



**Conselho das
Finanças
Públicas**

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS REGIÕES AUTÓNOMAS EM 2021

janeiro de 2023

Relatório n.º

01/2023

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.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 19 de dezembro de 2022.

Encontra-se disponível em 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.

ÍNDICE

Índice	3
Sumário Executivo	4
Introdução	7
1. Evolução das finanças das regiões autónomas em 2021, na ótica da contabilidade nacional.....	8
1.1 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma dos Açores.....	9
1.2 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma da Madeira	11
1.3 O saldo e dívida das Regiões Autónomas e das Administrações Públicas.....	13
2. Evolução das finanças das regiões autónomas em 2021 em contabilidade pública	15
2.1 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma dos Açores	16
2.2 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma da Madeira	24
2.3 Suspensão das regras orçamentais estabelecidas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA)	29
3. Responsabilidades contingentes das Regiões Autónomas	30
3.1 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma dos Açores	31
3.2 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma da Madeira.....	37
4. Anexos	39
4.1 Quadros estatísticos	39
4.2 Lista de Abreviaturas	43
4.3 Principais Fontes de Informação Estatística	44
4.4 Glossário de conceitos	45
4.5 Índice de Gráficos	46
4.6 Índice de Quadros.....	46
4.7 Índice de Caixas.....	47

SUMÁRIO EXECUTIVO

A [divulgação das Contas Regionais pelo Instituto Nacional de Estatística](#) (INE), no dia 16 de dezembro de 2022, com dados provisórios para 2021, em paralelo com a publicação pelo Tribunal de Contas (TdC) dos pareceres relativos à Conta da Região Autónoma dos Açores e à Conta da Região Autónoma da Madeira, respetivamente a 7 e 19 do mesmo mês, completaram a informação sobre os desenvolvimentos económicos, orçamentais e financeiros daquelas regiões no ano de 2021, que serve de base para este relatório.

Um ano após a eclosão da crise pandémica, a recuperação económica nas Regiões Autónomas não foi suficiente para sustentar uma melhoria da sua posição orçamental, ainda condicionada em 2021 pelo impacto significativo de medidas de resposta a essa crise.

Em 2021, em contas nacionais, os desenvolvimentos orçamentais das duas Regiões Autónomas não acompanharam a melhoria da posição orçamental do conjunto das Administrações Públicas (AP). O défice orçamental da Administração Regional, expresso em percentagem do PIB, agravou-se de 0,2% em 2020 para 0,3% em 2021. No sector das AP, considerando as medidas COVID-19 mas excluindo o efeito positivo de medidas *one-off*, verificou-se uma redução do défice de 1,9 p.p. do PIB.

Já a dívida, na definição de Maastricht, reduziu o seu peso no PIB tanto no subsector da Administração Regional como no sector das AP. Na Administração Regional, o peso da dívida pública deste subsector decresceu 0,1 p.p. do PIB, de 3,7% do PIB em 2020 para 3,6% do PIB em 2021, uma evolução que correspondeu a um quinto do agravamento de 0,7 p.p. do PIB que este indicador registou no ano de início da crise pandémica. Esta recuperação deveu-se à Região Autónoma da Madeira (RAM) que, em 2021, retomou a trajetória descendente do seu rácio da dívida iniciada em 2016, contrastando com o agravamento do mesmo indicador na Região Autónoma dos Açores (RAA), que há mais de uma década apresenta uma trajetória ascendente. A título comparativo, em 2021 o conjunto das AP reduziu o rácio da dívida pública em 9,4 p.p. do PIB para 125,5% do PIB, o que permitiu anular metade (51%) do agravamento que aquele indicador registou em 2020.

Região Autónoma dos Açores (RAA)

O desequilíbrio orçamental da RAA manteve-se elevado, distante ainda dos níveis pré-pandemia. Em 2021, o défice fixou-se em 8,7% do PIB da Região (PIBR), ou seja, uma redução de 0,3 p.p. do PIBR face ao apurado em 2020. As medidas de resposta à COVID-19 continuaram a penalizar o saldo orçamental, não obstante a diminuição do apoio financeiro à *SATA Air Açores*. Excluindo o impacto daquelas medidas de emergência, assim como deste apoio financeiro, o défice ter-se-ia situado em 3,4% do PIBR. Um resultado que, embora beneficiando da recuperação da economia regional em 2021, representa ainda um défice orçamental duas vezes superior ao verificado em 2019 (1,7% do PIBR).

Não obstante a recuperação económica, a persistência de um elevado défice primário continuou a ser o principal determinante para o agravamento do rácio da dívida da região, na definição de Maastricht. Em 2021, o peso da dívida na riqueza gerada pela região agravou-se, atingindo 60,7% (do PIBR). A dívida global elevou-se para 2636 M€ (59,6% do PIBR), em termos absolutos, refletindo sobretudo a continuidade do recurso a empréstimos para financiamento de medidas de resposta à COVID-19. Esta evolução também reflete a regularização de pagamentos em atraso através da substituição da dívida comercial por dívida financeira, a qual permitiu a redução dos prazos médios de pagamento para 130 dias, após dois anos consecutivos de agravamento.

As responsabilidades contingentes em 2021 totalizaram 1806 M€ (40,8% do PIBR), representando um aumento de 52 M€ relativamente a 2020. Este acréscimo resulta sobretudo das responsabilidades assumidas perante entidades públicas fora do perímetro orçamental. De entre estas destacam-se as garantias prestadas às empresas do Grupo SATA, entretanto objeto de um processo de reestruturação (Caixa 3).

A trajetória de agravamento da dívida da RAA que nos últimos anos acentuou a exposição aos riscos de refinanciamento da dívida, em paralelo com o aumento das responsabilidades contingentes, continua a contribuir para elevar o risco de sustentabilidade das finanças desta região autónoma.

Região Autónoma da Madeira (RAM)

O impacto muito significativo das medidas de resposta à crise pandémica implicou, pelo segundo ano consecutivo, uma deterioração do saldo orçamental da RAM. Em 2021, o défice ascendeu a 4,4% do PIB da região (PIBR), ou seja 1,5 p.p. mais elevado do que o verificado em 2020 (2,9% do PIBR). Este agravamento verificou-se inteiramente no saldo primário (1,8 p.p. do PIBR), cuja natureza deficitária reflete o impacto das medidas de resposta à COVID-19 de 5,5% do PIBR em 2021, superior em 2,3 p.p. ao registado em 2020. Sem o impacto destas medidas, o saldo orçamental resultaria num excedente de 1,1% do PIBR, acima do alcançado em 2019 (0,8% do PIBR) e superior em 0,8 p.p. ao de 2020, quando ajustado do impacto daquelas medidas para esse ano.

O rácio da dívida, na definição de Maastricht, retomou a trajetória descendente que se verificava desde 2016, atingindo 103,7% do PIBR em 2021. A redução daquele rácio em 11,2 p.p. do PIBR, em 2021, deveu-se em grande parte a um crescimento nominal do produto da região acima do custo implícito da dívida, o designado efeito dinâmico, que contribuiu para recuperar quase metade (47%) do agravamento que este indicador registou no ano de eclosão da crise pandémica. A dívida global registou uma redução para 4926 M€ (100,6% do PIBR), determinada pela dívida não financeira que continuou a sustentar a diminuição dos prazos médios de pagamento. Estes prazos, em 2021, situavam-se nos 50 dias, o valor mais baixo desde que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso passou a ser aplicada nesta Região Autónoma.

As responsabilidades contingentes ascendiam no final de 2021 a 1348 M€ (27,5% do PIBR), ainda que mantendo o sentido decrescente registado nos últimos anos. Estas responsabilidades reduziram-se 130 M€ face a 2020, dos quais 81 M€ resultantes do menor valor atual dos encargos futuros com PPP.

A suspensão das regras de disciplina orçamental estabelecida na Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA)

As regras relativas ao equilíbrio orçamental (artigo 16.º) e ao limite à dívida regional (artigo 40.º) previstas na LFRA estão suspensas. Na sequência dos efeitos adversos desencadeados pela crise pandémica da COVID-19, a segunda alteração ao Orçamento do Estado de 2020 introduziu a suspensão da aplicação do disposto naqueles dois artigos às Regiões Autónomas, tendo o Orçamento do Estado de 2021 renovado essa mesma suspensão. Para o período de 2014 a 2019, anterior à crise pandémica, o CFP procedeu a um exercício de aferição das referidas regras orçamentais que foi objeto de publicação no seu Relatório n.º 1/2022, “Evolução das finanças das Regiões Autónomas no período 2011 a 2020”.

No atual contexto de revisão das regras de disciplina orçamental a nível europeu importa, também, a nível nacional, repensar-se o quadro interno de regras orçamentais aplicável aos vários subsectores das Administrações Públicas, e de entre eles também às Regiões Autónomas. É uma oportunidade para se avançar com uma reformulação de regras nacionais para o conjunto das Administrações Públicas e de cada um dos subsectores das AP em função das especificidades nacionais e das exigências de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas portuguesas, mas que simultaneamente garanta o cumprimento das exigências que venham a resultar da reforma da governação económica europeia.

INTRODUÇÃO

O presente relatório dá continuidade à análise da evolução das finanças das Regiões Autónomas iniciada pelo Conselho das Finanças Públicas com a publicação do Relatório sobre a [Evolução das Finanças das Regiões Autónomas no período 2011 – 2020](#).

A partir deste relatório, a sua publicação passa a ter uma periodicidade anual, centrando-se a sua análise nos desenvolvimentos orçamentais e financeiros apresentados na última prestação de contas das Regiões Autónomas. No caso vertente, tem por referência o exercício orçamental de 2021, com enfoque na evolução da posição orçamental e da dívida de cada uma das regiões autónomas, para além das responsabilidades contingentes, que constituem um risco potencial para a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças daquelas regiões.

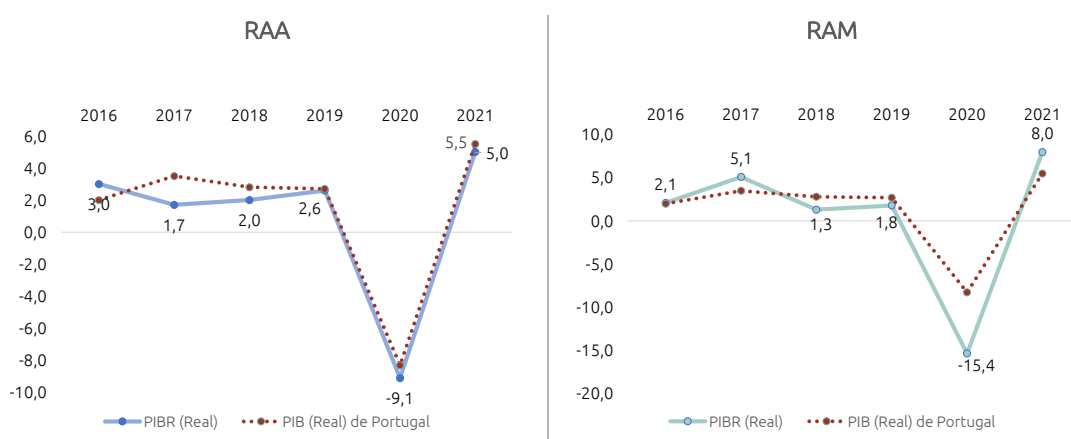
O relatório estrutura-se em três capítulos. O primeiro dedica-se à análise da evolução da posição orçamental e financeira das Regiões Autónomas, na ótica da contabilidade nacional, por ser aquela que melhor enquadra os desenvolvimentos orçamentais das Regiões Autónomas para o saldo e dívida de Maastricht com os verificados para o conjunto das Administrações Públicas. O segundo capítulo apresenta a evolução das finanças das Regiões Autónomas, na ótica da contabilidade pública, dando nota dos principais desenvolvimentos ao nível dos agregados orçamentais e suas componentes, comparando-os com o previsto no Orçamento da Região Autónoma, para além da evolução da sua dívida global. O terceiro e último capítulo analisa os desenvolvimentos em 2021 das responsabilidades contingentes das Regiões Autónomas.

1. EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS EM 2021, NA ÓTICA DA CONTABILIDADE NACIONAL

O presente capítulo analisa a situação das finanças públicas regionais na ótica da contabilidade nacional. A sua análise centra-se na evolução do saldo e dívida da região tendo como fontes estatísticas: a primeira e segunda notificações de 2022 ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo (PDE), publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Banco de Portugal (BdP); a dívida pública trimestral apurada igualmente pelo BdP e; a série mais atual do PIB da região publicada pelo INE, no âmbito das *Contas Regionais*.¹ Esta análise beneficia igualmente dos destaques informativos divulgados pelos Serviços de Estatística de cada Região Autónoma, no âmbito das notificações do PDE.

Os desenvolvimentos macroeconómicos em 2021 traduziram uma recuperação da economia das Regiões Autónomas globalmente em linha com o verificado para o conjunto da economia portuguesa. O crescimento do produto gerado na Região Autónoma da Madeira foi superior ao todo do território nacional, depois de em 2020 ter registado uma quebra mais abrupta. Na Região Autónoma dos Açores, a recuperação da economia regional acompanhou de muito perto o crescimento observado na economia portuguesa.

Gráfico 1 – Evolução do PIB de Portugal e do PIBR de cada região autónoma no período 2016-2021 (t.v. %)



Fonte: INE, Contas Regionais. Cálculos do CFP. | Nota: PIB – Produto Interno Bruto; PIBR – Produto Interno Bruto da Região Autónoma em análise, medido em taxa de variação anual (%), em termos reais.

¹ A publicação do Instituto Nacional de Estatística realizada no passado dia 16 de dezembro respeita à divulgação de diversos indicadores da economia por regiões: produto, emprego, rendimento disponível, remunerações, produtividade, valor acrescentado bruto, entre outros.

À semelhança de outros territórios (ver Milesi-Ferretti, [The Travel Shock](#), Hutchins Center Working Paper #74, agosto 2021) as Regiões Autónomas e o conjunto do país foram bastante afetados pela quebra do turismo na sequência da pandemia. Nas [Estatísticas do Turismo para 2021](#) o INE estima que em 2020 a redução da atividade turística terá contribuído para aproximadamente 2/3 da redução do PIB de Portugal (tendo dado um contributo de -5,6 p.p. para a redução de 8,4% do PIB). Em 2021, o turismo contribui com 1,8 p.p. PIB para o crescimento do PIB de Portugal de 4,9%, em volume. Atendendo a que o peso da restauração e hotelaria no valor acrescentado bruto na RAM em 2019 (13,6% do total) é bastante superior ao do da RAA (7,9%) ou do total nacional (6,1%) não surpreende que a RAM tenha registado uma quebra mais significativa do PIB regional do que o de Portugal ou da RAA em 2020 e uma recuperação ligeiramente mais intensa em 2021.

