



**UNIVERSIDADE DOS AÇORES  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E GESTÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS ECONÓMICAS E  
EMPRESARIAIS**

**A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DAS  
REGIÕES AUTÓNOMAS PORTUGUESAS**

**Luís Francisco Martins de Medeiros Borges**

**Orientador: Professor Doutor Mário José Amaral Fortuna  
Co-orientador: Mestre José Fernandes Farinha Tavares**

**Ponta Delgada, março de 2014**

## RESUMO

O presente estudo procura avaliar a sustentabilidade das finanças públicas das Regiões Autónomas Portuguesas (RAP), abordando o seu nível de endividamento, responsabilidades futuras e, face a cenários estimados, ponderar a construção de estratégias que possam manter o rumo do equilíbrio financeiro das contas públicas das Regiões Autónomas. O estudo utiliza dados das Contas da Região, Pareceres do Tribunal de Contas e Serviços Regional e Nacional de Estatística para construir, por um lado, um Modelo baseado no indicador do *hiato primário do período*, de análise retrospectiva, e por outro, com base no mesmo indicador, efetuar uma projeção no sentido de avaliar a sustentabilidade, para o período 2012 a 2032. Procedeu-se, também, empregando uma análise econométrica, à avaliação do impacto das revisões à Lei de Finanças Regionais. Em termos genéricos, conclui-se que a Região Autónoma dos Açores evidencia condições de sustentabilidade, face ao atual nível de endividamento. Em circunstâncias diferentes, encontra-se a Região Autónoma da Madeira, já que a análise efetuada revelou que o atual nível da dívida apenas é sustentável no cenário otimista, embora a sua ocorrência seja pouco provável.

Palavras-chave: Sustentabilidade, Deficit, Dívida, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira

## ABSTRACT

The aims of this study were to analyze the sustainability of public finances of the two Portuguese autonomous regions (RAP), by taking into account their levels of indebtedness, future liabilities and also by projecting scenarios that will allow the construction of strategies capable of maintaining the financial balance of the Autonomous Regions public accounts.

The study uses data from the accounts of Azores and Madeira Governments, reports of the Court of Accounts, and from the Public Statistics Services, in order to build a model, based on the One Period Primary Gap, allowing a retrospective overview analysis, as well as the projection of the sustainability of the RAP.

In general, it was found that the Azores debt is sustainable, considering the current level of debt. Regarding the Autonomous Region of Madeira, we arrive at a different conclusion. The analysis reflects that the debt is sustainable only in an optimistic scenario, with a very low probability of occurrence.

Keywords: Sustainability, Deficit, Debt, Autonomous Region of Azores, Autonomous Region of Madeira

Aos meus pais.

À minha esposa.

“O desenvolvimento sustentável tem alto custo e vai beneficiar futuras gerações, que ainda não votam, nem pagam impostos. Daí vem a grande dificuldade em sensibilizar os governos para a questão”.

Gro Brundtland

## AGRADECIMENTOS

A concretização desta dissertação foi possível com o suporte e encorajamento de várias pessoas, a quem cumpre, agora, transmitir o meu agradecimento:

Ao orientador, Professor Doutor Mário José Amaral Fortuna por ter aceitado a orientação científica deste trabalho. Com os seus conhecimentos, ajuda e disponibilidade concorreram de forma decisiva para esta concretização.

Ao Mestre José Fernandes Farinha Tavares por ter aceitado coorientar os trabalhos da dissertação, e pela disponibilidade sempre manifestada. Com a sua competência científica, conhecimentos e motivação em muito contribuiu para a execução desta tese.

Ao Dr. Fernando Flor de Lima, pelo encorajamento, amizade e ajuda. Com o seu incansável apoio impulsionou positivamente o decurso dos trabalhos.

Ao Dr. Rui Nóbrega Santos, pela disponibilidade manifestada, e pelos seus valiosos conhecimentos e ajuda na revisão do trabalho.

Ao Dr. Carlos Maurício Bedo por ter apoiado este trabalho e contribuído com a sua leitura e apreciação crítica.

Ao Dr. Carlos Ferramentas Barbosa pelas inúmeras trocas de impressões, correções e comentários ao trabalho.

Ao Dr. Paulo Mota, pelo apoio informático.

Às Dr.<sup>as</sup> Ana Cristina Medeiros e Rita Tavares de Melo a colaboração com a leitura crítica da tese.

