



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**PROPOSTA DE LEI N.º 4/XV/1ª  
(ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022)**

**PROPOSTA DE ADITAMENTO**

Exposição de Motivos

O artigo 63.º “*Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas*” da PLOE 2022, no seu número 3, mantém a possibilidade de as Regiões Autónomas poderem contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de €75 000 000,00, por cada Região Autónoma, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

A proposta de LOE 2022 prevê, igualmente, o financiamento necessário para o Hospital Central e Universitário da Madeira, como Projeto de Interesse Comum (nomeadamente no artigo 68.º a comparticipação nacional e no número 4 do artigo 63.º a componente de financiamento regional).

Anualmente, como previsto no artigo 38.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas), as Regiões Autónomas vêm efetuando meras operações de refinanciamento, com a garantia do Estado, nos termos previstos na Lei do Orçamento do Estado. Dada a sua natureza, estas operações de refinanciamento, como meras operações de substituição de dívida, por se destinarem à amortização de empréstimos em carteira, não tem qualquer impacto no aumento dos respetivos níveis de endividamento regional.

Igualmente, sem qualquer efeito nos níveis de endividamento das Regiões Autónomas, por se tratar de substituição de dívida comercial por financeira, a Região Autónoma da Madeira contraiu, em 2016 e até 2019 (*inclusive*) novos financiamentos para regularização de pagamentos em atraso por recurso à autorização legislativa específica para o efeito, prevista com teor idêntico e montante até 75 milhões de euros, na Lei do Orçamento do Estado.

Ora, em todos os processos de contração de novos empréstimos, a existência de garantia do Estado tem sido fundamental para a realização de operações de financiamento com condições financeiras mais favoráveis e, logo, ao menor custo, o que beneficia, quer as Regiões Autónomas, quer o próprio Estado, dado que, deste modo, prossegue-se com o



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

princípio da economia, eficiência e eficácia para a realização da despesa pública, além de permitir gerar poupanças passíveis de serem alocadas a outras despesas, tais como muito recentemente, as medidas extraordinárias no contexto COVID-19. Acresce ainda que, sendo a emissão de garantia pelo Estado atribuída mediante o pagamento da comissão de garantia pelas Regiões Autónomas, esta constitui uma receita para o Estado.

Acontece que no passado recente, foram verificados sérios constrangimentos por parte do Estado à concessão de garantia aos empréstimos contraídos/a contrair pelas Regiões Autónomas para colmatar os efeitos diretos ou indiretos decorrentes da pandemia do COVID-19, devido à ausência de regulamentação específica que eliminasse as dúvidas em relação à possibilidade do seu enquadramento na Lei das Garantias do Estado.

Acresce ainda que, para suprir as suas necessidades de financiamento anuais, a Região Autónoma da Madeira, com benefício na diminuição de *pricing* e inerentes custos associados (*fees*, custos legais e outros) e reforço, concomitante, da capacidade negocial perante o sistema financeiro nacional e internacional, poderia passar a aproveitar, para as operações de financiamento a realizar, da especialização técnica e logística da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E..

Por sua vez, através do artigo 41.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro), é já previsto que as Regiões Autónomas possam recorrer ao apoio do IGCP, E.P.E., quer para a organização de emissões de dívida pública regional, quer para o acompanhamento da sua gestão, com vista a minimizar custos e riscos e a coordenar as operações de dívida pública regional com a dívida pública direta do Estado.

A cooperação entre as Regiões Autónomas e o IGCP, E.P.E. tem prosseguido nos últimos anos, revelando-se extremamente importante e fulcral na gestão da dívida pública regional, sendo, no entanto, conveniente ver aprofundada essa cooperação, e para iguais objetivos na obtenção de meios de financiamento do Estado, aproveitar da logística, experiência, e capacidade negocial do IGCP, E.P.E., junto do mercado financeiro.

