à cobertura de determinadas despesas) e equilíbrio (as receitas devem ser, no mínimo, suficientes para cobrir todas as despesas)²⁴. Aliás, a respeito desta última exigência, pode-se mesmo dizer que se erige o princípio da estabilidade orçamental à categoria de princípio estruturante do sistema financeiro regional, exigindo-se “no médio prazo, uma situação próxima do equilíbrio orçamental e, em cada ano económico, a fixação no Orçamento do Estado dos limites máximos de endividamento líquido regional

²¹ Cfr. art.º s 10.º do EAç e 11.º do EMad.

²² V. art.º 227.º, n.º 1, alínea p) da CRP.

²³ Cfr. art.º s 34.º, alínea c) e 88.º, alínea i) do EAç e 69.º, alínea n), 109.º, n.º 1 e 232.º, n.º 1 do EMad.

²⁴ Cfr. art.º s 4.º e ss. da L 91/2001 (Lei de enquadramento orçamental), aqui aplicáveis *ex vi* art.º 2.º, n.º 5 da mesma.

(...)”. Além disso, impõe-se às Regiões um número alargado de *obrigações declarativas* no quadro do procedimento por défices excessivos, sob pena de retenção de parte do duodécimo das transferências orçamentais do Estado²⁵.

De resto, o orçamento, depois de aprovado pela Assembleia respectiva, será executado pelo correspondente Governo regional²⁶, também de acordo com as regras que se prescrevem para o orçamento estadual, a saber: legalidade /tipicidade, boa-gestão e segregação funcional.

4. Centrando agora a atenção no domínio dos meios de financiamento ou receitas, as Regiões autónomas assentam grande parte da sua autonomia na arrecadação, directa ou indirecta, de tributos. Neste particular — receitas de natureza coactiva e finalidades financeiras (impostos, taxas e contribuições) —, a CRP determina que as Regiões autónomas, além de poderem “adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais”, são titulares das prerrogativas de exercer “poder tributário próprio”, e dispor “das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas”²⁷. Analisemos separadamente cada um destes núcleos, indagando por um lado quais as competências que se integram naquele poder (4.1.) e, por outro lado, quais as receitas fiscais (e tributárias) que elas podem dispor (4.2.).

4.1. As competências regionais autonómicas, neste e em outros domínios, são competências por atribuição e limitadas, o que significa que apenas lhe são reconhecidas as competências que o poder constituinte confere ao poder regional e nenhuma outras — não devendo aceitar-se a ideia de competências inatas ou por natureza — e que tais competências devem ser exercidas com observância pelas dimensões essenciais dos princípios da *Constituição tributária lato sensu*. Entre estes contam-se, evidentemente, os princípios da legalidade e da igualdade, além dos princípios constantes da legislação reforçada existente sobre a matéria, tais como os da solidariedade e da coerência entre o sistema fiscal nacional e os sistemas fiscais regionais, e os da flexibilidade, da suficiência e da eficiência funcional destes últimos²⁸.

Sob o ponto de vista da tipologia, a própria LFRég (art.º 46.º) prescreve um sistema dual, de acordo com o qual os órgãos regionais têm competências tributárias de natureza normativa- legislativa (criação de normas jurídicas com valor legal) e competências tributárias de natureza administrativa (criação de normas regulamentares e aplicação de normas jurídicas aos casos em concreto por via de actos administrativos). Trata-se de uma classificação que, em rigor, parece confundir dimensões jurídicas básicas na medida em que a competência para a emanção de regulamentos, em rigor, deve ser considerada uma competência normadora (embora não primária) mas que, por comodidade expositiva, manteremos.

Analisemo-las separadamente.

4.1.1. A competência legislativa regional em matéria fiscal é exercida pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, mediante decreto legislativo regional, e compreende dois núcleos distintos: em primeiro lugar, os poderes de criar e disciplinar impostos vigentes apenas nas Regiões Autónomas respectivas, definindo

²⁵ Cfr. art.º s 6.º, 12.º e 13.º da LFRég.

