



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

**2021**



**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 FINANCEIRAS .....	19
4. JUÍZO SOBRE A CONTA .....	22
5. DECISÃO .....	24
PARTE II - RELATÓRIO	





## Sumário

1. Em 2021 observou-se uma recuperação nos principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira dos efeitos da crise pandémica associada à COVID-19, através de um crescimento do produto interno bruto (PIB) da Região de +8% em 2021.
2. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do sector das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira resultou, no exercício de 2021, um saldo primário negativo (-182,4 milhões de euros). Em contabilidade nacional, a relevante para a União Europeia, a Conta da Administração Pública Regional evidenciou uma necessidade líquida de financiamento de 214,4 milhões de euros por causa dos efeitos provocados pela pandemia COVID-19, após um ciclo de sete anos de superavit nas contas públicas da Região.
3. A despesa orçamental da Administração Regional Direta em 2021 rondou os 1,8 mil milhões de euros e a despesa dos Fundos e Serviços Autónomos (incluindo Empresas Públicas Reclassificadas) atingiu 1,1 mil milhões de euros.
4. Na linha do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não ter um sistema de informação que possibilite a obtenção da conta e da informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falha 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).
5. Os prejuízos imputáveis à Região Autónoma da Madeira do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 18,6 milhões de euros (o que representa uma melhoria de 4,9 milhões de euros em relação a 2020).
6. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional aumentou, em 2021, de 85,5% para 87,2% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se muito acentuada (de 85,5% a 99,7%) em alguns serviços tradicionalmente dependentes.
7. As receitas europeias cobradas pela Administração Pública Regional foram de cerca de 97 milhões de euros, o que, em comparação com a previsão orçamental de 208,5 milhões de euros (46,5%), representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento em cerca de 111,5 milhões de euros.
8. Em 2021, as despesas imputadas à COVID-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 104,9 milhões de euros e a perda de receita cifrou-se em 7,2 milhões de euros.
9. A execução do *Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira* ascedia a 4,0 milhões de euros em 2021.

10. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 336,2 milhões de euros (76,3% dos quais respeitam a amortizações de capital e 21,8% a juros), o que representa mais 8,6 milhões de euros (2,6%) do que em 2020 e se deveu ao incremento das amortizações de capital (mais 31,5 milhões de euros), que superaram a redução dos juros e outros encargos (menos 22,9 milhões de euros).
11. Na ótica da contabilidade nacional e de acordo com a notificação de setembro de 2022 efetuada no âmbito do Procedimento por Défice Excessivo, a dívida bruta da RAM em 31/12/2021 era de 5,1 mil milhões de euros, o que representa um decréscimo de 35 milhões de euros face ao ano 2020.
12. Em virtude da suspensão em 2021 da aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013 de 2 de setembro<sup>1</sup>, 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.
13. A conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19 inviabilizou em 2021 o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental imposta pelo n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92).
14. Em 2021, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 148,2 milhões de euros do lado dos recebimentos e a 147,8 milhões de euros do lado dos pagamentos, traduzindo relativamente ao ano anterior um aumento das entradas de fundos de 5% (7,1 milhões de euros) e um aumento das saídas de 4,7% (6,6 milhões de euros).
15. À luz do que precede, o Tribunal de Contas emite um parecer globalmente favorável à Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao exercício orçamental do ano 2021.

---

<sup>1</sup> Cfr. o artigo 82.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro.

## Introdução

### Enquadramento Legal

Compete ao Tribunal de Contas, através da respetiva Secção Regional da Madeira, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, nos termos conjugados dos artigos 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)<sup>2</sup> e 24.º n.º 3 da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92)<sup>3</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 2021, remetida pelo Governo Regional à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em 30 de junho de 2022, portanto, dentro do prazo fixado pelo artigo 24.º n.º 2 da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira<sup>4</sup>.

No Parecer que agora se emite, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira no ano 2021 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 artigo 41.º da LOPTC, aplicável *ex vi* n.º 3 do imediato artigo 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 da Madeira e dos Açores<sup>5</sup>, contendo o Juízo do tribunal sobre a Conta e elencando as principais conclusões e recomendações sobre as áreas de controlo objeto de análise, que são dirigidas, de acordo com o n.º 3 do artigo 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 2021, numa perspetiva de legalidade e de

---

<sup>2</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>3</sup> Lei n.º 28/92 de 01/09. De acordo com o n.º 3 do seu artigo 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 artigo 38.º al. b) do Estatuto Político Administrativo da RAM].

