



F..

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

2020



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



ÍNDICE

SUMÁRIO	3
INTRODUÇÃO	5

PARTE I - PARECER

1. CONCLUSÕES	11
2. RECOMENDAÇÕES	17
3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA	19
4. JUÍZO SOBRE A CONTA	21
5. DECISÃO	22

PARTE II - RELATÓRIO

Sumário

1. Em 2020, a crise pandémica associada à COVID-19 provocou um agravamento nos principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira, como sejam o aumento da taxa de desemprego para 7,9% (7,0% em 2019)¹ e uma deflação de 1,4%². Segundo os dados provisórios do produto interno bruto (PIB) para 2020, a Região Autónoma da Madeira registou um decréscimo do PIB de 14,3%(+1,8% em 2019)³, para 4 462 milhões de euros, invertendo a trajetória de crescimento iniciada em 2013.
2. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do sector das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira, resultou, no exercício em apreço, um saldo primário negativo (-30 milhões de euros). Em contabilidade nacional, a Conta da Administração Regional evidenciou em 2020 uma necessidade líquida de financiamento de 123,7 milhões de euros em função dos efeitos provocados pela pandemia COVID-19, após um ciclo de sete anos de superavit nas contas públicas da Região.
3. 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 será ultrapassada com a conclusão do projeto de reforma das finanças públicas regionais, em curso, e com a resolução dos atrasos verificados a nível nacional no processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (do Estado).
4. Os prejuízos, imputáveis à Região Autónoma da Madeira, do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 23,5 milhões de euros (uma melhoria de 13,5 milhões de euros em relação a 2019).
5. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional aumentou, em 2020, de 70,8% para 85,5% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se muito acentuada (79% a 100%) em alguns Serviços tradicionalmente dependentes.
6. A receita comunitária cobrada pela Administração Pública Regional foi cerca de 69,5 milhões de euros (46,2%), o que representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento de cerca de 80,9 milhões de euros.
7. Em 2020, as despesas COVID-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 41 milhões de euros.
8. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 327,5 milhões de euros, 68,7% dos quais respeitam a amortizações de capital e 28,5% a juros. O decréscimo destes encargos (menos 143,6 milhões de euros) deve-se, sobretudo, ao facto de o resultado de 2019 se encontrar afetado pelo pagamento de juros de mora (112 milhões de euros), como também à suspensão

¹ Conforme os dados das *Estatísticas do Emprego da Região Autónoma da Madeira – Série retrospectiva*, publicados pela DREM.

² De acordo com os dados do *Índice de Preços no Consumidor da Região Autónoma da Madeira, Ano 2020*, publicados pela DREM.

³ De acordo com os dados das *Contas Regionais (Base 2016)* publicados pelo INE a 15/12/2021. Os dados referentes a 2020 são ainda provisórios.

do pagamento de encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Apoio Económico-Financeiro à Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM).

9. Na ótica da contabilidade nacional, a dívida da Administração Regional situava-se em 5,1 mil milhões de euros, o que representa um acréscimo de 446 milhões de euros face a 2019, em consequência das necessidades excecionais de financiamento para fazer face aos efeitos causados pela COVID-19.
10. Em virtude da suspensão, em 2020, da aplicação do disposto nos art.ºs 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro⁴, atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, não foi aferido o acatamento da recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca do cumprimento do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais.
11. A conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19 inviabilizou, em 2020, o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no n.º 2 do art.º 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (de 1992).
12. Em 2020, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 141,2 milhões de euros quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa, traduzindo, relativamente ao ano anterior, uma diminuição das entradas de fundos de 21,7% (39,2 milhões de euros) e das saídas de 18,8% (37,8 milhões de euros).
13. 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 2020.

⁴ Cfr. o art.º 77.º-A da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Introdução

Enquadramento legal

Compete ao Tribunal de Contas, através da sua Secção Regional da Madeira, 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, 5.º, n.º 1, al. b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵ e art.º 24.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (de 1992)⁶.

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 2020, remetida pelo Governo Regional à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em 9 de julho de 2021, dentro do prazo fixado pelo art.º 24.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira⁷.