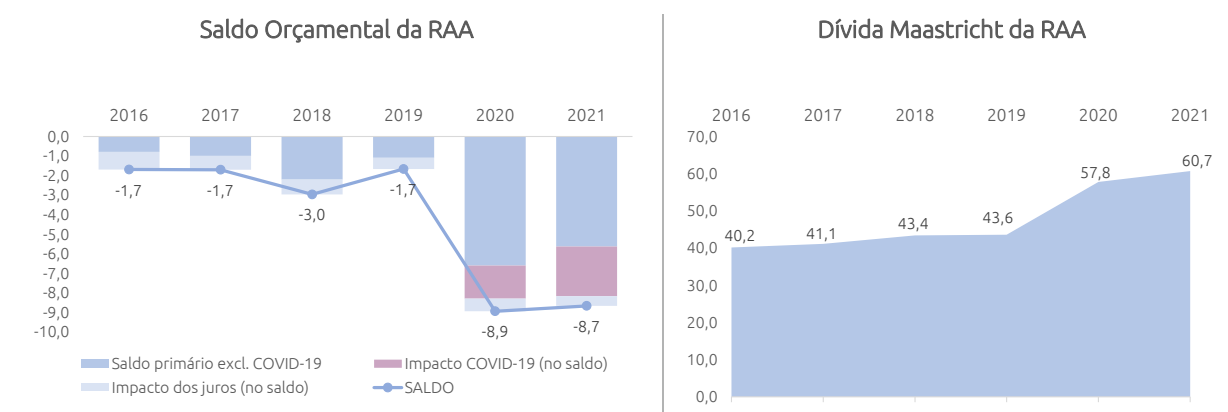
1.1 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma dos Açores

Um ano após a eclosão da crise pandémica, o desequilíbrio orçamental da RAA manteve-se elevado, distante, ainda, dos níveis pré-pandemia. Em 2021, o défice desta região autónoma fixou-se em 8,7% do PIB da Região (PIBR), menos 0,3 p.p. do que o apurado em 2020. Para esta evolução contribuíram menores encargos com juros (0,15 p.p. do PIBR), mas também a melhoria do saldo sem juros (0,12p.p.) que, beneficiando da diminuição do apoio financeiro à *SATA Air Açores, S.A.*, foi, contudo, penalizado pelo impacto mais significativo das medidas de resposta à COVID-19 em 2021 (painel esquerdo do Gráfico 2)². Nesse ano, de acordo com informação divulgada pela Secretaria Regional de Estatística dos Açores (SREA), o impacto daquelas medidas de emergência terá ascendido a cerca 2,5% do PIBR, mais 0,9 p.p. do que o registado em 2020.³ Excluindo o impacto destas medidas, assim como o referido apoio financeiro ao sector de aviação da RAA que em 2021 correspondeu a 2,7% do PIBR, o défice desta Região Autónoma, ter-se-ia situado em 3,4% do PIBR, menos de metade do apurado pelas Autoridades Estatísticas Nacionais. Um resultado que beneficiando da recuperação da economia regional em 2021 representaria, ainda assim, um défice orçamental duas vezes superior ao verificado em 2019 (1,7% do PIBR).

² O apoio financeiro do Governo Regional dos Açores à *SATA Airlines*, empresa pública regional classificada fora do perímetro orçamental da Administração Regional dos Açores, ascendeu a 132 M€ em 2020 e a 120 M€ em 2021, equivalente, em percentagem do produto da região, respetivamente a 3,2% e a 2,7% do PIBR. Importa notar que, em 2020, o saldo da RAA encontra-se afetado positivamente em 72,6 M€ (1,7% do PIBR) pela devolução pela *SATA Air Açores* ao Governo Regional dos apoios que este realizou sob a forma de aumentos de capital, em anos anteriores, os quais à luz das regras de concorrência foram considerados auxílios ilegais pelas Autoridades Europeias.

³ O cálculo do impacto das medidas COVID-19 em percentagem do PIBR da região tem por fonte a informação divulgada pelo SREA, [no destaque da 1.ª notificação de 2022 do Procedimento por Défices Excessivos](#) em que dá nota que o impacto na despesa ascendeu em 2020 e 2021 respetivamente a 70,4 M€ e a 112,5 M€, o equivalente em rácio do PIB da região a 1,7% e a 2,5%, respetivamente.

Gráfico 2 – Evolução da situação orçamental e da Dívida da RAA no período 2016-2021 (% PIBR)



Fonte: INE, SREA e BdP. Cálculos do CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região Autónoma em análise; Impacto das medidas COVID-19 correspondem aos apoios de emergência atribuídos com suporte na despesa regional.

A persistência de um elevado défice primário continuou a ser o principal determinante para o agravamento do rácio da dívida da região. Elevando o risco de sustentabilidade das finanças da RAA, o peso da dívida na riqueza gerada pela região agravou-se, atingindo 60,7% (PIBR) em 2021. Nesse ano, o rácio da dívida aumentou 2,9 p.p. do PIBR determinado, uma vez mais, pelo saldo primário, o qual, penalizado pelo já referido impacto das medidas de emergência COVID (2,5%) e de apoio financeiro à *SATA Airlines* (2,7%), se fixou em -8,2% do PIBR (Quadro 1).

O crescimento nominal do produto da região acima do custo implícito da dívida permitiu, contudo, atenuar o agravamento do rácio da dívida da Região. O designado efeito dinâmico teve um contributo de -2,9% do PIBR, acompanhado, em menor dimensão pelo ajustamento défice-dívida (-2,4% do PIBR). O contributo deste último é explicado pelos passivos não incluídos na definição de dívida de Maastricht⁴, como também, em menor escala, pela utilização de depósitos para financiamento de apoios no âmbito da COVID-19.

O custo de financiamento medido pela taxa de juro implícita registou uma redução em 2021. Após uma estabilização em 2020 (1,4%), a taxa de juro implícita decresceu para 0,9% em 2021, refletindo o efeito preço, decorrente das taxas de juro de mercado contratadas para os empréstimos da região. Este efeito preço foi mais do que suficiente para contrariar o aumento do efeito *stock* da dívida.

⁴ Por não relevarem para efeitos de apuramento da Dívida Pública na ótica de Maastricht são abatidos no cálculo do ajustamento défice-dívida. Em 2021, o incremento dos passivos não incluídos na dívida reflete contributos de operações em que existe um registo desfasado entre a contabilização das operações na conta não financeira e na conta financeira, que afetam respetivamente o saldo e dívida das AP. De entre os mais importantes destacam-se: (i) os fundos provenientes da União Europeia (UE), muito em particular verbas recebidas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), mas ainda não aplicados ou utilizados em despesa; (ii) incremento dos outros passivos.

Quadro 1 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAA (em % e p.p. do PIBR)

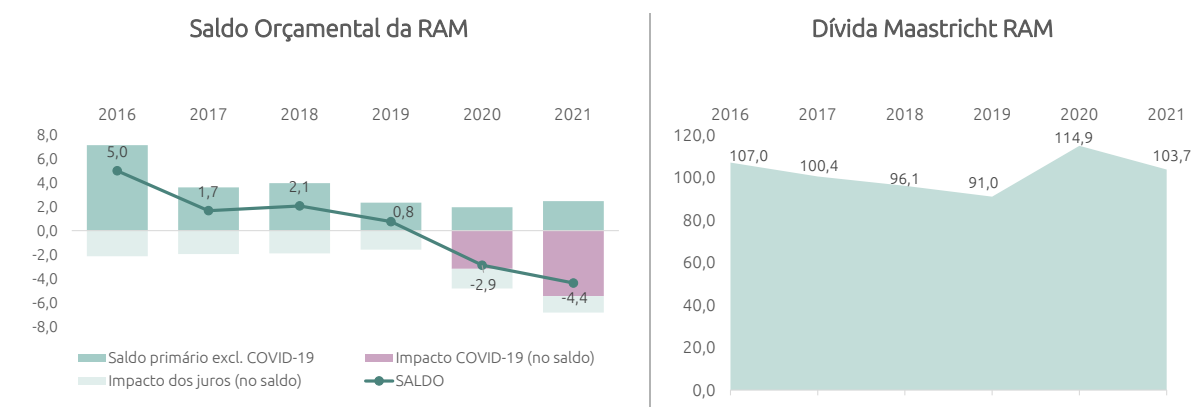
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Pública (% do PIBR)	40,2	41,1	43,4	43,6	57,8	60,7
Varição da dívida (em p.p. do PIBR)	1,3	1,0	2,3	0,2	14,2	2,9
Défice primário	0,8	1,0	2,2	1,1	8,3	8,2
Efeito dinâmico (bola de neve)	-0,6	-0,6	-0,9	-1,4	4,0	-2,9
efeito juros	0,9	0,7	0,8	0,6	0,6	0,5
efeito crescimento	-1,5	-1,3	-1,7	-2,0	3,4	-3,4
Ajust. défice-dívida	1,1	0,6	1,0	0,5	1,8	-2,4
<i>Por memória</i>						
Taxa de juro implícita (em %)	2,4	1,8	1,9	1,4	1,4	0,9

Fonte: INE e BdP. Cálculos CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região em análise.

1.2 Evolução orçamental em contas nacionais da Região Autónoma da Madeira

Na Região Autónoma da Madeira (RAM) a situação de desequilíbrio orçamental agravou-se em 2021 para um défice de 4,4% do PIBR, devido ao impacto mais significativo das medidas de resposta à crise pandémica. As medidas de emergência adotadas para responder aos efeitos da COVID-19 tiveram um impacto de 5,5% do PIBR em 2021, mais 2,3 p.p. do que o verificado em 2020.⁵ O impacto destas medidas explica a deterioração do défice de 2,9% do PIBR em 2020 para 4,4% do PIBR em 2021. Este aumento é justificado inteiramente pelo saldo primário (1,8 p.p. do PIBR), uma vez que os encargos com juros registaram uma redução do seu peso no PIBR de 0,3 p.p.. Sem o impacto destas medidas, o saldo orçamental resultaria num excedente de 1,1% do PIB, acima do alcançado em 2019 (0,8% do PIBR) e superior em 0,8 p.p. ao verificado em 2020, quando ajustado do impacto daquelas medidas para esse ano.

Gráfico 3 – Evolução da situação orçamental e da dívida da RAM no período 2016-2021 (% PIBR)



Fonte: INE, DREM e BdP. Cálculos do CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região, no caso Região Autónoma da Madeira. Impacto das medidas COVID-19 correspondem aos apoios de emergência atribuídos com suporte na despesa regional.

⁵ O impacto das medidas COVID-19 em percentagem do PIBR da região tem por fonte a informação divulgada pela Direção Regional de Estatística da Madeira (DREM), no destaque da 1.ª notificação de 2022 do Procedimento por Défices Excessivos que dá nota de que o impacto na despesa em 2020 e 2021 ascendeu a 142 M€ e a 268 M€, o equivalente em rácio do PIB da região a 3,2% e a 5,5%, respetivamente.

A taxa de juro implícita registou a mais expressiva diminuição desde 2016, refletindo o decréscimo dos custos de financiamento da dívida pública regional. Em 2021, a taxa de juro implícita fixou-se em 1,3%, uma diminuição de 0,3 p.p. face a 2020, que refletiu o efeito preço decorrente das taxas de juro do mercado contratadas para os empréstimos da região. Esta redução do custo da dívida financeira da RAM, que se observa gradualmente desde 2019, tem sido reflexo da evolução do mercado financeiro em Portugal e na Zona Euro, mas também da evolução sustentada das finanças públicas da RAM, cujo reconhecimento tem vindo a ser expresso nas notações de *rating* atribuídas pelas Agências de Rating de referência internacional. A mais recente notação foi [atribuída pela Fitch a 11 de novembro](#), que elevou a classificação do perfil de crédito da região para o grau de investimento, representando a melhor notação financeira obtida desde 2011.

Em 2021, o peso da dívida da RAM no PIB da região retomou a trajetória descendente que se verificava desde 2016. Depois de, em 2020, o peso da dívida da RAM na riqueza gerada pela região se ter elevado para 114,9%, interrompendo a trajetória de redução da dívida verificada nos quatro anos anteriores, em 2021 este indicador registou uma redução para 103,7% do PIBR. Para esta evolução foi determinante o efeito dinâmico favorável (em 9,1 p.p. do PIBR) que, refletindo um crescimento nominal do produto da região acima do custo implícito da dívida, mais do que compensou o efeito desfavorável do défice primário, penalizado pelo montante mais significativo de medidas de mitigação do efeito COVID-19. Os ajustamentos défice-dívida contribuíram também favoravelmente para a redução do rácio da dívida da região (em 5,1 p.p. do PIBR) traduzindo sobretudo a utilização de depósitos resultantes do empréstimo COVID-19 contraído em 2020, destinado ao financiamento de medidas de prevenção, contenção, mitigação e retoma da atividade, adotadas no âmbito da pandemia. A redução do rácio da dívida em 11,2 p.p. do PIBR, em 2021, permitiu recuperar quase metade (47%) do agravamento que este indicador registou no ano de eclosão da crise pandémica.

Quadro 2 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAM (em % do PIBR)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Pública (% do PIBR)	107,0	100,4	96,1	91,0	114,9	103,7
Varição da dívida (em p.p. do PIBR)	-6,0	-6,6	-4,3	-5,1	23,9	-11,2
Défice primário	-7,1	-3,6	-4,0	-2,3	1,2	3,0
Efeito dinâmico (bola de neve)	-2,0	-4,9	-1,3	-1,9	15,5	-9,1
efeito juros	2,1	2,0	1,9	1,6	1,7	1,4
efeito crescimento	-4,1	-6,8	-3,2	-3,5	13,8	-10,5
Ajust. défice-dívida	3,2	1,9	0,9	-0,9	7,2	-5,1
<i>Por memória</i>						
Taxa de juro implícita (em %)	2,0	2,0	2,0	1,7	1,6	1,3

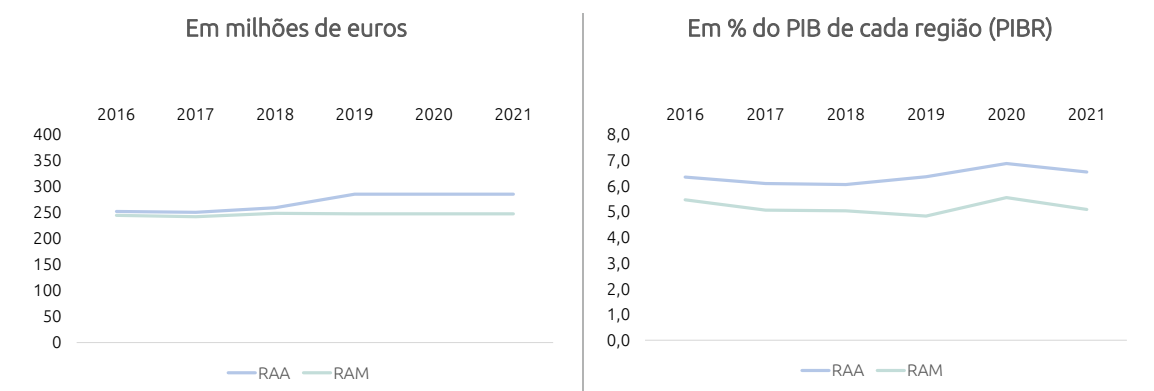
Fonte: INE e BdP. Cálculos CFP. | Nota: PIBR – Produto Interno Bruto da Região em análise.

1.3 O saldo e dívida das Regiões Autónomas e das Administrações Públicas

Os desenvolvimentos orçamentais das duas Regiões Autónomas atrás descritos não acompanharam, em 2021, a melhoria da posição orçamental do sector das AP. Num ano em que ambas as Regiões Autónomas beneficiaram da recuperação da sua economia, em paralelo, com o aumento em valor absoluto de transferências ao abrigo do previsto na LFRA, o desempenho orçamental foi condicionado por um impacto mais significativo das medidas de resposta à crise pandémica, à semelhança do verificado igualmente para o sector das AP. O desequilíbrio orçamental das duas Regiões Autónomas, expresso em percentagem do PIB de Portugal, traduziu-se no agravamento do défice do subsector da Administração Regional de 0,2% em 2020 para 0,3% em 2021 (Quadro 3). No conjunto das AP, considerando as medidas COVID-19, mas excluindo o efeito positivo de *medidas one-off*,⁶ verificou-se uma redução do défice de 1,9 p.p. do PIB, o qual representa uma recuperação em um terço do agravamento que o saldo orçamental observou no ano de eclosão da crise pandémica.

