



PARTE II

RELATÓRIO



ÍNDICE

PARTE II - RELATÓRIO	1
CAP. I - PROCESSO ORÇAMENTAL	5
1.1. A PROPOSTA DO ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA PARA 2022.....	9
1.2. O ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA PARA 2022	16
1.3. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	20
1.4. DECRETO REGULAMENTAR REGIONAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	22
1.5. ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS.....	23
1.6. A CONTA DA REGIÃO.....	28
1.7. CONCLUSÕES	30
1.8. RECOMENDAÇÕES.....	31
CAP. II - RECEITA	35
2.1. ANÁLISE GLOBAL DA RECEITA DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA.....	35
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS.....	43
2.3. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	47
2.4. CONCLUSÕES	56
2.5. RECOMENDAÇÕES.....	57
CAP. III - DESPESA	61
3.1. DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA	62
3.2. DESPESA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS E ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS	70
3.3. PASSIVOS, CONTAS A PAGAR, PAGAMENTOS EM ATRASO E PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO.....	75
3.4. QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	78
3.5. CONCLUSÕES	81
CAP. IV - PATRIMÓNIO	85
4.1. PATRIMÓNIO MOBILIÁRIO E IMOBILIÁRIO.....	85
4.2. PATRIMÓNIO FINANCEIRO.....	89
4.3. CONCLUSÕES	104
CAP. V - FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORAM E O SERAM	107
5.1. FLUXOS FINANCEIROS DO ORÇAMENTO DA RAM PARA AS ENTIDADES PARTICIPADAS	107
5.2. FLUXOS FINANCEIROS DAS ENTIDADES PARTICIPADAS PARA O ORÇAMENTO DA RAM.....	111
5.3. SÍNTESE DOS FLUXOS FINANCEIROS	112
5.4. CONCLUSÕES	113
CAP. VI - PLANO DE INVESTIMENTOS	117
6.1. ENQUADRAMENTO DO PLANEAMENTO	117
6.2. ORÇAMENTO DO PIDDAR	118
6.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO CAPÍTULO 50 - INVESTIMENTOS DO PLANO.....	121
6.4. EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL DO PIDDAR.....	123
6.5. CONCLUSÕES	128
CAP. VII - SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS FINANCEIROS	131
7.1. ENQUADRAMENTO LEGAL	131
7.2. APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA.....	132
7.3. APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS PELOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS E ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS..	137

7.4. SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS FINANCEIROS NO ÂMBITO DA COVID-19.....	139
7.5. CONCLUSÕES.....	140
7.6. RECOMENDAÇÕES.....	140
CAP. VIII - DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES.....	143
8.1. LIMITES AO ENDEVIDAMENTO.....	143
8.2. DÍVIDA DIRETA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS.....	146
8.3. DÍVIDA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS.....	151
8.4. DÍVIDA ADMINISTRATIVA.....	152
8.5. RESPONSABILIDADE POR GARANTIAS PRESTADAS.....	154
8.6. QUADRO GLOBAL DA DÍVIDA.....	161
8.7. ENDEVIDAMENTO NA ÓTICA DA CONTABILIDADE NACIONAL.....	167
8.8. CONCLUSÕES.....	169
8.9. RECOMENDAÇÕES.....	169
CAP. IX - OPERAÇÕES EXTRAORÇAMENTAIS.....	173
9.1. OPERAÇÕES EXTRAORÇAMENTAIS.....	173
9.2. CONCLUSÕES.....	176
CAP. X - AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL.....	181
10.1. ANÁLISE GLOBAL DA EXECUÇÃO.....	181
10.2. A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP) ..	192
10.3. CONCLUSÕES.....	195
10.4. RECOMENDAÇÕES.....	196
CAP. XI - CONTROLO INTERNO.....	199
11.1. DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO.....	201
11.2. INSPEÇÃO REGIONAL DE FINANÇAS.....	201
11.3. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	202
11.4. CONCLUSÕES.....	202
11.5. RECOMENDAÇÕES.....	202
ANEXO - RESPOSTA DOS SERVIÇOS E ORGANISMOS.....	203
PROCESSO ORÇAMENTAL.....	205
RECEITA.....	219
DESPESA.....	227
PATRIMÓNIO.....	231
FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORAM E O SERAM.....	237
PLANO DE INVESTIMENTOS.....	241
SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS FINANCEIROS.....	245
DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES.....	249
OPERAÇÕES EXTRAORÇAMENTAIS.....	259
AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL.....	263
CONTROLO INTERNO.....	269

Capítulo I

Processo Orçamental

Cap. I - Processo Orçamental

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, tendo as alegações e os documentos apresentados¹ sido analisados e tidos em consideração, na medida da sua pertinência, ao longo deste capítulo.

A) Enquadramento legal

No Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, em obediência ao preceituado artigo 41.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto², aplicável por força do artigo 42.º, n.º 3, do mesmo diploma, incumbe ao Tribunal de Contas apreciar a atividade financeira da Região no ano a que a Conta se reporta, designadamente no tocante ao cumprimento da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira³ e da demais legislação aplicável à administração financeira regional.

A análise efetuada incidiu sobre os procedimentos e os atos necessários à elaboração, organização, aprovação, execução e alteração do Orçamento Regional do ano de 2022, assim como sobre a respetiva Conta.

Para o efeito, e dada a sua influência no exercício orçamental, foram examinados: (i) o Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M, de 27 de julho; (ii) o Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2022/M, de 29 de agosto, que estabeleceu as normas de execução do Orçamento Regional do mesmo ano; (iii) a Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o Orçamento do Estado para 2022⁴; (iv) a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado de 2021⁵, cuja vigência foi prorrogada até à entrada em vigor daquela Lei em virtude do atraso ocorrido com a sua aprovação; e (v) o Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril, que contém as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais, adaptado à Região pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2017/M, de 23 de fevereiro.

¹ Através do ofício n.º SRF/16734/2023, de 17 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela 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.

³ Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.

⁴ Corrigida pela Declaração de Retificação n.º 19/2022, de 26 de julho.

⁵ Corrigida pela Declaração de Retificação n.º 6/2021, de 24 de fevereiro, e alterada pela Lei n.º 48/2021, de 23 de julho.

Adicionalmente, e porque as finanças da Região Autónoma da Madeira constituem uma das parcelas a considerar para efeitos da consolidação e estabilidade orçamental no quadro das vinculações externas do Estado Português⁶, foi também considerada a Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro^{7 8}.

B) Organização do processo orçamental da Região

Em 2022, a organização do processo orçamental da Região continuou a reger-se pelos diplomas mencionados no ponto precedente, entre os quais pontua a Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, diploma que não se coaduna com o regime vigente ao nível do Estado.

Refira-se, sobre esta matéria, que o Tribunal, nos Pareceres anteriores, tem enfatizado a necessidade de aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região, inclusive no tocante à introdução de uma disposição legal que obrigue à apresentação da Conta nos mesmos termos que a solução legislativa consagrada para a Conta Geral do Estado, o que continua sem acolhimento.

Sobre este assunto, o Governo Regional da Madeira, através da Secretaria Regional das Finanças⁹, “(...) complementarmente ao que tem vindo a ser referido nos anos anteriores, [reportou] que no ano de 2022 ocorreram desenvolvimentos conducentes à concretização do acatamento da recomendação formulada, [tendo prosseguido] os trabalhos de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA) (...)”, realçando:

- A realização de “[c]ontactos entre representantes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira com vista a aprovação de uma proposta conjunta de Revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a apresentar na Assembleia da República.”;
- A decisão, saída daquelas reuniões, de ambos os Governos Regionais constituírem “(...) um agrupamento de entidades adjudicantes, acordando em contratualizar uma Assessoria jurídica especializada para elaboração de uma anteproposta de revisão [daquela Lei, que] culminou com a celebração de um contrato para a prestação de serviços de assessoria jurídica especializada (...) em 20 de abril de 2023.”;
- E, em simultâneo, “(...) para melhor fundamentar os aspetos financeiros a prever na futura proposta de Revisão da Lei (...), a apresentar na Assembleia da República [acordaram os dois Governos Regionais] em iniciar procedimentos autónomos com vista a contratualização de dois estudos académicos para determinação dos custos da insularidade nos sistemas regionais da saúde e da educação em cada uma das regiões autónomas, cuja contratualização também já registou desenvolvimentos no ano de 2023.”.

No tocante à Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, foi reafirmado que « (...) dada a interdependência entre os dois diplomas (Lei de Enquadramento Orçamental da

⁶ Cfr. a Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, que aprovou a Lei das Finanças das Regiões Autónomas (artigos 2.º, 4.º, 6.º, 21.º, 43.º e 44.º).

⁷ Alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de abril, a última das quais alterou a redação conferida aos artigos 8.º, 32.º, 36.º, 39.º e 58.º da Lei de Enquadramento Orçamental, com efeitos a 1 de janeiro de 2022.

⁸ A produção dos efeitos das normas dos artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental iniciou-se a partir de 1 de abril de 2020, por via do disposto no artigo 8.º, n.º 2, da Lei 41/2020, de 18 de agosto, que pôs termo à suspensão determinada até essa data pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

⁹ Cfr. o ofício n.º SRF/11546/2023, de 28 de julho.

Região Autónoma da Madeira e a LFRA), subsistindo questões relacionadas com a reapreciação dos artigos da LFRA relativos às regras numéricas para o saldo orçamental e dívida pública e com o processo de revisão da Lei das Finanças Regionais – em 2022 continuou a ocorrer manifestação de interesse entre as duas Regiões Autónomas em submeter à Assembleia da República a aprovação de uma Lei de Enquadramento Orçamental aplicável às duas Regiões, à semelhança do que sucede com a LFRA. Esta manifestação de interesse foi concretizada em março de 2023, sendo que, de acordo com a Unidade de Implementação da Reforma das Finanças da RAM:

[“]A segunda fase do projeto de Reforma das Finanças Públicas da Região Autónoma da Madeira teve início em março de 2023, em parceria com a Região Autónoma dos Açores, e contempla a componente 3 – Diagnóstico para apresentação de uma proposta para a nova Lei de Enquadramento Orçamental para a Madeira e Açores. Presentemente, está a ser elaborado um documento de trabalho com a identificação da situação atual da LEO nas Regiões Autónomas, com o objetivo de após os estudos e análises efetuadas, pelo parceiro selecionado pela DG REFORM, ser apresentada uma proposta de LEO para a Madeira e os Açores, tendo presente as recomendações do Tribunal de Contas e as especificidades das duas regiões[”]».

Não obstante, e à semelhança dos anos precedentes, foi reiterado que “(...) apesar de ainda não estar aprovada a nova Lei de Enquadramento Orçamental, os serviços da Administração Pública Regional têm-se pautado pelo acompanhamento dos processos inerentes à reforma do processo orçamental preconizados na nova Lei de Enquadramento Orçamental do Estado, o que inclusivamente tem vindo a ser publicamente evidenciado como extremamente positivo, por várias entidades.”, sendo apontado, “[c]omo base para este processo de reforma contabilística, [o facto de já ter sido] implementado na totalidade dos serviços da Administração Pública Regional o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) conforme disposto no Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, o que constitui um passo extremamente relevante no que respeita à implementação da reforma contabilística que está em curso.”.

Ademais, voltou a ser enfatizada a **disponibilização** “(...) em conjunto com a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2022, em linha com o instituído na Lei de Enquadramento Orçamental do Estado, em vigor à data, no Volume II-Tomo III, [d]as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados por Natureza, Demonstração de Alterações ao Património Líquido e Demonstração de Fluxos de Caixa) do subsetor do Governo Regional e dos serviços e entidades incluídos no subsetor dos SFA e das EPR, com exclusão do Anexo e Relatório de Gestão, dada a sua dimensão.”.

Os dados *supra* invocados foram novamente chamados à colação no âmbito do contraditório para evidenciar “(...) a tomada de medidas efetivas, pelo Governo Regional da Madeira, tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região a par com a harmonização da LFRA e da LEO.”, assim como para demonstrar a “(...) concretização da implementação da reforma contabilística da Administração Pública Regional.”.

Do mesmo modo que o Tribunal reconhece os progressos feitos pela Região Autónoma da Madeira em matéria de implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, patenteada na implementação do novo referencial contabilístico em todos os serviços da Administração Pública Regional, o que se regista com agrado, também não pode deixar de apontar que o processo legislativo tendente à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira ainda não foi formalizado, razão pela qual se mantém a referida recomendação.

Na senda dos Pareceres anteriores, o Tribunal continuou a acompanhar a implementação pela Região da revisão do regime legal do enquadramento orçamental, perspetivada no quadro da previsão normativa do artigo 164.º, alínea r), da Constituição da República Portuguesa, atinente à competência legislativa exclusiva da Assembleia da República, e ainda do novo referencial contabilístico (o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas) que substituiu o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

C) Aplicação da Lei das Finanças das Regiões Autónomas

Em 2022, a Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o Orçamento do Estado desse exercício económico, à semelhança do que se verificou com a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado de 2021¹⁰, manteve nas regiões autónomas a suspensão da aplicação do disposto nos artigos 16.º¹¹ e 40.º¹² da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas), “[a] *tendendo aos efeitos da pandemia da doença COVID-19 (...)*” (cfr. o artigo 68.º).

Sem embargo, o Relatório da Conta continuou a apresentar um ponto (4.3.) denominado “*Cumprimento das regras orçamentais*”, “*(...) tendo por base o documento metodológico que operacionaliza o cálculo das regras orçamentais aprovado pelos membros do Conselho de Acompanhamento das*

¹⁰ Cfr. o artigo 82.º deste diploma.

¹¹ Que dispõe o seguinte:

- “1 - *Os orçamentos das administrações públicas das regiões autónomas preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.*
- 2 - *Sem prejuízo do disposto no número anterior, durante o mandato do Governo Regional a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos.*
- 3 - *O resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido da amortização não pode registar, em qualquer ano, um valor negativo superior a 5 por cento da receita corrente líquida cobrada.*
- 4 - *Para efeitos do disposto nos números anteriores, consideram-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.”*

¹² Segundo o qual:

- “1 - *O total do passivo exigível das entidades constantes do n.º 2 do artigo 2.º não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.*
- 2 - *O limite fixado no número anterior poderá ser ultrapassado quando esteja em causa a contração de empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais.*
- 3 - *A contratação dos empréstimos referidos no número anterior depende de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças o qual é precedido de parecer prévio favorável do Conselho, que estabelece o número de anos em que o limite de endividamento pode ser ultrapassado, bem como as medidas e o número de anos de ajustamento necessários para regresso ao seu cumprimento.*
- 4 - *Compete ao Conselho o acompanhamento das medidas de ajustamento constantes do número anterior.*
- 5 - *Os passivos exigíveis referidos no n.º 1 englobam os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa das regiões autónomas, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.*
- 6 - *Ao incumprimento da obrigação prevista no n.º 3, e sem prejuízo da aplicação de outras sanções previstas na presente lei, é aplicado com as necessárias adaptações o disposto no artigo 45.º.*
- 7 - *Em caso de violação do limite constante do n.º 1, a região autónoma procede à redução anual de pelo menos um vigésimo do excesso do referido limite.”*

*Políticas Financeiras (...)*¹³, em linha com a recomendação do Tribunal feita nos Pareceres anteriores, onde foi espelhado o “(...) apuramento do grau de utilização do limite de endividamento, estabelecido no n.º 1 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e do equilíbrio orçamental, conforme artigo 16.º da [mesma lei].”.

No que tange ao cumprimento do disposto no artigo 15.º, n.º 8, da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas), que obriga o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras a informar as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas sobre os pareceres emitidos e sobre o conteúdo das atas das suas reuniões, a Assembleia Legislativa da Madeira juntou o expediente recebido do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras¹⁴, referente ao envio das Atas (e seus anexos) das 21.ª e 22.ª reuniões, de 27 de janeiro e de 27 de setembro de 2022, respetivamente.

1.1. A proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022

A proposta do Orçamento Regional para 2022, aprovada pelo Governo Regional, através da Resolução n.º 1200/2021, de 18 de novembro¹⁵, foi apresentada à Assembleia Legislativa da Madeira, em 22 de novembro de 2021¹⁶, o que configura o incumprimento do prazo determinado pelo artigo 9.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, que sinaliza a data-limite de 2 de novembro do ano anterior àquele a que o orçamento respeita.

A inobservância do prazo instituído naquele preceito legal constitui uma prática irregular reiterada, já referenciada pelo Tribunal de Contas em anos anteriores¹⁷.

É de assinalar, ainda, que a votação da proposta pela Assembleia Legislativa da Madeira, na sessão plenária de 16 de dezembro de 2021, ocorreu, também, para além do prazo estipulado no artigo 14.º, n.º 1, da citada Lei de Enquadramento do Orçamento da Região (até 15 de dezembro)¹⁸.

Em termos gerais, a proposta do orçamento respeitou a disciplina instituída nas normas vertidas nos artigos 10.º, 11.º e 12.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira relativamente ao articulado do decreto legislativo regional e aos mapas orçamentais.

¹³ Na reunião realizada em 30 de janeiro de 2018, da qual foi lavrada a Ata n.º 12, cuja versão definitiva e assinada foi remetida pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras à Região, através do *e-mail* de 20 de agosto de 2019, conforme consta do ofício n.º VP/13661/2019, de 26 de agosto de 2019.

¹⁴ Cfr. os emails remetidos pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, que acompanharam o envio das referidas atas, datados de 1 de junho de 2023, e registados na Assembleia Legislativa da Madeira no dia subsequente, sob os n.ºs 4614 P.º 6.1/P e 4615 P.º 6.1/P, a coberto dos quais foram reencaminhados os emails com as referências P6224/2022 (SGD), de 29 de setembro de 2022, e P116/2023 (SGD), de 5 de janeiro de 2023, previamente endereçados por aquele Conselho à Assembleia Legislativa Regional a acompanhar o envio do expediente em causa cuja receção não se terá concretizado.

¹⁵ Publicada no JORAM, I Série, n.º 210, de 19 de novembro de 2021.

¹⁶ Mediante o ofício assinado pelo Presidente do Governo Regional, n.º 815, de 22 de novembro de 2021. Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, e pela Lei n.º 12/2000, de 21 de junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), compete à Assembleia Legislativa da Madeira, no exercício de funções políticas, “aprovar o Orçamento Regional, incluindo os dos fundos autónomos regionais e os programas de investimento de cada secretaria regional”.

¹⁷ Sobre esta matéria, ver, nomeadamente, os Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira dos anos de 2010 a 2021.

¹⁸ Conforme consta da documentação anexa ao ofício n.º 5299, P.º 6.1/P, de 21 de julho de 2023, da Assembleia Legislativa da Madeira, recebido nesta Secção Regional no mesmo dia e registado sob o n.º E2024/2023.

1.1.1. Vinculações externas do Orçamento Regional

A) O Orçamento do Estado

Face ao positivado no artigo 58.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro¹⁹, a rejeição, pelo Parlamento Nacional, da proposta de lei do Orçamento de Estado para 2022 apresentada pelo XXII Governo da República Portuguesa, determinou a prorrogação da vigência da Lei do Orçamento do Estado para 2021²⁰, aprovada pela Lei n.º 75-

¹⁹ Na sua versão atual.

²⁰ Cfr. o referido artigo 58.º, n.ºs 1, alínea a), e 2.

B/2020, de 31 de dezembro, nos termos postulados no citado dispositivo²¹, tendo o regime transitório de execução orçamental nele previsto²² sido objeto de regulamentação pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31 de dezembro^{23 24}.

Tal quadro normativo vigorou e teve projeção na atividade financeira da Região até à entrada em vigor da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho²⁵, que aprovou o Orçamento do Estado para 2022, e que albergou igualmente um conjunto de medidas com expressão nesse âmbito, de que se destacam as seguintes:

²¹ Do qual se extrai, designadamente, que:

“2 - A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado abrange o respetivo articulado e os correspondentes mapas, bem como decretos-leis de execução orçamental.

3 - A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado não abrange:

- a) As autorizações legislativas contidas no seu articulado que, de acordo com a Constituição ou os termos em que foram concedidas, devam caducar no final do ano económico a que respeitava a lei;*
- b) A autorização para a cobrança das receitas cujos regimes se destinavam a vigorar apenas até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei;*
- c) A autorização para a realização das despesas relativas a programas que devam extinguir-se até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei.*

4 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação de vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, a execução mensal dos programas em curso não pode exceder o duodécimo da despesa total da missão de base orgânica, com exceção das despesas referentes a prestações sociais devidas a beneficiários dos sistemas de proteção social, a direitos dos trabalhadores, a aplicações financeiras e encargos da dívida, a despesas associadas à execução de fundos europeus, bem como a despesas destinadas ao pagamento de compromissos já assumidos e autorizados relativos a projetos de investimento não cofinanciados ou a despesas associadas a outros compromissos assumidos cujo perfil de pagamento não seja compatível com o regime duodecimal.

5 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação de vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, o Governo pode:

- a) Emitir dívida pública fundada, nos termos previstos na respetiva legislação;*
- b) Conceder empréstimos e realizar outras operações ativas de crédito, até ao limite de um duodécimo do montante máximo autorizado pela lei do Orçamento do Estado em cada mês em que a mesma vigore transitariamente;*
- c) Conceder garantias pessoais, nos termos previstos na respetiva legislação.*

6 - As operações de receita e de despesa executadas ao abrigo do regime transitório são imputadas às contas respeitantes ao novo ano económico iniciado em 1 de janeiro.”.

²² Que, de acordo com o preceituado no n.º 7 do invocado artigo, deve ser aprovado pelo Governo através de decreto-lei.

²³ Este regime transitório acolheu a seguinte disciplina normativa, vertida no artigo 2.º do diploma:

“1 - O orçamento transitório tem como referência as verbas fixadas nos mapas orçamentais que especificam as despesas, aprovados pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, na sua redação atual, ajustados das alterações orçamentais ocorridas durante a execução orçamental do ano de 2021 decorrentes de alterações orgânicas do Governo e da estrutura dos serviços.

2 - Durante a vigência do regime transitório, a execução do orçamento das despesas deve obedecer ao regime duodecimal, considerando a despesa total da missão de base orgânica, com exceção das despesas previstas no n.º 4 do artigo 58.º da LEO.

3 - O cumprimento do regime duodecimal concretiza-se através da fixação mensal dos fundos disponíveis previstos na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual.

4 - A Direção-Geral do Orçamento estabelece as orientações necessárias à execução do regime transitório de execução orçamental, incluindo as aplicáveis àquela Direção-Geral e às entidades coordenadoras dos programas orçamentais, sendo as mesmas divulgadas e publicitadas no seu sítio da Internet.”.

²⁴ Segundo o consignado no artigo 3.º deste Decreto-Lei, o referido regime transitório não afastou a aplicação do “(...) regime excepcional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência previsto no Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho.”.

²⁵ Corrigida pela Declaração de Retificação n.º 19/2022, de 26 de julho.

- a. A fixação do montante das transferências para a Região Autónoma da Madeira em 230 539 352€, dos quais 217 210 880€ no âmbito da Lei das Finanças das Regiões Autónomas²⁶ (artigo 65.º e Mapa 11).
- b. A manutenção da regra do endividamento líquido nulo (artigo 67.º, n.º 1), ressalvadas as exceções consagradas nesta Lei (artigo 67.º, n.ºs 2 a 4)²⁷.
- c. A previsão da retenção das transferências do Orçamento do Estado para a Região Autónoma da Madeira para “(...) *satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da (...)*” Caixa Geral de Aposentações, I.P., do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P., do Serviço Nacional de Saúde, da Segurança Social e da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, “(...) *em matéria de contribuições e impostos e resultantes da não utilização ou da utilização indevida de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (...)*”, com o limite correspondente a “(...) *5% do montante da transferência anual*” (artigo 10.º, n.ºs 1 e 2).
- d. O prolongamento, em 2022, da suspensão da aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, “[a] *tendendo aos efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas (...)*” (artigo 68.º).
- e. A constituição, nos termos dos artigos 24.º e seguintes da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, até 30 de setembro de 2022, de “(...) *uma comissão técnica com a missão de definir [o] modelo de imputação adequado das receitas fiscais às diversas circunscrições territoriais (...)*”, bem como “(...) *[o] montante concreto dos valores de receitas fiscais de anos anteriores devidos às regiões autónomas.*” (artigo 66.º).
- f. “[O] *apoio financeiro à construção, fiscalização da empreitada e aquisição de equipamento médico e hospitalar do futuro Hospital Central da Madeira, de acordo com a programação*

²⁶ A saber, 173 768 704€, nos termos do artigo 48.º, e 43 442 176€, nos termos do artigo 49.º, ambos da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, podendo estas verbas “(...) *ser alteradas, considerando eventuais ajustamentos decorrentes da atualização, até ao final de 2022, dos dados referentes ao Produto Interno Bruto Regional, de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010).*” (artigo 65.º, n.º 4).

Segundo o artigo 65.º, n.º 3, da Lei do Orçamento do Estado, ao abrigo dos princípios da estabilidade financeira e da solidariedade recíproca, no âmbito dos compromissos assumidos com as regiões autónomas, as transferências decorrentes dos n.ºs 1 e 2 incluíam todas as verbas devidas até ao final de 2022, por acertos de transferências decorrentes da aplicação dos artigos 48.º e 49.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

²⁷ De acordo com o estabelecido no artigo 67.º, n.º 2, da Lei do Orçamento do Estado, “(...) *excluindo os empréstimos contraídos e a dívida emitida em 2020 e em 2021, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março* [aditado pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho], e no n.º 5 do artigo 81.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, (...) *[o] valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com a comparticipação dos FEEI ou de fundos de apoio aos investimentos inscritos no Orçamento da União Europeia; [o] valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro; [o] valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento do investimento em soluções habitacionais promovidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, a realizar até 25 de abril de 2024 (...)*”, não são “(...) *considerados para efeitos da dívida total* [da Região Autónoma da Madeira], nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e desde que a referida dívida total (...) não [ultrapassasse] 50 % do Produto Interno Bruto (PIB) [regional] relativo ao último ano divulgado pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE, I. P.)”.

O regime de excecionalidade definido no citado artigo compreendeu ainda a possibilidade de a Região Autónoma da Madeira “(...) *contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, excluindo o factoring sem recurso, confirming ou outro instrumento similar, até ao limite de 75 000 000 € (...), mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças (...)*” (n.º 3), assim como “(...) *acordar, contratualmente, junto da banca, novos empréstimos para financiamento do novo Hospital Central da Madeira, que não [implikassem] um aumento de endividamento líquido superior a 158 700 000 €.*” (n.º 4).

financeira e a candidatura aprovada a projeto de interesse comum, em cooperação com os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.” (artigo 72.º).

- g. *A continuidade das ações necessárias à “(...) substituição das interligações por cabo submarino entre o continente e as regiões autónomas, bem como entre as respetivas ilhas, de modo a que as regiões autónomas sejam servidas por boas infraestruturas de telecomunicações.” (artigo 77.º).*
- h. *A atribuição do montante de 12 510 134€, destinado à política do emprego e formação profissional (artigo 121.º, n.º 2).*
- i. *A autorização para o Governo, através do responsável pela área das finanças, “(...) [a]ssumir passivos e responsabilidades de empresas públicas [integradas no] perímetro de consolidação da administração central e regional e do setor da saúde e de outras entidades públicas perante [a Região Autónoma da Madeira] e (...) adquirir créditos sobre [esta], municípios e empresas públicas [integradas] no perímetro de consolidação da administração [regional] do setor da saúde e de outras entidades públicas, no quadro do processo de regularização das responsabilidades reciprocamente reconhecidas entre o Estado e [a Região], no qual pode ser admitida a compensação e o perdão de créditos” [artigo 132.º, n.º 1, alínea c)].*
- j. *A autorização para o Governo conceder garantias pessoais²⁸, com caráter excecional, aos financiamentos a contrair pela Região Autónoma da Madeira: (i) no âmbito da estratégia de gestão da dívida da Região Autónoma da Madeira e nos termos das disposições relativas ao limite à dívida regional, ao refinanciamento daquela dívida até ao limite máximo equivalente a 12 % da dívida total da Região, referente ao ano de 2020, calculada nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e, (ii) no âmbito da construção do novo Hospital Central da Madeira, até ao limite máximo de 158 700 000€, em acréscimo ao limite máximo, em termos de fluxos anuais, de 4 000 000 000€ (artigo 137.º, n.ºs 1, 8 e 9).*
- k. *A manutenção do reforço dos meios de combate aos incêndios na Região Autónoma da Madeira estabelecido no artigo 159.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, incluindo a utilização de meios aéreos e o apoio às populações afetadas (artigo 167.º).*
- l. *A autorização concedida ao Governo para realizar as transferências orçamentais para a Região referentes ao Orçamento Participativo Portugal, após a aprovação de cada projeto beneficiário (artigo 179.º, n.ºs 1 e 6).*
- m. *A obrigação de os contratos-programa na área da saúde celebrados pelo Governo Regional, através do membro responsável pela área da saúde e pelas demais entidades públicas de administração da saúde, com as entidades do Serviço Regional de Saúde com natureza de entidade pública empresarial, ou outra, serem autorizados pelos membros do Governo Regional responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, os quais podem envolver encargos até um triénio (artigo 205.º, n.º 2)²⁹.*

²⁸ Aplicando-se a Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, na sua redação atual, com as necessárias adaptações, tendo em conta a finalidade das garantias a prestar.

²⁹ Nos termos do disposto no n.º 3 deste artigo, estes contratos-programa celebrados pela Região tornavam-se eficazes com a sua assinatura, sendo publicados no respetivo Jornal Oficial.

- n. A imputação ao orçamento do Serviço Regional de Saúde dos encargos com as prestações de saúde, realizadas por estabelecimentos nele integrados ou por prestadores de saúde por ele contratados ou convencionados, dos subsistemas de saúde (artigo 210.º, n.º 1).
- o. O pagamento, em 2022, pelas autarquias locais e empresas locais da RAM, ao Serviço Regional de Saúde, pela prestação dos serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, no montante resultante da aplicação do método de capitação previsto na lei orçamental (artigo 219.º).
- p. A afetação à RAM das receitas fiscais nela cobradas ou geradas com o imposto sobre as bebidas não alcoólicas através do regime de capitação (artigo 296.º).
- q. A manutenção em vigor da norma da Lei do Orçamento de Estado para 2021³⁰ que determinava a atribuição aos trabalhadores das instituições públicas de ensino superior da RAM do subsídio de insularidade, conforme estabelecido no artigo 59.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro (artigo 51.º).
- r. A autorização para o Governo da República Portuguesa, através do responsável pela pasta das finanças, efetuar as alterações orçamentais, independentemente de envolverem diferentes programas, necessárias para efeitos do pagamento, recebimento ou compensação, nos termos da lei, dos débitos e créditos reciprocamente reconhecidos entre o Estado e a Região Autónoma da Madeira (artigo 8.º, n.º 13).

As normas de execução do Orçamento do Estado para 2022³¹ foram estabelecidas no Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto, tendo sido aplicadas, no período transitório em que se manteve em vigor a Lei do Orçamento de Estado para 2021, as disposições do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho³², cuja vigência foi igualmente prorrogada, nos termos instituídos no artigo 58.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental.

B) O Quadro Plurianual de Programação Orçamental³³

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (para o período de 2021-2025) foi aprovado em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 26/2021/M, de 31 de agosto, tendo sido atualizado (para o período 2022-2025) pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região para 2022 (artigo 83.º), conforme preconizado no artigo 20.º, n.º 3, da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro³⁴.

No Decreto Legislativo Regional n.º 26/2021/M, de 31 de agosto, à semelhança do ocorrido nos diplomas anteriores que regularam esta matéria, voltou a ser contemplada a possibilidade de os

³⁰ Vide o artigo 63.º, n.º 1.

³¹ Em consonância com o preceituado no artigo 53.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, compete ao Governo aprovar "(...) por decreto-lei, as normas de execução do Orçamento do Estado (...)".

³² Diploma que estabeleceu as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019, e que, por não ter sido publicado o Decreto-Lei de execução do Orçamento do Estado para 2021, se mantinha em vigor, segundo o entendimento perflhado pela Direção-Geral do Orçamento, mormente, na Circular do Orçamento Transitório de 2022, Série A, n.º 1405, de 4 de janeiro de 2022.

³³ No Parecer sobre a Conta da Região de 2017 foi feito o enquadramento legal deste assunto, tendo por referência o disposto na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, para onde se remete. No ano em referência (2022) não se registaram alterações àquele quadro legal.

³⁴ O qual dita que "[o] quadro plurianual de programação orçamental é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, no decreto legislativo regional que aprova o orçamento da respetiva região autónoma".

limites da despesa por programa e área poderem ser modificados em virtude de alterações orçamentais, com a formulação adicional de que tal modificação implicaria a correspondente alteração daquele quadro nos termos legalmente previstos [artigo 3.º, *in fine*].

Conforme foi objeto de reparo pelo Tribunal nos Pareceres anteriores, a possibilidade de se efetuarem alterações orçamentais aos limites de despesa, por programa orçamental e área, mostra-se, todavia, contrária ao disposto no artigo 20.º, n.º 5, da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, que impõe o cumprimento do teto da despesa por programa orçamental no primeiro ano, para cada agrupamento de programas no segundo ano e para o conjunto de programas nos terceiro e quarto anos seguintes. Questiona-se agora também, a existência de base legal para que essa vinculação possa ser afastada por via da alteração do quadro plurianual fora do contexto do mencionado artigo.

O n.º 4 daquele dispositivo estabelece igualmente que “[o] quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa das administrações regionais em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento”, sem limitar o tipo da despesa a considerar³⁵. Porém, e à semelhança do observado nos anos precedentes, o quadro atualizado aprovado em anexo ao diploma orçamental de 2022 continuou a abranger apenas os limites de despesa efetiva (para o período de 2022-2025) e a omitir as respetivas fontes de financiamento³⁶, contrariando, assim, a disciplina emanada daquela norma.

Por outro lado, visando dar cumprimento ao disposto no artigo 20.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro³⁷, o Governo Regional, através da Resolução n.º 398/2022, de 26 de maio³⁸, aprovou uma proposta de decreto legislativo regional com o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2022 a 2026, tendo procedido à sua remessa à Assembleia Legislativa Regional da Madeira no dia subsequente. Contudo, a aprovação do quadro referenciado apenas veio a materializar-se no início de 2023, com a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2023/M, de 9 de janeiro, o que deixa patente a sua extemporaneidade e colide com o estatuído no artigo 17.º, n.º 2, da referida Lei Orgânica, que postula que “[a] elaboração dos orçamentos é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental”.

Para a inobservância deste imperativo legal contribuiu ainda o facto de o documento com as perspetivas macroeconómicas e estimativa das receitas fiscais subjacentes ao Orçamento de 2022 da Região Autónoma da Madeira, submetido pelo Governo Regional para apreciação do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, ter sido analisado na 21.ª reunião, de 27 de janeiro de

³⁵ No mesmo sentido, *vide* igualmente a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, cujo artigo 35.º, n.º 1, alínea a), faz referência ao “limite da despesa total”. Embora a aplicação deste dispositivo se encontre suspensa “até 2025 (...) aplicando-se até esse ano o regime definido [na disposição transitória ínsita no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020]”, o conteúdo desta disposição transitória também alude à despesa total.

