



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

2022



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.....	21
5. DECISÃO	22
PARTE II - RELATÓRIO	

Sumário

1. Em 2022, observou-se uma recuperação nos principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira, com um crescimento da economia regional de 14,2%.
2. A receita orçamental da Administração Regional Direta em 2022 atingiu os 2,1 mil milhões de euros e os Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) arrecadaram cerca de 972,8 milhões de euros.
3. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional diminuiu, em 2022, de 87,2 % para 83,7% do total das receitas, mantendo-se, contudo, muito acentuada em alguns serviços tradicionalmente dependentes (de 81% a 100%).
4. A despesa orçamental da Administração Regional Direta em 2022 rondou os 2,0 mil milhões de euros e a despesa dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Empresas Públicas Reclassificadas) atingiu 926,8 milhões de euros.
5. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do sector das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira resultou, no exercício de 2022, um saldo primário negativo (-34,4 milhões de euros) e o consequente incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM (Lei n.º 28/92), pese embora a conjuntura negativa ainda associada ao contexto COVID-19 e ao impacto do conflito Rússia-Ucrânia.
6. Pela primeira vez, todas as entidades integradas no perímetro de consolidação da Administração Pública Regional prestaram contas no referencial contabilístico do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.
7. Embora continue a revelar progressos ao nível da implementação da reforma da contabilidade pública ditada pela introdução do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, a Região continua a não dispor de um sistema de informação que possibilite a obtenção da Conta e da informação consolidada sobre toda a Administração Pública Regional, prevendo-se que esta falha seja 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.
8. Os prejuízos imputáveis à Região Autónoma da Madeira do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 9,6 milhões de euros, o que representa uma melhoria de 9 milhões de euros em relação a 2021.
9. As receitas comunitárias cobradas pela Administração Pública Regional foram cerca de 81,4 milhões de euros, o que, em comparação com a previsão orçamental de 291,6 milhões de euros, representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento em cerca de 210,2 milhões de euros.
10. Em 2022, as despesas relacionadas com a COVID-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 93 milhões de euros e a perda de receita cifrou-se em 793,5 mil euros.
11. A execução orçamental do Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira ascendeu a 9,7 milhões de euros em 2022.
12. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 631,5 milhões de euros (84% dos quais respeitam a amortizações de capital e 16% a juros e outros encargos), o que representa mais 295,4 milhões de euros (2,6%) do que em 2021, em virtude essencialmente do incremento das amortizações de capital em 274,2 milhões de euros.

13. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de setembro de 2023 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, em 31/12/2022 a necessidade líquida de financiamento da RAM fixou-se nos 142,1 milhões de euros e a dívida bruta em 5 mil milhões de euros.
14. Em virtude da suspensão em 2022 da aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, 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.
15. O saldo das operações extraorçamentais do Governo Regional ascendeu a 16,5 milhões de euros em 2022, enquanto nos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) atingiu cerca de 73,1 milhões de euros, resultando fundamentalmente das operações extraorçamentais associadas ao Plano de Recuperação e Resiliência no montante de 66,2 milhões de euros, decorrentes da não entrega daqueles recursos financeiros aos seus destinatários finais - os executores dos projetos.
16. 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 2022.

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, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, 5.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e 24.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro)².

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 2022, remetida pelo Governo Regional à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em 30 de junho de 2023, portanto, dentro do prazo fixado pelo artigo 24.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira³.

No Parecer que agora se emite, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira no ano 2022 nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com particular enfoque nos aspetos referidos no artigo 41.º, n.º 1, 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 (Parecer e Relatório), 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 Juizes Conselheiros das Secções Regionais da Madeira e dos Açores^{4 5}, 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 artigo 41.º, n.º 3, 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 2022, numa perspetiva de legalidade e de 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 2022 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 Orçamento da RAM e o Setor Empresarial da RAM; Capítulo VI - Plano de Investimentos; Capítulo VII - Subsídios e Outros Apoios

¹ 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, 27-A/2020, de 24 de julho, 12/2022, de 27 de junho, e 56/2023, de 6 de outubro.

² De acordo com o artigo 24.º, n.º 3, deste diploma 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, alínea b), do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, e alterado pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho].

³ Até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita [cfr. ainda o artigo 69.º, alínea o), do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira].

⁴ Cfr. o artigo 42.º, n.º 1, da LOPTC.