²⁶ Cfr. art.º s 90.º, n.º 1, alínea c) do EAç e 69.º, alínea p) do EMad.

²⁷ Cfr. art.º 227.º, n.º 1, alíneas i) e j) da CRP. Cfr., ainda, art.º s 20.º, n.º 1 do EAç e 107.º, n.º s 1 e 2 do EMad.

²⁸ Cfr. art.º 45.º da LFRég.

os respectivos *elementos estruturantes*, e, em segundo lugar, o poder de adaptar os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais ²⁹.

No âmbito do primeiro domínio, determina-se que as Assembleias Legislativas regionais podem criar impostos e contribuições especiais (de melhoria e de maior despesa) — bem assim como adicionais — vigentes apenas na respectiva Região Autónoma, desde que os mesmos ³⁰:

- (i) observem os princípios consagrados na lei das finanças regionais;
- (ii) não incidam sobre matéria objecto da incidência prevista para qualquer dos impostos de âmbito nacional; e
- (iii) da sua aplicação não resultem entraves à troca de bens e serviços entre os diferentes pontos do território nacional.

Importa salientar que não deixa de estar implícito um princípio de prevalência da fiscalidade nacional sobre a fiscalidade regional, até porque os impostos criados nos termos acima referidos pelas Regiões Autónomas caducam no caso de serem posteriormente criados outros semelhantes de âmbito nacional ³¹.

Já no que toca ao segundo núcleo (adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais), prevêem-se abstractamente os seguintes poderes por parte das Assembleias legislativas regionais ³²:

- diminuir as taxas de IRS, de IRC e de IVA e dos impostos especiais de consumo, embora em relação aos três primeiros se estabeleça um limite máximo de 30% na diminuição;
- determinar a aplicação nas Regiões Autónomas das taxas reduzidas do IRC definida em legislação nacional;
- conceder deduções à colecta relativa aos lucros comerciais, industriais e agrícolas reinvestidos pelos sujeitos passivos; e
- autorizar os Governos Regionais a conceder benefícios fiscais temporários e condicionados, relativos a impostos de âmbito nacional e regional, em regime contratual, aplicáveis a projectos de investimentos significativos.

4.1.2. No concernente às competências administrativas regionais, em matéria fiscal, a exercer pelos governos e administrações regionais respectivas, estas compreendem três realidades ³³:

- a susceptibilidade de as Regiões serem sujeitos activos dos impostos nelas cobrados;
- o direito à entrega, pelo Estado, das receitas fiscais que devam pertencer-lhes;
- o poder de fixar o quantitativo das taxas e preços.

4.2. No que diz respeito à identificação das receitas tributárias que podem ser tituladas pelas Regiões autónomas, vale um *princípio de afectação*, de acordo com o qual cada uma destas dispõe dos proventos dos tributos nela cobrados ou gerados ³⁴.

²⁹ Cfr. art.º 46.º, n.º 2 da LReg; 50.º, n.º 2, alíneas a) e b) do EAç e 135.º, n.º 2, alíneas a) e b) do EMad.

³⁰ Cfr. art.º s 47.º, n.º s 1 e 3 e 48.º da LReg e 50.º do EAç. No que particularmente respeita aos adicionais, determina este último preceito que os mesmos podem ir até ao limite de 10% sobre a colecta dos impostos em vigor na Região. V., ainda, art.º 137.º do EMad.

³¹ Assim, art.º 47.º, n.º 2 da LReg.

³² Cfr. os vários números do art.º 49.º da LReg; art.º 50.º, n.º 2 do EAç e 138.º do EMad.

³³ Cfr. art.º 51.º, n.º 1 da LReg e 140.º do EMad.

³⁴ Cfr. art.º 19.º, n.º 1 do EAç. e 108.º, alínea b) do EMad.

Para estes efeitos, adopta-se a noção de tributo constante da LGT, a qual, em termos minimamente rigorosos, engloba os impostos, as taxas e as contribuições especiais ³⁵.

