



# EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS NO PERÍODO 2011-2020

fevereiro de 2022



---

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

---

2

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 15 de dezembro de 2021.

Encontra-se disponível em [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt), na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.



Sumário Executivo .....	4
<b>Apresentação .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Evolução das finanças das Regiões Autónomas no período de 2011-2020 em Contabilidade Orçamental pública.....</b>	<b>10</b>
1.1 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma dos Açores.....	11
1.2 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma da Madeira .....	15
<b>2. Conformidade com as regras orçamentais estabelecidas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas .....</b>	<b>21</b>
<b>3. Evolução das finanças das Regiões Autónomas no período de 2011-2020 em contabilidade nacional .....</b>	<b>29</b>
3.1 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma dos Açores.....	29
3.2 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma da Madeira .....	32
3.3 O saldo e dívida das Regiões Autónomas e das Administrações Públicas .....	34
<b>4. Responsabilidade contingentes das Regiões Autónomas .....</b>	<b>36</b>
4.1 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma dos Açores .....	38
4.2 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma da Madeira .....	41
<b>5. Anexos .....</b>	<b>43</b>
5.1 Quadros estatísticos .....	43
5.2 Lista de Abreviaturas .....	46
5.3 Principais Fontes de Informação Estatística .....	47
5.4 Glossário de conceitos.....	48
5.5 Índice de Gráficos.....	49
5.6 Índice de Quadros.....	49
5.7 Índice de Caixas .....	50



# SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Relatório analisa a evolução das finanças das regiões autónomas no período 2011 a 2020. Os primeiros anos desse período foram sujeitos aos condicionalismos impostos pelo programa de assistência económico e financeiro (PAEF) a Portugal (2011 e 2014). A evolução das transferências provenientes da administração central ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, aprovada em 2013 (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro) é igualmente um fator a ter em conta nos desenvolvimentos orçamentais das finanças regionais verificados no período em apreço.

Nestes quase dez anos, a posição orçamental e financeira de cada uma das Regiões Autónomas alterou-se, refletindo trajetórias distintas de evolução das suas finanças. Com pontos de partida diferentes entre si, a Região Autónoma da Madeira (RAM) que em 2011 atingiu um défice orçamental dos mais elevados da sua história e uma dívida que em rácio do produto gerado na região se aproximou dos 100% conseguiu, após a aplicação do seu Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF-RAM) gerar excedentes orçamentais e assim assegurar uma trajetória de redução do seu rácio da dívida até à eclosão da crise pandémica em 2020. A Região Autónoma dos Açores (RAA), com uma situação inicial mais favorável, apresentava em 2011 uma dívida que na definição de Maastricht se situava em 28% do PIB da região (PIBR). Os anos seguintes mostraram uma trajetória ascendente daquele indicador, que o colocaram, um ano antes da crise pandémica, em 43,6% do PIB em 2019. Este agravamento do rácio da dívida, equivalente a 15,2 p.p., ficou a dever-se quer a um significativo ajustamento défice-dívida quer a défices primários, em que somente os anos de 2013 a 2015 não observaram saldos primários deficitários.

Os desenvolvimentos orçamentais díspares observados, entre as duas Regiões autónomas, conduziram a que, entre 2011 e 2019, a Administração Regional registasse uma melhoria do saldo orçamental equivalente a 0,4 p.p. do PIB nacional enquanto para o conjunto das administrações públicas (AP) foi de 7,8 p.p. do PIB. O rácio da dívida da administração regional, medido igualmente em termos do PIB nacional, apresentou uma redução de 3,9% em 2011 para 3,1% em 2019, contrariamente à dívida do sector das AP que se agravou de 114,4% para 116,6%, respetivamente.

O surgimento da crise pandémica, em 2020, implicou uma deterioração significativa daqueles indicadores. Ambas as Regiões Autónomas registaram um forte agravamento do saldo orçamental e da dívida, quando expressos em rácio da riqueza produzida na região. Metade da recuperação do saldo da administração regional, em rácio do PIB, realizado nos anos de 2011 a 2019, perdeu-se, tendo o rácio da dívida deste subsector, em 2020, registado um agravamento de 0,7 p.p. do PIB nacional dos 18,6 p.p. que o rácio da dívida pública observou nesse ano.

## *Região Autónoma dos Açores*

Ao longo de quase uma década, a situação orçamental da Região Autónoma dos Açores (RAA) apresentou sucessivos défices orçamentais. Em contabilidade nacional, o

desequilíbrio orçamental avaliado em função do PIB gerado no território daquela região autónoma traduziu-se num défice que variou entre 2,8% do PIBR em 2011 e 1,7% em 2019. Naquele período, os anos entre 2011 e 2013 caracterizaram-se por uma redução do défice, sendo o ano de 2013 aquele em que o saldo apurado pelo INE (-0,3% do PIBR) mais se aproximou de uma situação de equilíbrio. Nos cinco anos que se seguiram, o saldo orçamental registou uma deterioração de 2,7 p.p. do PIBR, atingindo, em 2018, 3% do PIB da região. Mais de metade desse défice resultou da operação de recapitalização e da garantia concedida à SATA Air Açores pelo Governo Regional. No ano de 2019, a dissipação do efeito pontual daquela despesa de capital contribuiu para que o défice orçamental se reduzisse para quase metade (1,7% do PIBR).

Refletindo o desequilíbrio orçamental deficitário, a dívida na definição de Maastricht da Região Autónoma dos Açores apresentou neste período uma trajetória ascendente, o que constitui um risco para a sustentabilidade das suas finanças regionais. Entre 2011 e 2019, a dívida de Maastricht da RAA, elevou-se de 28,4% para 43,6% do PIBR. O acréscimo da dívida global foi ainda mais significativo (totalizando 1402 M€, passando de 19,3% para 47,3% do PIBR). A integração no universo da administração regional dos Açores de entidades com elevado montante de passivos, a partir de 2015, entre as quais as unidades hospitalares da região autónoma, contribuiu em cerca de 625 M€ para esse aumento.

Apesar de 80% do crescimento da dívida global ter sido devido à dívida financeira, verificou-se igualmente um acréscimo da dívida administrativa ou comercial, o que implicou uma deterioração dos prazos médios de pagamento da região, de 19 dias em 2011 para 156 dias em 2019.

Além dos passivos efetivos, a RAA registava, no final de 2019, responsabilidades contingentes de aproximadamente 1,4 mil M€, o equivalente a 31% do PIBR. Desde 2013 que as responsabilidades potenciais da RAA têm vindo a registar um aumento progressivo, exceto no ano de 2019, em que a extinção da Sudaçor implicou que as garantias concedidas pelo Governo regional a esta entidade e da dívida por ela detida integrassem a dívida direta da Região, passando assim da categoria de responsabilidade contingente para dívida da Região.

Em 2020, os efeitos gerados pela crise pandémica implicaram um agravamento do saldo orçamental e da dívida. A estimativa do produto para 2020 da RAA, publicada recentemente nas Contas Regionais, colocou o défice desta região autónoma em 8,7% do PIBR (dos quais 3,2% devidos à garantia concedida pelo Governo Regional dos Açores ao financiamento obtido pela SATA). Em termos de endividamento, o rácio da dívida elevou-se para 57,9% do PIBR, um acréscimo de 14,3 p.p. explicado principalmente pelo défice primário de 8,1% do PIBR registado em 2020. Nesse ano, as responsabilidades contingentes aumentaram 209 M€, para o que contribuiu o aumento da dívida de entidades do setor público empresarial dos Açores fora do perímetro orçamental.

### *Região Autónoma da Madeira (RAM)*

Após ter atingido em 2010 o défice em contas nacionais mais elevado da sua história (26,9% do PIB da RAM) e de um défice de 15,9% do PIB da Região em 2011, a RAM iniciou um processo de consolidação orçamental, alcançando uma posição orçamental excedentária a partir de 2013, o que permitiu sustentar uma trajetória de recuperação das contas públicas até 2019. A superação das metas anuais para o saldo em contas

nacionais estabelecido no Programa de Assistência Económica e Financeira da RAM (PAEF-RAM) permitiu obter até ao final do programa (2015) uma trajetória de excedentes orçamentais sustentada por saldos primários positivos que se prolongaram até 2019.

Fruto da redução do défice orçamental, a dívida global da RAM iniciou a partir de 2016 uma trajetória descendente até à eclosão da crise pandémica. A regularização dos valores em dívida e a redução dos encargos de despesa atrasada foram determinantes para iniciar a redução da dívida cujo reflexo se traduziu numa significativa diminuição do prazo médio de pagamentos. Em termos do PIB da região, a dívida da RAM, na ótica de Maastricht, registou uma diminuição de 112,9% em 2015 para 91% em 2019, uma evolução essencialmente determinada por excedentes primários que nesse período totalizaram 17,1 p.p. do PIB da região.

As responsabilidades contingentes ascendiam, no final de 2019, a cerca de 1,6 mil M€, o equivalente a 30% do PIB da região, resultado que traduz um decréscimo de 1,4 mil M€ face ao rácio de 71% do PIB da região que se verificava em 2013. A redução dos encargos com as Parcerias Público-Privadas (PPP) rodoviárias da Região e responsabilidades referentes a garantias explicam esta diminuição.

O impacto da crise pandémica em 2020 interrompeu a acumulação de excedentes primários que se verificava desde 2013, ao mesmo tempo, que elevou o nível da dívida para um valor ainda mais elevado do que o verificado em 2011. Considerando a estimativa do PIB gerado pela RAM, publicada recentemente nas Contas Regionais, o saldo orçamental de 2020 foi deficitário (2,8% do PIBR). A dívida na ótica de Maastricht elevou-se para 114,5% do PIBR, um agravamento de 23,6 p.p. face a 2019, explicado em quase dois terços pelo efeito dinâmico, que traduz a evolução desfavorável do PIB da região (ou seja, do denominador) e, em menor grau, pelo ajustamento défice-dívida desfavorável (7,2 p.p. do PIBR). Em 2020, as responsabilidades contingentes reduziram-se em 153 M€, refletindo o decréscimo de garantias (111 M€) e de responsabilidades futuras com as PPP rodoviárias da Região (83 M€), que mais do que compensaram o aumento de 41 M€ de dívida não garantida de entidades do sector empresarial público da Madeira fora do perímetro orçamental.

### *A conformidade com as regras orçamentais e do limite à dívida estabelecida na Lei de Finanças das Regiões Autónomas*

Tal como referido na recente [Publicação Ocasional n.º 1/2022](#), o escrutínio do cumprimento das regras orçamentais, apesar de expressamente atribuído ao Conselho das Finanças Públicas (CFP) pela Lei de Enquadramento Orçamental, não foi objeto de operacionalização na Lei de Finanças das Regiões Autónomas. Contudo, o CFP aponta de seguida as conclusões que se poderiam obter de uma aplicação técnica das regras orçamentais numéricas estabelecidas na lei.

Assim, no que se refere à observância da conformidade das regras orçamentais e do limite à dívida estabelecida na Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), a informação existente aponta para o incumprimento da regra de equilíbrio orçamental e do limite da dívida em ambas as Regiões Autónomas em 2018 e 2019. Naqueles dois anos, a RAM registou uma redução do excesso da dívida, mas inferior ao requerido pela lei. Ainda que a operacionalização das regras só tenha ficado concluída em 2018, um exercício técnico efetuado com base na informação disponível aponta para a persistência do incumprimento das regras desde o primeiro ano de aplicação da LFRA,

não obstante, pontualmente, se ter verificado a redução do excesso de dívida requerido na lei. Em 2020, o impacto da crise pandémica conduziu à suspensão das regras de disciplina orçamental. Uma avaliação técnica dos resultados de 2020 permite concluir que caso as regras não tivessem sido suspensas e as exceções ao endividamento consideradas, ambas as regiões continuariam a observar o incumprimento do limite de dívida, o mesmo sucedendo com a regra de equilíbrio orçamental em que a margem de desvio se mostraria cada vez mais distante do requerido na LFRA.

Na referida [Publicação Ocasional n.º 1/2022](#), os autores efetuaram uma reflexão sobre o enquadramento orçamental das Regiões Autónomas, procurando dar um contributo construtivo para uma eventual reformulação das regras orçamentais aplicáveis às regiões aproximando-as das aplicáveis ao conjunto das administrações públicas.



## APRESENTAÇÃO

A presente publicação analisa a evolução das finanças das Regiões Autónomas entre 2011 e 2020. Num período marcado pela aplicação do Programa de Assistência Económico e Financeiro (PAEF) a Portugal entre 2011 e 2014 e mais recentemente pelos efeitos económicos e sociais desencadeados pela crise pandémica, a situação orçamental e financeira das Regiões Autónomas alterou-se com implicações na sua sustentabilidade futura.

Os condicionalismos impostos pelo programa de ajustamento aplicado ao Estado Português a partir de 2011 obrigaram igualmente a um compromisso das Regiões Autónomas no cumprimento dos objetivos de redução do défice e consolidação orçamental das contas públicas nacionais. Os pedidos de empréstimos solicitados pelas Regiões Autónomas ao Governo da República firmaram esse compromisso. Assim, por um lado, o apoio financeiro à Região Autónoma dos Açores consagrado no Memorando de Entendimento assinado entre o Governo da República e o Governo daquela Região Autónoma comprometeu aquela região a alcançar uma situação orçamental próxima do equilíbrio durante os anos de vigência do referido memorando. Por outro lado, no caso da Região Autónoma da Madeira, o pedido de assistência financeira concretizou-se através da aplicação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM), em termos semelhantes aos implementados na República Portuguesa. Acordado em janeiro de 2012, o PAEF-RAM teve como objetivo inverter o desequilíbrio da situação financeira da Região Autónoma da Madeira, de modo a restaurar a sustentabilidade das suas finanças regionais.

No contexto destes desenvolvimentos, assistiu-se ao reforço das regras de disciplina orçamental, concretizado em 2013 com a aprovação da nova Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA). Este diploma ([Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#)) introduziu reformas significativas no quadro orçamental e financeiro das Regiões Autónomas. A adaptação para o quadro jurídico das finanças regionais das regras e procedimentos orçamentais previstos no Pacto Orçamental Europeu criou disposições próprias procurando garantir um quadro de sustentabilidade das finanças públicas do país.

Nesse âmbito, a nova LFRA estabeleceu regras mais restritivas relativas ao equilíbrio orçamental e aos limites ao endividamento, ao mesmo tempo que instituiu um procedimento de deteção precoce de desvios orçamentais e um mecanismo de correção dos mesmos. Apesar das significativas alterações nas regras de supervisão por parte do Estado, a LFRA não definiu um período transitório de aplicação das regras de disciplina orçamental. A aplicação das regras de disciplina orçamental levantou, desde o início, dificuldades práticas de operacionalização do seu cálculo que atrasaram a monitorização e verificação do seu cumprimento. Apenas em 2018, com a aprovação de um documento metodológico, se passou a dispor da informação necessária para aferir o cumprimento das regras de disciplina orçamental previstas nos artigos 16.º e 40.º da LFRA. A publicitação do cálculo das referidas regras passou a ser efetuada pelas Regiões Autónomas no âmbito da sua prestação anual de contas, mas também no contexto do relatório do Orçamento da Região. A observância das regras prestou-se a um propósito



de avaliação *ex ante* e *ex post*, sem que este último, na prática, tenha tido consequências em termos de sanções legalmente aplicáveis.

A este respeito cumpre notar que não obstante o disposto no artigo 7.º da Lei de Enquadramento Orçamental, onde expressamente se prevê que o CFP se deve pronunciar sobre o cumprimento das regras que se aplicam às Regiões Autónomas e às autarquias locais, a verdade é que as respetivas leis de financiamento são omissas quanto à forma de concretização dessa pronúncia. O regime financeiro das Regiões Autónomas apenas menciona a participação do CFP no Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras enquanto entidade observadora (n.º 4 do artigo 15.º da LFRA). A inexistência naquelas leis de financiamento de normas específicas que definam o papel do CFP enquanto entidade competente pela pronúncia sobre o cumprimento das regras de endividamento das Regiões Autónomas e das autarquias locais previstas naqueles diplomas tem, na prática, limitado ou até impedido o cumprimento das atribuições do CFP conferidas pelos respetivos estatutos. Ainda assim, não obstante esta importante limitação resultante de insuficiência legislativa, o CFP tem vindo a acompanhar a execução orçamental subnacional na ótica das contas nacionais.

Neste quadro de reforma importa igualmente referir o reforço dos mecanismos de controlo e gestão orçamental que a aplicação em 2012 da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) à Administração Regional veio assegurar. A sua aplicação teve um resultado importante na diminuição dos encargos assumidos e na diminuição do prazo médio de pagamentos, ao assegurar que a execução orçamental não conduzisse à acumulação de pagamentos em atraso.

É neste contexto de alteração do quadro financeiro das Regiões Autónomas, em que as regras de supervisão do Estado sobre a execução orçamental e o endividamento são reforçadas e os mecanismos de gestão e controlo são densificados, que surge a presente publicação, com o propósito de analisar os resultados destas alterações na trajetória de evolução das finanças das Regiões Autónomas.

O relatório estrutura-se em cinco capítulos. O primeiro apresenta a evolução das finanças das Regiões Autónomas na ótica da contabilidade pública, tendo por base a análise dos desenvolvimentos orçamentais e da dívida global de cada Região Autónoma de 2011 a 2020. No segundo capítulo analisa-se a conformidade da evolução das Finanças das Regiões Autónomas com as regras de disciplina orçamental que a Lei das Finanças das Regiões Autónomas introduziu, salientando as dificuldades na aplicação das regras e dando nota sobre a inexistência de uma monitorização e escrutínio das regras. No terceiro capítulo analisa-se o contributo das Regiões Autónomas para a redução do desequilíbrio das finanças públicas nacionais, na ótica da contabilidade nacional, e a trajetória de evolução da situação orçamental e financeira tendo por base os indicadores do saldo e da dívida Maastricht avaliado em termos do PIB gerado por cada região autónoma. O quarto e último capítulo analisa as Responsabilidades Contingentes das Regiões Autónomas, cuja dimensão constitui um risco potencial para a sustentabilidade de médio e longo prazo das suas finanças.

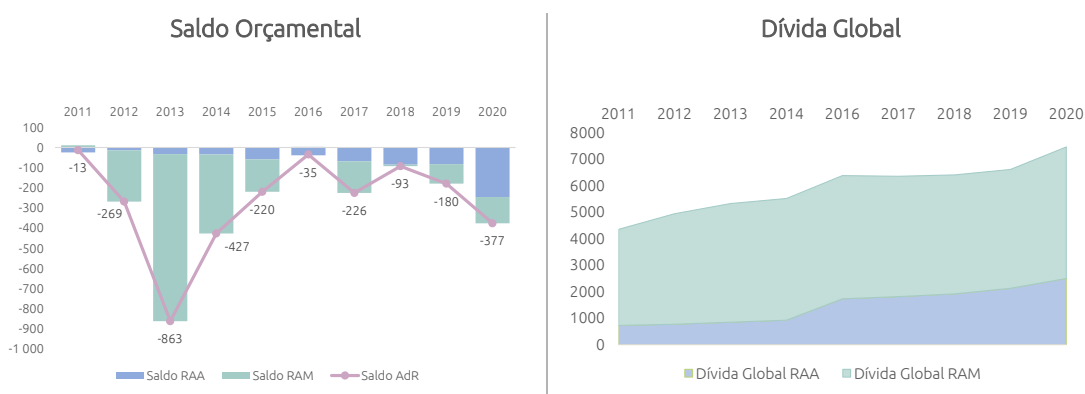


# 1. EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS NO PERÍODO DE 2011-2020 EM CONTABILIDADE ORÇAMENTAL PÚBLICA

A análise que se apresenta neste capítulo reúne a informação da execução orçamental e da situação da dívida de cada uma das Regiões Autónomas publicadas anualmente na Conta da Região, entre os anos de 2011 e 2020. Para o mesmo período utilizou-se, complementarmente, os elementos informativos divulgados pelo Tribunal de Contas no âmbito dos seus pareceres à Conta da Região de cada uma das Regiões Autónomas, bem como informação apresentada no Boletim da Dívida Trimestral, publicada pela Região Autónoma da Madeira. Os resultados analisados seguem a ótica da contabilidade orçamental pública, que obedece ao registo de recebimentos e pagamentos, diferentemente do apurado na ótica da contabilidade nacional, em que o registo ocorre no momento de geração do facto económico, objeto de análise no capítulo 3 deste relatório.

No período de 2011 a 2019, o subsector da administração regional apresentou uma situação orçamental deficitária, refletindo o desequilíbrio orçamental de cada uma das suas Regiões Autónomas. Depois de um agravamento do desequilíbrio entre 2011 e 2013, a sua redução a partir de 2014 assentou sobretudo no esforço de correção orçamental da Região Autónoma da Madeira (RAM), não obstante os anos mais recentes mostrarem um aumento do défice orçamental da Região Autónoma dos Açores (RAA), que conduziram a um crescimento da sua dívida global. Em contraste, a Região Autónoma da Madeira registou progressos na diminuição da sua dívida, em resultado da redução do seu défice orçamental. O surgimento da crise pandémica em 2020 agravou os desequilíbrios das finanças regionais.