³⁶ A este propósito, *vide* a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, a qual, no seu artigo 35.º, n.º 1, alínea c), estabelece que “o quadro plurianual das despesas públicas (...) define para o respetivo período de programação (...) [a]s projeções de receitas, por fonte de financiamento”. Apesar de a aplicação deste dispositivo se encontrar suspensa “até 2025 (...) aplicando-se até esse ano o regime definido [na disposição transitória ínsita no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020]”, o conteúdo desta disposição transitória também alude às “projeções de receitas, por fonte de financiamento”.

³⁷ Nos termos da qual “[a] proposta [de decreto legislativo regional com o quadro plurianual de programação orçamental] deve ser apresentada [pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa] até 31 de maio de cada ano”.

³⁸ Publicada no JORAM, I Série, n.º 93, Suplemento, de 27 de maio de 2022.

2022, que sobre ele emitiu parecer apenas a 27 de setembro seguinte, no âmbito da sua 22.^a reunião³⁹.

1.2. O Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022

1.2.1. Perímetro orçamental

O Orçamento Regional de 2022 integra os Serviços da Administração Regional Direta, 13 Serviços e Fundos Autónomos e 11 Entidades Públicas Reclassificadas, mantendo o decreto orçamental, no seu artigo 46.º, a suspensão dos Fundos Escolares nas escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário da Região Autónoma da Madeira⁴⁰.

1.2.2. Principais medidas com impacto orçamental

O Orçamento da RAM para 2022 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, e produziu efeitos a 1 de janeiro desse ano⁴¹, tendo sido alterado no decurso da sua vigência pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022M, de 27 de julho, na sequência da publicação da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o Orçamento do Estado para 2022⁴².

Do conteúdo deste diploma orçamental destacam-se os seguintes aspetos:

- a. A atualização do quadro plurianual de programação orçamental para o período 2022-2025 (artigo 83.º).
- b. A adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais, mediante a alteração das taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, da sua forma de aplicação e dos respetivos escalões (artigo 17.º), e manutenção das taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (artigo 18.º) e do regime da derrama regional (artigo 19.º), assim como pela incumbência atribuída ao Governo Regional para desencadear em 2022 o processo de revisão do Código Fiscal de Investimento da RAM (artigo 20.º).
- c. A autorização dada ao Governo Regional para efetuar as alterações orçamentais indispensáveis à execução do Orçamento (artigo 22.º, n.º 1), decorrentes designadamente “(...) [d]a mobilidade ou afetação de trabalhadores (...) entre serviços da administração indireta (...)” [alínea a)]; “(...) [d]e alterações orçamentais (...) necessárias à execução dos instrumentos financeiros enquadrados no Next Generation EU, nomeadamente a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU) e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) (...)” [alínea d)]; “(...) [d]e ajustamentos orçamentais relativos a despesas afetas à gestão do espaço florestal e conservação a natureza (...)” [alínea o)]; “(...) [d]e ajustamentos orçamentais afetos a encargos

³⁹ De acordo com a ata da aludida reunião do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, foi nessa data emitido “parecer favorável sobre os pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais consideradas no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022, em virtude de não se identificarem riscos significativos”.

⁴⁰ Sobre este assunto, remete-se para o Capítulo II.

⁴¹ Face ao cenário de eleições legislativas antecipadas e à manutenção em vigor do Orçamento do Estado de 2021 em regime de duodécimos a partir de 1 de janeiro de 2022 e até à aprovação do orçamento no novo exercício, foram inicialmente contempladas no diploma do orçamento regional medidas, mormente de natureza fiscal, adaptadas ao contexto existente.

⁴² De modo a dar concretização às novas medidas fiscais introduzidas por esta Lei com reflexo nas normas do diploma orçamental e, concomitantemente, proceder ao ajustamento das medidas orçamentais tidas por adequadas à mitigação dos efeitos do conflito Rússia-Ucrânia.

decorrentes do conflito Rússia-Ucrânia e do choque geopolítico (...) [alínea p)]; assim como para, *“(...) através do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças em conjunto com o membro do Governo Regional responsável pelo orçamento objeto de alteração (...), [p]roceder à inscrição ou reforço de dotações orçamentais (...) de projetos financiados pela Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU) e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).”* [artigo 22.º, n.º 4, alínea a)]. No mais, o regime das alterações orçamentais previsto neste preceito é idêntico ao do ano anterior.

- d. A prorrogação automática até 31 de dezembro de 2022, dos contratos-programa celebrados com vista à concretização de propostas vencedoras das edições do Orçamento Participativo da Região Autónoma da Madeira que não tenham sido executados devido à pandemia da doença COVID-19 (artigo 3.º).
- e. A previsão da cativação, em 50%, do valor das dotações orçamentais a projetos financiados sem candidatura aprovada [artigo 23.º, n.º 1, alínea h)] e a inaplicabilidade do regime das cativações orçamentais às dotações orçamentais afetadas aos *“(...) [p]rojetos de investimento associados à execução de medidas do Plano de Recuperação e Resiliência e da Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU).”* [artigo 23.º, n.º 2, alínea m)]. No mais, o regime estabelecido neste preceito aproxima-se ao do ano anterior.
- f. O encurtamento do prazo para entrega, nos cofres da Tesouraria do Governo Regional da Madeira, dos saldos de gerência de receitas próprias na posse dos serviços e fundos autónomos (artigo 24.º, n.º 1)⁴³.
- g. A possibilidade de fixação de limites específicos de competência para autorização de despesas no âmbito de procedimentos de contratação pública relativos a despesas associadas ao Plano de Recuperação e Resiliência (artigo 27.º, n.º 3), distintos dos estabelecidos nas normas gerais, que substancialmente se mantiveram sem alterações (artigo 27.º, n.º 1).
- h. A inclusão das medidas e dos projetos associados ao Plano de Recuperação e Resiliência no universo de exceções à aplicação da exigência de autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças para assunção de compromissos plurianuais e compromissos de valor superior a 300 000€ (artigos 29.º, n.º 5, e 32.º, n.º 3, respetivamente).
- i. A possibilidade de o Governo Regional, para além das situações contempladas em 2021, conceder subsídios e outras formas de apoio a entidades públicas e privadas para *“(...) [p]rojetos de comunidade descentralizados orientados, especificamente, para o apoio da população idosa, na promoção do envelhecimento ativo”, para “(...) [a]quisição, construção ou reabilitação de equipamentos e serviços de apoio social destinados ao acompanhamento diurno e noturno da população idosa da Região, minimizando as situações de isolamento e solidão social” e para “(...) [p]rojetos de regeneração urbana.”* [artigo 34.º, n.º 1, alíneas f), g) e j)].
- j. O início da criação, em 2022, pelo Governo Regional, *“(...) em cooperação com a RTP-Madeira, (...) de uma série histórico-cultural da Região (...),” com enquadramento “(...) no alcance científico, formativo e educativo do programa ao nível regional, marcado pela qualidade técnica e rigor no tratamento da informação, disponível a todas as comunidades madeirenses.”* (artigo 35.º).

⁴³ Como data-limite foi fixado o dia 10 de abril de 2023.

- k. A limitação da atribuição, em 2022, de subsídios e outras formas de apoio, decorrentes de regulamentos, para entidades de direito privado, “(...) às dotações orçamentais incluídas no orçamento, para essa finalidade.” (artigo 38.º, n.º 3).
- l. O diploma orçamental voltou a repetir, entre outras, as normas sobre a permissão para o Governo Regional, através do membro responsável pela área das finanças, conceder subsídios e outras formas de apoio no âmbito da COVID-19 a entidades públicas da administração indireta e do setor empresarial da Região⁴⁴ e a entidades públicas e privadas⁴⁵ (artigo 39.º). No mesmo âmbito, permitiu ainda a atribuição de “(...) apoios financeiros, na área do emprego, a pessoas singulares e coletivas, destinados a garantir, designadamente, a manutenção de postos de trabalho e a compensação da perda de rendimentos (...)” (artigo 40.º), assim como a isenção e suspensão da cobrança de pagamentos de vária ordem (artigo 41.º).
- m. Incluíram-se também normas sobre (i) a obrigação de o Governo Regional divulgar a informação sobre a execução orçamental, sobre os valores da dívida financeira e não financeira e sobre as contas trimestrais do Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira, nos termos do decreto regulamentar regional de execução orçamental (artigo 21.º, n.º 2)⁴⁶; (ii) sobre a proibição das entidades públicas integradas no setor público administrativo celebrarem qualquer negócio jurídico, assumirem obrigações geradoras de novos compromissos financeiros e tomarem qualquer decisão que envolva o aumento de despesa, que contrariem ou tornem inexecutáveis os compromissos assumidos pela Região Autónoma da Madeira (artigo 2.º, n.º 3), e; (iii) sobre a impossibilidade de as entidades incluídas no universo das Administrações Públicas em contas nacionais acederem a financiamento ou concretizarem operações de derivados, sem prévia autorização do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças (artigo 10.º, n.º 1).
- Relativamente às entidades do Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira não integradas no universo das Administrações Públicas em Contas Nacionais e que, numa base anual, apresentassem capital próprio negativo, manteve-se a exigência de que o acesso ao financiamento junto de instituições de crédito fosse precedido de autorização do membro do governo com a tutela das finanças (artigo 10.º, n.º 2).
- n. Na linha do ano anterior, o articulado do diploma orçamental de 2022 incorporou (entre outras) as normas atinentes à possibilidade de o Governo Regional (i) aumentar o endividamento líquido até ao montante indicado na lei do Orçamento do Estado (artigo 7.º, n.º 1)⁴⁷, (ii) contrair empréstimos e realizar outras operações de endividamento idênticas e nos mesmos termos às autorizadas para o Estado (artigo 8.º), (iii) realizar operações de gestão da dívida pública regional (artigo

⁴⁴ “(...) [P]ara financiamento do défice de exploração, constituído ou agravado pelo impacto negativo na liquidez em virtude da quebra de receitas ou do aumento das suas despesas, resultantes de forma direta, necessária e involuntária dos efeitos decorrentes da pandemia da doença COVID-19, ou ainda em resultado do disposto na alínea d) do artigo 41.º”.

⁴⁵ “(...) [N]o âmbito das ações e projetos de desenvolvimento devidamente inscritos no orçamento do departamento do Governo Regional responsável pelo apoio, em medidas afetas à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da COVID-19”.

⁴⁶ Cfr. o artigo 28.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2022/M, de 29 de agosto, que aprovou a execução do Orçamento da Região de 2022.

⁴⁷ O n.º 2 do artigo 7.º possibilita que “[p]ara efeitos do número anterior, o montante dos empréstimos contraídos e a dívida emitida que se destine especificamente à cobertura de necessidades excecionais de financiamento, decorrentes, direta ou indiretamente, da pandemia da doença COVID-19, deverão ter em conta o saldo por aplicar do produto do empréstimo, contraído em 2020, para igual finalidade.”.

- 9.º), (iv) adquirir ativos, assumir e regularizar passivos e responsabilidades de entidades públicas e celebrar acordos para a sua regularização (artigo 13.º)⁴⁸, e (v) conceder avales (artigo 15.º).
- o. A lei orçamental regional continuou a acolher as disposições sobre (i) a contenção e controlo da despesa com os trabalhadores do setor público regional e a aquisição de serviços, com diversas especificidades (capítulo X)⁴⁹; (ii) a consignação de receitas a determinadas despesas (artigo 89.º); (iii) as retenções de verbas (artigo 98.º); (iv) a obrigatoriedade da adoção, pelos serviços pertencentes ao universo da Administração Pública Regional em contas nacionais, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (artigo 91.º); (v) a utilização, a título excecional, e por motivos de interesse público, dos saldos bancários e de tesouraria que estejam à disposição do Governo Regional, incluindo os consignados (artigo 90.º)⁵⁰, que deveriam ser repostos até ao final do ano económico de 2022; e (vi) a distribuição das verbas dos jogos sociais (artigo 70.º), entre outras matérias⁵¹.
- p. O diploma em apreciação operou ainda (entre outras) alterações ao Decreto Legislativo Regional n.º 11/2018/M, de 3 de agosto⁵², e ao Decreto Legislativo Regional n.º 30/2013/M, de 10 de dezembro⁵³, cujos efeitos foram, neste último caso, igualmente prorrogados (artigos 74.º e 100.º).

⁴⁸ De acordo com o n.º 4 da referida norma “[o]s encargos (...) caducam em 31 de dezembro de 2022, caso não estejam regularizados até essa data por motivos não imputáveis aos serviços da administração pública regional.”.

⁴⁹ Que incidem sobre (i) a determinação do posicionamento remuneratório em procedimento concursal (artigo 47.º); (ii) a relevância de pontos para efeitos de alteração de posicionamento remuneratório (artigo 48.º); (iii) o regime excecional de gozo de férias vencidas (artigo 49.º); (iv) suplementos remuneratórios (artigos 53.º); (v) a medida transitória de incentivo a especialidades médicas carenciadas (artigo 55.º); (vi) a aplicação do regime de trabalho de dedicação plena no Serviço Regional de saúde (artigo 56.º); (vii) os incentivos pecuniários (artigo 57.º); (viii) o prémio de boas práticas (artigo 58.º); (ix) os objetivos comuns de gestão dos serviços públicos (artigo 59.º); (x) as majorações em sede de Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (artigo 60.º); (xi) a loja online do portal SIMplifica (artigo 61.º); (xii) os encargos com contratos de aquisição de serviços, cujo regime conheceu algumas novas regras (artigos 62.º e 63.º); e (xiii) as disposições relativas ao Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira (artigos 64.º a 66.º).

⁵⁰ No Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2017, o Tribunal observou que, em abstrato, o conteúdo deste preceito é suscetível de ofender os princípios e regras orçamentais que regulam o processo e a execução orçamental, consagradas no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa e nos artigos 6.º, 7.º, 8.º e 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, com implicações jurídico-financeiras no quadro da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Na Verificação Externa à Conta do Tesoureiro do Governo Regional de 2021, constante do Relatório n.º 12/2022-VEC/SRMTC, de 2 de dezembro, foi analisada a aplicação de idêntico artigo constante do Orçamento da RAM de 2021 (artigo 93.º).

⁵¹ Designadamente, sobre (i) a assunção de despesa, para além dos aspetos legais referidos nas alíneas g) e h) (Capítulo VII: artigos 27.º a 33.º); (ii) os incentivos à mobilidade elétrica (artigo 71.º); (iii) o complemento regional para idosos (artigo 72.º); (iv) a prossecução dos objetivos constantes da Estratégia Regional de Promoção da Alimentação Saudável e Segura (artigo 88.º); (v) a contratação de seguros (artigo 96.º); (vi) a tarifa social reduzida no gás engarrafado (artigo 75.º); (vii) a eficiência energética (artigos 76.º e 86.º); (viii) o incentivo ao abate de viaturas (artigo 77.º); (ix) a cobrança de taxas pela utilização das infraestruturas portuárias da RAM (artigo 80.º); (x) o plano de contingência do Aeroporto Internacional da Madeira (artigo 94.º); e (xi) a defesa do produtor e pescador regional (artigo 95.º).

⁵² Diploma que adaptou à Administração Regional Autónoma da Madeira a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, e alterou o Decreto Regulamentar Regional n.º 10/2013/M, de 28 de junho, que regula a Bolsa de Emprego Público da Madeira.

⁵³ Diploma que instituiu na Região Autónoma da Madeira um regime excecional e transitório de liberação e de redução da caução em contratos celebrados ou a celebrar, com contraentes públicos, até 31 de dezembro de 2016.

1.3. Equilíbrio orçamental

1.3.1. Do Governo Regional

O quadro reflete a evolução global do orçamento final da Administração Regional Direta, nos últimos dois anos, fornecendo também a informação necessária à apreciação do equilíbrio orçamental, na ótica da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (artigo 4.º), segundo o qual não basta que o Orçamento preveja os recursos necessários à cobertura da totalidade das despesas (cfr. o n.º 1), exigindo-se, no respetivo n.º 2, que “[a]s receitas efetivas têm de ser, pelo menos iguais às despesas efetivas, excluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir.”.

Quadro I.1 Evolução global do Orçamento do Governo Regional

(milhares de euros)

Designação	Orçamento final		Variação (%)
	2021	2022	2022/2021
Receita Efetiva	1 335 297,4	1 380 917,7	3,4
Despesa Efetiva	1 845 598,8	1 617 831,3	-12,3
Saldo Global	-510 301,4	-236 913,5	-53,6
Juros da Dívida Pública ⁵⁴	77 403,2	90 578,8	17,0
Saldo Primário	-432 898,2	-146 334,8	-66,2
Receita Corrente	1 200 259,5	1 191 672,6	-0,7
Despesa Corrente	1 498 053,7	1 332 688,7	-11,0
Saldo Corrente	-297 794,2	-141 016,1	-52,6
Receita Capital ⁵⁵	565 669,0	742 370,2	31,2
Despesa Capital	656 637,4	865 539,0	31,8
Saldo Capital	-90 968,4	-123 168,8	35,4

Fonte: Dados orçamentais obtidos do Orçamento e Conta da RAM 2021/2022.

Da análise aos dados previsionais acima identificados sobressaem os seguintes aspetos:

- O orçamento final⁵⁶ aprovado para 2022 não cumpria o princípio do equilíbrio orçamental estabelecido na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, apresentando um saldo primário deficitário (-146,3 milhões de euros);
- O decréscimo estimado da despesa efetiva em 227,8 milhões de euros, acompanhado por um aumento da expectativa de cobrança da receita efetiva de 45,6 milhões de euros, conduziu, face ao ano anterior, a uma melhoria do saldo global, de -510,3 para -236,9 milhões de euros;
- O saldo corrente, mantendo-se também deficitário em cerca de 141 milhões de euros, registou, ao nível do orçamento final, uma evolução favorável de 52,6% (+156,8 milhões de euros) em relação a 2021, devido ao decréscimo de 11% na dotação orçamental alocada à despesa corrente;

⁵⁴ Respeita a todos os encargos do subagrupamento 03.01 – Juros da dívida pública (cfr. o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro).

⁵⁵ Nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁵⁶ Assentando a análise no orçamento inicial, o saldo primário era negativo em -128,3 milhões de euros, em conformidade com o valor apresentado no Relatório do Orçamento da Região (cfr. o ponto 2.6.1 Saldo na Ótica da Contabilidade Pública).

- d) O saldo de capital, já negativo em 2021 (-91 milhões de euros), apresentou um agravamento de 32,2 milhões de euros para -123,2 milhões de euros, determinado por um acréscimo da despesa orçamentada (+208,9 milhões de euros) superior ao aumento das receitas da mesma natureza (+176,7 milhões de euros).

Com exceção das despesas de capital, a evolução do grau de cobertura das despesas pelas receitas orçamentadas em 2021 e 2022, reforça as conclusões anteriores, espelhando uma expectativa de melhoria na generalidade dos indicadores no ano de 2022:

Quadro I.2 Grau de cobertura da despesa pela receita no orçamento final

Descrição	2021	2022
Receita Efetiva / Despesa Efetiva	72,4%	85,4%
Receita Efetiva / (Despesa Efetiva - Juros da Dívida)	75,5%	90,4%
Receita Corrente / Despesa Corrente	80,1%	89,4%
Receita Capital / Despesa Capital	86,1%	85,8%

Fonte: Contas da RAM de 2021 e de 2022.

1.3.2. Da Administração Pública Regional

O quadro seguinte apresenta os principais saldos do orçamento final da Administração Pública Regional, tendo por referência os critérios da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira.

Quadro I.3 Orçamento Final da Administração Pública Regional

(milhares de euros)

Designação	Orçamento final 2022		Total (soma)	Consolidado
	Governo Regional	SFA/EPR		
Receita Efetiva	1 380 917,71	1 141 994,98	2 522 912,68	1 937 426,61
Despesa Efetiva	1 617 831,25	1 194 062,60	2 811 893,85	2 226 407,77
Saldo Global	-236 913,55	-52 067,62	-288 981,17	-288 981,17
Juros da Dívida Pública	90 578,78	5 291,08	95 869,86	95 869,86
Saldo Primário	-146 334,77	-46 776,54	-193 111,31	-193 111,31
Receita Corrente	1 191 672,57	896 630,44	2 088 303,01	1 604 168,80
Despesa Corrente	1 332 688,68	934 696,12	2 267 384,80	1 783 250,59
Saldo Corrente	-141 016,11	-38 065,68	-179 081,79	-179 081,79
Receita Capital	742 370,24	286 872,99	1 029 243,23	886 632,20
Despesa Capital	865 539,00	309 535,84	1 175 074,84	1 032 463,81
Saldo Capital	-123 168,76	-22 662,85	-145 831,61	-145 831,61

Fonte: Orçamento e Conta da RAM de 2022 e do ofício da Direção Regional do Orçamento e Tesouro n.º SRF/11570, de 31/7/2023.

Com base no orçamento final consolidado da Administração Pública Regional, observa-se que tanto o saldo global como o saldo primário se apresentam negativos (respetivamente, -289,0 e -193,1 milhões de euros), evidenciando, todavia, uma expectativa de desagravamento face ao ano anterior⁵⁷ da ordem dos 265,2 e 277,1 milhões de euros, respetivamente. Tomando por referência o orçamento

⁵⁷ Em que estes valores eram de -554,2 e -470,2 milhões de euros, respetivamente.

inicial consolidado, aqueles saldos apresentavam-se também negativos (em respetivamente, -208,2 e -110,2 milhões de euros).

Manteve-se suspensa, em 2022, a aplicação do artigo 16.º (Equilíbrio orçamental) da Lei de Finanças das Regiões Autónomas⁵⁸, pelo que não se procedeu à aferição do seu cumprimento.

No contraditório, à semelhança do ano anterior, a Região defendeu que a Recomendação 1. constante do ponto 1.8 do presente capítulo não deve integrar o teor do presente Relato, pois mesmo admitindo que “*No ano de 2022, se considerarmos apenas a primeira parte do n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM (...) não ocorreu o cumprimento deste artigo*”, entende que “*se tivermos em consideração o texto final do citado n.º 2 do artigo 4.º (...) verifica-se que em 2022, objetivamente existe justificação para o não cumprimento deste princípio*”.

Tal como no Parecer do ano anterior, o Tribunal não corrobora do mesmo entendimento, pois o argumento apresentado (a conjuntura associada ao contexto COVID-19, aliado ao impacto do conflito Rússia-Ucrânia) releva apenas para a justificação do incumprimento da regra e não para a sua supressão. Por esse mesmo motivo, reforçado pelo facto da regra ter vindo a ser reiteradamente incumprida (não obstante, em 2022, o incumprimento daquela regra do equilíbrio se encontrar justificado), se considera fundamentada a manutenção da mencionada recomendação.

1.4. Decreto Regulamentar Regional de execução orçamental

As normas de execução orçamental aplicáveis ao Orçamento da Região de 2022⁵⁹ foram definidas no Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2022/M, de 29 de agosto, o qual, em matéria de disciplina orçamental, incorporou, entre outros, dispositivos relacionados com: (i) a legalidade das despesas (artigo 2.º); (ii) o controlo de prazos médios de pagamento (artigo 3.º); (iii) a utilização das dotações orçamentais (artigo 5.º); (iv) a cabimentação (artigo 6.º); (v) as alterações orçamentais (artigo 7.º); (vi) os saldos de gerência (artigo 13.º)⁶⁰; (vii) a definição do regime aplicável às Entidades Públicas Reclassificadas (artigo 8.º); (viii) a tipificação e tramitação do reporte de informação a prestar pelos serviços e entidades incluídas no universo das Administrações Públicas em contas nacionais (artigo

⁵⁸ Cfr. o artigo 68.º da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho, que aprovou o Orçamento do Estado para 2022.

⁵⁹ De harmonia com o artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira, compete ao Governo Regional aprovar as “(...) medidas necessárias para que o Orçamento da Região Autónoma da Madeira possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina (...)” e a aprovação dos “(...) decretos regulamentares contendo as disposições necessárias a tal execução (...)”.

Em matéria de Orçamento e Conta da RAM de 2022, foram emitidas as Circulares da Direção Regional do Orçamento e Tesouro n.ºs: (i) 05/ORÇ/2021, de 5 de agosto (Instruções para a preparação do Orçamento da RAM para 2022); (ii) 1.ª Alteração à Circular n.º 05/ORÇ/2021, de 27 de agosto (Instruções para a preparação do Orçamento da RAM para 2022); (iii) 1/ORÇ/2022 (definitiva), de 1 de setembro (Execução do Orçamento da Região para 2022); (iv) 2/ORÇ/2022, de 3 de janeiro (Registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis); (v) 4/ORÇ/2022, de 7 de abril (Ucrânia – medidas orçamentais); (vi) 5/ORÇ/2022, de 23 de junho (Procedimentos a adotar na aprovação e processamento de encargos afetos ao Plano de Recuperação e Resiliência da RAM); (vii) 7/ORÇ/2022, de 16 de dezembro (Operações de encerramento e de transição de ano económico); (viii) 3/ORÇ/2023, de 3 de março (Instruções genéricas para a elaboração da Conta da RAM de 2022).

⁶⁰ Este artigo reduziu o prazo geral de reposição, nos cofres da Tesouraria do Governo Regional, dos saldos de gerência de receitas próprias, na posse dos institutos públicos e serviços e fundos autónomos.

11.º)⁶¹; (ix) a regulamentação das Unidades de Gestão (artigo 9.º); (x) a definição de requisitos prévios à assunção de despesa de diversa natureza (artigos 19.º a 24.º)⁶²; (xi) os prazos para autorização e pagamento de despesas (artigo 15.º); (xii) a divulgação de informação sobre a execução orçamental e contas públicas (artigo 28.º); (xiii) as sanções decorrentes do incumprimento do dever de reporte e informação (artigo 12.º); (xiv) as receitas (artigo 17.º); e (xv) a adoção e aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas na Administração Pública Regional (artigo 27.º).

1.5. Alterações orçamentais

As alterações orçamentais que revistam natureza estrutural são concretizadas mediante decreto legislativo da Assembleia Legislativa da Madeira, competindo ao Governo Regional a realização de alterações orçamentais que assumam um carácter meramente executório, por força do preceituado no artigo 20.º da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira.

Neste âmbito releva o artigo 22.º, n.º 1, alínea a) do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 31 de dezembro, em cujos termos a Assembleia Legislativa da Madeira concedeu autorização ao executivo regional para proceder às alterações orçamentais necessárias à boa execução do orçamento, fazendo cumprir a legislação vigente neste domínio, designadamente o Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2017/M, de 23 de fevereiro⁶³, assim como o decreto de execução orçamental (Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2022/M, de 29 de agosto), que consagrou, no seu artigo 7.º, n.º 1, que as alterações orçamentais da esfera do Governo Regional obedecem ao disposto no referido diploma.

Nesta sequência, o executivo regional, através da Circular n.º 1/ORÇ/2022, de 1 de setembro (ponto IV), emitiu ainda um conjunto de instruções relativas ao processo das alterações orçamentais e sua tramitação, destinadas a todos os serviços da Administração Pública Regional.

Na ação do Governo Regional, assinala-se que os prazos de envio, à Assembleia Legislativa da Madeira e ao Tribunal de Contas da relação das alterações orçamentais trimestrais de 2022⁶⁴, foram respeitados em todos os trimestres e que a publicação trimestral no JORAM dos mapas I a VIII⁶⁵, modificados em virtude das alterações orçamentais efetuadas, ocorreu dentro do prazo fixado pelo artigo 5.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2017/M.

⁶¹ Como novidade, estabeleceu-se o dever de os serviços e entidades integrados no universo das administrações públicas em contas nacionais, remeterem ao Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM, quando solicitado, toda a informação necessária ao acompanhamento do Plano de Recuperação e Resiliência (cfr. o n.º 10).

⁶² No artigo 20.º, n.º 6, alíneas a) e d), destaca-se, como novidade, a extensão da dispensa de autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças e de parecer prévio da Direção Regional de Informática para a aquisição e aluguer de hardware e software por parte da Agência de Inovação e Modernização da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM, e pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, desde que cumpridos determinados requisitos cumulativos.

⁶³ Estabeleceu as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo Regional e adaptou à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril.

⁶⁴ Previstos no artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2017/M, de 23 de fevereiro.

⁶⁵ A que se refere o artigo 12.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira.

1.5.1. Alterações orçamentais da receita da Administração Regional Direta

Tendo por base os elementos constantes do Orçamento Inicial⁶⁶ e da Conta, evidenciam-se de seguida as alterações ao orçamento das receitas da Administração Regional Direta de 2022, onde sobressai o reforço de 73,5 milhões de euros (3,5%) nas receitas inicialmente previstas, exclusivamente por via da abertura de créditos especiais.

Quadro I.4 Alterações orçamentais da receita

(milhares de euros)

C.E.	Designação	Orçamento Inicial		Créditos especiais			Orçamento Final	
		Valor	%	Valor	%	Var. (%)	Valor	%
01	Impostos diretos	308 413,0	14,5	0,0	0,0	0,0	308 413,0	14,0
02	Impostos indiretos	600 919,8	28,3	25 013,0	34,1	4,2	625 932,8	28,5
03	Contribuições SS, CGA e ADSE	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
04	Taxas, multas e outras penalidades	21 317,7	1,0	319,4	0,4	1,5	21 637,1	1,0
05	Rendimentos da propriedade	6 711,3	0,3	0,0	0,0	0,0	6 711,3	0,3
06	Transferências correntes	186 593,9	8,8	443,2	0,6	0,2	187 037,1	8,5
07	Venda de bens e serviços correntes	8 097,0	0,4	265,1	0,4	3,3	8 362,1	0,4
08	Outras receitas correntes	33 548,7	1,6	30,4	0,0	0,1	33 579,2	1,5
	Receitas correntes	1 165 601,5	54,9	26 071,1	35,5	2,2	1 191 672,6	54,2
09	Venda de bens de investimento	26 455,1	1,2	0,0	0,0	0,0	26 455,1	1,2
10	Transferências de capital	157 504,7	7,4	3 630,4	4,9	2,3	161 135,1	7,3
11	Ativos financeiros	6 168,7	0,3	0,0	0,0	0,0	6 168,7	0,3
12	Passivos financeiros	548 611,4	25,8	0,0	0,0	0,0	548 611,4	25,0
13	Outras receitas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
	Receitas de capital	738 739,9	34,8	3 630,4	4,9	0,5	742 370,2	33,8
15	Reposições não abatidas pagamentos	1 655,0	0,1	0,0	0,0	0,0	1 655,0	0,1
16	Saldo da gerência anterior	218 773,7	10,3	43 756,2	59,6	20,0	262 529,9	11,9
	Outras receitas	220 428,6	10,4	43 756,2	59,6	19,9	264 184,9	12,0
	Total	2 124 770,0	100,0	73 457,7	100,0	3,5	2 198 227,7	100,0

Fonte: Orçamento e Conta da Região de 2022 e relação trimestral das alterações orçamentais.

Os despachos de autorização da abertura de créditos especiais⁶⁷ tiveram origem, predominantemente (93,6%), na integração do “*Saldo da gerência anterior*” (43,8 milhões de euros)⁶⁸ visando a regularização de encargos de anos anteriores, e nos “*Impostos indiretos*” (25 milhões de euros) na decorrência da contabilização do apuramento final da receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado relativa ao ano de 2021 e dos respetivos encargos de cobrança.

O remanescente dos créditos especiais foi afeto a “*Transferências de Capital*” (3,6 milhões de euros) e a receitas de natureza corrente diversas (1,1 milhões de euros).

⁶⁶ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro.

⁶⁷ A abertura de créditos especiais permite a inscrição ou reforço de dotações da despesa com compensação no aumento de previsão de receitas consignadas.

⁶⁸ Ao abrigo do disposto no artigo 22.º, n.º 4, do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro.

1.5.2. Alterações orçamentais da despesa da Administração Regional Direta

Os pontos seguintes resumizam a análise às alterações introduzidas ao Orçamento da Despesa de acordo com a classificação orgânica e económica, salientando-se, quanto à classificação funcional à semelhança do ocorrido em 2021, que o reforço das verbas foi canalizado essencialmente para as *Funções Sociais*, com especial enfoque para a *Saúde* e para a *Educação*.

1.5.2.1. Por classificação orgânica

O resultado líquido das alterações orçamentais do ano económico de 2022 traduziu-se num reforço do orçamento inicial de 3,5% (73,5 milhões de euros, valor inferior ao ocorrido em 2021).

Quadro 1.5 Alterações da despesa por departamento

(milhares de euros)

Departamento	Orçamento inicial		Alterações orçamentais					Orçamento final	
	Valor	%	Créditos especiais	Dotação provisional	Outras (art.º 22.º ORAM)	Total Valor	Δ %	Valor	%
ALM	13 735,0	0,6	0,0		0,0	0,0	0,0	13 735,0	0,6
PGR	2 648,9	0,1	0,0	379,3	20,5	399,8	15,1	3 048,7	0,1
SRE	413 722,3	19,5	2 839,7		11 222,1	14 061,8	3,4	427 784,1	19,5
SREM	169 164,9	8,0	7 776,3		-17 087,6	-9 311,3	-5,5	159 853,7	7,3
SRF	720 347,5	33,9	34 076,0	-7 631,5	-21 693,7	4 750,7	0,7	725 098,3	33,0
SRS	334 066,3	15,7	24 595,2	6 237,3	51 122,3	81 954,9	24,5	416 021,1	18,9
SRTC	45 081,5	2,1	0,0		-128,3	-128,3	-0,3	44 953,2	2,0
SRIC	48 843,5	2,3	0,0		-1 530,2	-1 530,2	-3,1	47 313,3	2,2
SRAAC	23 379,9	1,1	540,1	1 014,9	-2 007,4	-452,4	-1,9	22 927,5	1,0
SRMar	9 667,9	0,5	0,0		-951,0	-951,0	-9,8	8 716,9	0,4
SRA	53 180,5	2,5	0,0		-9 810,4	-9 810,4	-18,4	43 370,0	2,0
SREI	290 931,9	13,7	3 630,4		-9 156,4	-5 526,0	-1,9	285 405,8	13,0
Total	2 124 770,0	100,0	73 457,7	0,0	0,0	73 457,7	3,5	2 198 227,7	100,0

Fonte: Orçamento e Conta da Região de 2022 e relação trimestral das alterações orçamentais.