⁵ De acordo com o preconizado no artigo 29.º, n.º 3, da LOPTC, o funcionamento do Coletivo Especial conta ainda com a presença do Ministério Público.

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 2022, importa fazer uma breve incursão pelos principais fatores externos e internos que influenciaram o exercício orçamental.

Em 2022, fruto dos efeitos do conflito Rússia-Ucrânia, em concreto do aumento da incerteza geopolítica e da crise energética na Europa, observou-se um crescimento da economia mundial de 3,4%, ligeiramente inferior ao da zona euro, que atingiu 3,5%, ambos inferiores ao crescimento do período pré-pandemia. Foram, igualmente, registados agravamentos nas taxas de inflação mundial (8,7%) e da zona euro (8,4%), que atingiram níveis historicamente elevados em função do forte impacto da evolução da componente de preços dos produtos energéticos⁶.

Com o intuito de controlar a escalada da taxa de inflação, o Conselho do Banco Central Europeu aumentou, em 2022, as taxas de juro diretoras do Banco Central Europeu em 2,5%⁷.

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística, em 2022 a **economia portuguesa “(...) registou um crescimento de 6,7% em volume, o mais elevado desde 1987, após o aumento de 5,5% em 2021 que se seguiu à diminuição histórica de 8,3% em 2020, na sequência dos efeitos adversos da pandemia na atividade económica (...)”**⁸. Reflexo da acumulação de choques globais e dos efeitos de contágio dos preços internacionais dos bens energéticos e alimentares à generalidade das componentes do Índice Harmonizado de Preços do Consumidor, a taxa de inflação alcançou o valor mais elevado dos últimos 30 anos, fixando-se em 8,1% (0,9% em 2021). Já a taxa de desemprego atingiu 6% contra os 6,6% verificados em 2021⁹.

A necessidade de financiamento das Administrações Públicas, em 2022, situou-se em 779,1 milhões de euros (0,3% do PIB), correspondendo a uma melhoria de 5,4 mil milhões de euros em relação a 2021, graças ao facto de o crescimento da receita (10,1%) ter sido superior ao da despesa (4,2%).

A dívida bruta das Administrações Públicas também registou melhorias, tendo diminuído para 112,4% do PIB em 2022 (124,5% no ano anterior)¹⁰.

⁶ Cfr. o relatório “*World Economic Outlook*” do Fundo Monetário Internacional, de maio de 2023.

⁷ Em virtude das decisões de política monetária do Conselho do Banco Central Europeu de 21/07/2022, 08/09/2022, 27/10/2022 e 15/12/2022.

⁸ Cfr. o “*Boletim Mensal de Estatística - fevereiro 2023*” do Instituto Nacional de Estatística.

⁹ Cfr. o “*Boletim Económico*” do Banco de Portugal, de março de 2023.

¹⁰ De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística constantes do Destaque de 22/09/2023 relativo ao Procedimento por Défice Excessivos (2.ª notificação de 2023).

A RAM registou uma melhoria no seu crescimento económico, com o PIB a crescer 14,2%¹¹. Em função da recuperação dos efeitos da conjuntura económica pandémica, verificou-se a melhoria da maioria dos indicadores, com exceção da taxa de inflação, a qual passou de 1,1% em 2021 para 7,0% em 2022, correspondendo esta ao valor mais elevado desde 1994¹².

A execução orçamental da Administração Pública Regional, em 2022, evidenciou um saldo primário negativo de 34,4 milhões de euros (uma melhoria de 148,1 milhões de euros em relação ao período homólogo), evidenciando igualmente, de acordo com a ótica da contabilidade nacional para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (2.^a notificação de 2023), uma necessidade líquida de financiamento da RAM de 142,1 milhões de euros e uma dívida bruta de 5 mil milhões de euros.

¹¹ De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística constantes do Destaque de 18/12/2023 relativo às Contas Regionais (base 2016).