<sup>4</sup> Até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita. Ver ainda a al. o) do artigo 69.º do Estatuto Político Administrativo da RAM.

<sup>5</sup> Cfr. o artigo 42.º n.º 1 da LOPTC.

De harmonia com o n.º 3 do artigo 29.º da LOPTC, o funcionamento decisório do Coletivo Especial conta ainda com a presença do Ministério Público.

correção financeiras, 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 2021 nos diferentes domínios de controlo, apresentando uma estrutura assente na repartição sequencial dos onze capítulos que o integram, a saber:

- Capítulo I - Processo Orçamental;
- Capítulo II – Receita;
- Capítulo III – Despesa;
- Capítulo IV – Património;
- Capítulo V- Fluxos Financeiros entre o OR e o SE-RAM;
- Capítulo VI - Plano de Investimentos;
- Capítulo VII - Subsídios e outros apoios Financeiros;
- Capítulo VIII - Dívida e outras responsabilidades;
- Capítulo IX - Operações Extraorçamentais;
- Capítulo X - As Contas da Administração Pública Regional e
- Capítulo 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 não acolhidas, incorporando ainda as novas recomendações. Integra também a análise das respostas dadas no exercício do direito ao contraditório, em conformidade com o previsto no artigo 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 artigo 24.º n.º 4 da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira de 1992 e no artigo 13.º n.º 4 da LOPTC.

### Enquadramento Económico

Para melhor se compreender a situação financeira da RAM em 2021, importa fazer uma breve incursão pelos principais fatores externos e internos que influenciaram aquele exercício orçamental.

Em 2021 observou-se uma recuperação da economia mundial dos efeitos da crise pandémica associada à COVID-19, com um crescimento de 6,3% em 2021, o que foi superior ao da zona euro que atingiu

5,3%. Assistiu-se também ao agravamento da inflação mundial para níveis historicamente elevados (4%), com a inflação da zona euro a atingir 2,6%<sup>6</sup>.

No que diz respeito à política monetária, o Conselho do Banco Central Europeu manteve inalteradas as taxas de juro diretoras do Banco Central Europeu em 2021 (em 2022 essas taxas já aumentaram 2,25%<sup>7</sup> por forma a controlar a escalada da taxa de inflação).

A economia portuguesa, em paralelo com a trajetória da atividade económica registada na zona euro, registou uma melhoria dos principais agregados económicos, com um crescimento de 5,5% (com especial destaque para o crescimento do investimento), recuperando da acentuada contração verificada em 2020 (-8,3%), ainda que não se tenha verificado a recuperação para o nível do período pré-pandemia.

A taxa de inflação fixou-se em 0,9% (-0,1% em 2020), prevendo-se que atinja 7,8% em 2022, enquanto a taxa de desemprego apresenta uma trajetória descendente de 7% em 2020 para 6,6% em 2021<sup>8</sup>.

Em consonância com a trajetória da economia portuguesa, as contas públicas em 2021 evidenciaram uma necessidade líquida de financiamento do Estado de (-)2,9% do PIB (-5,8% em 2020) e uma melhoria do rácio da dívida de 134,9% em 2020 para 125,5% em 2021<sup>9</sup>. Também o saldo primário estrutural (-1,3% do PIB potencial) evidenciou um aumento de 1% face ao ano anterior<sup>10</sup>.

A RAM registou uma melhoria no crescimento económico, com o PIB a crescer 8% (verificou-se um decréscimo de 14,3% em 2020).

Em função da recuperação dos efeitos da conjuntura económica pandémica, verificou-se a melhoria da maioria dos indicadores, com exceção da taxa de inflação que se fixou em 1,1% em 2021<sup>11</sup> e que continua em crescendo em 2022.

A execução orçamental da Administração Pública Regional em 2021 evidenciou um saldo primário negativo de 182,4 milhões de euros. Na ótica da contabilidade nacional, para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (2.ª notificação de 2022), os dados evidenciaram igualmente uma necessidade líquida de financiamento da RAM de (-)214,4 milhões de euros e uma dívida de 5,1 mil milhões de euros, contrariando um ciclo de *superavit* nas contas públicas da RAM e de redução da dívida pública que se verificou até 2019.