4.2.1. A este propósito, importa salientar que muitas vezes estamos em presença de impostos nacionais cujo produto da receita pode reverter, em determinadas circunstâncias, para as Regiões autónomas, referindo por exemplo o art.º 11.º do EMad que — em referência à Madeira, naturalmente — têm direito à “entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas a impostos sobre mercadorias destinadas à Região e às receitas dos impostos que devam pertencer-lhe, de harmonia com o lugar de ocorrência do facto gerador dos respectivos impostos, e outras que lhe sejam atribuídas por lei” ³⁶.

A entrega pelo Governo da República às Regiões Autónomas das receitas fiscais que lhes competem processa-se até ao 15.º dia do mês subsequente ao da sua cobrança e no caso de não ser possível apurar com rigor a parte da receita fiscal de qualquer imposto, o montante provisoriamente transferido é equivalente à receita líquida no mês homólogo do ano anterior multiplicada pela taxa de crescimento da receita do respectivo imposto prevista no Orçamento do Estado para o ano em curso ³⁷.

4.2.2. Quanto aos impostos estruturantes do sistema fiscal português, importa referir que em matéria de IRS e de IRC, constitui receita de cada Região Autónoma, entre outras — como por exemplo, as quantias referentes a certas retenções definitivas ou certos prémios de jogo — , o valor arrecadado respeitante aos sujeitos passivos nelas residentes ou que nelas possuam estabelecimento estável ³⁸. Em sede de tributação da despesa, constitui receita de cada Região o IVA cobrado pelas operações nela realizadas (v.g., transmissões de bens ou prestações de serviços) bem assim como impostos incidentes sobre mercadorias destinadas à Região ou os impostos especiais de consumo cobrados sobre os produtos tributáveis que nela sejam introduzidos no consumo ³⁹. Por fim, importa ainda salientar que também o imposto do selo devido por sujeitos passivos que disponham de sede, direcção efectiva, estabelecimento estável ou domicílio fiscal nas Regiões Autónomas constitui receita destas ⁴⁰, além do mesmo se passar com os adicionais (impostos acessórios) que incidam sobre os impostos principais afectados à Região em causa (acima referidos) ⁴¹.

4.2.3. Além dos impostos, também as taxas podem cair no âmbito das receitas das Regiões autónomas, nomeadamente as taxas devidas pela prestação de serviços por parte de entidades da Administração regional, pelos actos de remoção de limites jurídicos às actividades dos particulares da competência dos órgãos regionais e pela utilização de bens do domínio público regional ⁴².

³⁵ Cfr. art.º 4.º da LGT.

³⁶ Cfr. ainda art.º 15.º, n.º 1 da LFReg.

³⁷ V. art.º 15.º, n.ºs 2 e 3 da LFReg.

³⁸ Cfr. art.ºs 16.º e 17.º da LFReg.

³⁹ Cfr. arts.º 19.º e 20.º da LFReg; 19.º, n.º 2, alínea c) do EAç. e 108.º, alínea c) do EMad.

⁴⁰ V. art.º 21.º da LFReg. Constitui também receita de Região o IS devido por algumas transmissões gratuitas e por sujeitos que aí tenham sucursais, delegações, agências, escritórios, instalações ou quaisquer formas de representação permanente sem personalidade jurídica própria.

⁴¹ Cfr. art.º 22.º da LFReg.

⁴² Assim, art.º 25.º da LFReg.

4.2.4. Por fim, cabe ainda referir as receitas provenientes (i) das contribuições de melhoria para tributar aumentos de valor dos imóveis decorrentes de obras e de investimentos públicos regionais, e (ii) das contribuições de maior encargo tendentes a compensar as maiores despesas regionais decorrentes de actividades privadas desgastantes ou agressoras dos bens públicos ou do ambiente regional ⁴³.