Da análise às alterações orçamentais, salientam-se os seguintes aspetos:

- Foram introduzidas alterações orçamentais à despesa em todos os departamentos com exceção da Assembleia Legislativa da Madeira;
- A Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil foi a principal beneficiária das alterações orçamentais, tendo visto o seu orçamento crescer cerca de 82 milhões de euros, seguida da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia com um crescimento na ordem dos 14,1 milhões de euros;
- O reforço do orçamento por via da abertura de créditos especiais, que totalizou 73,5 milhões de euros, foi mais relevante na Secretaria Regional das Finanças (34,1 milhões de euros), na Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (24,6 milhões de euros) e na Secretaria Regional de Economia (7,8 milhões de euros);
- A dotação provisional inscrita no orçamento da Secretaria Regional das Finanças no montante de 7,6 milhões de euros foi direcionada essencialmente para o reforço do orçamento da Saúde no valor de 6,2 milhões de euros;

- As outras alterações orçamentais (por via da gestão flexível) foram mais relevantes na área da Saúde (51,1 milhões de euros) e da Educação, Ciência e Tecnologia (11,2 milhões de euros), por conta maioritariamente da diminuição da dotação orçamental afeta às Finanças, Economia, Agricultura e Equipamentos e Infraestruturas.

1.5.2.2. Por classificação económica

As despesas correntes foram privilegiadas, face ao Orçamento Inicial, com um reforço na ordem dos 80,8 milhões de euros (dos quais 77,7 milhões de euros destinados a transferências correntes), enquanto que as despesas de capital diminuíram cerca de 7,4 milhões de euros (por redução das verbas afetas a transferências de capital e a aquisições de bens e serviços, ainda que com um reforço dos passivos financeiros).

O efeito dessas alterações entre o Orçamento Inicial e o Final saldou-se num reforço de 1,7 pontos percentuais do peso relativo da despesa corrente em detrimento do da despesa de capital.

Quadro I.6 Alterações da despesa por natureza económica

(milhares de euros)

C.E.	Designação	Orçamento inicial		Alterações orçamentais			Orçamento final		
		Valor	%	Créditos especiais	Provisional	Outras alterações (art.º 22.º)	Total	%	Variação
	Despesas correntes	1 251 849,7	58,9	35 706,0	616,6	44 516,4	1 332 688,7	60,6	80 839,0
01	Despesas com o pessoal	421 410,9	19,8	64,5	0,0	-1 673,3	419 802,1	19,1	-1 608,8
02	Aq. bens serviços correntes	182 594,5	8,6	1 472,1	379,3	-14,0	184 431,9	8,4	1 837,4
03	Enc. correntes da dívida	101 021,0	4,8	1,0	0,0	-32,1	100 989,9	4,6	-31,1
04	Transferências correntes	518 357,8	24,4	26 134,6	6 237,3	45 318,7	596 048,4	27,1	77 690,6
05	Subsídios	21 593,3	1,0	7 776,3	0,0	823,1	30 192,7	1,4	8 599,4
06	Outras despesas correntes	6 872,2	0,3	257,6	-6 000,0	93,9	1 223,7	0,1	-5 648,5
	Despesas de capital	872 920,3	41,1	37 751,7	-616,6	-44 516,4	865 539,0	39,4	-7 381,3
07	Aq. bens de capital	175 578,1	8,3	6 859,6	0,0	-20 051,6	162 386,1	7,4	-13 192,0
08	Transferências de capital	142 093,0	6,7	279,9	1 014,9	-20 999,8	122 388,0	5,6	-19 705,0
09	Ativos financeiros	51 746,5	2,4	0,0	0,0	-1 932,9	49 813,6	2,3	-1 932,9
10	Passivos financeiros	501 502,7	23,6	30 612,2	0,0	-1 532,2	530 582,7	24,1	29 080,0
11	Outras despesas capital	2 000,0	0,1	0,0	-1 631,5	0,0	368,5	0,0	-1 631,5
	Total	2 124 770,0	100,0	73 457,7	0,0	0,0	2 198 227,7	100,0	73 457,7

Fonte: Orçamento e Conta da Região de 2022 e relação trimestral das alterações orçamentais.

No que concerne à tipologia das alterações orçamentais, destaca-se que:

- a) O reforço da despesa com contrapartida na abertura de créditos especiais (73,5 milhões euros) visou, sobretudo, o reforço dos agrupamentos passivos financeiros (30,6 milhões de euros, destinados ao pagamento da prestação de capital do empréstimo PAEF-RAM) e transferências correntes (26,1 milhões de euros);
- b) A utilização da dotação provisional no montante de 7,2 milhões de euros serviu na sua quase totalidade para reforço das transferências correntes (6,2 milhões de euro) destinadas à área da Saúde;

c) Em termos líquidos, as transferências de verbas entre rubricas de despesa⁶⁹ traduziram-se num reforço da despesa corrente em detrimento da despesa de capital, de cerca de 44,5 milhões de euros. O agrupamento transferências correntes beneficiou do reforço mais significativo, na ordem dos 45,3 milhões de euros⁷⁰. Em contrapartida, a aquisição de bens de capital e as transferências de capital sofreram as maiores reduções que ascenderam, respetivamente, a 20,1 e a 21 milhões de euros.

1.5.3. Alterações orçamentais dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas

As alterações orçamentais da receita e da despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas resultaram num reforço, face ao orçamento inicial, de 198,2 milhões de euros realizado essencialmente por via da abertura de créditos especiais (191,9 milhões de euros).

Quadro I.7 Alterações orçamentais dos SFA e EPR

(milhões de euros)

Receitas	Previsão Inicial	Previsão corrigida	Variação	Despesas	Dotação Inicial	Dotação corrigida	Variação
Impostos diretos	0,0	0,0	0,0	Despesas com o pessoal	231,4	280,6	49,2
Impostos indiretos	0,0	0,0	0,0	Aquisição de bens e serviços	199,5	273,5	74,0
Contribuições para SS CGA ADSE	0,0	0,0	0,0	Juros e outros encargos	7,1	5,8	-1,3
Taxas, multas e outras penalidades	9,7	10,7	0,9	Transferências correntes	290,8	358,9	68,1
Rendimentos da propriedade	15,1	14,8	-0,3	Subsídios	8,0	11,2	3,1
Transferências correntes	685,0	840,2	155,2	Outras despesas correntes	2,3	4,6	2,3
Venda de bens serviços correntes	25,6	26,1	0,5	-	0,0	0,0	0,0
Outras receitas correntes	4,1	4,9	0,8	-	0,0	0,0	0,0
Subtotal Receitas Correntes	739,6	896,6	157,1	Total das despesas correntes	739,1	934,7	195,6
Venda de bens de investimento	1,4	1,7	0,3	Aquisição de bens de capital	120,5	129,2	8,8
Transferências de capital	261,9	243,0	-18,8	Transferências de capital	131,6	129,8	-1,7
Ativos financeiros	42,8	41,8	-1,0	Ativos financeiros	16,5	12,3	-4,2
Passivos financeiros	0,0	0,3	0,3	Passivos financeiros	38,3	37,9	-0,5
Outras receitas de capital	0,1	0,1	0,0	Outras despesas de capital	0,0	0,3	0,3
Subtotal Receitas Capital	306,1	286,9	-19,2	Total das despesas de capital	306,9	309,5	2,6
Reposições não abatidas pagamentos	0,4	0,6	0,2				
Saldo da Gerência Anterior	0,0	60,1	60,1				
Total de outras receitas	0,4	60,7	60,3				
Total	1 046,1	1 244,2	198,2	Total	1 046,1	1 244,2	198,2

Fonte: Volume II Tomo II.I e Tomo II.II da Conta da RAM 2022.

As alterações do lado da receita resultam, maioritariamente, do aumento das *transferências correntes* e da integração do *saldo da gerência anterior*, face ao inicialmente previsto (+155,2 e + 60,1 milhões de euros, respetivamente). Esse aumento do financiamento foi utilizado, principalmente,

⁶⁹ Conforme resulta do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril, em conjugação com o artigo 3.º do mesmo diploma (adaptado à Região pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2017/M, de 23 de fevereiro), estão em causa alterações orçamentais autorizadas por despacho simples do Secretário da tutela ou por despacho conjunto dos Secretários Regionais das Finanças e da tutela, que se traduzem na simples transferência de verbas entre rubricas de classificação económica, não envolvendo qualquer modificação dos valores globais dos orçamentos dos vários departamentos governamentais.

⁷⁰ Reforço dos orçamentos do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM e do Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM, para fazer face a encargos associados a despesas de saúde e farmácias.

para reforçar dotações destinadas à *aquisição de bens e serviços* (+74 milhões de euros), a *transferências correntes* (+68,1 milhões de euros), e a *despesas com pessoal* (+ 49,2 milhões de euros).

Por classificação orgânica, as alterações orçamentais tiveram maior expressão na Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (+179,9 milhões de euros), seguida da Secretaria Regional das Finanças (+8,9 milhões de euros) e da Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas.

No que respeita à classificação funcional, o reforço mais relevante ocorreu na função *Saúde* (+177,4 milhões de euros) e destinou-se à melhoria da promoção e proteção da saúde pública.

1.6. A Conta da Região

A aprovação da Conta da Região constitui uma competência exclusiva da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira⁷¹, recaindo sobre o Governo Regional da Madeira o dever de a submeter à sua apreciação até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita, em sintonia com o disposto no artigo 24.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira e no artigo 69.º, alínea o), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira⁷².

Decorre também do disposto no artigo 24.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, em articulação com os artigos 5.º, n.º 1, alínea b), e 41.º, n.º 1, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aplicável *ex vi* artigo 42.º, n.º 3, dessa mesma Lei, que a apreciação e aprovação da Conta da Região pela Assembleia Legislativa da Madeira é precedida do Parecer do Tribunal de Contas, a emitir até 30 de junho seguinte.

O resultado da execução orçamental de 2022 consta das contas provisórias trimestrais e da Conta da Região, as quais, com exceção das relativas ao segundo semestre do exercício, foram publicadas dentro do prazo previsto no artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (90 dias após o termo do mês a que se referem)⁷³.

A Conta de 2022 foi aprovada pelo Plenário do Conselho do Governo Regional de 29 de junho de 2023, através da Resolução n.º 729/2023⁷⁴ ⁷⁵, tendo seguido, em termos gerais, a estrutura e a metodologia das Contas de anos anteriores. Continuou, assim, a apresentar, a par dos mapas orçamentais exigidos pela Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, as demonstrações financeiras patrimoniais individuais (balanço e demonstração de resultados) do Governo Regional, dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas, as

⁷¹ Nos termos do artigo 232.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, acolhida no artigo 38.º, alínea b), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

⁷² Aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho.

⁷³ A conta provisória do 1.º trimestre (período de 1 de janeiro a 31 de março) foi publicada no JORAM, I Série, n.º 102, Suplemento, de 9 de junho de 2022 e a do 3.º trimestre (período de 1 de janeiro a 30 de setembro), no JORAM, I Série, n.º 229, Suplemento, de 27 de dezembro de 2022. A conta provisória do 2.º semestre (período de 1 de janeiro a 30 de junho) foi extemporaneamente publicada no JORAM, I Série, n.º 171, Suplemento, de 15 de setembro de 2023. A conta definitiva da Região Autónoma da Madeira, foi publicada no JORAM, I Série, n.º 122, de 3 de julho de 2023.

⁷⁴ Publicada no JORAM, I Série, n.º 124, de 5 de julho de 2023.

⁷⁵ Através do ofício n.º SRF/13635/2023, de 14 de setembro, recebido neste Serviço na mesma data e registado com o n.º E2443/2023, foi remetida uma errata à Conta da Região Autónoma da Madeira de 2022, tendo a mesma sido igualmente disponibilizada no endereço <https://www.madeira.gov.pt/drot/Estrutura/Conta-RAM>.

quais foram, pela primeira vez, todas elas preparadas em conformidade com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro⁷⁶.

No subsetor do Governo Regional, as demonstrações financeiras patrimoniais apresentadas, incluem o balanço, a demonstração de resultados por natureza, a demonstração das alterações no património líquido e a demonstração dos fluxos de caixa. Nos subsectores dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas foram apresentados o balanço e a demonstração de resultados por natureza.

Em matéria de prestação de contas, releva que a Conta da Região foi remetida ao Tribunal a 30 de junho de 2023⁷⁷, coincidindo com o termo do prazo previsto para a apresentação da Conta Geral do Estado (artigo 73.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as sucessivas alterações), mas muito antes do termo do prazo fixado na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira⁷⁸.

A este propósito salienta-se que, nos anteriores Pareceres, o Tribunal tem vindo a insistir na necessidade de uniformizar o prazo de apresentação das contas com os prazos previstos para a Conta Geral do Estado, recomendação que ainda não foi acolhida pelo Governo Regional⁷⁹, pelas razões apresentadas no ponto I.B) deste documento, para onde se remete.

Embora o referencial da prestação de contas continue a ser o definido na presentemente desajustada Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, este Tribunal tem vindo a acompanhar o progresso da contabilidade pública regional (que deverá ser consagrado na futura Lei de Enquadramento do Orçamento da Região), dando destaque ao facto de, em 2022, e pela primeira vez, todas as entidades públicas que integram o perímetro de consolidação da Administração Pública Regional terem efetuado a prestação das contas desse exercício no referencial contabilístico obrigatório (em Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas), conforme foi assinalado no Relatório da Conta da Região.

Sem retirar importância a mais este avanço registado na implementação da reforma contabilística preconizada, o arrastar da indefinição do processo de consolidação das contas a nível nacional, a

⁷⁶ Cfr. os pontos 1., 14. e 15. do Relatório da Conta.

⁷⁷ Através do ofício n.º SRF/10003/2023, de 30 de junho de 2023, subscrito pelo Secretário Regional das Finanças, recebido nesta Secção Regional, sob o n.º E1861/2023, de 3 de julho 2023.

⁷⁸ 31 de dezembro do ano seguinte ao ano a que respeite, de acordo com o artigo 24.º, n.º 2 daquela Lei.

⁷⁹ De acordo com o disposto no artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, incluindo as sucessivas alterações, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho “(...) [o] Governo apresenta à Assembleia da República a Conta Geral do Estado (...) até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeite” (n.º 1), devendo a Assembleia proceder à sua apreciação e aprovação até 31 de dezembro seguinte, precedendo Parecer do Tribunal de Contas (n.º 2).

Com a entrada em vigor da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na versão alterada e republicada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, aqueles prazos são encurtados, passando “(...) [o] Governo [a] submetê[r] à Assembleia da República, até 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que as mesmas respeitam, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsectores da administração central e da segurança social que integram a Conta Geral do Estado.” (artigo 66.º, n.º 1, da citada Lei), sendo, ainda, “(...) [a] Conta Geral do Estado (...) submetida [dentro daquele prazo] a certificação do Tribunal de Contas, que a deve emitir até 30 de setembro” (n.º 6 do citado preceito, cuja concretização foi prevista para o Orçamento do Estado para 2023, nos termos do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental, na redação do artigo 2.º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto).

ausência de instruções para a preparação das demonstrações consolidadas das administrações públicas por parte da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, e o decurso do projeto de “*Reforma da Gestão Financeira Pública na Madeira*”, cuja segunda fase se iniciou já em 2023 e tem conclusão prevista para o final de 2024, continuaram, no entanto, a inviabilizar a apresentação da “*Conta da Região Autónoma da Madeira consolidada em termos financeiros*”⁸⁰ e, por conseguinte, a impedir a apreciação da posição patrimonial e financeira da Região e do desempenho orçamental de todo o setor público administrativo regional.

1.7. Conclusões

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)].
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)].
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 Madeira⁸¹, 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.).
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 198,2 milhões de euros essencialmente pela mesma via (cfr. o ponto 1.5.3.)
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.).

⁸⁰ Cfr. os pontos 14. e 15. do Relatório da Conta da Região Autónoma da Madeira de 2022 e, no mesmo sentido, a informação e esclarecimentos remetidos em anexo ao ofício n.º SRF/11546/2023, de 28 de julho, registado neste Serviço sob o n.º E2102/2023, de 31 de julho.

⁸¹ Tendo por referência o orçamento inicial correspondente, aqueles saldos eram negativos (respetivamente, em -128,3 e -110,2 milhões de euros).

1.8. Recomendações

1.8.1. Acatamento de recomendações de anos anteriores

1. 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 critério de equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais.

No exercício orçamental em análise, continuam sem acolhimento as recomendações atinentes:

2. Ao 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.
3. À tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região⁸², 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.

⁸² 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.

Capítulo II

Receita

Cap. II - Receita

A análise incidiu sobre a orçamentação da receita e sobre a respetiva execução, tendo por base: (i) a disciplina legal que orienta esta matéria⁸³; (ii) os elementos constantes do Orçamento e da Conta da Região e os correspondentes relatórios; e (iii) a documentação remetida pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro e pelas entidades certificadoras da receita regional.

Apreciou-se a execução orçamental das receitas do universo dos Serviços e Fundos Autónomos, que inclui as Entidades Públicas Reclassificadas, e a sua evolução face ao ano anterior, bem como os fluxos financeiros provenientes da União Europeia e os principais aspetos relacionados com a sua contabilização e com a execução dos Fundos e Instrumentos de Financiamento Europeus.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, cujas alegações foram analisadas e tidas em consideração no presente capítulo⁸⁴.

2.1. Análise global da receita da Administração Regional Direta

A estrutura global da receita registada na Conta da RAM referente a 2022, incluindo o agrupamento das “Operações Extraorçamentais”, foi a seguinte:

Quadro II.1 Estrutura da receita

(milhares de euros)

Designação	Orçamento final		Receita cobrada		Desvio		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%
Receitas Correntes	1 191 672,6	54,2	1 237 349,1	54,6	45 676,6	3,8	103,8
Receitas de Capital ⁸⁵	742 370,2	33,8	620 423,9	27,4	-121 946,4	-16,4	83,6
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	1 655,0	0,1	11 140,0	0,5	9 485,1	573,1	673,1
Saldo da gerência anterior	262 529,9	11,9	228 221,3	10,1	-34 308,6	-13,1	86,9
Receita Orçamental	2 198 227,7	100,0	2 097 134,4	92,5	-101 093,3	-4,6	95,4
Operações Extraorçamentais	0,0	0,0	169 649,4	7,5			
Receita Total	2 198 227,7	100,0	2 266 783,8	100,0			

Fonte: Conta da RAM de 2022.

O valor dos recebimentos ascendeu a cerca de 2,3 mil milhões de euros, dos quais 169,6 milhões de euros correspondem a “Operações Extraorçamentais” (7,5%).

A receita orçamental atingiu os 2,1 mil milhões de euros⁸⁶, verificando-se, relativamente ao ano anterior, um aumento da taxa de execução de 87,7% para 95,4%, determinado pelo comportamento

⁸³ Nomeadamente a Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM, a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, a Lei do Orçamento de Estado de 2022, e outras normas e diplomas com reflexo na receita da RAM, melhor referidas no Capítulo I.

⁸⁴ Apresentadas através do ofício n.º SRF/17232/2023, de 28 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

⁸⁵ Das quais, 535 milhões de euros (76,2%), respeitam a “Passivos Financeiros” e 6,5 milhões de euros (1%) a “Ativos Financeiros”.

⁸⁶ 1,9 mil milhões de euros, excluindo o Saldo da Gerência anterior.

das “*Receitas Correntes*”, das “*Receitas de Capital*” e das “*Reposições não Abatidas nos Pagamentos*” cujas taxas de execução (103,8%, 83,6% e 673,1%, respetivamente) foram superiores às alcançadas em 2021⁸⁷.

A receita efetiva ascendeu a 1,3 mil milhões de euros, mais 125 milhões de euros (+10,4%) que em 2021 (Quadro II.2).

2.1.1. Previsão e execução orçamental

A estimativa inicial de cobrança, de 2 124,7 milhões de euros definida no Orçamento da RAM de 2022, foi reforçada e fixada nos 2 198,2 milhões de euros⁸⁸ na sequência da abertura de créditos especiais.

Das fontes de receita previstas no orçamento final, destacam-se:

- As receitas fiscais com 934,3 milhões de euros (42,5%), sendo 625,9 milhões de euros provenientes de “*Impostos Indiretos*” e **308,4 milhões de euros de “*Impostos Diretos*”;**
- Os “*Passivos financeiros*” no valor de **548,6 milhões de euros (25%)**, em consequência da inscrição das verbas a arrecadar por conta dos empréstimos a contrair destinados à amortização de dívida pré-existente;
- As transferências correntes e de capital no valor de 348,2 milhões de euros (15,8 %), em especial as provenientes do Orçamento do Estado, ao abrigo dos artigos 48.º, 49.º e 51.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (228,4 milhões de euros)⁸⁹ e as provenientes da União Europeia (93,2 milhões de euros).

A previsão da receita do ano 2022 superou a do ano anterior em 43,5 milhões de euros, devido às Receitas de Capital⁹⁰ (mais 176,7 milhões de euros, com destaque para a expectativa de cobrança de mais 122 milhões de euros de receita proveniente de “*Passivos Financeiros*”), cujo crescimento foi **compensado pela redução das “*Outras Receitas*” por via da redução dos saldos da gerência anterior** (menos 125 milhões de euros). A previsão da receita efetiva cresceu, face a 2021, 45,6 milhões de euros.

2.1.1.1. Cobrança face à previsão

A comparação entre a receita orçamentada e cobrada está refletida no quadro seguinte:

⁸⁷ Naquele ano as taxas de execução daqueles agrupamentos foram de, respetivamente, 92,2%, 69,1% e 273,9%.

⁸⁸ Que se traduziram, em termos líquidos, num aumento das receitas de 73,5 milhões de euros (ver o Quadro I.3 do Capítulo I – Processo Orçamental). No período homólogo anterior, o reforço orçamental com origem em créditos especiais foi de 121,7 milhões de euros.

⁸⁹ Relativas, respetivamente, a Transferências ao abrigo do Princípio da Solidariedade (173,8 milhões de euros), do Fundo de Coesão para as Regiões Ultraperiféricas (43,4 milhões de euros) e a Projetos de Interesse Comum, visando concretamente o apoio financeiro à construção do Hospital Central e Universitário da Madeira (11,2 milhões de euros).

⁹⁰ A previsão de cobrança das receitas correntes diminuiu cerca de 8,6 milhões de euros, face a 2021.

Quadro II.2 Execução da receita, por capítulos

(milhares de euros)

Cap.	Designação	Orçamento Final		Receita Cobrada		Desvio	Tx. Exec.	Variação cobrança 2022/2021	
		Valor	%	Valor	%			Valor	%
1	Impostos Diretos	308 413,0	14,0	364 950,6	17,4	56 537,6	118,3	76 482,9	26,5
2	Impostos Indiretos	625 932,8	28,5	647 636,9	30,9	21 704,1	103,5	62 102,7	10,6
3	Contribuições para SS, CGA e ADSE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
4	Taxas, Multas e Outras Penalidades	21 637,1	1,0	18 977,8	0,9	-2 659,4	87,7	283,7	1,5
5	Rendimentos de Propriedade	6 711,3	0,3	7 831,1	0,4	1 119,7	116,7	1 290,8	19,7
6	Transferências Correntes	187 037,1	8,5	186 985,3	8,9	-51,8	100,0	-12 986,1	-6,5
7	Venda de Bens e Serviços Correntes	8 362,1	0,4	9 220,2	0,4	858,1	110,3	2 570,8	38,7
8	Outras Receitas Correntes	33 579,2	1,5	1 747,3	0,1	-31 831,8	5,2	398,6	29,6
Subtotal Receitas Correntes		1 191 672,6	54,2	1 237 349,1	59,0	45 676,6	103,8	130 143,3	11,8
9	Venda de Bens de Investimento	26 455,1	1,2	4 447,8	0,2	-22 007,3	16,8	3 868,3	667,4
10	Transferências de Capital	161 135,1	7,3	74 481,2	3,6	-86 653,9	46,2	-16 763,2	-18,4
11	Ativos Financeiros	6 168,7	0,3	6 493,4	0,3	324,7	105,3	2 489,1	62,2
12	Passivos Financeiros	548 611,4	25,0	535 000,0	25,5	-13 611,4	97,5	240 000,0	81,4
13	Outras Receitas de Capital	0,0	0,0	1,4	0,0	1,4	-	1,4	-
Subtotal Receitas de Capital		742 370,2	33,8	620 423,9	29,6	-121 946,4	83,6	229 595,6	58,7
15	Reposições Não Abatidas nos pagamentos	1 655,0	0,1	11 140,0	0,5	9 485,1	673,1	7 777,8	231,3
16	Saldo da gerência anterior	262 529,9	11,9	228 221,3	10,9	-34 308,6	86,9	-159 308,8	-41,1
Receita Orçamental		2 198 227,7	100,0	2 097 134,4	100,0	-101 093,3	95,4%	208 208,0	11,0
Receita Efetiva		1 380 917,7		1 327 419,6		-53 498,1		125 027,6	10,4

Fonte: Conta da RAM de 2022.

O desvio global, para menos, de 101,1 milhões de euros entre as cobranças e o valor orçamentado resultou, essencialmente, dos erros de previsão nas receitas de capital⁹¹, com destaque para:

- As “*Transferências de Capital*”, em cerca de 86,7 milhões de euros, em consequência da sobreevaliação da estimativa de cobrança das receitas provenientes:
 - ✓ do Orçamento de Estado em 17,7 milhões de euros⁹², dos quais 14 milhões⁹³ foram sustentados por uma reivindicação unilateral da RAM alegando o direito a uma quota-parte das receitas decorrentes do leilão⁹⁴ de licenciamento de redes móveis 5G, arrecadadas pela Autoridade Nacional de Comunicações, mas não previstas nas transferências orçamentais do Estado para a Região;
 - ✓ da União Europeia em 68,9 milhões de euros;
- A “*Venda de Bens de Investimento*”, com um desvio de -22 milhões de euros, devido à previsão orçamental de uma verba relativa à venda de “*Edifícios*” (26 milhões de euros) que não se concretizou (só foram cobrados no ano 2,6 milhões de euros);
- Os “*Saldos da Gerência Anterior*” e os “*Passivos Financeiros*” em, respetivamente, -34,3 e -13,6 milhões de euros.

⁹¹ Nas receitas correntes, as cobranças superaram a previsão em cerca de 45,7 milhões de euros.

⁹² Dos 11,2 milhões de euros previstos pela RAM relativamente a “*Projetos de Interesse Comum*”, destinados à construção do novo Hospital da Madeira, apenas foram transferidos 7,5 milhões de euros (-3,7 milhões de euros).

⁹³ Valor inscrito no orçamento da RAM, calculado com base nas receitas resultantes do leilão 5G (cerca de 567 milhões de euros) tendo como referencial a capitação de 2,47%.

⁹⁴ Concluído em outubro de 2021.

Relativamente à participação da RAM na receita do leilão de licenciamento das redes móveis 5G cumpre referir que o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022 (Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro) previu, sob a denominação de “outros”⁹⁵, a receita proveniente de uma transferência estatal na quantia de 14 milhões de euros⁹⁶ que não constava da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (Orçamento do Estado para 2022), aprovada a 27 de maio de 2022.

Apesar desse facto, a alteração ao Orçamento Regional de 2022, concretizada em 27 de julho, por via do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M, manteve a previsão da receita em análise, tendo a Secretaria Regional das Finanças esclarecido a propósito⁹⁷ que “*A posição do Estado relativamente a esta matéria foi omissa (...)*”⁹⁸ e que “*Em nenhum momento a RAM, a não ser através da execução orçamental, tomou ou teve conhecimento formal que a receita não iria ser transferida. Acresce, ainda, que essa intenção se encontrava plasmada na proposta de Lei das Grandes Opções para 2021-2025 (...)*” (sublinhado nosso)⁹⁹.

Face ao exposto, necessariamente se conclui que não existia fundamento legítimo para a orçamentação desta receita no orçamento regional, cuja expectativa de arrecadação foi gerada unilateralmente pelo Governo Regional, com alegado suporte: (i) nos resultados do leilão 5G¹⁰⁰; (ii) no texto da proposta de Lei das Grandes Opções para 2021-2025; e, (iii) na aplicação conjunta da alínea b) do artigo 108.º da Lei n.º 13/91, de 5 de junho (Estatuto Político-Administrativo da Madeira)¹⁰¹ e do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental da RAM)¹⁰², tendo por base o pressuposto da remuneração dos serviços de 5G prestados no território regional.

⁹⁵ Cfr. o capítulo 10. do Mapa I (Receitas da Região).

⁹⁶ No ponto 4.1.2.2. do Relatório anexo à proposta do Orçamento da RAM de 2022 (documento apresentado a 18 de novembro de 2021, pelo Conselho do Governo Regional) é expressamente referido que a receita resulta da “(...) circunscrição das receitas provenientes do Leilão 5G.”

⁹⁷ A 29 de setembro de 2023, a SRMTC promoveu o envio de ofício n.º S3819/2023, de 29 de setembro, dirigido à Secretaria Regional das Finanças que foi respondido por via do ofício n.º SRF/14773/2023, de 6 de outubro (cfr. o registo de entrada SRMTC n.º E2627/2023, de 9 de outubro).

⁹⁸ O Governo da República não respondeu aos ofícios que lhe foram remetidos pela Secretaria Regional das Finanças em que foi reclamada a transferência do montante de 14 milhões de euros provenientes das receitas do leilão 5G (Ofícios n.ºs SRF/28182/2021 e SRF/17360/2022, respetivamente, de 13 e 15 de dezembro de 2021 e 2022).

⁹⁹ Das páginas 279 e 280 da proposta de Lei n.º 86/XIV – Proposta de Lei das Grandes Opções para 2021-2025 consta que “*A conectividade digital entre o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira deve ser mantida, modernizada e reforçada. O sistema de novos cabos submarinos deverá ficar operacional até ao fim do ano de 2024. Para o efeito, serão adicionalmente mobilizados fundos comunitários e/ou receitas do processo de leilão 5G com vista a promover a implementação e operação do novo anel CAM e ligações intercontinentais digitais, para substituição do atual sistema de comunicações de cabos submarinos, de forma a conferir capacidade de infraestrutura de alto débito ao nível das comunicações digitais, com disponibilidade para acompanhar o crescimento das necessidades que se adivinha para as próximas décadas.*” (sublinhado nosso).

Ou seja, o que resulta daquele texto é que o Estado tenciona mobilizar “(...) *fundos comunitários e/ou receitas do processo de leilão 5G com vista a promover a implementação e operação do novo anel CAM e ligações intercontinentais digitais (...)*”. Mas não foi estipulada a dimensão nem a forma de afetação desses recursos àquela finalidade nem, muito menos, a sua transferência para os cofres da Região Autónoma da Madeira.

¹⁰⁰ Serviço que será também prestado na Região Autónoma da Madeira.

¹⁰¹ “*Constituem receitas da Região: (...) b) Todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados ou gerados no seu território, incluindo o imposto do selo, os direitos aduaneiros e demais imposições cobradas pela alfândega, nomeadamente impostos e diferenciais de preços sobre a gasolina e outros derivados do petróleo.*”

¹⁰² “*1 - Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objecto de inscrição orçamental.*”

O contraditório do Secretário Regional das Finanças acabou por corroborar este entendimento ao afirmar que “(...) o Governo Regional da Madeira considerou que, atendendo que o Leilão 5G, incluiu também a prestação desse serviço no território das regiões autónomas e que conjugado com o artigo 108.º do Estatuto Político Administrativo da RAM que determina expressamente que «constituem receitas da Região (...) b) Todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados ou gerados no seu território, (...)» a receita prevista como enquadrada nos termos do Estatuto Político Administrativo e referenciada na proposta de Lei das Grandes Opções para 2021-2025 era legal e, por isso, incluída no orçamento do ano de 2022.” (sublinhado nosso). A receita do leilão 5G não configura um imposto, taxa, multa ou coima, pelo que, tal como referido, não existiu fundamento legítimo para a orçamentação desta receita.

O montante reclamado foi calculado, unilateralmente, através da aplicação do critério da capitação populacional (da RAM) na proporção de 2,47% sobre o total das verbas captadas pelo Governo da República no referido leilão (566,8 milhões de euros).

Importa salientar que, enquanto fonte de dinheiros públicos, as receitas orçamentais são determinadas e reguladas por lei¹⁰³. Ou seja, qualquer receita orçamental, quer tenha natureza estadual ou regional, pressupõe necessariamente um enquadramento legal e, pelo menos, compatibilidade constitucional¹⁰⁴. Pode-se, assim, falar num princípio fundamental da legalidade das receitas públicas, ou seja, a receita orçamental estadual ou regional ou municipal tem de assentar, obviamente, na CRP e nas leis, como resulta dos artigos 3.º, 101.º e 106.º n.º 1 da CRP, dos artigos 2.º n.º 2 e 17.º n.º 2 da LEO, dos artigos 3.º n.º 1, 11.º n.º 2 e 13.º n.º 1—alíneas a) e d) da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro (Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira) e dos artigos 2.º, 3º-alínea a) e 14.º n.º 1 da LFRA.

A nível regional, e especificamente quanto às transferências provenientes do Orçamento do Estado, **determina a alínea d) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 28/92 que “O Governo Regional apresentará à Assembleia Legislativa Regional, com a proposta do Orçamento, um relatório justificativo desta, designadamente, sobre: (...) d) Transferências do Orçamento do Estado.” (sublinhado nosso), vinculando deste modo o Governo Regional à fundamentação e enquadramento concreto das transferências previstas na proposta de orçamento regional¹⁰⁵.**

Sucedeu que o Orçamento do Estado para 2022 (que vigorou até 27 de junho em regime duodecimal, altura em que foi aprovado pela Lei n.º 12/2022) não previu a despesa com a transferência das verbas para o Orçamento Regional. Essa desconformidade manteve-se apesar da alteração do Orçamento Regional de 2022, promovida a 27 de julho (Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M), consubs-

¹⁰³ ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *in Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. II, 4.ª Edição, Almedina, 1992, nas páginas 48 e seguintes, identifica expressamente o “princípio da legalidade das receitas, segundo o qual as receitas devem ser regidas por lei e não-de ser criadas por lei ou com base nela (...).” (sublinhado nosso).

¹⁰⁴ Entendimento resultante dos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º, artigos 101.º e 106.º da Constituição da República Portuguesa, do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, do n.º 2 do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental), do n.º 1 do artigo 3.º, n.º 1 do artigo 7.º, alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira) e ainda do artigo 2.º, alínea a) do artigo 3.º, artigo 4.º e n.º 1 do artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

¹⁰⁵ O ponto 4.1.2.2. do relatório anexo à proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022 refere somente que se prevê “(...) 14 milhões resultantes da circunscrição das receitas provenientes do Leilão 5G.”.

tanciando a ilegalidade daquela previsão uma vez que a ausência de inscrição no orçamento estadual, combinada com a omissão de resposta do Estado sobre a reivindicação do Governo Regional, revelaram de forma clara que tal verba não seria captada pelo Governo Regional no ano orçamental de 2022.

Omitida tal previsão no Orçamento do Estado, tornou-se patente que a inscrição desta receita no orçamento regional é ilegal, uma vez que não encontra enquadramento na Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas)¹⁰⁶. E, porque se trata de uma transferência entre orçamentos (do Estado para uma Região), a conduta do Governo Regional desrespeitou a imprescindível vinculação (e coordenação) do Decreto Legislativo Regional orçamental à Lei da República conforme resulta dos artigos 7.º, 11.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

Regressando à análise da execução orçamental, é de salientar que, para o cômputo das receitas regionais cobradas, concorreram essencialmente:

- Os “*Impostos Indiretos*” no valor de 647,6 milhões de euros (30,9%) e os “*Impostos Diretos*”, com 364,9 milhões de euros (17,4%);
- Os “*Passivos Financeiros*” com 25,5% do total cobrado, associados à arrecadação de 535 milhões de euros que foram utilizados essencialmente na amortização de dívida;
- Os “*Saldos da Gerência Anterior*” na posse do Governo Regional (228,2 milhões de euros) que contribuíram com 10,9% do valor executado das receitas orçamentais.