Gráfico 1 – Evolução orçamental e dívida global da Adm. Regional no período 2011-2020 (M€)



Fonte: Contas das Regiões Autónomas e Relatórios sobre os pareceres anuais às Contas das Regiões Autónomas realizado pelo Tribunal de Contas. Cálculos do CFP. Nota: A Dívida Global inclui dívida financeira e dívida comercial.

## 1.1 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma dos Açores

**Entre 2011 e 2019, a situação orçamental da RAA permaneceu deficitária, evidenciando um desequilíbrio que se acentuou a partir de 2017.** O défice orçamental da RAA apenas registou uma melhoria nos anos de 2011 a 2012 (Gráfico 2). Entre 2012 e 2016, a região apresentou excedentes primários, não obstante a maior expressão do défice orçamental obtido naqueles anos, resultante da maior despesa com juros e outros encargos correntes da dívida pública, decorrentes sobretudo do aumento das taxas de juros e dos empréstimos contraídos.<sup>1</sup> Para esta evolução contribuiu a despesa efetiva regional com um crescimento quase sempre superior ao da receita efetiva. Entre 2011 e 2019, o crescimento médio anual da despesa efetiva foi de 2,4%, mais 0,6 p.p. do que o registado para a receita.

**Ao longo de quase uma década, o crescimento da despesa efetiva regional foi justificado principalmente pela despesa corrente primária.** Este subagregado foi responsável por mais de dois terços do crescimento da despesa no período 2011-2019, correspondendo a mais de 75% do total da despesa efetiva realizada pela Região Autónoma dos Açores. A despesa com pessoal e a aquisição de bens e serviços foram as rubricas que assumiram maior expressão na despesa corrente primária, variando de um peso conjunto neste subagregado de 63,8% em 2011 para 85,5% em 2019. O alargamento em 2015 das entidades consideradas no perímetro orçamental da RAA, por via da aplicação dos critérios de delimitação sectorial do SEC 2010, implicou a internalização de encargos e despesas que anteriormente se encontravam fora do Orçamento daquela Região. Em resultado desta alteração assistiu-se a um incremento do peso médio da despesa com pessoal de 44,2 para 54% do total da despesa, enquanto na aquisição de bens e serviços o seu peso se elevou de 19,6% para 31,5%. Neste último caso, esteve sobretudo em causa a internalização de encargos e despesa com saúde que anteriormente figurava fora do perímetro orçamental da RAA.<sup>2</sup> A despesa de capital observou uma taxa média de crescimento anual de 2,2% entre 2011 e 2019, muito contribuindo para esta evolução as transferências de capital para entidades do sector empresarial dos Açores (com um crescimento médio anual de 4,7%), em contraste com a despesa com a aquisição de bens de capital, que ao longo deste período registou decréscimos em seis dos nove anos deste período (variação média anual de -2,1%).

**A despesa com juros e outros encargos correntes da dívida mais do que triplicou ao longo de quase uma década, comprometendo a aproximação ao equilíbrio orçamental.** A justificar menos de um quinto (15,2%) do aumento absoluto da despesa efetiva regional entre 2011 e 2019 foi, contudo, a rubrica de despesa que maior crescimento registou (variação média anual de 16,3%). Neste período, a despesa com juros mais do que triplicou o seu valor face ao observado em 2011 elevando o seu peso na despesa efetiva regional de 1,4% em 2011 para 3,8% em 2019. Contudo, a partir de 2017 inicia-se um decréscimo do peso dos encargos com juros na despesa (de 5,2% em 2016 para

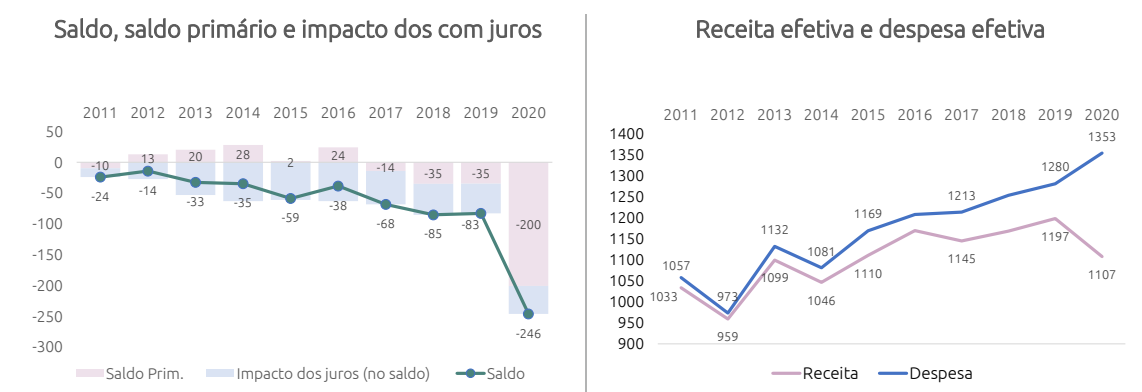
---

<sup>1</sup> De entre estes, destaca-se o empréstimo de assistência financeira (135 M€) concedido pelo Governo da República ao Governo Regional dos Açores, no âmbito do memorando de entendimento assinado pelos dois governos, em agosto de 2012.

<sup>2</sup> A este propósito importa referir que a redefinição do perímetro orçamental, segundo os critérios SEC2010, conduziu à integração no sector das AP de três unidades hospitalares da Região Autónoma dos Açores: Hospital da Horta, E.P.E.R.; Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.; Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada.

4,5% em 2017), em resultado não apenas da redução gradual dos indexantes<sup>3</sup>, mas também de uma gestão ativa da dívida pública por parte do Governo Regional que conduziu a amortizações antecipadas e reestruturações de alguns empréstimos.

Gráfico 2 – Evolução da situação orçamental da RAA no período 2011-2020 (M€)



Fonte: Conta da Região Autónoma dos Açores. | Cálculos do CFP.

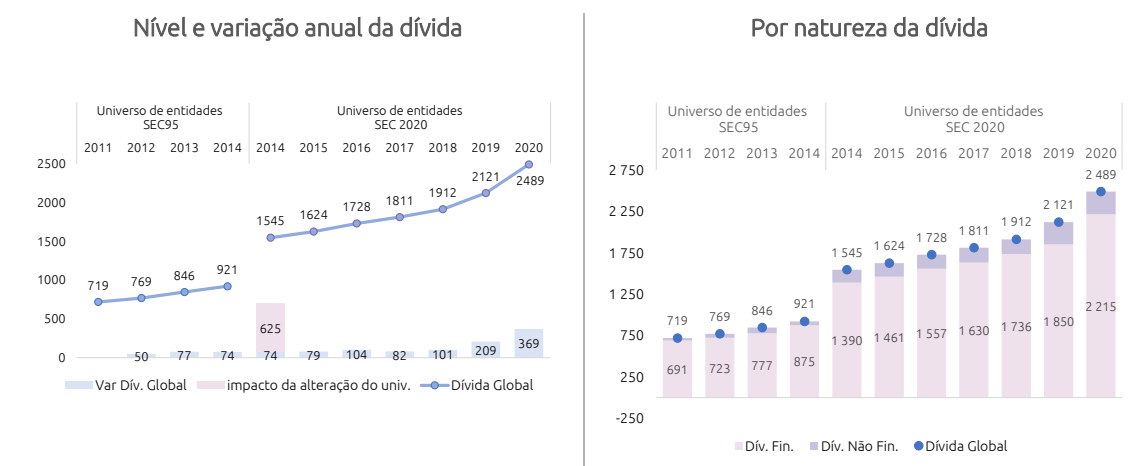
**A receita registou um baixo crescimento, numa evolução que traduz igualmente uma alteração da estrutura da receita resultante da nova fórmula de cálculo das transferências ao abrigo da LFRA.** Marcada por uma evolução negativa em quatro dos nove anos do período 2011-19, a taxa média de crescimento anual da receita foi de 1,9%. Nestes quatro anos, apenas um destes decréscimos é explicado pela quebra da receita fiscal (2012) devendo-se os verificadas nos restantes três anos ao menor valor de receita proveniente de “outra receita” e transferências.<sup>4</sup> Para este último, contribuiu a alteração da fórmula de cálculo das transferências ao abrigo da LFRA, cuja aplicação a partir de 2014 implicou uma redução do montante daquelas transferências com impacto no nível global de transferências recebidas pela Região Autónoma. Esta alteração marcou um decréscimo do peso médio das transferências ao abrigo da LFRA na receita total de 32,3% no período 2011 a 2013 para 22,7% no período 2014 a 2019. Esta perda de quase 10 p.p. constituiu um menor volume de receita compensada em grande parte pelo maior crescimento da receita fiscal. Entre 2011 e 2019, o crescimento da receita da RAA sustentou-se sobretudo na receita de impostos, a assumir cada vez mais a principal fonte de receita da RAA, impulsionada sobretudo pela tributação indireta que a partir de 2016 passou representar mais de dois terços do total da receita fiscal arrecadada.

**Em 2020, os efeitos gerados pela crise pandémica implicaram um significativo agravamento do défice orçamental da RAA.** O impacto daquele fenómeno epidemiológico (COVID-19) conduziu a que o défice orçamental triplicasse, elevando-o de 83 M€ em 2019 para 246 M€ em 2020. A quebra abrupta da receita (7,5%), a mais expressiva desde 2011, foi determinada em cerca de 70% pela receita não fiscal e não

contributiva, refletindo a diminuição da receita de capital, vendas e transferências correntes. A receita fiscal justificou a restante parte, com uma quebra de 3,8% devida inteiramente aos impostos indiretos (-8,8%), uma vez que a tributação direta observou um crescimento, atenuando parcialmente aquela quebra. O aumento transitório da despesa resultante das medidas de resposta à crise pandémica explica o forte crescimento da despesa regional em 2020 (5,7%), mais do dobro do que o verificado em 2019. A despesa corrente primária foi responsável por mais de quatro quintos desse crescimento, para o qual muito contribuiu a despesa com pessoal, subsídios e aquisição de bens e serviços. Com um contributo menor, regista-se a despesa de capital, cujo crescimento, apesar de atenuado pela redução da aquisição de bens de investimentos, se deveu ao aumento da despesa com transferências de capital, refletindo os apoios a entidades do sector empresarial da região. Os encargos com juros prosseguiram a tendência de evolução dos anos anteriores, registando em 2021 uma diminuição de 5,6%.

**Reflexo de um agravamento do desequilíbrio orçamental deficitário, a dívida global da Região Autónoma dos Açores prosseguiu uma trajetória ascendente, constituindo um risco para a sustentabilidade das suas finanças regionais.** Entre 2011 e 2019, a dívida global da RAA (que abrange a dívida financeira e a dívida não financeira) elevou-se de 719 M€ para 2121 M€, o equivalente, em termos do PIB da Região (PIBR), a um agravamento de 19,3% para 47,3% do PIBR. Este incremento de 1402 M€ (ou seja 27,9 p.p. do PIBR) é explicado em cerca de 625 M€ pela integração no universo da administração regional dos Açores de entidades com elevado montante de passivos (financeiros e não financeiros), também denominadas por entidades públicas reclassificadas (EPR), que a redefinição do perímetro orçamental atrás referida implicou a partir de 2015. Mais de 80% do crescimento da dívida, entre 2011 e 2019 é devida à dívida financeira, não obstante o decréscimo do seu peso no total da dívida de 95% em 2014, para 87,2% em 2019 (Gráfico 3). Em contraste, a dívida administrativa ou comercial registou um acréscimo do seu peso de 5% em 2014 para 12,8% em 2019, refletindo a deterioração dos prazos médios de pagamento, que entre 2014 e 2019 se agravaram de 29 dias para 156 dias (Gráfico 4). Estes desenvolvimentos conduziram a um montante global de dívida superior ao limite da dívida legalmente estabelecido, elevando o risco de sustentabilidade das finanças regionais.

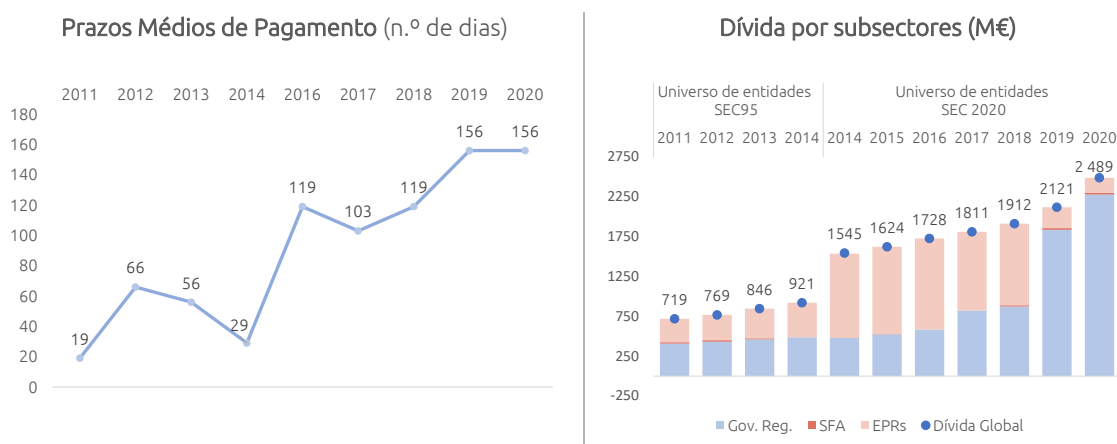
Gráfico 3 – Evolução da Dívida Global da RAA no período 2011-2020 (M€)



Fonte: Conta da Região Autónoma dos Açores e Relatórios sobre os pareceres anuais às Contas das Regiões Autónomas realizado pelo Tribunal de Contas. | Cálculos do CFP.

Entre 2014 e 2018, mais de metade da dívida global da RAA concentrava-se nos passivos de entidades públicas que passaram a integrar o perímetro orçamental da administração regional. Naquele período, o peso médio dos passivos daquelas entidades na dívida global da RAA representava 62,1%. Para esta expressão muito contribuía a Sudaçor e as três unidades hospitalares<sup>5</sup> da Região Autónoma dos Açores que, em 2018, eram responsáveis em conjunto por 82% do total da dívida global devida por aquelas entidades públicas. A extinção da Sudaçor, S.A. em 2019 alterou o peso dos passivos destas entidades, que nesse ano passaram a representar apenas 12,4% quando em 2018 o seu peso ascendia a 53,5%. A assunção da dívida financeira da Sudaçor pelo Governo regional, no valor de 811,7 M€, implicou uma quase duplicação da dívida direta da RAA, que se traduziu num aumento do seu peso na dívida global de 45,8 % em 2018, para 86,6% em 2019.

Gráfico 4 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAA no período 2011-2020



Fonte: Conta da Região Autónoma dos Açores | Cálculos do CFP.

**A crise pandémica acentuou o ritmo de crescimento da dívida global da RAA.** Em 2020, o incremento da dívida global da RAA foi o maior desde 2016. Comparativamente a 2019, o nível da dívida em 2020 aumentou 369 M€ elevando o seu valor total para 2489 M€. Este incremento é explicado quase inteiramente pela dívida financeira (+365 M€), cuja variação em 2020 foi três vezes superior à observada no ano anterior.

#### Caixa 1 – Memorando de Entendimento acordado pela Região Autónoma dos Açores

O apoio financeiro da República Portuguesa consagrado no Memorando de Entendimento assinado com o Governo da Região Autónoma dos Açores em agosto de 2012 estabeleceu a concessão de um empréstimo de 135 M€. Este financiamento beneficiou de um prazo de maturidade máximo de 10 anos, período durante o qual o Governo da Região se comprometeu a adotar e concretizar um conjunto diverso de medidas.

Na sequência desse compromisso, os principais condicionalismos a observar pelo Governo regional durante aquele período obedeciam aos seguintes objetivos: (i) Assegurar uma

<sup>5</sup> Hospital da Horta, E.P.E.R.; Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.; Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada.

situação orçamental próxima do equilíbrio e a execução rigorosa do Orçamento da Região; (ii) a aplicação das medidas que visassem garantir o cumprimento dos objetivos do PAEF, no quadro das suas competências constitucionais e estatutárias; (iii) a aplicação na RAA de todas as medidas previstas na lei do Orçamento de Estado; (iv) alcançar e manter o equilíbrio financeiro do Sector Empresarial Regional e aplicar o novo regime jurídico do Sector Empresarial do Estado; (v) não promover quaisquer novas parcerias público-privadas, exceto aquelas que resultassem na redução da despesa regional e (vi) assegurar o cumprimento da lei dos compromissos e pagamentos em atraso.

Perante estes condicionalismos que firmaram o acordo para o empréstimo de 135 M€, ficou prevista a possibilidade de acrescer ainda um empréstimo de 50 M€ destinado à amortização antecipada de empréstimos obtidos junto de instituições financeiras nacionais pelo Governo Regional e entidades do sector empresarial regional pertencentes ao perímetro de consolidação da administração regional.

## 1.2 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma da Madeira

Depois de em 2013 ter atingido um dos défices em Contabilidade Orçamental Pública mais elevados da sua história, a RAM realizou até 2019 uma correção desse desequilíbrio em direção a uma posição orçamental equilibrada. Este período encontra-se marcado pela regularização de dívidas do passado e pela aplicação de um programa de assistência económica e financeira entre 2012 e 2015 (Caixa 2) com a finalidade de inverter a situação de desequilíbrio orçamental e financeira da RAM. O esforço realizado permitiu assegurar uma melhoria reiterada do saldo orçamental: de -830 M€ em 2013 para -97 M€ em 2019 (Gráfico 5). Esta melhoria foi determinante para que a partir de 2016, primeiro ano após conclusão do programa de assistência, a RAM regressasse a uma situação de excedente no saldo primário. Entre 2016 e 2019, o saldo sem juros fixou-se em média nos 151 M€, num intervalo que variou entre 79 M€ em 2017 e 206 M€ em 2018. Estes resultados contribuíram para a redução das necessidades de financiamento e conseqüentemente da dívida global da Região Autónoma da Madeira naquele período.

O esforço de consolidação orçamental assentou numa forte contenção e controlo da despesa regional. Decorrente da implementação do PAEF-RAM que seguiu uma estratégia de substituição de dívida comercial por dívida financeira, os anos de 2013 e 2014 foram aqueles em que os montantes pagos em sede da regularização de encargos de anos anteriores assumiram maior expressão.<sup>6</sup> Nesses anos, a utilização de empréstimos contratados pelo Governo Regional da Madeira obrigou a um significativo aumento da despesa regional na ótica de caixa (da contabilidade orçamental pública).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> No âmbito do PAEF-RAM, o Governo Regional da Madeira contratou em junho de 2013 um empréstimo, com aval do Estado, até ao montante máximo de 1.100 M€. Em outubro de 2014 foi contratado um novo empréstimo, até ao montante máximo de 150 M€, tendo sido utilizado um total de 94 M€. Ambos os empréstimos tiveram como finalidade a substituição da dívida comercial por dívida financeira, no âmbito da estratégia de pagamento de dívidas de anos anteriores.

<sup>7</sup> Faz-se notar que a evolução do saldo orçamental da RAM apresentado nestes anos, na ótica da contabilidade orçamental pública, difere do apurado pelas autoridades estatísticas nacionais, na ótica da contabilidade nacional, que será analisado adiante no capítulo 3. A razão desta diferença reside no facto de na primeira ótica se contabilizar os pagamentos de obrigações gerados no passado, contrariamente à ótica da contabilidade nacional em que se releva o registo contabilístico no momento de geração do facto económico, neste caso, a obrigação ou o compromisso.

Durante o período 2011 a 2014, a taxa média de crescimento anual da despesa atingiu 16,8% fortemente impulsionado pela despesa de capital e pelos encargos com juros. A regularização de dívidas atrasadas relativas à aquisição de bens de capital e o aumento da dívida financeira foram os principais responsáveis por esse crescimento. Nos anos seguintes, a significativa diminuição dos pagamentos de dívidas atrasadas, em particular no período de 2015 a 2019, conduziram a uma taxa de variação média anual da despesa de apenas 0,1%. Para esta evolução muito contribuiu a continuação da implementação de mecanismos de controlo e de gestão dos fundos disponíveis, de afetação e de utilização dos fundos pelos serviços, previstos na aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) à Administração Regional.<sup>8</sup> Os efeitos na contração de encargos refletiram-se na redução da despesa corrente primária e na despesa de capital, sobretudo por via da menor despesa com a aquisição de bens e serviços e aquisição de bens de capital. Nesse período, o peso da despesa corrente primária diminuiu de 75,9% em 2015 para 71% do total da despesa em 2019, acompanhada em menor grau pela despesa de capital cujo peso se reduziu de 14,4% para 12,4%.

**Os encargos com juros registaram um aumento significativo do seu peso na despesa regional refletindo a maior utilização de financiamentos e o pagamento de juros de mora no cumprimento de acordos de regularização de dívida.** Esta rubrica de despesa foi aquela que maior crescimento registou ao longo do período 2011-2019. Neste período, a taxa média de crescimento anual foi de 24,6%, o que conduziu a um aumento expressivo do peso dos encargos com juros na despesa de 4% em 2011 para 16,6% em 2019.<sup>9</sup> Em termos nominais, o elevado incremento deste valor refletiu-se num acréscimo da despesa com juros de 43 M€ em 2011 para 251 M€ em 2019.