5. Além dos tributos, também o crédito deve ser considerado. No campo dos ingressos creditícios, vigora no presente uma regra de recurso limitado, significativa da ideia de que as Regiões autónomas podem recorrer ao crédito, embora de um modo bastante balizado e restrito e sempre com respeito pelo princípio da equidade intergeracional. É precisamente esta a ideia que se salienta do art.º 26.º da LFRReg, nos termos do qual “o recurso ao endividamento público regional orienta-se por princípios de rigor e eficiência”, procurando-se minimizar os custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo, garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, e evitar a excessiva concentração temporal de amortizações e os riscos excessivos.

Importa salientar a ideia de que, apesar de a legislação actualmente em vigor se referir principalmente ao recurso a empréstimos, existem outras formas creditícias abstractamente possíveis, como as aberturas de crédito ou a emissão de obrigações. De qualquer modo, e como o presente trabalho tem uma natureza marcadamente expositiva, será por referência aos empréstimos que se orientarão as considerações subsequentes começando por se referir exactamente o princípio de base e relativamente ao qual não existem dúvidas – as Regiões autónomas têm o direito de recurso aos empréstimos ⁴⁴.

5.1. A este propósito, prescreve-se que as Regiões Autónomas podem contrair (i) quer pública fundada, (ii) quer dívida pública flutuante ⁴⁵:

- (i) A contracção de dívida fundada — que, como é sabido, tem na sua base os empréstimos perpétuos e temporários de médio e longo prazo — carece de autorização das Assembleias legislativas regionais e deve destinar-se exclusivamente a financiar investimentos ou a substituir e a amortizar empréstimos anteriormente contraídos ⁴⁶.
- (ii) A dívida pública flutuante — que tem na sua base os empréstimos de curto prazo — já não necessitam daquela autorização e apenas poderá ser contraída para fazer face a défices de tesouraria (défices momentâneos e decorrentes do desencontro pontual entre entradas e saídas de dinheiros) ⁴⁷.

5.2. Como se compreende, o recurso a este tipo de receitas deverá ser fortemente disciplinado e limitado pelo legislador, sob pena de se cair numa “espiral de crédito”, com consequências nefastas ao nível da estabilidade das finanças públicas, não apenas no momento presente, mas também (e principalmente) nos momentos futuros, onerando desproporcionalmente as gerações vindouras, que poderão ser chamadas a pagar empréstimos contraídos para realizar obras das quais não retiram benefícios equivalentes.

⁴³ Cfr., por exemplo, art.º 50.º, n.º 2, alínea a) do EAç e 136.º, n.º 1 do EMad.

⁴⁴ Cfr. art.º s 19.º, n.º 2, alínea f) do EAç e 108.º, alínea f) e 113.º do EMad.

⁴⁵ Cfr. art.º 27.º, n.º 1 da LFRReg.

⁴⁶ V. art.º s 28.º da LFRReg e 113.º, n.º 2 e 114.º do EMad.

⁴⁷ Cfr. art.º s 29.º da LFRReg e 115.º do EMad.

A este propósito, são definidos anualmente na Lei do Orçamento do Estado limites máximos de endividamento regional, os quais são fixados tendo em consideração as propostas apresentadas pelos Governos Regionais ao Governo da República e o parecer do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras ⁴⁸. A violação dos limites de endividamento por uma Região Autónoma origina uma redução nas transferências do Estado que lhe são devidas no ano subsequente, redução essa de valor igual ao excesso de endividamento ⁴⁹.

No que particularmente diz respeito à dívida flutuante, estipula-se que esta, em cada momento, não deve ultrapassar 35% das receitas correntes cobradas no exercício anterior ⁵⁰.

6. Além das receitas originárias acima referidas (tributos e crédito), as Regiões autónomas podem ainda dispor das denominadas “receitas derivadas”, as quais, como a própria designação sugere, provêm de transferências do Estado, enquanto ente público maior. Trata-se, como já se referiu, de uma imposição do princípio da solidariedade financeira entre o Estado e as Regiões, nos termos do qual cada um dos subsectores que compõem o Estado constitucional estão obrigados a um dever de cooperação e colaboração financeira, no intuito de diminuir as desigualdades e corrigir as assimetrias.