As receitas efetivas (1,3 mil milhões de euros) representaram 63,3% do total das receitas. De entre elas, para além da cobrança de impostos, destacam-se as “*Transferências Correntes*” e as “*Transferências de Capital*” com um peso de, respetivamente, 14,1% e 5,6%.

Quanto à evolução face ao ano anterior, verifica-se que as receitas orçamentais (2,1 mil milhões de euros) apresentaram em 2022 a execução mais elevada desde 2013¹⁰⁷, tendo registado um aumento de 208,2 milhões de euros (11%), determinado, sobretudo, pelo comportamento do produto dos empréstimos bancários contratados que cresceu 240 milhões de euros (81,4%).

O aumento de 125 milhões de euros (10,4%) nas receitas efetivas ocorreu exclusivamente por via do bom desempenho das “*Receitas Correntes*” (asseguradas em 81,8% pelas receitas fiscais), que cresceram 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.

As transferências “*Correntes*” e de “*Capital*” registaram quebras de cerca de -13 e -16,8 milhões de euros (-6,5% e -18,4%), devido, no primeiro caso, à redução das receitas provenientes do Orçamento do Estado (-12 milhões de euros), e, no segundo, da União Europeia (-16,5 milhões de euros).

¹⁰⁶ NAZARÉ DA COSTA CABRAL e NUNO CUNHA RODRIGUES, *in Finanças dos Subsectores*, 2.ª Edição, Almedina, nas páginas 192 e seguintes: “(...) sem prejuízo de ser conhecido o entendimento do Tribunal Constitucional de harmonia com o qual matéria de natureza financeira, nomeadamente respeitante ao relacionamento entre o Estado e as regiões autónomas, não tem natureza estatutária devendo, por conseguinte, ser tratada unicamente na LFRA.” (sublinhado nosso).

¹⁰⁷ Em 2013: 2 492,6 milhões de euros.

A receita total arrecadada pela RAM por conta da Lei de Meios (Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho) totalizava, em 31/12/2022, perto de 695,5 milhões de euros¹⁰⁸, a que corresponde uma taxa de execução de 64,4%, e reflete um aumento de 25,2 milhões de euros face a 2021.

O aumento das cobranças derivou, essencialmente, da afetação em 2022 de receitas próprias do Governo Regional à conta da Lei de Meios (16 milhões de euros) e do reforço de verbas provenientes do Fundo de Coesão da União Europeia (8 milhões de euros). Não obstante o valor em causa, bem como o facto de ser a primeira vez que a conta da Lei de Meios apresenta “*Receitas próprias do GRM, afetas em 2022, na conta da LM*”, a Conta da RAM não apresenta qualquer informação ou clarificação sobre a razão, conteúdo e circuito desta receita, nem o que a diferencia de “*Outras Receitas afetas pelo GR*” (327,1 mil euros), estas últimas já observadas em anos anteriores.

2.1.1.2. Receitas fiscais

Em 2022, a RAM arrecadou impostos no montante de 1 012,6 milhões de euros (48,3% do total da receita do ano), mais 15,9% do que em 2021, por força do aumento da cobrança dos “*Impostos Diretos*” e dos “*Impostos Indiretos*”, em respetivamente, 76,5 e 62,1 milhões de euros.

Quadro II.3 Receita fiscal

Designação	Previsão	Cobrança	% no total dos Impostos	Desvio	Tx. Exec. (%)	Variação cobrança 2022/21	
						Valor	%
IRS	219 073,9	258 863,1	25,6	39 789,2	118,2	28 122,4	12,2
IRC	89 339,1	106 087,5	10,5	16 748,4	118,7	48 360,5	83,8
Outros Impostos Diretos	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
Subtotal Impostos Diretos	308 413,0	364 950,6	36,0	56 537,6	118,3	76 482,9	26,5
ISP	60 202,0	42 767,8	4,2	-17 434,2	71,0	-17 007,9	-28,5
IVA	457 715,3	492 750,2	48,7	35 034,8	107,7	71 067,1	16,9
ISV	6 802,1	5 499,0	0,5	-1 303,1	80,8	-611,6	-10,0
I. consumo sobre tabaco	37 753,8	36 724,2	3,6	-1 029,6	97,3	986,7	2,8
I. s/ álcool e beb. alc. (IABA)	7 466,6	9 819,1	1,0	2 352,6	131,5	2 148,6	28,0
Imposto de Selo	30 311,9	34 482,0	3,4	4 170,1	113,8	3 761,9	12,2
Outros Impostos Indiretos	25 681,2	25 594,6	2,5	-86,5	99,7	1 757,6	7,4
Subtotal Impostos Indiretos	625 932,8	647 636,9	64,0	21 704,1	103,5	62 102,6	10,6
Total Receita Fiscal	934 345,8	1 012 587,5	100,0	78 241,7	108,4	138 585,5	15,9

Fonte: Contas da RAM de 2021 e de 2022.

Os “*Impostos Indiretos*”, com uma cobrança de 647,6 milhões de euros em 2022, mantiveram-se preponderantes na receita fiscal (64%), sendo o seu aumento, face ao exercício anterior, consequência da retoma da atividade económica e do consumo.

Para esta evolução favorável (+10,6%) contribuiu a maioria dos impostos indiretos (que compensaram a redução na cobrança do *Imposto sobre Produtos Petrolíferos* e do *Imposto sobre Veículos* em -17 milhões de euros¹⁰⁹ e em -0,6 milhões de euros), em que releva o acréscimo de:

¹⁰⁸ Cfr. o quadro “*A-RECEITA - Informação Provisória*”, constante do ofício da DROT n.º SRF/11570/2023, de 31/07/2023.

¹⁰⁹ Justificado em parte pelo desagravamento fiscal, por via da diminuição das taxas sobre os produtos petrolíferos por forma a atenuar a subida do preço dos combustíveis em consequência do conflito Rússia-Ucrânia.

- 71,1 milhões de euros na arrecadação do *Imposto sobre o Valor Acrescentado*, que atingiu perto de 492,8 milhões de euros (+16,9%), em resultado do aumento do consumo por parte dos residentes e não residentes, que permitiu o crescimento da receita deste imposto em todo o país¹¹⁰;
- 3,8 milhões de euros na receita do *Imposto de selo* (+12,2%), justificado pelo maior controlo dos pagamentos deste imposto, através do aperfeiçoamento do modelo declarativo bem como de uma melhoria na imputação das receitas fiscais à RAM.

A evolução mais significativa, no conjunto da **receita fiscal**, ocorreu nos “*Impostos Diretos*” (com um peso de 36% no total dos impostos) e deveu-se sobretudo à subida na cobrança do *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas* em 48,4 milhões de euros, ou seja +83,8%, que representa o maior aumento da cobrança de impostos em termos percentuais.

Tal decorre nomeadamente (i) das medidas de apoio às empresas de âmbito europeu e regional, com impacto no crescimento do tecido empresarial e na ativação da economia regional; (ii) do acréscimo da atividade no setor empresarial da RAM fortemente alicerçado no turismo e similares; bem como (iii) das políticas adotadas pelo Governo no que respeita aos pagamentos antecipados por via da Autoliquidação¹¹¹, Pagamento Adicional por Conta e Pagamentos por Conta¹¹².

Já o *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)* registou um aumento de 12,2% face ao ano transato (+28,1 milhões de euros), proporcionado pela retoma da expansão da economia e pelo investimento regional. O desagravamento fiscal foi compensado pela diminuição da taxa de desemprego na RAM (7%), que se traduziu no aumento de sujeitos passivos de IRS e, consequentemente, de receita arrecadada. Para esta melhoria, terá contribuído a adoção de um mecanismo mais eficiente de liquidação, controlo de deduções à coleta e reembolsos, assim como uma melhor imputação de receitas fiscais à região.

A taxa de execução da receita fiscal foi de 108,4%, superando a previsão constante do orçamento final em quase todos os impostos, com exceção do *Imposto sobre Produtos Petrolíferos*, do *Imposto sobre Veículos* e do *Imposto de Consumo sobre o Tabaco*.

Tendo por referência a receita efetiva, o peso percentual dos impostos, em 2022, foi de 76,3%, percentagem semelhante à do ano anterior.

2.1.2. Execução e evolução por tipo de receita

A distribuição da receita global da RAM pelas diferentes tipologias, e a respetiva evolução de 2021 para 2022, evidencia que:

¹¹⁰ A fórmula de apuramento do montante do IVA a transferir para a RAM consta do artigo 28.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas. Naqueles termos, a receita regional é calculada, tendo por base o montante da receita do IVA inscrito no Orçamento do Estado de cada ano, de acordo com o método de capitação (regulamentado pela Portaria n.º 77-A/2014, de 31 de março), ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA.

¹¹¹ A pagar na sequência da entrega da declaração de IRC - Modelo 22.

¹¹² Que depende do IRC pago no ano anterior.

- Excluindo as transferências correntes e de capital provenientes do exterior e as receitas de ativos e passivos financeiros, as receitas geradas na RAM, totalizaram 1 299,2 milhões de euros, diminuindo 0,4% em relação a 2021 (-5 milhões de euros). Estas receitas, alimentadas na sua maior parte pelos impostos, representaram 61,7% da receita orçamental (68,8% em 2021);
- Apesar de os recebimentos provenientes de operações extraorçamentais terem aumentado 14,4% em 2022, o acréscimo da receita total (229,6 milhões de euros) foi determinado, sobretudo, pelo comportamento das receitas orçamentais, mais precisamente pelo aumento de 240 milhões de euros nos passivos financeiros (+81,4%);
- As transferências do Orçamento do Estado, que remontaram a perto de 224,7 milhões de euros (10,7% da receita orçamental), diminuíram 12,3 milhões de euros (-5,2%), dado o decréscimo das “Transferências de Solidariedade” (-12 milhões de euros) e das receitas provenientes do “Fundo de Coesão para as Regiões Ultraperiféricas” (-3 milhões de euros). As transferências do Orçamento da Segurança Social registaram um aumento de, aproximadamente, 0,3 milhões de euros.

Quadro II.4 Evolução e tipos de receita

(milhares de euros)

Designação	2021	% na Rec.tot.	2022	% na Rec.tot.	Variação 2022/2021	
Transferências da Ad. Central e do OSS	249 174,3	12,2	237 198,3	10,5	-11 976,0	-4,8
- do Orçamento do Estado	236 989,6	11,6	224 687,9	9,9	-12 301,7	-5,2
• SOLIDARIEDADE	185 808,2		173 768,7		-12 039,5	
• FUNDO DE COESÃO	46 452,1		43 442,2		-3 009,9	
• PROJETOS DE INTERESSE COMUM	4 729,3		7 477,0		2 747,7	
- de outros SFA	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	9,1
- do Orçamento da Segurança Social	12 184,4	0,6	12 510,1	0,6	325,8	2,7
Transferências da União Europeia	41 549,4	2,0	24 214,0	1,1	-17 335,3	-41,7
Receitas de Ativos e Passivos financeiros	299 004,3	14,7	541 493,4	23,9	242 489,1	81,1
- Ativos Financeiros	4 004,3	0,2	6 493,4	0,3	2 489,1	62,2
- Passivos Financeiros	295 000,0	14,5	535 000,0	23,6	240 000,0	81,4
Restantes receitas	1 299 198,5	63,8%	1 294 228,6	57,1	-4 969,9	-0,4
Receita Orçamental	1 888 926,4	92,7%	2 097 134,4	92,5%	208 208,0	11,0
Operações Extraorçamentais	148 280,7	7,3	169 649,4	7,5	21 368,7	14,4
Receita Total	2 037 207,1	100,0%	2 266 783,8	100,0%	229 576,7	11,3

Fonte: Contas da RAM de 2021 e 2022.

2.2. Execução orçamental da receita dos Serviços e Fundos Autónomos

O artigo 46.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, manteve a suspensão dos “Fundos Escolares” dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário da RAM, à semelhança do ano anterior.

O universo dos “Serviços e Fundos Autónomos” integrava no final de 2022 um total de 24 organismos, dos quais 13 “Serviços e Fundos Autónomos”¹¹³ e 11 “Entidades Públicas Reclassificadas”, tendo arrecadado em 2022 cerca de 972,8 milhões de euros, para os quais concorreram, essencialmente, as receitas correntes, com um peso de 78,4% no total arrecadado.

Quadro II.5 Estrutura das receitas orçamentais do universo dos Serviços e Fundos Autónomos em 2022

Designação	(milhares de euros)					
	SFA	%	EPR [§]	%	Total	%
Receitas correntes	456 039,1	81,3	306 796,3	74,5	762 835,3	78,4
Receitas de capital	92 067,9	16,4	57 602,0	14,0	149 669,8	15,4
Outras receitas	12 798,5	2,3	47 544,3	11,5	60 342,8	6,2
Receita Orçamental	560 905,5	100,0	411 942,5	100,0	972 848,0	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022.

Do total das receitas da Administração Regional Indireta¹¹⁴, 57,7% respeitam aos “Serviços e Fundos Autónomos” propriamente ditos, e o restante a “Entidades Públicas Reclassificadas”, mantendo-se a predominância dos primeiros tal como no ano anterior¹¹⁵, em que o seu peso era de 56,5%.

A receita efetiva ascendeu a 871,1 milhões de euros (-170,2 milhões de euros que em 2021), sendo 548,3 milhões de euros foi arrecada pelos “Serviços e Fundos Autónomos” e 322,8 milhões de euros por “Entidades Públicas Reclassificadas”¹¹⁶.

As transferências correntes e de capital (822,7 milhões de euros) constituíram a principal fonte de receita orçamental da Administração Regional Indireta, representando 84,6% do total arrecadado e 94,4% da receita efetiva. Neste âmbito, sobressai a predominância das transferências correntes do orçamento regional (424,6 milhões de euros¹¹⁷) e do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” para o “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM”¹¹⁸ (252,1 milhões de euros, menos 101,2 milhões de euros do que em 2021), que perfazem 69,6% do total arrecadado.

Com um peso menos significativo (8,9%) evidenciam-se as transferências de capital provenientes do Orçamento da RAM com 86,6 milhões de euros¹¹⁹, os ativos financeiros com 4,3% (41,4 milhões

¹¹³ Mais um que em 2021, devido à criação do Instituto das Artes da Madeira. Embora tivesse inscrição orçamental não apresentou qualquer atividade em 2022.

¹¹⁴ Onde se destaca o peso das receitas do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” (36,9%) e do “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM” (29,8%).

¹¹⁵ Em que aqueles agregados eram de, respetivamente 642,2 e 493,6 milhões de euros.

¹¹⁶ Em 2021, a receita efetiva ascendeu a 1 041,2 milhões de euros, sendo 623,9 milhões de euros dos Serviços e Fundos Autónomos e 417,3 milhões de euros de Entidades Públicas Reclassificadas.

¹¹⁷ Das quais, 413,5 milhões de euros para os Serviços e Fundos Autónomos (sendo 349,5, para o “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”) e 11,1 milhões de euros para Entidades Públicas Reclassificadas (respetivamente 3,5 e 5,2 milhões de euros, para a “APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.” e para a “IHM-Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM”).

¹¹⁸ Ao invés de diretamente do Orçamento da Secretaria Regional da tutela, como aconteceu em 2015.

¹¹⁹ Das quais, respetivamente, 72,2, 4,5 e 4,2 milhões de euros, foram para o “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM”, para a “IHM-Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM” e para a “APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.”.

de euros¹²⁰), e as transferências correntes e de capital do “Resto do Mundo”, em particular da União Europeia¹²¹, que ascenderam, conjuntamente, a cerca de 57,3 milhões de euros¹²² (5,9%).

Tal como no ano anterior, as transferências correntes para o “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM” (252,1 milhões de euros), foram efetuadas pelo “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” levando a que as receitas da administração regional indireta estejam, de algum modo, inflacionadas¹²³.

Quadro II.6 Execução e Evolução das receitas orçamentais do universo dos Serviços e Fundos Autónomos

Designação	(milhares de euros)					
	Orçamento Final 2022	Execução da receita		Variação 2021/2022	Var. % 21/22	% no total em 2022
		2021	2022			
Taxas, multas e outras penalidades	10 673,4	6 202,2	10 109,6	3 907,5	63,0	1,0
Rendimentos da propriedade	14 780,0	13 179,7	14 444,3	1 264,7	9,6	1,5
Transferências correntes						
* Administração central, local e SS	5 325,1	2 217,2	2 035,2	-182,0	-8,2	0,2
* Administração regional:						
-Orçamento da RAM	487 530,8	550 687,8	424 621,0	-126 066,8	-22,9	43,6
-Serviços e Fundos Autónomos	287 441,7	353 341,3	252 097,7	-101 243,6	-28,7	25,9
* Resto do Mundo ¹²⁴	57 311,1	16 196,3	36 326,9	20 130,6	124,3	3,7
* Outras	2 575,4	3,4	28,3	24,9	737,3	0,0
Venda bens e serviços correntes	26 094,4	9 569,3	18 721,1	9 151,9	95,6	1,9
Restantes receitas correntes	4 898,5	3 905,2	4 451,2	545,9	14,0	0,5
Total receitas correntes	896 630,4	955 302,3	762 835,3	-192 467,0	-20,1	78,4
Transferências de capital						
* Administração central, local e SS	0,0	57,4	0,0	-57,4	-100,0	0,0
* Administração regional	101 722,0	44 241,6	86 591,9	42 350,3	95,7	8,9
* Resto do Mundo	141 285,7	39 393,4	20 973,5	-18 419,8	-46,8	2,2
* Outras	0,0	88,2	0,0	-88,2	0,0	0,0
Ativos financeiros	41 841,9	46 783,1	41 435,5	-5 347,7	-11,4	4,3
Passivos financeiros	300,0	0,0	300,0	300,0		0,0
Outras receitas de capital	1 723,4	1 804,8	368,9	-1 435,9	-79,6	0,0
Total receitas capital	286 873,0	132 368,5	149 669,8	17 301,4	13,1	15,4
Reposições não abatidas nos pagamentos	633,5	350,1	292,0	-58,1	-16,6	0,0
Saldos da gerência anterior	60 095,1	47 775,0	60 050,9	12 275,8	25,7	6,2

¹²⁰ Maioritariamente arrecadados por Entidades Públicas Reclassificadas (41,4 milhões de euros) que correspondem essencialmente aos valores recebidos pela “APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.” e pelas Sociedades de Desenvolvimento (respetivamente, 18,4 e 22,1 milhões de euros).

¹²¹ Com exceção de 101 000,00€ provenientes de Países terceiros e Organizações Internacionais destinados ao “Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM” e ao “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”.

¹²² Correspondendo 51,7 milhões de euros a cobranças dos Serviços e Fundos Autónomos e 5,6 milhões de euros de Entidades Públicas Reclassificadas. Daquele valor, cerca de 29,7% constituem receita do “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM”, 23,4% do “Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM” e 15,3% do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”.

¹²³ O facto de o “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” receber do Orçamento da RAM, através de transferências correntes e de capital, os montantes destinados ao “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM”, voltando aquele valor a ser registado pelo “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM” (como receita de transferências de Serviços e Fundos Autónomos, no caso do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”), contribui para o peso preponderante das receitas daqueles dois organismos no total deste setor institucional (66,7%).

¹²⁴ Das Receitas correntes provenientes do “Resto do Mundo” em 2022, 36 225 883,05€ tiveram origem na União Europeia e 101 000€, em “Países terceiros-organizações Internacionais”, respeitando estas últimas ao “Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM” e ao “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”.

Designação	Orçamento Final	Execução da receita		Variação 2021/2022	Var. % 21/22	% no total em 2022
	2022	2021	2022			
Total de outras receitas	60 728,5	48 125,1	60 342,8	12 217,7	25,4	6,2
Receita orçamental	1 244 232,0	1 135 795,9	972 848,0	-162 947,9	-14,3	100,0
Receita efetiva	1 141 995,0	1 041 237,7	871 061,7	-170 176,0	-16,3	89,5

Fonte: Contas da RAM de 2021 e 2022.

Em comparação com o ano anterior, verificou-se a uma redução das receitas orçamentais em cerca de 162,9 milhões de euros (-14,3%), em resultado do decréscimo das receitas do subsetor dos “Serviços e Fundos Autónomos” (-81,3 milhões de euros) e das “Entidades Públicas Reclassificadas” (-81,6 milhões de euros).

Aquela evolução foi determinada pela diminuição das *Transferências Correntes*, da administração regional, em 227,3 milhões de euros (-126,1 milhões de euros do Orçamento da RAM¹²⁵ e -101,2 milhões de euros, do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” para o “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM”), parcialmente compensada pelo crescimento das *Receitas de Capital* (+17,3 milhões de euros).

O aumento das *Transferências de Capital* do Governo Regional em 42,4 milhões de euros (afetas ao Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, com +46,6 milhões de euros face a 2021) foi determinante para a evolução positiva das *Receitas de Capital*.

A execução das receitas da Administração Regional Indireta ficou aquém do valor orçamentado (1 244,2 milhões de euros) em cerca de -271,4 milhões de euros, sobretudo devido ao comportamento das transferências correntes e de capital, provenientes do Resto do Mundo (maioritariamente da União Europeia) e da Administração Pública Regional, que ficaram abaixo da previsão em, respetivamente, 141,3 e 113,4 milhões de euros.

A dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional¹²⁶ diminuiu¹²⁷, em 2022, de 87,2 % para 83,7% do total das receitas, sendo mais relevante (i) no “Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM” (menos 48,9 pontos percentuais), (ii) na “IHM- Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM” (menos 27,4 pontos percentuais), (iii) na “APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.” (menos 12,4 pontos percentuais), (iv) no “CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira” (menos 10,3 pontos percentuais), e (v) no “Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP-RAM” (menos 4,5 pontos percentuais).

Em contrapartida, o nível de dependência aumentou significativamente, face a 2021, no “Fundo de Estabilização Tributário da RAM”¹²⁸ (que foi extinto no final de 2022) e no “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM”, em respetivamente, mais 79,2 e mais 43 pontos percentuais.

¹²⁵ Dos quais – 112,7 milhões de euros para o “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”.

¹²⁶ Considerando as transferências do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” para o “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM” provenientes do Orçamento da RAM.

¹²⁷ A redução daquele rácio ocorreu em 13 entidades.

¹²⁸ Este Fundo foi extinto pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28/2022/M, de 30 de dezembro. Segundo o preâmbulo do invocado diploma, essa ação traduz “(...) uma medida de racionalização das estruturas orgânicas da administração regional, com a eliminação dos custos advenientes ao seu modo de funcionamento e a integração dos respetivos fundos financeiros na Conta da Região Autónoma da Madeira”. O pagamento do suplemento de produtividade dos técnicos da Autoridade Tributária, sempre que devido, passou a ser assegurado diretamente pela secretaria regional da tutela.

Em 2022, a expressão das transferências assumiu particular relevância no “Fundo de Estabilização Tributária da RAM”, na “Assembleia Legislativa da Madeira”, no “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”, no “Serviço de Saúde da RAM, EPERAM”, no “Conservatório – Escola Profissional das Artes da Madeira”, no “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM”, e no “Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP-RAM”, consubstanciando, respetivamente, 100%, 99,6%, 97,6%, 96,2%, 88,4%, 82,1% e 81% das suas receitas orçamentais (excluindo o *saldo da gerência anterior* e as *Reposições Não Abatidas nos Pagamentos*).

Não obstante as melhorias observadas em alguns serviços, a elevada dependência do Orçamento da RAM continua presente em vários Serviços e Fundos Autónomos, mantendo-se ativas entidades que, sucessivamente, vêm apresentando um grau de dependência muito elevado, reiterando-se a recomendação ao Governo Regional para avaliar o custo/benefício e a viabilidade dessas entidades face aos critérios legais previstos na Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro)¹²⁹.

Neste âmbito, veio o Secretário Regional das Finanças reiterar a informação veiculada nos anos anteriores, que “(...) apesar de não ter sempre atingido o patamar dos dois terços das receitas próprias face às despesas totais em alguns Serviços e Fundos Autónomos, a autonomia administrativa e financeira tem sido necessária como garante de níveis de gestão e de qualidade, essencialmente no que concerne à área da saúde e na parte a que respeita à gestão de fundos comunitários, conforme n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 8/90.”, realçando “(...) que continua a ser realizado um acompanhamento rigoroso do desempenho destas entidades no sentido de garantir o cumprimento das regras orçamentais tendo sido tomadas, ao longo destes últimos anos, medidas concretas no sentido do pleno acatamento da vossa recomendação.”.

Sem prejuízo dos argumentos apresentados, reitera-se que o critério material previsto no artigo 6.º, n.º 1 da Lei de Bases da Contabilidade Pública não se encontra cumprido.

2.3. Fluxos financeiros com a União Europeia

2.3.1. Fluxos financeiros da União Europeia refletidos na Conta da RAM

Os recebimentos da União Europeia, registados no Orçamento e na Conta de 2022, foram os seguintes:

¹²⁹ A Lei de Bases da Contabilidade Pública só admite a atribuição do regime excecional de autonomia administrativa e financeira quando esse regime for uma condição necessária para a adequada gestão da entidade e desde que, cumulativamente, se verifique que as receitas próprias correspondem a um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas cofinanciadas pelo orçamento da União Europeia. Estabelece ainda que a atribuição do regime de autonomia com fundamento na verificação destes requisitos far-se-á mediante lei ou decreto-lei (cfr. o n.º 2 do artigo 6.º).

Quadro II.7 Fluxos Financeiros da UE refletidos na Conta da RAM

(milhares de euros)

Designação	Receita		Desvio	Tx. Exec. %	Variação 2021/22
	Prevista	Cobrada			
Governo Regional					
06.09- Transferências Correntes-Resto do Mundo					
<i>União Europeia – Instituições</i>	<i>649,9</i>	<i>652,0</i>	<i>2,1</i>	<i>100,3</i>	<i>-834,3</i>
FSE - Madeira 14-20	247,8	120,2	-127,6	48,5	-763,8
FEAMP - MAR2020	0,0	0,0	0,0		0,0
ERASMUS+	402,1	534,0	132,0	132,8	-40,7
Outros	0,0	-2,3	-2,3		-29,8
10.09– Transferências de Capital-Resto do Mundo					
<i>União Europeia - Instituições</i>	<i>92 515,6</i>	<i>23 562,6</i>	<i>-68 953,6</i>	<i>25,5</i>	<i>-16 501,0</i>
FEDER- Madeira 14-20	4 892,5	1 458,8	-3 433,7	29,8	-5 159,8
FEDER-PO Transfronteiriço Espanha-Portugal	220,0	23,7	-196,3	10,8	23,7
FEDER- PO Transnacional Espaço Atlântico	24,1	16,0	-8,1	66,4	-10,2
FEDER-PCT MAC 2014-2020	779,1	321,3	-457,7	41,2	212,9
Fundo de Coesão - SEUR	21 261,9	9 168,5	-12 093,4	43,1	-19 220,5
FEADER-PRODERAM 2020	13 312,2	2 171,0	-11 141,2	16,3	-1 394,8
FEAGA	16,0	14,0	-2,0	87,5	-94,1
FEP/FEAMP-MAR2020 e outros do setor Mar e Pescas	1 402,7	1 322,7	-80,0	94,3	396,2
Outros	1 299,8	14,8	-1 285,0	1,1	-305,5
Plano de Recuperação e Resiliência	46 492,8	7 218,9	-39 273,9	15,5	7 218,9
REACT-EU ¹³⁰	2 813,9	1 832,3	-981,6	65,1	1 832,3
<i>Total GR</i>	<i>93 164,9</i>	<i>24 214,6</i>	<i>-68 950,9</i>	<i>26,6</i>	<i>-17 335,3</i>
17 - Operações Extraorçamentais					
17.04 – Recursos Próprios de Terceiros (PRR)					
Instrumento de Recuperação e Resiliência		16 571,1			16 571,1
Serviços e Fundos Autónomos (inclui EPR)					
06.09-Transferências Correntes-Resto Mundo-UE	57 162,0	36 225,9	-20 936,1	63,4	20 190,4
10.09-Transferências Capital-Resto Mundo-UE	141 285,7	20 973,5	-120 312,2	14,8	-18 419,8
Total SFA+EPR	198 447,7	57 199,4	-141 248,3	28,8	1 770,6
Total APR	291 612,6	81 413,4	-210 199,2	27,9	-15 564,7

Fonte: Orçamento da RAM de 2022 e Conta da Região de 2021 e 2022.

Apesar do alerta deixado no Parecer de 2021, a informação patenteada pela Conta sobre as receitas provenientes da União Europeia apresenta inconsistências¹³¹ entre os vários elementos que a integram, designadamente no “*mapa de origem e aplicações de fundos*” exigido pela alínea f) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM.

A cobrança das receitas do Governo Regional provenientes da União Europeia ascendeu a cerca de 24,2 milhões de euros, quando a previsão era de 93,2 milhões de euros.

¹³⁰ Receitas no âmbito do Plano de Recuperação para a Europa (REACT-EU), que se enquadram na vertente FEDER do Programa Madeira 14-20, Eixo XIII - Promoção da Recuperação Económica e Social no contexto da pandemia-COVID19.

¹³¹ O valor das receitas dos Serviços Integrados constantes do Mapa de Origens e Aplicação de Fundos Comunitários (MOAFC) - Mapa VIII anexo ao Relatório da Conta-Anexo LXI} - diverge dos valores recebidos pelo Governo Regional inscritos na Conta da RAM (Mapa I, Vol. II, Tomo I e no Relatório) e reproduzidos no presente Quadro II.7, designadamente nos registos relativos ao Programa ERASMUS (com 2 141,7 mil euros em vez de 534 mil euros) o que resulta numa receita total daqueles serviços de 25 821,7 mil euros em vez de 24 214 mil euros.

Com uma redução de 17,3 milhões de euros relativamente ao ano precedente¹³², tais transferências (contabilizadas sobretudo na rubrica *Transferências de Capital*) representaram, em 2022, 26% do valor orçamentado (menos 69 milhões de euros¹³³ que o previsto), evidenciando a pior execução daquela receita desde 2011¹³⁴, o que revela que a RAM mantém inalterada a prática de sobreavaliação desta fonte de financiamento que tem vindo a ser censurada pelo Tribunal nos Pareceres anteriores.

Para este desvio foi determinante, a baixa execução das “Transferências de Capital” (25,5%) da União Europeia para o Governo Regional, o que se deveu ao excessivo otimismo da previsão da totalidade das fontes de receita desta natureza, com destaque para as: (i) do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que representa 50% daquele desvio, ou 39,3 milhões de euros; (ii) do Fundo de Coesão no “Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos” (POSEUR) com 12,1 milhões de euros; e (iii) do “Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)” no âmbito do “Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira 2020 (PRODERAM)” com 11,1 milhões de euros.

No que respeita ao Plano de Recuperação e Resiliência, note-se que dos 23,8 milhões de euros recebidos pelo Governo Regional, 16,6 milhões de euros não se traduziram em despesa (isto é, entregas aos destinatários para aplicação nos fins previstos) pelo que foram registados como operações extra-orçamentais, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º do DLR n.º 2/2022/M, de 12 de janeiro¹³⁵.

A execução do Fundo de Coesão no “Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos” e do “Plano de Recuperação e Resiliência” atingiu, no seu conjunto, o valor de 16,4 milhões de euros, o que representa 68% das receitas comunitárias arrecadadas pelo Governo Regional em 2022.

As receitas comunitárias da Administração Regional Indireta alcançaram os 57,2 milhões de euros (dos quais, 90,3% afetos aos “Serviços e Fundos Autónomos” propriamente ditos e 9,7% a “Entidades Públicas Reclassificadas”)¹³⁶, traduzindo um aumento de 1,7 milhões de euros¹³⁷, face a 2021, e um desvio, para menos, de 141,2 milhões de euros face ao orçamento final.

Considerando a Administração Pública Regional no seu conjunto, por comparação com 2021, o total dos fluxos financeiros da União Europeia diminuiu em cerca de 15,6 milhões de euros (para 81,4

¹³² Sobretudo devido à diminuição das transferências do Fundo de Coesão no POSEUR, do FEDER no Programa Madeira 14-20 e do FEADER no PRODERAM 2020.

¹³³ Em 2021, o desvio entre o montante orçado e o cobrado, foi de 87,2 milhões de euros, e a taxa de execução de 38,9%.

¹³⁴ Com exceção do ano de 2018, em que aquela taxa foi de 21,4%, mas o desvio foi de 63,9 milhões de euros (inferior ao atual).

¹³⁵ De acordo com as regras nacionais definidas para o Programa:

“1- Os montantes de receita orçamental do ano, financiados exclusivamente pelo PRR, que não tenham se tenham traduzido em despesa até final do mesmo ano, devem ser objeto de operação de conversão para operações extra-orçamentais, nos primeiros 10 dias úteis de janeiro do ano seguinte, relevando para efeitos da execução orçamental do ano anterior.

2- Os montantes a que se refere o número anterior são objeto de conversão em operações orçamentais e de registo nos mesmos projetos PRR no ano ou anos seguintes, à medida que tenha aplicação em despesa.”.

¹³⁶ Respetivamente, 51,6 e 5,6 milhões de euros.

¹³⁷ Determinado pelo aumento do Fundo Social Europeu no programa Madeira 14-20, do Plano de Recuperação e Resiliência e de outros, em respetivamente 3,3, 2,6 e 1,5 milhões de euros.

milhões de euros¹³⁸) devido à redução das transferências comunitárias provenientes: (i) do “Fundo de Coesão” - POSEUR (Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), em 19,2 milhões de euros; (ii) do “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” (FEDER) -Programa Madeira 14-20, em 5,2 milhões de euros; e (iii) do “Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural” - PRODERAM 2020, em 1,4 milhões de euros.

As receitas comunitárias cobradas pela Administração Pública Regional foram de cerca de 81,4 milhões de euros, o que, tendo em conta a previsão orçamental de 291,6 milhões de euros (27,9%), representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento de cerca de 210,2 milhões de euros.

Sobre a sobreavaliação destas receitas comunitárias, o Secretário Regional das Finanças referiu em contraditório que “(...) os projetos cofinanciados por fundos europeus são da responsabilidade de cada entidade pública a quem compete previsão da execução da despesa por projeto cofinanciado a integrar em cada orçamento na componente de despesa.”.

Não obstante a responsabilidade de cada entidade pública na elaboração do seu orçamento, tanto a área orçamental como a dos fundos comunitários na Região são tuteladas pela Secretaria Regional das Finanças, cabendo por isso, ao respetivo titular, adotar as medidas necessárias junto das entidades, por forma a limitar desfasamentos sistemáticos entre a orçamentação e a execução da receita comunitária.