¹² De acordo com o “*Boletim Trimestral de Estatística, 4.º Trimestre de 2022*” da Direção Regional de Estatística 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 2022:

Processo Orçamental

1. 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].
2. O quadro plurianual de programação orçamental para o período 2021-2025, atualizado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, para além de admitir alterações orçamentais aos limites de despesa efetiva, omite as respetivas fontes de financiamento. O diploma que aprovou o quadro plurianual de programação orçamental para o período 2022-2026 só foi publicado no início de 2023, contrariando a exigência legal de que a elaboração dos orçamentos das regiões autónomas seja enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental [cfr. o ponto 1.1.1.B) da Parte II do presente Parecer].
3. O Orçamento Final do Governo Regional aprovado para 2022 apresentou um saldo primário deficitário de 146,3 milhões de euros, saldo que se agravou para -193,1 milhões de euros quando considerado o Orçamento Consolidado da Administração Pública Regional, o que significa que não foi observada a regra do equilíbrio orçamental inscrita no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira¹³, pese embora a conjuntura associada ao contexto COVID-19 e ao impacto do conflito resultante da invasão da Ucrânia pela Rússia (cfr. o ponto 1.3. da Parte II do presente Parecer).
4. Através da abertura de créditos especiais, foi reforçado o Orçamento Inicial do Governo Regional em 73,5 milhões de euros, tendo o Orçamento Inicial dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas aumentado em 198,2 milhões de euros essencialmente pela mesma via (cfr. o ponto 1.5.3. da Parte II do presente Parecer).
5. Todas as entidades integradas no perímetro de consolidação da Administração Pública Regional prestaram as contas de 2022 no referencial contabilístico do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (cfr. o ponto 1.6. da Parte II do presente Parecer).

Receita

6. Em 2022, o total da receita, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a cerca de 2,3 mil milhões de euros. A receita orçamental atingiu os 2,1 mil milhões de euros, ficando abaixo do valor previsto no orçamento final em 101,1 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1. da Parte II do presente Parecer).
7. A previsão no Orçamento Regional de transferências do Estado no montante de 14 milhões de euros, provenientes do produto do leilão de licenciamento da prestação dos serviços de redes móveis 5G lançado pela Autoridade Nacional de Comunicações, é ilegal por não encontrar

¹³ Tendo por referência o orçamento inicial correspondente, aqueles saldos eram negativos (respetivamente, em -128,3 e -110,2 milhões de euros).

fundamento na Lei do Orçamento do Estado de 2022 (cfr. o ponto 2.1.1.1. da Parte II do presente Parecer).

8. A receita orçamental registou um aumento de 208,2 milhões de euros (+11%) de 2021 para 2022, determinado, sobretudo, pelo comportamento do produto dos empréstimos contraídos, que cresceram 240 milhões de euros (81,4%).
A receita efetiva cobrada (1,3 mil milhões de euros) apresentou um aumento de 125 milhões de euros (+10,4%), explicado exclusivamente pelo crescimento nas receitas correntes em mais de 130,1 milhões de euros (+11,8%) devido ao acréscimo da cobrança dos Impostos (diretos e indiretos) em 138,6 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1.1.1. da Parte II do presente Parecer).
9. **As principais fontes de financiamento do Orçamento Regional foram os “Impostos Indiretos” com 647,6 milhões de euros (30,9%) e os “Impostos Diretos” com 364,9 milhões de euros (17,4%), seguidos dos “Passivos Financeiros” com 535 milhões de euros (25,5%) e da utilização de “Saldos da Gerência Anterior” na posse do Governo Regional de 228,2 milhões de euros (10,9%).**
As transferências do Orçamento do Estado ascenderam a perto de 224,7 milhões de euros (10,7% da receita orçamental cobrada), registando uma diminuição de 12,3 milhões de euros quando comparadas com o ano anterior (cfr. os pontos 2.1.1.1. e 2.1.2. da Parte II do presente Parecer).
10. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos perante as transferências do Orçamento Regional diminuiu, em 2022, de 87,2% para 83,7% do total das receitas, mantendo-se assim, todavia, a um nível muito elevado (cfr. o ponto 2.2. da Parte II do presente Parecer).
11. As receitas comunitárias arrecadadas pela Administração Pública Regional foram cerca de 81,4 milhões de euros, o que, tendo em conta a previsão orçamental de 291,6 milhões de euros, representa uma sobre-orçamentação desta fonte de financiamento em 210,2 milhões de euros (cfr. o ponto 2.3.1. da Parte II do presente Parecer).
12. A receita orçamental referente ao Plano de Recuperação e Resiliência ascendia, em 2022, a cerca de 9,8 milhões de euros, valor que é significativamente baixo, tendo em conta que foram esgotados dois dos seis anos daquele Plano (cfr. o ponto 2.3.1. da Parte II do presente Parecer).

