



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Ex.^{mo} Senhor
Assessor do Gabinete de Sua Excelência
o Presidente da Assembleia da República
Palácio de São Bento

Iniciativa.legislativa@ar.parlamento.pt

Sua Referência

Sua comunicação de

Nossa referência

Data

ASSUNTO: PROJETO DE LEI Nº 377/XIV, PROJETO DE LEI Nº 378/XIV-1.ª (PSD) -1.ª Grupo Parlamentar do PSD, PROJETO DE LEI Nº 408/XIV(CDS-PP)

Senhor Dr. Tiago Tibúrcio,

Em resposta ao pedido de parecer complementar sobre as iniciativas legislativas acima identificadas, formulado por Vossa Excelência na sequência do requerimento apresentado pelo grupo parlamentar do Partido Socialista, no âmbito da Comissão de Orçamento e Finanças, vem o Governo Regional informar o seguinte:

I. Ponto prévio

Sobre as iniciativas legislativas em questão, o Governo Regional da Madeira, no âmbito exercício do direito de audição, previsto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, e no artigo 142.º, do Regimento da Assembleia da República, já emitiu o seu parecer, o qual justifica e fundamenta quer ao nível orçamental, financeiro, económico e social a sua total concordância com os mesmos, bem como a imprescindibilidade das medidas neles contidas que se impõem por razões de justiça e de tratamento igual de todos os cidadãos portugueses.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

GOVERNO REGIONAL

VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES

GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

A importância, justiça e legalidade destas medidas foi amplamente reconhecida pela Assembleia da República, órgão de soberania do Estado, que, com os votos a favor do PSD, 3-PS, BE, PCP, CDS-PP, PEV, CH, IL e Joacine Katar Moreira Ninsc, aprovou estes projetos na generalidade, em reunião plenária n.º 60, de 5 de maio. Importa ainda referir que apenas os deputados do PS, com exceção dos 3 votos favoráveis dos deputados da Madeira, votaram contra estes projetos de Lei.

Acresce que, as medidas contidas nestes projetos correspondem a reivindicações que o Governo Regional vem, de forma reiterada, realizando junto do Governo da República, enviando para tanto a sua Excelência O Primeiro-Ministro, também para Sua Excelência O Ministro das Finanças cessante, toda a informação ao nível das receitas e das despesas relevante para o efeito, nomeadamente no âmbito da Pandemia decorrente da doença COVID-19.

Neste desiderato, não se vislumbra o sentido e alcance destas questões que o grupo parlamentar do PS coloca, nem tão pouco o enquadramento deste pedido “sui generis”, no âmbito do processo legislativo regulado no Regimento da Assembleia da República, podendo-se contudo depreender que se trata de mais uma das manobras do Governo da República para protelar estes processos e tentar fazer vingar a sua posição manifestada no debate destas iniciativas e culminada com os votos contra dos seus deputados do PS, com exceção dos deputados da Madeira.

Em qualquer caso, o Governo Regional, que desde sempre tem pautado a sua conduta governativa pelos princípios da transparência, boa-fé, colaboração e cooperação, passa a responder às questões colocadas. Trata-se, pois, de meras respostas ao grupo parlamentar do PS, e não de um parecer complementar aos projetos de Lei em apreço, para o que, no que a este último respeita, se reforça e remete para os pareceres já emitidos.

II. Resposta às questões do grupo parlamentar do PS

1. *Quais as estimativas de despesa adicional da região relacionada com a pandemia?*



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

GOVERNO REGIONAL

VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES

GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Na sequência do apuramento efetuado no decorrer do mês de maio, junto de todos os serviços da Administração Pública Regional, para reporte formal à DGO – Direção Geral do Orçamento, a estimativa adicional agregada (aumento de despesas/ redução de receita de natureza não fiscal) do impacto no âmbito do COVID-19 ascendia a cerca de 289 milhões de euros. Contudo, este valor só inclui o impacto das medidas conhecidas até àquela data e não considera os efeitos do COVID-19 nos demais setores de atividade económica da Região que, dada a elevada dependência do setor do *Turismo* (muito acima da média nacional), aliada à ultraperiféricidade, necessariamente implicarão um reforço de apoios quer por parte do Governo Regional, quer por parte do Estado, quer da União Europeia, como aliás já reconhecido por esta entidade.