No Parecer que agora se emite, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira no ano de 2020 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* 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 juízes Conselheiros das Secções Regionais dos Açores e da Madeira⁸, contendo 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 2020, numa perspetiva de legalidade e da 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 Região Autónoma da Madeira de 2020 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 –

⁵ 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.

⁶ 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)].

⁷ Até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita. Ver ainda a al. o) do art.º 69.º do EPARAM.

⁸ Cfr. o art.º 42.º, n.º 1, 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.

Património; Cap. V- Fluxos Financeiros entre o OR e o SE-RAM; 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* inclui o levantamento, por capítulo, das recomendações formuladas pelo Tribunal que foram acolhidas pelo Governo Regional, bem como das recomendações ainda não acolhidas e reiteradas, incorporando ainda as novas recomendações. Integra também a análise das respostas dadas no exercício do direito ao 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 Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (de 1992) e no art.º 13.º, n.º 4, da LOPTC.

Enquadramento económico

Para melhor compreender a situação financeira da Região Autónoma da Madeira em 2020, importa fazer uma breve incursão pelos principais fatores externos e internos que influenciaram aquele exercício orçamental.

A crise pandémica associada à COVID-19 provocou uma recessão na economia mundial, registando-se uma contração de 3,1% em 2020, que se agudizou na zona euro, atingindo -6,3%. O comércio mundial sofreu igualmente uma considerável quebra de 8,2%⁹.

No que diz respeito à política monetária, o Conselho do Banco Central Europeu (BCE) decidiu manter inalteradas as taxas de juro diretoras do BCE, de modo a que a taxa de inflação se mantenha, de forma robusta, abaixo dos 2%.

A economia portuguesa, em paralelo com a trajetória da atividade económica registada na zona euro, registou um agravamento nos principais agregados económicos.

O Produto Interno Bruto sofreu uma contração de -8,4% (2,7% em 2019), refletindo o contributo negativo da procura externa de -5,5% e a redução da procura interna de -3%. A taxa de inflação fixou-se em -0,1% (0,3% em 2019) e a taxa de desemprego subiu para 7,0% (6,6% em 2019)¹⁰.

Em consonância com a trajetória da economia portuguesa, as contas públicas, em 2020, evidenciaram uma necessidade líquida de financiamento do Estado de (-)5,8% do PIB (0,1% em 2019) e uma subida considerável do rácio da dívida de 116,6%, em 2019, para 135,2%, em 2020¹¹. Também o saldo estrutural (-2,6% do PIB potencial) evidenciou um agravamento de 2,1% face ao ano anterior¹².

A Região Autónoma da Madeira registou uma quebra no crescimento económico, com o PIB a decrescer 14,3% (+1,8% em 2019)¹³, invertendo, assim, a trajetória de crescimento verificada

⁹ Conforme o *World Economic Outlook* do FMI, de outubro de 2021.

¹⁰ Conforme o *Boletim Económico* do Banco de Portugal, de outubro de 2021.

¹¹ De acordo com os dados do INE constantes do *Destaque* de 23/09/2021 relativo ao PDE (2.ª Notificação de 2021).

¹² Conforme o *Boletim Económico* do Banco de Portugal, de maio de 2021.

¹³ De acordo com os dados das *Contas Regionais (Base 2016)* publicados pelo INE a 15/12/2021. Os dados referentes a 2020 são ainda provisórios.

consecutivamente nos 7 anos anteriores. Em função da conjuntura económica pandémica, verificou-se o agravamento da maioria dos indicadores, tendo a taxa de inflação se fixado em -1,41%¹⁴ e a taxa de desemprego em 7,9%¹⁵.

A execução orçamental da Administração Pública Regional, em 2020, evidenciou um saldo primário negativo de 60,6 milhões de euros. Na ótica da contabilidade nacional, para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (2.^a notificação de 2021), os dados evidenciaram igualmente uma necessidade líquida de financiamento da Região Autónoma da Madeira de (-)123,7 milhões de euros e uma dívida de 5,1 mil milhões de euros, contrariando um ciclo de *superavit* nas contas públicas da Região e de redução da dívida pública que se iniciou em 2013 e 2016, respetivamente.

¹⁴ De acordo com os dados do *Índice de Preços no Consumidor da Região Autónoma da Madeira, Ano 2020*, publicados pela DREM.