A maior parte das receitas contabilizadas pelos “Serviços e Fundos Autónomos” enquadrou-se nos programas do *Portugal 2020*, em particular nas vertentes “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” (31,3%) e “Fundo Social Europeu” (11,8%), do *Programa Madeira 14-20*¹³⁹, e no REACT-EU¹⁴⁰ (30,3%) alcançando cerca de 47,1 milhões de euros¹⁴¹, dos quais cerca de 17 milhões de euros, foram contabilizados pelo “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM”, 13,4 milhões pelo “Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM”, e 8,7 milhões pelo “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”, como receitas correntes e de capital dos respetivos orçamentos privativos¹⁴².

Quanto às receitas do Plano de Recuperação e Resiliência transferidas em 2022 pelo “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM”¹⁴³ para outros serviços da Administração Regional Indireta (31,1 milhões de euros¹⁴⁴), apenas 2,6 milhões de euros, foram registados em receitas orçamentais

¹³⁸ O valor apresentado na Conta da RAM, no Mapa de Origem e Aplicação de Fundos Comunitários, é de 83 milhões de euros (dos quais 25,8 milhões de euros arrecadados pelo Governo Regional, e cuja discrepância já foi atrás referida em nota de rodapé ao Quadro II.7, e 57,2 milhões de euros pelos serviços que integram a Administração Regional Indireta).

¹³⁹ Seguiram-se com muito menor expressão, as receitas de outros Programas (4,8%), do Instrumento de Recuperação e Resiliência (4,5%), do Programa Inclusão Social e Emprego (3%), com registos de respetivamente, de 2,7, 2,6 e 1,7 milhões de euros.

¹⁴⁰ Trata-se de um programa de iniciativa europeia denominado “*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*” (Plano de Recuperação para a Europa, no contexto da pandemia da COVID-19).

¹⁴¹ 17,9, 11,8 e 17,4, respetivamente distribuídos.

¹⁴² A totalidade proveniente do “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” (39,1 milhões de euros).

¹⁴³ Em 2022 o “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM” transferiu 73,5 milhões de euros destinados às várias entidades da Administração Pública Regional e a outras entidades do setor empresarial da RAM fora do perímetro, dos quais 72,9 milhões de euros constavam em operações extraorçamentais daquele instituto como saldos da gerência de 2021 (17.05.02).

¹⁴⁴ Dos quais, respetivamente, 7,5, 17,7 e 5,9 milhões de euros, foram recebidos pelo “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”, pela “IHM-Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM” e pelo “Serviço Regional de Saúde da RAM, EPERAM”.

daqueles organismos, tendo 28,5 milhões de euros sido contabilizados em operações extraorçamentais, ou seja, não traduzidos em despesa orçamental.

O “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM”, enquanto organismo intermédio¹⁴⁵ responsável pela gestão das candidaturas aos sistemas de incentivos às empresas e pelo pagamento de instrumentos financeiros cofinanciados pela União Europeia, recebeu do “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” em 2022, o montante de 30,2 milhões de euros do “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional”, ao abrigo do Programa Madeira 14-20, dos quais 2 milhões de euros no âmbito do REACT–EU, tendo contabilizado 17,4 milhões em operações extraorçamentais¹⁴⁶ e os restantes 12,8 milhões de euros no seu orçamento privativo como receitas correntes e de capital provenientes da União Europeia.

O Governo Regional, através da Circular n.º 5/ORÇ/2021, de 5 de agosto e 1/ORÇ/2022, de 1 de setembro¹⁴⁷, estabeleceu procedimentos sobre a forma como os serviços e organismos da Administração Pública Regional refletem nas suas contas os fluxos financeiros provenientes da União Europeia e a respetiva contrapartida regional/nacional¹⁴⁸.

Nesses termos, o “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM”, enquanto intermediário das verbas do “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional”, deverá registar a respetiva receita (i) em operações extraorçamentais, quando apenas efetua o pagamento do fundo europeu recebido; ou (ii) como receita própria, quando efetua também o pagamento da contrapartida pública regional a entidades externas à Administração Pública¹⁴⁹.

No entanto, o “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM” registou nas suas receitas, cerca de 627,5 mil euros, como transferências de capital da União Europeia, correspondente à ação inscrita no PIDDAR “Financiamento Alternativo - Instrumentos de Engenharia Financeira”¹⁵⁰, quando as deveria ter contabilizado em operações extraorçamentais.

¹⁴⁵ Através de contrato de delegação de competências do “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” (autoridade de gestão do Programa Operacional Madeira 14-20), entre as quais a de efetuar o pagamento aos beneficiários.

¹⁴⁶ Valor registado em operações extraorçamentais/Recursos Próprios de Terceiros (17.05.01), apenas com a indicação de proveniência do “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” - Madeira 14-20. A falta de identificação dos fundos transferidos (sistema de incentivos ou outro instrumento, ou ainda se é fundo comunitário ou componente nacional) impossibilita a verificação da contabilização dos valores recebidos.

¹⁴⁷ Que definiram, respetivamente, as instruções a aplicar na preparação do Orçamento da RAM de 2022 e na sua execução.

¹⁴⁸ Cfr. o ponto 74 da referida Circular segundo o qual: “2) Quando a entidade da APR é intermediária de fluxos financeiros provenientes da UE e efetua o pagamento apenas destes fundos para uma entidade fora das Administrações Públicas, o registo quer da receita quer da despesa, deve ser efetuado como extraorçamental. Todavia, quando a entidade é intermediária de fluxos financeiros provenientes da UE, encontrando-se a executar políticas públicas regionais cofinanciadas por Fundos Europeus e efetua o pagamento destes Fundos e também da respetiva contrapartida Pública, para uma entidade fora das Administrações Públicas, regista a receita de Fundos Europeus como efetiva e no ato do pagamento regista a despesa de Fundos Europeus também como efetiva”.

¹⁴⁹ O que ocorre no caso dos sistemas de incentivos às sociedades privadas.

¹⁵⁰ Tal como referido em pareceres anteriores, relativamente a estes Instrumentos Financeiros de Capital/Dívida e Garantia, financiados pelo FEDER, o “Instituto do Desenvolvimento Regional, IP-RAM” enquanto Autoridade de Gestão do Madeira 14-20, aprovou as operações de financiamento destes instrumentos ao IFD-Instituição Financeira de Desenvolvimento, atual Banco Português de Fomento e à Estrutura de Gestão do IFRRU - Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbana, transferindo o pagamento das Verbas para estas entidades, através do “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM” (apenas FEDER).

No ano em análise o “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM” contabilizou como transferências, correntes e de capital da União Europeia, os valores de 635 mil euros relativo a Instrumentos Financeiros/Reembolsos InvestRAM e 358,3 mil euros, relativo ao INICIE+, ambos transferidos pelo “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM”, com financiamento do “Orçamento da RAM”¹⁵¹. Estas receitas, têm origem em sistemas de incentivos e linhas de crédito criadas com verbas provenientes da reutilização de reembolsos no âmbito de projetos/apoios reembolsáveis de quadros comunitários anteriores, tendo sido transferidas pelo “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” como verbas do “Orçamento da RAM”, pelo que não constituem, em 2022, uma receita comunitária.

Por outro lado, a insuficiência de detalhe na Conta da RAM sobre as operações extraorçamentais do “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM” relativamente à origem e natureza das transferências registadas em “Recursos Próprios de Terceiros” [sem identificar a origem das verbas (Fundo Europeu ou Orçamento Regional, e qual o sistema de incentivos)], impossibilita a confirmação dos montantes ali inscritos¹⁵² e consequentemente quantificar em que medida foi tido em consideração o procedimento descrito na Circular. Tal factualidade leva a que se considere que a recomendação formulada a este propósito pelo Tribunal em anos anteriores, não foi acatada.

Quanto à insuficiência de detalhe na Conta da RAM sobre as operações extraorçamentais do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, o Secretário Regional das Finanças veio alegar que “(...) *esse detalhe já integra a Conta da RAM (...) no Volume II-TOMO II.1 – Mapas desenvolvidos dos SFA - Receita (IDR – Pág. 145; IDE – Pág. 143; IQ – Pág. 139)*”.

No entanto, como já referido, os registos do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, à data conferidos na página mencionada no contraditório, carecem do necessário detalhe, pois além de nem todos indicarem a entidade que ordenou a transferência (Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM ou empresa beneficiária), não existe indicação da natureza das verbas recebidas (pagamento, devolução ou reembolso), nem referência à origem das verbas (Fundo Europeu ou Orçamento Nacional/Regional) e ao sistema de incentivos ou outro instrumento financeiro.

Em 2022, a ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação registou nas suas contas, como receita corrente da União Europeia (06.09.01)¹⁵³, o montante de 325,4 mil euros, proveniente da Fundação para a Ciência e Tecnologia, quando esta instituição¹⁵⁴ informou que não efetuou qualquer transferência para a RAM neste âmbito.

Assim, as receitas orçamentais dos Serviços e Fundos Autónomos provenientes da União Europeia registadas na Conta da RAM, em 2022, apresentam-se empoladas em cerca de 1,9 milhões de euros,

¹⁵¹ Criado pela Portaria n.º 331/2019, de 23 de maio, da Vice-Presidência do Governo Regional, alterada pela Portaria n.º 19/2021, de 28 de janeiro, o INICIE+ é um Sistema de Apoio às Iniciativas Empresariais das micro e pequenas empresas da RAM financiado pela reutilização de ajuda reembolsável concedida no âmbito do Programa INTERVIR + (integrado num quadro comunitário anterior) podendo ser assegurado pelo orçamento regional caso seja ultrapassada a correspondente dotação financeira. Nos termos da Resolução n.º 151/2020, de 30 de março, compete ao “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” a reutilização de reembolsos gerados através de subvenções reembolsáveis e de instrumentos financeiros resultantes de quadros comunitários anteriores, no apoio a candidaturas apresentadas aos sistemas de incentivo às empresas e na criação de linhas de crédito.

¹⁵² Designadamente, a transferência do “Instituto do Desenvolvimento Regional, IP-RAM” ao abrigo do Madeira 14-20, de 17,4 milhões de euros.

¹⁵³ Cfr. o ofício da DROT n.º SRF/11570/2023, de 31/7/2023.

¹⁵⁴ Através do ofício de 20/7/2023, remetido por email, registado na SRMTC com n.º 2009/2023, da mesma data.

dado que, no primeiro caso (IDE), não correspondem a Receitas da União Europeia e, no segundo (ARDITI), não foi confirmada a sua transferência para a RAM no ano em causa.

2.3.2. Fluxos financeiros da UE para a RAM

2.3.2.1. Transferências de fundos da UE em 2022

Comparando os registos de fluxos financeiros provenientes da União Europeia contabilizados na Conta da RAM com as informações prestadas à SRMTC pelas entidades certificadoras/pagadoras de fundos comunitários (Quadro II.8), verifica-se que os dados refletidos na Conta (81,4 milhões de euros) ficam aquém do valor total das verbas comunitárias transferidas pelas entidades nacionais responsáveis (109,3 milhões de euros).

O grau de contabilização evidenciado (74,5%) decorre essencialmente do facto de apenas uma parte dos fundos transferidos para a Região, através do “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” (e registados na respetiva conta, como “Operações Extraorçamentais”, em “Recursos Próprios de Terceiros”), terem sido pagos por aquele Instituto a entidades da Administração Pública Regional, que os registaram como receitas orçamentais. O restante encontra-se afeto a entidades de outra natureza, ou a aguardar pagamento aos destinatários finais (em “Recursos Próprios de Terceiros” do “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM”, e de outros Serviços da Administração Regional¹⁵⁵).

Dos Fundos transferidos para a Administração Pública Regional, em 2022, 92,7% foram recebidos pelo “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” (101,4 milhões de euros) e registados na sua maioria em operações extraorçamentais/Recursos Próprios de Terceiros (100,9 milhões de euros).

Quadro II.8 Proveniência dos fluxos financeiros da UE

(milhares de euros)

Entidade certificadora	Programa, fundo ou sistema de incentivos comunitários	Valor 2022	% no total	Varição 2021/2022	Varição%
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	PO Madeira 14-20 (FEDER)	38 700,0	35,4	-14 721,0	-27,6
	Portugal 2020 (2014-2020)				
	PO Madeira 14-20 (FSE)	19 800,0	18,1	6 800,0	52,3
	POSEUR (F. Coesão)	20 682,9	18,9	-19 352,4	-48,3
	POSEUR AT (F. Coesão)	452,4	0,4	-400,4	-47,0
	MAC 2014-2020 (FEDER)	1 045,9	1,0	435,9	71,5
	PO Transnacional Espaço Atlântico (FEDER) ¹⁵⁶	40,9	0,0	-51,5	-55,8
	Sub-total	80 722,0	73,8	-27 289,3	-25,3
	Plano de Recuperação e Resiliência (Next Generation EU)	21 750,0	19,9	-51 180,0	-70,2
Comissão Diretiva PO Pessoas 2030	Portugal 2020				
	POISE (FSE)	1 728,2	1,6	425,5	32,7
	PRODERAM 2020 (FEADER)	2 539,0	2,3	-1 222,1	-32,5
	FEAGA	160,8	0,1	139,8	665,9

¹⁵⁵ Como é o caso das verbas do Plano de Recuperação e Resiliência transferidas pelo “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” para o Governo Regional, 23,8 milhões de euros, dos quais 16,6 milhões de euros, não traduzidos em despesa, foram registados como operações extraorçamentais, bem como para alguns Serviços Autónomos (casos, por exemplo, da “IHM-Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM”, do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” e do “Serviço Regional de Saúde da RAM, EPERAM”, respetivamente com 16,7, 7,3 e 4,5 milhões de euros).

¹⁵⁶ Também designado por Atlantic Area INTERREG.

Entidade certificadora	Programa, fundo ou sistema de incentivos comunitários	Valor 2022	% no total	Varição 2021/2022	Varição%
IFAP (Agricultura e Desenvolvimento Rural)	Sub-total	2 699,8	2,5	-1 082,3	-28,6
IFAP (Pescas)	MAR 2020 (FEAMP)	1 320,9	1,2	316,0	31,4
Agência Nacional Erasmus+	Programas Erasmus +	404,0	0,4	87,2	27,5
ARDITI, IFCN	Outros do orçamento da UE	702,8	0,6	-456,3	-39,4
Total		109 327,7	100,0	-79 179,2	-42,0

Fonte: Entidades de certificação/pagamento das transferências da União Europeia¹⁵⁷.

Destacaram-se, pela sua representatividade no total das transferências provenientes da União Europeia, as verbas do *Programa Madeira 2014-2020*¹⁵⁸ (53,5%), do Plano de Recuperação e Resiliência (19,9%) e do “Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos” (18,9%).

As verbas comunitárias transferidas para a RAM diminuíram 79,2 milhões de euros (-42%) comparativamente a 2021, essencialmente devido ao Plano de Recuperação e Resiliência (-51,2 milhões de euros)¹⁵⁹ e ao decréscimo da generalidade dos fluxos dos programas do Portugal 2020, essencialmente do “Fundo de Coesão” no POSEUR (-19,4 milhões de euros), do “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” no Madeira 14-20 (-14,7 milhões de euros).

Em 2022, o valor das transferências comunitárias destinadas a projetos executados por entidades da RAM, independentemente da sua natureza (públicas ou privadas), foi de 171,9 milhões de euros¹⁶⁰, dos quais apenas 63,6% passaram por entidades da Administração Pública Regional.

2.3.2.2. Programação/Execução dos fundos comunitários em 2022

Até 31/12/2022, a taxa média de execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) na RAM, através dos Programas inseridos no Quadro Estratégico Comum (QEC) - Portugal

¹⁵⁷ O quadro não inclui as transferências da União Europeia efetuadas diretamente para outras entidades ou beneficiários externos à Administração Pública Regional, num total de 62,6 milhões de euros, dos quais 28,5 e 27,1 milhões de euros provenientes do “Fundo Europeu Agrícola de Garantia” e do “Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural”/PRODERAM; 2,2 milhões de euros do “Fundo Europeu Marítimo e das Pescas”/MAR2020; 1,3 milhões de euros do programa “MAC - Madeira, Açores, Canárias 14-20”; 1,2 milhões de euros do ERASMUS+; 1,1 milhões de euros do REACT-EU no âmbito do FEADER; 633,3 mil euros do “Plano de Recuperação e Resiliência” transferido pelo IAPMEI e 561,7 mil euros provenientes de outros, nomeadamente, o INTERREG Atlantic AREA, o Fundo Europeu de Apoio a Carenciados (FEAC 14-20) no âmbito do Programa Operacional de apoio às Pessoas mais Carenciadas, e o Fundo de Solidariedade da União Europeia.

¹⁵⁸ Sendo 35,4% financiados pelo “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” e 18,1% pelo “Fundo Social Europeu”.

¹⁵⁹ Em 2021, o valor recebido pelo “Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM” a título de adiantamento e registado em operações extraorçamentais tinha sido de 72,9 milhões de euros.

¹⁶⁰ Em 2021, este valor foi de 236 milhões de euros.

2022¹⁶¹, foi de 81,7%, conforme resulta do quadro seguinte, o qual contempla já o reforço do REACT –EU^{162 163}.

Quadro II.9 Execução dos Fundos Comunitários

(milhões de euros)

Designação		Programação	Execução 2022	Variação execução 2021/2022	Execução acumulada até 31/12/2022	
Programa	Fundo	Fundo UE	Fundo UE		Fundo UE	Tx. Exec. Fundo %
1	2	3	4	5	6	7=(6/3)
Madeira 14-20	FEDER	329,9	55,9	30,5	276,9	83,9
Madeira 14-20	FSE	156,9	11,9	2,8	117,5	74,9
POSEUR	F. Coesão	265,0	29,9	-10,7	255,1	96,3
MAC 14-20	FEDER	11,6	1,7	-0,5	8,0	69,0
PRODERAM 2020	FEADER	248,1	31,4	10,2	163,3	65,8
MAR.2020	FEAMP	26,7	3,5	-1,1	23,2	86,9
POISE	FSE	15,5	1,7	-1,5	14,1	91,0

Fonte: Relatório da Conta da RAM de 2021 e 2022¹⁶⁴.

A generalidade dos programas apresenta uma taxa de execução acumulada face ao valor programado para o período 2014-2020 superior a 70%, com exceção do programa MAC 14-20 e do “PRODERAM - Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira” que apresentam um nível de execução mais baixo.

A execução das medidas REACT-EU em 2022, foi de 21,5 milhões no Programa Madeira 14-20 (exclusivamente do FEDER).

No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, a Região beneficiará de uma dotação direta de 561 milhões de euros em termos de subvenções e o acesso a 136,2 milhões de euros ao nível dos programas nacionais. Os pagamentos efetuados pelo Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM até ao final de 2022 (73,6 milhões de euros) às várias entidades da Administração Pública Regional e outras entidades fora do perímetro, representam 13% da dotação global. Deste valor, 9,8 milhões de euros correspondem a receita e despesa orçamentais¹⁶⁵ contabilizadas pelos serviços da Administração Regional Direta (7,2 milhões de euros) e Indireta (2,6 milhões de euros).

¹⁶¹ Programa Operacional Regional da Madeira–*Madeira 14-20*, cofinanciado pelo “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” e pelo “Fundo Social Europeu”, Fundo de Coesão através do Programa Operacional SEUR - Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos (nacional); Programa de Desenvolvimento Rural da RAM – PRODERAM 2020, e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e da Pesca - FEAMP, através do Programa MAR 2020, de âmbito nacional. A Região usufruiu ainda de apoios do “Fundo Social Europeu” no Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE), de âmbito nacional.

¹⁶² Tendo em vista a mitigação dos efeitos da COVID-19 e a promoção da recuperação da crise ocorrida, foi adotada pela Comissão Europeia, em dezembro de 2020, a iniciativa REACT-EU - *Recovery Assistance for the Cohesion and Territories of Europe*, mediante um processo de reprogramação dos atuais programas operacionais.

¹⁶³ No Programa Madeira 14-20 “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” e “Fundo Social Europeu” (+85,6 milhões de euros) e no PRODERAM-FEADER (+68,8 milhões de euros).

¹⁶⁴ A dotação inicial do Programa Madeira 14-20, aprovado em 18 de dezembro de 2014 pela Decisão C(2014)10193 era de 465,2 milhões de euros (313,3 para o FEDER e 151,9 para o FSE). A reprogramação do Programa através da Decisão C(2021)4153 de 4/6/2021 e Decisão C(2022)6716 de 15/9/2022, atribuiu em 2022, ao REACT-EU FEDER e FSE, respetivamente 64 e 21,5 milhões de euros (reforço de 85,6 milhões de euros).

¹⁶⁵ No entanto, a execução do Plano de Recuperação e Resiliência, validada pelo IDR (entidade gestora do Plano), ascendia no final de 2022 a 626 764 euros.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional das Finanças clarificou que *“As Metas fixadas para a RAM nos Investimentos contratualizados estão a ser cumpridas (...) não existindo até à data cons-trangimentos de maior à Execução do PRR-Madeira.”*. *“Acresce que o acompanhamento da execução do PRR é diferente dos restantes fundos europeus, pois não se mede pelo nível de execução financeira, mas pelo nível de cumprimento das Metas.”*, tendo ainda referido um conjunto de tarefas avulsas que realiza no âmbito da gestão e acompanhamento deste Plano.

Estando perante um plano de financiamento, em que o cumprimento de metas e a execução financeira estão intrinsecamente associadas, não pode esta última merecer menor destaque que a primeira, nem deve ser, por isso, desvalorizada a baixa execução financeira constatada. Não obstante a observação, nada foi acrescentado que explique tal comportamento.

2.4. Conclusões

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se, de seguida, as principais conclusões do presente capítulo:

1. 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.).
2. 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 fundamento na Lei do Orçamento do Estado de 2022 (cfr. o ponto 2.1.1.1.).
3. 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.).
4. 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 comparado com o ano anterior (cfr. os pontos 2.1.1.1. e 2.1.2.).
5. 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.).

6. 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 de 210,2 milhões de euros (cfr. o ponto 2.3.1.).
7. 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.).

2.5. Recomendações

2.5.1. Acatamento de recomendações de anos anteriores

1. No domínio da receita e ainda **que nos últimos anos, tenham sido “suspensas”** e extintos serviços com autonomia administrativa e financeira (como o caso do Fundo de Estabilização Tributário, extinto no final de 2022), várias entidades que integram a Administração Regional Indireta continuam com elevada dependência do Orçamento, considerando-se, por isso, que não foi suficientemente acolhida a recomendação para que a RAM diligenciasse no sentido de avaliar a 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.
2. Mantém-se a recomendação ao **Governo Regional para “(...) providenciar para que as contas das entidades regionais sujeitas à disciplina orçamental, em especial daquelas que intervêm na gestão e pagamento de Fundos da UE (IDR, IDE e IQ) detalhem no âmbito das operações extraorçamentais a informação sobre a origem e natureza dos Fundos Comunitários dada a sua importância para análise da execução da receita comunitária”, uma vez que os documentos de prestação de contas de 2022 do “Instituto de Desenvolvimento Empresarial” não dispõem desse detalhe.**

2.5.2. Novas recomendações

1. 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.
2. 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.

Capítulo III

Despesa

Cap. III - Despesa

Nos termos das alíneas b) e e), do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, analisa-se neste capítulo a execução das despesas da Administração Regional Direta e dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas¹⁶⁶, na perspetiva da sua estrutura e evolução, tendo em atenção, entre outras, as regras aplicáveis à execução do Orçamento da RAM para 2022¹⁶⁷.

Aprecia-se também o volume dos passivos da Administração Pública Regional, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, tendo por referência o estabelecido na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso)¹⁶⁸. A análise aborda, ainda, o prazo médio de pagamento dos Serviços da Administração Pública Regional¹⁶⁹ e o Quadro de Programação Orçamental Plurianual¹⁷⁰. À análise estão subjacentes os princípios orçamentais constantes da Lei de Enquadramento Orçamental, em particular os da unidade e universalidade, da especificação, da anualidade e da transparência.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, cujas alegações¹⁷¹ foram analisadas e tidas em consideração no presente capítulo.

Não obstante a gradual reposição da normalidade em alguns sectores, em 2022 mantiveram-se alguns dos condicionalismos introduzidos pela pandemia, a que se adicionaram os efeitos do conflito Rússia-Ucrânia¹⁷². Nesse contexto o Governo Regional, definiu cativações orçamentais idênticas às do ano anterior, tendo, no entanto, alargado o regime das exclusões¹⁷³, o que originou uma redução substancial do montante abrangido pelas cativações iniciais e finais.

Acresce referir, que se verificou a aplicação na Região do regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura¹⁷⁴.

¹⁶⁶ Entidades que, por terem sido reclassificadas no perímetro das administrações públicas em Contas Nacionais, passaram a integrar o Setor Público Administrativo, equiparadas a Serviços e Fundos Autónomos, nos termos do artigo 2.º, n.º 5, da Lei de Enquadramento Orçamental.

¹⁶⁷ O Orçamento da Região Autónoma da Madeira foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M, de 27 de julho. As normas de execução do Orçamento Regional para o ano de 2022 foram estabelecidas pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2022/M, de 29 de agosto.

¹⁶⁸ Define as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas. A redação atualmente vigente foi conferida pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março. Os procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso foram estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, cuja redação atualmente vigente foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

¹⁶⁹ Cfr. a Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 14 de fevereiro que aprovou o “Programa de redução de prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços”, denominado “Programa Pagar a Tempo e Horas”.

¹⁷⁰ Definido no artigo 20.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

¹⁷¹ Apresentadas através do ofício n.º SRF/16949/2023, de 22 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

¹⁷² Cujo início ocorreu em 24 de fevereiro de 2022.

¹⁷³ Cfr. o artigo 23.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro.

¹⁷⁴ O Decreto Legislativo Regional n.º 9/2020/M, de 28 de julho, aplicou à Região Autónoma da Madeira o regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos administrativos implementado pelo Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril, situação motivada pelo contexto da pandemia pela doença COVID-19. Abrangidos por este regime estão “(...) **todos os contratos de execução continuada qualificáveis como contratos administrativos celebrados pelo Governo Regional ou por entidades regionais, nomeadamente contratos de concessão de serviço público, de concessão de obra pública e de empreitada de obra pública.**” (artigo 5.º).

A par destas medidas, o Governo Regional aprovou o Plano de Recuperação e Resiliência, com o intuito de acelerar a resposta à crise provocada pela COVID-19.

Nesse âmbito, a Região beneficiará de uma dotação direta de 561 milhões de euros a título de subvenções e o acesso a 136,2 milhões de euros ao nível dos programas nacionais. Ao nível da vertente de empréstimos, a Região poderá aceder ao montante global contratualizado a nível nacional de 2,7 mil milhões de euros.

Os pagamentos ao abrigo deste Plano ascenderam, no final de 2022, ou seja, no seu segundo ano de vigência, a 9,7 milhões de euros (1,7% do total programado) que foi explicado pelo Governo Regional pela reduzida dimensão do mercado regional, agravada pelo elevado volume de obras em curso, quer de investimento público, quer em investimentos privados, assim como pela escalada dos preços.

3.1. Despesa da Administração Regional Direta

A execução global da despesa do Governo Regional em 2022 ascendeu a 2,2 mil milhões de euros, dos quais cerca de 2 mil milhões de euros respeitam a despesa orçamental e o remanescente a operações extraorçamentais.

Quadro III.1 Execução global da despesa

Designação	Orçamento final	Dotação final disponível	(milhares de euros)	
			Despesa paga	Tx.Exec. ¹⁷⁵
Despesas Correntes	1 332 688,7	1 329 998,9	1 227 057,4	92,3
Despesas de Capital	865 539,0	864 104,7	800 708,3	92,7
Total da Despesa Orçamental	2 198 227,7	2 194 103,6	2 027 765,6	92,4
Operações extraorçamentais	-	-	153 130,5	-
Total da Despesa	2 198 227,7	2 194 103,6	2 180 896,1	99,4

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

A taxa de execução da despesa orçamental foi de 92,4%, mais 8,1 pontos percentuais que no ano anterior. As *Despesas Correntes* registaram uma diminuição de 5,5%, face a 2021, enquanto as *Despesas de Capital* evidenciaram um crescimento de 64,9%, especialmente na componente dos Passivos Financeiros¹⁷⁶.

A execução orçamental foi condicionada pelas medidas de contenção previstas no artigo 23.º do diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022, com o objetivo de

Ultrapassada a situação pandémica, o Decreto-Lei n.º 66-A/2022, de 30 de setembro, revogou (entre outros) o Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril (alínea s) do n.º 1 do artigo 2.º), ressalvando, porém, que tal “(...) **não prejudica as alterações por estes introduzidas** [entre outros, pelo Decreto-Lei n.º 19-A/2020] **a diplomas que não sejam expressamente revogados pelo presente decreto-lei.**” (n.º 2 do artigo 2.º) e que “**A revogação operada pelo artigo 2.º não prejudica a produção de efeitos no futuro de factos ocorridos durante o período de vigência dos respetivos atos legislativos.**” (n.º 2 do artigo 5.º). Tal significa que os efeitos da aplicação do regime do Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril, terão de ser analisados caso a caso.

¹⁷⁵ Em relação à dotação disponível (corresponde à dotação do orçamento final deduzida das cativações).

¹⁷⁶ “(...) **devido ao valor do refinanciamento de vários empréstimos e ao efeito da inclusão, em 2022, do pagamento das prestações de capital do contrato de empréstimo associado ao Programa de Ajustamento da Região Autónoma da Madeira – PAEF-RAM, suspensos em 2020 e em 2021 (...)**”.

“(…) *adequar o ritmo da execução da despesa às reais necessidades e assegurar a manutenção de uma margem orçamental mínima, mas que permitisse suprir riscos e necessidades emergentes no decurso da execução orçamental.*”¹⁷⁷.

Tais medidas originaram a cativação de verbas na ordem dos 4,1 milhões de euros (0,2% do orçamento final), muito abaixo do congelamento inicial de 51,6 milhões de euros, fruto do saldo entre os congelamentos e descongelamentos efetuados ao longo do ano¹⁷⁸.

Apesar das taxas de cativação terem sido similares às dos anos anteriores, em 2022 o regime das exclusões foi alargado, para abranger as rubricas afetas aos projetos de investimento associados à execução de medidas do Plano de Recuperação e Resiliência, e da Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU).

Quadro III.2 Cativações orçamentais

(milhares de euros)

Departamento	Congelamentos	Descongelamentos	Cativos
Assembleia Legislativa da Madeira	1 183,8	-1 183,8	0,0
Presidência do Governo Regional	178,9	-172,6	6,3
Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia	8 920,2	-7 589,5	1 330,7
Secretaria Regional de Economia	16 576,5	-16 279,0	297,6
Secretaria Regional das Finanças	2 944,3	-2 536,1	408,2
Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil	1 888,0	-1 888,0	0,0
Secretaria Regional de Turismo e Cultura	3 956,7	-3 270,6	686,1
Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania	446,1	-373,0	73,2
Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas	1 252,8	-1 120,5	132,3
Secretaria Regional de Mar e Pescas	768,1	-736,8	31,3
Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural	6 007,9	-5 871,5	136,4
Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas	7 472,7	-6 450,6	1 022,1
Total	51 596,1	-47 472,0	4 124,1
Em % do orçamento final	2,3%	- 2,2%	0,2%

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

O total cativo no final de 2022 era inferior ao do ano de 2021 em 33 milhões de euros.

3.1.1. Execução da despesa face ao orçamento

A) Segundo a classificação económica

O quadro seguinte sintetiza a execução da despesa segundo os principais agregados de classificação económica, com as correspondentes taxas de execução face à dotação final disponível.

¹⁷⁷ Cfr. o ponto 7.2 do Relatório da Conta da RAM de 2022, página 80.

¹⁷⁸ Segundo o Relatório da Conta da RAM de 2022, “(…) *as descativações finais afetas aos investimentos do Plano estiveram essencialmente adstritas à área dos Assuntos económicos (55%) onde se destacam as medidas de apoio ao Funcionamento por intermédio do Sistema de Incentivos colocado à disposição das empresas no âmbito da medida de recuperação e resiliência, no valor de 11,0 milhões de euros e no âmbito do programa INICIE +, no valor de 1,8 milhões de euros. Seguiram-se as descativações em Habitação e Infraestruturas coletivas onde se destacam as dotações afetas [ao] Hospital Central da Madeira, cujo valor cativado no fim do ano ascendeu a 4,0 milhões de euros, tendo sido descativados ao longo da execução orçamental, cerca de 2,0 milhões de euros.*”.

Quadro III.3 Despesa orçamental por classificação económica

(milhares de euros)

Designação	Orçamento final	Dotação final disponível	Pagamentos		Tx. Exec. 179
			Valor	%	
Despesas com o pessoal	419 802,1	419 696,0	417 357,2	20,6	99,4
Aquisição de bens e serviços	184 431,8	182 837,7	152 537,9	7,5	83,4
Juros e outros encargos	100 989,9	100 986,7	100 946,7	5,0	100,0
Transferências correntes	596 048,4	595 102,2	526 838,0	26,0	88,5
Subsídios	30 192,6	30 152,6	28 331,2	1,4	94,0
Outras despesas correntes	1 223,7	1 219,8	1 046,3	0,1	85,8
Total da Despesa Corrente	1 332 688,7	1 329 995,0	1 227 057,4	60,5	92,3
Aquisição de bens de capital	162 386,1	161 335,2	113 916,7	5,6	70,6
Transferências de capital	122 388,0	122 014,6	106 633,7	5,3	87,4
Ativos financeiros	49 813,7	49 807,5	49 575,1	2,4	99,5
Passivos financeiros	530 582,8	530 582,8	530 582,8	26,2	100,0
Outras despesas de capital	368,5	368,5	0,0	0,0	0,0
Total da Despesa de Capital	865 539,0	864 108,6	800 708,3	39,5	92,7
Total da Despesa Orçamental	2 198 227,7	2 194 103,6	2 027 765,6	100,0	92,4
Despesa efetiva ¹⁸⁰	1 617 831,3	1 613 713,3	1 447 607,8	71,4	89,7

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

A despesa efetiva correspondeu a 1 447,6 milhões de euros, ou seja, a 71,4% da despesa orçamental. A despesa corrente representou 60,5% da despesa total enquanto a despesa de capital quedou-se pelos 39,5% daquele agregado.

Ao nível da despesa corrente, sobressaem dois agrupamentos:

- As transferências correntes, com 526,8 milhões de euros, cujo decréscimo (menos 130,3 milhões de euros) face ao ano anterior, resulta essencialmente da retoma económica que contrariou a execução das medidas definidas pelo Governo Regional para apoiar os sectores da economia regional afetados pelos efeitos adversos da pandemia;
- As despesas com o pessoal, no montante de 417,4 milhões de euros, tiveram um acréscimo de 20,8 milhões de euros, que reflete as progressões e os descongelamentos de carreiras na Administração Pública Regional Direta, bem como os aumentos das remunerações base e do subsídio de refeição;
- Os juros e outros encargos, com 100,9 milhões de euros, cujo aumento (mais 21,1 milhões de euros) face ao período homólogo, está relacionado com a retoma do pagamento ao Estado dos juros do empréstimo PAEF-RAM.

