



PARECER SOBRE A CONTA DA  
**REGIÃO AUTÓNOMA  
DA MADEIRA**

**2019**



**TC** **TRIBUNAL DE  
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA





## *ÍNDICE*

SUMÁRIO.....	3
INTRODUÇÃO .....	5
PARTE I - PARECER .....	9
1. CONCLUSÕES.....	11
2. RECOMENDAÇÕES .....	17
3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA .....	18
4. JUÍZO SOBRE A CONTA.....	20
5. DECISÃO .....	20
PARTE II - RELATÓRIO	



## Sumário

1. Em 2019, a conjuntura económica na RAM evidenciou melhorias em alguns indicadores, como sejam, o crescimento do emprego em 4,3% (4,2% em 2018) e uma queda da taxa de desemprego para 7,0% (8,8% em 2018)<sup>1</sup>. Não obstante, registou-se um acentuar do abrandamento económico iniciado no ano anterior, com o PIB a avançar apenas 0,8% (1,3% em 2018 e 5,1% em 2017)<sup>2</sup>, mantendo-se, ainda assim, a trajetória de crescimento iniciada em 2014, em paralelo com a evolução daquele indicador a nível nacional.
2. A execução orçamental, à semelhança dos últimos anos, deu continuidade às medidas de consolidação das finanças públicas regionais, assinalando-se, também, uma diminuição da dívida global de 84,1 milhões de euros (ótica de *Maastricht*).
3. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do setor das administrações públicas da RAM, resultou, no exercício em apreço, um saldo primário de 28,4 milhões de euros. Em contabilidade nacional, para efeitos do PDE (2.ª notificação de 2020), evidencia-se igualmente um saldo positivo do conjunto das administrações públicas da Região, o qual atingiu um excedente de 38,3 milhões de euros, registando-se um *superavit* nas contas públicas da RAM pelo sétimo ano consecutivo.
4. Na linha do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não ter um sistema de informação que possibilite a obtenção da conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falta que a RAM pretende ultrapassar com o lançamento, em 2020, do “*Projeto de Reforma da Gestão Financeira Pública*” que conta com o apoio da União Europeia.  
  
Esta debilidade (assinalada nos Pareceres dos anos anteriores) só será ultrapassada com a plena implementação pela Administração Pública Regional (APR) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) que, em 2019, registou avanços no subsetor do Governo Regional e, “*na maior parte*” dos restantes Serviços da APR.
5. Os capitais próprios das empresas detidas maioritariamente pela RAM (655,9 milhões de euros) registaram um aumento de 20% face ao ano anterior, essencialmente por efeito da entrada de capital para cobertura de prejuízos no SESARAM e da conversão de mútuos em capital na APRAM, enquanto o passivo diminuiu 7,2% (121 milhões de euros), por força da evolução observada no SESARAM (- 54,8 milhões), na APRAM (- 44 milhões) e na ARM (- 16,6 milhões).
6. A parcela dos prejuízos das empresas detidas pela RAM (imputáveis em função do capital nelas detido) atingiu os 39,1 milhões de euros.
7. A situação de dependência dos SFA face às transferências do Orçamento Regional, diminuiu, em 2019, de 76,5% para 70,8% do total das receitas correntes e de capital, mas continuou muito acentuada (72% a 100%) em alguns Serviços tradicionalmente dependentes.

---

<sup>1</sup> Taxa de variação da população empregada e taxa de desemprego de acordo com os dados do INE, atualizados, respetivamente, a 6 e 5 de fevereiro de 2020 (dados extraídos a 30/11/2020).

<sup>2</sup> Cfr. os dados das Contas Regionais (Base 2016) publicados pelo INE a 15/12/2020. Os dados referentes a 2019 são ainda provisórios.

8. A receita comunitária cobrada pela APR foi de cerca de 104,3 milhões de euros (43,4%), o que representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento de cerca de 136,2 milhões de euros.
9. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 471,1 milhões de euros, 50,1% dos quais respeitam a amortizações de capital e 48,4% a juros. O decréscimo destes encargos (menos 134,6 milhões de euros) deve-se, sobretudo, ao facto do resultado de 2018 se encontrar majorado pela amortização, naquele ano, de um empréstimo obrigacionista de 243,4 milhões de euros.
10. A Região não observou a regra do equilíbrio orçamental estabelecida no art.º 16.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, em 385,4 milhões de euros, nem o limite de endividamento fixado pelo n.º 1 do art.º 40.º da referida Lei<sup>3</sup>, em 2,7 mil milhões de euros e, pese embora tenha vindo a reduzir o excesso, não o diminuiu ao ritmo fixado no n.º 7 daquele preceito legal (pelo menos 5% ao ano).
11. As “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 180,4 milhões de euros pelo lado da receita e a 179 milhões de euros pelo lado da despesa, traduzindo relativamente ao ano anterior, um aumento das entradas de fundos de 16,1% e das saídas de 15,5%.
12. À luz do que precede, o Tribunal de Contas emite um parecer globalmente favorável à Conta da Região Autónoma da Madeira do exercício orçamental de 2019.

---

<sup>3</sup> Por força do art.º 77.º A da Lei n.º 27-A/2020, de 27 de abril, atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, “(...) nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2020, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro”.

## Introdução

### Enquadramento legal

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira (SRMTC), emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, nos termos conjugados dos art.ºs 214.º, n.º 1, al. b), da Constituição da República Portuguesa e 5.º, n.º 1, al. b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>4</sup> e do art.º 24.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira (LEORAM)<sup>5</sup>.