---

<sup>6</sup> Conforme o Boletim Económico do Banco de Portugal, de maio de 2022.

<sup>7</sup> Em virtude das decisões de política monetária do Conselho do Banco Central Europeu de 09/06/2022, 21/07/2022, 08/09/2022 e 27/10/2022.

<sup>8</sup> Conforme o Boletim Económico do Banco de Portugal, de maio e de outubro de 2022.

<sup>9</sup> De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística constantes do Destaque de 23/09/2022 relativo ao Procedimento por Déficit Excessivos (2.ª Notificação de 2022).

<sup>10</sup> Conforme o Boletim Económico do Banco de Portugal de maio de 2022.

<sup>11</sup> De acordo com o *Boletim Trimestral de Estatística, 2.º Trimestre de 2022* da Direção Regional de Estatística da Madeira.





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 seguintes principais conclusões do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano de 2021:

### Processo Orçamental

1. O orçamento final do Governo Regional aprovado para 2021 apresentou o saldo primário deficitário de 432,9 milhões de euros e o orçamento consolidado da Administração Pública Regional apresentou um saldo deficitário de 470,2 milhões de euros, o que significa que não foi observada a regra do equilíbrio orçamental inscrita no n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira<sup>12</sup> (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 2021-2024 foi atualizado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 18/2020/M de 31 de dezembro, observando-se que o quadro aprovado por esse diploma contém apenas os limites de despesa efetiva (para o período de 2021-2024), omitindo, porém, as respetivas fontes de financiamento (cfr. o ponto 1.1.1.B. da Parte II do presente Parecer).

### Receita

4. Em 2021, o total da receita, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a cerca de 2 mil milhões de euros. A receita orçamental atingiu os 1,9 mil milhões de euros, ficando abaixo do valor previsto no orçamento final em 265,8 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1. da Parte II do presente Parecer).
5. A execução da receita orçamental, de 2020 para 2021, teve uma redução de 132,2 milhões de euros (-6,5%) decorrente em exclusivo da diminuição do produto dos empréstimos contraídos. Ao invés, a receita efetiva, no valor de 1,2 mil milhões de euros, registou um aumento de 43,8 milhões de euros (+3,8%), essencialmente por via do acréscimo dos Impostos indiretos em 37,4 milhões de euros e das transferências de capital em 18 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 “*Impostos Indiretos*” de 585,5 milhões de euros (31%) e os “*Impostos Diretos*” de 288,5 milhões de euros (15,3%),

---

<sup>12</sup> Tendo por referência o orçamento inicial correspondente, aqueles saldos eram negativos (respetivamente, em -342,3 e -325,1 milhões de euros).

seguidos dos “*Passivos Financeiros*” de 295 milhões de euros (15,6%). A utilização de saldos da gerência anterior na posse do Governo Regional (387,5 milhões de euros) contribuiu de forma significativa para o financiamento do orçamento (20,5%). As transferências do Orçamento do Estado ascenderam a quase 237 milhões de euros (12,5% da receita orçamental cobrada), registando um aumento de 8,6 milhões de euros quando comparado com o ano anterior (cfr. o ponto 2.1.1. da Parte II do presente Parecer).

7. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos perante as transferências do orçamento regional aumentou, em 2021, de 85,5% para 87,2% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se muito acentuada (85,5% a 99,7%) em alguns serviços tradicionalmente dependentes (cfr. o ponto 2.2 da Parte II do presente Parecer).
8. As receitas comunitárias cobradas pela Administração Pública Regional foram de cerca de 97 milhões de euros, o que, em comparação com a previsão orçamental de 208,5 milhões de euros (46,5%), representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento em cerca de 111,5 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 1,8 mil milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 84,3% face à dotação disponível, tendo por seu turno a despesa efetiva atingido os 1,5 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*” (657,1 milhões de euros), que cresceram 127,5 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) das “*despesas com pessoal*” (396,6 milhões de euros), que aumentaram 14,5 milhões de euros (cfr. o ponto 3.1.1. da Parte II do presente Parecer).
11. As despesas de funcionamento da Administração Regional Direta atingiram os 1,4 mil milhões de euros e as de investimento os 390,4 milhões de euros, estando na sua maior parte (mil milhões de euros) afetas às funções sociais, mais especificamente a Saúde e a Educação (cfr. o ponto 3.1.2 da Parte II do presente Parecer).
12. A despesa dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) atingiu 1,1 mil milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 78,3%, sendo que as despesas de funcionamento correspondem a 87,3% do total (cfr. o ponto 3.2.1. da Parte II do presente Parecer).