Os suprarreferidos 289 milhões de euros podem ser desagregados, por exemplo, nas categorias infra:

- Apoios multissetoriais à economia e empresas: 131 milhões de euros;
- Encargos da infraestrutura de saúde: 63 milhões de euros;
- Mitigação da pandemia no setor da educação e ensino: 25 milhões de euros;
- Medidas de ação social e emprego: 24 milhões de euros;
- Impacto direto no setor público regional: 16 milhões de euros;
- Outras categorias: 30 milhões de euros.

Deverá ser elencado que, além da despesa adicional estimada, existe igualmente um decréscimo esperado das receitas fiscais (projeção elaborada pelos diversos serviços especializados da Administração Pública Regional, nomeadamente a Autoridade Tributária e outros) no valor estimado de até 195 milhões de euros.

2. Quais as necessidades de financiamento e potencial agravamento do endividamento da região e na dívida pública daí decorrentes? Quais as fontes de financiamento?

Até ao final de 2019, a Região Autónoma da Madeira vinha a prosseguir com uma política continuada de sustentabilidade das finanças públicas e da dívida pública regional, que pode ser comprovada pela informação disponível, divulgada pela DGO, pelo INE e pelo Governo Regional da Madeira, através do Boletim da Dívida, que atesta:



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

- **Saldo global em Contas Nacionais positivo desde 2013** (acumulado de 847,5 milhões de euros);
- **Diminuição do Prazo Médio de Pagamentos da Administração Pública Regional** de 305 dias em 2015 para 59 dias em finais de 2019. Considerando o período 2011 a 2020 temos um muito significativo decréscimo de 1.773 dias:

	PMP (n.º dias)												
	4 T 2012	4 T 2013	4 T 2014	4 T 2015	4 T 2016	4 T 2017	4 T 2018	1 T 2019	2 T 2019	3 T 2019	4 T 2019	1 T 2020	1 T 2020/2012
RAM	1832	1276	293	305	217	101	83	81	59	52	59	59	-1773
RAA	86	52	0	111	119	103	119	122	141	139	156	157	91

Fonte: DGO

- **Redução da dívida global** da Região Autónoma da Madeira de **1.512,5 milhões de euros no período 2012/2019**
 - Inclui a totalidade da dívida direta ou financeira e dívida não financeira ou comercial dos serviços da Administração Regional (Governo Regional e Serviços e Fundos Autónomos) e do SERAM (todo o universo incluindo as entidades públicas reclassificadas).
- **Dívida bruta na ótica de Maastricht de 92,9% do PIB** em 2019 (tendo reduzido 22 pontos percentuais em apenas 4 anos, face valor máximo de 115,0% registado ao final de 2015).

Em virtude do já exposto supra, nomeadamente **(i)** do aumento líquido previsto, ao final de maio de 2020, da despesa adicional em cerca de 289 milhões de euros e **(ii)** da projeção de contração das receitas fiscais de 2020 em até 195 milhões de euros, resulta que as necessidades adicionais de financiamento, para responder aos impactos estimados da pandemia COVID-19 poderão ascender a 485 milhões de euros. (De notar que este valor não tem em consideração uma eventual não recuperação económica-empresarial até final de 2020, de onde resultaria uma continuada redução da receita fiscal em 2021 que poderá gerar nova necessidade adicional de financiamento já em 2021).



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

À semelhança do Estado, neste momento a Região está a defrontar-se com uma diminuição das suas receitas (essencialmente de natureza fiscal), que não pode ser contrabalançada por uma diminuição similar ao nível das despesas públicas, considerando que:

- as despesas a financiar com receitas fiscais estão afetas em primeira instância a despesas com pessoal e, de seguida, a despesas com o princípio da onerosidade ou pagamento de rendas e de encargos contratuais já assumidos (na sequência das instruções da DGO para efeitos de elaboração do OE 2020, foi definida a ordem de aplicação das receitas de impostos, tendo sido efetuado réplica exata das mesmas no Orçamento da Região), não podendo por esse motivo ser adiadas;
- em simultâneo e como já referido, existe um acréscimo substancial de despesa, decorrente da doença COVID-19, para as quais a Região não tem fonte de financiamento definida, dado que:
 - aguarda aprovação de norma no orçamento suplementar que permita o acréscimo de endividamento (procedimento que o Estado está a utilizar para colmatar as mesmas dificuldades);
 - e/ou aguarda que o Estado português ao abrigo de parte substancial dos princípios orçamentais a que está sujeito, conforme Lei de Enquadramento Orçamental, entre os quais se destaca o princípio da *solidariedade recíproca*, assim como o da *economia, eficiência e eficácia* (considerando a título de exemplo, que o Estado quando recorre a financiamentos bancários tem uma capacidade negocial que as Regiões não têm, conseguindo desse modo financiar-se a custos muito menos onerosos do que as Regiões Autónomas), providencie um apoio/transferência de verbas suplementar para as Regiões Autónomas, de modo a minimizar o impacto dos efeitos do COVID nas mesmas.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Pelo exposto supra, não existindo fontes de financiamento adicionais disponíveis, a Região Autónoma da Madeira terá, forçosamente, de recorrer à modalidade de endividamento, com impacto nos seus níveis de dívida pública e consolidados/ nacionais.

3. Qual a estrutura do passivo da região? Qual o peso relativo do empréstimo contraído ao abrigo do programa de ajustamento?

Na dívida direta da Região, o empréstimo PAEF-Região Autónoma da Madeira apresenta um peso relevante de 32% do capital em dívida, conforme desagregação seguinte que reporta ao final de 2019 (Boletim da Dívida da Região Autónoma da Madeira publicado em Março de 2020). O facto do PAEF-RAM constituir um único financiamento, ao passo que as duas restantes categorias são constituídas por respetivamente 8 e 30 operações, evidencia inequivocamente a muito significativa preponderância/representatividade do financiamento em apreço:

	Montante em dívida year-end 2019		N.º de contratos
Empréstimos obrigacionistas	1.808.329.804	46%	8
Empréstimos bancários	827.869.231	21%	30
Emp. PAEF-RAM	1.255.102.041	32%	1
Total	3.891.301.075	100%	39

Nota: inclui sub-rogação de créditos (instruções da SRMTC)

Em termos de custo/juros anuais, o PAEF-RAM tem um peso ainda mais significativo de 33%, como evidenciado pelos juros a pagar em 2020. Em suma, um único financiamento (ie., PAEF-RAM) gera 33% do total de juros a pagar pela Região Autónoma da Madeira, anualmente:



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

GOVERNO REGIONAL

VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES

GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

	Encargos com juros em 2020		N.º de contratos
Empréstimos obrigacionistas	43.935.858	43%	9
Empréstimos bancários	23.615.332	23%	30
Emp. PAEF-RAM	33.582.850	33%	1
Total	101.134.041	100%	40

4. Qual o impacto financeiro previsível da suspensão do pagamento dos juros?

Para a proposta do Grupo Parlamentar do PSD, nas condições do contrato em vigor, a suspensão de pagamentos do serviço da dívida do empréstimo PAEF-Região Autónoma da Madeira, a 27 de julho de 2020, a 27 de janeiro de 2021 e a 27 de julho de 2021, teria um impacto financeiro (estimado) de 173,9 milhões de euros, na diminuição de encargos com a dívida, nos anos de 2020 (46,3 milhões de euros) e 2021 (91,6 milhões de euros), nos respetivos anos orçamentais:

Datas de pagamento	Juros	Capital	Total
27-07-2020	15.730.000,00	30.612.244,90	46.342.244,90
27-01-2021	15.505.285,71	30.612.244,90	46.117.530,61
27-07-2021	14.861.392,86	30.612.244,90	45.473.637,76
Total	46.096.678,57	91.836.734,70	137.933.413,27

Adicionalmente, o prolongamento do PAEF-RAM nas três referidas prestações terá como impacto o aumento da maturidade do referido financiamento em três semestres e o respetivo incremento do



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

serviço da dívida nos três semestres adicionais, de 27 de julho de 2040, 27 de janeiro e 27 de julho de 2041 (ao momento atual, a última prestação está calendarizada para 27 de janeiro de 2040).

Uma vez que a taxa de juro do PAEF-RAM é fixa (ie., fixa revisível indexada ao custo de financiamento da República Portuguesa) e o horizonte temporal do financiamento é dilatado, só muito dificilmente poderiam ser antecipados, à data atual e com a mínima razoabilidade, os eventuais impactos líquidos nos custos com juros do financiamento em função da evolução das taxas de mercado e demais variáveis financeiras futuras.