As transferências provenientes da administração central ao abrigo da LFRA registaram um aumento em valor absoluto, apesar do peso das mesmas na riqueza gerada regionalmente se ter reduzido. No conjunto, as transferências ao abrigo da LFRA totalizaram 538,8 M€ em 2021, equivalentes a 5,8% do PIBR conjunto das Regiões Autónomas, quando em 2020 ascendiam a 6,1% do PIBR. Em termos nominais, as transferências recebidas pelas Regiões Autónomas ao abrigo da LFRA traduzem um crescimento de 3,2% face a 2020, com a RAM a beneficiar de um incremento relativo dessas transferências (3,8%) superior ao da RAA (2,7%). Uma evolução que não altera, no entanto, o diferente nível de transferências entre as duas Regiões Autónomas, com maior expressão para a RAA (Gráfico 4). Em percentagem do PIBR, a RAA evidencia um maior peso destas transferências (6,8%) face ao apresentado pela RAM (4,8%), registando ambas uma diminuição respetivamente de 0,2 p.p. e 0,3 p.p. do PIBR face a 2020.

Gráfico 4 – Transferências para a RAA e RAM ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas no período 2016-2021



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 2016 a 2021.

Em 2021 verificou-se uma redução do rácio da dívida em percentagem do PIB No subsector da Administração Regional, o peso da dívida pública regional decresceu 0,1 p.p. do PIB, de 3,7% do PIB em 2020 para 3,6% do PIB em 2021, uma evolução que anula um quinto do agravamento de 0,7 p.p. do PIB que este indicador observou quando eclodiu a crise pandémica. Para esta redução contribuiu a diminuição do rácio da dívida da Região Autónoma da Madeira em 2021 que, retomou a trajetória descendente iniciada em 2016, o que contrasta com o agravamento daquele indicador na Região Autónoma dos Açores, que há mais de uma década, apresenta uma trajetória ascendente. A título comparativo, no conjunto das AP entre 2020 e 2021 o rácio da dívida pública reduziu de 134,9% do PIB para 125,5% do PIB, uma diminuição de 9,4 p.p. do PIB que anulou metade (51%) do agravamento que aquele indicador registou em 2020.

Quadro 3 – Saldo e dívida das Administrações Públicas por subsector em contabilidade nacional
(em % do PIB nacional)

	2019	2020	2021	2019/20	2020/21
Saldo das Adm. Públicas	0,1	-5,8	-2,9	-5,9	2,9
Adm. Central	-1,6	-6,8	-3,8	-5,2	3,0
Adm. Local	0,3	0,1	0,0	-0,2	-0,1
Adm. Regional	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	0,0
Fundos da Seg. Social	1,4	1,1	1,2	-0,3	0,1
Dívida Pública	116,6	134,9	125,5	18,3	-9,4
Adm. Central	119,5	138,8	130,0	19,2	-8,8
Adm. Local	1,6	1,6	1,5	0,0	-0,1
Adm. Regional	3,1	3,7	3,6	0,7	-0,1
Fundos da Seg. Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: INE e BdP (2.^a notificação do procedimento por défices excessivos, setembro de 2022). Cálculos do CFP.

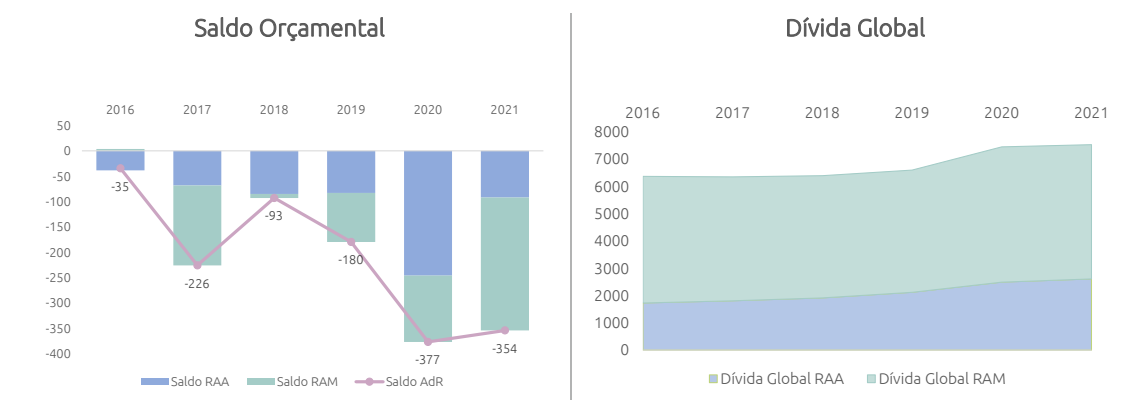
⁶ Em 2021, o impacto líquido no saldo das medidas *one-off* foi positivo em 0,3% do PIB, em resultado sobretudo da devolução da comissão paga antecipadamente ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira, com um impacto de 0,5% do PIB.

2. EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS EM 2021 EM CONTABILIDADE PÚBLICA

A análise que se apresenta neste capítulo tem por referência a informação da execução orçamental e da situação da dívida de cada uma das Regiões Autónomas publicadas anualmente na Conta da Região e no boletim da dívida trimestral elaborado pela Região Autónoma da Madeira. Em complemento a estas fontes, utilizaram-se os elementos informativos, sempre relevantes, divulgados pelo Tribunal de Contas no âmbito dos seus pareceres à Conta de cada uma das Regiões Autónomas. Os resultados analisados seguem a ótica da contabilidade orçamental pública, que obedece ao registo de recebimentos e pagamentos, diferentemente do abordado no capítulo 1 deste relatório, em que, na ótica da contabilidade nacional, o princípio de especialização do exercício (acrécimo) determina o registo das operações no momento de geração do facto económico. No que se refere à situação da dívida utilizou-se a informação constante nos documentos acima referidos.

Em 2021, o subsector da administração regional manteve uma posição orçamental deficitária, penalizada ainda pelos efeitos adversos provocados pela crise pandémica. Este subsector registou uma ligeira redução do seu desequilíbrio orçamental, refletindo o comportamento diferenciado de cada Região na evolução do seu saldo orçamental. O crescimento da dívida global deste subsector abrandou em 2021, em comparação com o forte aumento verificado entre 2019 e 2020.

Gráfico 5 – Evolução orçamental e dívida global da Adm. Regional no período 2016-2021 (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.

2.1 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma dos Açores

Após o forte agravamento do desequilíbrio orçamental em 2020 refletindo o impacto da COVID-19, a RAA registou uma diminuição do seu défice orçamental. O resultado obtido em 2021 fixou-se num saldo deficitário de 92 M€, traduzindo uma melhoria de 154 M€ deste indicador face ao ano anterior, melhor do que previsto no Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 (ORAA/2021), objeto de análise na Caixa 1. Quase metade da redução do défice orçamental, nesse ano, é explicada pelo adiantamento de verbas recebidas ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) que não teve aplicação em despesa (67,1 M€), contribuindo desta forma para a melhoria da posição orçamental em contabilidade orçamental pública. Excluindo aquele montante da receita, o saldo orçamental teria sido negativo em 159,7 M€. Este resultado que se encontra, contudo, ainda penalizado pelo impacto de 130,2 M€ de despesa associada ao combate e mitigação dos efeitos da COVID-19 apontaria, quando expurgado do impacto daquelas medidas, para uma situação de desequilíbrio orçamental inferior à verificada nos sete anos anteriores à crise pandémica.

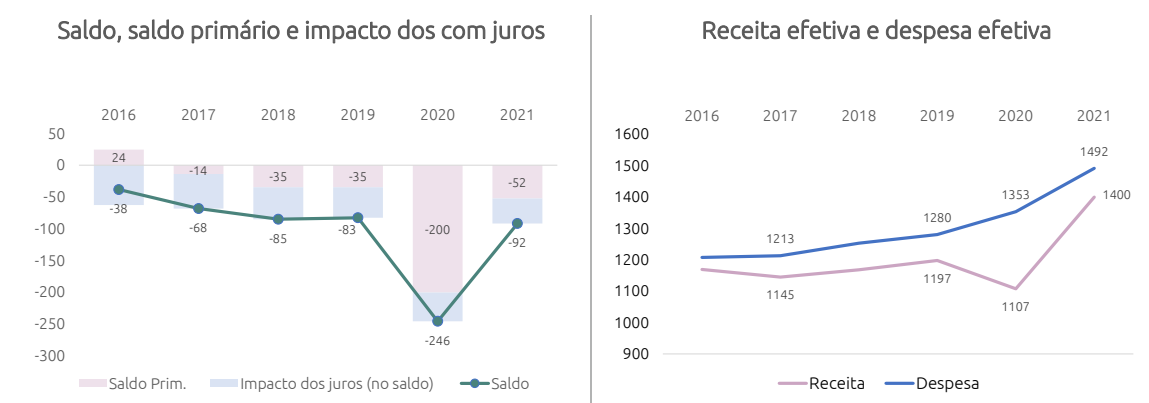
A evolução da receita assentou no forte contributo da receita de capital, a qual foi a principal determinante para a redução do défice orçamental. As transferências provenientes da União Europeia, nas quais se inclui o referido adiantamento de verbas do PRR, justificaram, em grande medida, o acréscimo de 129 M€ da receita de capital (Quadro 10 em anexo). Contudo, a receita de capital ficou, ainda assim, aquém do previsto no ORAA/2021 (ver Caixa 1). Em menor escala, e já no que se refere à receita corrente, destaca-se a receita fiscal que, excedendo em 39 M€ (+5,7%) o previsto no ORAA/2021, contribuiu em menos de um quinto (16%) para o aumento da receita.⁸ Os impostos indiretos explicaram quase 80% do crescimento da receita fiscal, sustentada sobretudo no IVA e nos impostos especiais sobre o consumo, enquanto nos impostos diretos esse aumento se deveu essencialmente ao comportamento do Imposto sobre rendimento de pessoas singulares (IRS) a atingir 193,8 M€ (+6%, ou seja 10,9 M€), mais do que compensando a quebra do Imposto sobre rendimento de pessoas coletivas (IRC).

⁷ A este respeito importa notar que no caso das entidades da Administração Central, [a circular série A n.º 1400/2021](#) emitida pela Direção Geral do Orçamento deu instruções para que a contabilização de Fundos ao abrigo da PRR seguisse o procedimento atribuído aos apoios não reembolsáveis (ponto 69 da circular), ou seja, só se realiza quando existe efetivamente o registo de despesa efetiva PRR mediante a fonte de financiamento criada para o efeito. No caso, em que não exista execução de despesa efetiva, aquela receita de fundos PRR não poderá ser contabilizada como receita efetiva, mas antes como receita extraorçamental. Pretende-se assim através do exposto no ponto 72 da referida circular, assegurar um efeito neutral daqueles apoios à semelhança do que ocorre na ótica da contabilidade nacional, por forma a que transferências provenientes da União Europeia (contabilizadas como receita efetiva), destinada a projetos com aplicação em despesa efetiva não beneficiem ou penalizem o saldo orçamental.

⁸ Fora do âmbito da receita corrente e da receita de capital, mas a relevar igualmente para o total da receita efetiva em 2021 assinala-se o montante de 77 M€ contabilizado em Reposições Não abatidas nos Pagamentos. A expressão deste valor reflete sobretudo a devolução pela Sata Air Açores, S.A ao Governo Regional do montante de 72,6 M€, que resultou de apoios financeiros realizado por aquele Governo para reforço do capital social daquela entidade, os quais à luz das regras de concorrência foram considerados pelas Autoridade Europeias auxílios ilegais. Na ótica da contabilidade nacional, como já referido anteriormente, esta operação beneficiou da receita e o saldo da RAA no ano de 2020.

Apesar do crescimento da receita fiscal, o seu peso no conjunto da receita da RAA diminuiu para 51,2% em 2021. O peso da receita de impostos foi inferior em 9,2 p.p. ao verificado em 2020 (60,3%). Esta quebra foi compensada sobretudo pela receita de capital cujo peso se elevou de 13,8 para 20,1%, em resultado do maior montante de transferências recebido da União Europeia (Quadro 12 em anexo).

Gráfico 6 – Evolução da situação orçamental da RAA no período 2016-2021 (M€)



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

Em 2021, as transferências ao abrigo da LFRA dirigidas à RAA registaram um crescimento de 2,7%, não obstante o seu peso na receita ter diminuído.

Aproximadamente dois terços destas transferências (65%) respeitam à componente de solidariedade definida no artigo 48.º da LFRA, inteiramente contabilizada como transferência corrente.⁹ Em 2021, esta transferência totalizou 194,7 M€, um crescimento de 2,7% face a 2020. O remanescente (35%), correspondente a transferências de capital no montante de 107 M€, diz respeito ao Fundo de Coesão (artigo 49.º da LFRA). Estas transferências de capital tiveram um aumento de 2,7% face a 2020. Apesar deste crescimento, o elevado aumento das transferências do exterior já referido muito contribuiu para que o peso das transferências ao abrigo da LFRA no total da receita da RAA se reduzisse de 26,5% em 2020 para 21,6% em 2021. Esta diminuição interrompeu quatro anos consecutivos de crescimento do peso destas transferências no conjunto da receita desta Região Autónoma (Quadro 12 em anexo).

⁹ A este respeito, o parecer do Tribunal de Contas uma vez mais fez notar que “as verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade continuaram, em 2021, a ser registadas integralmente em receitas correntes, quando, pela sua finalidade, deveriam ser registadas, pelo menos em parte, em receitas de capital.” O não cumprimento desta contabilização conforme notado pelo Tribunal de Contas afeta o resultado do desempenho orçamental, nomeadamente no cálculo do saldo corrente e consequentemente no cálculo da regra do equilíbrio orçamental, nos termos do disposto no n.º 2 e 3 do artigo 16.º da LFRA, bem como dos limites legais da dívida regional, quer da dívida flutuante quer da dívida fundada, que têm como referência a receita corrente cobrada, conforme previsto no n.º 1 dos artigos 39.º e 40.º daquele diploma.

Observando agora o comportamento da despesa, verifica-se que a despesa primária quase duplicou o seu crescimento face ao ano anterior, refletindo sobretudo os encargos acrescidos com a pandemia COVID-19.¹⁰ Para este maior crescimento contribuiu em mais de dois terços (70%) a despesa corrente primária, induzida pela despesa referente a transferências correntes, a aquisição de bens e serviços e subsídios, todas relacionadas com as medidas de emergência para apoio a famílias e empresas, destacando-se no caso dos subsídios o pagamento das compensações COVID-19 ao grupo SATA (Quadro 10 em anexo). Com menor contributo no crescimento da despesa refere-se a despesa de capital, cujos maiores encargos se prenderam com as transferências para empresas públicas regionais não pertencentes ao perímetro orçamental, em particular para o Grupo SATA e Portos dos Açores, a que acrescem igualmente as transferências com a recuperação dos estragos provocados pelo furacão Lorenzo.

Apesar do aumento do peso da despesa de capital no conjunto da despesa da RAA, o investimento tem apresentado uma cada vez menor expressão. Desde 2017 que o peso da aquisição de bens de capital observa uma consecutiva diminuição. Nesse ano, o peso desta despesa atingiu 6,6%. Quatro anos depois, em 2021, esse peso não ia além de 4% do total da despesa regional. Em contraste, a despesa com transferências de capital, destinada em grande medida ao apoio financeiro de empresas do Sector Empresarial Regional, elevou o seu peso de 10,7% para 15,3% no mesmo período. Esta evolução, já revelava entre 2017 e 2019 um incremento do peso da despesa com transferências de capital de 1,2 p.p. contrariamente à redução de 0,6 p.p. que se observava na aquisição de bens de investimento. A sucessiva quebra do peso do investimento na estrutura da despesa da RAA, associada a uma execução orçamental, em 2021, aquém do previsto no ORAA/2021 (Caixa 1), compromete a resposta, entre outros, aos investimentos na saúde e na habitação, e ao desafio atual imposto pelas alterações climáticas. Preocupações acrescidas num território insular exposto à ocorrência de fenómenos extremos.