Já nas despesas de capital, o maior destaque vai para os passivos financeiros, com 26,2% do total dos pagamentos (530,6 milhões de euros), representando um aumento de mais 274,2 milhões de euros (107%) face ao ano anterior, devido à amortização de empréstimos a médio e longo prazo no mesmo valor.

¹⁷⁹ Em relação à dotação disponível (corresponde à dotação do orçamento final deduzida das cativações).

¹⁸⁰ Corresponde à despesa total líquida de ativos e passivos financeiros.

A execução da despesa ficou 7,6% abaixo da dotação disponível, ficando por executar 166,3 milhões de euros, na sua maioria associados aos agrupamentos transferências correntes (- 68,3 milhões de euros), aquisição de bens de capital (-47,4 milhões de euros), e aquisição de bens e serviços (-30,3 milhões de euros), do orçamento disponível.

O serviço da dívida cifrou-se nos 631,5 milhões de euros, sendo 530,6 milhões de euros respeitantes à componente passivos financeiros e 100,9 milhões de euros a juros e outros encargos.

B) Segundo a classificação orgânica¹⁸¹

Em matéria de execução, as Secretarias Regionais com maior peso foram a Secretaria Regional das Finanças, a Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia e a Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, perfazendo conjuntamente o montante de 1 499,0 milhões de euros, o que representa cerca de 73,9% do total dos pagamentos.

Quadro III.4 Despesa orçamental por classificação orgânica

Departamentos	Orçamento final	Dotação final disponível	Pagamentos		Desvio	Tx.
			Valor	%		Exec
						¹⁸²
Assembleia Legislativa da Madeira	13 735,0	13 735,0	13 600,0	0,7	135,0	99,0
Presidência do Governo Regional	3 048,7	3 042,4	2 695,5	0,1	346,9	88,6
Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia	427 784,1	426 453,3	417 920,1	20,6	8 533,2	98,0
Secretaria Regional de Economia	159 853,7	159 556,1	139 227,0	6,9	20 329,1	87,3
Secretaria Regional das Finanças	725 098,3	724 690,1	707 821,8	34,9	16 868,3	97,7
Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil	416 021,1	416 021,1	373 270,6	18,4	42 750,6	89,7
Secretaria Regional de Turismo e Cultura	44 953,2	44 267,2	37 181,6	1,8	7 085,6	84,0
Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania	47 313,3	47 240,1	28 863,8	1,4	18 376,3	61,1
Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas	22 927,5	22 795,2	20 967,1	1,0	1 828,1	92,0
Secretaria Regional de Mar e Pescas	8 716,9	8 685,7	7 664,5	0,4	1 021,1	88,2
Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural	43 370,0	43 233,7	36 421,5	1,8	6 812,2	84,2
Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas	285 405,8	284 383,7	242 132,0	11,9	42 251,7	85,1
Total	2 198 227,7	2 194 103,6	2 027 765,6	100,0	166 338,0	92,4

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Comparativamente ao período homólogo, verificou-se um aumento dos pagamentos na ordem dos 13,6%, que corresponde a um crescimento de aproximadamente 243,1 milhões de euros, para os 2,0 mil milhões de euros, relacionado, sobretudo, com (i) os pagamentos da Secretaria Regional das Finanças (+255,2 milhões de euros) destinados ao serviço da dívida e (ii) as despesas da Secretaria Regional de Economia (+80,6 milhões de euros), no âmbito de medidas direcionadas para a mitigação do efeito da pandemia na economia regional, ainda que se tenha verificado um decréscimo substancial na execução da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (-108,9 milhões de euros),

¹⁸¹ Conforme definido pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M, de 27 de agosto, diploma que foi revogado parcialmente pelos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 10/2021/M, de 3 de novembro e 16/2021/M, de 20 de dezembro.

¹⁸² Em relação à dotação disponível (corresponde à dotação do orçamento final deduzida das cativações).

em consequência da redução da despesa associada à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da COVID-19.

No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira salienta-se, que em 2022, ou seja, no segundo ano de execução daquele Plano, o dispêndio pela Administração Regional Direta, foi de 7,2 milhões de euros.

3.1.2. Caracterização da despesa executada

As despesas de funcionamento ascenderam a cerca de 1,6 mil milhões de euros, representando 79% do total dos pagamentos, enquanto as de investimento (21%), rondaram os 426,5 milhões de euros.

Quadro III.5 Despesa executada por funções

Funções	Despesas de funcionamento	Investimentos do Plano	(milhares de euros)	
			Total	%
			Valor	%
01 - Serviços gerais das administrações públicas	709 289,5	6 545,8	715 835,2	35,3
02 - Defesa	0,0	0,0	0,0	0,0
03 - Segurança e ordem pública	7 046,2	4 333,9	11 380,1	0,6
04 - Assuntos económicos	69 862,4	320 209,0	390 071,4	19,2
05 - Proteção do ambiente	15 299,5	2 667,2	17 966,7	0,9
06 - Habitação e infraestruturas coletivas	33 905,5	47 421,2	81 326,6	4,0
07 - Saúde	367 173,7	1 763,0	368 936,7	18,2
08 - Desporto, recreação, cultura e religião	15 835,1	20 203,8	36 038,9	1,8
09 - Educação	375 689,3	11 167,5	386 856,8	19,1
10 - Proteção social	7 191,4	12 161,7	19 353,1	1,0
Total	1 601 292,6	426 473,0	2 027 765,6	100,0
Peso relativo (%)	79,0%	21,0%	100,0%	

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Em 2022, as verbas foram canalizadas essencialmente para as Funções Sociais¹⁸³ (892,5 milhões de euros), representando cerca de 44% da execução orçamental do Governo, com destaque para a função *Saúde*, com um decréscimo de 109,3 milhões de euros, face a 2021, devido à redução dos encargos inerentes à prevenção, contenção, mitigação e reposição da normalidade na sequência da pandemia da doença COVID-19.

As despesas afetas às Funções Económicas, sofreram um aumento de 28,2%, ou seja, mais 85,9 milhões de euros que no exercício económico de 2021, devido à evolução nas subfunções *Transportes e Outras funções*.

A execução orçamental da Administração Regional Direta por programas, bem como a respetiva distribuição entre despesas de funcionamento e de investimento do plano, consta do quadro seguinte.

¹⁸³ Tratam-se, concretamente, das funções: Saúde; Educação; Habitação e infraestruturas coletivas; Desporto, recreação, cultura e religião; e Proteção Social.

Quadro III.6 Despesa executada por programas

(milhares de euros)

Programa	Despesas de funcionamento	Investimentos do Plano	Total	
			Valor	%
P41-Reforço da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação	63 304,4	6 301,7	69 606,1	3,4
P42-Desenvolvimento empresarial	1 197,6	3 556,3	4 753,9	0,2
P43-Turismo, cultura e património	20 327,4	37 146,7	57 474,1	2,8
P44-Atividades tracionais	38 520,3	14 985,3	53 505,6	2,6
P45-Energia	0,0	1 014,7	1 014,7	0,1
P46-Mobilidade sustentável	4 903,6	189 486,6	194 390,3	9,6
P47-Reabilitação urbana	0,0	2 444,9	2 444,9	0,1
P48-Ensino, competências e formação ao longo da vida	375 579,1	9 644,1	385 223,2	19,0
P49-Promoção da inclusão social e combate à pobreza	9 693,3	15 661,1	25 354,4	1,3
P50-Saúde	329 761,9	20 427,1	350 189,0	17,3
P51-Habituação e realojamento	0,0	8 953,9	8 953,9	0,4
P52-Ordenamento urbano e territorial e da paisagem	1 540,7	8 080,9	9 621,6	0,5
P53-Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão riscos	4 687,7	15 563,5	20 251,2	1,0
P54-Gestão de recursos hídricos	0,0	951,4	951,4	0,0
P55-Economia circular e gestão de resíduos	0,0	63,7	63,7	0,0
P56-Assistência técnica	0,0	1 153,2	1 153,2	0,1
P57-Recuperação e resiliência	48 026,1	91 037,8	139 063,9	6,9
P58-Órgãos de soberania	13 600,0	0,0	13 600,0	0,7
P59-Governança	2 560,4	0,0	2 560,4	0,1
P60-Justiça	7 045,2	0,0	7 045,2	0,3
P61-Finanças e gestão da dívida pública	680 544,9	0,0	680 544,9	33,6
Total	1 601 292,6	426 473,0	2 027 765,6	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Da análise à repartição dos pagamentos por programas salienta-se que:

- Quatro dos programas (o “*P61-Finanças e gestão da dívida pública*”; o “*P48-Ensino, competência e formação ao longo da vida*”, o “*P50-Saúde*”; e o “*P46-Mobilidade sustentável*”) agregam 79,4% da despesa (1,6 mil milhões de euros), absorvendo o maior deles, o “*P61-Finanças e gestão da dívida pública*”, pagamentos na ordem dos 680,5 milhões de euros;
- As despesas de investimento (426,5 milhões de euros) estão concentradas no “*P46-Mobilidade sustentável*” (189,5 milhões de euros, ou 44,4% do total) e no “*P57-Recuperação e resiliência*” (91 milhões de euros, ou 21,3% do total);
- As despesas de funcionamento (1,6 mil milhões de euros) assumem maior destaque no “*P61-Finanças e gestão da dívida pública*” (680,5 milhões de euros), seguido do “*P48-Ensino, competência e formação ao longo da vida*” (375,6 milhões de euros) e do “*P50-Saúde*” (329,8 milhões de euros), que conjuntamente absorveram 86,5% desta componente da despesa;

Neste âmbito faz-se ainda notar que, num contexto de reposição da normalidade, decorrente da pandemia, os pagamentos ao abrigo do programa “*P50-Saúde*” foram substancialmente inferiores aos do programa “*P61-Finanças e gestão da dívida pública*”, dado o efeito dos pagamentos associados ao refinanciamento da dívida pública ocorridos em 2022.

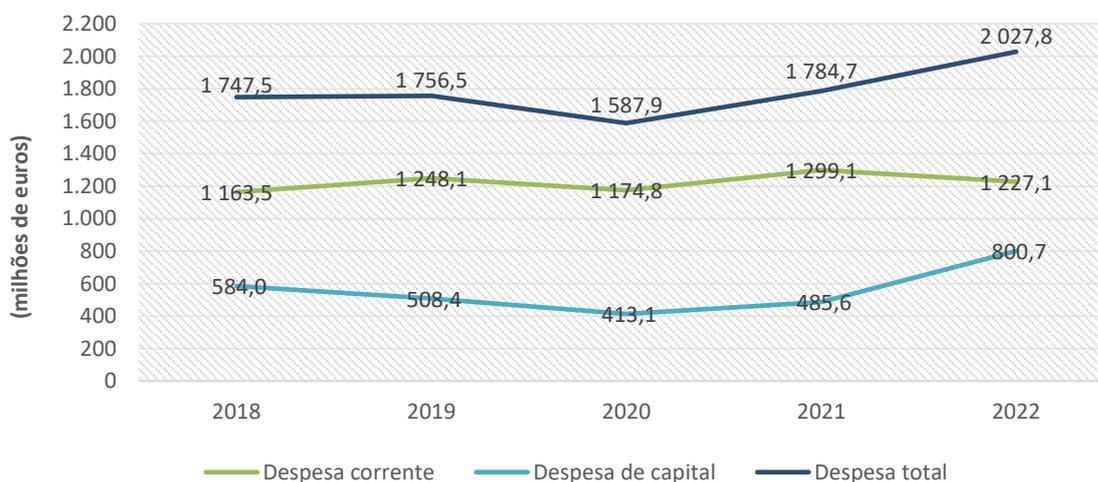
Em termos comparativos, evidencia-se um aumento da despesa executada face a 2021, em resultado da combinação do crescimento das despesas de funcionamento em 207 milhões de euros, e de investimento em 36,1 milhões de euros.

No âmbito da aplicação da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 junho (denominada de Lei de Meios), a despesa acumulada, até 31/12/2022¹⁸⁴, ascendeu a cerca de 695,5 milhões de euros, o que reflete um aumento, face ao ano anterior de 5,4% (35,4 milhões de euros), imputável na sua quase totalidade ao incremento dos pagamentos do Governo Regional aos Municípios e Entidades Públicas Reclassificadas ao abrigo de contratos-programa.

3.1.3. Evolução da despesa

O gráfico seguinte caracteriza a evolução recente dos principais agregados económicos da despesa da Administração Regional Direta.

Gráfico III.1 Evolução dos principais agregados da classificação económica da despesa



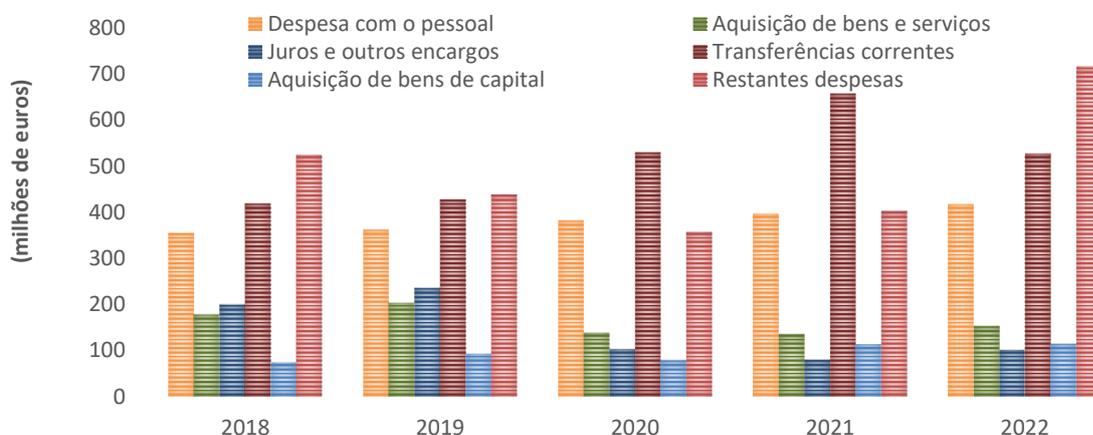
Fonte: Pareceres sobre a Conta da RAM de 2018 a 2021 e Conta da RAM de 2022.

Da sua análise emergem os seguintes aspetos mais relevantes:

- A despesa corrente nos últimos 5 anos, rondava em média os 1,2 mil milhões de euros, tendo atingido o valor mais alto do período em 2021 (1,3 mil milhões de euros), no entanto em 2022 teve uma diminuição voltando a quedar-se pelos 1,2 mil milhões de euros. Esta situação está associada à diminuição ocorrida nas transferências correntes, por força da dissipação dos efeitos adversos da pandemia da doença COVID-19;
- A despesa de capital, que até 2021 variava entre os 400 e os 500 milhões de euros anuais, aumentou para os 800,7 milhões de euros, em 2022, sobretudo pelo aumento dos passivos financeiros;
- A despesa total aumentou 13,6%, atingindo o valor mais elevado dos últimos cinco anos (2 mil milhões de euros).

¹⁸⁴ Cfr. o ofício da Direção Regional do Orçamento e Tesouro n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Gráfico III.2 Evolução da despesa por agrupamentos da classificação económica



Fonte: Pareceres sobre a Conta da RAM de 2018 a 2021 e Conta da RAM de 2022.

Atendendo aos agrupamentos de classificação económica das despesas, sobressai que:

- A despesa com o pessoal tem vindo a aumentar nos últimos 5 anos (em 2018, era de 354,9 milhões de euros), tendo em 2022, chegado aos 417,4 milhões de euros. O aumento face a 2021 continua a prender-se com o efeito conjugado do descongelamento de carreiras, das progressões da carreira docente e não docente, do acréscimo remuneratório decorrente do aumento da remuneração mínima garantida, das atualizações do valor das remunerações mensais e da admissão de novos funcionários;
- A despesa com a aquisição de bens e serviços sofreu um incremento, face ao ano anterior, de 135,4 para 152,5 milhões de euros, sobretudo devido à inflexão motivada pelo levantamento gradual das restrições induzidas pela pandemia e consequente retoma da atividade dos serviços da Administração Pública Regional, e do aumento generalizado dos preços devido aos efeitos do conflito Rússia-Ucrânia;
- Os juros e outros encargos, que atingiram o nível mais elevado em 2019 (234,9 milhões de euros¹⁸⁵), atingiram 100,9 milhões de euros, ou seja, mais 21,1 milhões de euros que em 2021, devido ao fim da suspensão do serviço da dívida do empréstimo do PAEF-RAM¹⁸⁶;
- As transferências correntes que atingiram o máximo em 2021, decaíram para 526,8 milhões de euros em 2022, devido ao abrandamento das medidas de apoio do Governo Regional destinadas a colmatar os efeitos adversos da COVID-19;
- A despesa com a aquisição de bens de capital, que teve um aumento de 1,2% face a 2021, ficou-se pelos 113,9 milhões de euros, essencialmente devido à execução dos projetos de investimento, onde se inclui a construção do Hospital Central e Universitário da Madeira;

¹⁸⁵ Devido ao pagamento de juros de mora, incluídos em acordos de regularização de dívida e outros encargos da dívida pública.

¹⁸⁶ Nos termos do artigo 77.º-B, da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (alteração ao Orçamento do Estado de 2020).

- f) A despesa dos restantes agrupamentos atingiu em 2022, o valor de 716,2 milhões de euros, fundamentalmente por conta do aumento de todos os subagrupamentos, à exceção dos subsídios e dos ativos financeiros, que sofreram uma redução.

3.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas

O Decreto que aprovou o Orçamento da Região de 2022, definiu, no artigo 46.º, a continuação da redução do universo dos Serviços da Administração Pública Regional, através da suspensão dos fundos escolares, previstos nos artigos 31.º a 34.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro¹⁸⁷.

De acordo com a Conta da RAM, em 2022, o universo era formado por 24 entidades, sendo que 13¹⁸⁸ eram Serviços e Fundos Autónomos e 11 eram empresas ou associações que passaram a integrar este subsector por força do disposto no n.º 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, constituindo as designadas Entidades Públicas Reclassificadas¹⁸⁹.

Os Serviços e Fundos Autónomos e as Entidades Públicas Reclassificadas despenderam, em 2022, cerca de 1,1 mil milhões de euros, para os quais concorreram perto de 777,5 milhões de euros de despesas correntes e 149,3 milhões de euros de despesas de capital, perfazendo as operações extra-orçamentais, 205,5 milhões de euros.

Do total das despesas, 747,4 milhões de euros respeitam aos Serviços e Fundos Autónomos propriamente ditos e 384,9 milhões de euros às Entidades Públicas Reclassificadas.

Quadro III.7 Estrutura das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos em 2022

Designação	(milhares de euros)					
	SFA	%	EPR	%	Total	%
Despesa corrente	450 313,0	60,3	327 198,8	85,0	777 511,8	68,7
Despesa de capital	92 257,1	12,3	57 059,9	14,8	149 317,0	13,2
Total da despesa orçamental	542 570,2	72,6	384 258,7	99,8	926 828,8	81,9
Operações extra-orçamentais	204 832,2	27,4	657,4	0,2	205 489,6	18,1
Total da despesa	747 402,3	100,0	384 916,1	100,0	1 132 318,5	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Em 2022, evidenciou-se um decréscimo de 13,5% da despesa orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas, face ao ano anterior, principalmente devido à redução da despesa no Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM (-106,5 milhões de euros) e no Serviço de Saúde da RAM, EPERAM (-62,1 milhões de euros).

¹⁸⁷ Na redação que lhe foi conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho.

¹⁸⁸ Continuam suspensos 11 fundos escolares, nomeadamente: da Escola Básica dos 1.º, 2.º e 3.º Ciclos/PE do Porto da Cruz, da Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos do Caniçal, da Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos Cônego João Jacinto Gonçalves Andrade, da Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos dos Louros, da Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos de São Jorge, Cardeal D. Teodósio, da Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos da Torre de Câmara de Lobos, da Escola Básica e Secundária D.ª Lucinda Andrade, da Escola Básica e Secundária Dr. Ângelo Augusto da Silva, da Escola Básica e Secundária do Dr. Luís Maurílio da Silva Dantas, da Escola Básica e Secundária de Machico e da Escola Secundária Francisco Franco.

¹⁸⁹ Destacadas a cinzento no Quadro III.8.

3.2.1. Execução orçamental da despesa

Seguidamente sintetiza-se a despesa orçamental paga em 2022 pelos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas), bem como os respetivos níveis de execução face ao orçamento final.

Quadro III.8 Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos

(milhares de euros)

SFA / EPR	Dotação corrigida	Funcionamento	Pagamentos Investimento	Total	Tx. exec.
Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM	438 258,7	358 193,8	425,6	358 619,4	81,8
SESARAM - Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	360 749,9	279 849,0	2 421,9	282 270,9	78,2
Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM	133 482,2	988,7	90 191,5	91 180,2	68,3
Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	45 023,3	30 163,1	4 757,5	34 920,6	77,6
Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	30 912,4	3 615,9	19 306,4	22 922,3	74,2
IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM	65 102,1	5 126,7	11 375,7	16 502,3	25,4
Instituto para a Qualificação, IP-RAM	22 094,9	6 766,0	8 736,3	15 502,3	70,2
PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A.	21 889,9	12 763,6	2 247,7	15 011,3	68,6
Assembleia Legislativa da Madeira	14 040,5	13 821,5	0,0	13 821,5	98,4
Instituto das Florestas e da Conservação da Natureza, IP-RAM	18 362,3	9 926,7	3 289,5	13 216,2	72,0
Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste, Ponta do Oeste, S.A.	14 314,0	7 810,6	1 399,0	9 209,6	64,3
Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.	11 876,2	8 244,5	571,7	8 816,2	74,2
Conservatório - Escola Profissional das Artes da Madeira	8 783,6	7 705,4	202,8	7 908,2	90,0
Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM	11 135,7	5 197,6	2 403,1	7 600,7	68,3
Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.	9 208,8	4 868,0	540,2	5 408,2	58,7
Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP-RAM	9 039,4	3 393,3	1 606,6	5 000,0	55,3
Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.	5 534,7	4 435,4	316,8	4 752,2	85,9
ARDITI – Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação	9 355,1	0,0	4 625,5	4 625,5	49,4
Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM	7 082,4	28,6	3 904,7	3 933,3	55,5
CARAM – Centro de Abate da RAM, EPERAM	2 462,4	1 549,0	541,7	2 090,6	84,9
Fundo de Estabilização Tributária da Região Autónoma da Madeira	2 787,1	1 874,1	0,0	1 874,1	67,2
Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão da Madeira	1 028,3	992,1	0,0	992,1	96,5
Polo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A.	1 706,9	651,3	0,0	651,3	38,2
Instituto das Artes da Madeira	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	1 244 232,0	767 964,8	158 864,0	926 828,8	74,5

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

O orçamento final dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas) atingiu o montante global de aproximadamente 1,2 mil milhões de euros, tendo os pagamentos rondado os 926,8 milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 74,5%.

Da análise à execução orçamental daquelas entidades destacam-se os seguintes aspetos:

- Em 2022, à semelhança do ano anterior, os Serviços e Fundos Autónomos foram responsáveis pela maior parte dos pagamentos deste subsetor institucional, com cerca de 58,5% (542,6 milhões de euros);
- Na linha dos anos anteriores, as despesas do Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM e do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM têm um peso preponderante no total dos Serviços e Fundos Autónomos/Entidades Públicas Reclassificadas (69,1% do total),

pese embora os montantes afetos ao setor da saúde estejam sobreavaliados visto que, uma parte significativa das despesas do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM é financiada pelo Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM¹⁹⁰;

- c) As despesas de funcionamento corresponderam a 82,9% do total, concentrando-se quase na sua totalidade (83,1%) no Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM e no Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM;
- d) As despesas de investimento rondaram os 17,1% do total e tiveram maior expressão no Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM (90,2 milhões de euros), no Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM (19,3 milhões de euros), e na IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM (11,4 milhões de euros), que em conjunto representam 76,1% do total dos investimentos do setor em análise;
- e) No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira, a despesa rondou os 2,5 milhões de euros¹⁹¹.

3.2.2. Evolução da despesa

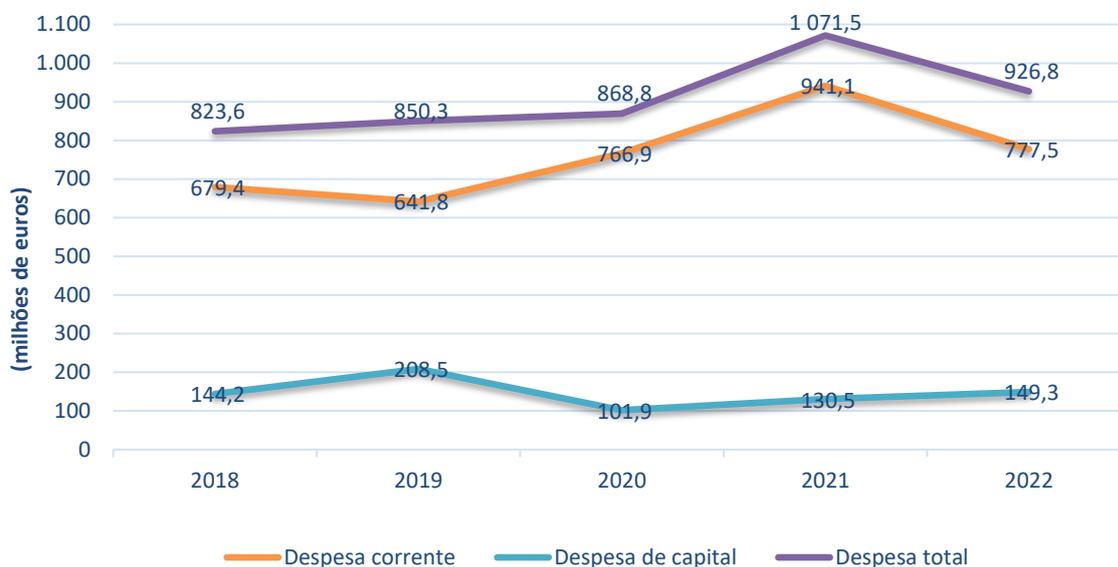
O gráfico seguinte caracteriza a evolução recente da despesa dos Serviços e Fundos Autónomos¹⁹², atendendo à sua classificação económica.

¹⁹⁰ Ao abrigo do contrato-programa autorizado pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 16/2022, de 21 de janeiro, alterada pelas Resoluções n.º 1066/2022, de 14 de novembro, e n.º 1320/2022, de 15 de dezembro, que previu despesa na ordem dos 287,4 milhões de euros.

¹⁹¹ Com a seguinte distribuição: 1,3 milhões de euros através do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM; 1,0 milhão de euros através da IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM; 192,9 mil euros pelo Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM; e 31,2 mil euros pela Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A..

¹⁹² Que integra, desde 2012, as Entidades Públicas Reclassificadas.

Gráfico III.3 Evolução da despesa por principais agregados dos Serviços e Fundos Autónomos

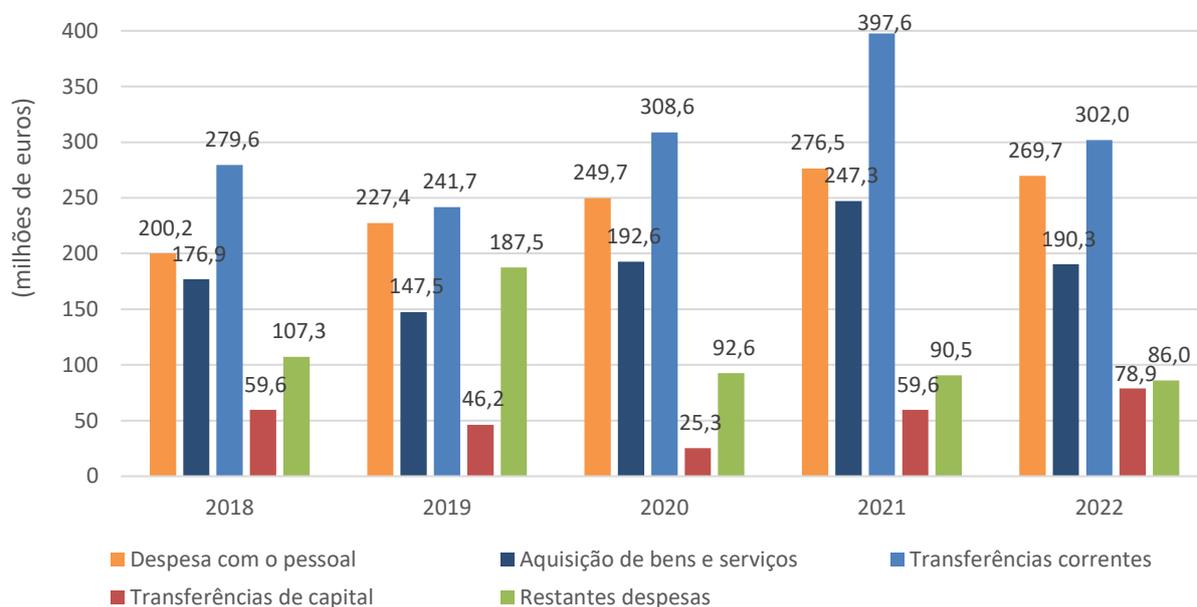


Fonte: Pareceres sobre a Conta da RAM de 2018 a 2021 e Conta da RAM de 2022.

Da análise à evolução dos principais agregados da despesa dos Serviços e Fundos Autónomos nos últimos cinco anos sobressai que:

- A despesa corrente, que em 2021 atingiu o seu máximo (941,1 milhões de euros), essencialmente devido às despesas associadas ao combate à pandemia, reduziu-se em 2022 para os 777,5 milhões de euros, dada a retoma da normalidade pós pandemia;
- A despesa de capital (149,3 milhões de euros) sofreu um crescimento de 18,9 milhões de euros face ao ano anterior, essencialmente devido ao efeito das transferências de capital, maioritariamente relacionadas com a “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”.

Gráfico III.4 Evolução da despesa por agrupamentos dos Serviços e Fundos Autónomos



Fonte: Pareceres sobre a Conta da RAM de 2018 a 2021 e Conta da RAM de 2022.

De entre os agrupamentos de classificação económica que concentraram os montantes de despesa mais expressivos, destacam-se:

- As transferências correntes, que tinham vindo a crescer sustentadamente nos últimos anos, tendo atingido o seu pico em 2021 (397,6 milhões de euros), devido ao aumento das transferências efetuadas para o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM e para o Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM, na sequência do combate à pandemia COVID-19, infletiram de sentido em 2022, fixando-se nos 302,0 milhões de euros, evidenciando assim o regresso à normalidade;
- As despesas com pessoal continuam a ter um valor expressivo, quedando-se nos 269,7 milhões de euros (contra os 276,5 milhões de euros do ano anterior), basicamente por conta do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM;
- As aquisições de bens e serviços sofreram uma redução significativa face ao ano anterior, de 247,3 para os 190,3 milhões de euros, essencialmente devido ao termo da situação pandémica;
- As transferências de capital evidenciaram um crescimento de 32,4% face ao ano anterior, cifrando-se nos 78,9 milhões de euros, sendo que estas despesas são maioritariamente da responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM;
- As restantes despesas, maioritariamente relacionadas com os passivos financeiros (37,9 milhões de euros), reduziram-se ligeiramente em 2022, quedando-se pelos 86,0 milhões de euros.

3.3. Passivos, contas a pagar, pagamentos em atraso e Prazo Médio de Pagamento

A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso¹⁹³ consagrou a regra de que a execução orçamental não pode conduzir a um aumento dos pagamentos em atraso, tendo para esse efeito limitado a assunção de novos compromissos à existência de fundos disponíveis¹⁹⁴.

Tendo em vista a regularização de dívidas de anos anteriores, foi estabelecida (no n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho) a obrigatoriedade de as entidades apresentarem juntamente com os documentos de prestação de contas, um mapa relativo aos planos de liquidação dos pagamentos em atraso e dos acordos de pagamento, tendo a Conta da Região passado a incluir (desde 2014) o “Anexo L.I.I – Plano de liquidação de valores em dívida” por setor/tipo de despesa e o “Anexo L.I.II - Acordos de Regularização de Dívida”.

De acordo com os dados constantes da Conta da RAM¹⁹⁵ no final de 2022, o valor global dos passivos¹⁹⁶ da Administração Pública Regional ascendia a 165,9 milhões de euros, dos quais 30,0% (49,8 milhões de euros) eram da responsabilidade do Governo Regional, 37,4% (62,1 milhões de euros) das Entidades Públicas Reclassificadas e cerca de 32,5% (53,9 milhões de euros) dos Serviços e Fundos Autónomos.

Comparativamente ao ano anterior, houve um aumento de 64,9 milhões de euros, no valor total dos passivos da Administração Pública Regional, essencialmente da responsabilidade do Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM e do SESARAM - Serviço de Saúde da RAM, EPERAM, que conjuntamente são responsáveis por cerca de 90,3% do total de incremento dos passivos.

Quadro III.9 Passivos a 31/12/2022

Departamentos	Administração Pública Regional			Total	%
	GR	SFA	EPR		
Assembleia Legislativa da Madeira	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Presidência do Governo Regional	19,6	0,0	0,0	19,6	0,0
Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia	19 473,4	17,3	404,4	19 895,1	12,0
Secretaria Regional de Economia	1 024,1	188,0	510,0	1 722,1	1,0
Secretaria Regional das Finanças	13 021,6	0,0	161,7	13 183,3	7,9
Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil	110,2	53 162,7	43 547,3	96 820,1	58,4
Secretaria Regional de Turismo e Cultura	873,9	0,0	0,0	873,9	0,5
Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania	7,3	0,0	0,0	7,3	0,0
Sec. Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas	133,4	147,6	0,0	281,0	0,2

¹⁹³ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que contém as normas disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

¹⁹⁴ Os conceitos de «Compromissos», «Compromissos plurianuais», «Passivos», «Contas a pagar», «Pagamentos em atraso» e «Fundos disponíveis» encontram-se definidos no artigo 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

¹⁹⁵ Cfr. o ponto 18.3. do Relatório.

¹⁹⁶ Nos termos da alínea c) do artigo 3.º, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, «Passivos», são “as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos. Um acontecimento que cria obrigações é um acontecimento que cria uma obrigação legal ou construtiva que faça com que uma entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação. Uma característica essencial de um passivo é a de que a entidade tenha uma obrigação presente. Uma obrigação é um dever ou responsabilidade para agir ou executar de certa maneira e pode ser legalmente imposta como consequência de: i) Um contrato vinculativo (por meio de termos explícitos ou implícitos); ii) Legislação; iii) Requisito estatutário; ou iv) Outra operação da lei.”

Departamentos	Administração Pública Regional			Total	%
	GR	SFA	EPR		
Secretaria Regional de Mar e Pescas	160,6	0,0	0,0	160,6	0,1
Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 168,9	431,7	382,2	1 982,9	1,2
Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas	13 852,1	0,0	17 088,4	30 940,5	18,7
Total	49 845,0	53 947,2	62 094,0	165 886,2	100,0

Fonte: Informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

A Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil foi o departamento responsável pelo maior volume de passivos da Administração Pública Regional (58,4%, correspondentes a cerca de 96,8 milhões de euros), a maior parte deles originados no Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM e no Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM.