¹⁵ Conforme os dados das Estatísticas do Emprego da Região Autónoma da Madeira – Série retrospectiva, publicados pela DREM.



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 2020:

Processo Orçamental

1. O Orçamento Final do Governo Regional da Madeira aprovado para 2020 apresentou o saldo primário deficitário de 498,9 milhões de euros e, no orçamento consolidado da Administração Pública Regional, aquele saldo foi também deficitário em 511,5 milhões de euros, não tendo sido observada a regra de equilíbrio orçamental inscrita no n.º 2 do art.º 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira¹⁶ (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. O quadro plurianual de programação orçamental (2019-2023) aprovado pelo DLR n.º 11/2019/M, de 14 de agosto, foi atualizado pelos diplomas orçamentais constantes dos DLR n.ºs 1-A/2021, de 31 de janeiro (Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2020) e 12/2020/M, de 10 de agosto (Orçamento Suplementar), observando-se que o quadro aprovado em anexo a estes diplomas contém apenas os limites de despesa efetiva (para o período de 2020-2023) e omite as respetivas fontes de financiamento (cfr. o ponto 1.1.1.B. da Parte II do presente Parecer).

Receita

4. Em 2020, o total da receita, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a cerca de 2,2 mil milhões de euros. A receita orçamental atingiu os 2 mil milhões de euros, ficando abaixo do valor previsto no orçamento final em 42,6 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1. da Parte II do presente Parecer).
5. A execução da receita orçamental apresentou de 2019 para 2020 um aumento de 141,6 milhões de euros (7,5%) decorrente, sobretudo, do aumento do produto dos empréstimos contraídos. Contrariamente, a receita efetiva, no valor de 1,2 mil milhões de euros, registou uma redução de 138,3 milhões de euros (-10,7%), essencialmente por força do decréscimo da receita fiscal em 103,5 milhões de euros e das transferências de capital em 30,1 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1 da Parte II do presente Parecer).
6. As principais fontes de financiamento do Orçamento regional foram os **“Passivos Financeiros” com 757 milhões de euros (37,5%)**, seguidos dos **“Impostos Indiretos” com 548,1 milhões de euros (27,1%)** e dos **“Impostos Diretos” com 304 milhões de euros (15%)**. As transferências

¹⁶ Tendo por referência o orçamento inicial correspondente, aqueles saldos eram positivos (respetivamente, em +11,8 e +30,7 milhões de euros). Realce-se, tal como considerado ao nível da conta, que o resultado atingido ao nível do orçamento final encontra justificação na conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19.

do Orçamento do Estado ascenderam a 228,3 milhões de euros (13,2% da receita orçamental cobrada), registando uma redução de 19,2 milhões de euros face ao ano anterior (cfr. o ponto 2.1.1 da Parte II do presente Parecer).

7. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional aumentou, em 2020, de 70,8% para 85,5% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se muito acentuada (79% a 100%) em alguns serviços tradicionalmente dependentes (cfr. o ponto 2.2. da Parte II do presente Parecer).
8. Em 2020, as receitas provenientes da União Europeia e cobradas pela Administração Pública Regional foram de cerca de 69,5 milhões de euros (46,2% face à previsão orçamental), o que representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento de cerca de 80,9 milhões de euros (cfr. o ponto 2.3.1 da Parte II do presente Parecer).