Em cumprimento daquele ditame constitucional e dos invocados preceitos legais, procedeu-se à elaboração do presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano de 2019, remetida pelo Governo Regional à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), em 20 de agosto de 2020, dentro do prazo fixado pelo art.º 24.º, n.º 2, da LEORAM<sup>6</sup>.

No Parecer que agora se emite, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira (RAM), no ano de 2019, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com particular enfoque nos aspetos referidos no n.º 1 do art.º 41.º da LOPTC, aplicável *ex vi* do n.º 3 do imediato art.º 42.º.

### Estrutura do Parecer

O Parecer é constituído por um único volume, organizado em duas partes, de modo a facilitar a consulta integral da informação disponibilizada.

A *Parte I (Parecer)* encerra a decisão do coletivo especial, constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos Conselheiros Vice-Presidente e da Secção Regional dos Açores<sup>7</sup> e o Juízo sobre a Conta, e elenca as principais conclusões e recomendações sobre as áreas de controlo objeto de análise dirigidas, de acordo com o n.º 3 do art.º 41.º da LOPTC, à Assembleia Legislativa da Madeira e ao Governo Regional. Apresenta ainda uma análise sintética da execução orçamental evidenciada na Conta da Região de 2019, numa perspetiva de legalidade e correção financeira, assim como uma ponderação dos aspetos essenciais da gestão financeira naquele exercício económico.

Por sua vez, a *Parte II (Relatório)* fornece uma apreciação mais desenvolvida do processo orçamental e da execução do orçamento da RAM de 2019, nos diferentes domínios de controlo, apresentando uma estrutura assente na repartição sequencial dos onze capítulos que o integram, a saber: Cap. I - *Processo Orçamental*; Cap. II – *Receita*; Cap. III – *Despesa*; Cap. IV – *Património*; Cap. V- *Fluxos*

<sup>4</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro; 55 -B/2004, de 30 de dezembro; 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3 -B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 7 de dezembro; 2/2012, de 6 de janeiro; 20/2015, de 9 de março; 42/2016, de 28 de dezembro; 2/2020, de 31 de março; e 27-A/2020, de 24 de julho.

<sup>5</sup> Lei n.º 28/92, de 01/09. De acordo com o n.º 3 do seu art.º 24.º, a emissão do Parecer sobre a Conta da Região antecede a sua apreciação e aprovação por parte da Assembleia Legislativa da Madeira [cfr. ainda o art.º 38.º, al. b) do Estatuto Político Administrativo da RAM (EPARAM)].

<sup>6</sup> Até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita. Ver ainda a al. o) do art.º 69.º do EPARAM.

<sup>7</sup> Cfr. o art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC. Nos termos do art.º 82.º do Regulamento do Tribunal de Contas, o Juiz da Secção Regional dos Açores substitui o Juiz da Secção Regional da Madeira, nas suas faltas, ausências e impedimentos. Pelo Despacho n.º 79/2020-GP, de 26 de novembro foi designado o Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas para assegurar o quórum de funcionamento do coletivo especial a que se refere o art.º 42.º da LOPTC.

De harmonia com o n.º 3 do art.º 29.º da LOPTC, o coletivo especial conta ainda com a presença do Magistrado do Ministério Público colocado na SRMTC.

*Financeiros entre o OR e o SERAM; Cap. VI - Plano de Investimentos; Cap. VII - Subsídios e outros apoios Financeiros; Cap. VIII - Dívida e outras responsabilidades; Cap. IX - Operações Extraorçamentais; Cap. X - As Contas da Administração Pública Regional e Cap. XI - Controlo Interno.*

A *Parte II (Relatório)* inclui o levantamento, por capítulo, das recomendações formuladas pelo Tribunal que foram acolhidas pelo Governo Regional, bem como as recomendações ainda não acolhidas e reiteradas, incorporando ainda as novas recomendações. Integra ainda a análise das respostas dadas no exercício do contraditório, em conformidade com o previsto no art.º 13.º da LOPTC, encontrando-se as mesmas aí transcritas ou sintetizadas na medida da sua pertinência e constando na íntegra em anexo ao mesmo *Relatório*, em observância do preceituado no art.º 24.º, n.º 4 da LEORAM, e no art.º 13.º, n.º 4 da LOPTC.

## Enquadramento económico

Para melhor compreender a situação financeira da RAM em 2019, importa fazer uma breve incursão pelos principais fatores externos e internos que influenciaram aquele exercício orçamental.

No ano de 2019, o quadro macroeconómico externo foi marcado pelo acentuar do abrandamento económico mundial, iniciado no ano anterior, originado em larga medida pela elevação dos níveis de incerteza associada à intensificação de tensões comerciais internacionais, que contribuíram para a desaceleração do comércio global<sup>8</sup>. O crescimento económico mundial fixou-se em 2,8% (face aos 3,5% registados em 2018), com o conjunto das economias avançadas a crescer apenas 1,7% enquanto as economias dos mercados emergentes e em desenvolvimento avançavam 3,7% (em 2018, 2,2% e 4,5%, respetivamente)<sup>9</sup>.

A área do euro registou igualmente um abrandamento da atividade económica pelo segundo ano consecutivo, com o crescimento do produto a fixar-se em apenas 1,3% (1,9% em 2018 e 2,6% em 2017)<sup>10</sup>, alicerçado na procura interna, suportada por uma política monetária favorável<sup>11</sup>, face ao contexto de aumento da incerteza a nível global e ao abrandamento das exportações motivado pela desaceleração da procura externa.

Em paralelo com aquela trajetória da atividade económica, a economia portuguesa registou identicamente um abrandamento, mantendo, no entanto, um crescimento acima da média da zona do euro, pelo quarto ano sucessivo.