A execução do PRR, no seu primeiro ano de implementação, representou 6% do aumento nominal da despesa da RAA. Em 2021, a execução da despesa do PRR ascendeu a 8,3 M€, tendo a aplicação destes fundos assumido maior expressão nas áreas das obras públicas e comunicações (26,4%) e da solidariedade e segurança social (23,3%).

Os encargos com juros prosseguiram a tendência decrescente iniciada em 2016, refletindo as condições favoráveis do mercado. Tendo contribuído em cerca de um vigésimo (4%) para a diminuição do défice orçamental em 2021, os encargos com juros continuaram a ser um elemento importante na contenção da despesa da região. O facto de, a partir de 2019, a grande maioria das operações de financiamento ter sido estabelecida a taxa fixa possibilitou que, no final de 2021, 70% da dívida direta da

¹⁰ Apesar da CRAA 2021 quantificar as verbas despendidas na resposta à crise pandémica, não é completa a totalidade das despesas realizadas por classificação económica, noutros sectores que não o governo regional. A ausência desta informação impossibilita uma análise de evolução da estrutura da despesa regional nos anos de 2020 e 2021, quando expurgada do impacto daquelas medidas de emergência.

região estivesse contratada naquela modalidade de taxa, garantindo taxas de juro historicamente baixas e conferindo uma maior estabilidade nos encargos da dívida.

A dívida global da RAA voltou a registar em 2021 um agravamento, motivado essencialmente pelo financiamento de medidas de resposta à crise pandémica.

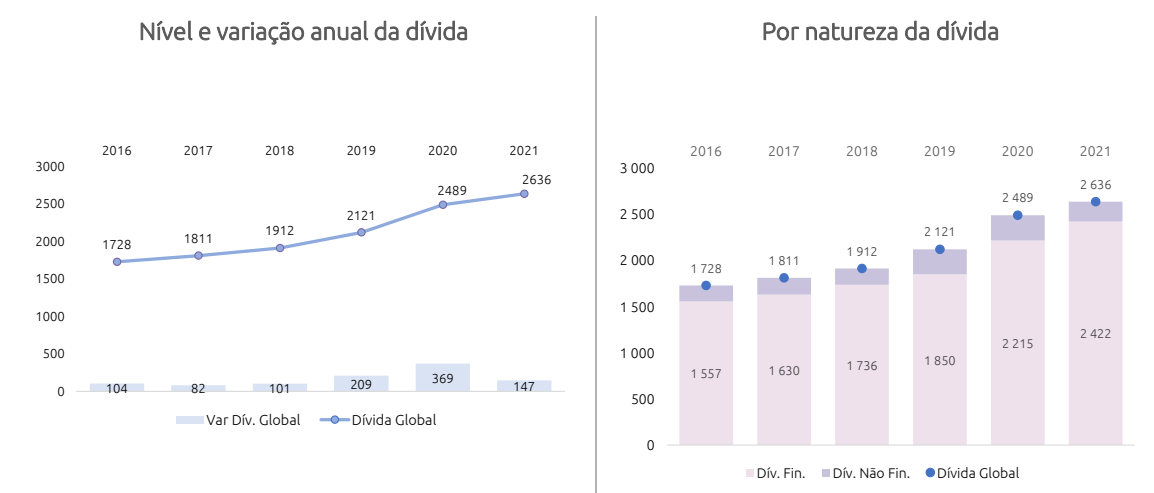
Elevando o risco de sustentabilidade das suas finanças regionais, o aumento da dívida global da RAA em 147 M€ colocou o valor deste indicador em 2636 M€, equivalente a 59,6% do produto gerado na região.^{11,12} Este aumento, que corresponde a cerca de 40% do verificado em 2020, foi na sua quase totalidade justificado pela necessidade de financiamento de medidas excecionais de apoio às famílias e empresas para mitigação dos efeitos da pandemia. Em resultado destes desenvolvimentos, a estrutura da dívida em 2021 continuou a evidenciar um acréscimo do peso da dívida financeira em detrimento da dívida não financeira. Nesse ano, o peso da dívida financeira representava 91,9% do total da dívida global, mais 2,9 p.p. do que o verificado em 2020, ao contrário da dívida não financeira que reduziu o seu peso de 11% em 2020 para 8,1% em 2021, refletindo a redução dos prazos médios de pagamento (PMP).¹³

¹¹ Considerando o valor da dívida global de 2608,2 M€ publicado na conta da Região Autónoma dos Açores do ano de 2021, inferior em 28,1 M€ ao apurado no parecer do Tribunal de Contas para 2021 verificar-se-ia um incremento daquela dívida em 119 M€, o qual corresponde a cerca de um terço do registado em 2020.

¹² Em rácio do produto da RAA, a dívida global é ligeiramente inferior àquela que se obtém segundo a definição da dívida Maastricht (60,7% do PIBR). Esta diferença de 0,6 p.p. do PIBR prende-se com o facto deste último indicador contabilizar como passivo efetivo, algumas responsabilidades contingentes que à luz do definido no Manual do SEC 2010 sobre o Défice e a Dívida das Administrações Públicas foram registadas como transferência de capital, portanto despesa com impacto no défice e consequentemente na dívida. Neste âmbito, incluem-se, as garantias concedidas pelo Governo Regional dos Açores à SATA Air Açores, nos anos de 2020 e 2021, equivalentes a 3,2% e 2,7% do PIBR.

¹³ A este respeito, o parecer do Tribunal de Contas à informação prestada na Conta da RAA de 2021 sobre a dívida total do sector público administrativo regional tem se mostrado, uma vez mais, incompleta. Com efeito, a RAA limita-se a considerar dívida não financeira apenas a dívida comercial já vencida, “omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível, as quais, de acordo com a definição que decorre do artigo 40.º, n.º 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, integram a dívida não financeira.”

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



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

Depois de três anos consecutivos de agravamento, o prazo médio de pagamentos registou uma redução. A regularização de pagamentos em atraso, ao abrigo do previsto no artigo 24.º do ORAA/21, contribuiu em parte para a diminuição da dívida não financeira. Em 2021, a autorização prevista naquele diploma para que o Governo Regional pudesse contrair empréstimos justificou cerca de 40% da redução de 60 M€ registada na dívida não financeira, infletindo o agravamento que este indicador registava desde 2015. Em resultado destes desenvolvimentos, o PMP reduziu-se em quase um mês (26 dias) passando de 156 dias em 2020 para 130 dias em 2021.

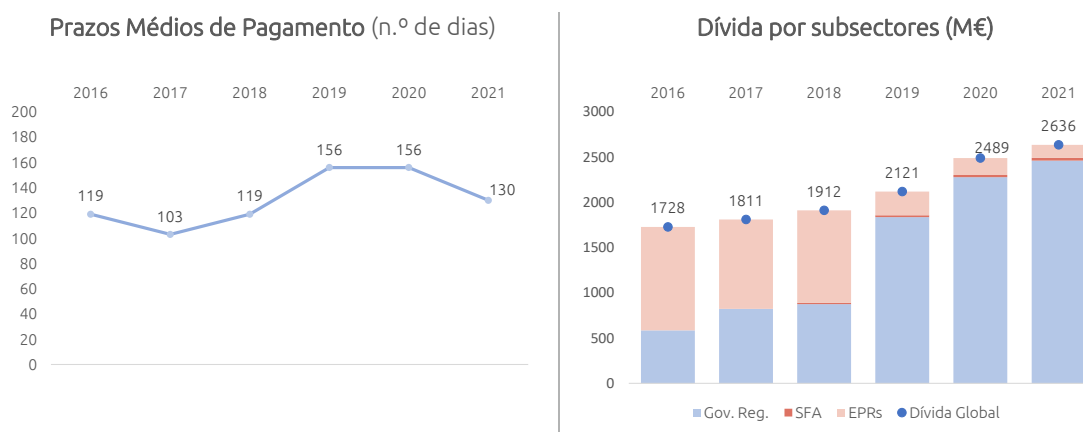
O peso do Governo Regional no conjunto da dívida global da região acentuou-se em 2021. Desde 2018 que o peso do Governo Regional na dívida global da RAA se tem elevado em resultado da assunção por este de dívidas de entidades do Sector Público Empresarial Regional (SPER). Depois de em 2019 ter assumido a dívida da Saudaçor, S.A., uma operação que fez quase duplicar o peso do Governo Regional na dívida global (de 45,8% em 2018 para 86,6%) em 2019, esse peso elevou-se, novamente, nos últimos dois anos atingindo 93,4%, em 2021. Para esta evolução contribuíram os empréstimos obtidos para financiar as medidas de resposta à COVID-19 e a regularização de pagamentos em atraso, já referidas.¹⁴ Nesse mesmo ano, respeitando o plano de reestruturação do SPER, a RAA deu início ao processo de liquidação da SINAGA, S.A.¹⁵, tendo para o efeito procedido à assunção de toda a dívida anteriormente titulada por esta empresa (19,2 M€). A redução das responsabilidades de Empresas públicas

¹⁴ Nos termos do disposto no artigo 24.º do ORAA 2021, ficou o Governo Regional autorizado a contrair empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante de 485 M€. Esta autorização foi materializada através de um empréstimo obrigacionista no montante de 435 M€, dos quais 240 M€ respeitaram a operações de refinanciamento; 110,7 M€ no financiamento de diversas medidas para fazer face aos efeitos provocados pela crise pandémica; 60 milhões de euros na execução de projetos comparticipados por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e os restantes 24,3 milhões de euros na regularização de pagamentos em atraso.

¹⁵ Nos termos da alínea b) do artigo 24.º do ORAA 2021 e do Despacho n.º 1572/2021, de 23 de julho.

regionais perante terceiros continua a contribuir para a crescente centralização da dívida diretamente no Governo Regional.

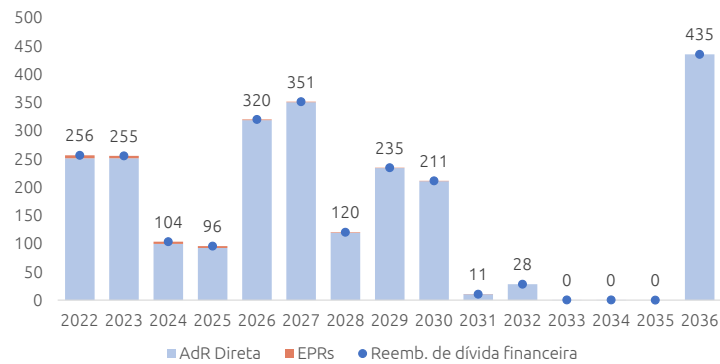
Gráfico 8 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAA no período 2011-2020



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

O agravamento do endividamento financeiro da RAA acentuou a exposição aos riscos de refinanciamento da dívida. Ainda que mais de dois terços do *stock* da dívida beneficie da indexação a taxas de juro fixas, contribuindo para mitigar o risco associado aos custos financeiros, a concentração excessiva de amortizações num determinado período eleva o risco de refinanciamento em períodos de maior volatilidade. Esta situação é notada no recente [parecer do Tribunal de Contas à Conta da RAA 2021](#) que alerta para o facto de que “*Elevadas necessidades de financiamento em tão curto espaço de tempo acentuam os riscos de refinanciamento e dos custos da dívida, que até agora beneficiaram de condições excepcionalmente favoráveis proporcionadas pela política de estímulos monetários prosseguida pelo BCE desde a crise financeira internacional de 2008* (...)”. Considerando a dívida da administração direta, que corresponde à quase totalidade da dívida financeira da RAA, verifica-se que, até 2026, cerca de 1013 M€, representando 41,8% do total da dívida terão de ser renovados. Este refinanciamento, quando comparado com o total de amortizações realizado durante o período de 2017 a 2021 exigirá um esforço superior em 153 M€. Este esforço mais que duplica até 2027, quando mais de metade (56%) do total da dívida financeira tiver de ser refinanciada. Nesse período, praticamente metade (49%) dos reembolsos estarão concentrados nos anos de 2026 e 2027.

Gráfico 9 – Reembolsos futuros da dívida financeira da RAA (em M€)



Fonte: Relatório sobre o parecer à Conta da Região Autónoma dos Açores 2021 realizado pelo Tribunal de Contas. | Cálculos do CFP.

Caixa 1 – Comparação da execução orçamental com o previsto na Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 (ORAA/2021)

A apresentação do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 pelo XIII Governo Regional e aprovado pela Assembleia Legislativa dos Açores tinha subjacente um nível de despesa efetiva estabelecido para o conjunto da sua Administração Regional de 1726 M€, superior em 265 M€ ao previsto para a receita efetiva. O saldo implícito naquele documento de programação orçamental era deficitário em 265 M€ refletindo as medidas de resposta à crise pandémica a adotar pelo governo da região.

Quadro 4 – Desvio de execução face ao previsto no ORAA/2021 (em M€)

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	2021			Desvio	
	ORAA	Execução	Tx. Exec. (%)	Valor	%
Receita efetiva	1 461	1 400	95,8	-61	-4,2
Receita corrente	1 035	1 041	100,6	6	0,6
Receita fiscal	677	716	105,7	39	5,7
Impostos diretos	231	236	102,4	6	2,4
Impostos indiretos	447	480	107,4	33	7,4
Taxas, multas e outras penalidades	23	24	104,6	1	4,6
Rendimentos da propriedade	4	6	171,9	3	71,9
Transferências correntes	305	272	89,0	-33	-11,0
Venda de bens e serviços correntes	20	21	101,3	0	1,3
Outras receitas correntes	6	3	56,0	-3	-44,0
Receita de capital	349	281	80,6	-68	-19,4
Venda de bens de investimento	1	1	60,9	0	-39,1
Transferências de capital	348	280	80,7	-67	-19,3
Outras receitas de capital	0	0	75,8	0	-24,2
Reposições não abat. nos pagamentos	77	77	100,0	0	0,0
Despesa efetiva	1 726	1 492	86,4	-234	-13,6
Despesa primária	1 686	1 452	86,1	-234	-13,9
Despesa corrente primária	1 304	1 164	89,3	-140	-10,7
Despesas com o pessoal	600	586	97,6	-14	-2,4
Aquisição de bens e serviços	418	356	85,0	-63	-15,0
Transferências correntes	200	153	76,4	-47	-23,6
Subsídios	69	54	78,4	-15	-21,6
Outras despesas correntes	17	16	94,2	-1	-5,8
Despesa de capital	382	288	75,4	-94	-24,6
Aquisição de bens de capital	92	59	64,5	-33	-35,5
Transferências de capital	289	228	79,0	-61	-21,0
Outras despesas de capital	1	0	11,5	-1	-88,5
Saldo primário	-225	-52	:	173	:
Juros e outros encargos	40	39	98,6	-1	-1,4
Saldo global	-265	-92	:	173,2	:

Fonte: Conta da Região da RAA para 2021. Cálculos do CFP.