Despesa

9. A despesa orçamental da Administração Regional Direta rondou os 1,6 mil milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 79,2% face à dotação disponível, tendo, por seu turno, a despesa efetiva atingido os 1,3 mil milhões de euros (cfr. os pontos 3.1 e 3.1.1. da Parte II do presente Parecer).
10. Na despesa corrente, destaca-se o comportamento (i) das *“transferências correntes”* (529,7 milhões de euros), que cresceram 102,4 milhões de euros relativamente ao ano anterior devido às medidas de apoio do Governo Regional destinadas a colmatar os efeitos da pandemia e, em sentido contrário, (ii) a redução dos *Juros e outros encargos*, que passaram dos 234,9 milhões de euros em 2019 para 102,7 milhões de euros em 2020 (cfr. o ponto 3.1.3. da Parte II do presente Parecer).
11. As despesas de funcionamento da Administração Regional Direta atingiram os 1,3 mil milhões de euros, estando na sua maior parte (781,0 milhões de euros) afetas às funções sociais (cfr. o ponto 3.1.2. da Parte II do presente Parecer).
12. A despesa dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Empresas Públicas Reclassificadas) atingiu 868,8 milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 73,8%, sendo que as despesas de funcionamento correspondem a 88,7% do total e as despesas de investimento a 11,3% (cfr. o ponto 3.2.1. da Parte II do presente Parecer).
13. Em 31/12/2020, as contas a pagar da Administração Regional Direta rondavam os 34,7 milhões de euros, enquanto as da Administração Regional Indireta eram cerca de 70,1 milhões de euros. Os pagamentos em atraso da Administração Pública Regional rondavam os 32,7 milhões de euros, dos quais cerca 30,2 milhões de euros tinham origem nas Empresas Públicas Reclassificadas (cfr. os pontos 3.3.1 e 3.3.2. da Parte II do presente Parecer).
14. O prazo médio de pagamento da Administração Pública Regional em 2019 foi de 67 dias, ou seja, mais 8 dias do que no ano anterior (cfr. o ponto 3.4. da Parte II do presente Parecer).

Património

15. Não obstante os avanços observados, a gestão do património por parte da Região continua a evidenciar deficiências e insuficiências na completa identificação, regularização e inventariação do seu universo patrimonial, situação que pode ser potencialmente agravada pelo facto de a

atual orgânica da Direção Regional do Património excluir, expressamente, das suas competências a gestão financeira, orçamental e contabilística dos bens [cfr. os pontos 4.1.1 e 4.1.2 da Parte II do presente Parecer].

16. Os dados do inventário dos imóveis da Região Autónoma da Madeira, a 31/12/2020, evidenciavam uma quantia escriturada global na ordem dos 3,7 mil milhões de euros, onde predominam os bens do domínio público (72,6% do total) [cfr. o ponto 4.1.1 da Parte II do presente Parecer].
17. A carteira de ativos financeiros da Região Autónoma da Madeira (866,4 milhões de euros), registou uma diminuição de 11,5% (-112,3 milhões de euros), suportada maioritariamente pelo decréscimo no valor global dos créditos em -51,2% (-110,8 milhões de euros) [cfr. o ponto 4.2 da Parte II do presente Parecer].
18. Os prejuízos, imputáveis à Região Autónoma da Madeira, do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 23,5 milhões de euros (uma melhoria de 13,5 milhões de euros em relação a 2019), encontrando-se este valor mitigado pelos lucros oriundos das sociedades fora do perímetro da Administração Pública Regional (3,1 milhões de euros), já que os resultados provenientes das empresas englobadas no perímetro orçamental foram de 26,6 milhões de euros negativos [cfr. os pontos 4.2.1.3 e 4.2.1.4 da Parte II do presente Parecer].
19. Mantém-se a insuficiência do controlo implementado em matéria de concessões existentes na esfera da Região Autónoma da Madeira, 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].
20. A realização de operações ativas atingiu o montante de 49,6 milhões de euros, repartido entre a realização de capital (94,1%) e a concessão de crédito (5,9%), tendo sido observado o limite estabelecido no diploma que aprovou o Orçamento Suplementar [cfr. o ponto 4.2.4 da Parte II do presente Parecer].

Fluxos Financeiros entre o Orçamento Regional e o Setor Empresarial da RAM

21. A despesa com os apoios financeiros concedidos ao Setor Empresarial da RAM totalizaram 346,5 milhões de euros, tendo evidenciado um acréscimo de 20,5% (+ 58,8 milhões de euros) face ao ano anterior, tendo o SESARAM continuado a ser a entidade mais beneficiada, ao receber 274 milhões de euros (cfr. o ponto 5.1.1. da Parte II do presente Parecer).
22. A despesa do ORAM com as entidades participadas atingiu 393,2 milhões de euros, enquanto a receita ficou pelos 14,8 milhões, tendo o respetivo saldo, negativo em 378,5 milhões de euros, registado uma melhoria de 3,8% (15 milhões de euros) 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

23. O orçamento final do Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira (PIDDAR) fixou-se em 724,3 milhões de euros, enquanto o volume financeiro despendido rondou os 355,2 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 49% (cfr. os pontos 6.2.2 e 6.4.1 da Parte II do presente Parecer).