**No período 2011-2019, a evolução da receita sustentou-se principalmente na receita fiscal, cujo peso aumentou em resultado do menor volume de transferências recebidas.** Ao longo desse período, a receita de impostos observou uma taxa média de variação anual de 4,6%, superior em 1,2 p.p. ao verificado para o conjunto da receita. Apesar do contexto adverso da atividade económica no período 2011 a 2014, o crescimento da receita fiscal (induzido principalmente pela tributação indireta) serviu em parte para assegurar um maior peso desta componente no total da receita ao evoluir de 61,7% em 2011 para 67,6% em 2019. A diminuição do peso da receita proveniente de transferências de 32,4% em 2011 para 25,4% em 2019 acabou também por contribuir e muito para elevar o peso da receita fiscal no total da receita da região. A receita proveniente de “outras transferências” foi determinante para aquela diminuição, ao conduzir a uma redução do peso destas transferências no total da receita de 13,9% em 2011 para 7,9% em 2019. A alteração da fórmula de cálculo das transferências ao abrigo da LFRA justificou apenas 1 p.p. da quebra do peso das transferências totais, ao diminuir de 18,5% em 2011 para 17,5% em 2019. No conjunto destes anos, a receita, apesar de penalizada pelo menor volume de transferências, assegurou, ainda assim, um contributo positivo para a evolução do saldo orçamental.

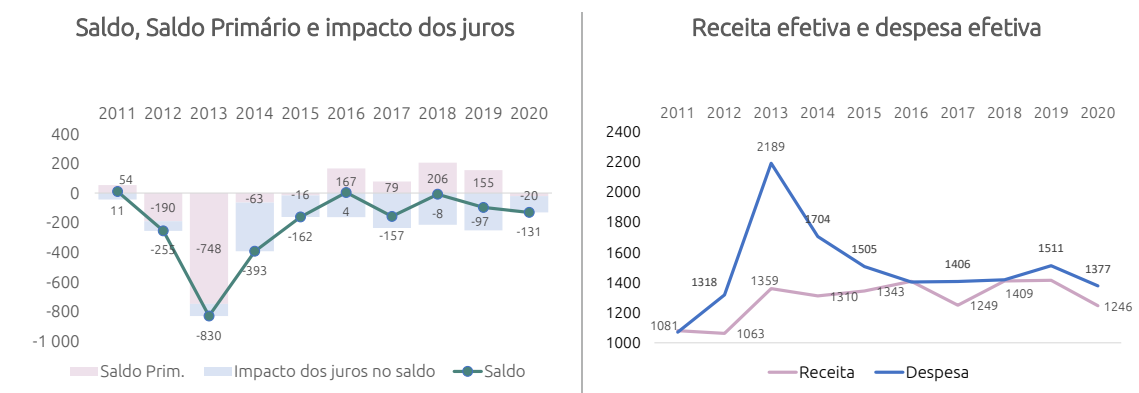
---

<sup>8</sup> Neste âmbito, assinala-se a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA, [Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro](#)) à Administração Regional, cuja sua aplicação teve um resultado importante na diminuição dos encargos assumidos, ao procurar assegurar que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso.

<sup>9</sup> Neste período assinala-se igualmente o pagamento de juros de mora, a diversas empresas de construção civil, no âmbito de sentença judicial.



Gráfico 5 – Evolução da situação orçamental da RAM no período 2011-2020 (M€)



Fonte: Contas da Região Autónoma da Madeira. | Cálculos do CFP.

**O impacto da crise pandémica em 2020 interrompeu a acumulação de excedentes primários.** Após quatro anos consecutivos de saldo primários positivos, a RAM regressou em 2020 a uma situação de défice primário (20 M€). Este resultado foi determinado pela receita, cuja quebra em 11,9% se deveu em cerca de 60% à receita fiscal, repartida por um contributo semelhante dos impostos diretos e impostos indiretos. A receita não fiscal e não contributiva contribuiu igualmente para essa diminuição, justificada sobretudo por menores transferências de capital, de entre as quais as efetuadas ao abrigo da LFRA. Apesar dos efeitos económicos da crise pandémica, a despesa regional registou uma redução anual de 8,9%, motivada pela evolução dos encargos com juros (-56,1%). O pagamento em 2019 de valores substanciais de juros de mora incluídos em acordos de regularização de dívida constituiu um efeito base relevante que determinou menores encargos com juros em 2020. Em contraste, a despesa primária observou uma quase estabilização em 2020 (0,6%). A forte quebra da despesa de capital (-20,2%), induzida pelo investimento e pela despesa com transferências, anulou quase por completo o crescimento da despesa corrente primária (4,2%) que se ficou a dever principalmente ao comportamento da despesa com pessoal e da despesa com transferências correntes.

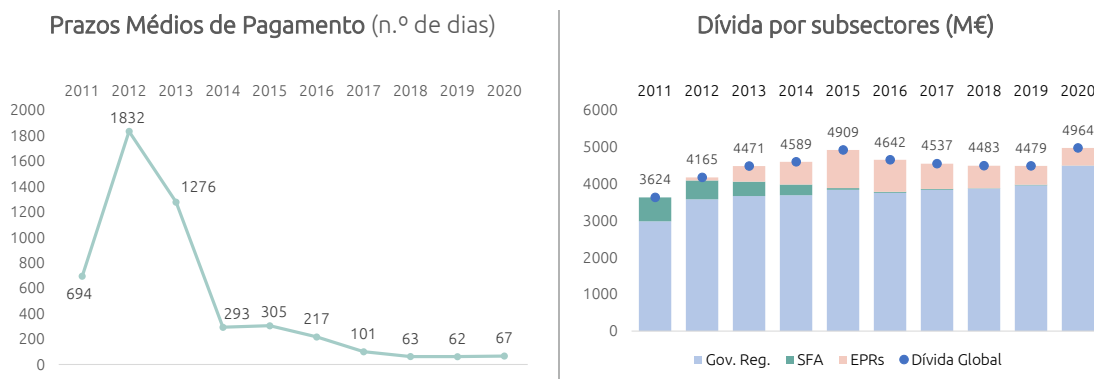
**A redução do défice orçamental permitiu iniciar, a partir de 2016, uma trajetória descendente da dívida global da RAM.** Esta evolução contrasta com o período de 2011 a 2015, em que o crescimento contínuo e acelerado da dívida conduziu a um incremento do seu nível em 1285 M€. <sup>10</sup> Nesta fase, o crescimento da dívida global deveu-se à dívida financeira contraída pela RAM para financiar a regularização e liquidação de passivos não financeiros. Entre 2011 e 2015, o peso da dívida financeira no total da dívida global subiu de 27,9% para 81,5%. Este crescimento teve consequências no domínio orçamental, uma vez que os encargos com juros se elevaram, dificultando o esforço de correção orçamental que a RAM prosseguiu após a conclusão do PAEF-RAM. Nesse

<sup>10</sup> Em 2015, o universo de serviços da Administração Pública Regional da Madeira foi alargado com a integração no Orçamento da Região de seis novas entidades públicas reclassificadas na sequência da entrada em vigor do novo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais 2010 (SEC 2010). Essas entidade são designadamente: ADERAM – Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira; CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM; IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM; SESARAM – Serviço de Saúde da RAM, E.P.E; ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação – Associação; e Polo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A.

período pós-programa, que se inicia em 2016, a trajetória descendente da dívida global é determinada pela redução da dívida comercial (ou administrativa) através do recurso a receitas próprias da Região. A dívida financeira, apesar de se elevar em consequência da continuidade do processo de regularização dos compromissos com os fornecedores (substituição de dívida comercial por dívida financeira), observou uma forte desaceleração da sua variação média anual. No período 2016-2019 esse aumento médio anual foi de 79 M€, cerca de um décimo do registado entre os anos de 2011 a 2015, em que o seu aumento médio anual atingiu os 748 M€.

**A regularização dos valores em dívida e a redução dos encargos com despesa atrasada refletiram-se na diminuição expressiva do prazo médio de pagamentos.** Desde 2013 que o número médio de dias para o pagamento de dívida a fornecedores se reduziu substancialmente (Gráfico 6). Entre 2012 e 2019, o PMP diminuiu de 1832 dias para apenas 62 dias, um decréscimo de 1770 dias, mais de metade do qual ocorrido em 2014, ano em que a redução foi de 983 dias.

Gráfico 6 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAM no período 2011-2020



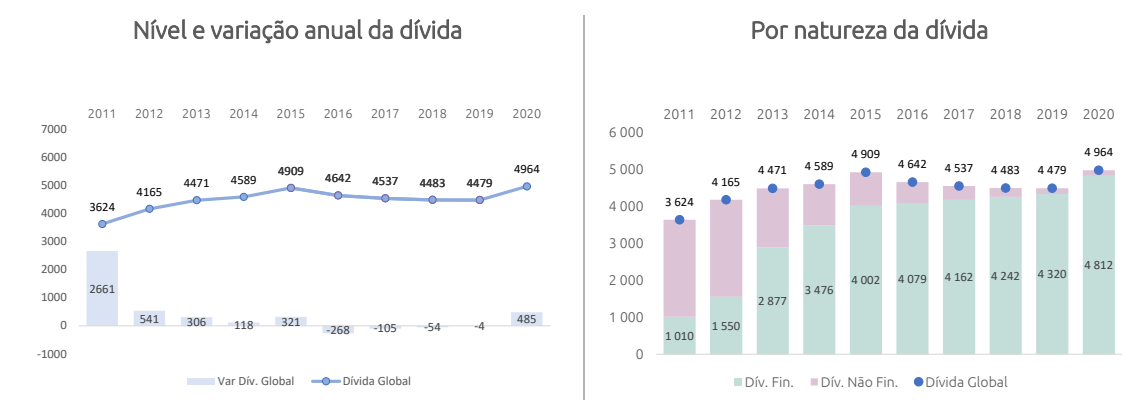
Fonte: Conta da Região Autónoma da Madeira | Cálculos do CFP.

**No conjunto dos subsectores que mais pesam na dívida global da região, o Governo Regional da Madeira concentra a maior fatia, posição que reforçou no período pós PAEF-RAM.** Esta posição marcou todo o período de 2011 a 2019, ainda que com pesos de dimensões diferentes por parte do Governo Regional. Assim, nos anos de 2011 a 2015, o peso médio do Governo Regional, ainda que superior a 80%, não foi o subsector que mais contribuiu para o aumento da dívida global da região. Apesar de ser responsável por um crescimento da dívida nesse período de 852 M€, foram as entidades públicas reclassificadas que mais contribuíram para o aumento da dívida, ainda que parcialmente contrariada pelos SFA, que nesse período contribuíram com uma redução da sua dívida de 602 M€. Nos anos 2016 a 2019, observa-se um peso crescente do Governo regional na dívida em detrimento de uma progressiva redução da dívida das entidades públicas reclassificadas. Nesses anos, a redução acumulada da dívida dessas entidades foi de 523 M€. Em consequência dessa evolução registou-se um incremento do peso médio da dívida do Governo Regional para 84,9%, para o qual contribui também o aumento da sua dívida em 119 M€.

**A trajetória descendente da dívida global da RAM infletiu-se em 2020 refletindo os efeitos provocados pela crise pandémica.** A contração de um empréstimo obrigacionista de 458 M€ por parte do Governo Regional junto de um consórcio bancário para cobertura de necessidades excecionais de financiamento decorrentes dos efeitos

causados pela COVID-19 explica a quase totalidade dos 485 M€ de aumento da dívida global da RAM em 2020. Trata-se de um aumento de dívida 3,7 vezes superior ao saldo orçamental apurado para 2020. Este incremento foi superior à redução de dívida verificada nos quatro anos anteriores, tendo assim elevado o total da dívida global da RAM para 4964 M€, o valor mais alto desde 2011 (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Evolução da Dívida Global da RAM no período 2011-2020 (M€)



Fonte: Conta da Região Autónoma da Madeira e Relatórios sobre os pareceres anuais às Contas das Regiões Autónomas realizado pelo Tribunal de Contas. | Cálculos do CFP.

## Caixa 2 – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira

O [Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira](#) (PAEF-RAM) acordado em 27 de janeiro de 2012 entre o Governo Regional da Madeira e a República Portuguesa teve como objetivo restaurar a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de financiamento da região.

O programa estabeleceu um conjunto de medidas de consolidação orçamental a adotar durante o período da sua vigência (2012-2015), sujeito a uma avaliação trimestral da implementação dessas medidas, e à verificação dos limites quantitativos e dos objetivos definidos em contabilidade orçamental pública e em contabilidade nacional.

O pacote financeiro do programa totalizou 1 500 M€, a desembolsar periodicamente, durante os anos de vigência do programa. O início do reembolso do empréstimo estabeleceu-se para o ano de 2016 e a sua conclusão em 2033. À semelhança do programa financeiro acordado entre o Governo da República e a CE/BCE/FMI, o desembolso dos fundos necessários para suprir as necessidades de financiamento da Região ficou condicionado à verificação do cumprimento dos objetivos definidos e dos limites quantitativos para o saldo orçamental, em contabilidade orçamental pública e contabilidade nacional.

### ***Principais objetivos e metas orçamentais para os limites quantitativos***

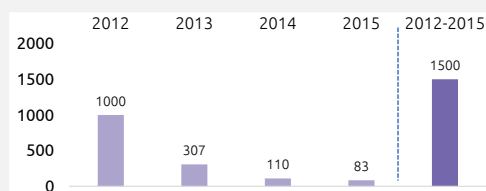
Os principais objetivos orçamentais do programa para o saldo e dívida e respetivo plano de desembolsos sintetizam-se no quadro e gráfico seguinte.

## Programa de Ajustamento Económico Financeira da RAM

### Objetivos e metas orçamentais do Programa

	2012	2013	2014	2015
Saldo em (Contas Nacionais)	-158	-40	18	Excedente
Em % do PIBR	-3,1	-0,8	-0,3	1,4
Dívida RAM (Maastricht) em % PIBR	81,1	80,3	77,0	72,9
Med. de Consolid. Orçamental	649	90	0	0
Receita	127	90	0	0
Despesa	522	0	0	0
Não acumulação de dívidas	0	0	0	0

### Pacote financeiro e desembolsos do financiamento do programa (em M€)



Fonte: MF (Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da RAM e relatórios de avaliação trimestral da execução orçamental de 2012) e Comissão Europeia (Relatório da 3.ª avaliação do PAEF).

O programa estabelecido com o Governo Regional previa que a correção do défice orçamental fosse sustentada nas medidas de consolidação implementadas no lado da despesa e da receita, sendo o ano de 2012 aquele que concentraria o maior esforço de consolidação. A aplicação das medidas de consolidação resultaria em excedentes orçamentais a partir de 2014, e numa trajetória descendente do rácio da dívida da região a partir de 2012 (81,1% do PIB regional) de modo a atingir até 2015 uma diminuição daquele rácio superior a 8 p.p. do PIBR.

### Principais resultados do Programa

Os limites do programa para o saldo em contabilidade nacional foram superados em todos os quatro anos de vigência do Programa. Nesse período, à exceção do ano de 2012 em que se registou um défice orçamental, ainda assim, inferior ao definido no programa, verificaram-se nos restantes anos excedentes orçamentais sempre superiores às metas definidas no PAEF-RAM, o que conduziu à antecipação em um ano do excedente orçamental que estava previsto ocorrer em 2014. Em 2015, último ano do programa, o excedente orçamental alcançado foi transversal nos três subsectores da Administração Pública Regional da Madeira: Governo Regional, Serviços e Fundos Autónomos e Empresas Públicas Reclassificadas.

No que se refere à dívida comercial registou-se uma redução de 1966,9 M€, o que conduziu à diminuição em 1088,1 M€ dos pagamentos em atraso. Em 2015, os pagamentos em atraso representavam apenas 4,7% do total da dívida comercial. Neste âmbito, o controlo dos pagamentos em atraso assumiu uma relevância particular, uma vez que a não acumulação de dívidas vencidas constituiu um critério permanente de avaliação.

Em termos de utilização do empréstimo de 1500 M€ aprovado ao abrigo do PAEF-RAM, a informação constante do relatório do Parecer do Tribunal de Contas sobre a conta de 2015 da RAM indica que mais de metade (59,3%) da sua utilização até 31 de dezembro de 2015 foi destinado à amortização de dívida direta da RAM ou das Entidades Públicas Reclassificadas. A restante parte foi utilizada para suprir necessidades líquidas de financiamento (23,4%), prestando-se o remanescente (17,3%) à liquidação de dívidas de anos anteriores a fornecedores, assumidas antes da entrada em vigor do Programa.



## 2. CONFORMIDADE COM AS REGRAS ORÇAMENTAIS ESTABELECIDAS NA LEI DE FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

*A nova [Lei de Finanças das Regiões Autónomas \(LFRA\)](#) aprovada em 2013 e em aplicação desde 2014 introduziu reformas significativas no quadro orçamental e financeiro daquelas Regiões, respeitando o compromisso assumido pelo Governo português no âmbito do Memorando de Entendimento que estabeleceu os condicionalismos a observar no Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal. As regras e procedimentos orçamentais previstos no Pacto Orçamental Europeu,<sup>11</sup> transpostos para a ordem jurídica interna por via da Lei de Enquadramento Orçamental, procuraram reforçar um quadro de sustentabilidade das finanças públicas do país. Neste contexto, a nova LFRA estabeleceu também regras mais restritivas relativas ao equilíbrio orçamental e aos limites ao endividamento, ao mesmo tempo que instituiu um procedimento de deteção precoce de desvios orçamentais e um mecanismo de correção dos mesmos de forma a garantir uma trajetória de sustentabilidade das finanças das Regiões Autónomas. Contudo, essas regras não se encontram alinhadas com as estabelecidas para o conjunto das Administrações Públicas.*

**A nova LFRA estabeleceu a observância de regras orçamentais com vista a assegurar a sustentabilidade das finanças das Regiões Autónomas.** Vigoram assim, desde 2014, novas regras de equilíbrio orçamental (artigo 16.º) e de dívida (artigo 40.º). Estes dois pilares de avaliação substituíram a regra de limitação do endividamento prevista na anterior LFRA. No âmbito da nova LFRA foi igualmente alargado o universo de entidades abrangido por essas restrições, o qual passou a integrar o conjunto de entidades utilizado na delimitação do perímetro da administração regional em Contabilidade Nacional. Ampliou-se, assim, o âmbito de escrutínio das finanças das Regiões Autónomas, à semelhança do verificado para a Administração Local, o que reforçou o quadro de exigência em relação às finanças subnacionais.

### Caixa 3 – Regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas

A [Lei Orgânica n.º 2/2013](#) de 2 de setembro definiu os meios de que dispõem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira para a concretização da autonomia financeira consagrada na Constituição e nos estatutos político-administrativos. Dispôs sobre as matérias relativas à administração financeira estabelecendo as regras em matéria de disciplina orçamental e limites de endividamento para as Regiões Autónomas. Para além destas regras, foi criado um procedimento de deteção de desvios e um mecanismo de correção dos mesmos. O papel e as atribuições cometidas ao Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF) foram reforçados. Este conselho passou a ter como atribuição o acompanhamento do grau de cumprimento da regra de equilíbrio do saldo orçamental e do limite para a dívida regional. Além desta atribuição foi-lhe também conferida a competência de abrir um procedimento

<sup>11</sup> Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária.

deteção de desvio, a par da faculdade de propor a suspensão da retenção das transferências do Estado, no quadro das sanções aplicáveis ao incumprimento das referidas regras de disciplina orçamental. Apesar das significativas alterações nas regras de supervisão do Estado, a LFRA não definiu um período transitório de aplicação das regras de disciplina orçamental.

De forma simplificada, as disposições que a aplicação da nova LFRA estabeleceu em matéria de disciplina orçamental foram:

#### **Regra do Equilíbrio Orçamental artigo 16.º da LFRA**

A introdução desta disposição fortaleceu o princípio do equilíbrio orçamental, ao estabelecer uma regra para o saldo corrente deduzido de amortizações. Assim, para além de os “orçamentos das administrações públicas das Regiões Autónomas” deverem prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, tem de ser igualmente assegurado que, durante o mandato do Governo Regional, a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos. Nos termos do n.º 3, o saldo corrente deduzido de amortizações (saldo corrente modificado) não pode registar, em qualquer ano, um valor negativo superior a 5% da receita corrente líquida cobrada. A lei define as amortizações médias de empréstimos como “o montante correspondente à divisão do capital pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.”

Trata-se de um importante pilar de avaliação orçamental, que abre espaço, ainda assim, à realização de despesa de investimento que implique um eventual desequilíbrio deficitário do seu saldo global. Tal situação poderá ocorrer desde que se assegure a existência de um quase equilíbrio do saldo corrente modificado, que demonstre capacidade para satisfazer o serviço da dívida, que compreende os encargos com juros mais o valor respeitante à amortização média anual de empréstimos.

#### **Regra do Limite à Dívida Regional (artigo 40.º da LFRA)**

Nos termos deste artigo, o total do passivo exigível das Regiões não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios (n.º 1 do artigo 40.º). Consideram-se passivos exigíveis: os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa das Regiões Autónomas, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais (n.º 5 do artigo 40.º da LFRA).