Despesa

13. A despesa orçamental da Administração Regional Direta rondou os 2,0 mil milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 92,4%, 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).
14. Na despesa corrente, destaca-se o comportamento: (i) das transferências correntes (526,8 milhões de euros), que diminuíram em 130,3 milhões de euros relativamente ao ano anterior, devido à retoma económica em geral; e (ii) dos juros e outros encargos (100,9 milhões de euros), que aumentaram em 21,1 milhões de euros face ao término da suspensão do pagamento dos juros associados ao empréstimo PAEF-RAM (cfr. o ponto 3.1.1. da Parte II do presente Parecer).
15. As despesas de funcionamento da Administração Regional Direta atingiram os 1,6 mil milhões de euros e as de investimento 426,5 milhões de euros, com 892,5 milhões de euros afetos às funções sociais (cfr. o ponto 3.1.2. da Parte II do presente Parecer).
16. A despesa orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) atingiu 926,8 milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 74,5%, sendo que as despesas de funcionamento correspondem a 82,9% e as de investimento a 17,1% do total (cfr. o ponto 3.2.1. da Parte II do presente Parecer).

17. A execução do Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira, em 2022, ascendeu a 9,7 milhões de euros (cfr. os pontos 3.1.1 e 3.2. da Parte II do presente Parecer).
18. Em 31/12/2022, as contas a pagar pela Administração Regional Direta rondavam os 38,0 milhões de euros, enquanto as dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas eram de cerca de 102,3 milhões de euros (a maior parte dos quais da responsabilidade das duas entidades do setor da saúde). Os pagamentos em atraso da Administração Pública Regional atingiram cerca de 16,4 milhões de euros, dos quais 1,1 milhões de euros na Administração Regional Direta e 15,3 milhões de euros nos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas (cfr. os pontos 3.3.1 e 3.3.2. da Parte II do presente Parecer).
19. O Prazo Médio de Pagamento da Administração Pública Regional em 2022 foi de 51 dias, ou seja, mais 1 dia que no ano anterior (cfr. o ponto 3.3.3. da Parte II do presente Parecer).

Património

20. Não obstante os avanços observados, a gestão do património e das concessões continua a evidenciar 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).
21. Os dados do inventário dos imóveis da RAM, a 31/12/2022, evidenciavam uma quantia escriturada global na ordem dos 3,8 mil milhões de euros, onde predominam (69,2% do total) os bens do domínio público (cfr. o ponto 4.1.1. da Parte II do presente Parecer).
22. A carteira de ativos financeiros da RAM (808,5 milhões de euros) registou uma diminuição de 3,6% (-30,1 milhões de euros), suportada maioritariamente pelo decréscimo (-27,6 milhões de euros) do valor global dos créditos em -36,8% (cfr. o ponto 4.2. da Parte II do presente Parecer).
23. Os prejuízos, imputáveis à RAM, do conjunto das empresas por ela detidas, atingiram os 9,6 milhões de euros, o que representa uma melhoria de 9 milhões de euros em relação a 2021, em resultado do efeito combinado dos lucros oriundos das sociedades não pertencentes ao perímetro da Administração Pública Regional (11,9 milhões de euros) com os prejuízos das empresas englobadas no perímetro (que foram de 21,5 milhões de euros negativos) [cfr. os pontos 4.2.1.3. e 4.2.1.4. da Parte II do presente Parecer].
24. A realização de operações ativas atingiu o montante de 50,7 milhões de euros, repartido entre a realização de capital (88,1%) e a concessão de crédito (11,9%), 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 Orçamento da RAM e o Setor Empresarial da RAM

25. A despesa do Orçamento da RAM com as entidades participadas atingiu 354,4 milhões de euros, enquanto a receita nelas originada se ficou pelos 12,7 milhões, tendo o respetivo saldo, negativo em 341,8 milhões de euros, registado uma variação positiva de 26,6% (124,1 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. o ponto 5.3. da Parte II do presente Parecer).