O crescimento do Produto Interno Bruto abrandou para 2,2% (2,8% em 2018 e 3,5% em 2017)<sup>12</sup>, refletindo o menor contributo das exportações (com um avanço 3,5%, face aos 4,1% de 2018), mas também uma menor dinâmica da procura interna (que avançou 2,7%, face aos 3,2% de 2018),

<sup>8</sup> Em 2019, o crescimento do comércio mundial de bens e serviços foi de apenas 1%, face aos 3,9% registados no ano anterior e 5,6% em 2017 (cfr. o *World Economic Outlook* do FMI/outubro de 2020).

<sup>9</sup> Dados de acordo com o *World Economic Outlook* (FMI/outubro de 2020).

<sup>10</sup> Esta tendência de abrandamento económico, face aos dois anos anteriores, foi comum às quatro maiores economias da zona euro. O crescimento registado em 2019 foi de 0,6% na Alemanha, 1,5% em França, 0,3% em Itália e 2,0% em Espanha (conforme os dados do *Eurostat* atualizados a 17/11/2020).

<sup>11</sup> Nomeadamente a introdução por parte do BCE, em março de 2019, de uma nova série de operações de refinanciamento de prazo alargado direcionadas (ORPAD-III) e, em setembro, a redução da taxa de juro da facilidade permanente de depósito de -0,4% para -0,5%, assim como, o reinício das aquisições líquidas ao abrigo do programa de compra de ativos, com um ritmo de compras mensal de 20 mil milhões de euros.

<sup>12</sup> Conforme os dados do *Eurostat* atualizados a 17/11/2020.

particularmente afetada pela desaceleração do investimento (-2,4 pp) e, ainda que em menor grau, pelo abrandamento do consumo privado (-0,2 pp)<sup>13</sup>.

A evolução do mercado de trabalho mostrou-se favorável, embora revelando indicadores em abrandamento, com o desemprego a cair para 6,5% (7,1% em 2018) e o emprego a crescer apenas 1,0% (2,3% em 2018)<sup>14</sup>.

Manteve-se a trajetória de melhoria das contas públicas, com a capacidade líquida de financiamento do Estado a fixar-se em 0,1% do PIB (-0,3% em 2018) e o rácio da dívida bruta a cair para 117,2% do PIB (121,5% em 2018). Também o saldo estrutural (-0,1% do PIB potencial) evidenciou uma melhoria face ao ano anterior (-0,4%)<sup>15</sup>.

A RAM registou um acentuar do abrandamento económico iniciado no ano anterior, com o PIB a avançar apenas 0,8% (1,3% em 2018 e 5,1% em 2017)<sup>16</sup>, mantendo, ainda assim, a trajetória de crescimento iniciada em 2014, em paralelo com a evolução daquele indicador a nível nacional.

Não obstante, em 2019, a conjuntura económica na RAM evidenciou significativas melhorias em alguns indicadores, como sejam, o crescimento do emprego em 4,3% (4,2% em 2018) e uma queda da taxa de desemprego para 7,0% (8,8% em 2018)<sup>17</sup>.

No que se refere às contas públicas, o resultado da execução orçamental da Administração Pública Regional, em 2019, evidenciou um saldo primário positivo em 28,4 milhões de euros<sup>18</sup>. Na ótica da contabilidade nacional, para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (2.ª notificação de 2020), os dados evidenciaram igualmente um saldo positivo para o conjunto das administrações públicas da RAM de 38,3 milhões de euros, marcando assim o sétimo ano consecutivo de *superavit* nas contas públicas da RAM.

À semelhança dos últimos anos, a Região deu continuidade às medidas de consolidação das finanças públicas, assinalando-se uma diminuição da dívida global (ótica de *Maastricht*) do conjunto da Administração Regional, em 1,8% (84 milhões de euros), face ao ano anterior<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Dados de acordo com o *Boletim Económico* do Banco de Portugal de outubro de 2020.

<sup>14</sup> Evolução do desemprego de acordo com a informação do *Eurostat*, de 07/10/2020. Dados do emprego, conforme o *Boletim Económico* do Banco de Portugal de outubro de 2020.

<sup>15</sup> Conforme os dados do INE constantes do Destaque de 23/09/2020 relativo ao PDE (2.ª Notificação de 2020). Saldo estrutural, de acordo com o *Boletim Económico* do Banco de Portugal de maio de 2020.

<sup>16</sup> Cfr. os dados das Contas Regionais (Base 2016) publicados pelo INE a 15/12/2020. Os dados referentes a 2019 são ainda provisórios.

<sup>17</sup> Taxa de variação da população empregada e taxa de desemprego, de acordo com os dados do INE, atualizados, respetivamente, a 6 e 5 de fevereiro de 2020 (dados extraídos a 30/11/2020).

<sup>18</sup> Tendo assim sido observado o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da LEORAM.

<sup>19</sup> Cfr. a última compilação do Banco de Portugal (de setembro de 2020).





TRIBUNAL DE  
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PARTE I

PARECER



## 1. Conclusões

---

Da apreciação efetuada ao processo orçamental e aos resultados da execução do orçamento, destacam-se, como parte integrante do presente Parecer, as principais conclusões do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2019:

### Processo Orçamental

1. O Orçamento Final do GR aprovado para 2019 apresentou o saldo primário deficitário de 125,4 milhões de euros, não tendo sido observada a regra de equilíbrio orçamental inscrita no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM. Tendo por referência o orçamento consolidado da APR, aquele saldo foi também deficitário em 142,2 milhões de euros (cfr. o ponto 1.3. da Parte II do presente Parecer).
2. Continua por aprovar uma solução legislativa que, a par da atualização das regras atinentes ao enquadramento do Orçamento Regional, estabeleça prazos mais curtos para a apresentação, apreciação e votação da Conta da Região, em conformidade com o regime aplicável à Conta Geral do Estado (cfr. o ponto 1.B. da Parte II do presente Parecer).
3. Na linha do ano anterior, foi apresentado, em simultâneo com a proposta do decreto legislativo regional do ORAM para 2019, o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019-2022, não tendo sido, mais uma vez, respeitado o calendário orçamental estabelecido no art.º 20.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas), que impõe a sua apresentação até 31 de maio de cada ano.