Este limite “poderá ser ultrapassado quando esteja em causa a contração de empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais (n.º 2 do artigo 40.º)”. Nos termos do n.º 3, a contratação dos empréstimos ao abrigo desta exceção “depende de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças o qual é precedido de parecer prévio favorável do Conselho [de Acompanhamento das Políticas Financeiras], que estabelece o número de anos em que o limite de endividamento pode ser ultrapassado, bem como as medidas e o número de anos de ajustamento necessários para regresso ao seu cumprimento.”

Tirando esta exceção, o n.º 7 determina que “em caso de violação do limite constante do n.º 1, a região autónoma procede à redução anual de pelo menos um vigésimo do excesso do referido limite.”

A regra do limite à dívida constitui assim o segundo pilar de disciplina financeira da LFRA. Aplica-se à dívida das Regiões Autónomas que não de curto prazo,<sup>1</sup> a qual passou a estar sujeita a um limite de endividamento. Este limite assenta na relação entre a totalidade do seu passivo exigível e a receita corrente, contrariamente ao previsto na anterior LFRA<sup>2</sup>, em que o

limite de endividamento dependia da relação entre o serviço da dívida (financeira) e a receita corrente.<sup>3</sup>

Na atual formulação da LFRA, a definição do limite de endividamento considera um conceito de dívida mais abrangente, que não se circunscreve apenas à dívida financeira que habitualmente é objeto de escrutínio regular, no quadro da supervisão orçamental europeia. Este conceito de dívida mais abrangente inclui não apenas a dívida financeira, mas também dívida administrativa ou também designada dívida comercial.

#### **Procedimento de deteção de desvio precoce (artigo 44.º da LFRA)**

Este procedimento reforça o papel e as atribuições cometidas ao Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, por lhe conferir a competência de informar o membro do Governo responsável pela área das finanças, e o Governo e a Assembleia Legislativa da Região Autónoma em causa, sempre que o passivo exigível das entidades que integram o perímetro orçamental de uma Região Autónoma atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada dos últimos três exercícios.

#### **Mecanismo de correção**

Numa situação de incumprimento do limite da dívida, a Região Autónoma terá de proceder à apresentação de um plano que assegure a redução anual de, pelo menos, um vigésimo do excesso da dívida face ao referido limite, conforme o disposto no n.º 7 do artigo 40.º da LFRA.

#### **Sanção**

Nos termos do n.º 1 artigo 45.º “A violação do disposto nos artigos 16.º e 40.º pela região autónoma dá lugar à retenção nas transferências do Estado que lhe sejam devidas nos anos subsequentes, de valor igual ao excesso de endividamento, face ao limite máximo determinado nos termos do artigo anterior.” O acompanhamento do grau de cumprimento do disposto nos artigos 16.º e 40.º pela Região Autónoma compete ao Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, o qual pode propor a suspensão da aplicação da retenção nas transferências.

Verifica-se, contudo, no desenho deste regime sancionatório, uma incoerência com o previsto no diploma. Apesar do n.º 1 deste artigo 45.º se referir explicitamente à violação da regra de equilíbrio orçamental (saldo), a sua redação acaba por não impor qualquer sanção à sua violação caso o limite de dívida do artigo 40.º esteja a ser cumprido. Esta interpretação resulta do facto de o montante de retenção previsto na lei depender única e exclusivamente do valor do endividamento, ou seja, do seu excesso face ao estabelecido pelo limite. Numa situação de cumprimento do limite de dívida, mas incumprimento da regra de saldo, não haveria lugar à retenção de transferências, pelo que seria inconsequente a avaliação da regra do saldo. Esta incoerência legislativa encontra-se igualmente refletida na epígrafe deste artigo que apenas refere: “Sanção por violação dos limites à dívida regional total” ignorando a sanção a atribuir em caso de violação da regra de equilíbrio orçamental do artigo 16.º.

<sup>1</sup> No âmbito da dívida de curto prazo, a LFRA definiu o critério da dívida flutuante, de acordo com o qual se concede às Regiões Autónomas que para fazer face a necessidades de tesouraria, estas regiões possam emitir dívida flutuante. Este critério estabelece que o montante acumulado de emissões vivas em cada momento não deve ultrapassar 0,35 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

<sup>2</sup> Lei orgânica n.º 1/2010, de 29 de março.

<sup>3</sup> O serviço de dívida total, incluindo as amortizações anuais e os juros, não exceda, em caso algum, 22,5% das receitas correntes do ano anterior, com exceção das transferências e participações do Estado para cada Região.

**Apesar de serem agora mais restritivas as regras de disciplina orçamental, a sua arquitetura não se mostra coerente com as regras aplicáveis para o todo das Administrações Públicas.** A criação dos dois pilares de avaliação da situação orçamental e financeira que os regimes financeiros subnacionais passaram a incluir não encontra paralelo com o aplicado ao conjunto das AP e aos seus demais subsectores.<sup>12</sup> A este respeito importa referir desde logo a regra do limite à dívida, a qual difere substancialmente do estabelecido no quadro de supervisão orçamental da União Europeia. Uma primeira diferença prende-se com a natureza da dívida, que para as Administrações Públicas apenas considera a dívida financeira, nos termos das disposições europeias, contrariamente ao estabelecido na atual LFRA, que inclui adicionalmente a dívida comercial. Uma segunda diferença reside na medida de aferição da regra e de correção do excesso da dívida. Enquanto na LFRA essa aferição e correção do desvio é efetuada em termos absolutos, no caso da aplicação das regras europeias é realizada em termos relativos ao PIB. Esta diferente medida de aferição não permite que as Regiões Autónomas possam beneficiar do crescimento do PIB regional no apuramento do limite da dívida, nem na redução da dívida. A este propósito, sublinha-se que a redução anual de 1/20 do excesso do valor nominal dívida exige um esforço de correção mais exigente do que o estabelecido pelas disposições europeias nesta matéria para o conjunto das Administrações Públicas, pois estas estabelecem uma redução do excesso de dívida face ao valor de referência de 60% do PIB ao ritmo de 1/20 por ano em média no período de três anos. No outro pilar da avaliação considera-se a regra do equilíbrio orçamental, cuja especificação é mais restritiva e, uma vez mais, aferida em termos absolutos. Para cumprir a regra de equilíbrio, as Regiões Autónomas, à semelhança do verificado para o subsector da Administração local, têm que assegurar um saldo corrente deduzido de amortizações de empréstimos até ao limite de -5% da receita corrente líquida cobrada do ano, contrariamente ao exigido pela Lei de Enquadramento Orçamental aos serviços da administração central em contabilidade orçamental pública (Caixa 3). Neste sector, a regra de equilíbrio apenas corresponde a um saldo global nulo ou excedentário, uma situação que é aplicável aos serviços e entidades integrados no subsector da administração central, bem como ao subsector da Segurança Social, exceto às entidades públicas reclassificadas que terão de apresentar um saldo primário positivo. Em contas nacionais, o conjunto das Administrações Públicas deverá apresentar nos termos da legislação europeia um défice orçamental inferior ao valor de referência de 3% do PIB e um saldo estrutural em linha como o Objetivo de Médio Prazo, que no máximo corresponde a um défice estrutural de 0,5%, correspondendo atualmente a um saldo estrutural equilibrado.

**A aplicação das novas regras de disciplina orçamental introduzidas pela LFRA suscitou problemas diversos na sua operacionalização, em particular quanto ao cálculo dos indicadores, que prejudicaram a aferição do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental e do limite à dívida.** A existência de interpretações diferentes sobre o sistema de contabilidade a utilizar para construir os indicadores numéricos das regras de equilíbrio orçamental e do limite à dívida, ou sobre o perímetro relevante de entidades da Administração Regional a considerar justificaram a necessidade de elaboração de um documento metodológico que clarificasse a metodologia de operacionalização das regras previstas naqueles artigos, o que só veio a suceder em

---

<sup>12</sup> Mesmo considerando o subsector dos serviços e fundos autónomos que integram a administração central e gozam de autonomia financeira e administrativa, as regras aplicáveis são menos restritivas, limitando-se ao cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, que terá de obedecer a um saldo global nulo ou positivo.



janeiro de 2018.<sup>13</sup> Para além destas questões acresceram, ainda, dúvidas sobre outras matérias metodológicas suscetíveis de entendimentos distintos quanto à aplicação dos artigos 16.º e 40.º da LFRA.<sup>14</sup> A aprovação daquele documento metodológico estabeleceu as bases, critérios e fontes de informação a utilizar para a aplicação das referidas regras, permitindo ao Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAFP) dispor da informação necessária para emissão do seu parecer. Este mesmo documento constituiu, assim, um instrumento útil para o planeamento e a execução orçamental das administrações regionais, ao mesmo tempo, que garantiu a utilização da mesma metodologia pelos Governos regionais e entidades que tenham como obrigação a aferição do cumprimento e acompanhamento das regras de disciplina orçamental.

**A aprovação do documento metodológico em 2018 permitiu dispor, a partir desse ano, da informação necessária para aferir o cumprimento das regras de disciplina orçamental previstas no artigo 16.º e artigo 40.º da LFRA.** Quatro anos após a entrada em vigor da nova LFRA, o grau de cumprimento das regras orçamentais começou a ser divulgado pelas próprias Regiões Autónomas, no âmbito da prestação anual de contas de 2018 e no relatório que acompanhou as propostas de Orçamento da Região para 2020.<sup>15</sup> A avaliação do grau de cumprimento das regras não se limitou apenas ao momento *ex post* (i.e., após o fecho de contas) em que as entidades responsáveis pela aferição do seu comportamento se pronunciam em conformidade, mas também no momento *ex ante* em que as autoridades regionais programam e executam os seus planos orçamentais. A importância deste momento de avaliação anterior a um resultado de execução mostra-se fundamental, dado ser nesta fase que as regras podem induzir comportamentos e produzir as finalidades pretendidas.

**A informação existente aponta para o incumprimento da regra de equilíbrio orçamental e do limite à dívida em ambas as Regiões Autónomas nos anos de 2018 e 2019.** Com dimensões e evoluções distintas, observa-se no caso da dívida regional um nível de passivos de cada Região Autónoma acima do limite previsto no n.º 1 do artigo 40.º da LFRA (Caixa 3). Não obstante o incumprimento do limite, a regra de redução do excesso da dívida também não foi observada por nenhuma das Regiões Autónomas (Quadro 1).<sup>16</sup> Com efeito, apesar de a RAM ter apresentado naqueles dois anos uma redução do

---

<sup>13</sup> Em 30-01-2018, o CAFP aprovou um «documento metodológico de apoio à operacionalização das regras de equilíbrio orçamental (artigo 16.º), quadro plurianual (artigo 20.º) e de limite à dívida regional (artigo 40.º)», de acordo com a [Ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018](#) do Tribunal de Contas.

<sup>14</sup> A título ilustrativo, o CAFP, como entidade com estatuto observador, no Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAFP) manifestou dúvidas sobre a determinação do período relativo ao mandato de governação, o momento de aferição das regras e respetivos anos a considerar no cálculo da média prevista no n.º 2 do artigo 16.º, bem como a informação e a fonte para o apuramento dos “passivos exigíveis”.

<sup>15</sup> No caso da RAA, a divulgação dos resultados de verificação do cumprimento das regras de disciplina orçamental só veio a ocorrer na Conta da Região de 2019 (CRAA 2019).

<sup>16</sup> Considerando o valor do passivo exigível publicado na conta da Região Autónoma dos Açores do ano de 2018 e 2019, respetivamente de 1863 M€ e 1988 €, inferior em 49 M€ e 133 M€ ao apurado no parecer do Tribunal de Contas para aqueles anos observar-se ia igualmente um incumprimento do limite da dívida e da regra de redução da dívida. Importa referir, contudo, que a Conta da RAA de 2019 releva o montante de 230 M€ de empréstimos excecionados, nos termos da alínea a do n.º 2 do artigo 69º da LOE 2019. Nesta situação, admitindo o valor total de passivo exigível expresso na conta da RAA de 2018 e 2019, esta última incluindo a referida exceção ao endividamento, manter-se-ia igualmente o incumprimento do limite da dívida, apesar de ser assegurada a regra de redução o excesso de dívida. No

excesso de dívida, esta foi de montante inferior ao requerido no n.º 7 do artigo 40.º (Quadro 2). No que se refere à verificação da regra de equilíbrio orçamental (n.º 3 do artigo 16.º) as duas regiões registam em cada um dos anos um incumprimento do limite, cuja dimensão é determinada e em muitas situações acentuada pela parcela relativa às amortizações médias. Apesar de ser um indicador cuja aferição se circunscreve ao período do mandato do Governo regional, a média observada no indicador 6 do Quadro 1 mantém a situação de incumprimento.<sup>17</sup>

Quadro 1 – Aferição das regras de disciplina orçamental no período 2018-2020

		RAA			RAM		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Regra do Equilíbrio Orçam. (art. 16.º da LFRA)</b>	<b>Fórmulas</b>						
Receita Corrente	(1)	998	1 015	952	1 255	1 251	1 146
Despesa Corrente	(2)	1 024	1 048	1 108	1 246	1 323	1 227
Saldo Corrente	(3) = (1)-(2)	-25	-33	-156	9	-72	-82
Amortizações médias de empréstimos	(4)	277	296	248	341	376	428
Desp. Correntes + Amortiz. médias	(5) = (2) + (4)	1 301	1 345	1 356	1 587	1 699	1 656
Saldo Corrente deduzido de Amortizações	(6) = (3) - (5)	-303	-330	-404	-332	-448	-510
Equilíb. Orçam.: 5% da receita corr. liq. cobrada	(7) = -5% * (1)	-50	-51	-48	-63	-63	-57
<b>Cumprimento do n.º 3 do art. 16.º</b>	<b>(6) &lt; (7)</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>Regra do limite de Dívida (art. 40.º da LFRA)</b>							
<b>n.º 1 do artigo 40.º</b>							
Receita Corrente (média dos últimos 3 anos)	(8)	966	983	994	1 186	1 199	1 206
Limite da Dívida	(9) = 1,5 * (8)	1 448	1 474	1 491	1 779	1 798	1 808
Passivo Exigível	(10)	1 912	2 121	2 489	4 483	4 479	4 964
Excesso de Dívida	(11) = (10) - (9)	464	647	999	2 703	2 680	3 155
<b>Cumprimento do n.º 1 do art. 40.º</b>	<b>(10) ≤ (9)</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>n.º 7 do art. 40.º</b>							
Variação Exigida (-5% do Excesso de Dívida)	(12) = -5%*(11)	-23	-32	-50	-135	-134	-158
Variação Efetiva	(13) = (4)-(3)	109	183	352	-32	-23	475
<b>Cumprimento do n.º 7 do art. 40.º</b>	<b>(13) &lt; (12)</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>

Fonte: Contas da Região dos Açores e da Madeira e Relatórios sobre os pareceres anuais às Contas das Regiões Autónomas realizado pelo Tribunal de Contas. O valor do "Passivo Exigível" constante no quadro corresponde ao considerado pelo Tribunal Contas nos seus pareceres às Contas da Região dos Açores e da Madeira. Cálculos CFP. A aplicação destas regras foi suspensa em 2020 em resultado do artigo 77.º-A da [Lei n.º 27-A/2020](#), de 24 de julho (Orçamento Suplementar do Estado de 2020) que procedeu à segunda alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020), e à alteração de diversos diplomas.

**O impacto da crise pandémica agravou em 2020 os indicadores, num ano em que as regras foram suspensas.** O saldo corrente e o crescimento da dívida regional agravaram-se em 2020, mas essa deterioração não teve implicações em termos do cumprimento das regras, pelo facto de as mesmas terem sido suspensas pela lei que aprovou a

caso da RAM, o valor do passivo exigível publicado na conta da Região Autónoma da Madeira no ano de 2018 foi 4496,4 M€ superior em 13,5 M€ ao apurado no parecer do Tribunal de Contas, o que resultaria igualmente no incumprimento do limite da dívida e da regra de redução da dívida.

<sup>17</sup> Considerando o período do mandato relativo ao XII Governo Regional dos Açores (4/11/2016 a 24/11/2020), o qual foi responsável pelos exercícios orçamentais de 2017 a 2020, constata-se que durante aqueles anos do mandato, o cumprimento da Regra do Equilíbrio Orçamental (artigo 16.º da LFRA, ver Caixa 3) nunca foi observado. Situação idêntica verifica-se também com o XII Governo Regional da Madeira (20/04/2015 a 14/10/2019), que ainda que considerando a suspensão da aplicação das regras em 2015 (último ano de vigência do PAEF-RAM), a da regra de equilíbrio orçamental não foi assegurada.

segunda alteração à lei do Orçamento do Estado para 2020.<sup>18,19</sup> Considerando as exceções ao endividamento previstas na lei, o incumprimento do limite da dívida mantém-se nas duas Regiões Autónomas.<sup>20</sup> O excesso de dívida face aquele limite seria agora menor ascendendo a 406 M€ na RAA e 2697 M€ na RAM. A regra de redução do excesso de dívida não seria observada, ainda que a RAA verificasse uma diminuição do excesso, contrariamente à RAM em que se registaria um ligeiro agravamento.

**A informação disponível aponta para a persistência do incumprimento das regras desde o primeiro ano de aplicação da LFRA.** Abstraindo a circunstância da RAM beneficiar da suspensão da aplicação das regras até 2015, último ano de vigência do PAEF-RAM, o CFP efetuou o exercício de calcular os indicadores subjacentes às regras orçamentais para o período anterior à aprovação do referido documento metodológico pelo CAPF. Trata-se de aferir se entre 2014 e 2017 se teria ou não verificado o cumprimento das regras caso as mesmas estivessem estado operacionais desde a entrada em vigor da LFRA e aplicáveis às duas Regiões Autónomas, o que de uma forma geral não sucedeu (Quadro 2).<sup>21</sup> O objetivo é o de verificar qual o ponto de partida das regiões para o cumprimento das regras operacionalizadas em 2018. O exercício é dificultado pela disponibilização incompleta da informação necessária para cálculo da amortização média anual. Conclui-se de forma ainda que incompleta e meramente informativa que a execução orçamental não assegurou um saldo corrente suficientemente elevado para assegurar o equilíbrio orçamental tal como definido em termos legais.<sup>22</sup> Já no tocante ao indicador de dívida, a RAA encontrar-se-ia em 2014 abaixo do limite legal, que é, no entanto, ultrapassado logo em 2015, reduzindo-se a dívida nos dois anos seguintes de

---

<sup>18</sup> Nos termos do artigo 77.º-A da Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho que procedeu à segunda alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020), e à alteração de diversos diplomas foi considerado que “*Atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2020, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.*”

<sup>19</sup> Considerando o valor do passivo exigível de 2360 M€ publicado na conta da Região Autónoma dos Açores do ano de 2020, inferior em 130 M€ ao apurado no parecer do Tribunal de Contas para 2020 verificar-se-ia igualmente um incumprimento do limite da dívida e da regra de redução da dívida. Esta mesma situação de incumprimento seria mantida caso se considerassem as exceções ao endividamento previstas para 2020. A única diferença residiria no cumprimento da regra de redução do excesso de dívida.

<sup>20</sup> O montante de empréstimos excecionados considerados pela RAA, nos termos do previsto na alínea a do n.º 2 do artigo 77.º da Lei n.º 2/2020 de 31 de março e no n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho totaliza 592,6 M€. No caso da RAM, o empréstimo excecionado no montante de 458 M€ destinou-se à cobertura de necessidades excecionais de financiamento, decorrentes de efeitos, diretos ou indiretos, da pandemia da doença COVID-19, conforme previsto no n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho.

<sup>21</sup> A circunstância da RAM se encontrar ao abrigo do PAEF-RAM determinou a suspensão dos artigos 16.º e 40.º até pelo menos 2015, último ano de vigência daquele programa. No caso da RAA, apesar do Governo Regional ter assinado um memorando de entendimento com a República Portuguesa em agosto de 2012 (Caixa 1), pelo facto de não se encontrar sujeito a um programa de assistência financeira, e por isso não objeto de avaliação trimestral da implementação de medidas, nem de verificação dos limites quantitativos e de objetivos orçamentais condicionais ao desembolso de fundos do pacote financeiro do programa, assumiu-se a aplicação destas regras a partir de 2014, ano de entrada em vigor da nova Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

<sup>22</sup> No caso da RAA, os anos em análise abrangem três dos quatro anos do período de mandato do XI Governo Regional dos Açores (6/11/2012 a 03/11/2016). Nesse período não foi assegurado o cumprimento da Regra do Equilíbrio Orçamental (artigo 16.º da LFRA, ver Caixa 3). No que se refere à RAM apenas os anos de 2015 a 2017 relevam para o efeito de aferição do período do mandato, uma vez que o XII Governo Regional da Madeira (20/04/2015 a 14/10/2019) cobre esse mesmo período, de acordo, em que não foi também assegurado o cumprimento da regra de equilíbrio orçamental.

acordo com a regra de redução de 5% do excesso de dívida. A dívida da RAM encontrava-se sempre acima do limite de endividamento, observando, contudo, em 2016 e 2017 uma diminuição do excesso da dívida com o estabelecido na LFRA. Com as ressalvas assinaladas, conclui-se assim que em 2017 as duas regiões não se encontravam num ponto de partida favorável para a aplicação das regras, ou seja, o cumprimento das regras a partir de 2018 exigiria um esforço de consolidação orçamental às regiões.