24. A execução do PIDDAR foi suportada maioritariamente pelo financiamento regional (228,2 milhões de euros ou 64,2% dos pagamentos), tendo o remanescente sido assegurado por financiamento nacional (18,1%) e comunitário (17,7%) [cfr. o ponto 6.4.4. da Parte II do presente Parecer].
25. Verifica-se uma diminuição, face ao ano anterior, do volume dos pagamentos do PIDDAR de 18,8% (17,7% se expurgado do efeito da variação dos preços). Este decréscimo da execução do PIDDAR em 2020 resultou essencialmente dos impactos negativos da pandemia de COVID-19, que originaram a suspensão ou recalendarização dos projetos previstos (cfr. o ponto 6.4.5. da Parte II do presente Parecer).
26. A execução financeira do Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira 2014_2020 atingiu cerca de 3 mil milhões de euros no final de 2020, correspondendo a uma taxa de execução de 90% (cfr. o ponto 6.4.6. da Parte II do presente Parecer).

Subsídios e Outros Apoios Financeiros

27. Os subsídios e outros apoios financeiros concedidos pela Administração Regional totalizaram 176,2 milhões de euros, dos quais 67,5% (118,9 milhões de euros) foram pagos pela Administração Direta e os restantes 32,5% (57,3 milhões de euros) pela Indireta (cfr. o ponto 7.1. da Parte II do presente Parecer).
28. Os apoios do Governo Regional (118,9 milhões de euros) evidenciaram um aumento de 14,7% face ao ano anterior (17,5 milhões de euros), sendo que mais de metade desse valor (63,7 milhões de euros) foi entregue a instituições sem fins lucrativos e o restante (55,3 milhões de euros) foi dirigido às sociedades privadas (22,2%), às sociedades públicas (15,6%) e às famílias (6,5%) [cfr. o ponto 7.2. da Parte II do presente Parecer].
29. Os Serviços e Fundos Autónomos e as Empresas Públicas Reclassificadas pagaram menos 14,6 milhões de euros do que no ano anterior devido, sobretudo, à modificação do modo de contabilização dos apoios comunitários por parte do Instituto de Desenvolvimento Regional (-23,2 milhões) [cfr. o ponto 7.3. da Parte II do presente Parecer].
30. As despesas Covid-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros, pela Administração Pública Regional rondaram os 41 milhões de euros (cfr. o ponto 7.4. da Parte II do presente Parecer).

Dívida e Outras Responsabilidades

31. O montante do crédito de médio e longo prazo embolsado pela Região em 2020 atingiu os 757 milhões de euros, destinando-se à amortização de dívida financeira do Setor da Administração Pública Regional (299 milhões de euros) e à cobertura de necessidades excecionais de financiamento para fazer face aos efeitos causados pela COVID-19 (458 milhões de euros) [cfr. os pontos 8.2.1, 8.2.1.2 e 8.2.1.3. da Parte II do presente Parecer].
32. Em 2020, a dívida direta dos Serviços Integrados aumentou 14%, para 4,4 mil milhões de euros, o que significou um acréscimo líquido de 541,9 milhões de euros (cfr. o ponto 8.2.2), enquanto a dívida das entidades autónomas que integram o universo das administrações públicas em contabilidade nacional evidenciou uma diminuição de 10,9% (49,5 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. o ponto 8.3. da Parte II do presente Parecer).