Plano de Investimentos

26. O orçamento final do PIDDAR fixou-se em 762,3 milhões de euros, enquanto o volume financeiro despendido rondou os 477,2 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 62,6%, o que representa um aumento de 10 pontos percentuais face a 2021 (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 (278,4 milhões de euros ou 58,3% dos pagamentos), tendo o remanescente sido assegurado por financiamento nacional (25,9%) e comunitário (15,8%) [cfr. o ponto 6.4.4. da Parte II do presente Parecer].
28. Verificou-se um aumento do volume dos pagamentos do PIDDAR de 5,5% face ao ano anterior, mas um decréscimo de 1,4% se for expurgado do efeito da variação dos preços (cfr. o ponto 6.4.5. da Parte II do presente Parecer).
29. A execução financeira do Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2030 atingiu uma taxa de execução de 58,1% do Plano anualizado (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 256,3 milhões de euros, dos quais 51,8% foram concedidos pela Administração Regional Direta (132,8 milhões de euros) e os restantes 48,2% pelos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas (123,5 milhões de euros) [cfr. os pontos 7.1., 7.2. e 7.4. da Parte II do presente Parecer].
31. Os apoios do Governo Regional que evidenciaram uma diminuição de 8,1% face ao ano anterior (-11,8 milhões de euros), foram entregues, maioritariamente, a instituições sem fins lucrativos (66,1 milhões de euros). O remanescente foi dirigido essencialmente às sociedades privadas (37,2 milhões de euros), às sociedades públicas (18,9 milhões de euros) e às famílias (10 milhões de euros) [cfr. o ponto 7.2. da Parte II do presente Parecer].
32. Os Serviços e Fundos Autónomos e as Entidades Públicas Reclassificadas concederam mais 22,9 milhões de euros do que no ano anterior, sobretudo, em resultado do crescimento verificado nas subvenções pagas pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM (+23,7 milhões de euros) **no âmbito da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”** (cfr. o ponto 7.3. da Parte II do presente Parecer).
33. As despesas COVID-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 93 milhões de euros e a perda de receita cifrou-se nos 793,5 mil euros (cfr. o ponto 7.4. da Parte II do presente Parecer).

Dívida e Outras Responsabilidades

34. O montante do crédito de médio e longo prazo embolsado pela Região em 2022 atingiu os 535 milhões de euros e destinou-se à amortização de dívida financeira da Administração Pública Regional (cfr. os pontos 8.2.1, 8.2.1.2 e 8.2.1.3. da Parte II do presente Parecer).
35. Em 2022, a dívida direta dos Serviços Integrados atingiu 4,5 mil milhões de euros, o que significou um acréscimo líquido de 9,5 milhões de euros, enquanto a dívida das entidades autónomas que integram o universo das Administrações Públicas em contas nacionais se cifrou nos 325,1 milhões de euros, isto é, menos 37,2 milhões de euros face a 2021 (cfr. os pontos 8.2.2. e 8.3. da Parte II do presente Parecer).
36. O montante dos passivos (dívida administrativa) do setor das Administrações Públicas da Região atingiu 165,9 milhões de euros, mais 64,9 milhões de euros que no ano anterior. Do total dos passivos, 140,3 milhões de euros representavam contas a pagar e, destas, 16,4 milhões constituíam pagamentos em atraso (cfr. o ponto 8.4. da Parte II do presente Parecer).
37. No final de 2022, o montante global das responsabilidades da Região por garantias prestadas atingia 452,6 milhões de euros, verificando-se, em termos de fluxos líquidos anuais, um decréscimo

de 39,3 milhões de euros face a 2021. Os créditos incobráveis por execução de avales ascendiam a 4,9 milhões de euros (cfr. os pontos 8.5.1., 8.5.2. e 8.5.6. da Parte II do presente Parecer).

38. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 631,5 milhões de euros (84% dos quais respeitam a amortizações de capital e 16% a juros e outros encargos), mais 295,4 milhões de euros (2,6%) do que em 2021 devido ao incremento das amortizações de capital (em 274,2 milhões de euros) e dos juros e outros encargos (em 21,2 milhões de euros) [cfr. o ponto 8.6.1. da Parte II do presente Parecer].
39. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de setembro de 2023 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a dívida bruta da RAM a 31/12/2022 situava-se em 5 mil milhões de euros (cfr. os pontos 8.7.1 e 8.7.2. da Parte II do presente Parecer).

Operações Extraorçamentais

40. As operações extraorçamentais do Governo Regional ascenderam a cerca de 169,6 milhões de euros do lado dos recebimentos, e a 153,1 milhões de euros do lado dos pagamentos, traduzindo-se num saldo de operações extraorçamentais gerado no ano de 16,5 milhões de euros (cfr. o ponto 9.1.1. da Parte II do presente Parecer).
41. O balanço entre os recebimentos - 278,6 milhões de euros - e os pagamentos do ano - 205,5 milhões de euros - registados nas operações extraorçamentais dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas, traduz-se num saldo de operações extraorçamentais de cerca de 73,1 milhões de euros (cfr. o ponto 9.1.2. da Parte II do presente Parecer).
42. Os saldos das operações extraorçamentais do Governo Regional e dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas, resultam fundamentalmente das operações extraorçamentais associadas ao Plano de Recuperação e Resiliência, no montante de 66,2 milhões de euros, decorrentes da não entrega daqueles recursos financeiros aos seus destinatários finais - os executores dos projetos (cfr. os pontos 9.1.1. e 9.1.2. da Parte II do presente Parecer).