Quadro 2 – Exercício indicativo de cálculo dos indicadores subjacentes às regras de disciplina orçamental no período anterior a 2018

		RAA				RAM			
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
<b>Regra do Equilíbrio Orçam. (art. 16.º da LFRA)</b>	<b>Fórmulas</b>								
Receita Corrente	(1)	901	947	981	969	1 156	1 217	1 231	1 111
Despesa Corrente	(2)	854	934	999	1 000	1 411	1 288	1 262	1 273
Saldo Corrente	(3) = (1)-(2)	47	13	-18	-31	-255	-71	-31	-162
Amortizações médias de empréstimos	(4)	n.d.	n.d.	277	281	247	272	272	324
Desp. Correntes + Amortiz. médias	(5) = (2) + (4)	n.d.	n.d.	1 276	1 281	1 657	1 560	1 534	1 596
Saldo Corrente deduzido de Amortizações	(6) = (3) - (5)	n.d.	n.d.	-295	-312	-501	-343	-303	-485
Equilíb. Orçam. : 5% da receita corr. liq. cobrada	(7) = -5% * (1)	-45	-47	-49	-48	-58	-61	-62	-56
<b>Cumprimento do n.º 3 do art. 16.º</b>	<b>(6) &lt; (7)</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>Regra do limite de Dívida (art. 40.º da LFRA)</b>									
<b>n.º 1 do artigo 40.º</b>									
Receita Corrente (média dos últimos 3 anos)	(8)	736	798	900	945	1 039	1 086	1 174	1 202
Limite da Dívida	(9) = 1,5 * (8)	1 103	1 197	1 349	1 417	1 559	1 629	1 761	1 804
Passivo Exigível	(10)	921	1 624	1 728	1 811	4 589	4 909	4 642	4 537
Excesso de Dívida	(11) = (10) - (9)	-183	427	379	394	3 030	3 280	2 881	2 733
<b>Cumprimento do n.º 1 do art. 40.º</b>	<b>(10) ≤ (9)</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>n.º 7 do art. 40.º</b>									
Variação Exigida (-5% do Excesso de Dívida)	(12) = -5%*(11)	n.a.	-21	-19	-20	-152	-164	-144	-137
Variação Efetiva	(13) = (4)-(3)	n.a.	610	-48	15	n.a.	250	-399	-148
<b>Cumprimento do n.º 7 do art. 40.º</b>	<b>(13) &lt; (12)</b>	<b>n.a.</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>n.a.</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>

Fonte: Contas da Região dos Açores e da Madeira e Relatórios sobre os pareceres anuais às Contas das Regiões Autónomas realizado pelo Tribunal de Contas. Cálculos CFP: Notas: O valor do "Passivo Exigível" constante no quadro corresponde ao considerado pelo Tribunal Contas nos seus pareceres às Contas da Região dos Açores e da Madeira; n.d. – Não disponível; n.a. Não aplicável.

A pronúncia deste escrutínio, apesar de atribuído explicitamente ao CFP pela Lei de Enquadramento Orçamental, não foi objeto de operacionalização na Lei de Finanças das Regiões Autónomas. O regime financeiro das Regiões Autónomas apenas menciona a participação do CFP no Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras enquanto entidade observadora (n.º 4 do artigo 15.º da LFRA). No que respeita ao papel da fiscalização das regras orçamentais, a lei de financiamento das Regiões Autónomas não prevê qualquer procedimento que garanta a intervenção do CFP. A inexistência na LFRA de normas específicas que operacionalizam o papel do CFP enquanto entidade competente pela pronúncia sobre o cumprimento das regras de disciplina orçamental previstas naquele diploma e implicações dessa pronúncia têm impedido o cumprimento das atribuições do CFP que são conferidas pelos seus estatutos. Não obstante esta limitação, o CFP tem vindo a acompanhar a execução orçamental subnacional na ótica das contas nacionais. Recentemente divulgou ainda a [Publicação Ocasional n.º 1/2022](#) onde os respetivos autores efetuaram uma reflexão sobre o enquadramento orçamental das Regiões Autónomas, procurando dar um contributo construtivo para uma eventual reformulação das regras orçamentais aplicáveis às regiões aproximando-as das aplicáveis ao conjunto das administrações públicas.



## 3. EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS NO PERÍODO DE 2011-2020 EM CONTABILIDADE NACIONAL

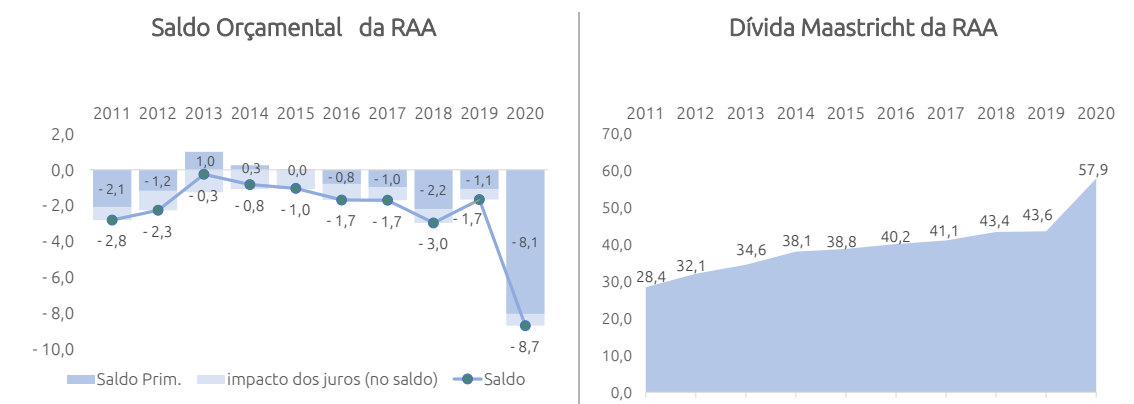
*No presente capítulo analisa-se a evolução das finanças públicas regionais na ótica das contas nacionais. A análise da situação orçamental e financeira de uma dada Região Autónoma é aferida em termos do PIB gerado por essa Região Autónoma (PIBR). O horizonte de análise compreende o período 2011-2020, informação que incorpora a nova base estatística de contas nacionais (Base 2016) e reflete a clarificação do registo de algumas operações decorrentes da atualização do Manual do Défice e da Dívida (MDD). O cálculo do saldo e dívida da região em percentagem da riqueza gerado pela região utiliza a série mais atual do PIB da região publicada pela autoridade estatística nacional, no âmbito das [Contas Regionais](#).<sup>23</sup>*

### 3.1 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma dos Açores

Num período de quase uma década, a posição orçamental da Região Autónoma dos Açores foi marcada pela persistência de sucessivos défices orçamentais. O desequilíbrio orçamental da RAA avaliada em função da riqueza gerada no território daquela região autónoma traduziu-se no período 2011 a 2019 num défice que variou entre 2,8% do PIB da região e 1,7% do PIB da região (PIBR), respetivamente (Gráfico 8). Durante aquele período, o saldo orçamental sofreu evoluções diferenciadas. Os anos de 2011 a 2013 caracterizaram-se por uma redução do défice, sendo o ano de 2013 aquele em que o saldo apurado pelas autoridades estatísticas nacionais (-0,3% do PIBR) mais se aproximou de uma situação de equilíbrio. Em contraste, até 2018 assiste-se a uma deterioração do saldo orçamental de 2,7 p.p. do PIBR, que o colocou numa situação equivalente a défice excessivo (por comparação ao valor de referência de 3% do PIB previsto no Tratado de Funcionamento da União Europeia). Para essa evolução muito contribuiu o défice de 3% do PIBR alcançado em 2018, que refletiu o impacto da operação de recapitalização e de uma garantia concedida pelo Governo Regional à SATA, no montante global de 76 M€ (1,8% do PIBR). Exceto no ano de 2018, o saldo da RAA fixou-se sempre abaixo de 3% do PIBR, apontando para uma média de défices orçamentais anuais em torno de 1,5% do PIB da RAA. No ano de 2019, apesar da redução para quase metade do défice orçamental (1,7% do PIBR), este foi, ainda assim, superior ao registado em 2018 (1,2%), quando descontado do já referido apoio à SATA concedido nesse ano.

<sup>23</sup> A publicação do Instituto Nacional de Estatística realizada no passado dia 15 de dezembro respeita à divulgação de diversos indicadores da economia por regiões: produto, emprego, rendimento disponível, remunerações, produtividade, valor acrescentado bruto, entre outros.

Gráfico 8 – Evolução da situação orçamental e da Dívida da RAA no período 2013-2020 (% PIBR)



Fonte: INE e BdP. Cálculos do CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região, no caso Região Autónoma dos Açores.

**O crescente agravamento do rácio da dívida pública regional tem acentuando o risco de sustentabilidade das finanças da Região Autónoma dos Açores.** A ocorrência de sucessivos défices orçamentais ao longo do período 2011 a 2019, associados à incapacidade de geração de excedentes primários, exceto nos anos de 2013 a 2015, contribuíram para acentuar a trajetória ascendente da dívida da região. A redefinição do perímetro orçamental da RAA, que de acordo com os critérios de delimitação sectorial do SEC 2010 implicaram a classificação de sete novas entidades<sup>24</sup> no sector institucional das Administrações Públicas foi um fator igualmente relevante para a subida do nível de dívida da Região Autónoma, que se refletiu ao longo de todo o horizonte em análise. O impacto na dívida da região destas entidades elevou em média o nível da dívida em cerca de 400 M€, o equivalente a um agravamento do rácio da dívida de 10,6 p.p. do PIB da região.<sup>25</sup>

**O crescimento do peso da dívida no PIB da RAA é justificado essencialmente pelos ajustamentos défice-dívida e pelo défice primário.** A análise da informação disponível relativa ao período 2011-2019 aponta para que o agravamento de 15,2 p.p. do rácio da dívida em relação ao PIBR, seja devido principalmente aos ajustamentos défice-dívida (10,4 p.p.) que traduzem em grande medida o comportamento dos outros débitos e créditos da região (Quadro 3). A restante parte é devida aos défices primários (5 p.p.), ainda que atenuada pelo efeito dinâmico ligeiramente favorável para a redução do rácio

<sup>24</sup> Com efeitos na delimitação do perímetro orçamental de 2015, foram reclassificadas a GSU Açores – Gestão de Sistemas Urbanos dos Açores, Sociedade Unipessoal, Lda; Hospital da Horta, E.P.E.R.; Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.; Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R.; PJCSC – Pousada de Juventude da Caldeira do Santo Cristo, Lda, e SPRHI – Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infraestruturas, S.A. Cfr. Lista retificada das entidades do sector institucional das Administrações Públicas de 2013, publicada pelo INE em setembro de 2014, relevante para a definição do perímetro orçamental de 2015, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 2.º da LEO e do n.º 2 do artigo 2.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro). A integração destas entidades no perímetro orçamental das Administrações Públicas obrigou à revisão do valor da dívida das AP para os anos anteriores a 2015, não implicando, por conseguinte, uma quebra de série nesse ano.

<sup>25</sup> A informação disponível no destaque do Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) relativa à dívida das novas entidades reclassificadas para o perímetro orçamental das AP compreende apenas o período de 2011 a 2017 e tem por base os reportes efetuados no âmbito do PDE março de 2016 e PDE setembro de 2018.

da dívida (sinal contrário -0,2 p.p. do PIBR), que reflete um efeito de crescimento do PIB, superior ao custo de financiamento que é medido pela taxa de juro implícita.

Quadro 3 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAA (em % e p.p. do PIBR)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/19	2011/20
<b>Dívida Pública (% do PIBR)</b>	<b>28,4</b>	<b>32,1</b>	<b>34,6</b>	<b>38,1</b>	<b>38,8</b>	<b>40,2</b>	<b>41,1</b>	<b>43,4</b>	<b>43,6</b>	<b>57,9</b>	-	-
<b>Varição da dívida (em p.p. do PIBR)</b>	<b>2,8</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>3,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>2,3</b>	<b>0,2</b>	<b>14,3</b>	<b>15,2</b>	<b>29,5</b>
Défi ce primário	2,1	1,2	-1,0	-0,3	0,0	0,8	1,0	2,2	1,1	8,1	5,0	13,0
Efeito dinâmico (bola de neve)	1,2	2,3	0,5	0,8	-0,3	-0,6	-0,6	-0,9	-1,4	4,2	-0,2	4,0
efeito juros	0,7	1,1	1,3	1,1	1,1	0,9	0,7	0,8	0,6	0,6	7,4	8,1
efeito crescimento	0,5	1,2	-0,7	-0,3	-1,4	-1,5	-1,3	-1,7	-2,0	3,5	-7,6	-4,1
Ajust. défi ce-dívida	-0,5	0,2	2,9	3,0	1,1	1,1	0,6	1,0	0,5	2,1	10,4	12,5
<i>Por memória</i>												
<i>Taxa de juro implícita (em %)</i>	2,8	3,7	4,0	3,2	2,9	2,4	1,8	1,9	1,4	1,4	-1,4	-1,4

Fonte: INE e BdP. Cálculos CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região, no caso Região Autónoma dos Açores. As duas últimas colunas, relativas à variação nos períodos indicados, encontram-se expressas em p.p. do PIBR, exceto para a taxa de juro implícita que é em p.p.

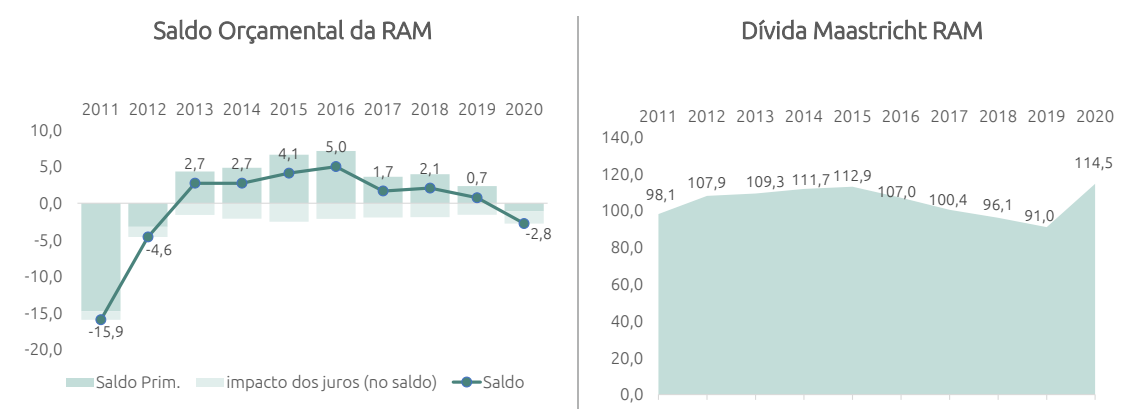
**Entre 2011 e 2019, a taxa de juro implícita refletiu o decréscimo do custo de financiamento da dívida da RAA.** Esta evolução traduziu uma diminuição da taxa de juro implícita de 2,8% em 2011 para 1,4% em 2019, o que conduziu a um custo de financiamento inferior em 1,4 p.p.. Apesar de nos anos de 2011 a 2013 se observar um agravamento deste indicador em 1,2 p.p., muito em particular no ano de 2013, a RAA registou nos seis anos seguintes uma tendência global decrescente daquele indicador.

**No ano de 2020, os efeitos da crise pandémica nas contas da RAA colocaram o défi ce orçamental e a dívida da região em níveis históricos.** De acordo com a estimativa do PIB para a RAA, publicada recentemente nas Contas Regionais, o défi ce, em 2020, desta região autónoma atingiu 8,7% do PIBR. A garantia concedida pelo Governo Regional dos Açores ao financiamento obtido pela SATA Air Açores em 2020 é responsável por pouco mais de um terço deste resultado (3,2% do PIBR). Estes desenvolvimentos implicaram um agravamento da dívida da RAA para 57,9% do PIBR, mais 14,3 p.p. do que em 2019. Para esta evolução contribuiu principalmente o défi ce primário de 8,1 p.p. PIBR, destacando-se ainda, em menor dimensão, o efeito dinâmico que traduz a quebra do produto gerado na região. Em consequência destes resultados, que refletem sobretudo o efeito da crise pandémica na magnitude negativa do saldo primário, o aumento de 29,5 p.p. do rácio da dívida da RAA no período 2011-2020 é agora explicado por défi ces primários (13 p.p.), acompanhado de muito perto pelos ajustamentos défi ce-dívida (12,5 p.p.). Contrariamente ao verificado no período pré-pandémico (2011- 2019), o efeito dinâmico é agora desfavorável (4,0 p.p.), dando um contributo para o aumento do rácio da dívida.

### 3.2 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma da Madeira

A obtenção de uma posição orçamental excedentária a partir de 2013 permitiu sustentar uma trajetória de recuperação das contas públicas da RAM até 2019. Em 16 de setembro de 2011, [o INE e o Banco de Portugal comunicaram que a RAM tinha procedido a vários Acordos de Regularização de Dívidas](#) entre 2008 e 2011 respeitantes a despesas realizadas em anos anteriores e não reportadas às autoridades estatísticas, o que suscitou uma correção à despesa e dívida da RAM. Neste contexto, depois de em 2011 a RAM ter atingido um défice de 15,9% do PIBR, um dos mais elevados da sua história, os anos que abriram a nova década iniciaram o processo de correção do desequilíbrio orçamental (Gráfico 9). Essa correção concluiu-se em 2013, com a obtenção de um excedente orçamental, que antecipou em um ano o objetivo de excedente estabelecido no Programa de Assistência Económica e Financeira da RAM (PAEF-RAM). A superação das metas anuais para o saldo em contas nacionais estabelecido no PAEF-RAM (Caixa 2) permitiu consolidar até final do programa (2015) uma trajetória de excedentes orçamentais sustentada por saldos primários positivos que se prolongaram até 2019, interrompida apenas em 2020 pela crise pandémica.<sup>26</sup>

Gráfico 9 – Evolução da situação orçamental e da dívida da RAM no período 2011-2020 (% PIBR)



Fonte: BdP, INE e SREA. Cálculos do CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região, no caso Região Autónoma da Madeira.

A acumulação de excedentes primários permitiu iniciar, a partir de 2016, uma trajetória descendente do rácio da dívida regional. O agravamento do rácio da dívida da região entre 2011 e 2015, de 98,1% do PIBR para 112,9% do PIBR, foi explicado principalmente pela elevada magnitude dos ajustamentos défice-dívida, que refletiram sobretudo as regularizações de dívidas comerciais do passado (Quadro 4). Na segunda metade da década, a diminuição em 22 p.p. do rácio da dívida de 112,9% do PIBR em 2015 para 91% em 2019 foi determinada principalmente pela acumulação de excedentes primários, que nesse período totalizaram 17,1 p.p. do PIBR. Em menor escala, regista-se o efeito dinâmico favorável (sinal contrário -10,1 p.p.) que refletindo um crescimento nominal do produto da região acima do custo implícito da dívida contribuiu para a redução do respetivo rácio, compensando o efeito desfavorável dos ajustamentos défice-dívida (5,1 p.p. do PIBR) nesse período.

<sup>26</sup> Entre 2013 e 2019, a acumulação média de excedentes primários foi de 4,7% do PIBR. Para estes resultados contribuíram saldos primários positivos, cuja maior magnitude foi alcançada em 2016 com um saldo primário, equivalente a 7,1% do PIB da Região.



Quadro 4 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAM (em % do PIBR)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/19	2011/20
<b>Dívida Pública (% do PIBR)</b>	<b>98,1</b>	<b>107,9</b>	<b>109,3</b>	<b>111,7</b>	<b>112,9</b>	<b>107,0</b>	<b>100,4</b>	<b>96,1</b>	<b>91,0</b>	<b>114,5</b>	-	-
<b>Varição da dívida (em p.p. do PIBR)</b>	<b>8,5</b>	<b>9,9</b>	<b>1,4</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>	<b>-6,0</b>	<b>-6,6</b>	<b>-4,3</b>	<b>-5,1</b>	<b>23,6</b>	<b>-7,1</b>	<b>16,4</b>
Défice primário	14,8	3,2	-4,3	-4,8	-6,6	-7,1	-3,6	-4,0	-2,3	1,1	-29,6	-28,5
Efeito dinâmico (bola de neve)	1,0	10,5	-0,5	0,6	-0,3	-2,0	-4,9	-1,3	-1,9	15,2	0,2	15,4
efeito juros	1,2	1,4	1,6	2,1	2,5	2,1	2,0	1,9	1,6	1,6	15,2	16,9
efeito crescimento	-0,2	9,1	-2,1	-1,5	-2,9	-4,1	-6,8	-3,2	-3,5	13,6	-15,1	-1,5
Ajust. défice-dívida	-7,2	-3,9	6,2	6,7	8,2	3,2	1,9	0,9	-0,9	7,2	22,4	29,6
<i>Por memória</i>												
<i>Taxa de juro implícita (em %)</i>	1,3	1,3	1,5	2,0	2,3	2,0	2,0	2,0	1,7	1,6	0,4	0,3

Fonte: INE e BdP Cálculos CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região, no caso Região Autónoma da Madeira. As duas últimas colunas, relativas à variação nos períodos indicados, encontram-se expressas em p.p. do PIBR, exceto para a taxa de juro implícita que é em p.p.