Cumpre distinguir, neste contexto, as transferências ordinárias das transferências extraordinárias ⁵¹:

- (i) a respeito das primeiras, refere o próprio legislador constituinte que as regiões autónomas podem dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas “de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional” ⁵² e, no mesmo sentido, a LFRReg determina que “em cumprimento do princípio da solidariedade consagrado na Constituição, nos Estatutos Político-Administrativos e na presente lei, a Lei do Orçamento do Estado de cada ano inclui verbas a transferir para cada uma das Regiões Autónomas” ⁵³. Trata-se, como se vê, de uma verba anual, a qual deve ser actualizada de acordo com determinados critérios objectivos e que se processa em prestações trimestrais, a efectuar nos cinco primeiros dias de cada trimestre ⁵⁴.
- (ii) A respeito das segundas, determina-se que elas são constituídas pelas transferências resultantes de protocolos financeiros – os quais devem sempre assumir natureza excepcional ⁵⁵ – e de apoios extraordinários (os quais respeitam a “situações imprevistas resultantes de catástrofes naturais” e para as quais as Regiões não disponham de meios financeiros, e ainda a reparação de danos ambientais) ⁵⁶.

⁴⁸ Cfr. art.º 30.º da LFRReg.

⁴⁹ Assim, art.º 31.º da LFRReg.

⁵⁰ Cfr. art.º 29.º da LFRReg.

⁵¹ Além das receitas referidas genericamente no texto, importa ainda fazer uma alusão às participações, apoios e outros fundos provenientes da União europeia [v. art.º s 19.º, n.º 2, alínea i) e n.º 4 do EAç e 108.º, alínea i) do EMad.

⁵² Cfr. art.º 227.º, n.º 1, alínea j) da CRP. V., também, art.º s 19.º, n.º 2, alínea g) do EAç e 108.º, n.º 1, alínea g) do EMad.

⁵³ Cfr. o respectivo art.º 37.º, n.º 1. V., ainda, art.º 118.º do EMad.

⁵⁴ Cfr. art.º 37.º, n.º 2 e ss. da LFRReg.

⁵⁵ Cfr., por exemplo, art.º 121.º do EMad.

⁵⁶ V. art.º 41.º e ss. da LFRReg.

É importante colocar em evidência que não se considera que exista uma “proibição de retrocesso” ou um “direito adquirido” a certo montante de transferências por parte das Regiões, não podendo estas, designadamente, considerar que as quantias que já receberam em exercícios financeiros anteriores são o montante mínimo certo e seguro a que terão direito no futuro. Isto não obstante se poder colocar a questão de saber se uma diminuição do montante de verbas a transferir para os órgãos de poder próprio das Regiões Autónomas acarretará, relativamente a esses órgãos, “eleitos por sufrágio geral e democrático e com base num programa proposto ao eleitorado, para cuja elaboração se contou com a manutenção do ordenamento jurídico vigente ao tempo dessa elaboração”, uma restrição inconstitucional dos princípios de certeza e segurança jurídicas. Refere a respeito o Tribunal constitucional que “não se pode considerar como dotada de consistência suficiente uma expectativa ancorada numa quantificação rígida (no sentido de, ao menos, não poder ser objecto de diminuição ou constrição) do valor das transferências”⁵⁷.

Contudo, e ainda assim, não pode deixar de se considerar que existe um *princípio do adquirido autónómico*, nos termos do qual o processo de autonomia regional é de aprofundamento gradual e dinâmico. Neste quadro, a eventual suspensão, redução ou supressão, por parte dos órgãos de soberania, dos direitos, atribuições e competências da Região, resultantes da transferência operada pela legislação da República ou fundadas em legislação regional, deve ser devidamente fundamentada em razões ponderosas de interesse público e precedida de audição qualificada da Região⁵⁸.

7. Ao lado dos ingressos provenientes dos tributos, do crédito e das transferências do Estado — que constituem o grande manancial de receitas —, as Regiões autónomas dispõem ainda, ao menos abstractamente, dos rendimentos provenientes de outras realidades que, embora não desempenhando um papel tão significativo, não podem deixar de ser referidas.