13. A execução do *Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira*, reportada ao último dia de 2021, ascendia a 4,0 milhões de euros (cfr. os pontos 3.1.1 e 3.2. da Parte II do presente Parecer).
14. Em 31/12/2021, as contas a pagar pela Administração Regional Direta rondavam os 30,5 milhões de euros, enquanto as da Administração Regional Indireta eram cerca de 38,5 milhões de euros. Os pagamentos em atraso da Administração Pública Regional rondavam os 11,1 milhões de euros, dos quais cerca de 8,7 milhões de euros tinham origem nas Entidades Públicas Reclassificadas, 1,1 milhões de euros nos Serviços e Fundos Autónomos e 1,3 milhões de euros na Administração Regional Direta (cfr. os pontos 3.3.1 e 3.3.2. da Parte II do presente Parecer).
15. O Prazo Médio de Pagamento da Administração Pública Regional em 2021 foi de 50 dias, ou seja, menos 17 dias que no ano anterior (cfr. o ponto 3.4. da Parte II do presente Parecer).

#### Património

16. Não obstante os avanços observados, a gestão do património e das concessões continua a evidenciar relevantes insuficiências ao nível da sua completa identificação, regularização e inventariação (cfr. os pontos 4.1.1, 4.1.2 e 4.2.2. da Parte II do presente Parecer).
17. Os dados do inventário dos imóveis da RAM, em 31/12/2021, evidenciavam uma quantia escriturada global na ordem dos 3,7 mil milhões de euros, onde predominam (71,1% do total) os bens do domínio público (cfr. o ponto 4.1.1. da Parte II do presente Parecer).
18. A carteira de ativos financeiros da RAM (838,6 milhões de euros) registou uma diminuição de 3,2% (-27,8 milhões de euros), suportada maioritariamente pelo decréscimo (-30,4 milhões de euros) do valor global dos créditos em -28,9% (cfr. o ponto 4.2. da Parte II do presente Parecer)
19. Os prejuízos, imputáveis à RAM, do conjunto das empresas por ela detidas, atingiram os 18,6 milhões de euros (uma melhoria de 4,9 milhões de euros em relação a 2020), em resultado do efeito combinado dos lucros oriundos das sociedades não pertencentes ao perímetro da Administração Pública Regional (11,6 milhões de euros) com os prejuízos das empresas englobadas no perímetro, que foram de 30,3 milhões de euros negativos (cfr. os pontos 4.2.1.3. e 4.2.1.4. da Parte II do presente Parecer).
20. A realização de operações ativas atingiu o montante de 49,9 milhões de euros, repartido entre a realização de capital (94,2%) e a concessão de crédito (5,8%), 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 Orçamento da Região e o Setor Empresarial da RAM

21. A despesa do Orçamento da RAM com as entidades participadas atingiu 476,5 milhões de euros, enquanto a receita delas proveniente ficou pelos 10,6 milhões, tendo o respetivo saldo, que é

negativo em 465,9 milhões de euros, registado um agravamento de 23,1% (87,4 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

22. O orçamento final do PIDDAR fixou-se em 859,9 milhões de euros, enquanto o volume financeiro despendido rondou os 452,3 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 52,6% (cfr. os pontos 6.2.2. e 6.4.1. da Parte II do presente Parecer).
23. A execução do PIDDAR foi suportada maioritariamente pelo financiamento regional (226,5 milhões de euros ou 50,1% dos pagamentos), tendo o remanescente sido assegurado por financiamento nacional (30%) e comunitário (19,9%) [cfr. o ponto 6.4.4. da Parte II do presente Parecer].
24. Verificou-se um aumento do volume dos pagamentos do PIDDAR de 27,3% face ao ano anterior (25,9% se expurgado do efeito da variação dos preços). Ainda assim, a taxa de execução encontra-se num nível inferior ao período pré-pandemia de COVID-19 (cfr. o ponto 6.4.5. da Parte II do presente Parecer).
25. No seu primeiro ano, a execução financeira do Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 20 30 atingiu uma taxa de execução de 56,5% do Plano anualizado (cfr. o ponto 6.4.6. da Parte II do presente Parecer).