**O custo de financiamento medido pela taxa de juro implícita elevou-se em 0,4 p.p., entre 2011 e 2019.** Para esta evolução muito contribuiu o aumento sucessivo deste indicador entre 2011 e 2015 que evoluiu de 1,3% em 2011 para 2,3% em 2015. Este agravamento de 1 p.p. foi revertido apenas parcialmente nos anos seguintes, em particular no ano de 2016 em que se observou uma redução para 2%. Só no ano de 2019 se verificou uma diminuição da taxa de juro implícita para 1,7%.

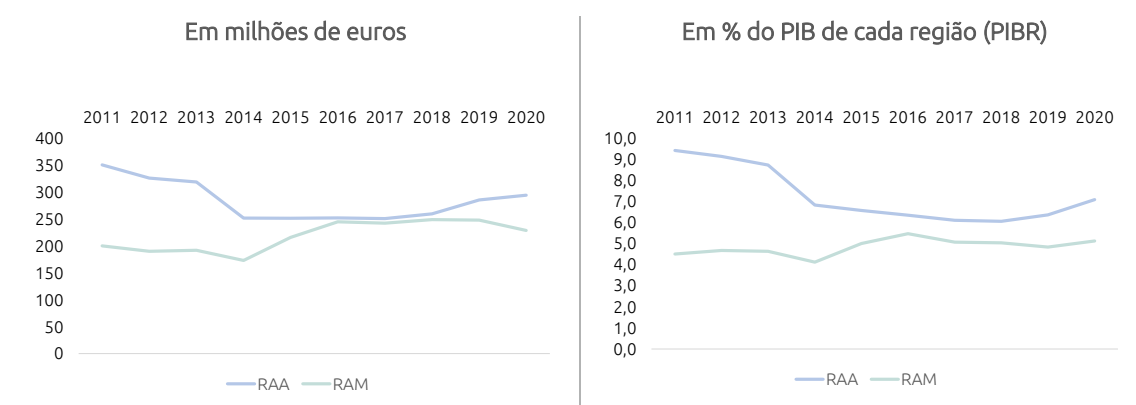
**O impacto da crise pandémica em 2020 veio interromper a trajetória de recuperação das finanças da RAM.** Nesse ano, considerando a estimativa do PIB para a RAM, publicada recentemente nas Contas Regionais, o défice, em 2020, atingiu 2,8% do PIBR da região, tendo o rácio da dívida se elevado para 114,5%. Este forte agravamento do rácio da dívida é determinado em quase dois terços pela elevada magnitude do efeito dinâmico (15,2 p.p.) que reflete a abrupta quebra do produto nominal da região em 2020 (13,6%). Em menor dimensão identificam-se os ajustamentos défice-dívida (7,2 p.p.), sendo diminuto o contributo do défice primário (1,1 p.p.).<sup>27</sup> Considerando o período 2011-2020, o agravamento do rácio da dívida da região em 16,4 p.p. continua a ser explicado pelos ajustamentos défice-dívida (29,6 p.p.) acompanhado agora pela elevada magnitude do efeito dinâmico (15,4 p.p.), que reflete os efeitos da crise pandémica no produto da região no ano de 2020. A anular o impacto desfavorável do efeito dinâmico para a redução da dívida, identifica-se a acumulação de saldos primários que, apesar de em 2020 se regressar uma situação de défice primário, a sua fraca magnitude não altera significativamente o impacto que esta componente demonstrou no período pré-pandémico (2011-2019).

<sup>27</sup> A elevada expressão do ajustamento défice-dívida em 2020 traduz a acumulação de depósitos resultante do empréstimo obrigacionista de 458 milhões de euros realizado pelo Governo Regional junto do consórcio bancário, destinado à cobertura de necessidades excecionais de financiamento na resposta aos efeitos causados pela COVID-19, no ano 2020 e 2021.

### 3.3 O saldo e dívida das Regiões Autónomas e das Administrações Públicas

Em resultado do anteriormente descrito, os desenvolvimentos orçamentais díspares entre as duas Regiões Autónomas conduziram a uma eliminação do desequilíbrio orçamental da Administração Regional, entre 2011 e 2019. Nesse período, este subsector observou uma melhoria do saldo orçamental equivalente a 0,4 p.p. do PIB (nacional), inteiramente determinado pela RAM, enquanto para o conjunto das AP foi de 7,8 p.p.. A evolução das transferências provenientes da administração central ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas é igualmente um fator a ter em conta nos desenvolvimentos orçamentais das finanças regionais. Como ilustrado no gráfico seguinte verificou-se com a lei de 2013 alguma aproximação entre os montantes de transferências recebidos por cada uma das Regiões Autónomas, quer em termos absolutos, quer em termos relativos face ao PIB de cada região.

Gráfico 10 – Transferências para a RAA e RAM ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas no período 2011-2020



Fonte: BdP e INE. Cálculos do CFP. | Nota: O valor das transferências ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas corresponde ao divulgado na conta de cada Região Autónoma para os anos de 2011 a 2020.

A dívida pública do conjunto das Administrações Públicas observou um agravamento em percentagem do PIB de 114,4% em 2011 para 116,6% em 2019, contrariamente à administração regional, que nesse período registou uma redução de 3,9% para 3,1% do PIB (nacional). A evolução do rácio da dívida deste subsector reflete a trajetória descendente do rácio da dívida da Região Autónoma da Madeira, iniciada em 2015, em contraste com o crescimento contínuo daquele indicador na Região Autónoma dos Açores, desde 2011.

**O impacto da crise pandémica afetou fortemente a situação orçamental e financeira das Regiões Autónomas.** Em 2020, os efeitos económicos e sociais desencadeados por aquele fenómeno epidemiológico implicaram uma deterioração do saldo orçamental em 0,2 p.p. do PIB, equivalente a metade da redução do défice realizado por este subsector entre 2011 e 2019 (0,4 p.p. do PIB) - Quadro 5. Ambas as Regiões Autónomas registaram um incremento do seu endividamento. O rácio da dívida da RAM atingiu 114,5% do PIBR traduzindo um agravamento de 23,6 p.p. face a 2019, determinado em quase três quartos pelo efeito dinâmico já referido anteriormente. A RAA elevou o rácio da sua dívida para 57,9% do PIBR, mais 14,3 p.p. do que em 2019, justificado principalmente pelo défice primário de 8,1% do PIBR verificado em 2020.

Quadro 5 – Saldo e dívida das Administrações Públicas por subsector em contabilidade nacional  
(em % do PIB nacional)

	% do PIB			p.p. do PIB		
	2011	2019	2020	2011/19	2019/20	2011/20
<b>Saldo das Adm. Públicas</b>	<b>-7,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,8</b>	<b>7,8</b>	<b>-6,0</b>	<b>1,8</b>
Adm. Central	-7,8	-1,6	-6,8	6,2	-5,2	1,0
Adm. Local	0,3	0,3	0,1	0,0	-0,2	-0,2
Adm. Regional	-0,5	0,0	-0,2	0,4	-0,2	0,2
Fundos da Seg. Social	0,2	1,4	1,1	1,2	-0,3	0,8
<b>Dívida Pública</b>	<b>114,4</b>	<b>116,6</b>	<b>135,2</b>	<b>2,2</b>	<b>18,6</b>	<b>20,8</b>
Adm. Central	112,0	119,5	139,1	7,5	19,5	27,1
Adm. Local	2,5	1,6	1,6	-0,9	0,0	-0,9
Adm. Regional	3,9	3,1	3,8	-0,8	0,7	-0,1
Fundos da Seg. Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: INE e BdP (2.ª notificação do procedimento por défices excessivos, setembro de 2021). Cálculos do CFP.



## 4. RESPONSABILIDADE CONTINGENTES DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

---

*As responsabilidades contingentes correspondem a passivos potenciais que apenas se tornam em responsabilidades efetivas caso ocorram eventos específicos. Podem resultar de compromissos formais, como as garantias governamentais firmadas em contrato ou as parcerias público-privadas (PPP), ou de responsabilidades não formalizadas, mas que envolvem um grau importante de compromisso público, como as assumidas por empresas públicas, ainda que classificadas fora do perímetro das Administrações Públicas.*

---

No caso das Regiões Autónomas, para além de várias figuras que consubstanciam garantias prestadas pelos Governos Regionais, como avales, penhores financeiros e cartas de conforto<sup>28</sup>, identificam-se as PPP rodoviárias e na área da saúde, a que crescem os contratos de cooperação técnica e financeira da Administração Regional com a Administração Local em cada um dos arquipélagos (usualmente denominados por contratos ARAAL no caso dos Açores).<sup>29</sup> Nas responsabilidades contingentes gerais incluem-se ainda os passivos de empresas públicas fora do perímetro das AP (bem como de outras entidades públicas não reclassificadas - EPNR). Para efeitos da presente análise procedeu-se, na medida da disponibilidade de dados, à consolidação dessas responsabilidades abatendo ao total da dívida das EPNR as garantias concedidas pelas RA a estas empresas.

De acordo com a informação apresentada nas Contas de cada RA e outras fontes complementares, ainda que atendendo a algumas limitações quanto à forma e comparabilidade da mesma,<sup>30</sup> observa-se a partir de 2015 um sentido geral de

---

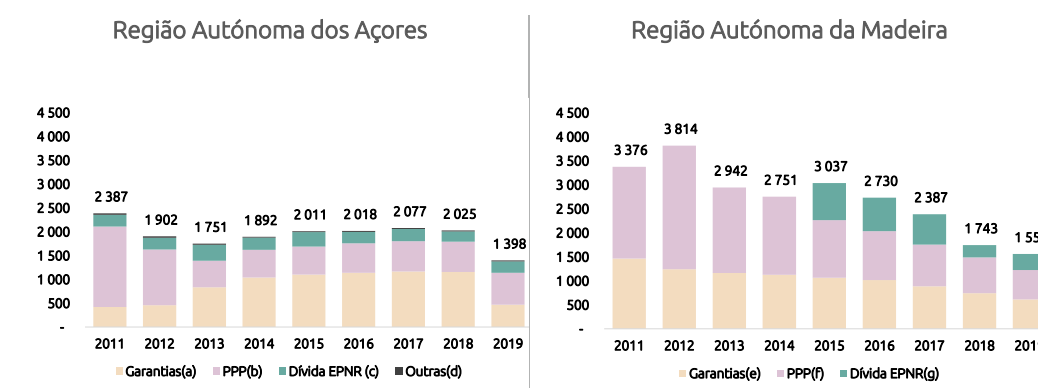
<sup>28</sup> Embora com diferentes graus de compromisso, menor no caso das cartas de conforto, comparativamente aos outros dois tipos (segundo o Tribunal de Contas (TdC), por exemplo em 2019, nenhuma das cartas de conforto existentes configuravam garantias pessoais, ao contrário dos avales e do penhor financeiro). Esta distinção é feita na RAA uma vez que para a RAM são consideradas as responsabilidades efetivas ligadas à dívida que se encontra garantida pela Região.

<sup>29</sup> Estes contratos formalizam apoios concedidos pela Administração Regional à Administração Local, à semelhança da figura da cooperação técnica e financeira (CTF) na parte continental do território, estabelecida entre a Administração Central e Administração Local, atendendo à especificidade no que respeita à tutela sobre as autarquias locais nas Regiões Autónomas. Refira-se que, no caso dos Açores, apenas a partir de 2015 a respetiva Conta apresenta valores para estes contratos (encargos plurianuais existentes no final de cada ano, à exceção de 2017 em que apresenta apenas os apoios concedidos). Assim sendo, consideraram-se os valores apresentados nos pareceres do TdC e que respeitam a um maior período temporal, e que se referem a valores atualizados (para o efeito o TdC utiliza uma taxa de desconto). No caso da RAM, as respetivas Contas são omissas quanto às responsabilidades assumidas deste tipo de contratos embora estes existam, conforme publicações no Jornal Oficial da Região.

<sup>30</sup> As quais se procuraram ultrapassar recorrendo supletivamente a dados divulgados nos pareceres do TdC e outras fontes (nomeadamente elementos das demonstrações financeiras de entidades do sector empresarial regional). O tratamento dos dados procurou assegurar a maior comparabilidade e abrangência possível ao longo do período de análise (2011-2019) entre as duas RA devendo, ainda assim, ter-se em conta estas limitações, indicadas mais detalhadamente nas duas notas anteriores, bem como nas notas aos gráficos e tabelas do presente capítulo.

decréscimo destas responsabilidades na RAM<sup>31</sup> e de aumento na RAA a partir de 2013 (Gráfico 11). Para a redução das responsabilidades contingentes da RAM entre 2015 e 2019, de 3,0 mil M€ para 1,6 mil M€, contribuiu sobretudo a diminuição de encargos com as PPP rodoviárias daquela Região Autónoma (aproximadamente dois quintos da redução, cabendo o restante a menores responsabilidades com garantias e à diminuição da dívida das EPNR). No caso dos Açores, observa-se desde 2013 um aumento progressivo destas responsabilidades, interrompida em 2019 com uma diminuição significativa, que ficou a dever-se à extinção da Saudaçor S.A. e correspondente assunção da dívida desta entidade pelo Governo Regional dos Açores. Tal fez cessar as garantias de que a Saudaçor, S.A. beneficiava e que totalizavam 720 M€ em 2018 (incluindo as cartas de conforto). Esta empresa pública regional, com competências na gestão do sistema regional de saúde, incluindo as infraestruturas e instalações, encontrava-se já reclassificada, à luz dos critérios do SEC 2010, dentro do perímetro da administração regional dos Açores, pelo que não implicou por si só um aumento da dívida pública regional, mas apenas da sua composição.<sup>32</sup> No caso da RAA, e não considerando este fator, ter-se-ia verificado um aumento em cerca de 368 M€ das responsabilidades contingentes da RA entre 2013 e 2019, para o qual contribuíram maioritariamente as garantias prestadas.

Gráfico 11 – Responsabilidades contingentes das Regiões Autónomas, 2011-2019 (em M€)



Fonte: Elaboração própria com base nas Contas da Região Autónoma dos Açores (CRAA) e da Madeira (CRAM) e correspondentes pareceres do Tribunal de Contas (TdC). | Notas: (a) Inclui avales, penhores e cartas de conforto. (b) Valores com IVA divulgados nos pareceres do TdC às Contas da RAA. Correspondentes, a partir de 2013, ao valor atual das responsabilidades contratuais vincendas. Para 2011 e 2012, os montantes respeitam a obrigações contratualizadas e, portanto, significativamente superiores se considerado o critério adotado nos anos seguintes. (c) Dívida EPNR abatida dos valores de garantias prestadas a estas entidades pela RAA (diferença entre as linhas (10) e (8) do Quadro 6). (d) Valor respeitante a contratos de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local divulgados nos pareceres do TdC às Contas da RAA. (e) Responsabilidades efetivas divulgadas nas CRAM, correspondentes aos montantes utilizados dos empréstimos garantidos deduzidos das amortizações efetuadas e acrescidos de juros e demais despesas associadas, vencidos e não pagos. (f) Valores atuais dos encargos plurianuais divulgados nas CRAM. (g) Dívida EPNR abatida dos valores de garantias prestadas a estas entidades pela RAM (diferença entre as linhas (7) e (5) do Quadro 7).

<sup>31</sup> Este decréscimo ocorre a partir de 2013 se não considerada a dívida (consolidada) das EPNR. Estes dados encontram-se apenas disponíveis de 2015 em diante, o que afeta a comparabilidade da série.

<sup>32</sup> Conforme refere o TdC (2020), no Parecer relativo à CRAA de 2019, «Esta diminuição de responsabilidades não decorreu da amortização da dívida – que se mantém –, mas de se terem reunido diretamente na Região Autónoma dos Açores, sem a intermediação da Saudaçor, S.A., as qualidades de avalista e de devedor principal.»

#### 4.1 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma dos Açores

As responsabilidades contingentes apuradas para a RAA em 2019 ascendiam a 1398 M€ (Quadro 6), ou seja, um terço (31%) do produto da região. Trata-se de um decréscimo acentuado relativamente à média do período 2011-2018 (52% do PIB), explicado pela referida extinção da Saudaço, naquele ano. Sem o efeito da extinção desta entidade pública reclassificada (EPR) na Administração Regional, ter-se-ia observado em 2019 um acréscimo de 93 M€, sendo que em 2018 o total consolidado de responsabilidades contingentes representava quase metade (47%) da riqueza produzida pela região.

**As garantias prestadas ao serviço regional de saúde representaram responsabilidades crescentes até à extinção da Saudaço.** Ascendendo a 540 M€ em 2011, atingiram 828 M€ em 2018 (quase três quartos do total de garantias e mais de dois quintos das responsabilidades contingentes apuradas para aquele ano). Para esta evolução muito contribuiu a Saudaço, por ser a entidade que ao longo do período em análise maior proporção de garantias beneficiou do Governo Regional. De entre estas, destacavam-se os avales, os quais representavam quase três quartos das responsabilidades com avales prestadas por aquele Governo no final de 2018.

**Apesar dos avales e cartas de conforto respeitarem sobretudo a entidades classificadas dentro do perímetro das AP, o volume e peso das garantias prestadas a EPNR, nomeadamente empresas públicas regionais, tem vindo a observar um sucessivo aumento desde 2016.** Estas garantias, excluindo as relativas à Eletricidade dos Açores, S.A. (EDA), totalizaram 301 M€ no final de 2019. Deste montante, 180 M€ diziam respeito ao Grupo SATA tendo em vista assegurar o respetivo financiamento bancário, concomitante com as dificuldades financeiras do grupo evidenciadas nos últimos anos. De acordo com o TdC (2020)<sup>33</sup>, em 2019 a dívida total do Grupo SATA aumentou 98,7 M€, situando-se em 391 M€ no final daquele ano, o que representa mais de dois terços da dívida das EPNR (Quadro 6). A dívida das EPNR, ainda que em parte garantida pela Região, registou um aumento progressivo, tendo atingido em 2019 cerca de 542 M€, mais do dobro do verificado em 2011.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Tribunal de Contas (2020), [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019](#).

<sup>34</sup> Conforme indicado no Quadro 6, este valor exclui a dívida do Grupo EDA para efeitos de comparabilidade da série de dados. A este propósito refira-se que, tal como indicado nos diversos pareceres do TdC às Contas da RAA, designadamente no relativo à CRAA de 2019, o grupo EDA é relevado como exceção à «(...) persistente deterioração do desempenho económico e da posição financeira evidenciada pela generalidade das entidades públicas não reclassificadas no sector das Administrações Públicas».

Quadro 6 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma dos Açores, 2011-2019 (em M€)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1)=(2)-(8)	<b>Total consolidado</b>	<b>2 387</b>	<b>1 902</b>	<b>1 751</b>	<b>1 892</b>	<b>2 011</b>	<b>2 018</b>	<b>2 077</b>	<b>2 025</b>	<b>1 398</b>
(2)=(3)+Σ(9) a (11)	<b>Total</b>	<b>2 391</b>	<b>1 922</b>	<b>1 812</b>	<b>1 975</b>	<b>2 061</b>	<b>2 153</b>	<b>2 235</b>	<b>2 259</b>	<b>1 700</b>
(3)	<b>Garantias<sup>(a)</sup></b>	<b>420</b>	<b>458</b>	<b>834</b>	<b>1 037</b>	<b>1 099</b>	<b>1 140</b>	<b>1 166</b>	<b>1 155</b>	<b>467</b>
(4)	<b>... das quais avales<sup>(b)</sup></b>	<b>420</b>	<b>458</b>	<b>488</b>	<b>612</b>	<b>720</b>	<b>877</b>	<b>970</b>	<b>958</b>	<b>293</b>
(5)	..... dos quais respeitantes a EPNR	87	90	79	116	114	125	132	200	237
(5a)	..... dos quais EDA	83	71	58	76	64	52	48	41	35
(6)	<b>... das quais cartas de conforto</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>347</b>	<b>426</b>	<b>379</b>	<b>262</b>	<b>196</b>	<b>197</b>	<b>174</b>
(7)	..... das quais respeitantes a EPNR	:	:	40	43	:	62	73	75	100
(8)=(5)+(7)-(5a)	<b>... das quais respeitantes a EPNR, exceto EDA</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>61</b>	<b>84</b>	<b>50</b>	<b>135</b>	<b>158</b>	<b>234</b>	<b>301</b>
(9)	<b>PPP<sup>(c)</sup></b>	<b>1 690</b>	<b>1 169</b>	<b>557</b>	<b>583</b>	<b>589</b>	<b>617</b>	<b>635</b>	<b>637</b>	<b>670</b>
(10)	<b>Dívida EPNR<sup>(d)</sup></b>	<b>248</b>	<b>265</b>	<b>397</b>	<b>338</b>	<b>355</b>	<b>375</b>	<b>414</b>	<b>449</b>	<b>542</b>
(11)	<b>Outras<sup>(e)</sup></b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>20</b>
	<i>Por memória</i>	-	-	540	695	:	763	776	828	79
(12)	<i>Total consolidado em % do PIBR</i>	<i>64%</i>	<i>53%</i>	<i>48%</i>	<i>51%</i>	<i>53%</i>	<i>51%</i>	<i>51%</i>	<i>47%</i>	<i>31%</i>

Fonte: Elaboração própria com base nas Contas da Região Autónoma dos Açores (CRAA) e correspondentes pareceres do Tribunal de Contas (TdC). PIBR - INE Contas Regionais (base 2016). | Notas: (a) Inclui avales, penhores e cartas de conforto. (b) Em 2019 inclui um penhor financeiro de 27 M€ tendo em vista garantir um financiamento à SATA Air Açores. (c) Valores com IVA divulgados nos pareceres do TdC às Contas da RAA. Correspondentes, a partir de 2013, ao valor atual das responsabilidades contratuais vencidas. Para 2011 e 2012, os montantes respeitam a obrigações contratualizadas. (d) A partir de dados divulgados nos pareceres do TdC às Contas da RAA. Para tornar a série comparável ao longo de todo o período expurgou-se a dívida consolidada (e.g. passivo exigível) do grupo Empresa de Eletricidade do Açores – EDA (considerada pelo TdC a partir de 2017). (e) Valor respeitante a contratos de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local divulgados nos pareceres do TdC às Contas da RAA. Dados não disponíveis assinalados com “:”. Uma vez que a dívida EPNR apresentada no quadro não inclui a EDA (cf. nota (d) supra), o apuramento do total consolidado conta com os avales tendo por beneficiária aquela empresa.