As Contas da Administração Pública Regional

43. 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 2,1 mil milhões de euros, observando-se no caso da receita um acréscimo de 4,6% face ao ano anterior e na despesa um aumento de 15,3% (cfr. o ponto 10.1.1. da Parte II do presente Parecer).
44. Tal como no ano anterior, não foi cumprido o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM, resultando da execução da Administração Pública Regional de 2022 um saldo primário deficitário de -34,4 milhões de euros, mas observando-se, no entanto, uma melhoria de 148,1 milhões de euros face a 2021, pese embora a conjuntura associada ao contexto COVID-19 e ao conflito Rússia-Ucrânia (cfr. o ponto 10.1.1. da Parte II do presente Parecer).
45. Na ótica da contabilidade nacional e de acordo com a notificação de outubro de 2023 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a Conta da Administração Pública Regional em 2022 evidenciou um saldo de -142,1 milhões de euros (cfr. o ponto 10.1.1. da Parte II do presente Parecer).
46. Continuam a merecer destaque os passos positivos que estão a ser dados para implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, inclusivamente em sede

de consolidação de contas, pese embora se assinala, a par de alguma inércia a nível nacional nesta matéria, o facto de subsistirem importantes questões regionais por resolver (cfr. o ponto 10.2. da Parte II do presente Parecer).

Controlo Interno

47. O ano a que respeita a Conta destaca-se por ser o primeiro em que todos os Serviços da Administração Pública Regional prestaram contas com base no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (cfr. o ponto 11. da Parte II do presente Parecer).
48. À semelhança do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não dispor de um sistema de informação que possibilite a obtenção da Conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falta que se pretende ser ultrapassada com a conclusão do Projeto de Reforma da Gestão Financeira Pública 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 analisados¹⁴.

Salienta-se seguidamente a recomendação feita em Pareceres anteriores que já teve acolhimento, assim como se renovam as recomendações ainda não acatadas e se formulam três novas recomendações sugeridas pela análise à Conta da Região de 2022.

Em 2022, 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 68.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, 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

No exercício orçamental em análise, o Tribunal considera acatada a recomendação formulada em anos anteriores quanto à intensificação, por parte da Secretaria Regional das Finanças, das diligências em matéria de avals, tendo em conta os esforços desenvolvidos em 2022; que deverão ser mantidos.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Apesar de terem sido emitidas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as recomendações a seguir elencadas¹⁵, que o Tribunal renova no presente Parecer:

1. O cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, prevista no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira;
2. A tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região¹⁶, 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;
4. 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

execução da receita comunitária, uma vez que os documentos de prestação de contas do “Instituto de Desenvolvimento Empresarial” não dispõem desse detalhe;

5. A inclusão, com carácter consolidado e comparável, nos Relatórios sobre a Conta da RAM da discriminação das responsabilidades contingentes da RAM reportadas a 31 de dezembro de cada ano, uma vez que, apesar de a Conta da Região de 2022 ter passado a integrar a referida informação, esta ainda não se encontra completa e consolidada;
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.

Novas recomendações

O Tribunal apresenta as seguintes novas recomendações:

7. A Secretaria Regional das Finanças deverá ser mais rigorosa na previsão orçamental da receita proveniente da União Europeia, dada a sistemática e significativa diferença entre as expectativas de cobrança materializadas no orçamento e o montante anualmente arrecadado;
8. O Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM, enquanto entidade globalmente responsável pela implementação física e financeira do Plano de Recuperação e Resiliência na RAM, deverá imprimir uma maior dinâmica no acompanhamento e na execução daquele Plano, face à baixa execução apresentada;
9. Atento o montante normalmente elevado de subsídios e outros apoios financeiros, o Governo Regional, em concretização dos artigos 11.º, 18.º e 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental, deverá passar a utilizar os seguintes instrumentos de racionalidade e transparência financeiras: (i) justificação e planeamento de cada apoio financeiro a conceder a cada entidade; e (ii) avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos alcançados pelas entidades que receberam apoio financeiro.