Aos meus pais, Jorge João e Maria Luísa, a quem tenho prazer em proporcionar sorrisos, pelo apoio e por me terem ensinado que a luta é a melhor forma de combater a adversidade.

À minha esposa, Rita, que com a sua ternura e paciência me ofereceu o apoio e incentivo necessários a que esta fase da minha vida fosse ultrapassada.

## ÍNDICE

<b>RESUMO .....</b>	<b>1</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>2</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>5</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>6</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS .....</b>	<b>8</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>13</b>
<b>REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>14</b>
II.1. O conceito de sustentabilidade.....	14
II.2. Indicadores de sustentabilidade.....	15
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>21</b>
<b>EVOLUÇÃO DO RELACIONAMENTO FINANCEIRO ENTRE O GOVERNO CENTRAL E OS GOVERNOS REGIONAIS .....</b>	<b>22</b>
III.1. O período anterior à aprovação da LFRA de 1998.....	23
III.2. A Lei de Finanças Regionais de 1998.....	25
III.3. A Lei de Finanças Regionais de 2007.....	30
III.4. Alterações à LFRA em 2010.....	34
III.5. A LFRA atualmente vigente.....	38
III.6. Evolução das transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas.....	40
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>44</b>
<b>CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA.....</b>	<b>45</b>
IV.1. Região Autónoma dos Açores.....	48
III.1.1. <i>Produto Interno Bruto</i> .....	48
III.1.2. <i>Emprego</i> .....	50
III.1.3. <i>Inflação</i> .....	52
III.1.4. <i>Finanças Públicas</i> .....	53
IV.1.5. <i>Receita, Despesa e Endividamento</i> .....	55
IV.2. Região Autónoma da Madeira.....	58
IV.2.1. <i>Produto Interno Bruto</i> .....	58
IV.2.2. <i>Emprego</i> .....	60
IV.2.3. <i>Inflação</i> .....	62
IV.2.4. <i>Finanças Públicas</i> .....	63
IV.2.5. <i>Receita, Despesa e Endividamento</i> .....	66
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>70</b>
<b>DADOS E METODOLOGIA.....</b>	<b>71</b>
V.1. Dados.....	71
V.2. Metodologia.....	72

<b>CAPÍTULO VI</b> .....	<b>74</b>
<b>INDICADOR DE SUSTENTABILIDADE</b> .....	<b>75</b>
VI.1. Região Autónoma dos Açores .....	75
<i>VI.1.1. Período 1990 a 2012</i> .....	75
<i>VI.1.2. Cenários – 2013 a 2032</i> .....	77
<i>VI.1.3. Análise econométrica</i> .....	78
VI.2.Região Autónoma da Madeira .....	80
<i>VI.2.1. Período 1990 a 2012</i> .....	80
<i>VI.2.2. Cenários 2013 a 2032</i> .....	81
<i>VI.2.3. Análise Econométrica</i> .....	83
<b>CAPÍTULO VII</b> .....	<b>85</b>
<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>86</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>90</b>
<b>LEGISLAÇÃO</b> .....	<b>91</b>
<b>PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS</b> .....	<b>93</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1. Evolução do PIB, Açores e Nacional - 1989 a 2012.....	48
Tabela 2. Evolução do Emprego nos Açores - 1989 a 2013.....	50
Tabela 3. Evolução do PIB, Madeira e Nacional - 1989 a 2012.....	58
Tabela 4. Evolução do Emprego na Madeira - 1989 a 2013.....	60
Tabela 5. Projeção do indicador de sustentabilidade – Açores.....	77
Tabela 6. Regressão Linear - Açores.....	79
Tabela 7. Projeção do indicador de sustentabilidade – Madeira.....	82
Tabela 8. Regressão Linear - Madeira.....	83