No decurso da execução orçamental de 2019, o Governo Regional submeteu à ALM o Quadro Plurianual de Programação Orçamental, com os limites de despesa efetiva, para o período de 2019 a 2023, que foi aprovado pelo DLR n.º 11/2019/M, de 14 de agosto, mantendo os limites da despesa definidos para o ano de 2019, atribuindo carácter indicativo aos limites da despesa para todo o período abrangido pelo seu âmbito e omitindo as respetivas fontes de financiamento, ao arrepio do disposto no art.º 20.º, n.ºs 4 e 5, da LFRA (cfr. o ponto 1.1.1.B. da Parte II do presente Parecer).

4. O Quadro Plurianual de Programação Orçamental incluído no DLR n.º 26/2018/M, de 31 de dezembro, atribui aos limites da despesa do ano em causa um carácter indicativo<sup>20</sup> e submete apenas a despesa financiada por receitas gerais aos tetos estabelecidos, desconsiderando o preceituado no art.º 20.º, n.ºs 4 e 5, da LFRA (cfr. o ponto 1.1.1.B. da Parte II do presente Parecer).

### Receita

5. Em 2019, o total da receita, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a 2,1 mil milhões de euros. A receita orçamental atingiu os 1,9 mil milhões de euros, ficando abaixo do valor previsto no orçamento final em 96,7 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1. da Parte II do presente Parecer).

---

<sup>20</sup> Segundo a LFRA, os limites da despesa são vinculativos para cada programa orçamental no primeiro ano, para cada agrupamento de programas no segundo ano e para o conjunto de programas nos terceiro e quarto anos económicos seguintes.

6. Não obstante se ter verificado, de 2018 para 2019, uma redução da receita orçamental, de 23 milhões de euros, a receita efetiva, no montante de 1,3 mil milhões de euros, registou um aumento de 45,6 milhões de euros (+3,6%), por força do acréscimo da receita fiscal, em 41,8 milhões de euros e das transferências de capital, em perto de 16 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1. da Parte II do presente Parecer).
7. As principais fontes de financiamento do Orçamento Regional foram os “*Impostos Indiretos*”, com 599,4 milhões de euros (31,9%), e os “*Impostos Diretos*”, com 356,3 milhões de euros (19%), seguidos dos “*Passivos Financeiros*”, com 430 milhões de euros (22,9%). As transferências do Orçamento do Estado ascenderam a 247,5 milhões de euros (13,2% da receita orçamental cobrada), registando uma redução de perto de 1 milhão de euros face ao ano anterior (cfr. o ponto 2.1.1. da Parte II do presente Parecer).
8. A situação de dependência dos SFA face às transferências do orçamento regional diminuiu, em 2019, de 76,5% para 70,8% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se, todavia, muito acentuada (72% a 100%) em alguns serviços tradicionalmente dependentes (cfr. o ponto 2.2. da Parte II do presente Parecer).
9. Em 2019, a receita comunitária cobrada pela APR foi de cerca de 104,3 milhões de euros (43,4%), o que representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento de cerca de 136,2 milhões de euros (cfr. o ponto 2.3.1. da Parte II do presente Parecer).
10. O IDE, enquanto organismo intermédio responsável pela gestão das candidaturas aos sistemas de incentivos às empresas, cofinanciados pela UE, recebeu em 2019 o montante de 25,6 milhões de euros do FEDER, não diferenciando contabilisticamente a parte a entregar aos executores/beneficiários dos projetos (através do registo em operações extraorçamentais) da parcela que constitui receita daquele Instituto, o que contribuiu para o empolamento da receita da RAM (cfr. o ponto 2.3.1. da Parte II do presente Parecer).

## Despesa

11. A despesa orçamental da Administração Regional Direta rondou os 1,8 mil milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 89,3% face à dotação disponível tendo, por seu turno, a despesa efetiva atingido os 1,4 mil milhões de euros (cfr. os pontos 3.1 e 3.1.1. da Parte II do presente Parecer).
12. As despesas de funcionamento da ARD atingiram os 1,4 mil milhões de euros, estando na sua maior parte (771,9 milhões de euros) afetas às funções sociais (cfr. o ponto 3.1.2. da Parte II do presente Parecer).
13. A despesa dos SFA (incluindo EPR) atingiu 850,3 milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 81,6%, sendo que as despesas de funcionamento correspondem a 85,5% do total (cfr. o ponto 3.2.1. da Parte II do presente Parecer).
14. Em 31/12/2019, as contas a pagar da ARD rondavam os 40 milhões de euros, enquanto as da Administração Regional Indireta eram cerca de 70,7 milhões de euros. Os pagamentos em atraso da APR rondavam os 21,6 milhões de euros, dos quais cerca de 19 milhões de euros tinham origem nas EPR (cfr. os pontos 3.3.1 e 3.3.2. da Parte II do presente Parecer).