33. Os montantes destinados à amortização dos empréstimos das Empresas Públicas Reclassificadas (44,8 milhões de euros) 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 e SDPS) [cfr. os pontos 8.2.1.3 e 8.3 da Parte II do presente Parecer].
34. O montante dos passivos do setor das Administrações Públicas da Região atingiu 137,4 milhões de euros, mais 2 milhões de euros (1,5%) do que no ano anterior. Do total dos passivos, 104,8 milhões de euros representavam contas a pagar e, destas, 32,7 milhões constituíam pagamentos em atraso (cfr. o ponto 8.4. da Parte II do presente Parecer).
35. Em 2020, ficou por regularizar a totalidade dos 81,4 milhões de euros previstos na Estratégia de Pagamento de valores em dívida (cfr. o ponto 8.4. da Parte II do presente Parecer).
36. No final de 2020, o montante global das responsabilidades da Região por garantias prestadas atingia 540,6 milhões de euros, verificando-se, em termos de fluxos líquidos anuais, um decréscimo de 72,6 milhões de euros face a 2019 (cfr. os pontos 8.5.1, 8.5.2 e 8.5.6 da Parte II do presente Parecer).
37. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 327,5 milhões de euros (68,7% dos quais respeitam a amortizações de capital e 28,5% a juros), menos 143,6 milhões de euros (-30,5%) do que em 2019, sobretudo porque o resultado daquele ano se encontra afetado pelo pagamento de juros de mora (112 milhões de euros) e pela suspensão do pagamento de encargos do empréstimo do PAEF-RAM (cfr. o ponto 8.6.1. da Parte II do presente Parecer).
38. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de setembro de 2021, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a dívida bruta da Região Autónoma da Madeira a 31/12/2020 situava-se em 5,1 mil milhões de euros (cfr. os pontos 8.7.1 e 8.7.2 da Parte II do presente Parecer).

Operações extraorçamentais

39. Em 2020, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 141,2 milhões de euros, quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa, traduzindo relativamente ao ano anterior, uma diminuição das entradas de fundos de 21,7% (39,2 milhões de euros) e das saídas de 18,8% (37,8 milhões de euros) [cfr. o ponto 9.1 da Parte II do presente Parecer].
40. As receitas e despesas extraorçamentais encontram-se **sobreavaliadas**, em € 736 500,59, por força da incorreta contabilização nesses agregados da parcela da receita fiscal coerciva que está consignada ao financiamento do Fundo de Estabilização Tributária da Região Autónoma da Madeira. Em contraditório, o Secretário Regional das Finanças informou que o procedimento ia ser alterado, de modo a registar “(...) *a receita fiscal de natureza coerciva pelo valor bruto como receita da RAM, procedendo posteriormente à transferência para o FET-M, sobre a forma de transferência e despesa orçamental*” [cfr. o ponto 9.1 da Parte II do presente Parecer].

Contas da Administração Pública Regional

41. Em 2020, a Conta do subsetor Governo Regional e a Conta consolidada da Administração Pública Regional não observaram o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, resultando da

execução de 2020 saldos primários negativos de, respetivamente, -60,6 e -30 milhões de euros, que encontram justificação na conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19 (cfr. os pontos 10.1.1 e 10.2. da Parte II do presente Parecer).

42. A receita total consolidada (excluídas as reposições não abatidas nos pagamentos) rondou os 2,2 mil milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada se fixou nos 1,7 mil milhões de euros, observando-se, no caso da receita um aumento de 6% face ao ano anterior e, na despesa, uma redução de 12%. (cfr. o ponto 10.2. da Parte II do presente Parecer).
43. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de outubro de 2021, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a Conta da Administração Regional em 2020 evidenciou um saldo negativo de -123,7 milhões de euros (cfr. o ponto 10.2 da Parte II do presente Parecer).

Controlo Interno

44. O ano a que respeita a Conta continuou a ser caracterizado pela implementação no subsetor **do Governo Regional e “na quase totalidade” dos serviços da Administração Pública Regional¹⁷**, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) [cfr. o ponto 11. da Parte II do presente Parecer].
45. 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 será ultrapassada com a conclusão do projeto de reforma das finanças públicas regionais, em curso, e com a resolução dos atrasos verificados a nível nacional no processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 (cfr. o ponto 11. da Parte II do presente Parecer).

¹⁷ Com exceção da ARDITI, Agência para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação (SNC-ESNL - Entidades do Sector 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/21972/2021, de 11/8/2021.

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 Autónoma da Madeira, 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 analisados¹⁸.

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 2020.

Em 2020, em face da suspensão (atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19) da aplicação dos art.ºs 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, operada pelo art.º 77.º-A, aditado pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, o Tribunal não aferiu o acatamento da recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca do cumprimento do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais.