5. Como se compatibilizam estes Projetos de Lei com o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do RAR, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo?

O n.º 2 do artigo 167.º, da Constituição da República Portuguesa, refere que “2. Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”.

O artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República postula que:

“Artigo 120.º - Limites da iniciativa:

1 - Não são admitidos projectos e propostas de lei ou propostas de alteração que:

a) Infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados;

b) Não definam concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

2 - Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

3 - Os projectos e as propostas de lei definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa.”.

Assim, no que se refere ao Projeto de Lei n.º 377/XIV/1.ª, relativo à suspensão dos artigos 16.º e 40.º, da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, a aprovação do referido Projeto de Lei não terá qualquer efeito nas despesas ou receitas aprovadas no Orçamento do Estado para 2020, pelo que não são aplicáveis as normas travão suprarreferidas.

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 378/XIV/1.ª, respeitante à moratória das prestações do empréstimo PAEF-RAM do Estado Português à Região Autónoma da Madeira, naturalmente que, subsequentemente à aprovação do referido Projeto de Lei, o Governo da República, em cumprimento das normas aprovadas na Assembleia da República, terá de prever a redução dessa receita na norma do Orçamento de Estado Suplementar para 2020, que se encontra em aprovação na Assembleia da República.

Contudo, uma vez que o disposto no artigo 167.º, da Constituição da República Portuguesa, é aplicável ao orçamento consolidado da Administração Pública (nacional), verificamos que o efeito líquido da aprovação do suprarreferido Projeto de Lei 378/XIV/1.ª, é nulo, dado que a Administração Pública Regional é um subsetor das Administrações Públicas, sendo o seu orçamento, de igual modo, considerado para efeitos de apuramento do valor global (ver Relatório do OE, ponto 6.1.2 *Administração Regional e Local* e Anexos A1). Assim, são igualmente não aplicáveis as normas travão suprarreferidas.

Em suma, ambos os Projetos de Lei n.º 377/XIV/1.ª e n.º 378/XIV/1.ª, não ferem nem contrariam as disposições do n.º 2 do artigo 167.º, da Constituição da República Portuguesa, e do artigo 120.º, do Regimento da Assembleia da República.

6. *Como se compatibilizam estes Projetos de Lei com a necessidade de assegurar uma igualdade de tratamento ente regiões, considerando que a Região Autónoma dos Açores não beneficiará desta iniciativa?*



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

GOVERNO REGIONAL

VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES

GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 377/XIV/1.ª, relativo à suspensão dos artigos 16.º e 40.º, da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, o mesmo tem aplicação nas duas Regiões Autónomas, pelo que não se coloca a questão da igualdade de tratamento entre Regiões.

No que se refere ao Projeto de Lei n.º 378/XIV/1.ª, relativo a moratória das prestações do empréstimo PAEF-RAM do Estado à Região Autónoma da Madeira, esta é uma questão específica da Região Autónoma da Madeira que celebrou, em 27 de dezembro de 2012, no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da RAM, um empréstimo, o qual já foi sujeito a dois aditamentos em 12/08/2015, com a Prorrogação do prazo do empréstimo, e em 25/09/2019, com a alteração da taxa de juro.

Sendo este empréstimo celebrado no âmbito do PAEF-RAM, uma questão específica da Região Autónoma da Madeira, não se coloca a questão da igualdade de tratamento entre Regiões, à semelhança do que sucede com outras matérias de natureza específica de cada Região Autónoma. A título de exemplo, remetemos para os apoios à Região Autónoma dos Açores no âmbito do furacão *Lorenzo* e à Região Autónoma da Madeira no âmbito da intempérie de 20 de fevereiro de 2010 (Lei de Meios).

Por outro lado, verifica-se que os apoios/transferências do Estado para cada uma das Regiões Autónomas são diferenciados, conforme critérios definidos na LFRA, verificando-se que, no período 2015/2020, os valores transferidos a cada uma das Regiões foram os seguintes:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Acumulado
RAM	215,6	244,4	241,9	248,4	247,4	228,3	1 426,0
RAA	251,0	251,9	250,5	259,3	285,2	293,9	1 591,6
Diferença	-35,4	-7,5	-8,6	-10,9	-37,8	-65,6	-165,7

- 7. *Uma suspensão de juros não configuraria um sinal negativo para a Região Autónoma da Madeira, na medida em que representaria um risco reputacional face à demonstração de incapacidade em satisfazer os seus compromissos?***



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Quer para os credores ou investidores na dívida da Região, quer para as agências de notação de *rating*, uma qualquer/eventual falta de cumprimento do serviço da dívida na respetiva data constitui um fator muito sensível, que sinalizaria de forma negativa a Região Autónoma da Madeira como emitente em mercado financeiro.