3. Legalidade e Correção Financeiras

Em 2022, a receita total consolidada da Administração Pública Regional rondou os 2,2 mil milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada se fixou nos 2,1 mil milhões de euros, observando-se, face ao ano anterior, um aumento de 4,6% da receita e de 15,3% na despesa.

O resultado da execução orçamental da Administração Pública Regional, medido com base no critério do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (LEORAM), aprovada pela Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, evidenciou um saldo primário negativo de -34,4 milhões de euros.

Equilíbrio orçamental - Lei de Enquadramento Orçamental da RAM

Designação	(milhões de euros)		
	Governo Regional	SFA e EPR	Total da APR
Receita Efetiva	1 327,4	871,1	1 425,6
Despesa Efetiva	1 447,6	881,0	1 555,7
Saldo Efetivo	-120,2	-9,9	-130,1
Juros da Dívida	90,6	5,1	95,7
Saldo Primário ¹⁷	-29,6	-4,8	-34,4

Fonte: Conta da RAM de 2022.

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 2022¹⁸, o respetivo indicador evidencia uma situação de incumprimento de 361,5 milhões de euros.

Equilíbrio orçamental - Lei das Finanças das Regiões Autónomas

Designação	(milhões de euros)
	Total da APR
1. Receita corrente	1 313,9
2. Despesa corrente	1 318,3
3. Saldo corrente [(1.)-(2.)]	-4,4
4. Amortizações médias de empréstimos	422,8
5. Saldo corrente deduzido de amortizações [(3.)-(4.)]	-427,2
6. Equilíbrio orçamental: -0,05 x (1.)	-65,7
(+)Cumprimento / (-)Incumprimento [(5.)-(6.)]	-361,5

Fonte: Conta da RAM de 2022.

¹⁷ Para o cálculo do saldo primário o Tribunal utilizou o critério definido no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM que manda excluir apenas os “juros da dívida pública”. Este critério foi adotado no Quadro 13 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 90,6 milhões para o Governo Regional e de 5,1 milhões de euros para os Serviços e Fundos Autónomos, dando lugar a saldos primários de - 29,6 e -4,8 milhões de euros, respetivamente.

¹⁸ Cfr. o artigo 68.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

Esta coexistência de diferentes indicadores e formas de cálculo para se aferir o equilíbrio orçamental (LFRA *versus* LEORAM) ilustra a 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 Administração Pública Regional na ótica da contabilidade nacional, os dados apresentados no Relatório da Conta, referentes à primeira notificação de 2023 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), evidenciavam uma necessidade líquida de financiamento no montante de 146,2 milhões de euros.

Síntese da Conta da Administração Pública Regional na ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)	
Administração Pública Regional	Valor
Total das Receitas Correntes	1 510,6
Total das Despesas Correntes	1 474,6
Poupança Bruta	36,0
Receita de Capital	56,0
Total da Receita	1 566,6
Formação Bruta de Capital Fixo	156,9
Outra Despesa de Investimento	-2,4
Outra Despesa de Capital	83,7
Total da Despesa de Capital	238,3
Total da Despesa	1 712,9
Capacidade (+) / Necessidade (-) Financiamento Líquido	-146,2

Fonte: Relatório da Conta da RAM de 2022.

Aquando da segunda notificação, de outubro de 2023, o saldo da Administração Pública Regional sofreu uma revisão, tendo sido fixado nos -142,1 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 2022.

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 2022, 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 68.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, 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 dos subsetores Governo Regional e Serviços e Fundos Autónomos 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 2022 saldos primários negativos de, respetivamente, (-)29,6, (-)4,8 e (-)34,4 milhões de euros, pese embora a conjuntura associada ao contexto COVID-19 e ao impacto do conflito Rússia-Ucrânia.

5. Decisão

Face ao que antecede, o Coletivo Especial de Juizes do Tribunal de Contas delibera aprovar o presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano económico de 2022.

Mais delibera o Coletivo Especial a remessa do Relatório e Parecer à Assembleia Legislativa da Região Autónoma 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.

O presente 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, 19 de dezembro de 2023.

O Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



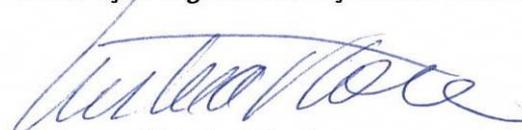
(José F.F. Tavares)

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)