#### Subsídios e Outros Apoios Financeiros

26. Os subsídios e outros apoios financeiros concedidos pela Administração Regional totalizaram 245,2 milhões de euros, dos quais 59,0% (144,6 milhões de euros) foram pagos pela Administração Direta e os restantes 41,0% (100,6 milhões de euros) pela Indireta (cfr. o ponto 7.1. da Parte II do presente Parecer).

Os apoios do Governo Regional (144,6 milhões de euros) evidenciaram um aumento de 17,7% face ao ano anterior (+25,7 milhões de euros), sendo que quase metade desse valor (69,7 milhões de euros) foi entregue a instituições sem fins lucrativos e o restante (74,9 milhões de euros) foi dirigido às sociedades privadas (27,7%), às sociedades públicas (15,2%) e às famílias (7,3%) [cfr. o ponto 7.2. da Parte II do presente Parecer].

27. Os Serviços e Fundos Autónomos e as Entidades Públicas Reclassificadas concederam mais 43,3 milhões de euros em subsídios e outros apoios financeiros do que no ano anterior, sobretudo, em resultado do crescimento das subvenções concedidas pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial (+32,6 milhões) [cfr. o ponto 7.3. da Parte II do presente Parecer].
28. As despesas com a Covid19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 104,9 milhões de euros e a perda de receita cifrou-se em 7,2 milhões de euros (cfr. o ponto 7.4. da Parte II do presente Parecer).

## Dívida e Outras Responsabilidades

29. O montante do crédito de médio e longo prazo embolsado pela Região em 2021 atingiu os 295 milhões de euros e destinou-se à amortização de dívida financeira do Setor das Administrações Públicas (cfr. os pontos 8.2.1, 8.2.1.2 e 8.2.1.3. da Parte II do presente Parecer).
30. Em 2021, a dívida direta dos Serviços Integrados aumentou 1,1% para 4,5 mil milhões de euros, o que significou um acréscimo líquido de 48,4 milhões de euros, enquanto a dívida das entidades autónomas que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais evidenciou uma diminuição de 10% (-40,2 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. os pontos 8.2.2. e 8.3. da Parte II do presente Parecer).
31. O montante dos passivos (dívida administrativa) do setor das Administrações Públicas da Região atingiu 101 milhões de euros, menos 36,4 milhões de euros (-26,5%) do que no ano anterior. Do total dos passivos, 69,1 milhões de euros representavam contas a pagar e, destas, 11,1 milhões constituíam pagamentos em atraso (cfr. o ponto 8.4. da Parte II do presente Parecer).
32. No final de 2021, o montante global das responsabilidades da Região por garantias prestadas atingia 491,9 milhões de euros, verificando-se, em termos de fluxos líquidos anuais, um decréscimo de 48,7 milhões de euros face a 2020. Os créditos incobráveis por execução de avales ascendiam a 4,8 milhões de euros (cfr. os pontos 8.5.1, 8.5.2. e 8.5.6. da Parte II do presente Parecer).
33. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 336,2 milhões de euros (76,3% dos quais respeitam a amortizações de capital e 21,8% a juros), mais 8,6 milhões de euros (2,6%) do que em 2020 devido ao incremento das amortizações de capital (mais 31,5 milhões de euros), as quais superaram a redução dos juros e outros encargos (menos 22,9 milhões de euros) [cfr. o ponto 8.6.1. da Parte II do presente Parecer].
34. Na ótica da contabilidade nacional e de acordo com a notificação de setembro de 2022 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a dívida bruta da RAM em 31/12/2021 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

35. Em 2021, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 148,2 milhões de euros do lado dos recebimentos e a 147,8 milhões de euros do lado dos pagamentos, traduzindo, relativamente ao ano anterior, um aumento das entradas de fundos de 5% (7,1 milhões de euros) e das saídas de 4,7% (6,6 milhões de euros) [cfr. o ponto 9.1. da Parte II do presente Parecer].

## Contas da Administração Pública Regional

36. Em 2021, a Conta do subsetor Governo Regional e a Conta consolidada da Administração Pública Regional não observaram o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º n.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM de 1992, resultando da execução de 2021 saldos primários

negativos de, respetivamente, -203,1 e -182,4 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).