## Índice de Figuras

Figura 1. Evolução das transferências do OE - 1989 a 1997.....	40
Figura 2. Transferências do Orçamento de Estado acrescidas dos juros da renegociação da dívida da Madeira - 1989 a 1997.....	41
Figura 3. Evolução das transferências do OE - 1998 a 2012.....	42
Figura 4. Evolução das transferências do IVA - 1998 a 2012.....	42
Figura 5. Evolução das transferências do OE e IVA - 1998 a 2012.....	43
Figura 6. Crescimento do PIB nacional versus PIB dos Açores.....	49
Figura 7. Distribuição do Emprego nos Açores - 1989 a 2013.....	51
Figura 8. Desemprego Nacional versus Açores - 1989 a 2013.....	52
Figura 9. Inflação nos Açores - 1989 a 2013.....	53
Figura 10. Origem das receitas - Açores - 1989 a 2012.....	55
Figura 11. Despesa funcional - Açores - 1989 a 2012.....	56
Figura 12. Dívida, capacidade e necessidade líquida de financiamento - Açores.....	57
Figura 13. Crescimento do PIB nacional versus Madeira.....	59
Figura 14. Distribuição do emprego na Madeira - 1989 a 2013.....	61
Figura 15. Desemprego Nacional versus Madeira - 1989 a 2013.....	61
Figura 16. Inflação na Madeira - 1989 a 2013.....	62
Figura 17. Origem das receitas - Madeira - 1989 a 2012.....	67
Figura 18. Despesas funcional - Madeira - 1989 A 2012.....	68
Figura 19. Dívida, capacidade e necessidade líquida de financiamento - Madeira.....	69
Figura 20. Indicador da sustentabilidade - Açores - 1990 a 2032.....	76
Figura 21. Indicador da sustentabilidade - Madeira - 1990 a 2012.....	80

## Lista de Abreviaturas e siglas

BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CRP	Constituição da República Portuguesa
DREM	Direção Regional de Estatística da Madeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas
IRS	Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
OE	Orçamento do Estado
ORAA	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PRFRAM	Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Regiões Autónomas Portuguesas
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SREA	Serviço Regional de Estatística dos Açores

## CAPÍTULO I

## INTRODUÇÃO

Com este trabalho pretende-se analisar a sustentabilidade das finanças públicas das Regiões Autónomas portuguesas (RAP), abordando o seu nível de endividamento, responsabilidades futuras e, face a alguns cenários estimados, ponderar a construção de estratégias que possam manter o rumo do equilíbrio financeiro das contas públicas das Regiões Autónomas.

A escolha do tema sustenta-se, por um lado, na atualidade e premência da questão da viabilização das autonomias regionais, nas vertentes financeira e económica, e por outro, na possibilidade de contribuir para o enriquecimento do debate, promovendo não só a compreensão dos motivos que conduziram as Regiões Autónomas Portuguesas, Açores e Madeira, à atual situação, mas também a pesquisa de soluções para a sua correção.

O objetivo fulcral da abordagem residirá na aferição da sustentabilidade das finanças das Regiões Autónomas, contribuindo, se possível, com medidas futuras que proporcionem a manutenção de políticas de governação compatíveis com o desenvolvimento da economia sem, no entanto, comprometer ou condicionar o futuro das gerações vindouras – equidade intergeracional (Tavares, 2008).

Neste sentido, a dissertação é dividida em quatro partes, às quais acresce a introdução e a conclusão, a saber:

Na primeira parte, proceder-se-á à revisão da bibliografia, materializada na explicação teórica do conceito e de alguns indicadores de sustentabilidade.

Na segunda parte, é dado o enfoque ao modo e à evolução do relacionamento financeiro entre o Governo da República e as Regiões Autónomas, reportando, nomeadamente, ao período anterior e posterior à vigência da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA).

Na terceira parte, procede-se à caracterização do cenário económico e financeiro das duas Regiões Autónomas, integrando-as no todo nacional. Serão abordados os aspetos mais significativos ocorridos ao nível das finanças públicas, bem como o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB), emprego, inflação, receita, despesa e endividamento.

Na quarta parte, aborda-se na prática o conceito de sustentabilidade, procedendo à aplicação do indicador de Buitter (*One period primary gap*) às finanças públicas das RAP. Procede-se, também, à aplicação do programa SPSS para avaliar se as alterações da LFRA causaram impacto ao nível da sustentabilidade das finanças públicas daquelas regiões.

No estudo da sustentabilidade, para o período compreendido entre o ano 2012 e 2032, ter-se-ão por base três cenários estimados para possíveis crescimentos da receita, da despesa, do PIB e das taxas de juro, com manutenção dos níveis de dívida. Com a interpretação dos resultados obtidos, pretende-se concluir acerca da sustentabilidade das políticas a adotar até ao ano 2032.

Na quinta parte, juntamente com a conclusão, proceder-se-á à reflexão sobre algumas considerações despreziosas, no sentido de contribuir para que as Regiões Autónomas se mantenham em linha com princípios associados ao conceito de sustentabilidade.