15. O Prazo Médio de Pagamento da APR em 2019 foi de 59 dias, ou seja, menos 4 dias que no ano anterior (cfr. o ponto 3.3.3. da Parte II do presente Parecer).
16. Os limites definidos no QPPO, aprovado pelo DLR n.º 11/2019/M, de 14 de agosto, foram respeitados (cfr. o ponto 3.5. da Parte II do presente Parecer).

### **Património**

17. Não obstante os avanços assinalados, relativamente ao ano de 2019, persistem insuficiências na gestão do património imóvel da RAM, nomeadamente quanto à falta de uma completa identificação e inventariação do seu universo patrimonial, e na regularização matricial e predial desses bens [cfr. os pontos 4.1.1 e 4.1.2. da Parte II do presente Parecer];
18. Os dados do inventário dos imóveis da RAM, a 31/12/2019, evidenciavam um total de 5.756 registos, representando uma quantia escriturada global na ordem dos 3,8 mil milhões de euros, onde predominam os bens do domínio público (68,5% do total) [cfr. o ponto 4.1.1. da Parte II do presente Parecer];
19. A carteira de ativos financeiros da RAM (980,2 milhões de euros) registou um aumento de 5,6% (52 milhões de euros), suportado maioritariamente pelo incremento das participações em 6,2% (44,8 milhões de euros) [cfr. o ponto 4.2. da Parte II do presente Parecer];
20. Os capitais próprios das empresas detidas maioritariamente pela RAM (655,9 milhões de euros) registaram um aumento de 20% face ao ano anterior, essencialmente por efeito da entrada de capital para cobertura de prejuízos no SESARAM e da conversão de mútuos em capital na APRAM, enquanto o passivo diminuiu 7,2% (121 milhões de euros), por força da evolução observada no SESARAM (54,8 milhões), na APRAM (44 milhões) e na ARM (16,6 milhões) [cfr. o ponto 4.2.1.3. da Parte II do presente Parecer];
21. Os prejuízos, imputáveis à RAM, do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 39,1 milhões de euros, encontrando-se este valor mitigado pelos lucros oriundos das sociedades fora do perímetro da APR, já que os resultados provenientes das empresas englobadas no perímetro foram de 51,4 milhões de euros negativos [cfr. os pontos 4.2.1.3 e 4.2.1.4. da Parte II do presente Parecer];
22. Mantém-se a insuficiência do controlo implementado em matéria de concessões existentes na esfera da RAM, designadamente no que se refere à existência de mecanismos que assegurem a sua identificação e um efetivo acompanhamento [cfr. o ponto 4.2.2. da Parte II do presente Parecer];
23. A realização de operações ativas atingiu o montante de 129,7 milhões de euros, repartido entre a realização de capital (58,1%) e a concessão de crédito (41,9%), tendo sido observado o limite estabelecido no diploma que aprovou o orçamento [cfr. o ponto 4.2.4. da Parte II do presente Parecer].

### **Fluxos Financeiros entre o OR e o SERAM**

24. As transferências correntes para o SERAM diminuíram em 10,8%, fixando-se em 226,7 milhões de euros, montante que é largamente dominado (91,8%) pelas verbas pagas ao SESARAM, no âmbito do contrato-programa de prestação de cuidados de saúde (cfr. o ponto 5.1.1. da Parte II do presente Parecer);

25. A despesa do ORAM com as entidades participadas atingiu 409,3 milhões de euros, enquanto a receita ficou pelos 15,9 milhões, tendo o respetivo saldo, negativo em 393,5 milhões de euros, registado um agravamento de 11,9% face ao ano anterior (cfr. o ponto 5.3. da Parte II do presente Parecer).

### **Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional**

26. O orçamento final do PIDDAR fixou-se em 689,1 milhões de euros, enquanto o volume financeiro despendido rondou os 437,7 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 63,5% (cfr. os pontos 6.2.2 e 6.4.1. da Parte II do presente Parecer).
27. A execução do PIDDAR foi suportada maioritariamente pelo financiamento regional (262,6 milhões de euros ou 60% dos pagamentos), tendo o remanescente sido assegurado por financiamento comunitário (24,7%) e nacional (15,3%) (cfr. o ponto 6.4.4. da Parte II do presente Parecer).
28. O volume financeiro dos investimentos do PIDDAR evidenciou um crescimento de 9,2% face ao ano anterior, registando-se, pelo segundo ano consecutivo, um aumento do volume de pagamentos, contrariando a tendência de queda que vinha sendo observada nos anos anteriores (cfr. o ponto 6.4.5. da Parte II do presente Parecer).
29. A execução financeira do PDES 2014-2020 atingiu cerca de 2,6 mil milhões de euros no final de 2019, correspondendo a uma taxa de execução de 79,2%, a um ano do seu termo (cfr. o ponto 6.4.6. da Parte II do presente Parecer).

### **Subsídios e Outros Apoios Financeiros**

30. Os subsídios e outros apoios financeiros concedidos pela Administração Regional totalizaram 173,3 milhões de euros, dos quais 58,5% foram executados pela Administração Direta e os restantes 41,5% pelos SFA (cfr. o ponto 7.1. da Parte II do presente Parecer).
31. Os apoios do GR (101,4 milhões de euros) evidenciaram um aumento de 20% face ao ano anterior (+16,9 milhões de euros), sendo que metade desse valor foi entregue a instituições sem fins lucrativos e o restante (50,6 milhões de euros) foi dirigido às sociedades privadas (24,9%), às sociedades públicas (15,6%) e às famílias (7,3%) [cfr. o ponto 7.2. da Parte II do presente Parecer].
32. Os SFA concederam 71,9 milhões de euros em apoios (menos 22,6 milhões de euros que no ano anterior), resultado dos decréscimos verificados no IDR (-13,4 milhões), no IQ (-4,7 milhões), no IEM (-4,2 milhões) e no IASAÚDE (-1,7 milhões) [cfr. o ponto 7.3. da Parte II do presente Parecer].