7.1. Desde logo as receitas provenientes do património (receitas patrimoniais).

Cumprir referir, a este respeito, que quer a Constituição, quer a LFReg, quer ainda os Estatutos reconhecem que as Regiões Autónomas dispõem de património próprio e de autonomia patrimonial, o que vale por dizer que podem “administrar e dispor do seu património”, retirando daí as consequentes receitas⁵⁹. Entre tais receitas incluem-se, nomeadamente:

- os preços provenientes da alienação de bens disponíveis que integram o património regional, sejam bens imóveis, sejam bens móveis (por exemplo, o produto das privatizações, reprivatizações e venda de acções ou participações financeiras⁶⁰);
- as rendas derivadas direitos de arrendamento de que a Região é titular como arrendatária;
- os direitos de propriedade intelectual e industrial;

⁵⁷ Cfr. acórdãos do TC n.º s 567/2004 e 11/2007.

⁵⁸ V. art.º 14.º do EAç.

⁵⁹ Cfr. art.º s 227.º, n.º 1, alínea h) da CRP; 57.º da LFReg; 19.º, n.º 2, alínea a) do EAç e 108.º, alínea a) e 143.º do EMad. Acerca da consideração do *domínio regional*, público e privado, cfr. art.º s 22.º do EAç e 144.º e ss. do EMad.

⁶⁰ Cfr. art.º s 19.º, n.º 2, alínea j) do EAç e 108.º, alínea j) do EMad.

- os lucros provenientes das actividades comerciais ou prestacionais (v.g., promocionais ou turísticas) que a Região desenvolva ou disponibilize directamente em condições de concorrência e de mercado ⁶¹;
- os lucros distribuídos por participações no capital de sociedades.

7.2. Além destas, devem ainda mencionar-se outras receitas, muitas delas acessórias ou secundárias em relação a algumas que já aqui referimos, tais como os juros de mora e dos juros compensatórios sobre os impostos que constituem receitas próprias ⁶², algumas multas ou coimas, o produto da emissão de selos e de moedas com interesse numismático e o produto das heranças e legados deixados à Região ⁶³.

8. Após este quadro genérico de algumas dimensões visíveis das finanças das Regiões autónomas, a principal conclusão que se pode retirar é a de que a afirmação, individualização e sedimentação do Direito financeiro regional só pode servir para contribuir para o reforço da autonomia financeira das Regiões autónomas no quadro do Estado constitucional. Isto porque a juridificação das regras financeiras, particularmente com a aprovação da LFReg e com a consagração das matérias nos Estatutos político-administrativos, permite solidificar procedimentos e tornar as relações financeiras entre o Estado e as Regiões menos dependentes de conjunturas político-económicas e de reivindicações concretas dos actores políticos.

Por outro lado — e aqui adianta-se uma segunda conclusão — conclui-se igualmente que os códigos comunicativos utilizados no âmbito do discurso político não coincidem — a exemplo de muitos outros domínios — com os códigos comunicativos utilizados no âmbito do discurso jurídico. Basta pensar na diversa óptica com que é encarado o princípio da solidariedade entre Estado e Regiões: politicamente, é uma “arma de arremesso” que obriga quase exclusivamente o primeiro; juridicamente, um dever constitucional que vincula igualmente ambos.

⁶¹ Cfr. art.º s 25.º da LFReg e 142.º do EMad. Naturalmente que se os serviços prestados o forem em condições de exclusividade e sem possibilidade de concorrência (por exemplo, serviços administrativos como certos registos, passagens de certidões, etc.), os rendimentos daí derivados deverão ser qualificados como taxas (receitas tributárias) e não como preços (receitas patrimoniais).

⁶² Cfr. art.º 23.º da LFReg.

⁶³ Cfr. art.º s 24.º da LFReg, 19.º, n.º 2, alíneas b), h) e l) do EAç e 108.º, alíneas b) e h) do EMad.