Recomendação acolhida

O Governo Regional deu acolhimento à recomendação formulada pelo Tribunal em anos anteriores sobre 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 destinadas a projetos de outras entidades públicas.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Apesar de terem sido emitidas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as recomendações a seguir elencadas¹⁹, que o Tribunal renova no presente Parecer:

1. O cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, prevista no n.º 2 do art.º 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, inviabilizada em 2020 pela conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19.
2. A tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região²⁰, que consagre uma plena harmonização com a Lei das Finanças Regionais e com a Lei de Enquadramento Orçamental (do Estado), tendo em vista a implementação da reforma contabilística pública que está em curso.

¹⁸ 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.

¹⁹ E, bem assim, a recomendação atinente ao cumprimento do critério de equilíbrio orçamental e do limite à dívida regional definido na Lei das Finanças das Regiões Autónomas cuja aferição não foi realizada no presente Parecer atenta a suspensão dos normativos em causa.

²⁰ 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.

3. 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.
4. Na contabilização dos fundos europeus recebidos, e apesar do Instituto de Desenvolvimento Regional ter dado cumprimento à recomendação formulada no parecer do ano anterior, a insuficiente informação e detalhe na Conta da Região, relativamente ao Instituto de Desenvolvimento Empresarial, não permite aferir a conformidade com as regras definidas, impedindo que o Tribunal considere a recomendação integralmente acatada.
5. Apesar das melhorias, continuou por concretizar, em 2020, a recomendação, formulada nos Pareceres anteriores, sobre 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.

Novas Recomendações

Apresentam-se duas novas recomendações, para que, a breve prazo, possam ser corrigidas as causas que estão na origem das deficiências.

1. Não obstante a Secretaria Regional das Finanças, no contraditório, tenha informado que “[S]erá dada a devida atenção à recomendação formulada por essa Secção”, o Governo Regional deverá providenciar para que as contas das entidades regionais sujeitas à disciplina orçamental, em especial daquelas que intervêm na gestão e pagamento de Fundos da União Europeia (Instituto de Desenvolvimento Regional, Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Instituto para a Qualificação), detalhem no âmbito das operações extraorçamentais a informação sobre a origem e natureza dos Fundos Comunitários, dada a sua importância para a análise da execução da receita comunitária.
2. Tendo em conta a contingência da execução de avales e a reduzida eficácia dos processos de recuperação de créditos da Região Autónoma da Madeira por execução de avales, a Secretaria Regional das Finanças deverá intensificar as diligências nesta matéria.

3. Legalidade e Correção Financeira

Em 2020, a receita total consolidada da Administração Pública Regional rondou os 2,2 mil milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada se fixou nos 1,7 mil milhões de euros, observando-se, no caso da receita, um aumento de 6% face ao ano anterior e, na despesa, uma redução de 12%.

O resultado da execução orçamental da Administração Pública Regional, medido com base no critério do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (aprovada pela Lei n.º 28/92, de 1 de setembro), evidenciou um saldo primário negativo de (-)30,0 milhões de euros.

Equilíbrio orçamental – LEORAM

Designação	(milhões de euros)		
	Governo Regional	SFA e EPR	Total da APR
Receita Efetiva	1 158,6	839,6	1 246,3
Despesa Efetiva	1 312,6	816,2	1 376,8
Saldo Efetivo	-154,0	23,5	-130,6
Juros da Dívida	93,4	7,2	100,6
Saldo Primário ²¹	-60,6	30,7	-30,0

Fonte: Conta da RAM de 2020.

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, suspensa em 2020²², o respetivo indicador evidencia uma situação de incumprimento de 452,5 milhões de euros.

Equilíbrio orçamental – LFRA

Designação	(milhões de euros)
	Total da APR
1. Receita corrente	1.145,7
2. Despesa corrente	1.227,2
3. Saldo corrente [(1.)-(2.)]	-81,5
4. Amortizações médias de empréstimos	428,3
5. Saldo corrente deduzido de amortizações [(3.)-(4.)]	-509,8
6. Equilíbrio orçamental: -0,05 x (1.)	-57,3
(+)Cumprimento / (-)Incumprimento [(5.)-(6.)]	-452,5

Fonte: Conta da RAM de 2020.

A coexistência de indicadores de equilíbrio orçamental e de disparidade na forma de cálculo ilustra a imprescindibilidade da alteração legislativa de enquadramento que o Tribunal tem vindo a defender há largos anos e, reiteradamente, a recomendar.