### **Dívida e Outras Responsabilidades**

33. A Região não observou, em 2019, o limite de endividamento fixado pelo n.º 1 do art.º 40.º da LFRA em 2,7 mil milhões de euros e, pese embora tenha vindo a reduzir o excesso, não o diminuiu ao ritmo estabelecido (pelo menos 5% ao ano) naquela mesma Lei (cfr. o ponto 8.1.2. da Parte II do presente Parecer).
34. O montante do crédito de médio e longo prazo embolsado pela Região em 2019 atingiu os 430 milhões de euros e destinou-se à amortização de dívida financeira do Setor das Administrações

- Públicas Regional (355 milhões de euros) e ao pagamento de juros e outros encargos (75 milhões de euros) [cfr. os pontos 8.2.1, 8.2.1.2. e 8.2.1.3. da Parte II do presente Parecer].
35. Em 2019, a dívida direta dos Serviços Integrados aumentou 5,6%, para 3,9 mil milhões de euros, o que significou um acréscimo líquido de 203,5 milhões de euros, enquanto a dívida das entidades autónomas que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais evidenciou uma diminuição de 21,7% (125,2 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. o ponto 8.3. da Parte II do presente Parecer).
  36. A Conta da RAM não discrimina explicitamente os montantes destinados à amortização dos empréstimos das EPR (119,2 milhões de euros) que saíram da esfera da administração regional direta sob a forma de transferências de capital (para o CARAM e a IHM) e de ativos financeiros (para a APRAM, SMD, PO, SDNM, SDPS e SESARAM) (cfr. os pontos 8.2.1.3. e 8.3. da Parte II do presente Parecer).
  37. O montante dos passivos do setor das administrações públicas da Região atingiu 135,4 milhões de euros, menos 73,1 milhões de euros (35,1%) que no ano anterior. Do total dos passivos, 110,7 milhões de euros representavam contas a pagar e, destas, 21,6 milhões constituíam pagamentos em atraso (cfr. o ponto 8.4. da Parte II do presente Parecer).
  38. Em 2019, ficaram por regularizar cerca de 96,7 milhões de euros dos 169,8 milhões de euros previstos na Estratégia de Pagamento de valores em dívida (cfr. o ponto 8.4. da Parte II do presente Parecer).
  39. No final de 2019, o montante global das responsabilidades da Região por garantias prestadas atingia 613,2 milhões de euros, verificando-se, em termos de fluxos líquidos anuais, um decréscimo de 130,5 milhões de euros face a 2018 (cfr. os pontos 8.5.1, 8.5.2 e 8.5.6 da Parte II do presente Parecer).
  40. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 471,1 milhões de euros (50,1% dos quais respeitam a amortizações de capital e 48,4% a juros), menos 134,6 milhões de euros (-22,2%) que em 2018, sobretudo porque o resultado daquele ano se encontra afetado pelo vencimento de um empréstimo obrigacionista de 243,4 milhões de euros (cfr. o ponto 8.6.1. da Parte II do presente Parecer).
  41. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de setembro de 2020, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a dívida bruta da RAM a 31/12/2019 situava-se em 4,7 mil milhões de euros (cfr. os pontos 8.7.1 e 8.7.2 da Parte II do presente Parecer) o que, à luz das Contas Regionais provisórias de 2019, cujo montante foi conhecido em 15 de dezembro p.p., representava 92,0% do PIB daquele ano.

### **Operações extraorçamentais**

42. Em 2019, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 180,4 milhões de euros pelo lado da receita e a 179 milhões de euros pelo lado da despesa, traduzindo relativamente ao ano anterior um aumento das entradas de fundos de 16,1% (23 milhões de euros) e das saídas de 15,5% (22 milhões de euros) [cfr. o ponto 9.1. da Parte II do presente Parecer].

### Contas da Administração Pública Regional

43. Em 2019, a Conta do subsetor Governo Regional observou o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da LEORAM, resultando da execução de 2019 um saldo primário positivo de 18,6 milhões de euros, inferior ao do ano anterior em cerca de 67,7 milhões de euros (cfr. o ponto 10.1.1. da Parte II do presente Parecer).
44. A Região não observou, em 2019, a regra do equilíbrio orçamental estabelecida no art.º 16.º da LFRA, em 385,4 milhões de euros (cfr. o ponto 10.1.1. da Parte II do presente Parecer).
45. A receita total consolidada (excluídas as reposições não abatidas nos pagamentos) rondou os 2,1 mil milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada se fixou nos 1,9 mil milhões de euros, observando-se, em ambos os casos, uma diminuição face ao ano anterior na ordem dos 2,2% e 0,4%, respetivamente (cfr. o ponto 10.2. da Parte II do presente Parecer).
46. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de outubro de 2020, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a Conta da Administração Regional em 2019 evidenciou um saldo positivo de 38,3 milhões de euros (cfr. o ponto 10.2. da Parte II do presente Parecer).

### Controlo Interno

47. O ano a que respeita a Conta continuou a ser caracterizado pela implementação no subsetor do Governo Regional e, “na maior parte” dos Serviços da APR<sup>21</sup>, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) [cfr. o ponto 11 da Parte II do presente Parecer].
48. Na linha do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não ter um sistema de informação que possibilite a obtenção da Conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falta que o Governo Regional pretende ultrapassar com o lançamento, em 2020, do “*Projeto de Reforma da Gestão Financeira Pública*”, que conta com o apoio da UE (cfr. o ponto 11. da Parte II do presente Parecer).