**As responsabilidades com PPP na Região Autónoma dos Açores mostram um aumento progressivo destes passivos contingentes até 2019.** Esta conclusão tem por base dados do Tribunal de Contas que apenas são diretamente comparáveis a partir de 2013. O valor das responsabilidades das PPP diz respeito aos encargos até final dos respetivos contratos, calculados a valores atuais,<sup>35</sup> pelo que a evolução destes valores se encontra, em parte, dependente do número de anos restantes dos contratos. De acordo com os dados do TdC constantes dos pareceres às CRAA, têm contribuído para este acréscimo os maiores encargos com a PPP rodoviária ligada à concessão rodoviária em regime SCUT (“sem custos para o utilizador”) na Ilha de São Miguel (+129 M€), uma vez que a PPP relativa à concessão de gestão do edifício do Hospital da Ilha Terceira apresentou um decréscimo de 16 M€ das responsabilidades no mesmo período.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Para o efeito o TdC utiliza taxas de desconto para cada PPP, tendo em vista apresentar o valor desses encargos em termos presentes.

<sup>36</sup> Estas empreitadas em regime de PPP constituem as duas parcerias contratualizadas na RAA ao longo do período de análise. Os respetivos pagamentos tiveram início em 2012 terminando, no caso das SCUT da Ilha de São Miguel em 2037 e, no caso da gestão do edifício do Hospital da Ilha Terceira, em 2039. Conforme indicado em nota ao Quadro 6, os valores até 2012 constantes do mesmo correspondem a obrigações contratualizadas inicialmente no âmbito destas PPP, a vencer depois daquele ano.

Os dados da Conta da RAA de 2020 evidenciam, em termos consolidados, um aumento de 209 M€ das responsabilidades contingentes relativamente a 2019, alicerçado no aumento da dívida das EPNR.<sup>37</sup> Este acréscimo, de cerca de 274 M€ (excluindo a dívida da EDA e a dívida das restantes EPNR garantida pela RAA), mais do que compensou a diminuição das responsabilidades com PPP em 66 M€ (atingindo 604 M€ em 2020). O montante de garantias manteve-se praticamente igual em 2020, para o que contribuiu a extinção de 79 M€ de garantias prestadas aos Hospitais E.P.E.R. (na sequência da conversão da totalidade da dívida financeira dos Hospitais para a dívida direta da Região). Sem esta operação, similar à ocorrida em 2019 quanto à Sudaçor, embora de menor magnitude, ter-se-ia registado um acréscimo de 78 M€ em termos de garantias. Para esta evolução em 2020 contribuíram sobretudo o aval de 132 M€ concedido à *SATA Air Açores* e a [garantia pessoal de 21,7 M€ prestada pela RAA ao Fundo de Contragarantia Mútuo](#) (no âmbito da “Linha Específica COVID-19 – Apoio às empresas dos Açores”), o que não foi compensado pela diminuição em 79 M€ da dívida garantida através de cartas de conforto e penhores financeiros.<sup>38</sup>

**Estes apoios indiretos, ao constituírem um passivo contingente, podem implicar despesa futura, com consequências no saldo e na dívida da RAA.** Estas responsabilidades que representam um risco orçamental futuro podem, em consequência da sua materialização, penalizar igualmente o saldo e dívida do conjunto das AP comprometendo o cumprimento dos requisitos orçamentais aplicáveis no quadro da supervisão orçamental da União Europeia. Um exemplo recente foi o já referido apoio do Governo Regional à Sata Air Açores, sob a forma de uma garantia, cujo impacto direto na despesa pública refletiu a execução automática daquela garantia dada a difícil situação económica e financeira da empresa.

---

<sup>37</sup> Tendo em vista a comparabilidade com a série anterior, não se considera nesta variação anual a relativa às responsabilidades futuras do Protocolo assinado com a Diocese de Angra do Heroísmo, uma vez que as Contas da RAA apenas apresentam esta informação a partir de 2019 (sendo que, em 2020, se regista um aumento destas responsabilidades de 3,5 M€ para 6 M€). Ao abrigo deste acordo a RAA comparticipa o serviço da dívida dos empréstimos bancários contraídos pelas comissões fabriqueiras das respetivas paróquias para reabilitação e reconstrução das igrejas e estruturas pastorais afetadas pelo sismo de 9 de julho de 1998 (até ao limite máximo de cerca de 20 M€, conforme anexos aos dois protocolos assinados em 2002 e [2014](#)).

<sup>38</sup> Excluindo nesta variação o montante relativo aos Hospitais EPER. Na sua grande parte esta variação teve por base a diminuição em 43 M€ de cartas de conforto em relação ao Grupo SATA e a extinção do penhor financeiro de 27 M€ constituído em 2019 para garantir um financiamento à *SATA Air Açores*.



## 4.2 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma da Madeira

As responsabilidades contingentes na RAM têm registado um decréscimo desde 2013,<sup>39</sup> representando em 2019 menos de um terço (30%) do PIB regional - 1558 M€ (Quadro 7). A redução entre 2015 (70% do PIBR) e 2019 (período comparável) foi de 40 p.p. do PIBR. Para esta variação contribuiu a diminuição dos encargos com as PPP<sup>40</sup> (-0,6 mil M€), acompanhada igualmente pela redução, no mesmo período, de responsabilidades quanto a garantias (ambas as tendências já observadas a partir de 2013), bem como da dívida das EPNR. A esta evolução não terá sido alheio o processo de renegociação destes contratos iniciado em 2013, ao abrigo do “Programa de Privatizações e Reestruturações do Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira (SERAM)”<sup>41</sup> adotado no seguimento do plano de assistência financeira à Região por parte da República Portuguesa.

Quadro 7 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma da Madeira, 2011-2019 (em M€)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1)=(2)-(5)	<b>Total consolidado</b>	<b>3 376</b>	<b>3 814</b>	<b>2 942</b>	<b>2 751</b>	<b>3 037</b>	<b>2 730</b>	<b>2 387</b>	<b>1 743</b>	<b>1 558</b>
(2)=(3)+(6)+(7)	<b>Total</b>	<b>3 376</b>	<b>3 814</b>	<b>2 942</b>	<b>2 751</b>	<b>3 037</b>	<b>2 730</b>	<b>2 387</b>	<b>2 074</b>	<b>1 737</b>
(3)	<b>Garantias<sup>(a)</sup></b>	<b>1 464</b>	<b>1 243</b>	<b>1 164</b>	<b>1 125</b>	<b>1 065</b>	<b>1 016</b>	<b>887</b>	<b>744</b>	<b>613</b>
(4)	<b>... das quais respeitantes ao SERAM<sup>(b)</sup></b>	<b>1 388</b>	<b>1 169</b>	<b>1 102</b>	<b>1 079</b>	<b>1 024</b>	<b>984</b>	<b>864</b>	<b>730</b>	<b>602</b>
(5)	<b>..... das quais respeitantes a EPNR<sup>(c)</sup></b>	:	:	:	:	:	:	:	332	180
(6)	<b>PPP<sup>(d)</sup></b>	<b>1 912</b>	<b>2 571</b>	<b>1 778</b>	<b>1 626</b>	<b>1 197</b>	<b>1 017</b>	<b>867</b>	<b>744</b>	<b>609</b>
(7)	<b>Dívida EPNR<sup>(c)</sup></b>	:	:	:	:	<b>774</b>	<b>697</b>	<b>633</b>	<b>586</b>	<b>515</b>
	<i>Por memória</i>									
(8)	<i>Total consolidado em % do PIBR</i>	<i>76%</i>	<i>94%</i>	<i>71%</i>	<i>65%</i>	<i>70%</i>	<i>61%</i>	<i>50%</i>	<i>35%</i>	<i>30%</i>

Fonte: Elaboração própria com base nas Contas da Região Autónoma da Madeira (CRAM) e correspondentes pareceres do Tribunal de Contas (TdC). PIBR - INE Contas Regionais (base 2016). | Notas: (a) Responsabilidades efetivas divulgadas nas CRAM, correspondentes aos montantes utilizados dos empréstimos garantidos deduzidos das amortizações efetuadas e acrescidos de juros e demais despesas associadas, vencidos e não pagos. (b) Dívida financeira com aval do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, o qual inclui entidades públicas reclassificadas (EPR) e não reclassificadas (EPNR). (c) Incluindo empresas participadas (EP). (d) Valores atuais encargos plurianuais divulgados nas CRAM. Na Madeira estas PPP dizem respeito a PPP rodoviárias. Dados não disponíveis assinalados com “:”.

**As responsabilidades efetivas respeitantes a garantias em 2019 decresceram 851 M€ face a 2011, muito por força da redução das garantias respeitantes ao SERAM.** A diminuição das responsabilidades contingentes relativas a dívida avalizada de empresas do SERAM foi concomitante com a diminuição de dívidas destas entidades, nomeadamente aquelas que se encontram fora do perímetro da

<sup>39</sup> No quadro, o aumento em 2015 por comparação a 2014 resulta de a partir dessa data se considerar os dados relativos à dívida das EPNR, de acordo com os dados disponíveis.

<sup>40</sup> No caso da RAM, as PPP ao longo do período em análise respeitam unicamente ao sector rodoviário consubstanciando-se nas concessões à VIALITORAL- Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A. (exploração e manutenção da Via Rápida 1 na Ilha da Madeira), e à Concessionária de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A. (4 troços na Ilha da Madeira designados por VE1 a VE4, num total de 68,96 Km). O término de ambas as concessões encontra-se previsto para 2029, tendo os pagamentos tido início em 2002 e 2005, respetivamente. Uma outra concessão rodoviária, VIAMADEIRA, S.A., terminou em 2011, tendo a Região assumido a dívida da empresa, com um impacto no défice e na dívida regional de 274 M€.

<sup>41</sup> De acordo com o parecer do TdC à CRAM de 2019 (p. 77), no caso das duas PPP rodoviárias o processo de negociação foi concluído em 2016. No Quadro IV.7 aí apresentado dá-se conta da execução do referido programa de reestruturação do SERAM até 2019.

Administração Regional (as EPNR – ver Quadro 7). Esta evolução favorável encontra-se ligada à reestruturação do SERAM, a que já se fez referência, por força do programa de assistência financeira.

**Apesar da melhoria na divulgação da informação referente a responsabilidades contingentes na CRAM, existem, tal como na CRAA, algumas limitações.**

Destacam-se, neste âmbito, a inexistência de um valor consolidado e comparável deste tipo de passivos, ao qual acresce ainda, no caso da CRAM, a ausência de informação sobre os encargos assumidos pela RAM com contratos de cooperação técnica e financeira com as autarquias locais da Região, não obstante o conhecimento sobre a existência deste tipo de contratos.

**A Conta da RAM relativa a 2020 vem confirmar as tendências observadas até 2019, apontando para uma diminuição das responsabilidades contingentes de 153 M€ em 2020.** As garantias e as responsabilidades futuras com as PPP rodoviárias da Região justificam este decréscimo respetivamente em 111 M€ e 83 M€, que mais do que compensaram o aumento da dívida não garantida de EPNR em 41 M€. <sup>42</sup> Sem prejuízo das limitações já referidas, calcula-se em 1404 M€ o total (consolidado) de responsabilidades contingentes no final de 2020 por parte da RAM, dos quais 527 M€ relativas a PPP e 502 M€ a responsabilidades efetivas decorrentes de garantias. Nestas últimas incluem-se 495 M€ de dívida financeira do SERAM com aval, dos quais 113 M€ respeitantes a EPNR e participadas (cuja diminuição em 2020 representa três quintos do decréscimo registado quanto a garantias). <sup>43</sup> Para o aumento da dívida das EPNR (excluindo a parte garantida pela RAM) terá contribuído o impacto da crise epidémica nos resultados operacionais das empresas regionais, ainda que mitigada pela compensação financeira dada pela Região às empresas do SERAM afetadas para cobertura de perda de receita. <sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Pese embora se mantenham as limitações apontadas anteriormente, a que acresce não serem divulgadas na conta quais as responsabilidades no final de 2020 associadas às linhas de crédito criadas especificamente para apoio a empresas localizadas na Região afetadas pelo surto do novo coronavírus (estas linhas foram a “Investe RAM COVID-19”, 100 M€, destinada a apoiar a tesouraria das micro, pequenas e médias empresas e a “Apoiar Madeira 2020”, esta no âmbito dos mecanismos de apoio ao abrigo do Quadro Temporário aprovado pela Comissão Europeia, 20 M€). As variações anuais indicadas têm em conta a metodologia e os valores apurados e constantes do Quadro 7 para 2019.

<sup>43</sup> Para o que contribuiu a diminuição de 60 M€ da dívida da EEM - Emp. Electricidade da Madeira, S.A. com aval da Região.

<sup>44</sup> Os resultados operacionais do SERAM ascenderam a 23,7M€ em 2020 (menos 9,6 M€ do que em 2019), sendo, no entanto, negativos antes de subsídios (-85,9 M€ em 2020 face a 12,9M€ em 2019).



## 5. ANEXOS

### 5.1 Quadros estatísticos

Quadro 8 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma dos Açores (ótica da contabilidade orçamental pública), 2011-2020

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	M€										% variação			Variação 2019/2020
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2019	2011/2020	2019/2020	
<b>Receta efetiva</b>	<b>1 033</b>	<b>959</b>	<b>1 099</b>	<b>1 046</b>	<b>1 110</b>	<b>1 169</b>	<b>1 145</b>	<b>1 168</b>	<b>1 197</b>	<b>1 107</b>	<b>1,9</b>	<b>0,8</b>	<b>-7,5</b>	<b>-90</b>
<b>Receta corrente</b>	<b>713</b>	<b>644</b>	<b>847</b>	<b>901</b>	<b>947</b>	<b>981</b>	<b>969</b>	<b>998</b>	<b>1 015</b>	<b>952</b>	<b>4,5</b>	<b>3,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-63</b>
Receta fiscal	502	427	550	609	620	612	639	675	695	668	4,1	3,2	-3,8	-27
Impostos diretos	192	161	230	227	225	191	207	204	210	226	1,1	1,8	7,7	16
Impostos indiretos	310	266	320	382	395	421	432	471	484	442	5,8	4,0	-8,8	-43
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	5	4	5	9	10	11	10	0	0	0	-100,0	-100,0	:	0
Taxas, multas e outras penalidades	19	19	19	17	18	20	23	24	28	21	5,0	1,3	-23,9	-7
Rendimentos da propriedade	3	2	4	3	4	4	9	10	9	8	15,9	13,5	-4,1	0
Transferências correntes das quais ao abrigo da LFRA	167	171	247	242	256	253	236	247	248	233	5,0	3,7	-5,9	-15
Venda de bens e serviços correntes	15	17	14	13	30	74	45	35	33	19	10,3	2,4	-43,4	-15
Outras receitas correntes	2	4	9	8	8	7	6	7	4	3	5,8	3,6	-12,3	0
<b>Receta de capital</b>	<b>321</b>	<b>315</b>	<b>252</b>	<b>145</b>	<b>163</b>	<b>188</b>	<b>176</b>	<b>170</b>	<b>182</b>	<b>155</b>	<b>-6,8</b>	<b>-7,8</b>	<b>-15,1</b>	<b>-27</b>
Venda de bens de investimento	0	0	2	0	1	1	2	2	1	1	18,6	6,1	-56,7	-1
Transferências de capital das quais ao abrigo da LFRA	318	313	250	143	159	181	171	163	177	152	-7,0	-7,9	-14,3	-25
Outras receitas de capital	204	187	106	72	72	72	72	74	101	104	-8,4	-7,2	3,0	3
Outras receitas de capital	2	2	0	2	3	6	3	5	4	2	5,2	-0,2	-34,8	-1
<b>Despesa efetiva</b>	<b>1 057</b>	<b>973</b>	<b>1 132</b>	<b>1 081</b>	<b>1 169</b>	<b>1 207</b>	<b>1 213</b>	<b>1 253</b>	<b>1 280</b>	<b>1 353</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>	<b>5,7</b>	<b>73</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>1 043</b>	<b>946</b>	<b>1 079</b>	<b>1 018</b>	<b>1 108</b>	<b>1 145</b>	<b>1 159</b>	<b>1 203</b>	<b>1 232</b>	<b>1 308</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>6,1</b>	<b>76</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>848</b>	<b>767</b>	<b>843</b>	<b>791</b>	<b>873</b>	<b>936</b>	<b>945</b>	<b>973</b>	<b>1 000</b>	<b>1 063</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>6,2</b>	<b>62</b>
Despesas com o pessoal	374	322	372	376	465	486	496	514	541	566	4,7	4,7	4,7	26
Aquisição de bens e serviços	166	151	136	137	256	300	304	320	315	327	8,3	7,8	3,8	12
Transferências correntes	246	239	277	246	116	119	112	102	112	122	-9,4	-7,5	8,9	10
Subsídios	47	42	43	20	21	16	16	18	16	32	-12,9	-4,2	106,7	17
Outras despesas correntes	13	13	16	13	15	15	19	20	17	16	3,5	2,0	-9,6	-2
<b>Despesa de capital</b>	<b>195</b>	<b>179</b>	<b>235</b>	<b>226</b>	<b>235</b>	<b>208</b>	<b>213</b>	<b>229</b>	<b>232</b>	<b>245</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>5,7</b>	<b>13</b>
Aquisição de bens de capital	90	67	102	57	51	63	80	77	76	59	-2,1	-4,6	-22,7	-17
Transferências de capital	105	112	129	163	181	141	129	148	152	183	4,7	6,4	20,6	31
Outras despesas de capital	0	0	5	7	3	5	4	4	4	3	33,0	25,5	-21,2	-1
<b>Saldo primário</b>	<b>-10</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>-14</b>	<b>-35</b>	<b>-35</b>	<b>-201</b>	:	:	:	<b>-166</b>
<b>Juros e outros encargos</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>53</b>	<b>63</b>	<b>61</b>	<b>63</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>46</b>	<b>16,3</b>	<b>13,6</b>	<b>-5,6</b>	<b>-3</b>
<b>Saldo global</b>	<b>-24</b>	<b>-14</b>	<b>-33</b>	<b>-35</b>	<b>-59</b>	<b>-38</b>	<b>-68</b>	<b>-85</b>	<b>-83</b>	<b>-246</b>	:	:	:	<b>-163</b>
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	-1	0	4	42	29	20	43	96	87	55	:	:	:	-31
Passivos financeiros líquidos de amortizações	23	17	42	76	83	91	108	195	203	359	:	:	:	155
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerir	0	3	5	-7	-5	33	-3	14	34	57	:	:	:	23
<i>Por memória</i>														
Outra receita	46	48	53	52	74	123	98	83	78	54	6,7	1,8	-30,6	-24
Despesa corrente	862	794	896	854	934	999	1 000	1 024	1 048	1 108	2,5	2,8	5,7	60
Saldo corrente	-149	-150	-50	47	13	-18	-31	-25	-33	-156	:	:	:	-123
Saldo de capital	125	136	17	-82	-72	-21	-37	-60	-50	-90	:	:	:	-41
Saldo excluindo trf. ao abrigo da LFRA	-374	-340	-351	-286	-310	-290	-319	-344	-368	-540	:	:	:	-172

Fonte: CRAA (vários anos) e cálculos próprios. | Nota: % var. corresponde à taxa média de variação anual.