²¹ 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*”. 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 102,7 milhões para o GR e de 7,8 milhões de euros para os SFA, dando lugar a saldos primários de -51,4 e 31,3 milhões de euros, respetivamente.

²² Cfr. o art.º 77.º-A da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

No que se refere à Conta da Administração Pública Regional na ótica da contabilidade nacional, os dados apresentados no Relatório da Conta de 2020, referentes à primeira notificação de 2021 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), evidenciavam uma necessidade líquida de financiamento (B.9) no montante de 120,5 milhões de euros.

Síntese da Conta da APR na ótica das Contas Nacionais

(milhões de euros)	
Administração Pública Regional	Valor
Total das Receitas Correntes	1 302,3
Total das Despesas Correntes	1 356,7
Poupança Bruta	-54,4
Receita de Capital	76,2
Total da Receita	1 378,4
Formação Bruta de Capital Fixo	100,2
Outra Despesa de Investimento	17,6
Outra Despesa de Capital	24,5
Total da Despesa de Capital	142,3
Total da Despesa	1 499,0
Capacidade (+) / Necessidade (-) Financiamento Líquido	-120,5

Fonte: Conta da RAM de 2020 (dados da notificação de abril de 2021).

Aquando da segunda notificação, de outubro de 2021, o saldo (negativo) da Administração Pública Regional sofreu uma revisão, tendo sido fixado nos (-)123,7 milhões de euros.

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 2020.

Porém, o Tribunal chama à atenção para as seguintes ênfases:

Ênfases

- a) Continua por aprovar uma solução legislativa consistente que estabeleça um novo regime de apresentação, apreciação e prestação de contas pela Região harmonizado com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas e com a Lei de Enquadramento Orçamental (do Estado), tendo em vista a implementação da reforma contabilística pública em curso.

A incoerência entre a Lei de Enquadramento do Orçamento regional (de 1992) e o restante quadro legal leva à existência de duas regras distintas de equilíbrio orçamental a observar pelo Orçamento da Região Autónoma da Madeira (cfr. art.º 4.º da citada lei de enquadramento *versus* art.º 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

Assim, enquanto não for revista a atual lei que enquadra o Orçamento da Região Autónoma da Madeira, no sentido da sua harmonização com a Lei de Enquadramento Orçamental (do Estado), a Lei das Finanças das Regiões Autónomas e com o novo Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas, o exercício de prestação de contas por parte da Região encontra-se prejudicado por falta de um enquadramento legal consistente, situação que naturalmente afeta a apreciação daquelas contas por parte do Tribunal de Contas.

- b) 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.
- c) Em 2020, em face da suspensão (atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19) da aplicação dos art.ºs 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, operada pelo art.º 77.º- A, aditado pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, não foi aferido o acatamento da recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca do cumprimento do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais.
- d) A Conta do subsetor Governo Regional e a Conta consolidada da Administração Pública Regional não observaram o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento regional, resultando da execução de 2020 saldos primários negativos de, respetivamente, (-)60,6 e (-)30 milhões de euros, que encontram justificação na conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19.

5. Decisão

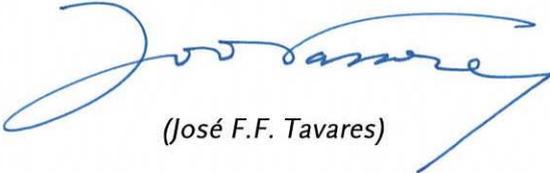
Face ao que antecede, o Coletivo Especial de juízes previsto no art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC, decide aprovar o presente Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano económico de 2020, determinando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Madeira para efeitos de apreciação e 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 Região Autónoma da Madeira.

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

O Tribunal considera ainda que é de sublinhar a boa colaboração prestada pelas diversas entidades da Administração Pública Regional no âmbito da elaboração do presente Parecer.

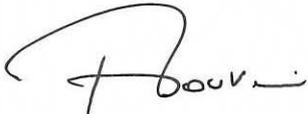
Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 17 dias do mês de dezembro do ano de 2021.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



(José F.F. Tavares)

O Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira, Relator



(Paulo Heliodoro Pereira Gouveia)

O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas



(José Manuel Ferreira de Araújo Barros)

Fui Presente.

O Procurador-Geral Adjunto



(Francisco José Pinto dos Santos)