37. 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 no caso da receita um decréscimo de 3,1% face ao ano anterior e na despesa um aumento de 11,9% (cfr. o ponto 10.2. da Parte II do presente Parecer).
38. Na ótica da contabilidade nacional e de acordo com a notificação de outubro de 2022 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a Conta da Administração Regional em 2021 evidenciou um saldo de -214,4 milhões de euros (cfr. o ponto 10.2. da Parte II do presente Parecer).

#### Controlo Interno

39. 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 Regional, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (cfr. o ponto 11. da Parte II do presente Parecer).
40. Na linha do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não ter um sistema de informação que possibilite a obtenção da conta e da informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falha 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 (cfr. o ponto 11. da Parte II do presente Parecer).

## 2. Recomendações

---

Conforme decorre do artigo 41.º n.º 3 devidamente concatenado com o artigo 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 analisados<sup>13</sup>.

Salientam-se seguidamente as recomendações feitas em Pareceres anteriores que se renovam e se formula também uma nova recomendação sugerida pela análise à Conta da Região de 2021.

Em 2021, em face da suspensão (atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19) da aplicação dos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas operada pelo artigo 82.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro, 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.

### Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Apesar de terem sido emitidas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as recomendações a seguir elencadas<sup>14</sup>, que o Tribunal renova no presente Parecer:

1. O cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, que, todavia, foi inviabilizada em 2021 pela conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela COVID-19.
2. A tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região<sup>15</sup> que consagre uma plena harmonização 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 que está em curso.
3. A avaliação da manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira para alguns Serviços e Fundos Autónomos, atento o enquadramento fornecido pelo artigo 6.º da Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro.

---

<sup>13</sup> Conforme decorre da estatuição do artigo 24.º n.º 3 da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM, enquanto entidade fiscalizadora da atividade do Governo Regional, e caso a Conta da RAM não seja aprovada, a Assembleia Legislativa da Madeira pode determinar, se a isso houver lugar, a efetivação da correspondente responsabilidade.

<sup>14</sup> A aferição da recomendação atinente ao cumprimento do critério de equilíbrio orçamental e do limite à dívida regional definido na Lei das Finanças das Regiões Autónomas (artigos 16.º e 40.º) não foi realizada no presente Parecer atenta a suspensão dos normativos em causa.

<sup>15</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.

4. A intensificação, por parte da Secretaria Regional das Finanças, das diligências prudenciais em matéria de avales, tendo em conta a contingência de execução dos mesmos e a reduzida eficácia dos processos de recuperação de créditos da RAM por execução de avales.
5. Concretizar 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.
6. 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 a natureza dos Fundos Comunitários, dada a sua importância para a análise da execução da receita comunitária, uma vez que os documentos de prestação de contas do “Instituto de Desenvolvimento Empresarial” não dispõem desse detalhe<sup>16</sup>.

#### Nova Recomendação

7. Apresenta-se uma nova recomendação à Secretaria Regional das Finanças: que passe a incluir, com carácter consolidado e comparável nos Relatórios sobre a Conta da RAM, a discriminação das responsabilidades contingentes da RAM reportadas a 31 de dezembro de cada ano.

---

<sup>16</sup> Em face da sua abrangência (mais ampla) considerou-se que o objeto da nova recomendação formulada no Parecer sobre a Conta da RAM de 2019, atinente à contabilização da receita comunitária pelo Instituto de Desenvolvimento empresarial, acaba por estar contido nesta recomendação.

### 3. Legalidade e Correção Financeiras

Em 2021, 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 no caso da receita um decréscimo de 3,1% face ao ano anterior e na despesa um aumento de 11,9%.

O resultado da execução orçamental da APR, medido com base no critério do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 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), evidenciou um saldo primário negativo de -182,4 milhões de euros.

#### Equilíbrio orçamental – LEORAM

(milhões de euros)

Designação	Governo Regional	SFA e EPR	Total da APR
Receita Efetiva	1 202,4	1 041,2	1 288,1
Despesa Efetiva	1 478,5	1 027,2*	1 550,2
Saldo Efetivo	-276,1	14,0	-262,1
Juros da Dívida	73,0	6,7	79,7
Saldo Primário <sup>17</sup>	-203,1	20,7	-182,4

Fonte: Conta da RAM de 2021.

\* Valor arredondado para a casa decimal inferior, para que o total seja concordante.

Relativamente à regra de equilíbrio orçamental fixada no artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013 de 2 de setembro, suspensa em 2021<sup>18</sup>, o respetivo indicador evidencia uma situação de incumprimento de 573,7 milhões de euros.