Quadro 9 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma da Madeira (ótica da contabilidade orçamental pública), 2011-2020

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	M€										% variação			Variação
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2019	2011/2020	2019/2020	2019/2020
<b>Receita efetiva</b>	<b>1 081</b>	<b>1 063</b>	<b>1 359</b>	<b>1 310</b>	<b>1 343</b>	<b>1 407</b>	<b>1 249</b>	<b>1 409</b>	<b>1 414</b>	<b>1 246</b>	<b>3,4</b>	<b>1,6</b>	<b>-11,9</b>	<b>-168</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>1 015</b>	<b>955</b>	<b>1 139</b>	<b>1 156</b>	<b>1 217</b>	<b>1 231</b>	<b>1 111</b>	<b>1 255</b>	<b>1 251</b>	<b>1 146</b>	<b>2,7</b>	<b>1,4</b>	<b>-8,4</b>	<b>-106</b>
Receita fiscal	667	653	848	876	887	916	821	914	956	853	4,6	2,8	-10,8	-103
Impostos diretos	259	258	433	392	402	394	298	354	357	305	4,1	1,8	-14,6	-52
Impostos indiretos	408	395	415	484	485	523	523	560	599	548	4,9	3,3	-8,6	-51
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	6	5	5	8	9	0	0	0	0	0	-100,0	-100,0	:	0
Taxas, multas e outras penalidades	25	28	25	31	37	34	35	36	32	26	3,3	0,5	-19,5	-6
Rendimentos da propriedade	4	13	10	13	16	24	28	23	26	23	25,6	20,5	-13,4	-4
Transferências correntes	286	220	226	206	208	222	194	247	202	221	-4,2	-2,8	9,6	19
das quais ao abrigo da LFRA	192	190	192	173	172	175	173	177	177	183	-1,0	-0,5	3,3	6
Venda de bens e serviços correntes	9	15	18	16	53	28	28	28	29	19	15,1	8,4	-33,0	-10
Outras receitas correntes	17	21	7	6	6	6	5	5	5	3	-13,6	-17,3	-41,8	-2
<b>Receita de capital</b>	<b>66</b>	<b>108</b>	<b>220</b>	<b>154</b>	<b>126</b>	<b>176</b>	<b>138</b>	<b>155</b>	<b>163</b>	<b>101</b>	<b>11,9</b>	<b>4,8</b>	<b>-38,2</b>	<b>-62</b>
Venda de bens de investimento	0	0	0	0	2	4	1	1	3	1	44,9	16,0	-80,4	-2
Transferências de capital	64	107	133	134	115	154	134	153	158	98	11,8	4,7	-38,0	-60
das quais ao abrigo da LFRA	8	0	0	0	43	70	69	71	71	46	30,6	20,7	-35,4	-25
Outras receitas de capital	1	1	86	20	8	17	3	1	3	2	7,4	5,6	-8,0	0
<b>Despesa efetiva</b>	<b>1 070</b>	<b>1 318</b>	<b>2 189</b>	<b>1 704</b>	<b>1 505</b>	<b>1 403</b>	<b>1 406</b>	<b>1 417</b>	<b>1 511</b>	<b>1 377</b>	<b>4,4</b>	<b>2,8</b>	<b>-8,9</b>	<b>-134</b>
<b>Despesa primária</b>	<b>1 027</b>	<b>1 253</b>	<b>2 107</b>	<b>1 374</b>	<b>1 359</b>	<b>1 240</b>	<b>1 170</b>	<b>1 204</b>	<b>1 259</b>	<b>1 266</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>0,6</b>	<b>7</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>902</b>	<b>954</b>	<b>1 075</b>	<b>1 081</b>	<b>1 143</b>	<b>1 099</b>	<b>1 036</b>	<b>1 032</b>	<b>1 072</b>	<b>1 117</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>	<b>4,2</b>	<b>45</b>
Despesas com o pessoal	390	342	391	397	529	536	547	555	589	632	5,3	5,5	7,2	42
Aquisição de bens e serviços	180	268	302	303	489	456	384	354	350	330	8,7	7,0	-5,5	-19
Transferências correntes	288	298	353	344	104	93	89	101	102	124	-12,1	-8,9	20,8	21
Subsídios	25	22	25	26	16	11	12	18	26	28	0,3	1,0	6,9	2
Outras despesas correntes	20	23	5	11	4	3	5	3	4	3	-17,0	-19,1	-34,2	-2
<b>Despesa de capital</b>	<b>125</b>	<b>299</b>	<b>1 032</b>	<b>293</b>	<b>217</b>	<b>141</b>	<b>134</b>	<b>172</b>	<b>187</b>	<b>150</b>	<b>5,2</b>	<b>2,0</b>	<b>-20,2</b>	<b>-38</b>
Aquisição de bens de capital	95	257	965	216	175	110	88	94	120	102	3,0	0,9	-14,9	-18
Transferências de capital	30	42	67	77	42	31	45	78	67	47	10,6	5,1	-29,6	-20
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	:	:	:	0
<b>Saldo primário</b>	<b>54</b>	<b>-190</b>	<b>-748</b>	<b>-63</b>	<b>-16</b>	<b>167</b>	<b>79</b>	<b>206</b>	<b>155</b>	<b>-20</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>-175</b>
<b>Juros e outros encargos</b>	<b>43</b>	<b>65</b>	<b>82</b>	<b>330</b>	<b>145</b>	<b>163</b>	<b>236</b>	<b>213</b>	<b>251</b>	<b>110</b>	<b>24,6</b>	<b>11,0</b>	<b>-56,1</b>	<b>-141</b>
<b>Saldo global</b>	<b>11</b>	<b>-255</b>	<b>-830</b>	<b>-393</b>	<b>-162</b>	<b>4</b>	<b>-157</b>	<b>-8</b>	<b>-97</b>	<b>-131</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>-34</b>
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	7	0	33	0	46	65	0	0	0	0	:	:	:	0
Passivos financeiros líquidos de amortizações	6	0	983	431	215	128	0	0	0	0	:	:	:	0
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerér	9	-255	119	38	7	66	-157	-8	-97	-131	:	:	:	-34
<i>Por memória</i>														
Outra receita	64	83	151	94	132	115	100	95	98	74	5,6	1,7	-24,4	-24
Despesa corrente	945	1 019	1 157	1 411	1 288	1 262	1 273	1 246	1 323	1 227	4,3	2,9	-7,3	-96
Saldo corrente	70	-64	-18	-255	-71	-31	-162	9	-72	-82	:	:	:	-9
Saldo de capital	-59	-191	-813	-139	-91	35	4	-17	-25	-49	:	:	:	-24
Saldo excluindo trf. ao abrigo da LFRA	-189	-444	-1 022	-566	-377	-241	-399	-256	-344	-359	:	:	:	-15

Fonte: CRAM (vários anos) e cálculos próprios. | Nota: % var. corresponde à taxa média de variação anual.

Quadro 10 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma dos Açores em contabilidade orçamental pública, 2011-2020

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	Em % da receita e despesa efetivas, respetivamente										var. p.p.		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2019	2011/2020	2019/2020
<b>Receita efetiva</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			
<b>Receita corrente</b>	<b>69,0</b>	<b>67,2</b>	<b>77,1</b>	<b>86,2</b>	<b>85,3</b>	<b>83,9</b>	<b>84,6</b>	<b>85,5</b>	<b>84,8</b>	<b>86,0</b>	<b>18,6</b>	<b>19,9</b>	<b>1,2</b>
Receita fiscal	48,6	44,5	50,0	58,3	55,9	52,4	55,9	57,8	58,0	60,3	12,4	14,7	2,3
Impostos diretos	18,6	16,7	20,9	21,7	20,3	16,4	18,1	17,5	17,5	20,4	0,2	3,1	2,9
Impostos indiretos	30,0	27,8	29,1	36,5	35,6	36,0	37,8	40,3	40,5	39,9	12,2	11,7	-0,5
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	0,5	0,4	0,5	0,9	0,9	1,0	0,9	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,4	0,0
Taxas, multas e outras penalidades	1,8	1,9	1,7	1,6	1,7	1,7	2,0	2,1	2,3	1,9	0,6	0,2	-0,4
Rendimentos da propriedade	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,8	0,9	0,7	0,7	0,5	0,5	0,0
Transferências correntes	16,2	17,9	22,5	23,1	23,1	21,6	20,7	21,1	20,7	21,0	4,9	5,2	0,4
das quais ao abrigo da LFRA	14,1	14,5	19,3	17,2	16,1	15,4	15,6	15,9	15,4	17,1	-18,9	-17,2	1,8
Venda de bens e serviços correntes	1,5	1,8	1,2	1,2	2,7	6,3	3,9	3,0	2,8	1,7	1,4	0,3	-1,1
Outras receitas correntes	0,2	0,4	0,9	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,3	0,3	-0,5	-0,6	0,0
<b>Receita de capital</b>	<b>31,0</b>	<b>32,8</b>	<b>22,9</b>	<b>13,8</b>	<b>14,7</b>	<b>16,1</b>	<b>15,4</b>	<b>14,5</b>	<b>15,2</b>	<b>14,0</b>	<b>-18,6</b>	<b>-19,9</b>	<b>-1,2</b>
Venda de bens de investimento	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-2,8	-2,8	-0,1
Transferências de capital	30,8	32,7	22,7	13,6	14,4	15,4	14,9	13,9	14,8	13,7	-16,2	-17,3	-1,1
das quais ao abrigo da LFRA	19,8	19,5	9,7	6,9	6,5	6,2	6,3	6,3	8,5	9,4	8,5	9,4	1,0
Outras receitas de capital	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3	0,5	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	-0,1
<b>Despesa efetiva</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			
<b>Despesa primária</b>	<b>98,6</b>	<b>97,2</b>	<b>95,3</b>	<b>94,2</b>	<b>94,8</b>	<b>94,8</b>	<b>95,5</b>	<b>96,0</b>	<b>96,2</b>	<b>96,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>80,2</b>	<b>78,8</b>	<b>74,5</b>	<b>73,2</b>	<b>74,7</b>	<b>77,5</b>	<b>77,9</b>	<b>77,7</b>	<b>78,1</b>	<b>78,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,4</b>
Despesas com o pessoal	35,4	33,1	32,8	34,8	39,8	40,3	40,9	41,0	42,2	41,8	6,9	6,5	-0,4
Aquisição de bens e serviços	15,7	15,5	12,1	12,7	21,9	24,9	25,0	25,5	24,6	24,1	8,5	8,1	-0,5
Transferências correntes	23,3	24,5	24,4	22,8	9,9	9,9	9,2	8,2	8,8	9,0	-12,6	-12,3	0,3
Subsídios	4,5	4,3	3,8	1,8	1,8	1,3	1,3	1,4	1,2	2,4	-3,7	-2,5	1,2
Outras despesas correntes	1,2	1,3	1,4	1,2	1,3	1,2	1,6	1,6	1,3	1,1	0,2	0,0	-0,2
<b>Despesa de capital</b>	<b>18,5</b>	<b>18,4</b>	<b>20,8</b>	<b>21,0</b>	<b>20,1</b>	<b>17,3</b>	<b>17,6</b>	<b>18,3</b>	<b>18,1</b>	<b>18,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,0</b>
Aquisição de bens de capital	8,5	6,9	9,0	5,2	4,3	5,2	6,6	6,1	5,9	4,3	-5,0	-6,6	-1,6
Transferências de capital	9,9	11,5	11,4	15,1	15,5	11,6	10,7	11,8	11,9	13,6	2,6	4,3	1,7
Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,4	0,7	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	-0,1
<b>Juros e outros encargos</b>	<b>1,4</b>	<b>2,8</b>	<b>4,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,4</b>
<i>Por memória</i>													
Outra receita	4,5	5,0	4,8	5,0	6,7	10,6	8,5	7,1	6,5	4,9	:	:	-1,6
Despesa corrente	81,5	81,6	79,2	79,0	79,9	82,7	82,4	81,7	81,9	81,9	2,2	2,2	0,0

Fonte: Cálculos próprios a partir dos dados apresentados no Quadro 8.

Quadro 11 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma da Madeira em contabilidade orçamental pública, 2011-2020

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	Em % da receita e despesa efetivas, respetivamente										var. p.p.		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011/2019	2011/2020	2019/2020
<b>Receita efetiva</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			
<b>Receita corrente</b>	<b>93,9</b>	<b>89,8</b>	<b>83,8</b>	<b>88,2</b>	<b>90,6</b>	<b>87,5</b>	<b>89,0</b>	<b>89,0</b>	<b>88,5</b>	<b>91,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>2,6</b>	<b>3,4</b>
Receita fiscal	61,7	61,5	62,4	66,9	66,1	65,1	65,7	64,9	67,6	68,4	5,7	6,6	0,8
Impostos diretos	23,9	24,3	31,9	29,9	30,0	28,0	23,8	25,1	25,2	24,5	-1,0	-1,8	-0,8
Impostos indiretos	37,8	37,2	30,6	36,9	36,1	37,2	41,9	39,7	42,4	44,0	6,8	8,3	1,6
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	0,6	0,5	0,4	0,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6	-0,6	0,0
Taxas, multas e outras penalidades	2,3	2,6	1,9	2,4	2,8	2,4	2,8	2,6	2,3	2,1	-0,2	-0,4	-0,2
Rendimentos da propriedade	0,4	1,2	0,7	1,0	1,2	1,7	2,2	1,7	1,9	1,8	1,7	1,6	0,0
Transferências correntes	26,4	20,7	16,6	15,8	15,5	15,8	15,5	17,5	14,3	17,8	-8,5	-5,0	3,5
das quais ao abrigo da LFRA	17,7	17,8	14,1	13,2	12,8	12,4	13,8	12,6	12,5	14,7	12,5	14,7	2,2
Venda de bens e serviços correntes	0,9	1,4	1,3	1,2	4,0	2,0	2,2	2,0	2,1	1,6	1,4	0,9	-0,5
Outras receitas correntes	1,6	2,0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0	-0,1
<b>Receita de capital</b>	<b>6,1</b>	<b>10,2</b>	<b>16,2</b>	<b>11,8</b>	<b>9,4</b>	<b>12,5</b>	<b>11,0</b>	<b>11,0</b>	<b>11,5</b>	<b>8,1</b>	<b>0,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,4</b>
Venda de bens de investimento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1
Transferências de capital	6,0	10,0	9,8	10,2	8,6	11,0	10,7	10,8	11,1	7,8	0,9	-2,4	-3,3
das quais ao abrigo da LFRA	0,8	0,0	0,0	0,0	3,2	5,0	5,5	5,0	5,0	3,7	5,0	3,7	-1,3
Outras receitas de capital	0,1	0,1	6,3	1,5	0,6	1,2	0,3	0,1	0,2	0,2	-0,2	-0,2	0,0
<b>Despesa efetiva</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			
<b>Despesa primária</b>	<b>96,0</b>	<b>95,1</b>	<b>96,3</b>	<b>80,6</b>	<b>90,3</b>	<b>88,4</b>	<b>83,2</b>	<b>84,9</b>	<b>83,4</b>	<b>92,0</b>	<b>-13,1</b>	<b>-4,5</b>	<b>8,6</b>
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>84,3</b>	<b>72,4</b>	<b>49,1</b>	<b>63,5</b>	<b>75,9</b>	<b>78,3</b>	<b>73,7</b>	<b>72,8</b>	<b>71,0</b>	<b>81,1</b>	<b>-9,6</b>	<b>0,6</b>	<b>10,2</b>
Despesas com o pessoal	36,4	25,9	17,8	23,3	35,2	38,2	38,9	39,2	39,0	45,9	4,3	11,2	6,9
Aquisição de bens e serviços	16,8	20,4	13,8	17,8	32,5	32,5	27,3	25,0	23,1	24,0	6,1	6,9	0,9
Transferências correntes	26,9	22,6	16,1	20,2	6,9	6,6	6,3	7,1	6,8	9,0	-18,0	-15,8	2,2
Subsídios	2,4	1,7	1,1	1,5	1,0	0,8	0,8	1,3	1,7	2,0	-0,3	0,0	0,3
Outras despesas correntes	1,8	1,8	0,2	0,7	0,3	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	-1,6	-1,7	-0,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>11,7</b>	<b>22,7</b>	<b>47,2</b>	<b>17,2</b>	<b>14,4</b>	<b>10,0</b>	<b>9,5</b>	<b>12,1</b>	<b>12,4</b>	<b>10,9</b>	<b>-3,5</b>	<b>-5,1</b>	<b>-1,5</b>
Aquisição de bens de capital	8,8	19,5	44,1	12,7	11,6	7,8	6,3	6,6	8,0	7,4	-3,5	-4,0	-0,5
Transferências de capital	2,8	3,2	3,1	4,5	2,8	2,2	3,2	5,5	4,4	3,4	-0,1	-1,1	-1,0
Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Juros e outros encargos</b>	<b>4,0</b>	<b>4,9</b>	<b>3,7</b>	<b>19,4</b>	<b>9,7</b>	<b>11,6</b>	<b>16,8</b>	<b>15,1</b>	<b>16,6</b>	<b>8,0</b>	<b>13,1</b>	<b>4,5</b>	<b>-8,6</b>
<i>Por memória</i>													
Outra receita	5,9	7,8	11,1	7,2	9,8	8,1	8,0	6,8	7,0	6,0	:	:	-1,0
Despesa corrente	88,3	77,3	52,8	82,8	85,6	90,0	90,5	87,9	87,6	89,1	3,5	5,1	1,5

Fonte: Cálculos próprios a partir dos dados apresentados no Quadro 9.

## 5.2 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
CAPF	Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CRAA	Conta da Região Autónoma dos Açores
CRAM	Conta da Região Autónoma da Madeira
Ctva	Contributo para a taxa de variação anual
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DL	Decreto-Lei
EPER	Entidades Públicas Empresariais Regionais
EPNR	Entidades Públicas Não Reclassificadas
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
INE	Instituto Nacional de Estatística
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PAEF-RAM	Programa de Assistência Económica e Financeira da RAM
PIB	Produto Interno Bruto
PIBR	Produto Interno Bruto Regional
PMP	Prazo médio de pagamentos
PPP	Parcerias Público Privadas
RAA	Região Autónoma da Madeira
RAM	Região Autónoma dos Açores
RNAP	Reposições não abatidas nos pagamentos
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
TdC	Tribunal de Contas
Tvh	Taxa de variação homóloga
Tvha	Taxa de variação homóloga acumulada
UE	União Europeia
VH	Variação homóloga

### 5.3 Principais Fontes de Informação Estatística

Conselho das Finanças Públicas (2018), [Riscos orçamentais e sustentabilidade das finanças públicas](#), Relatório n.º 8/2018, Lisboa.

Direção-Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores (vários anos), [Contas da Região Autónoma dos Açores](#)

Direção-Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira (vários anos), [Contas da Região Autónoma da Madeira](#)

INE (vários anos), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional

Tribunal de Contas (vários anos), [Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores](#)

Tribunal de Contas (vários anos), [Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira](#)

## 5.4 Glossário de conceitos

### Compromissos

Obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo, ao contrário dos "passivos" ter um carácter permanente e estarem associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas.

### Passivos não financeiros

Passivos são as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos (cf. Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA). A denominação "não financeiros" resulta do facto de estarem excluídas deste âmbito as obrigações que resultam de operações financeiras.

### Contas a pagar

Subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis (ex.: fatura ou documento equivalente, notas de abono, talões nos termos do Código do IVA). Corresponde à dívida vencida ou vincenda suportada por fatura ou documento equivalente ou exigível em resultado de contrato. Não inclui as faturas em receção e conferência nem situações de processos em contencioso por concluir.

### Pagamentos em atraso

Contas por pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes. Excluem-se deste conceito, nos termos da LCPA: as obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória, as quais devem ser consideradas no passivo, mas não em "contas a pagar", uma vez que as provisões para riscos e encargos não constituem um passivo certo, líquido e exigível; as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor, as quais devem ser consideradas em "contas a pagar", visto que a dívida se mantém, ainda que não incorra em mora; os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em "contas a pagar", acrescendo aos compromissos do período em que vão ser liquidados.



## 5.5 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução orçamental e dívida global da Adm. Regional no período 2011-2020 (M€).....	10
Gráfico 2 – Evolução da situação orçamental da RAA no período 2011-2020 (M€) .....	12
Gráfico 3 – Evolução da Dívida Global da RAA no período 2011-2020 (M€) .....	13
Gráfico 4 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAA no período 2011-2020.....	14
Gráfico 5 – Evolução da situação orçamental da RAM no período 2011-2020 (M€) .....	17
Gráfico 6 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAM no período 2011-2020.....	18
Gráfico 7 – Evolução da Dívida Global da RAM no período 2011-2020 (M€).....	19
Gráfico 8 – Evolução da situação orçamental e da Dívida da RAA no período 2013-2020 (% PIBR).....	30
Gráfico 9 – Evolução da situação orçamental e da dívida da RAM no período 2011-2020 (% PIBR).....	32
Gráfico 10 – Transferências para a RAA e RAM ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas no período 2011-2020.....	34
Gráfico 11 – Responsabilidades contingentes das Regiões Autónomas, 2011-2019 (em M€) .....	37

## 5.6 Índice de Quadros

Quadro 1 – Aferição das regras de disciplina orçamental no período 2018-2020.....	26
Quadro 2 – Exercício indicativo de cálculo dos indicadores subjacentes às regras de disciplina orçamental no período anterior a 2018.....	28
Quadro 3 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAA (em % e p.p. do PIBR) .....	31
Quadro 4 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAM (em % do PIBR) .....	33
Quadro 5 – Saldo e dívida das Administrações Públicas por subsector em contabilidade nacional (em % do PIB nacional).....	35
Quadro 6 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma dos Açores, 2011-2019 (em M€) .....	39
Quadro 7 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma da Madeira, 2011-2019 (em M€) .....	41

Quadro 8 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma dos Açores (ótica da contabilidade orçamental pública), 2011-2020.....	43
Quadro 9 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma da Madeira (ótica da contabilidade orçamental pública), 2011-2020.....	44
Quadro 10 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma dos Açores em contabilidade orçamental pública, 2011-2020 .....	45
Quadro 11 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma da Madeira em contabilidade orçamental pública, 2011-2020 .....	45

## 5.7 Índice de Caixas

Caixa 1 – Memorando de Entendimento acordado pela Região Autónoma dos Açores	14
Caixa 2 – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira .....	19
Caixa 3 – Regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas .....	21