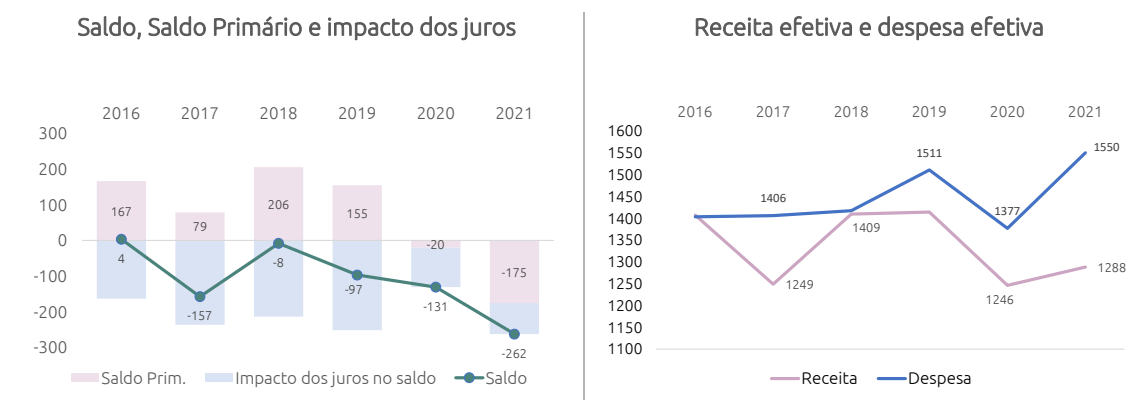
O exercício orçamental de 2021 da RAA resultou num saldo melhor do que o antecipado no ORAA/2021. O desvio orçamental apurado naquele indicador - o saldo global - traduziu-se num défice inferior em quase dois terços ao previsto pelo Governo Regional, que se concretizou num défice obtido de 92 M€ face aos 265 M€ que o ORAA/2021 perspetivava. A despesa efetiva justificou integralmente esse desvio ao apresentar uma execução inferior em 234 M€ ao previsto. A despesa corrente primária foi responsável por 60% desse desvio, devido sobretudo a uma execução da despesa com aquisição de bens e serviços, e com transferências correntes inferiores ao previsto. Os restantes 40% de desvio foram explicados pela despesa de capital, dos quais dois terços foram determinados pela despesa com transferências de capital igualmente inferior ao esperado.

A execução da receita efetiva ficou aquém do previsto, no montante de 61 M€. A receita de transferências de capital e de transferências correntes provenientes de fora da administração regional mais do que explicam este desvio com uma execução de 101 M€ abaixo do que o Governo Regional esperava, compensado em parte pela execução da receita fiscal, sobretudo por impostos indiretos, cujo desempenho superou em 39 M€ o previsto no ORAA/2021.

2.2 Os desenvolvimentos orçamentais e da dívida da Região Autónoma da Madeira

Em 2021, a intensificação das medidas de emergência para mitigação dos efeitos da COVID-19 implicou um agravamento do défice orçamental da RAM duas vezes superior ao verificado em 2020. Esta deterioração da posição orçamental resultou num défice de 262 M€, superior em 132 M€ ao verificado em 2020, ainda assim inferior ao previsto no Orçamento da Região Autónoma da Madeira (ORAM/2021), conforme analisado na Caixa 2. A despesa contribuiu para este agravamento com um crescimento quatro vezes superior ao da receita. O impacto na despesa das medidas de resposta à COVID-19, segundo o divulgado na Conta da RAM, ascendeu a 258,6 M€ em 2021, um acréscimo de 116,4 M€ face ao ano anterior, justificando mais de quatro quintos do agravamento do défice orçamental nesse ano. Excluindo o impacto destas medidas de emergência, o défice situar-se-ia em 3,5 M€, inferior ao alcançado em 2019 (97 M€) e próximo do equilíbrio orçamental como o observado em 2018 (défice de 8 M€).

Gráfico 10 – Evolução da situação orçamental da RAM no período 2016-2021 (M€)



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

A despesa primária registou em 2021 o crescimento mais elevado dos últimos sete anos (15,6%), depois de no ano anterior se ter verificado uma quase estabilização. A despesa corrente primária contribuiu em quase dois terços para o incremento da despesa primária, refletindo o reforço das medidas de apoio na resposta à COVID-19 e tendo em vista a retoma progressiva da atividade. Nesse âmbito, destaca-se a despesa com aquisição de bens e serviços, sobretudo ao nível das medidas de emergência adotadas na área da saúde e as despesas com transferências e subsídios a traduzirem essencialmente os apoios aos vários sectores da economia regional afetados pela pandemia. No domínio da despesa com pessoal, o seu crescimento (6,5%) traduz sobretudo os efeitos do descongelamento das carreiras e progressões, do acréscimo remuneratório de 0,3%, como também da admissão de novos funcionários (Quadro 11 em anexo). O restante contributo deveu-se à despesa de capital que, após ter sofrido em 2020 uma contração de 20,2% por via de uma redução da despesa com investimento e transferências de capital, registou em 2021 um forte crescimento destas duas componentes. Em termos de estrutura, a despesa primária (sem juros) regional reforçou o seu peso em 11 p.p. comparativamente a 2019. A despesa corrente primária foi responsável por esse incremento em 9,2 p.p., dos quais quase metade se deveram à despesa com pessoal (4,4 p.p.).

A diminuição dos encargos com juros continuou a contribuir para conter a evolução da despesa da administração regional. Em 2021, os encargos com juros totalizaram 87 M€ traduzindo uma redução de 24 M€ face a 2020. A suspensão de pagamento dos juros à República Portuguesa prevista no artigo 77.º-B da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, em paralelo com a redução histórica das taxas de juro indexantes à dívida em carteira têm justificado a diminuição dos encargos com juros. A estratégia de gestão da dívida seguida pelo Governo Regional tem contribuído, igualmente, para o decréscimo daqueles encargos, a qual se tem traduzido na gradual substituição dos financiamentos em carteira por outros com taxa de juro fixa inferior.

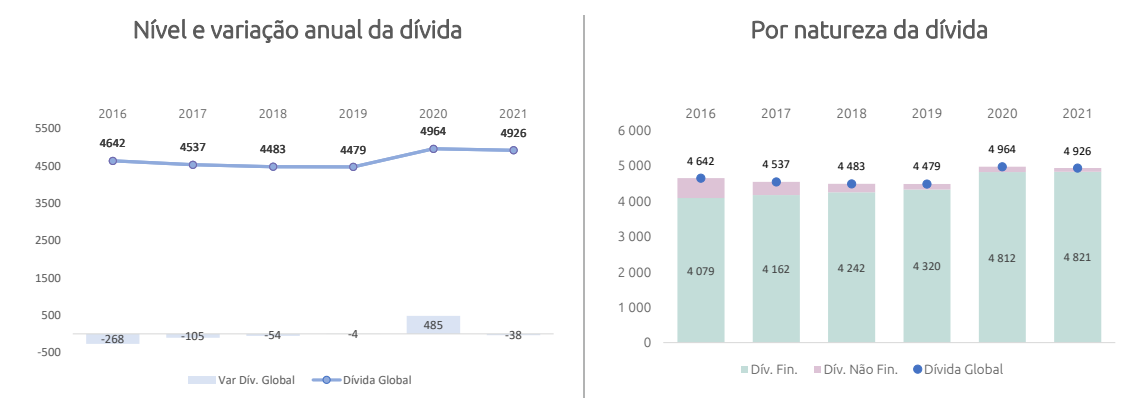
Contrariamente ao verificado em 2020, a receita apresentou em 2021 uma evolução positiva, apesar do ritmo de crescimento ter sido um quarto do da despesa. Em 2021, a taxa de variação anual da receita foi de 3,4% devendo-se essencialmente ao contributo da receita de capital cuja evolução é explicada por um maior montante de verbas recebidas do exterior (Quadro 11 em anexo). A receita fiscal deu um contributo menor, sustentado pela receita proveniente dos impostos indiretos. A tributação indireta registou um crescimento de 6,8%, em resultado da recuperação económica, contrariamente aos impostos diretos em que se observou uma quebra de 5,3%. Este desempenho da tributação direta reflete a redução real efetiva das taxas de imposto, quer do IRS, quer do IRC como também da Derrama Regional, no quadro de desagravamento fiscal que a LFRA permite, utilizada pelo Governo Regional para apoiar as famílias e impulsionar a economia regional. Em termos de estrutura, o peso da receita fiscal representava 67,9% do total da receita desta região menos 0,6 p.p. do que em 2020 (Quadro 13 em anexo).

As transferências ao abrigo da LFRA dirigidas à RAM registaram um crescimento de 3,8%, elevando para 237 M€ o valor recebido em 2021. Este incremento permitiu reforçar o peso das transferências ao abrigo da LFRA na receita efetiva da RAM pelo segundo ano consecutivo. Em 2021, aproximadamente 80% destas verbas foram provenientes da componente de solidariedade com um montante de 185,8 M€, correspondendo o restante ao fundo de coesão com 51,2 M€. Ambas as componentes registaram um crescimento face a 2021, tendo a parcela respeitante ao fundo de coesão apresentado o maior incremento em termos absolutos (5,5 M€, ou seja 12%), enquanto na parcela relativa à componente de solidariedade o aumento foi de 3,2 M€, ou seja 1,7%. O peso das transferências ao abrigo da LFRA no total da receita da RAM elevou-se para 18,4%, mais 0,1 p.p. do que em 2020 e mais 0,9 p.p. do que em 2019, depois de em 2017 o peso destas transferências no conjunto da receita regional ter representado 19,4%, o valor mais elevado desde 2011 (Quadro 13 em anexo).

No primeiro ano de implementação, a execução do PRR na RAM correspondeu a menos de 1% do total das subvenções previstas para realização deste plano. Com um montante global de 561 M€ a receber de subvenções até 2026, a despesa consolidada do PRR em 2021 totalizou 4 M€. Os serviços do subsector do Governo Regional executaram 3,7 M€, realizados quase integralmente pela Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia (93,7%). Os restantes 0,3 M€ foram executados pela Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil. Os investimentos realizados inseriram-se no âmbito da Escola Digital com uma despesa de 3,1 M€, no Redimensionamento de Rede (0,6 M€) e no incremento da Utilização das Plataformas Digitais na Saúde com uma despesa de 0,3 M€.

A dívida global da RAM reduziu-se em 2021, retomando a trajetória de decréscimo que este indicador apresentava desde 2016. Depois da evolução ascendente que este indicador observou em 2020, motivada pela cobertura de necessidades excepcionais de financiamento decorrentes, direta ou indiretamente, da crise pandémica, no final de 2021 a dívida global da RAM registou uma redução de 38 M€ para 4926 M€. A dívida não financeira determinou esta evolução (-46 M€) contribuindo para a redução de responsabilidades junto de fornecedores e outros credores. Não obstante a quase estabilização da dívida financeira (aumento de 8 M€), a RAM procedeu em 2021 à contração de um empréstimo obrigacionista, por um prazo de 10 anos¹⁶, no montante de 295,0 milhões de euros. Este empréstimo destinou-se ao refinanciamento da dívida, concretamente à amortização de empréstimos da Região (256 M€) e das empresas públicas (39 M€) integradas no perímetro orçamental da Administração Pública Regional. Sem efeito na dívida global foram contratados adicionalmente apoios de tesouraria à RAM que não foram objeto de utilização.¹⁷

Gráfico 11 – Evolução da Dívida Global da RAM no período 2016-2021 (M€)



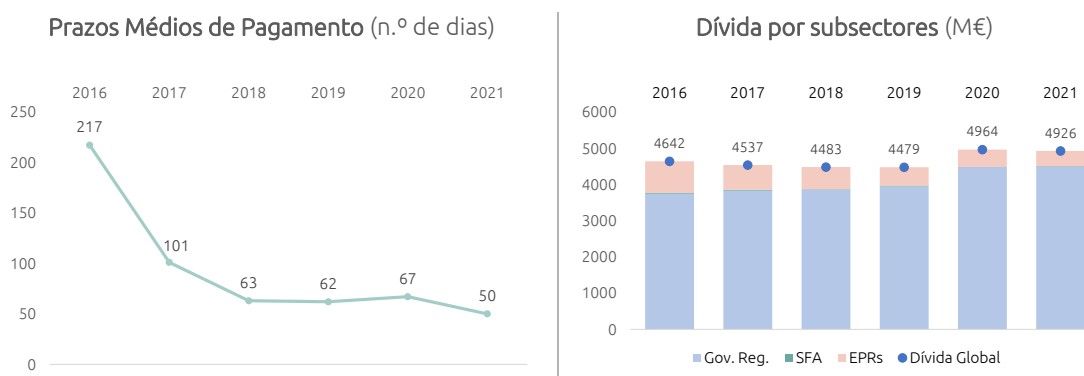
Fonte: Contas da Região Autónoma da Madeira e Relatórios sobre os pareceres anuais às Contas das Regiões Autónomas realizado pelo Tribunal de Contas. | Cálculos do CFP.

A evolução decrescente da dívida não financeira continuou a sustentar a redução dos prazos médios de pagamento. Em 2021, este indicador registou uma redução de 17 dias para se fixar nos 50 dias, o valor mais baixo atingido pela RAM desde que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso passou a ser aplicada por esta Região Autónoma.

¹⁶ Este empréstimo obrigacionista beneficiou da garantia do Estado, nos termos do Despacho n.º 6521-A/2021 de 30 de junho de 2021, do Ministro de Estado e das Finanças, sendo reembolsável pela totalidade no final do prazo, em 14 de julho de 2031. Esta garantia elevou para 2,9 mil M€ o valor contratual de dívida financeira da região assegurada com garantia do Estado, cujo valor em dívida a 31/12/2021 correspondia a 2,4 mil M€.

¹⁷ Nos termos da Resolução n.º 996/2019, do Conselho do Governo Regional de 12 de dezembro foram contratados, na modalidade de crédito em conta corrente, plafonds de crédito no montante global de 70 M€ destinados a suprir eventuais necessidades pontuais de tesouraria durante o ano de 2021 que não vieram a ser utilizados, em virtude da gestão de tesouraria e liquidez realizada pelo Governo Regional.

Gráfico 12 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAM no período 2016-2021



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

O Governo Regional da Madeira continuou, em 2021, a elevar o seu peso na dívida, concentrando a quase totalidade da dívida global da RAM. O peso do governo regional na dívida elevou-se de 90,3% em 2020 para 91,5% em 2021, um aumento de 1,2 p.p. que absorveu na quase totalidade a diminuição do peso da dívida das Entidades Públicas Reclassificadas, que nesse período se reduziu de 9,6% para 8,4%. Os empréstimos contraídos junto de várias instituições de crédito para amortização de dívida financeira e pagamento de dívida não financeira, incluindo a de entidades do Sector Empresarial da RAM (SERAM) contribuíram para o maior peso da dívida do governo regional. Esta estratégia, já assumida em anos anteriores, permitiu reduzir as responsabilidades daquelas entidades perante terceiros, contribuindo assim para a crescente centralização da dívida diretamente no Governo Regional.

Caixa 2 – Comparação da Execução Orçamental com o previsto no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2021 (ORAM/2021)

O Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2021, apresentado pelo XIII Governo Regional e aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 18/2020/M, de 31 de dezembro, tinha subjacente para o conjunto da sua Administração Regional um défice de 409 M€, resultante de um total de despesa efetiva autorizada de 1922 M€ e de uma previsão de receita efetiva de 1513 M€. A magnitude do desequilíbrio orçamental previsto refletia a intensificação das medidas de resposta à crise pandémica a adotar pelo Governo da Região.

Quadro 5 – Desvio de execução face ao previsto no ORAM/2021 (em M€)

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	2021			Desvio	
	ORAM	Execução	Tx. Exec. (%)	Valor	%
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)=(2)-(1)	(5)=(4)/(1)
Receita efetiva	1 513	1 288	85,1	-225	-14,9
Receita corrente	1 311	1 155	88,1	-156	-11,9
Receita fiscal	829	874	105,4	45	5,4
Impostos diretos	271	289	106,7	18	6,7
Impostos indiretos	559	586	104,8	27	4,8
Transferências correntes	238	211	88,9	-26	-11,1
Outras receitas correntes	244	66	27,0	-178	-73,0
Receita de capital	202	133	65,8	-69	-34,2
Despesa efetiva	1 922	1 550	80,7	-372	-19,3
Despesa primária	1 826	1 463	80,1	-362	-19,9
Despesa corrente primária	1 425	1 242	87,1	-183	-12,9
Despesas com o pessoal	668	673	100,8	5	0,8
Aq. bens e serv. + outra desp. Corr.	475	385	81,1	-90	-18,9
Transferências correntes	238	144	60,4	-94	-39,6
Subsídios	45	40	89,5	-5	-10,5
Despesa de capital	400	221	55,3	-179	-44,7
Aquisição de bens de capital	267	139	52,2	-128	-47,8
Transferências de capital	132	82	62,4	-50	-37,6
Outras despesas de capital	2	0	0,0	-2	-100,0
Saldo primário	-313	-175	:	138	:
Juros e outros encargos	96	87	90,5	-9	-9,5
Saldo global	-409	-262	:	147	:

Fonte: Conta da Região da RAM para 2021. Cálculos do CFP.