---

<sup>21</sup> Com exceção da ARDITI, Agência para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação (SNC-ESNL - Entidades do Setor Não Lucrativo) e do Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A. (SNC - Sistema de Normalização Contabilística), de acordo com o ofício n.º VP/15861/2020, de 12/10/2020.

## 2. Recomendações

---

Conforme decorre do art.º 41.º, n.º 3, devidamente concatenado com o art.º 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, o Tribunal de Contas dispõe do poder de dirigir recomendações à Assembleia Legislativa da Madeira e/ou ao Governo Regional, com vista à correção e/ou superação das deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados<sup>22</sup>.

Salientam-se seguidamente as recomendações feitas em Pareceres anteriores que já tiveram acolhimento, assim como se renovam as recomendações ainda não acatadas e se formulam também novas recomendações, sugeridas pela análise à Conta da Região de 2019.

### Recomendação acolhida

O Governo Regional deu acolhimento à recomendação formulada pelo Tribunal em anos anteriores sobre a desagregação do item “*Diversos-Outros*” no grupo “Recursos próprios de terceiros” das Operações Extraorçamentais, tendo apresentado com maior detalhe o conteúdo da mesma.

### Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Apesar de terem sido emitidas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as recomendações a seguir elencadas e que o Tribunal renova no presente Parecer:

1. O cumprimento das regras de equilíbrio orçamental e de limite à dívida regional estabelecidas nos art.ºs 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas)<sup>23</sup>.
2. O cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, prevista no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro), pois o Orçamento da APR apresentava um défice de 142,2 milhões de euros.
3. A tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região<sup>24</sup>, que consagre uma plena harmonização com a Lei das Finanças Regionais (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro) e com a Lei do Enquadramento Orçamental do Estado, tendo em vista a implementação da reforma contabilística pública que está em curso.
4. A avaliação da manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira para alguns Serviços e Fundos Autónomos, atento o enquadramento fornecido pelo art.º 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.
5. A uniformização do tratamento contabilístico dado pelo Instituto de Desenvolvimento Regional às transferências comunitárias quando os beneficiários finais são entidades externas à Administração Regional, tal como o faz com as verbas de igual proveniência e de igual natureza

---

<sup>22</sup> Conforme decorre da estatuição do art.º 24.º, n.º 3, da LEORAM, enquanto entidade fiscalizadora da atividade do Governo Regional, e caso a Conta da RAM não seja aprovada, a ALM pode determinar, se a isso houver lugar, a efetivação da correspondente responsabilidade.

<sup>23</sup> A este respeito, o art.º 77.º A da Lei n.º 27-A/2020, de 27 de abril veio determinar, atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, que “(...) nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2020, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro”.

<sup>24</sup> Em particular no tocante à introdução de uma norma que obrigue à apresentação da Conta nos mesmos termos que a solução legislativa consagrada para a Conta Geral do Estado.

destinadas a projetos de outras entidades públicas. Sendo de salientar que, no contraditório, a Vice-Presidência referiu que a recomendação “(...) foi implementada a partir de 01/01/2020”.

6. A implementação de um sistema integrado de informação financeira pública e de consolidação das contas das entidades que integram o perímetro da Administração Pública Regional que, em 2020, passou a estar a cargo da recém-criada Unidade de Implementação da Reforma das Finanças Públicas da RAM.

### Nova Recomendação

Apresenta-se uma nova recomendação, para que, a breve prazo, possam ser corrigidas as causas que estão na origem das deficiências.

Assim, não obstante a Vice-Presidência, no contraditório, tenha informado que foram já definidos procedimentos respeitantes à contabilização das transferências comunitárias e aplicados no Orçamento da RAM de 2020, entende-se ser recomendável que o Governo Regional assegure que, na contabilização dos fundos europeus recebidos, os serviços contabilizem diferenciadamente a parte das verbas a afetar aos executores/beneficiários dos projetos, registando-as em operações extraorçamentais, abstando-se de as contabilizar como receitas do seu orçamento privativo, onde apenas deve constar a parte dos fundos de que é beneficiário.

## 3. Legalidade e Correção Financeira

Em 2019, a receita total consolidada da Administração Pública Regional (APR) rondou os 2,1 mil milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada se fixou nos 1,9 mil milhões de euros, observando-se, em ambos os casos, uma diminuição face ao ano anterior, na ordem dos 2,2% e dos 0,4%, respetivamente.

O resultado da execução orçamental da APR evidenciou um saldo primário positivo em 28,4 milhões de euros, tendo assim sido observado o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º da LEORAM (Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, aprovada pela Lei n.º 28/92, de 1 de setembro).

### Equilíbrio orçamental – LEORAM

Designação	(milhões de euros)		
	Governo Regional	SFA e EPR	Total da APR
Receita Efetiva	1 296,9	716,9	1 414,1
Despesa Efetiva	1 394,3	716,3	1 510,8
<b>Saldo Efetivo</b>	<b>-97,3</b>	<b>0,6</b>	<b>-96,7</b>
Juros da Dívida	115,9	9,1	125,1
<b>Saldo Primário</b> <sup>25</sup>	<b>18,6</b>	<b>9,8</b>	<b>28,4</b>

<sup>25</sup> Para o cálculo do saldo primário o Tribunal utilizou o critério definido no n.º 2, do art.º 4.º da LEORAM que manda excluir apenas os “juros da dívida pública”. Note-se que este critério foi adotado no Quadro 12 do Relatório da Conta da RAM, mas não no Quadro 4 do mesmo documento, onde foram deduzidos os “juros e outros encargos”, no valor de 234,9 milhões para o GR e de 16,5 milhões de euros para os SFA, dando lugar a saldos primários de 137,6 e 17,1 milhões de euros, respetivamente.