Inclusive, o Estado Português, assim como os restantes países soberanos da Zona Euro, beneficiaram até recentemente da política monetária de *quantitative easing* do Banco Central Europeu e, por conseguinte, da redução significativa dos seus riscos de financiamento e crédito, e, conseqüentemente, das respetivas taxas de juro das suas operações de financiamento em mercado, bem como, segundo informação veiculada



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

publicamente, de financiamento extraordinário SURE, providenciado pela Comissão Europeia a taxas de juro próximas de zero. A atribuição de garantia pelo Estado a financiamentos a contrair pelas Regiões Autónomas (ou seja, a associação do nível de risco do Estado Português aos financiamentos regionais) constituiria, em parte, a repassar o supra referido benefício ao nível sub-soberano.

Poderá ser ainda realçado que a concessão de garantia pelo Estado ocorre de forma onerosa para as Regiões/ entidades beneficiárias das mesmas, pelo que a sua atribuição é geradora de receita (bruta) para o Estado e um custo para as Regiões Autónomas.

De modo a evitar-se os constrangimentos relacionados com o processo de obtenção de garantia do Estado ou decorrentes da contração de empréstimos sem garantia a custos mais desfavoráveis, com prejuízo para as Regiões Autónomas e o Estado no seu todo, a LOE 2022, deveria enquadrar a possibilidade de financiamento das Regiões Autónomas serem satisfeitas através de empréstimos diretos do Estado e a possibilidade de recurso, pelas Regiões Autónomas, aos préstimos do IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública.

Esta alteração estaria ainda em consonância com o proposto pelo Conselho das Finanças Públicas, na sua publicação n.º 01/2022 referente à *Administração Regional: Enquadramento Orçamental*, no capítulo 4, onde é referido:

*“No tocante à gestão da dívida regional, o artigo 41.º permite que as regiões autónomas possam recorrer ao apoio da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E., quer para a organização de emissões de dívida pública regional quer para o acompanhamento da sua gestão, com vista a minimizar custos e risco e a coordenar as operações de dívida pública regional com a dívida pública direta do Estado. Contudo, as regiões costumam endividar-se diretamente, sobretudo face ao sector financeiro, tanto para financiamento de curto prazo quanto ao de médio prazo.<sup>19</sup> Tal contrasta com a prática recente das empresas públicas reclassificadas (EPR) que estão a ser financiadas diretamente por via de dívida emitida pelo IGCP, sendo naturalmente responsáveis pelo pagamento dos encargos dessa dívida. Não obstante apenas uma parte da taxa de juros dos empréstimos contraídos pelas regiões autónomas ser do conhecimento público, seria de esperar que caso estas pudessem recorrer a financiamento junto do IGCP o conseguissem a um custo mais baixo.<sup>20, 21</sup> Por exemplo, considerando*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*apenas as obrigações emitidas a taxa fixa da RAA, esta região autónoma conseguiria obter uma poupança acumulada em encargos com juros de aproximadamente 55,6 milhões de euros durante o período de duração dessas obrigações caso as tivesse financiado à mesma taxa da República (ver o Quadro 2 em Anexo). Contando a dívida e os juros dessa dívida, por um lado, para o cômputo da dívida e, por outro lado, para os encargos com juros em contas nacionais, do conjunto das administrações públicas, tal permitiria melhorar o saldo orçamental poupando recursos financeiros aos contribuintes nacionais. Não seria pelo facto de o financiamento ser obtido através do IGCP que o Estado passaria a assumir um grau de responsabilidade face às dívidas contraídas pelas regiões autónomas maior do que aquele que hoje assume. “*

Nesta conformidade, é agora proposto o aditamento de um n.º 6 ao art.º 63.º da proposta de LOE 2022, com a seguinte redação:

**“Artigo 63.º(Aditamento/alteração**

*Necessidades de financiamento das regiões autónomas*

1- [...]

2- [...]

3- [...]

4- [...]

5- [...]

**6- *A contração de empréstimos pelas Regiões Autónomas, nos termos definidos nos números anteriores, no âmbito da cooperação e apoio a prestar às Regiões Autónomas e numa ótica de gestão e minimização de custos diretos e indiretos decorrentes das dívidas públicas regionais, pode ser concretizada através de empréstimos diretos do Estado e/ou de operações estruturadas pelo IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, após solicitação expressa das Regiões.”***



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os Deputados,

Sérgio Marques

Sara Madruga da Costa

Patrícia Dantas