<sup>17</sup> Para o cálculo do saldo primário o Tribunal utilizou o critério definido no n.º 2, do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM 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 73 milhões para o Governo Regional e de 6,7 milhões de euros para os Serviços e Fundos Autónomos, dando lugar a saldos primários de - 203,1 e 20,7 milhões de euros, respetivamente.

<sup>18</sup> Cfr. o artigo 82.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro.

### Equilíbrio orçamental – LFRA

(milhões de euros)

Designação	Total da APR
1. Receita corrente	1 151,3
2. Despesa corrente	1 328,9
3. Saldo corrente [(1.)-(2.)]	-177,6
4. Amortizações médias de empréstimos	453,7
5. Saldo corrente deduzido de amortizações [(3.)-(4.)]	-631,3
6. Equilíbrio orçamental: -0,05 x (1.)	-57,6
(+)Cumprimento / (-)Incumprimento [(5.)-(6.)]	-573,7

Fonte: Conta da RAM de 2021.

Esta coexistência de diferentes indicadores e formas de cálculo para se aferir o equilíbrio orçamental (LFRA vs. LEORAM) ilustra a urgência da necessidade de alteração legislativa do enquadramento orçamental regional que o Tribunal tem vindo a defender há largos anos e a recomendar reiteradamente.

No que se refere à Conta da APR na ótica da contabilidade nacional, os dados apresentados no Relatório da Conta de 2021, referentes à primeira notificação de 2022 no âmbito do Procedimento por Défice Excessivo (PDE), evidenciavam uma necessidade líquida de financiamento (B.9) no montante de 226,5 milhões de euros.

### Síntese da Conta da APR na ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

Administração Pública Regional	Valor
Total das Receitas Correntes	1 352,7
Total das Despesas Correntes	1 481,5
Poupança Bruta	-128,8
Receita de Capital	84,0
Total da Receita	1 436,6
Formação Bruta de Capital Fixo	138,9
Outra Despesa de Investimento	2,1
Outra Despesa de Capital	40,7
Total da Despesa de Capital	181,7
Total da Despesa	1 663,2
Capacidade (+) / Necessidade (-) Financiamento Líquido	-226,5

Fonte: Conta da RAM de 2021 (dados da notificação de abril de 2022).



Aquando da segunda notificação, de outubro de 2022, o saldo da APR sofreu uma revisão, tendo sido fixado nos -214,4 milhões de euros.

## 4. Juízo sobre a Conta

---

Considerando as observações, as conclusões e as 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 2021.

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

### 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. o artigo 4.º da citada lei de enquadramento *versus* o artigo 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), com 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 e coerente, situação que naturalmente afeta a apreciação daquelas contas por parte do Tribunal de Contas e de outras entidades públicas de controlo.

- 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 2021, em face da suspensão (atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19) da aplicação dos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, operada pelo artigo 82.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro, 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 artigo 4.º n.º 2 da Lei de Enquadramento do Orçamento regional, resultando da execução de 2021 saldos primários

negativos de, respetivamente, (-)203,1 e (-)182,4 milhões de euros, que, porém, encontram justificação na conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19.

## 5. Decisão

---

Face ao que antecede, os Juizes que constituem o Coletivo Especial previsto no artigo 42.º n.º 1 da LOPTC deliberam aprovar o presente *Relatório e Parecer* sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano económico de 2021.

Mais deliberam remeter este *Relatório e Parecer* à Assembleia Legislativa da Madeira para efeitos de apreciação e aprovação em observância do disposto no artigo 24.º n.º 3 da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro e no artigo 38.º alíneas a) e b) do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

Este documento 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 artigo 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 ainda através do sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, tudo após a devida comunicação às entidades interessadas.

O Tribunal considera, finalmente, que é de sublinhar a boa colaboração prestada pelas diversas entidades da Administração Pública Regional no âmbito da preparação do presente documento.

Funchal, Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 19 dias do mês de dezembro do ano de 2022.

**O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas**



(JOSÉ F.F. TAVARES)

**O Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira  
do Tribunal de Contas - Relator**



(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

**A Juíza Conselheira da Secção Regional dos Açores  
do Tribunal de Contas**



(CRISTINA FLORA)



*Fui Presente.*

**O Procurador-Geral Adjunto**

*(Francisco José Pinto dos Santos)*