O exercício orçamental de 2021 da RAM evidenciou um resultado para o saldo menos desfavorável do que o antecipado naquele documento de programação orçamental. O défice orçamental em 2021 ascendeu a 262 M€, inferior em 147 M€ ao previsto no ORAM/2021.

O desvio orçamental apurado é explicado pela despesa efetiva cuja execução orçamental foi inferior em 372 M€ ao previsto. A despesa corrente primária e a despesa de capital contribuíram em dimensões semelhantes para este desvio com uma execução aquém do previsto respetivamente, em 183 M€ e 179 M€. As rubricas que concentram os maiores desvios em cada um daqueles subagrupamentos verificaram-se ao nível da despesa corrente, concretamente transferências correntes, enquanto na despesa de capital foi a aquisição de bens de capital.

A receita efetiva registou uma execução abaixo do previsto pelo Governo Regional em 225 M€. A receita não fiscal mais do que justifica este desvio (-270 M€) devido sobretudo à “outra receita corrente” e à receita de capital que apresentaram um nível de execução inferior ao previsto respetivamente em 178 M€ e 69 M€. Em contraste, a execução da receita proveniente de impostos excedeu em 45 M€ o previsto no ORAM/2021, com os impostos indiretos a justificar o maior contributo (27 M€).

2.3 Suspensão das regras orçamentais estabelecidas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA)

As regras relativas ao equilíbrio orçamental (artigo 16.º) e ao limite à dívida regional (artigo 40.º) previstas na LFRA estão suspensas. Na sequência dos efeitos adversos desencadeados pela crise pandémica da COVID -19, [a 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 estabeleceu, nos termos do artigo 77.º daquele diploma, a suspensão da aplicação às Regiões Autónomas do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, designada de LFRA. A suspensão da aplicação destas regras foi renovada em 2021 em resultado do [artigo 82.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro \(Orçamento do Estado de 2021\)](#). Para os anos anteriores à crise pandémica, o CFP procedeu a um exercício de aferição das referidas regras orçamentais desde 2014, primeiro ano de aplicação da Lei Orgânica n.º 2/2013 (LFRA) até 2019, o qual foi objeto de publicação no seu [Relatório n.º 1/2022, "Evolução das finanças das Regiões Autónomas no período 2011 a 2020"](#).

No atual contexto de revisão das regras de disciplina orçamental a nível europeu, importaria também repensar o quadro interno de regras orçamentais aplicáveis aos vários subsectores das administrações públicas, e de entre eles também às Regiões Autónomas. O momento em que a nível europeu se relança a discussão sobre a reforma e simplificação do quadro de aplicação das regras orçamentais parece ser oportuno para que, a nível do direito interno nacional, se discuta e concretize uma revisão das regras para os diferentes subsectores das administrações públicas. Esse processo de revisão deverá passar por uma reformulação das regras nacionais para o conjunto das Administrações Públicas e para cada um dos subsectores das AP em função das especificidades nacionais e das exigências de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas portuguesas, mas que simultaneamente garanta o cumprimento das exigências que venham a resultar da reforma da governação económica europeia.

3. RESPONSABILIDADES 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.

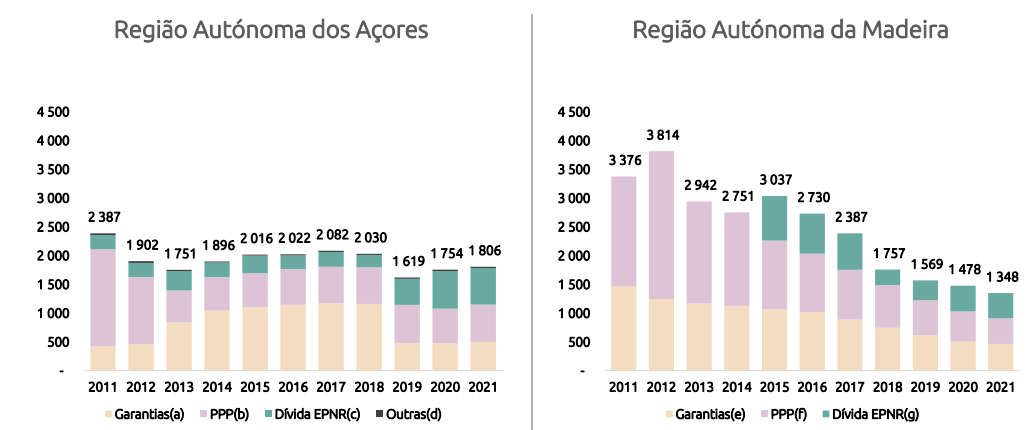
Nas Regiões Autónomas, as responsabilidades contingentes incluem as garantias prestadas pelos Governos Regionais (avales, cartas de conforto e outras figuras similares), PPP rodoviárias e na área da saúde, a que acrescem contratos de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração local de cada um dos arquipélagos e outros protocolos.¹⁸ Incluem-se ainda os passivos de entidades do sector empresarial público regional e outras entidades fora do perímetro das AP, habitualmente designadas por entidades públicas não reclassificadas (EPNR).

De acordo com a informação das Contas de 2021 de cada RA e outras fontes complementares, não obstante as limitações quanto à comparabilidade da mesma,¹⁹ mantém-se o sentido de decréscimo das responsabilidades contingentes na RAM e de aumento destas responsabilidades na RAA. Desde 2015, pelo menos, que se assiste a um decréscimo destas responsabilidades na RAM, para o que contribuiu em larga medida a redução de encargos com as PPP rodoviárias, acompanhadas também pela diminuição das responsabilidades com garantias e dívida das EPNR (painel direito do Gráfico 13). Em contraste, na RAA verifica-se no ano de 2021 um aumento das responsabilidades contingentes, decorrentes do aumento da dívida de EPNR e dos encargos com as PPP (painel esquerdo do Gráfico 13).

¹⁸ Aqueles contratos formalizam apoios concedidos pela Administração Regional à Administração Local, à semelhança da figura de cooperação técnica e financeira (CTF) na parte continental do território, estabelecida entre a Administração Central e a Administração Local, atendendo à especificidade no que respeita à tutela sobre as autarquias locais nas Regiões Autónomas. De referir que a divulgação das responsabilidades futuras efetivas destes contratos programa não é igual entre Regiões, sendo omissa nas Contas da RAM (apenas são divulgados os pagamentos ocorridos neste âmbito), enquanto nas Contas da RAA apenas a partir de 2015 são apresentados os encargos plurianuais com estes contratos.

¹⁹ Estas limitações afetam sobretudo a análise num horizonte temporal mais alargado, como se refere com maior detalhe no capítulo 4 do [Relatório n.º 1/2022, Evolução das Finanças das Regiões Autónomas no período 2011-2020, do CFP](#), mantendo-se no essencial na prestação de contas em 2021, embora com algumas melhorias, das quais é dada nota no ponto relativo a cada Região. De ressaltar que a série foi atualizada de 2019 até 2021, tendo em conta, nomeadamente, os pareceres do TdC relativo às contas de 2020 e 2021 e a prestação de contas de 2021 de cada Região. Nomeadamente, no caso das “outras responsabilidades” da RAA, a série apresentada foi revista de forma a incorporar as decorrentes do Protocolo assinado com a Diocese de Angra do Heroísmo (cf. nota (e) do Quadro 7).

Gráfico 13 – Responsabilidades contingentes das Regiões Autónomas, 2011-2021 (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. No seguimento do parecer do TdC à CRAA de 2020 a de 2021 passou a reportar o montante de garantias concedidas pela empresa Ilhas de Valor, S. A. entre 2010 e 2014 e ainda ativas, integrando esta entidade o perímetro da AR dos Açores. Este impacto é de 3,7 M€ no final de 2021 (4,1 M€ em 2020 de acordo com o TdC, tendo-se imputado este montante no período de 2014 a 2019, para efeitos de melhor comparabilidade da série). Situação idêntica ocorreu com uma carta conforto a que também se refere o parecer do TdC à CRAA de 2021, de 0,4 M€, datada de 2014, mas divulgada pela primeira vez em 2021. (b) 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 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 9).

3.1 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma dos Açores

As responsabilidades contingentes da Região Autónoma dos Açores ascenderam, em termos consolidados, a 1806 M€ em 2021 (1753 M€ em 2020), cerca de dois quintos do produto da região e um aumento de 12% face a 2019. Naquele ano, o volume deste tipo de responsabilidades atingiu um mínimo desde, pelo menos, 2011, muito em virtude da dissolução da Saudaçor e correspondente extinção dos avales de que esta entidade era beneficiária.²⁰ O aumento verificado no biénio 2020/2021 resulta sobretudo do aumento da dívida de entidades públicas fora do perímetro orçamental (EPNR).²¹

²⁰ As garantias prestadas ao serviço regional de saúde atingiram 828 M€ em 2018 (quase três quartos das garantias e mais de dois quintos das responsabilidades contingentes), dos quais 720 M€ respeitantes à Saudaçor. Em 2020, as restantes garantias prestadas neste âmbito aos Hospitais EPER foram extintas, em resultado da conversão da respetiva dívida financeira em dívida direta da Região.

²¹ Este valor exclui a dívida do Grupo EDA para efeitos de comparabilidade da série de dados, ainda que entre 2019 e anos anteriores se evidencie uma quebra de série, conforme indicado em nota ao Quadro 6. A este propósito refira-se que, tal como indicado nos diversos pareceres do TdC às Contas da RAA,

A dívida das EPNR (excluindo a EDA) evidencia desde 2019 um progressivo aumento, refletindo, em grande parte, a deterioração da situação financeira da SATA, agravada com a eclosão da crise pandémica. O aumento da dívida das EPNR apurada nos termos do Quadro 6 (e, portanto, diretamente comparável a partir de 2019), resulta em larga medida do aumento da dívida das empresas do Grupo SATA em 2020 (245 M€, dos quais 191 M€ de dívida não financeira), situação que veio a ocorrer novamente em 2021, embora com menor magnitude (+38 M€). Neste último ano, o aumento da dívida destas entidades foi mitigado pela assunção, por parte da RAA, da dívida financeira da SINAGA, S.A. (cerca de 20 M€), empresa em processo de extinção, resultando, ainda assim, num acréscimo de 22 M€. A dívida das EPNR, excluindo a da Empresa Eletricidade dos Açores (EDA),²² terá ascendido a 1041 M€ em 2021 (23,5% do PIBR). A maioria desta dívida, a qual inclui, para além da dívida financeira, dívidas a fornecedores e outras dívidas a pagar, corresponde ao Grupo SATA, no montante de 839 M€ (19% do PIBR).²³

Em 2021, as garantias prestadas pela RAA totalizaram 499 M€, um incremento de cerca de 29 M€ face ao ano anterior. Apesar da diminuição do montante associado às designadas “cartas de conforto” desde 2019, esta foi mais do que compensada pelo aumento dos avales e outras garantias pessoais prestadas pela RAA. A maioria destas garantias respeita a EPNR, 300 M€ das quais relativas ao Grupo SATA que beneficiou, em 2021, de uma garantia de 120 M€. Este montante enquadra-se, no âmbito do auxílio aprovado pela Comissão Europeia, que visa responder às necessidades urgentes e imediatas de liquidez, avaliadas no decurso de investigações a apoios prestados pelo Governo Regional à SATA, tendo igualmente em conta o Plano de Reestruturação apresentado no início desse ano (Caixa 3).

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».

²² Cf. nota (d) ao Quadro 7, para tornar a série comparável ao longo de todo o período expurgou-se a dívida consolidada do grupo Empresa de Eletricidade do Açores – EDA (considerada pelo TdC apenas a partir de 2017).

²³ De acordo com o parecer do TdC à Conta da RAA de 2021, o qual tem em conta a dívida da EDA, o stock de dívida das entidades fora do perímetro orçamental da Região terá ascendido a 1117,1 M€ (25,3% do PIBR), do qual mais de metade, 630,4 M€ (14,3% do PIBR) corresponde ao Grupo SATA. De notar que o TdC considera apenas parte de outras dívidas a pagar, para além da dívida a fornecedores, o que justifica as diferenças nos valores apurados, não prejudicando, contudo, as conclusões, que se mantêm idênticas, quer ao aumento da dívida destas entidades quer ao peso significativo das empresas do Grupo SATA na mesma.

Quadro 6 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma dos Açores, 2011-2021 (em M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
(1)=(2)-(8) Total consolidado	2 387	1 902	1 751	1 896	2 016	2 022	2 082	2 030	1 619	1 754	1 806
(2)=(3)+Σ(9) a (11) Total	2 391	1 922	1 812	1 980	2 065	2 158	2 239	2 264	1 924	2 122	2 211
(3) Garantias^(a)	420	458	834	1 042	1 103	1 144	1 170	1 160	472	471	499
(4) ... das quais avales^(b)	420	458	488	616	724	882	974	962	297	391	439
(5) dos quais respeitantes a EPNR	87	90	79	116	114	125	132	200	241	346	395
(5a) dos quais EDA	83	71	58	76	64	52	48	41	35	30	28
(6) ... das quais cartas de conforto	:	:	347	426	379	263	196	197	174	80	60
(7) das quais respeitantes a EPNR	:	:	40	43	:	62	73	75	100	52	39
(8)=(5)+(7)-(5a) ... das quais respeitantes a EPNR, exceto EDA	4	20	61	84	50	135	158	234	305	368	406
(9) PPP^(c)	1 690	1 169	557	583	589	617	635	637	670	604	648
(10) Dívida EPNR^(d)	248	265	397	338	355	375	414	449	759	1 019	1 041
(11) Outras^(e)	32	30	23	17	18	21	20	18	24	28	23
<i>Por memória</i>											
(12) Total consolidado em % do PIBR	64%	53%	48%	51%	53%	51%	51%	47%	36%	42%	41%

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 vincendas. 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). Para 2020 e 2021 considerou-se a dívida financeira das EPNR constante das CRAA a que acresce a dívida não financeira decorrente de dívidas a fornecedores e outras dívidas a pagar indicadas no balanço do setor público empresarial regional anexo à conta, valores aos quais se expurgou a dívida consolidada do grupo EDA para efeitos de comparabilidade da série. Assim, foi reexpressado nos mesmos termos o valor para 2019, diferindo por isso do apresentado no mesmo quadro do relatório anteriormente publicado. No entanto, não foi possível eliminar outros eventuais efeitos decorrentes desta quebra de série. (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. Inclui ainda, a partir de 2019, as responsabilidades futuras divulgadas na CRAA quanto ao protocolo celebrado com a diocese de Angra do Heroísmo. 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 nos Açores, calculadas para 2021 em 648 M€, apesar de terem registado um agravamento relativamente a 2020, encontram-se abaixo do máximo apurado para 2019.²⁴ A RAA possui duas PPP contratualizadas, uma no sector rodoviário (concessão em regime SCUT, “sem custos para o utilizador” na Ilha de São Miguel) e outra no sector da saúde, relativa à gestão do Edifício do Hospital da Ilha Terceira com pagamentos anuais até 2037 e 2039, respetivamente. No caso da PPP rodoviária, a poupança que inicialmente se previa para 2020, com reflexo nas responsabilidades calculadas, não se materializou, no seguimento de pedido de reposição do equilíbrio financeiro por parte do parceiro privado (em virtude dos efeitos da pandemia de COVID-19 no tráfego) que, por si só, justificou o aumento das responsabilidades calculadas para 2021 em 41,4 M€. O aumento de encargos

²⁴ O valor destas responsabilidades é calculado a valores atuais, sendo utilizada uma taxa de desconto para este efeito, pelo que a evolução depende, em parte, do número de anos restantes dos contratos. Pesem embora limitações no apuramento da série histórica a que se fez referência em maior detalhe em anterior relatório do CFP, e que implicam que os valores para este tipo de responsabilidades sejam apenas diretamente comparáveis a partir de 2013, a Conta da RAA veio, a partir de 2020, a considerar os mesmos critérios que o Tribunal de Contas vinha a adotar nos respetivos pareceres.

previstos para a PPP rodoviária não foi assim compensado pelo decréscimo de 8,5 M€ apurado para a PPP da saúde.