Os passivos da Administração Pública Regional, a 31 de dezembro de 2022, eram constituídos em 84,6% por contas a pagar¹⁹⁷ (140,3 milhões de euros), observando-se que cerca de 16,4 milhões de euros (1,1 milhões de euros da responsabilidade da administração direta e 15,3 milhões de euros da responsabilidade dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas) correspondiam a pagamentos em atraso¹⁹⁸, ou seja, 9,9% dos passivos da Administração Pública Regional (cfr. o ponto 8.4.).

3.3.1. Contas a pagar e pagamentos em atraso na Administração Direta

As contas a pagar da responsabilidade da Administração Regional Direta ascendiam a 38,0 milhões de euros, sendo que quase metade está concentrada na Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia (44,3%, equivalentes a 16,8 milhões de euros).

Quadro III.10 Contas a pagar e pagamentos em atraso na Administração Direta

Departamentos	(milhares de euros)			
	Contas a pagar		Pagamentos em atraso	
	Valor	%	Valor	%
Assembleia Legislativa da Madeira	0,0	0,0	0,0	0,0
Presidência do Governo Regional	19,6	0,1	0,0	0,0
Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia	16 819,0	44,3	1 039,9	98,9
Secretaria Regional de Economia	1 021,8	2,7	0,0	0,0
Secretaria Regional das Finanças	5 385,2	14,2	8,4	0,8
Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil	110,2	0,3	0,0	0,0
Secretaria Regional de Turismo e Cultura	859,7	2,3	0,0	0,0
Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania	7,3	0,0	0,0	0,0
Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas	93,8	0,2	2,6	0,2
Secretaria Regional de Mar e Pescas	157,1	0,4	0,0	0,0
Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural	637,3	1,7	0,0	0,0
Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas	12 891,3	33,9	0,7	0,1
Total	38 002,3	100,0	1 051,5	100,0

¹⁹⁷ As «contas a pagar» constituem, nos termos da lei “o subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis”.

¹⁹⁸ Segundo o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, “Consideram-se pagamentos em atraso as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.”, excluindo-se deste âmbito “(...) os pagamentos objeto de impugnação judicial até que sobre eles seja proferida decisão final e executória, as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor e os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados.”.

Fonte: Informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Os pagamentos em atraso deste subsetor institucional rondavam os 1,1 milhões de euros e são 98,9% da responsabilidade da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia.

3.3.2. Contas a pagar e pagamentos em atraso nos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas

O quadro seguinte discrimina, por entidade, as contas a pagar e os pagamentos em atraso dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas, a 31 de dezembro de 2022, assim como o grau de comprometimento face ao respetivo orçamento inicial para 2023.

Quadro III.11 Contas a pagar e pagamentos em atraso nos Serviços e Fundos Autónomos

(milhares de euros)

Designação	Contas a pagar a 31/12/2022	Orçamento Inicial de 2023	Comprometido (%)	Pagamentos em atraso	
				Valor	%
SESARAM - Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	43 547,3	390 240,6	11,2	14 191,8	92,8
Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM	52 646,6	398 620,9	13,2	1 090,4	7,1
Polo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A.	42,7	2 193,8	1,9	18,9	0,1
Assembleia Legislativa da Madeira	0,0	14 717,0	0,0	0,0	0,0
Fundo de Estabilização Tributária da Região Autónoma da Madeira	0,0	1 500,0	0,0	0,0	0,0
Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão da Madeira	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM	0,0	5 255,0	0,0	0,0	0,0
PATRIRAM-Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A.	69,7	16 122,3	0,4	0,0	0,0
Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.	3 796,8	2 195,3	173,0	0,0	0,0
Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.	0,0	3 602,4	0,0	0,0	0,0
Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.	0,0	5 690,9	0,0	0,0	0,0
Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste, Ponta do Oeste, S.A.	6,4	3 955,2	0,2	0,0	0,0
Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	0,0	32 783,7	0,0	0,0	0,0
Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM	0,0	9 396,7	0,0	0,0	0,0
IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM	278,2	54 295,2	0,5	0,0	0,0
Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM	76,3	85 177,3	0,1	0,0	0,0
APRAM - Administração dos Portos da RAM, S.A.	510,0	41 448,7	1,2	0,0	0,0
Conservatório - Escola Profissional das Artes da Madeira	0,0	8 095,8	0,0	0,0	0,0
ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação	361,8	12 869,8	2,8	0,0	0,0
Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM	147,6	18 774,0	0,8	0,0	0,0
Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP-RAM	431,7	9 481,9	4,6	0,0	0,0
CARAM - Centro de Abate da RAM, EPERAM	382,2	1 802,4	21,2	0,0	0,0
Instituto das Artes da Madeira	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Instituto para a Qualificação, IP-RAM	0,1	20 236,3	0,0	0,0	0,0
Total	102 298,2	1 138 456,2	9,0	15 301,0	100,0
SFA	53 303,2	604 038,6	8,8	1 090,4	7,1
EPR	48 995,0	534 416,6	9,2	14 210,6	92,9

Fonte: Relação dos passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso a 31/12/2022, disponibilizada na informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho e ORAM para 2023.

O montante global das contas a pagar dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas (102,3 milhões de euros) aumentou em 165,7% face ao ano anterior (38,5 milhões de euros), assim como o grau de comprometimento do orçamento inicial do ano seguinte, que foi de 9% (contra 3,7% em 2021).

As contas a pagar foram quase na sua totalidade (94,0%), da responsabilidade do Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM com 52,6 milhões de euros, e do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM com 43,5 milhões de euros.

Apesar da maior parte das entidades apresentar uma percentagem de comprometimento do orçamento de 2023 baixa ou nula, importa salientar que, no acaso da Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A., o volume de contas a pagar (3,8 milhões de euros) compromete o orçamento inicial de 2023 em 173,0%, situação esta que tem sido recorrente nos últimos anos.

Em matéria de pagamentos em atraso, assinala-se o facto de os mesmos estarem concentrados em duas entidades, o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM e o Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM, que em conjunto são responsáveis por cerca de 99,9% do total.

3.3.3. Prazo médio de pagamento

Em 2022, o prazo médio de pagamento¹⁹⁹ da Administração Pública Regional foi de 51 dias, ou seja, praticamente igual ao ano anterior.

Quadro III.12 Prazo Médio de Pagamento – 2017-2022

(em dias)

Prazo Médio de Pagamentos (n.º dias)						Variação	
2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021	2022/2017
101	63	59	67	50	51	1	-50

3.4. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Visando a disciplina das finanças públicas e o cumprimento dos compromissos de coordenação das políticas económicas e orçamentais assumidos com a União Europeia, a Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, que aprovou a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, incorporou o Pacto Orçamental e introduziu o princípio da plurianualidade²⁰⁰, envolvendo a aprovação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental, alinhado com as Grandes Opções do Plano e com o Plano de Estabilidade e Crescimento.

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental define os limites de despesa do conjunto do Sector Público Administrativo Regional e os limites vinculativos para cada programa orçamental, para

¹⁹⁹ O Prazo Médio de Pagamento calcula-se de acordo com a fórmula constante da Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 14 de fevereiro, tendo os prazos indicados sido validados pela Direção-Geral do Orçamento (www.dgo.pt).

²⁰⁰ No artigo 17.º, à semelhança do estipulado na Administração Central (artigo 14.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, para o primeiro, o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes (n.ºs 4 e 5)²⁰¹, constituindo uma restrição vinculativa ao orçamento anual das administrações regionais²⁰².

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (para o período de 2021-2025) foi aprovado em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 26/2021/M, de 31 de agosto, e posteriormente atualizado (para o período 2022-2025) pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento Regional para 2022. Continuou, à semelhança dos anos anteriores, a prever que os limites da despesa por programa e área pudessem ser modificados em virtude de alterações orçamentais, com a menção acrescida de que essa modificação determinaria a correspondente alteração do quadro plurianual de programação orçamental nos moldes legalmente instituídos, conforme se retira do artigo 3.º, *in fine*, do primeiro daqueles diplomas.

Como o Tribunal de Contas deixou assinalado nos Pareceres anteriores, tal prática desconsidera o disposto no artigo 20.º, n.º 5, da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, cujo conteúdo normativo impõe o cumprimento dos tetos da despesa definidos no horizonte plurianual programado²⁰³, não havendo fundamentação legal para essa vinculação ser afastada através da alteração do quadro plurianual num contexto exterior ao regulado pela mencionada norma.

Replicando o que se verificou nos anos precedentes e foi objeto de reparo por este Tribunal, o quadro aprovado e atualizado nos termos acima referidos voltou a fixar apenas os limites de despesa efetiva (para o período de 2022-2025) e a omitir as respetivas fontes de financiamento, contrariando o preconizado na Lei das Finanças das Regiões Autónomas²⁰⁴.

O mapa seguinte espelha, sem distinção da fonte de financiamento, o valor aprovado no Quadro Plurianual de Programação Orçamental para o ano de 2022, bem como os desvios verificados na execução orçamental face aos limites fixados.

Quadro III.13 Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2022

Despesa coberta por receitas gerais	(milhões de euros)		
	Limites do QPPO	Execução (a)	Desvio
Governação	31,0	28,1	-2,9
P56-Assistência técnica	7,4	4,7	-2,7
P58-Órgãos de soberania	13,8	13,8	0,0
P59-Governação	2,5	2,6	0,1
P60-Justiça	7,3	7,0	-0,3

²⁰¹ A este propósito, a Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, prevê que as regras orçamentais numéricas aplicáveis ao conjunto das administrações públicas devem promover «[a] adopção de um horizonte plurianual de planeamento orçamental, no qual se inclua o respeito dos objetivos orçamentais a médio prazo do Estado-Membro» (alínea b) do artigo 5.º).

²⁰² Sobre esta questão vide Capítulo I – Processo Orçamental, do Parecer da Conta da RAM de 2022.

²⁰³ Exigindo especificamente o cumprimento do teto da despesa por programa orçamental no primeiro ano, para cada agrupamento de programas no segundo ano e para o conjunto de programas nos terceiro e quarto anos seguintes.

²⁰⁴ Vide, a este propósito a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, a qual, no seu artigo 35.º, n.º 1, alínea c), estabelece que “O quadro plurianual das despesas públicas (...) define, para o respetivo período de programação (...) [a]s projeções de receitas, por fonte de financiamento.”. Apesar de a aplicação deste dispositivo se encontrar suspensa “até 2025” (...) aplicando-se até esse ano o regime definido [na disposição transitória insita no artigo 5.º da Lei n.º 41/2020]”, o conteúdo desta disposição transitória também alude às “projeções de receitas, por fonte de financiamento”.

Despesa coberta por receitas gerais	Limites do QPPO	Execução (a)	Desvio
Social	800,7	809,9	9,2
P48-Ensino, competências e formação ao longo da vida	388,7	392,1	3,4
P49-Promoção da inclusão social e combate à pobreza	34,1	31,4	-2,7
P50-Saúde	356,9	372,4	15,5
P51-Habitação e realojamento	21,0	13,9	-7,1
P55-Economia circular e gestão de resíduos	0,0	0,1	0,1
Economia	1 535,2	717,7	-817,5
P41-Reforço da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação	46,2	32,4	-13,8
P42-Desenvolvimento empresarial	37,4	8,8	-28,6
P43-Turismo, cultura e património	64,4	57,5	-6,9
P44-Atividades tradicionais	109,0	72,2	-36,8
P45-Energia	6,8	0,9	-5,9
P46-Mobilidade sustentável	202,6	189,5	-13,1
P47-Reabilitação urbana	3,3	2,4	-0,9
P52-Ordenamento urbano e territorial e da paisagem	69,9	30,7	-39,2
P53-Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	30,0	23,3	-6,7
P54-Gestão de recursos hídricos	0,5	1,0	0,5
P57-Recuperação e resiliência	290,3	152,0	-138,3
P61-Finanças e gestão da dívida pública	674,8	146,9	-527,9
Total	2 366,9	1 555,7	-811,2

Fonte: Conta da RAM de 2022.

(a) Despesa efetiva consolidada.

O limite da despesa aprovado no Quadro Plurianual de Programação Orçamental para o ano de 2022 atingiu 2,4 mil milhões de euros, quedando-se a sua execução em 1,6 mil milhões de euros de despesa efetiva.

Comparando o total da despesa efetiva consolidada da Administração Pública Regional com o Quadro Plurianual de Programação Orçamental aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, verifica-se que o limite global e os limites parciais foram cumpridos com exceção dos **programas “P59-Governança”, “P48-Ensino, competências e formação ao longo da vida”, “P50-Saúde”, “P55-Economia circular e gestão de resíduos” e “P054 – Gestão de recursos hídricos”**.

Importa referir que o *Ponto 4.2. – Quadro Plurianual de Programação Orçamental*, do Relatório da Conta da RAM de 2022²⁰⁵, desenvolve a análise comparando o valor estipulado no Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2021-2024²⁰⁶, com a execução total da despesa consolidada, quando, o termo de comparação deveria ser com a execução da despesa efetiva consolidada²⁰⁷, para permitir aferir o cumprimento dos limites definidos pela Assembleia Legislativa.

²⁰⁵ Cfr. a página 54.

²⁰⁶ Anexo a que se refere o artigo 83.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento da RAM de 2022.

²⁰⁷ Ou seja, despesa total consolidada, deduzida da componente financeira.

3.5. Conclusões

Da análise efetuada à execução da despesa da Administração Pública Regional em 2022, destacam-se as seguintes conclusões:

1. 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.).
2. Na despesa corrente, destaca-se o comportamento: (i) das transferências correntes (526,8 milhões de euros), que diminuíram 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 mais 21,1 milhões de euros, face ao término da suspensão do pagamento juros associados ao empréstimo PAEF-RAM (cfr. o ponto 3.1.1.).
3. 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.).
4. A despesa orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclássificadas) 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.).
5. 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.).
6. Em 31/12/2022, as contas a pagar da Administração Regional Direta rondavam os 38,0 milhões de euros, enquanto as dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclássificadas eram 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 Reclássificadas (cfr. os pontos 3.3.1. e 3.3.2.).
7. 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.).

Capítulo IV

Património

Cap. IV - Património

O presente capítulo tem por objeto a identificação e valorização do património imobiliário e financeiro de que a RAM é titular, enquanto pessoa coletiva territorial²⁰⁸, indo ao encontro do estabelecido no artigo 41.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

No seu conjunto, o universo patrimonial da RAM congrega o património corpóreo, constituído pelo conjunto dos bens móveis e imóveis, e pelos direitos de arrendamento ou quaisquer outros direitos reais sobre as coisas, pertencentes ao domínio público ou privado da Região. Integra ainda o património financeiro composto pelas participações detidas pela RAM, em entidades societárias e não societárias, e pelos créditos concedidos a terceiros²⁰⁹.

A análise centra-se no acompanhamento da evolução do inventário do património imobiliário, das carteiras de títulos e de concessões da Região, e dos montantes de crédito concedidos. É igualmente feita referência às operações de concessão de crédito com maior significado, incluindo a verificação do cumprimento do limite máximo para as operações ativas do Tesouro Público Regional, fixado no diploma que aprova o Orçamento da RAM.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, cujas alegações foram analisadas e tidas em consideração no presente capítulo²¹⁰.

4.1. Património mobiliário e imobiliário²¹¹

4.1.1. Inventário

Na RAM, a gestão do património imobiliário é regulada pelo Decreto-Lei n.º 280/2007²¹², de 7 de agosto, que estabelece as disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/2012/M²¹³, de 20 de abril, que define o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado da Região.

Em 2022, a responsabilidade pela gestão e administração do património da RAM pertencia à Secretaria Regional das Finanças (SRF)²¹⁴, competindo-lhe, designadamente, “(...) **acompanhar, gerir e**

²⁰⁸ Nos termos do artigo 227.º, n.º 1, alínea h), da Constituição da República Portuguesa, a RAM dispõe de poderes para “*administrar e dispor do seu património*”, cuja definição consta dos artigos 143.º a 145.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

²⁰⁹ De fora ficam as obrigações financeiras e os saldos de tesouraria, que são analisados nos capítulos VIII e X, respetivamente.

²¹⁰ Apresentadas através do ofício da SRF n.º 16608/2023, de 15 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

²¹¹ Dada a inexistência de uma conta patrimonial consolidada da RAM, este ponto analisa unicamente o património mobiliário e imobiliário da Administração Direta, composto pelos serviços simples do Governo Regional.

²¹² Alterado pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, pelas Leis n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e 82-B/2014, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio e pela Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto.

²¹³ Alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2017/M, de 3 de agosto.

²¹⁴ Criada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M, de 27 de agosto, diploma que foi alterado pelos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 10/2021/M, de 3 de novembro, 16/2021/M, de 20 de dezembro e 1/2023/M, de 6 de janeiro.

controlar o património da Região, à exceção do artístico e cultural (...).”²¹⁵ e “(...) acompanhar e promover os procedimentos referentes à concretização das aquisições de imóveis necessários às obras públicas, bem como os estudos de aquisição de imóveis para outros fins de interesse público,” [cfr. o artigo 3.º, n.º 2, alíneas k) e l), do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M, de 16 de novembro²¹⁶].

Integrando a estrutura da Secretaria Regional das Finanças, a Direção Regional do Património (DRPA)²¹⁷ é o serviço executivo que tem por missão executar e controlar as ações necessárias para a aquisição, gestão e administração do património da RAM, pese embora da sua missão tenha sido, expressamente, excluída a “(...) *gestão financeira, orçamental e contabilística para efeitos de mensuração no reconhecimento do património no âmbito da contabilidade pública.*”²¹⁸, situação que pode “(...) *agravar a já débil liderança de um processo que carece de uma forte coordenação, atenta a sua interdepartamentalidade e dinamismo, e criar uma indefinição funcional na área da gestão patrimonial (...).*”²¹⁹.

No que respeita à situação da inventariação dos bens imóveis da RAM, concretamente no que se refere aos resultados de levantamentos efetuados e do grau de regularização dos imóveis identificados, a Direção Regional do Património informou que, no decurso de 2022:

- Foram realizadas 25 instruções de processos de reclamação administrativa, 24 reclamações à matriz, 13 submissões de declarações de Imposto Municipal sobre Imóveis e 60 inscrições de prédios da RAM nos competentes Serviços de Finanças com vista à regularização de imóveis;
- Foram efetuados 80 levantamentos topográficos com vista à conclusão de processos de reclamação administrativa e processos de reclamação à matriz, dos quais resultaram na regularização de 51 processos;
- Foram promovidos, nas Conservatórias de Registo Predial, 15 averbamentos em domínio público e 160 processos de aquisição em domínio privado da RAM.

Quanto ao inventário dos bens imóveis da RAM, os elementos fornecidos pela Direção Regional do Património, sintetizados no quadro abaixo, evidenciavam, a 31/12/2022, um total de 5 850 registos, representando uma quantia escriturada²²⁰ global de 3,8 mil milhões de euros.

²¹⁵ Esta tipologia patrimonial está a cargo da Direção Regional da Cultura, integrada na orgânica da Secretaria Regional de Turismo e Cultura [cfr. o artigo 3.º, alínea e), do Decreto Regulamentar Regional n.º 28/2020/M, de 28 de abril].

²¹⁶ Alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2023/M, de 10 de janeiro.

²¹⁷ A orgânica desta direção foi aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M, de 4 de novembro, revogado, em 2021, pelo artigo 31.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M, de 16 de novembro (que aprovou a orgânica da atual Secretaria Regional das Finanças), criando um vazio legal.

A situação foi corrigida em 2023, pelo artigo 5.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2023/M, de 10 de janeiro (que aprovou a primeira alteração do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M, de 16 de novembro), que ripristinou os Anexos A e B do Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M, de 4 de novembro, que contém, respetivamente, as orgânicas da Direção Regional do Património e da Direção Regional de Informática, com efeitos reportados a 5 de novembro de 2021 (cfr. o artigo 6.º, n.º 4 do mesmo diploma).

²¹⁸ Cfr. o artigo 2.º, n.º 3 do Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M, de 4 de novembro. Esta exclusão é reiterada no artigo 3.º, n.º 2, do referido Decreto que dispõe que: “*Não se incluem nas atribuições referidas (...) a gestão financeira, orçamental e contabilística dos bens.*”

²¹⁹ Cfr. as observações feitas no Relatório n.º 5/2021-FS/SRMTC - Auditoria de seguimento às recomendações formuladas nos Relatórios n.º 7/2011 e n.º 2/2006 - Património imóvel da RAM.

²²⁰ Valor líquido de depreciações e perdas por imparidade acumuladas.

Quadro IV.1 Imóveis da Administração Direta

(milhares de euros)

Tipologia	2021		2022		Δ 2022/21	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
Propriedades de investimento	19	10 657,7	28	10 455,0	9	-202,7
Ativos fixos tangíveis (exceto bens móveis)	4 840	3 169 417,7	4 906	3 113 622,3	66	-55 795,4
Bens de domínio público, pat. hist., art. e cultural ²²¹	2 928	2 653 991,8	2 939	2 603 146,5	11	-50 845,2
Terrenos e recursos naturais	2 693	206 348,7	2 693	206 241,6	0	-107,1
Edifícios e outras construções	35	38 051,0	36	37 648,6	1	-402,4
Infraestruturas	199	2 409 399,9	209	2 359 064,2	10	-50 335,7
Património histórico, artístico e cultural	1	192,1	1	192,1	0	0,0
Terrenos e recursos naturais	867	116 894,9	906	111 069,1	39	-5 825,8
Edifícios e outras construções	1 045	398 531,0	1 061	399 406,6	16	875,6
Investimentos em curso	915	550 809,7	916	637 762,0	1	86 952,4
Totais	5 774	3 730 885,0	5 850	3 761 839,3	76	30 954,2

Fonte: Dados da Direção Regional do Património anexos ao ofício n.º SRF/10842/2023, de 14 de julho.

Na carteira de imóveis da RAM, predominam os bens do domínio público (69,2% do total, em valor), com destaque para as *Infraestruturas*, que atingem 62,7%. Os bens do domínio privado representam 13,8% do total, em que os *Edifícios e outras construções* assumem maior peso (10,6%). Os *Investimentos em curso* atingem também uma expressão significativa, com 17% do total.

Face ao ano anterior, observa-se um acréscimo de 31 milhões de euros no valor escriturado dos imóveis da RAM, resultante sobretudo do aumento registado em *Investimentos em curso* (87 milhões de euros) a par da diminuição em várias rubricas, com destaque para os - 50,3 milhões de euros em *Infraestruturas*, resultantes das depreciações do exercício.

Relativamente à completa e correta inventariação dos bens imóveis, a Direção Regional do Património reforçou a ressalva que tem vindo a fazer nos anos anteriores de que “(...) o *património imóvel da RAM não se encontra (ainda) integralmente regularizado, o que [se] entende pela necessidade estrita do cumprimento de formalidades jurídico-registais (e proto-jurídico-registais) como sejam, por exemplo, a “colheita” dos pareceres de diversas entidades (...)*”²²².

Deste modo, apesar dos avanços pontualmente observados, a gestão do património da RAM continua a evidenciar insuficiências²²³ ao nível da completa identificação, regularização e inventariação do universo patrimonial. Pontua, também neste âmbito, o facto de estarem registados no balanço de 2022 de serviços e fundos autónomos (entidades fora do perímetro da administração direta da RAM) cerca de 13,3 milhões de euros classificados como bens de domínio público. Apesar da materialidade ser reduzida no contexto da Conta da RAM, aqueles ativos deveriam constar do balanço da RAM dado que o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual, estabelece que “*A titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais e abrange poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição nos termos do presente decreto-lei e demais legislação aplicável*”.

²²¹ Património histórico, artístico e cultural.

²²² Cfr. o ofício SRF/10842/2023, de 14 de julho.

²²³ Vide, nomeadamente, o Relatório n.º 11/2020-FS – Auditoria orientada para apreciação da gestão e contabilização do património móvel dos Serviços Integrados da RAM e Relatório n.º 5/2021-FS/SRMTC - Auditoria de seguimento às recomendações formuladas nos Relatórios n.º 7/2011 e n.º 2/2006 - Património imóvel da RAM.

No que se refere aos bens móveis, a Direção Regional do Património apresentou uma quantia escriturada da ordem dos 16 milhões de euros, composto principalmente pelo equipamento básico (51,6%), bens móveis classificados como património histórico, artístico e cultural (16,2%) e equipamento administrativo (15,4%), conforme patenteado no quadro seguinte.

Quadro IV.2 Bens móveis da Administração Direta

(milhares de euros)

Tipologia	Montante a 31/12/2022
Património histórico, artístico e cultural	2 590,3
Equipamento básico	8 229,5
Equipamento de transporte	1 248,0
Equipamento administrativo	2 457,2
Equipamento biológico (plantas)	23,7
Outros ativos fixos tangíveis	1 414,6
Total	15 963,3

Fonte: Dados da Direção Regional do Património anexos ao ofício SRF/10842/2023, de 14 de julho.

4.1.2. Operações imobiliárias

O quadro seguinte divulga as operações imobiliárias do Governo Regional, ocorridas em 2022, envolvendo a aquisição ou alienação de imóveis, ou outras variações patrimoniais decorrentes de permutas, dações em pagamento ou expropriações.

Quadro IV.3 Principais fluxos financeiros associados à gestão patrimonial

(milhares de euros)

C.E.	Descrição	Montante
Receita cobrada		7 335,6
05.10.xx	Rendimentos de propriedade – Rendas	348,5
07.03.xx	Venda de bens e serviços correntes – Rendas	2 691,3
09.01.xx	Venda de Bens de Investimento - Terrenos	1 220,5
09.03.xx	Venda de Bens de Investimento – Edifícios	3 075,3
Despesa paga		107 508,0
07.01.01	Aquisição de bens de capital – Terrenos	2 298,7
07.01.03	Aquisição de bens de capital – Edifícios	20 689,5
07.01.04	Aquisição de bens de capital - Construções diversas	84 519,9

Fonte: Conta da RAM e ofício da Direção Regional do Património n.º SRF/10842/2023, de 14 de julho.

Em 2022, a despesa com a aquisição de bens de capital rondou os 107,5 milhões de euros, enquanto do lado da receita, foi sinalizada a arrecadação de 7,3 milhões de euros em operações imobiliárias, com especial destaque para os 3,1 milhões de euros provenientes da venda de edifícios.

Relativamente às operações imobiliárias a seu cargo, a Direção Regional do Património identificou a:

- Alienação de 23 imóveis, num total de 4,2 milhões de euros, destacando-se as alienações do prédio rústico situado no Concelho do Funchal à GESBA - Empresa de Gestão do Sector da

Banana, Lda. (1,2 milhões de euros) e do imóvel denominado “*Quinta das Preces*” (1,4 milhão de euros), localizado no concelho de Câmara de Lobos (referente à Hasta Pública n.º 5/2022/DRPA);

- Aquisição de 83 parcelas por via expropriativa, no montante global de 1,6 milhões de euros, bem como a aquisição onerosa, por razões de interesse público, do “*Fortim do Faial*”, pelo valor de 255,6 mil euros.

Assinale-se, ainda, que no âmbito da confirmação das operações imobiliárias, persistem diferenças entre os valores²²⁴ reportados pela Direção Regional do Património²²⁵ e os valores constantes na Conta da RAM de 2022²²⁶. Isto, porque, apesar da Direção Regional do Património ser o “*(...) serviço central da administração direta da Região Autónoma da Madeira, (...) que tem por missão executar e controlar as ações necessárias para a aquisição e gestão patrimonial dos bens imóveis do domínio privado da Região (...)*” (cfr. o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M, de 4 de novembro), não possui informações sobre operações e contratos que não são diretamente acompanhados/monitorizados por si. Esta situação reforça a atualidade da recomendação 1 a) do Relatório n.º 5/2021-FS/SRMTC, no sentido de ser implementado “*(...) um adequado sistema tecnológico de informação e gestão do património imobiliário da RAM, englobando as vertentes jurídica, operacional, financeira e contabilística*”.

4.2. Património financeiro

O acompanhamento e administração das diversas carteiras de participações sociais (de entidades societárias e associativas) e de operações de crédito da RAM compete à Direção Regional do Orçamento e Tesouro²²⁷.

Quadro IV.4 Composição da carteira, por subsector e tipo de ativos no final de 2022

(milhares de euros)

Designação	Governo Regional		Serviços e Fundos Autónomos		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Participações	759 437,9	98,6	1 730,7	4,5	761 168,6	94,1
Créditos	10 582,3	1,4	36 780,2	95,5	47 362,4	5,9
Total	770 020,1	100,0	38 510,9	100,0	808 531,0	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e ofícios n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07, e e-mails do IDE, IP-RAM de 19/07, IEM, IP-RAM de e 27/07, e da IHM, EPERAM de 29/09.

No final de 2022, os ativos financeiros da RAM totalizavam cerca de 808,5 milhões de euros, sendo a maior parte da carteira composta por participações (94,1%), detidas quase na totalidade pelo Governo Regional.

²²⁴ Nomeadamente, na ordem dos 2,2 milhões de euros, ao nível das receitas provenientes das rendas de imóveis, e de 104,9 milhões de euros em despesas com aquisição de imóveis.

²²⁵ Através do ofício n.º SRF/10842/2023, de 14 de julho.

²²⁶ Ver Mapas “I - Receitas do subsector do Governo Regional, por classificação económica” e “II- Desenvolvimento das despesas do Governo Regional” do Volume II – Tomo I da Conta da RAM 2022.

²²⁷ Cfr. a orgânica da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 40/2020/M, de 12 de agosto, que é o órgão que tem por missão executar a política regional no setor das finanças e controlar as ações necessárias ao domínio da atividade financeira da RAM, nomeadamente controlar os empréstimos concedidos e administrar os ativos financeiros da Região.

Comparativamente ao ano anterior, regista-se uma diminuição de 3,6% do valor da carteira (-30,1 milhões de euros), suportada essencialmente pela redução (-36,8%) do valor global dos créditos (-27,6 milhões de euros). O valor global das participações registou uma diminuição de 0,3%, essencialmente devido ao decréscimo nas participações do Governo Regional.

4.2.1. Evolução e composição das participações da RAM

4.2.1.1. Participações diretas

No final de 2022, a RAM detinha participações diretas em 27 entidades (mais uma que no ano anterior²²⁸), das quais, vinte eram entidades de natureza societária e as restantes sete de natureza não societária. O valor nominal da carteira destas participações da RAM totalizava 761,2 milhões de euros.

Relativamente às entidades de natureza societária, o Governo Regional detinha o controlo maioritário do capital social de 17 dessas empresas, sendo que 10 integravam o perímetro da administração pública regional²²⁹.

Quadro IV.5 Participações diretas em entidades societárias

(milhares de euros)

Entidade participada	Participação da RAM (GR+SFA)				Variação
	31/12/2021		31/12/2022		
	Valor	%	Valor	%	
SESARAM, EPERAM	234 300,0	100,00	234 300,0	100,00	0,0
SDPO, S.A.	108 315,8	100,00	108 315,8	100,00	0,0
APRAM, S.A.	103 551,6	100,00	103 551,6	100,00	0,0
SMD, S.A.	78 556,4	100,00	78 556,4	100,00	0,0
SDNM, S.A.	47 872,7	100,00	47 872,7	100,00	0,0
MPE, S.A.	25 820,8	100,00	25 820,8	100,00	0,0
EEM, S.A.	20 000,0	100,00	20 000,0	100,00	0,0
IHM, EPERAM	10 500,0	100,00	10 500,0	100,00	0,0
PATRIRAM, S.A.	6 805,0	100,00	6 805,0	100,00	0,0
CARAM, EPERAM	3 964,3	100,00	4 575,5	100,00	611,2
SDM, S.A.	500,0	100,00	500,0	100,00	0,0
SDPS, S.A.	78 514,1	98,74	78 514,1	98,74	0,0
ARM, S.A.	19 353,0	98,21	19 353,0	98,21	0,0
MT, S.A.	3 980,8	95,23	3 980,8	95,23	0,0
HF, S.A.	16 959,7	95,00	16 959,7	95,00	0,0
GESBA, Lda.	475,0	95,00	475,0	95,00	0,0
Startup - Madeira, Lda.	201,5	82,11	201,5	82,11	0,0

²²⁸ Concretamente na Invest-Madeira - Agência para a Internacionalização e Investimento.

²²⁹ A saber: a PATRIRAM – Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A.; a SDNM, S.A.- Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira; a SDPS, S.A. - Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo; a SMD, S.A. - Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.; a SDPO, S.A. - Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira; a APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.; o CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM; a IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM; o SESARAM, EPERAM - Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira e a MT, S.A. - Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo.

Entidade participada	Participação da RAM (GR+SFA)				Variação
	31/12/2021		31/12/2022		
	Valor	%	Valor	%	
VIALITORAL, S.A.	3 225,0	20,00	100,0	20,00	-3 125,0
VIAEXPRESSO, S.A.	100,0	20,00	100,0	20,00	0,0
Marítimo Futebol, S.A.D.	20,0	2,00	20,0	2,00	0,0
Total	763 015,8		760 502,0		-2 513,8

Fonte: Conta da RAM de 2022 e ofício n.º SRF/10321/2023, de 06/07.

O valor nominal das participações diretas em entidades societárias registou um decréscimo de cerca de 2,5 milhões de euros, resultante da redução do capital social ocorrida na VIALITORAL - Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.²³⁰, em 3,1 milhões de euros²³¹, e do aumento do capital estatutário no CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, em 611,2 mil euros²³² (realizado, à semelhança do que tem acontecido nos anos anteriores, através da entrada em dinheiro).

Em 2022, verificou-se a constituição de uma nova associação de direito privado, a Invest-Madeira - Agência para a Internacionalização e Investimento²³³, tendo como associadas fundadoras o Governo Regional (com 86,2% das participações), o Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM (3,45%), a MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. (3,45%), e a Associação Comercial e Industrial do Funchal - Câmara de Comércio e Indústria da Madeira (6,9%)²³⁴. Consequentemente, a nova entidade passou a integrar carteira das participações da RAM em associações e fundações²³⁵, traduzida num aumento de 26 mil euros em relação ao período homólogo.

²³⁰ Aprovada pela Resolução n.º 202/2022, de 7 de abril.

²³¹ Segundo a Nota 13 – Capital Próprio do anexo às demonstrações financeiras da entidade do exercício de 2022: "Em 8 de abril de 2022, em Assembleia Geral, foi deliberado um aumento de capital por incorporação de reservas no montante de 3.585.000 Euros e posterior redução de capital no montante de 19.210.000 Euros (...)", pelo que a 31 de dezembro de 2022 o capital social da VIALITORAL - Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A., totalmente subscrito e realizado, era de 500 mil euros. De acordo com a deliberação, "(...) os pagamentos aos acionistas associados a esta redução de capital ocorreram no segundo semestre de 2022 no montante de 6.000.000 Euros (5.806.858) líquido de retenção de imposto, e o remanescente irá ocorrer entre 2023 e 2024.". Uma parcela dessa redução foi entregue à RAM (vide capítulo V, ponto 5.2.).

²³² Ao abrigo da Resolução n.º 119/2022, de 11 de março.