No entanto, a moratória ao PAEF-RAM, presentemente em discussão, não consiste nem deve ser presumida como uma possível incapacidade da Região Autónoma da Madeira em satisfazer os seus compromissos financeiros. A Região Autónoma da Madeira tem - e continuará a ter - capacidade financeira para solver todo o seu serviço da dívida atual e futuro, caso necessário.

A moratória em apreço, visto ser referente a um empréstimo devido pela Região ao próprio Estado Português, é configurada como uma medida de apoio do Estado à Região Autónoma da Madeira, com o intuito de minimizar os efeitos acrescidos do COVID-19 na Região (considerando o impacto ainda mais significativo e intenso que no todo nacional, por exemplo pelo significativamente maior grau de dependência do setor do Turismo, setor este que, no mês de abril, apresenta um decréscimo de 99,1% face ao período homólogo (ver DOC.1), o que, inevitavelmente, tem consequências em todos os setores de atividade económica da Região). Em suma, a moratória consistiria num apoio do Estado, de forma a que o Governo Regional possa justamente maximizar a alocação de recursos afetos à pandemia COVID-19.

Ora analisemos factualmente, à data atual:

- Não está confirmado qualquer apoio extraordinário à Região Autónoma da Madeira por parte do Governo da República, seja em qualquer montante e de que forma for;
- Não são prospetivados reforços nas transferências a realizar ao abrigo dos programas e linhas já em vigor entre o Estado e a Região Autónoma;
- Não são conhecidos nem a data exata, nem o montante eventual de recebimento extraordinário de fundos eventualmente provenientes da União Europeia;
- Não são possíveis reafectações de fundos comunitários já disponibilizados para resposta à pandemia COVID-19;



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

- Não é permitido ao Governo Regional, ao momento atual, contrair nova dívida para resposta direta à pandemia COVID-19 e, mesmo que o pudesse fazer, são incertas as condições a que o mercado disponibilizaria qualquer montante.

Desta forma, em resultado das constrições impostas à atuação da Região Autónoma da Madeira, a concessão de moratória a 3 prestações, do financiamento PAEF-RAM, poderia permitir à Região uma pequena folga financeira temporária, cujo montante será afeto à resposta regional ao COVID-19.

8. *O Governo da República já autorizou emissão de uma garantia de Estado para que a Região Autónoma da Madeira refinance 299M€ da sua dívida, beneficiando das condições de financiamento da República. Esta iniciativa não acautela já um reforço da liquidez necessária para enfrentar os efeitos da pandemia?*

O empréstimo no montante de 299M€ está enquadrado no artigo 77.º, da Lei n.º 3/2020, e na alínea a) do n.º 7, do artigo 161.º, destinando-se em exclusivo, nos termos do quadro legal em vigor, à amortização de capital, no corrente ano económico, de empréstimos que constituem a carteira de dívida da Região e das suas empresas públicas integradas no universo das administrações públicas em contas nacionais.

7 — O Governo fica autorizado a conceder garantia pessoal, com caráter excecional, aos financiamentos a contrair pela Região Autónoma da Madeira, aplicando-se a Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, na sua redação atual, com as necessárias adaptações, tendo em conta a finalidade das garantias a prestar:

a) No âmbito da estratégia de gestão da dívida da Região Autónoma da Madeira e nos termos das disposições relativas ao limite à dívida regional, ao refinanciamento daquela dívida até ao limite máximo de 299 000 000 €;

Sendo assim, o empréstimo exclui por completo, conforme Despacho n.º 139/2020, de 26 de maio, do Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, a aplicação e o financiamento de despesas decorrentes da pandemia (DOC.2).



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA E ASSUNTOS PARLAMENTARES
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE

Com os melhores cumprimentos, *a conselho*.

O CHEFE DO GABINETE,

Luís Nuno Rebelo Fernandes de Olim

AL