As outras responsabilidades, onde se incluem os contratos de cooperação técnica e financeira entre a Região Autónoma e as autarquias locais dos Açores, manteve-se em 2021 praticamente ao mesmo nível de 2019, depois de um aumento registado em 2020. O montante apurado para 2021, cerca de 23M€, representa um peso residual no total consolidado das responsabilidades contingentes.

A evolução das responsabilidades contingentes, em particular no biénio 2020/2021, denota um risco ascendente associado ao Grupo SATA e outras entidades públicas empresariais que se encontram fora do perímetro orçamental. Quer através da prestação de garantias, quer através do aumento da dívida destas entidades, as EPNR constituem um risco acrescido, representando nestes dois últimos anos mais de metade das responsabilidades contingentes apuradas em termos consolidados. Estes riscos, aliás, têm sido materializados quer pelos auxílios prestados ao Grupo SATA, quer pela dívida que a Região assume no seguimento da liquidação de entidades do sector público empresarial regional, destacando-se em 2021 a assunção da dívida financeira da SINAGA.²⁵

Caixa 3 – Processo de reestruturação do Grupo SATA e garantias prestadas pela RAA

Na sequência dos impactos originados pela pandemia de COVID-19 no sector do transporte aéreo, a *SATA Air Açores* beneficiou, ainda em 2020, de um aval de 132 M€ para apoio à sua liquidez, aprovado pela Comissão Europeia (CE) e enquadrado como auxílio de Estado.

A 17 de fevereiro de 2021, tendo em conta as dificuldades financeiras da empresa, a *SATA Air Açores* entregou à CE um Plano de Reestruturação, que viria apenas a ser aprovado a 7 de junho do ano seguinte. Entretanto, em abril do mesmo ano foram aprovados 12 M€ a favor do Grupo SATA, como compensação pelos prejuízos sofridos em consequência direta das restrições de viagens impostas devido à pandemia de COVID-19. Simultaneamente, a CE aprovou 122,5 M€ de apoio adicional à liquidez da SATA, sob a forma de garantia pública para empréstimos temporários. Finalmente, em novembro do mesmo ano, a CE aprovou uma prorrogação deste apoio à liquidez aprovado na decisão de início do procedimento, mas com a alteração da forma, sendo a garantia pública substituída por um empréstimo direto, no montante de 82,5 M€.

Conjuntamente, atendendo ao Plano de Reestruturação apresentado, e no seguimento de uma investigação da CE a medidas de apoio público tomadas a favor da *SATA Air Açores*, o Governo Regional dos Açores (GRA), sendo o acionista único, decidiu pela devolução, por parte da empresa, dos montantes correspondentes a aumentos de capital previamente realizados, mas não notificados previamente à CE no quadro dos auxílios de Estado, num montante de 72,6 M€ (acrescido de 0,8 M€ de juros). Ao abrigo do [Plano de Reestruturação aprovado pela CE para o período de 2021 a 2025](#), serão realizados aumentos de capital por parte do GRA

²⁵ A extinção da SINAGA - Sociedade de Indústrias Agrícolas Açorianas, S. A., foi determinada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 30/2021/A](#), de 19 de outubro. Esta empresa, cujo objeto principal era a produção de açúcar e álcool, nomeadamente a partir de beterraba, encontra-se ainda em liquidação em 2022 mas a 31 de dezembro a dívida financeira encontrava-se assumida diretamente pela RAA.

(318,25 M€ através da conversão em capital de um empréstimo direto de 144,5 M€ e de uma assunção de dívida de 173 M€), tendo ainda o Grupo SATA autorização para contrair um empréstimo garantido pelo GRA até 135 M€, num total de 453,25 M€ de apoios públicos.

O acima explanado enquadra o movimento em 2021 quanto aos avales prestados à *SATA Air Açores e que se resume no Quadro 7* infra. Acrescem ainda 32,2 M€ de cartas de conforto ativas no final do mesmo ano emitidas a favor de empresas do Grupo SATA, num total de cerca de 300 M€ de responsabilidades deste tipo no final de 2021. A dívida das empresas do Grupo, apurada nos termos do Quadro 6, ascendia a 839 M€ (mais 38 M€ do que em 2020 e mais 245 M€ do que em 2019), da qual 364 M€ correspondente a dívida financeira (grande parte avalizada pelo GRA) e a restante a fornecedores e outras dívidas a pagar.

Quadro 7 – Avales concedidos pela Região Autónoma dos Açores à SATA

(M€)				
Aval	Capital inicial	Responsabilidade RAA a 31.12.2021	Amortizações efetuadas em 2021	
14/18	65,0	65,0	0,0	
05/20	132,0	35,0	97,0	
01/21	97,0	47,5	49,5	
04/21	120,0	120,0	0,0	
Total	414,0	267,5	146,5	

Fonte: CRAA 2021. Nota: Avales com responsabilidades efetivas no final de 2021.

A evolução económico-financeira do Grupo desde 2019 (Quadro 8) evidencia a acumulação de prejuízos, resultando na deterioração progressiva dos capitais próprios (denotando a necessidade de recapitalização). Esta situação foi particularmente agravada em 2020, muito em resultado da diminuição das receitas relativas a passagens aéreas, efeito das restrições no âmbito da resposta à pandemia de COVID-19. Em 2021, este tipo de receitas não se encontrava ainda abaixo dos níveis pré-pandémicos, apesar do alívio progressivo daquelas restrições. Ainda que os resultados operacionais antes de depreciações e amortizações tenham sido já positivos em 2021, os resultados líquidos continuaram negativos, para o que contribuiu o serviço da dívida do Grupo, a qual também aumentou, nomeadamente em termos líquidos.

Quadro 8 – Evolução económico-financeira do Grupo SATA, 2019-2021 (em M€)

(valores em M€, exceto quando indicado)

	2019	2020	2021	Variação 2020/2021	
				Absoluta	%
Resultados operacionais (EBITDA)^(a)	-7	-30	6	36	-119%
Ganhos Operacionais	233	118	186	68	57%
dos quais, Vendas e serviços prestados	189	73	128	56	77%
das quais, Receita de passageiros	180	62	121	58	93%
dos quais, Subsídios à Exploração	43	45	57	12	26%
Gastos Operacionais	240	149	181	32	22%
Fornecimentos e serviços externos (FSE)	148	78	104	26	33%
dos quais, Combustível	42	14	30	16	114%
Gastos com Pessoal	71	65	75	10	15%
CMVMC ^(b)	3	2	2	-0	-3%
Resultados operacionais (EBIT)	-42	-80	-22	57	-72%
Resultados líquidos	-53	-88	-57	31	-35%
Total do Ativo	234	252	258	6	3%
Capital Próprio	-230	-384	-440	-56	15%
Total do Passivo	465	636	698	62	10%
do qual Empréstimos obtidos	215	271	325	54	20%
Pessoal ao serviço (n.º de trabalhadores)	1 411	1 408	1 414	6	0%
Dos quais contratos permanentes /prazo indeterminado	1 298	1 380	1 319	-61	-4%
Dos quais contratos temporários ou de prazo determinado	113	28	95	67	239%
<i>Por memória</i>					
<i>Dívida líquida</i>	<i>250</i>	<i>271</i>	<i>332</i>	<i>60</i>	<i>22%</i>

Fonte: Relatório e Contas Consolidado do Grupo SATA (2021 e 2020). | Notas: (a) Resultados operacionais excluindo depreciações e amortizações, gastos de reestruturação e imparidades. Igual à diferença entre ganhos e gastos operacionais apresentados no quadro. (b) Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas.

3.2 Responsabilidades Contingentes da Região Autónoma da Madeira

As responsabilidades contingentes apuradas para 2021 em termos consolidados para a Região Autónoma da Madeira, de 1348 M€, prosseguem o sentido de decréscimo observado nos últimos anos. O valor apurado para aquele ano representa uma redução de 9%, ou 130 M€, face a 2020 e de 221 M€ relativamente a 2019. Para esta evolução favorável contribuiu sobretudo a diminuição dos valores atuais dos encargos futuros com as PPP, de 81 M€ em 2021 e de 163 M€ quando comparado com 2019 (Quadro 9). No caso da Madeira, estas PPP referem-se ao sector rodoviário, encontrando-se o término de ambas as concessões existentes previsto para 2029. Para o decréscimo das responsabilidades contingentes da região em 2021 contribuíram ainda quer a redução das responsabilidades efetivas quanto a garantias (-41 M€ em termos consolidados), quer a redução da dívida das EPNR, embora neste caso com muito menor impacto, não compensado o acréscimo observado neste agregado em 2020.

Quadro 9 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma da Madeira, 2011-2021 (em M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
(1)=(2)-(5) Total consolidado	3 376	3 814	2 942	2 751	3 037	2 730	2 387	1 757	1 569	1 478	1 348
(2)=(3)+(6)+(7) Total	3 376	3 814	2 942	2 751	3 037	2 730	2 387	2 074	1 737	1 584	1 457
(3) Garantias^(a)	1 464	1 243	1 164	1 125	1 065	1 016	887	744	613	502	463
(4) ... das quais respeitantes ao SERAM^(b)	1 388	1 169	1 102	1 079	1 024	984	864	730	602	495	458
(5) das quais respeitantes a EPNR	:	:	:	:	:	:	:	317	169	106	109
(6) PPP^(c)	1 912	2 571	1 778	1 626	1 197	1 017	867	744	609	527	446
(7) Dívida EPNR	:	:	:	:	774	697	633	586	515	556	548
<i>Por memória</i>											
(8) Total consolidado em % do PIBR	76%	94%	71%	65%	70%	61%	50%	36%	31%	33%	28%

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 (SERAM), o qual inclui entidades públicas reclassificadas (EPR) e não reclassificadas (EPNR). (c) Valores atuais dos encargos plurianuais divulgados nas CRAM. Na Madeira estas PPP dizem respeito a PPP rodoviárias. Dados não disponíveis assinalados com “:”.

As responsabilidades efetivas quanto a garantias decresceram 39 M€ relativamente a 2020, muito em virtude da diminuição dos montantes avalizados quanto a empresas do sector empresarial público da RAM. As garantias respeitantes ao SERAM diminuíram 37 M€ em 2021, o que segue em paralelo com a redução da dívida das empresas incluídas naquele sector, em particular com as classificadas dentro do perímetro orçamental (EPR). O endividamento destas entidades que releva para o conjunto da dívida global da RAM (ver painel direito do Gráfico 12 do ponto 2.2), reduziu-se em 12,6% em 2021, de acordo com a CRAM para esse ano. Já as empresas que se encontram fora do perímetro orçamental elevaram ligeiramente a dívida o que, no entanto, foi mais do que compensado pela redução da dívida das empresas participadas, resultando numa diminuição global deste tipo de responsabilidades contingentes.

Cabe assinalar que a RAM, contrariamente à RAA, não divulga na Conta as responsabilidades efetivas totais com contratos de cooperação técnica e financeira com as autarquias locais da Região. A CRAM tem apenas dado nota dos pagamentos efetuados em cada ano ao abrigo destes contratos-programa, não obstante ser conhecida a sua celebração, aspeto que deveria ser regularizado pelas autoridades madeirenses, em abono do reforço do princípio da transparência orçamental previsto no artigo 12.º da LFRA. Por exemplo, em 2021 estes contratos ascenderam a 2,3 M€, dos quais 1,9 M€ relativos ao apoio ao Município de São Vicente relativamente aos temporais de 25 de dezembro de 2020.²⁶

²⁶ Cf. Quadro 143 e Anexo XII - Transferências para os Municípios da CRAM de 2021. Para além dos contratos-programa existem também linhas de crédito bonificadas para os municípios da RAM, embora a sua execução seja residual (9,68€ em 2021).

4. ANEXOS

4.1 Quadros estatísticos

Quadro 10 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma dos Açores (ótica da contabilidade orçamental pública), 2016-2021

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	M€						% variação			Variação 2020/2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018/2019	2019/2020	2020/2021	
Receita efetiva	1 169	1 145	1 168	1 197	1 107	1 400	2,5	-7,5	26,4	292
Receita corrente	981	969	998	1 015	952	1 041	1,7	-6,2	9,4	89
Receita fiscal	612	639	675	695	668	716	2,8	-3,8	7,2	48
Impostos diretos	191	207	204	210	226	236	2,8	7,7	4,4	10
Impostos indiretos	421	432	471	484	442	480	2,9	-8,8	8,6	38
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	11	10	0	0	0	0	:	:	:	0
Taxas, multas e outras penalidades	20	23	24	28	21	24	12,7	-23,9	14,2	3
Rendimentos da propriedade	4	9	10	9	8	6	-14,3	-4,1	-26,5	-2
Transferências correntes	253	236	247	248	233	272	0,3	-5,9	16,6	39
das quais ao abrigo da LFRA	180	179	185	184	190	195	-0,6	3,0	2,7	5
Venda de bens e serviços correntes	74	45	35	33	19	21	-4,1	-43,4	8,6	2
Outras receitas correntes	7	6	7	4	3	3	-47,0	-12,3	6,7	0
Reposição não abtida nos pagamentos	1	3	3	3	2	77	-17,5	-22,0	3 485,1	75
Receita de capital	187	173	166	180	153	281	8,1	-15,0	84,2	129
Venda de bens de investimento	1	2	2	1	1	1	-16,0	-56,7	2,6	0
Transferências de capital	181	171	163	177	152	280	8,9	-14,3	84,5	128
das quais ao abrigo da LFRA	72	72	74	101	104	107	36,6	3,0	2,7	3
Outras receitas de capital	5	0	2	1	0	0	-51,2	-78,4	85,9	0
Despesa efetiva	1 207	1 213	1 253	1 280	1 353	1 492	2,2	5,7	10,2	138
Despesa primária	1 145	1 159	1 203	1 232	1 308	1 452	2,5	6,1	11,0	144
Despesa corrente primária	936	945	973	1 000	1 063	1 164	2,8	6,2	9,6	102
Despesas com o pessoal	486	496	514	541	566	586	5,2	4,7	3,5	20
Aquisição de bens e serviços	300	304	320	315	327	356	-1,7	3,8	8,9	29
Transferências correntes	119	112	102	112	122	153	9,7	8,9	25,4	31
Subsídios	16	16	18	16	32	54	-10,8	106,7	66,6	22
Outras despesas correntes	15	19	20	17	16	16	-12,2	-9,6	1,8	0
Despesa de capital	208	213	229	232	245	288	1,1	5,7	17,4	43
Aquisição de bens de capital	63	80	77	76	59	59	-1,1	-22,7	1,0	1
Transferências de capital	141	129	148	152	183	228	2,5	20,6	24,6	45
Outras despesas de capital	5	4	4	4	3	0	-6,9	-21,2	-96,7	-3
Saldo primário	24	-14	-35	-35	-201	-52	:	:	:	148
Juros e outros encargos	63	54	50	48	46	39	-4,4	-5,6	-13,3	-6
Saldo global	-38	-68	-85	-83	-246	-92	:	:	:	154
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	20	43	96	87	55	86	:	:	:	31
Passivos financeiros líquidos de amortizações	91	108	195	203	359	187	:	:	:	-171
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerência anterior	33	-3	14	34	57	10	:	:	:	-48
<i>Por memória</i>										0
Outra receita	123	98	83	78	54	132	-5,9	-30,6	143,4	78
Despesa corrente	999	1 000	1 024	1 048	1 108	1 204	2,4	5,7	8,6	96
Saldo corrente	-18	-31	-25	-33	-156	-162	:	:	:	-7
Saldo de capital	-22	-40	-63	-52	-92	-6	:	:	:	86
Saldo excluindo trf. ao abrigo da LFRA	-290	-319	-344	-368	-540	-394	:	:	:	146