Relativamente à regra de equilíbrio orçamental fixada no art.º 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, verifica-se um incumprimento de 385,4 milhões de euros.

#### Equilíbrio orçamental – LFRA

Designação	(milhões de euros)	
	Total da APR	
1. Receita corrente	1.251,4	
2. Despesa corrente	1.323,4	
3. Saldo corrente [(1.)-(2.)]	-72,0	
4. Amortizações médias de empréstimos <sup>26</sup>	376,0	
5. Saldo corrente deduzido de amortizações [(3.)-(4.)]	-448,0	
6. Equilíbrio orçamental: 0,05 x (1.)	-62,6	
<b>(+)Cumprimento / (-)Incumprimento [(5.)-(6.)]</b>	<b>-385,4</b>	

A incoerência dos indicadores de equilíbrio orçamental ilustra a imprescindibilidade da alteração legislativa de enquadramento que o Tribunal tem vindo a defender há largos anos e, reiteradamente, a recomendar.

No que se refere à Conta da APR na ótica da contabilidade nacional, os dados apresentados no Relatório da Conta de 2019, referentes à primeira notificação de 2020 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), evidenciavam uma capacidade líquida de financiamento (B.9) no montante de 38 milhões de euros.

#### Síntese da Conta da APR na ótica das Contas Nacionais

Administração Pública Regional	(milhões de euros)	
	Valor	
<b>Total das Receitas Correntes</b>	<b>1.386,0</b>	
<b>Total das Despesas Correntes</b>	<b>1.301,4</b>	
Poupança Bruta	84,6	
Receita de Capital	112,4	
<b>Total da Receita</b>	<b>1.498,4</b>	
Formação Bruta de Capital Fixo	112,0	
Outra Despesa de Investimento	7,3	
Outra Despesa de Capital	39,7	
<b>Total da Despesa de Capital</b>	<b>159,0</b>	
<b>Total da Despesa</b>	<b>1.460,4</b>	
<b>Capacidade (+) / Necessidade (-) Financiamento Líquido</b>	<b>38,0</b>	

Fonte: Relatório da Conta da RAM de 2019 (dados da notificação de abril de 2020).

Aquando da segunda notificação, de outubro de 2020, o saldo da APR sofreu uma pequena revisão em alta, tendo sido fixado nos 38,3 milhões de euros.

<sup>26</sup> O montante apurado pelo Tribunal, supera em 7,5 milhões de euros o indicado no Relatório da Conta da RAM, dado que naquele documento não foi considerada a amortização referente à operação de sub-rogação de créditos.

## 4. Juízo sobre a conta

---

Considerando as observações, conclusões e recomendações anteriormente formuladas, o Tribunal de Contas emite, em conformidade com a sua Lei de Organização e Processo (LOPTC), um juízo globalmente favorável à Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2019.

Sem prejuízo desta opinião, o Tribunal chama à atenção para o impacto das seguintes ênfases:

### Ênfases

- a) Permanecem em falta as demonstrações financeiras consolidadas, nas óticas orçamental e financeira, de todo o setor das administrações públicas da Região, o que constitui uma limitação à apreciação das Contas do conjunto da Administração Pública Regional.
- b) A Região não observou a regra do equilíbrio orçamental estabelecida no art.º 16.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, em 385,4 milhões de euros, nem o limite de endividamento fixado pelo n.º 1 do art.º 40.º da referida Lei<sup>27</sup>, em 2,7 mil milhões de euros, e, pese embora tenha vindo a reduzir o excesso, não o diminuiu ao ritmo fixado no n.º 7 daquele preceito legal (pelo menos 5% ao ano).
- c) Continua por aprovar uma solução legislativa consistente que estabeleça um novo regime de apresentação, apreciação e prestação de contas pela Região harmonizada com a Lei das Finanças Regionais e com a Lei de Enquadramento Orçamental (do Estado), tendo em vista a implementação da reforma contabilística pública em curso.

## 5. Decisão

---

Face ao que antecede, o coletivo previsto no art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC, decide aprovar o presente Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano económico de 2019, determinando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Madeira, para efeitos de apreciação e aprovação, em observância do disposto no art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, e no art.º 38.º, alíneas a) e b), do Estatuto Político-Administrativo da RAM.

Este Parecer será objeto de publicação na II Série do Diário da República, bem como no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, de acordo com o consignado no art.º 9.º, n.ºs 2, alínea b), e 3, da LOPTC, ficando igualmente contemplada a sua divulgação através da comunicação social, em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, bem como no site do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida comunicação às entidades interessadas.

O Tribunal considera ainda oportuno salientar a colaboração prestada pelas diversas entidades da Administração Pública Regional no âmbito da elaboração do presente Parecer.

---

<sup>27</sup> Por força do art.º 77.º A da Lei n.º 27-A/2020, de 27 de abril, atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, “(...) nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2020, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro”.

*Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 17 dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte.*

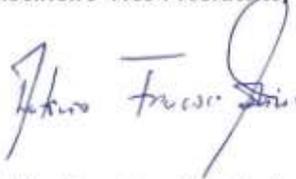
*O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas,*

  
(José F.F. Tavares)

*O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas relator, em substituição,*

  
(Araújo Barros)

*O Conselheiro Vice-Presidente,*

  
(António Francisco Martins)

*Fui Presente.*

*O Procurador-Geral Adjunto,*



*(Francisco José Pinto dos Santos)*