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

Quadro 11 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma da Madeira (ótica da contabilidade orçamental pública), 2016-2021

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	M€						% variação			Varição
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2020/2021
Receita efetiva	1 407	1 249	1 409	1 414	1 246	1 288	0,3	-11,9	3,4	42
Receita corrente	1 248	1 114	1 256	1 254	1 147	1 155	-0,2	-8,5	0,7	8
Receita fiscal	916	821	914	956	853	874	4,6	-10,8	2,5	21
Impostos diretos	394	298	354	357	305	289	0,7	-14,6	-5,3	-16
Impostos indiretos	523	523	560	599	548	586	7,0	-8,6	6,8	37
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	0	0	0	0	0	0	:	:	:	0
Taxas, multas e outras penalidades	34	35	36	32	26	0	-11,5	-19,5	-100,0	-26
Rendimentos da propriedade	24	28	23	26	23	0	12,7	-13,4	-100,0	-23
Transferências correntes	222	194	247	202	221	211	-18,2	9,6	-4,6	-10
das quais ao abrigo da LFRA	175	173	177	177	183	186	-0,4	3,3	1,7	3
Venda de bens e serviços correntes	28	28	28	29	19	0	2,0	-33,0	-100,0	-19
Outras receitas correntes	6	5	5	5	3	66	5,9	-41,8	2 016,0	63
Reposição não abtlda nos pagamentos	17	3	1	3	2	4	97,4	-41,3	142,1	2
Receita de capital	159	135	153	160	99	133	4,5	-38,2	34,4	34
Venda de bens de investimento	4	1	1	3	1	2	322,7	-80,4	340,9	2
Transferências de capital	154	134	153	158	98	131	3,3	-38,0	33,8	33
das quais ao abrigo da LFRA	70	69	71	71	46	51	-0,3	-35,4	12,0	5
Outras receitas de capital	1	0	0	0	1	0	-81,2	5 271,4	-81,8	-1
Despesa efetiva	1 403	1 406	1 417	1 511	1 377	1 550	6,6	-8,9	12,6	173
Despesa primária	1 240	1 170	1 204	1 259	1 266	1 463	4,6	0,6	15,6	197
Despesa corrente primária	1 099	1 036	1 032	1 072	1 117	1 242	3,8	4,2	11,2	125
Despesas com o pessoal	536	547	555	589	632	673	6,2	7,2	6,5	41
Aquisição de bens e serviços	456	384	354	350	330	383	-1,4	-5,5	15,8	52
Transferências correntes	93	89	101	102	124	144	1,3	20,8	16,0	20
Subsídios	11	12	18	26	28	40	41,4	6,9	43,5	12
Outras despesas correntes	3	5	3	4	3	3	39,5	-34,2	-5,6	0
Despesa de capital	141	134	172	187	150	221	9,2	-20,2	47,9	72
Aquisição de bens de capital	110	88	94	120	102	139	28,4	-14,9	36,0	37
Transferências de capital	31	45	78	67	47	82	-13,8	-29,6	73,6	35
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0	:	:	33,3	0
Saldo primário	167	79	206	155	-20	-175	-24,7	-113,0	772,9	-155
Juros e outros encargos	163	236	213	251	110	87	17,8	-56,1	-21,4	-24
Saldo global	4	-157	-8	-97	-131	-262	:	:	:	-132
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	65	0	0	0	0	0	:	:	:	0
Passivos financeiros líquidos de amortizações	128	0	0	0	0	0	:	:	:	0
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerência anterior	66	-157	-8	-97	-131	-262	:	:	:	-132
<i>Por memória</i>										
Outra receita	115	100	95	98	74	72	3,0	-24,4	-3,3	-2
Despesa corrente	1 262	1 273	1 246	1 323	1 227	1 329	6,2	-7,3	8,3	102
Saldo corrente	-15	-158	10	-69	-80	-174	:	:	:	-94
Saldo de capital	19	1	-18	-27	-51	-88	:	:	:	-38
Saldo excluindo trf. ao abrigo da LFRA	-241	-399	-256	-344	-359	-499	:	:	:	-140

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

Quadro 12 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma dos Açores em contabilidade orçamental pública, 2016-2021

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	Em % da receita e despesa efetivas, respetivamente						var. p.p.		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Receita efetiva	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Receita corrente	83,9	84,6	85,5	84,8	86,0	74,4	-0,7	1,2	-11,6
Receita fiscal	52,4	55,9	57,8	58,0	60,3	51,2	0,2	2,3	-9,2
Impostos diretos	16,4	18,1	17,5	17,5	20,4	16,9	0,0	2,9	-3,6
Impostos indiretos	36,0	37,8	40,3	40,5	39,9	34,3	0,1	-0,5	-5,6
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	1,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxas, multas e outras penalidades	1,7	2,0	2,1	2,3	1,9	1,7	0,2	-0,4	-0,2
Rendimentos da propriedade	0,4	0,8	0,9	0,7	0,7	0,4	-0,1	0,0	-0,3
Transferências correntes	21,6	20,7	21,1	20,7	21,0	19,4	-0,5	0,4	-1,6
das quais ao abrigo da LFRA	15,4	15,6	15,9	15,4	17,1	13,9	-0,5	1,8	-3,2
Venda de bens e serviços correntes	6,3	3,9	3,0	2,8	1,7	1,5	-0,2	-1,1	-0,2
Outras receitas correntes	0,6	0,5	0,6	0,3	0,3	0,2	-0,3	0,0	0,0
Reposição não abtida nos pagamentos	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	5,5	-0,1	0,0	5,3
Receita de capital	16,0	15,1	14,2	15,0	13,8	20,1	0,8	-1,2	6,3
Venda de bens de investimento	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Transferências de capital	15,4	14,9	13,9	14,8	13,7	20,0	0,9	-1,1	6,3
das quais ao abrigo da LFRA	6,2	6,3	6,3	8,5	9,4	7,7	2,1	1,0	-1,8
Outras receitas de capital	0,4	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Despesa efetiva	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Despesa primária	94,8	95,5	96,0	96,2	96,6	97,4	0,3	0,4	0,7
Despesa corrente primária	77,5	77,9	77,7	78,1	78,5	78,1	0,4	0,4	-0,5
Despesas com o pessoal	40,3	40,9	41,0	42,2	41,8	39,3	1,2	-0,4	-2,6
Aquisição de bens e serviços	24,9	25,0	25,5	24,6	24,1	23,8	-1,0	-0,5	-0,3
Transferências correntes	9,9	9,2	8,2	8,8	9,0	10,3	0,6	0,3	1,2
Subsídios	1,3	1,3	1,4	1,2	2,4	3,6	-0,2	1,2	1,2
Outras despesas correntes	1,2	1,6	1,6	1,3	1,1	1,1	-0,2	-0,2	-0,1
Despesa de capital	17,3	17,6	18,3	18,1	18,1	19,3	-0,2	0,0	1,2
Aquisição de bens de capital	5,2	6,6	6,1	5,9	4,3	4,0	-0,2	-1,6	-0,4
Transferências de capital	11,6	10,7	11,8	11,9	13,6	15,3	0,0	1,7	1,8
Outras despesas de capital	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,2
Juros e outros encargos	5,2	4,5	4,0	3,8	3,4	2,6	-0,3	-0,4	-0,7
<i>Por memória</i>									
Outra receita	10,5	8,2	6,8	6,3	4,7	3,9	-0,5	-1,6	-0,8
Despesa corrente	82,7	82,4	81,7	81,9	81,9	80,7	0,2	0,0	-1,2

Fonte: Cálculos próprios a partir dos dados apresentados no Quadro 10.

Quadro 13 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma da Madeira em contabilidade orçamental pública, 2016-2021

AGREGADOS E RÚBRICAS ORÇAMENTAIS	Em % da receita e despesa efetivas, respetivamente						var. p.p.		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Receita efetiva	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Receita corrente	88,7	89,2	89,1	88,7	92,1	89,7	-0,5	3,4	-2,4
Receita fiscal	65,1	65,7	64,9	67,6	68,4	67,9	2,7	0,8	-0,6
Impostos diretos	28,0	23,8	25,1	25,2	24,5	22,4	0,1	-0,8	-2,0
Impostos indiretos	37,2	41,9	39,7	42,4	44,0	45,5	2,6	1,6	1,5
Contrib. p/ Seg. Social, CGA e ADSE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxas, multas e outras penalidades	2,4	2,8	2,6	2,3	2,1	0,0	-0,3	-0,2	-2,1
Rendimentos da propriedade	1,7	2,2	1,7	1,9	1,8	0,0	0,2	0,0	-1,8
Transferências correntes	15,8	15,5	17,5	14,3	17,8	16,4	-3,2	3,5	-1,4
das quais ao abrigo da LFRA	12,4	13,8	12,6	12,5	14,7	14,4	-0,1	2,2	-0,2
Venda de bens e serviços correntes	2,0	2,2	2,0	2,1	1,6	0,0	0,0	-0,5	-1,6
Outras receitas correntes	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	5,1	0,0	-0,1	4,9
Reposição não abtida nos pagamentos	1,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	-0,1	0,2
Receita de capital	11,3	10,8	10,9	11,3	7,9	10,3	0,5	-3,4	2,4
Venda de bens de investimento	0,3	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2	0,1	-0,1	0,1
Transferências de capital	11,0	10,7	10,8	11,1	7,8	10,1	0,3	-3,3	2,3
das quais ao abrigo da LFRA	5,0	5,5	5,0	5,0	3,7	4,0	0,0	-1,3	0,3
Outras receitas de capital	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	-0,1
Despesa efetiva	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Despesa primária	88,4	83,2	84,9	83,4	92,0	94,4	-1,6	8,6	2,4
Despesa corrente primária	78,3	73,7	72,8	71,0	81,1	80,1	-1,9	10,2	-1,0
Despesas com o pessoal	38,2	38,9	39,2	39,0	45,9	43,4	-0,2	6,9	-2,5
Aquisição de bens e serviços	32,5	27,3	25,0	23,1	24,0	24,7	-1,9	0,9	0,7
Transferências correntes	6,6	6,3	7,1	6,8	9,0	9,3	-0,4	2,2	0,3
Subsídios	0,8	0,8	1,3	1,7	2,0	2,6	0,4	0,3	0,6
Outras despesas correntes	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	-0,1	0,0
Despesa de capital	10,0	9,5	12,1	12,4	10,9	14,3	0,3	-1,5	3,4
Aquisição de bens de capital	7,8	6,3	6,6	8,0	7,4	9,0	1,4	-0,5	1,5
Transferências de capital	2,2	3,2	5,5	4,4	3,4	5,3	-1,1	-1,0	1,9
Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Juros e outros encargos	11,6	16,8	15,1	16,6	8,0	5,6	1,6	-8,6	-2,4
<i>Por memória</i>									
Outra receita	7,0	7,7	6,7	6,8	5,8	5,3	0,1	-0,9	-0,6
Despesa corrente	90,0	90,5	87,9	87,6	89,1	85,7	-0,3	1,5	-3,4

Fonte: Cálculos próprios a partir dos dados apresentados no Quadro 11.

4.2 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AP	Administrações Públicas
AR	Administração Regional
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
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
ORAA	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
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

4.3 Principais Fontes de Informação Estatística

Conselho das Finanças Públicas (2021), [Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 2021](#), Relatório n.º 10/2021, Lisboa.

Conselho das Finanças Públicas (2022), [Evolução das Finanças das Regiões Autónomas no período 2011-2020](#), Relatório n.º 1/2022, 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](#)

SATA, [Relatório e Contas Consolidado do Grupo SATA](#) (2020 e 2021)

4.4 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.

4.5 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB de Portugal e do PIBR de cada região autónoma no período 2016-2021 (t.v. %)	8
Gráfico 2 – Evolução da situação orçamental e da Dívida da RAA no período 2016-2021 (% PIBR)	10
Gráfico 3 – Evolução da situação orçamental e da dívida da RAM no período 2016-2021 (% PIBR)	11
Gráfico 4 – Transferências para a RAA e RAM ao abrigo da Lei de Finanças das Regiões Autónomas no período 2016-2021	13
Gráfico 5 – Evolução orçamental e dívida global da Adm. Regional no período 2016-2021 (M€)	15
Gráfico 6 – Evolução da situação orçamental da RAA no período 2016-2021 (M€)	17
Gráfico 7 – Evolução da Dívida Global da RAA no período 2011-2020 (M€)	20
Gráfico 8 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAA no período 2011-2020	21
Gráfico 9 – Reembolsos futuros da dívida financeira da RAA (em M€)	22
Gráfico 10 – Evolução da situação orçamental da RAM no período 2016-2021 (M€)	24
Gráfico 11 – Evolução da Dívida Global da RAM no período 2016-2021 (M€)	26
Gráfico 12 – Evolução dos Prazos Médios de Pagamento e da Dívida Global por subsectores da RAM no período 2016-2021	27
Gráfico 13 – Responsabilidades contingentes das Regiões Autónomas, 2011-2021 (em M€)	31

4.6 Índice de Quadros

Quadro 1 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAA (em % e p.p. do PIBR)	11
Quadro 2 – Dinâmica da Dívida de Maastricht da RAM (em % do PIBR)	12
Quadro 3 – Saldo e dívida das Administrações Públicas por subsector em contabilidade nacional (em % do PIB nacional)	14
Quadro 4 – Desvio de execução face ao previsto no ORAA/2021 (em M€)	23
Quadro 5 – Desvio de execução face ao previsto no ORAM/2021 (em M€)	28

Quadro 6 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma dos Açores, 2011-2021 (em M€)	33
Quadro 7 – Avals concedidos pela Região Autónoma dos Açores à SATA	35
Quadro 8 – Evolução económico-financeira do Grupo SATA, 2019-2021 (em M€)	36
Quadro 9 – Detalhe das responsabilidades contingentes da Região Autónoma da Madeira, 2011-2021 (em M€)	37
Quadro 10 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma dos Açores (ótica da contabilidade orçamental pública), 2016-2021	39
Quadro 11 – Detalhe da execução orçamental da Região Autónoma da Madeira (ótica da contabilidade orçamental pública), 2016-2021	40
Quadro 12 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma dos Açores em contabilidade orçamental pública, 2016-2021	41
Quadro 13 – Estrutura da receita e despesa da Região Autónoma da Madeira em contabilidade orçamental pública, 2016-2021	42

4.7 Índice de Caixas

Caixa 1 – Comparação da execução orçamental com o previsto na Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 (ORAA/2021)	22
Caixa 2 – Comparação da Execução Orçamental com o previsto no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2021 (ORAM/2021)	27
Caixa 3 – Processo de reestruturação do Grupo SATA e garantias prestadas pela RAA .	34