²³³ Os estatutos foram aprovados pela Resolução n.º 959/2022, de 11 de outubro. A associação começou a operar, em 2016, como uma estrutura de missão, criada pela Resolução n.º 787/2016, de 31 de outubro, com missão de "(...) assegurar a materialização da diplomacia económica externa da Região Autónoma da Madeira, com o intuito de multiplicar, sistematizar e reforçar os contactos com investidores e capitais estrangeiros e abrir novas oportunidades de negócio para os produtos e empresas madeirenses no mundo."

A vigência desta estrutura foi prorrogada por diversas vezes (através das Resoluções n.ºs 444/2019, de 16 de julho; 908/2021, de 4 de outubro; 775/2020, de 19 de outubro; e 1009/2022, 25 de outubro), tendo a última prorrogação sido revogada por extinção da estrutura de missão, através da Resolução n.º 1366/2022, de 29 de dezembro, na sequência da constituição da associação, formalizada no cartório notarial, no dia 16 de dezembro de 2022.

²³⁴ O capital da associação, de 29 000€, é detido diretamente pela RAM em 89,65% [25 000€ pelo Governo Regional (86,2%) e 1 000€ pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM (3,45%)], e indiretamente, através da MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., em 3,45%.

²³⁵ Deste conjunto de entidades, apenas a ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento, Investigação, Tecnologia e Inovação, integra o perímetro da administração pública regional (a partir de 2013).

Quadro IV.6 Participações diretas em Associações e Fundações

(milhares de euros)

Entidade	Participação da RAM (GR+SFA)				Variação
	31/12/2021		31/12/2022		
	Valor	%	Valor	%	
ANSA - Associação Notas e Sinfonias Atlânticas	300,0	95,24	300,0	95,24	0,0
Invest-Madeira - Agência para a Internacionalização e Investimento	0,0	0,00	26,0	89,65	26,0
ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento, Investigação, Tecnologia e Inovação	329,1	45,05	329,1	45,05	0,0
DTIM ²³⁶ - Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação na Madeira	2,5	5,88	2,5	5,88	0,0
AREAM - Agência Regional de Energia e Ambiente da Região Autónoma da Madeira	7,5	2,00	7,5	2,00	0,0
RELACRE - Associação de Laboratórios Acreditados de Portugal	1,5	1,44	1,5	1,44	0,0
AP-RAM ²³⁷ - Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Total	640,6		666,6		26,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e ofício n.º SRF/10321/2023, de 06/07.

Relativamente ao *Programa de Privatizações e Reestruturações do Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira*, aprovado pela Resolução n.º 53/2013, de 31 de janeiro, até ao final de 2022, registaram-se os seguintes desenvolvimentos²³⁸:

Quadro IV.7 Execução do Programa de Privatizações e Reestruturações do Setor Empresarial da RAM

Setor	Objetivos	Empresas	Ponto de situação:
Desporto	Alienação integral do capital das S.A.D.	5 S.A.D.	Em 2022, ainda restava a Marítimo Futebol, S.A.D. (2,0%). O processo de alienação, iniciado em abril de 2019, continua em curso ²³⁹ .
Cimentos	Saída integral do setor	Cimentos Madeira, Lda. e participadas	Alienação concluída em 2018.
Transportes	Reestruturação das empresas e alienação das participações	HF, S.A. e participadas	A intenção de privatizar a empresa deixou de ser uma prioridade e a medida foi suspensa. A participação na Teleféricos da Madeira S.A. foi alienada em 2013.
Energia	Diminuição da presença no setor, com uma alienação parcial das participações	EEM, S.A. e participadas	Em 2014, foi realizada a incorporação da Casa da Luz, Lda. e decidida a alienação das participadas CLCM, S.A. ENEREEM, Lda. e Teleféricos da Madeira, S.A. Em 2022, não foram registados novos desenvolvimentos relativos à alienação daquelas participadas.
Sociedades de Desenvolvimento	Fusão das sociedades numa só entidade	SDPO, S.A. SMD, S.A. SDNM, S.A. SDPS, S.A.	Em 2016, o Governo Regional adquiriu as participações dos municípios na SMD, SDPO e SDNM, encontrando-se também prevista a aquisição da participação na SDPS. Em 2022, a RAM reforçou a estrutura do capital próprio das 4 sociedades, através da entrada de prestações acessórias pecuniárias (22,1 milhões de euros) ²⁴⁰ .

²³⁶ De acordo com informações fornecidas, tal como aconteceu em 2021, “A SRF não recebeu o R&C [Relatório e Contas] de 2022 da entidade a fim de poder validar o fundo patrimonial da associação a 31/12/2022”. Cfr. o ofício SRF/10321/2023, de 06/07.

²³⁷ Associação privada sem fins lucrativos, sem fundos ou capital subscrito, cujos sócios fundadores são a RAM e a Associação Comercial e Industrial do Funchal.

²³⁸ Cfr. o Relatório de Progresso – Ano de 2022, datado de 24/04/2023.

²³⁹ Em 2022, a avaliação financeira à Marítimo Futebol, S.A.D. apurou um valor dos capitais próprios de 36 milhões de euros (720 mil euros, correspondendo à participação da RAM). Segundo o relatório de progresso, está em curso a realização dos procedimentos necessários para a alienação da referida participação social através da modalidade de venda direta.

²⁴⁰ Cfr. as Resoluções do Conselho do Governo n.º 273/2022 a 276/2022, de 26 de abril.



Setor	Objetivos	Empresas	Ponto de situação:
Águas e Resíduos	Prosseguir a reestruturação do setor, fundindo algumas das empresas	ARM, S.A.	Processo concluído em 2014.
Logístico	Alienação integral do capital	SILOMAD, S.A.	Alienação concluída em 2016.
Infraestruturas Rodoviárias	Dissolução e liquidação	VIAMADEIRA, S.A.	O registo de dissolução ocorreu em 18/10/2017.
	Incorporação na Administração Regional Direta	RAMEDM, S.A.	O objeto da empresa extinta transitou para a Direção Regional de Estradas.
	Reestruturar e renegociar as PPP existentes e analisar as participações	VIAEXPRESSO, S.A. VIALITORAL, S.A.	O processo negocial foi concluído a 15/03/2016, com a outorga dos Contratos de Concessão Revistos. Em 2022, a VIALITORAL, S.A. diminuiu o seu capital social para 500 mil euros ²⁴¹ .
Inovação e Empreendedorismo	Reestruturar o modelo de funcionamento das entidades	MT – Madeira Tecnopolo, S.A.	Em 2013, parte do objeto da MT, S.A. transitou para a ARDITI. Em 2015, ambas as entidades passaram a integrar o perímetro do Orçamento da RAM. Em 2022, foi aprovado o Estudo Demonstrativo do Interesse e da Viabilidade da Operação e o ato de fusão por incorporação da MT, S.A. na PATRIRAM, S.A. (iniciado em 2021) ²⁴² , por despacho conjunto, de 19/12/2022. Foi, igualmente, realizada a conversão de mútuos em prestações acessórias no montante de 12,2 milhões de euros, deliberada na respetiva Assembleia-Geral de 28 de dezembro.
	Equacionar uma reestruturação e participação do setor privado	MPE, S.A.	A reestruturação da MPE, S.A. prevista para 2014, nunca foi iniciada. Em 2022, foi realizada uma conversão de mútuo em prestações acessórias no valor de 338,7 mil euros, deliberada na respetiva Assembleia-Geral de 19 de dezembro.
Aeroporto	Promover a alienação	ANAM, S.A.,	Alienação concluída em 2013.
Portuário	Promover a reestruturação e permitir uma nova dinâmica no setor	APRAM, S.A.	Em 2022, a RAM reforçou a estrutura do capital próprio da APRAM, S.A., através da entrada de prestações acessórias pecuniárias (18,4 milhões de euros) ²⁴³ . Foi, também, realizada uma conversão de mútuo em prestações acessórias no valor de 16,7 milhões de euros, deliberada na respetiva Assembleia-Geral de 21 de dezembro.
Habitação	Reestruturação do setor, impulsionar a alienação dos imóveis arrendados e dos direitos de superfície	IHM, EPERAM	A empresa foi reclassificada, em 2015, no perímetro do Orçamento da RAM. Até 2022 não foi efetuada nenhuma operação de alienação de imóveis apesar do anúncio feito em 2014.
Agro-alimentar	Promover a alienação da participação	ILMA, S.A.	A empresa foi declarada insolvente, em 2013, pelo 3.º Juízo do Tribunal do Funchal.
	Abrir à iniciativa privada, reestruturar o CARAM	CARAM, EPERAM	A empresa foi integrada no perímetro do Orçamento da RAM, em 2014. Em 2022, foi realizado um aumento de capital no montante de 611,2 mil euros ²⁴⁴ . Foi também solicitado pela SRF à entidade a apresentação de um Plano de equilíbrio operacional e financeiro ²⁴⁵ .
Comunicação social	Reestruturação da empresa	EJM – Empresa Jornalística da Madeira, Lda.	A alienação foi concluída em 2017.

Fonte: Ofício n.º SRF/10321/2023, de 06/07 e Relatório de Progresso do Programa de Privatizações e Reestruturações do Setor Empresarial da RAM de 2022.

²⁴¹ Vide o Quadro IV.5 Participações diretas em entidades societárias.

²⁴² As condições decorrentes do ato de fusão incluem (i) a conversão do mútuo em prestação acessórias (ocorrida em 2022), e (ii) a aquisição pela acionista RAM das participações sociais tituladas pela UMA - Universidade da Madeira e AJEM - Associação de Jovens Empresários da Madeira (que ocorreu em 2023).

²⁴³ Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 330/2022, de 20 de maio, alterada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 888/2022, de 23 de setembro.

²⁴⁴ Vide o Quadro IV.5 Participações diretas em entidades societárias.

²⁴⁵ Este foi apresentado em 2023 pelo CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM.

4.2.1.2. Participações indiretas

A variação ocorrida na carteira das participações indiretas da RAM resulta da participação da MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. na associação Invest-Madeira - Agência para a Internacionalização e Investimento (constituída em 2022).

Quadro IV.8 Participações indiretas da RAM em 31/12/2022

Entidade	(milhares de euros)		
	Valor	%	Δ22/21
Através da EEM, S.A. (100% detida pela RAM)			
EMACOM - Telecomunicações da Madeira, Unipessoal, Lda.	49,9	100,00	0,0
ENEREEM - Energias Renováveis, Lda.	46,1	92,50	0,0
EEM - Biotecnologia, S.A.	6 000,0	100,00	0,0
Teleféricos da Madeira, S.A.	50,0	20,00	0,0
CLCM - Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, S.A.	50,0	10,00	0,0
DTIM - Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação na Madeira	2,5	5,88	0,0
Horários do Funchal - Transportes Públicos, S.A.	892,6	5,00	0,0
AREAM - Agência Regional de Energia e Ambiente da RAM	7,5	2,00	0,0
Startup Madeira, Lda.	4,0	1,63	0,0
Banif - SGPS, S.A.	0,0	0,01	0,0
Subtotal EEM, S.A.	7 102,6		0,0
Através da HF, S.A. (95% detida diretamente pela RAM e 5% através da EEM, S.A.)			
Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.	5 000,0	100,00	0,0
OPT – Optimização e Planeamento de Transportes, Lda.	15,0	5,00	0,0
AREAM - Agência Regional de Energia e Ambiente da RAM	7,1	1,90	0,0
DTIM - Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação na Madeira	0,1	0,34	0,0
Subtotal HF, S.A.	5 022,3		0,0
Através da Madeira Tecnopolo, S.A. (95,23% detida pela RAM)			
ARDITI - Agência Regional de Desenvolvimento, Investigação, Tecnologia e Inovação	23,8	9,84	0,0
Através da PATRIRAM, S.A. (100% detida pela RAM)			
GESBA, Lda. - Empresa de Gestão do Sector da Banana	25,0	5,00	0,0
Através da SDM, S.A. (100% detida pela RAM)			
SDEM - Sociedade Desenvolvimento Empresarial da Madeira, S.A. ²⁴⁶	5 000,0	100,00	0,0
Através da MPE, S.A. (100% detida pela RAM)			
Invest-Madeira - Agência para a Internacionalização e Investimento	1,0	3,45	1,0
Através da SDPS, S.A. (98,74% detida pela RAM)			
Porto Santo Verde, Geoturismo e Gestão Ambiental, E.M. ²⁴⁷	0,0	48,4	0,0
Total	17 174,7		1,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e ofício n.º SRF/10321/2023, de 06/07.

²⁴⁶ A SDEM - Sociedade Desenvolvimento Empresarial da Madeira, S.A. não desenvolve qualquer atividade desde 2021 e não dispõe de trabalhadores ao serviço, pelo que, em 2023, foi iniciado o processo de alienação das ações detidas pela SDM — Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S. A., por modalidade de venda direta, nos termos dos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 37/2012/M, de 12 de dezembro, e 13/2023/M, de 18 de agosto.

²⁴⁷ A empresa encontra-se em processo de liquidação, desde 2016.

4.2.1.3. Indicadores gerais das entidades participadas

O quadro seguinte sintetiza alguns dos indicadores globais das empresas participadas diretamente pela RAM em mais de 50%²⁴⁸, destacando-se, face ao ano anterior, em termos globais, (i) o aumento dos capitais próprios, na ordem dos 14,6% (129,3 milhões de euros), (ii) o aumento do passivo, em 18,3% (234,4 milhões de euros) e (iii) a redução da dívida financeira em 1,9% (-14,4 milhões de euros).

Quadro IV.9 Participadas em mais de 50% – Indicadores gerais

(milhares de euros)

Designação	Empresas do perímetro da APR	Empresas fora do perímetro da APR	Total	Δ% 2022/2021
Balanço agregado:				
Ativo não corrente	1 005 070,5	1 099 028,6	2 104 099,1	15,2
Ativo corrente	136 577,4	290 746,7	427 324,1	25,2
Total do Ativo	1 141 647,9	1 389 775,3	2 531 423,2	16,8
Capital Próprio	548 881,9	468 422,0	1 017 303,9	14,6
Passivo não corrente	338 790,9	580 024,6	918 815,5	-3,3
Passivo corrente	253 975,1	341 328,7	595 303,8	80,9
Total do Passivo	592 766,0	921 353,3	1 514 119,3	18,3
Resultados agregados:				
Resultado operacional	-9 319,7	18 412,1	9 092,4	497,9
Resultado líquido do período	-21 524,5	11 919,3	-9 605,2	48,6
Dívida financeira agregada:				
Dívida financeira (exceto à RAM)	324 808,2	398 562,5	723 370,8	2,1
Dívida financeira à RAM	0,0	7 105,0	7 105,0	-80,4
Total Dívida financeira	324 808,2	405 667,5	730 475,8	-1,9
Emprego:				
N.º de trabalhadores	6 355	2 377	8 732	0,5

Fonte: Anexo LV das Contas da RAM de 2021 e 2022.

O aumento de 129,3 milhões de euros observado nos capitais próprios resultou, principalmente:

- (i) Das operações de injeção de capital²⁴⁹ realizadas na APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (18,4 milhões de euros) e nas Sociedades de Desenvolvimento (22,1 milhões de euros), bem como da conversão de mútuos (concedidos pelo Governo Regional) em capital na APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (16,7 milhões de euros) e na Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo, S.A. (12,2 milhões de euros).
- (ii) Do reconhecimento em capital das transferências para investimento recebidas em 2022, na GESBA - Empresa de Gestão do Sector da Banana, Lda. (5 milhões de euros)²⁵⁰, na EEM-

²⁴⁸ O conjunto é constituído por 17 empresas, das quais 10 integram o perímetro da Administração Pública da RAM. A respetiva identificação consta do quadro apresentado no ponto 4.2.1.4.

²⁴⁹ Vide pontos 4.2.3 e 4.2.4 para mais detalhes.

²⁵⁰ De acordo com a Nota 21 – Subsídios, do anexo às demonstrações financeiras da GESBA - Empresa de Gestão do Sector da Banana, Lda., estes subsídios provêm de projetos apoiados pelo Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira 2020.

Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. (13,9 milhões de euros) e na ARM - Água e Resíduos da Madeira, S.A. (71,2 milhões de euros). Relativamente a estes últimos, destaca-se o reconhecimento em capital dos subsídios relativos ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)²⁵¹ no valor de 66,2 milhões de euros²⁵² na ARM - Água e Resíduos da Madeira, S.A., e de 9 milhões na EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.²⁵³.

Por seu lado, o aumento do passivo agregado, em aproximadamente 234,4 milhões de euros, em contra explicação, predominantemente, no acréscimo do passivo (i) da ARM - Água e Resíduos da Madeira, S.A. (192,4 milhões de euros) associado ao aumento verificado na rubrica “*Provisões*” para investimentos futuros²⁵⁴, (ii) da EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. (55,1 milhões de euros)²⁵⁵, (iii) do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (18,3 milhões de euros)²⁵⁶, principalmente devido ao aumento na conta corrente de fornecedores, e (iv) Horários do Funchal, Transportes Públicos, S.A. (27 milhões de euros) pelo aumento em “*Financiamentos obtidos*”.

²⁵¹ O parágrafo 9 da Norma Contabilística e de Relato Financeiro 22 - Subsídios e Outros Apoios das Entidades Públicas, do Sistema de Normalização Contabilística, estabelece que “*Um subsídio do Governo não é reconhecido, até que haja segurança razoável de que a entidade cumprirá as condições a ele associadas, e que o subsídio será recebido. O recebimento de um subsídio não proporciona ele próprio prova conclusiva de que as condições associadas ao subsídio tenham sido ou serão cumpridas.*”.

Neste enquadramento, e tendo em vista clarificar o tratamento contabilístico da assinatura de um contrato de apoio financeiro não reembolsável no âmbito do Programa de Recuperação e Resiliência, a Comissão de Normalização Contabilística divulgou a orientação técnica n.º 6 para o setor empresarial (aprovada a 14 de abril de 2023) segundo a qual “*(...) o momento da assinatura de um contrato de apoio financeiro não reembolsável no âmbito do PRR não é, por si só, suficiente para o seu reconhecimento, pelo que a entidade deve avaliar se nesse momento está perante um ativo que cumpre os critérios de reconhecimento como tal no Balanço. Se, neste momento, não for possível assegurar que é virtualmente certo o cumprimento das condições necessárias ao recebimento do subsídio, a entidade estará perante um ativo contingente, que deve ser objeto de divulgação no Anexo (na nota 23.4) nos termos da [Norma Contabilística e de Relato Financeiro] 21.*”.

²⁵² A este valor não foi descontado o efeito fiscal correspondente.

²⁵³ Em 2022, o Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM, na qualidade de beneficiário intermediário dos fundos do Plano de Recuperação e Resiliência, transferiu a título de adiantamento, aquando da celebração dos contratos de financiamento, 9,7 milhões de euros para a ARM - Água e Resíduos da Madeira, S.A. e 9 milhões de euros para a EEM - Empresa de Electricidade da Madeira S.A. Deste modo, observa-se uma diferença de 56,5 milhões de euros entre o que a ARM - Água e Resíduos da Madeira, S.A. recebeu e o que registou em capital.

²⁵⁴ De acordo com o anexo às demonstrações financeiras, a ARM - Água e Resíduos da Madeira, S.A. regista o direito de utilização e exploração de infraestruturas do Sistema (da qual é concessionária) em ativos intangíveis, cujo valor engloba os investimentos realizados até à data, bem como os investimentos futuros definidos no contrato de concessão. Estes últimos são registados no momento inicial por contrapartida da conta de “*Provisões*”. Em 2022, tanto os ativos intangíveis, como as provisões, aumentaram cerca de 180 milhões de euros.

²⁵⁵ Essencialmente resultante do acréscimo verificado na rubrica “*Fornecedores*”, por consequência do aumento dos gastos de exploração, especialmente do preço dos combustíveis e outras matérias-primas (cfr. o anexo às demonstrações financeiras, nota 29 - Fornecedores).

²⁵⁶ De acordo com o anexo às demonstrações financeiras da entidade, Nota 18.2 Passivos Financeiros, “*O aumento acentuado na rubrica Fornecedores justifica-se pelo não recebimento atempado de todos os valores relativos ao Contrato-Programa de produção de 2022, levando a que o SESARAM não conseguisse liquidar parte das suas dívidas de forma atempada, implicando o aumento da dívida a fornecedores, com todos os constrangimentos daí decorrentes.*”.

No âmbito da Verificação Externa da Conta do Tesoureiro do Governo Regional de 2022, confirmou-se que parte do montante referente ao contrato-programa só foi transferida a 06/01/2023. Como a data da transferência ocorreu dentro do período complementar estipulado para os serviços do Governo Regional (artigo 15.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2022/M, de 29 de agosto), a despesa foi reconhecida em 2022 nas contas do Governo Regional. Contudo, uma vez que o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM não dispôs de período complementar, registou o correspondente recebimento no exercício económico de 2023, provocando os referidos constrangimentos.

Em termos agregados, observa-se que apesar da melhoria de 48,6% face ao ano anterior, os resultados líquidos do período continuaram negativos, na ordem dos -9,6 milhões de euros. Os resultados operacionais (antes de gastos de financiamento e impostos) atingiram o valor positivo de 9,1 milhões de euros, assinalando uma melhoria de 7,6 milhões de euros face ao ano anterior. Note-se, que os indicadores de resultados foram positivos para o grupo de empresas que não integram o perímetro da Administração Pública Regional, e que esse desempenho atenuou, globalmente, os resultados negativos das empresas incluídas no perímetro.

O ano de 2022 voltou a assinalar uma redução da dívida financeira de quase todas as entidades, de cerca de 14,4 milhões de euros (-1,9%), com descidas mais significativas na APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (-32,3 milhões), na Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo, S.A. (-12,2 milhões) e nas quatro Sociedades de Desenvolvimento (-20,2 milhões, no total), apesar dos aumentos verificados na EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. (37 milhões de euros) e na Horários do Funchal, Transportes Públicos, S.A. (15,1 milhões de euros).

Assinala-se, finalmente, que nos últimos três anos, foram “perdoados”, através da conversão em capital, cerca de 167,2 milhões de euros em empréstimos concedidos pelo Governo Regional, influenciando, assim, positivamente o balanço das empresas participadas²⁵⁷. O ano de 2022 foi o primeiro ano que as empresas pertencentes ao perímetro da Administração Pública Regional deixaram de ter dívida financeira perante a RAM²⁵⁸.

4.2.1.4. Resultados das entidades participadas

Os resultados líquidos das empresas participadas diretamente em mais de 50%, bem como a parcela que é imputável à RAM (em função dessa participação), estão identificados no quadro seguinte.

Quadro IV.10 Resultados líquidos das entidades participadas em mais de 50%

Entidades	Resultado líquido		Δ 2022/2021	RL 2022 imputável à RAM
	2021	2022		
Empresas no perímetro da APR:	-30 276,9	-21 524,5	8 752,4	-21 510,5
PATRIRAM, S.A.	5 300,5	5 298,1	-2,4	5 298,1
MT, S.A.	473,4	248,7	-224,7	236,8
CARAM, EPERAM	-621,6	-703,0	-81,3	-703,0
SESARAM, EPERAM	-2 146,1	-1 776,9	369,2	-1 776,9
SDNM, S.A.	-1 892,3	-1 875,4	16,9	-1 875,4
SDPS, S.A.	-7 981,3	-2 044,9	5 936,4	-2 019,1
SMD, S.A.	-3 410,4	-3 018,7	391,7	-3 018,7
SDPO, S.A.	-3 759,2	-3 556,7	202,5	-3 556,7
IHM, EPERAM	-2 840,3	-3 800,9	-960,6	-3 800,9
APRAM, S.A.	-13 399,6	-10 294,8	3 104,8	-10 294,8

²⁵⁷ A saber, a Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (37,8 milhões de euros), as quatro sociedades de desenvolvimento (116,9 milhões de euros), a Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. (0,3 milhões de euros) e o Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo, S.A. (12,2 milhões de euros).

²⁵⁸ Atualmente, existe apenas a dívida financeira da ARM - Água e Resíduos da Madeira, S.A. (7,1 milhões de euros).

Entidades	Resultado líquido		Δ 2022/2021	RL 2022 imputável à RAM
	2021	2022		
Empresas fora do perímetro da APR:	11 605,0	11 919,3	314,3	11 887,9
EEM, S.A.	7 808,7	4 028,3	-3 780,5	4 028,3
MPE, S.A.	1 452,6	3 056,7	1 604,1	3056,7
SDM, S.A.	3 573,5	3 009,4	-564,1	3 009,4
ARM, S.A.	2 490,3	1 731,8	-758,5	1 700,9
GESBA, Lda.	527,8	317,0	-210,8	317,0
Start Up - M., Lda.	5,6	2,3	-3,2	2,0
HF, S.A.	-4 253,6	-226,3	4 027,3	-226,3
Total	-18 671,9	-9 605,2	9 066,7	-9 622,6

Fonte: Contas da RAM de 2021 e 2022.

Apesar da melhoria de 8,8 milhões de euros (28,9%) face ao ano anterior, o conjunto das empresas que integram o perímetro da Administração Pública Regional voltou a apresentar prejuízos (na ordem dos 21,5 milhões de euros).

As entidades que mais contribuíram para resultado negativo foram a APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (-10,3 milhões) e as quatro Sociedades de Desenvolvimento (-10,5 milhões, em termos agregados). De notar, contudo, que a melhoria de resultados registada, em particular, na Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A. (5,9 milhões de euros) e na APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (3,1 milhões de euros) foi responsável pela redução dos prejuízos neste conjunto. Em sentido inverso, a PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A. apresentou lucros de 5,3 milhões de euros.

Por seu lado, as empresas que se encontram fora do perímetro da Administração Pública Regional registaram, no seu conjunto, lucros de 11,9 milhões de euros, sendo de assinalar a EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. que apresentou os lucros mais expressivos, com 4 milhões de euros, seguida da MPE – Madeira Parques Empresarial, S.A., 3,1 milhões de euros, e da SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A., 3 milhões. Apesar da HF, S.A - Horários do Funchal ser a única entidade deste grupo a apresentar resultados negativos (-0,2 milhões de euros), também foi a que registou a melhoria mais significativa (4 milhões de euros), a que se seguiu o aumento dos lucros da MPE – Madeira Parques Empresarial, S.A. (1,6 milhões de euros). A EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. registou uma quebra de cerca de 3,8 milhões de euros no resultado líquido.

Em termos globais, o montante dos resultados líquidos (prejuízo) das entidades participadas imputáveis à RAM, atingiu os -9,6 milhões de euros, traduzindo-se, não obstante, numa melhoria de 48,4% (9 milhões de euros) em relação a 2021.

4.2.2. Concessões da Administração Regional

Apresenta-se seguidamente a informação sobre os contratos de concessão da administração regional vigentes em 2022, reconhecidos ao abrigo da Norma de Contabilidade Pública 4 – *Acordos de Concessão de Serviços: Concedente* ou da Norma de Contabilidade Pública 6 – *Loações*.

Neste contexto importa salientar que a informação disponibilizada²⁵⁹ (e sintetizada no quadro) pela Secretaria Regional das Finanças²⁶⁰ pode estar afetada por erros²⁶¹, por aquela entidade considerar que não dispunha²⁶², com toda a segurança, de informação atualizada sobre todas as concessões da RAM (administração direta e indireta) e respetivas modalidades. Esta observação remete-nos para a necessidade de aperfeiçoamento do controlo sobre as concessões da RAM, designadamente no que se refere à implementação de mecanismos que assegurem a sua identificação e um efetivo acompanhamento²⁶³.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional das Finanças informou que o controlo sobre as concessões tem sido aperfeiçoado no âmbito da elaboração das demonstrações financeiras do Governo Regional da Madeira precisando que *“(...) o reporte que nos têm solicitado relativamente às Concessões emerge do seu conceito jurídico, e desta forma, na Conta da RAM seja relevado todo esse Universo que extravasa o prescrito pela NCP 4 e englobe outras, que na sua génese se materializam em Locações Operacionais. No entanto, e pese embora este apontamento, o trabalho encontra-se realizado, o património identificado e o seu acompanhamento bastante intensificado (...)”*.

Ora a referência a que as concessões das entidades do subsetor da administração direta estão devidamente controladas, para além de contrariar a informação transmitida ao Tribunal em julho deste ano, não afasta (antes reforça) a necessidade daquele departamento do Governo Regional intensificar, nos mesmos moldes, o acompanhamento do restante património da RAM (com exceção do artístico e cultural)²⁶⁴, tal como se sugere.

Quadro IV.11 Concessões da Administração Regional Direta em 31/12/2022

Tutela	Concessionárias	Início	Fim	Objeto da concessão	Tipo	% Capital	
						Pública	Privada
SRF (10)	SDM, S.A.	02/05/2017	30/12/2027	Administração e exploração da Zona Franca da Madeira	G	100	
	Pousada Pico da Urze, Lda.	25/02/1994	25/02/2024	Uso privativo de uma parcela de terreno do domínio público florestal, localizado no Pico da Urze	G		100
	Associação Clube de Golfe do Santo da Serra	12/10/1996	12/10/2023	Reconstrução, ampliação e exploração do campo de golfe do Santo da Serra	G		100
	Nowhere Else, Turismo Rural, Lda.	24-09-2018	24-09-2048	Exploração comercial do Forte de São João Batista	G		100
	PATRIRAM, S.A. (5 concessões)	Diversos	Diversos	Gestão e rentabilização de vários prédios urbanos	SP	100	
SREM	Porto Santo Line - Atividades Turísticas, Lda.	30/01/2017	30/01/2032	Utilização do domínio público marítimo, para exploração de estabelecimento de alojamento local	G		100
	HF, S.A.	01/01/2018	31/12/2029	Exploração de carreiras de transportes públicos rodoviários regulares de passageiros	SP	100	

²⁵⁹ Através do ofício n.º SRF/ 10321/2023, 6 de julho.

²⁶⁰ Assinala-se que a missão legalmente conferida à Secretaria Regional das Finanças comporta atribuições transversais a toda a Administração Pública Regional, sendo de referir que nos termos da respetiva orgânica compete-lhe *“Acompanhar, gerir e controlar o património da Região, à exceção do artístico e cultural”* (cfr. o artigo 3.º, n.º 2, alínea k), do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M, de 16 de novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2023/M, de 10 de janeiro).

²⁶¹ Refere, igualmente, que a informação sobre as concessões que não estão sob a sua tutela é da responsabilidade das restantes Secretarias Regionais podendo estar afetada por lapsos.

²⁶² Cfr. o ofício n.º SRF/10321/2023, 6 de julho, onde é textualmente referido que a Secretaria Regional das Finanças *“não dispõe, com toda a segurança, de informação atualizada sobre todas as concessões da RAM (administração directa e indirecta) e respectivas modalidades.”*

²⁶³ Vide nomeadamente o Relatório n.º 11/2019-FS/SRMTC - Auditoria de seguimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 3/2016-FS/SRMTC – Auditoria ao controlo das receitas das concessões da Administração Regional Direta.

²⁶⁴ Cfr. o artigo 3.º, n.º 2, alínea k), do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M, de 16 de novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2023/M, de 10 de janeiro.



Tutela	Concessionárias	Início	Fim	Objeto da concessão	Tipo	% Capital	
						Pú- blica	Pri- vada
(8)	Companhia Carros S. Gonçalo, S.A.	31/03/1999	31/07/2023	Idem	SP	100	
	SAM, Lda.; Rodoeste, Lda.; EAC, Lda.; e Moinho - Rent A Car, Lda. (4 concessões)	Diversos	Em vigor	Idem	SP	100	
	MPE, Soc. Gestora, S.A.	27/03/2006	27/03/2031	Criação, instalação, gestão, exploração e promoção de parques empresariais e industriais na RAM	SP	100	
	Porto Santo Line - Transportes Marítimos, Lda.	12/11/1995	11/11/2035	Exploração do serviço regular de transporte marítimo, entre a Madeira e o Porto Santo	SP	100	
SREI	VIALITORAL, S.A.	28/01/2000	28/01/2025	Exploração e manutenção, em regime de Portagem SCUT, dos lanços e sublanços rodoviários	SP	20	80
(4)	VIAEXPRESSO, S.A.	10/12/2004	10/12/2029	Exploração e manutenção de troços de estradas regionais em regime de exclusividade e SCUT	SP	20	80
	Consórcio CPE/Teixeira Duarte	02/10/2003	02/10/2053	Conceção, construção e exploração do Núcleo de Apoio ao Hospital Dr. Nélito Mendonça	G		100
	SMD, S.A.	19/06/2014	19/06/2044	Exploração da infraestrutura implantada na Praça do Mar, Av. Sá Carneiro	SP	100	
SRTC	ITI, S.A.	15/07/1964	31/12/2023	Exploração de jogos de fortuna ou azar na zona permanente do Funchal	G		100
(2)	TURISPOISO, Lda.	06/03/2006	05/03/2026	Exploração da Casa de Abrigo do Poiso	G		100
SRAAC	ARM, S.A.	30/12/2014	30/12/2044	Exploração e gestão, em regime de exclusividade, do sistema multimunicipal de águas e resíduos da RAM	SP	100	
(27)	CICA, Lda.	08/08/2018	14/05/2023	Exploração do Snack Bar do Jardim Botânico	G		100
	Várias entidades (12 concessões)	Diversos	Diversos	Utilização do domínio público marítimo para finalidades diversas	G		100
	TECNOVIA Madeira, S.A. (2 concessões)	10/03/2017 21/01/2019	10/03/2027 21/01/2029	Exploração de estaleiro naval dos socorridos e estaleiro naval localizado sob a pista do aeroporto da Madeira	G		100
	SDPS, S.A.	04/10/2018	04/10/2048	Uso privativo do domínio público marítimo para empreendimento do Penedo do Sono, Porto Santo	G	100	
	SDPO, S.A.	16/07/2021	15/07/2051	Uso privativo do domínio público marítimo para empreendimento da Frente Mar, Ponta do Sol	G	100	
	Várias entidades (3 concessões)	Diversos	Diversos	Uso privativo do domínio público marítimo para finalidades diversas	G		100
	Escala Constante, Lda.	21/09/2017	21/09/2027	Exploração da Casa do Sardinha, como cafetaria	G		100
	SmileMachine, Unipessoal, Lda. (2 concessões)	04/04/2022 04/04/2022	19/12/2026 19/12/2026	Exploração da Casa do Rabaçal, para fins de alojamento turístico e restauração	G		100
	Soc. Pico Branco, Lda.	03/07/2018	24/10/2022	Exploração da Casa da Quinta do Santo da Serra	G		100
	Soc. Nostalgic Dream, Lda.	05/09/2018	05/09/2028	Exploração da Casa de Abrigo da Achada do Teixeira	G		100
	Soc. Cafetaria das Queimadas, Unip., Lda.	05/09/2018	05/09/2028	Exploração da Casa de Abrigo das Queimadas	G		100
SRMar	ILHAPEIXE, Lda.	11/11/2004	11/11/2024	Exploração de piscicultura da Baía d'Abra	G		100
(3)	Blue Path Technology Unlimited Company	27/09/2021	27/09/2046	Instalação e exploração de um cabo submarino de telecomunicações	G		100
	EMACOM - Telecomunicações da Madeira, Unipessoal, Lda.	17/08/2020	17/08/2045	Instalação e exploração de cabo submarino Ellalink	G	100	
SRA	Várias entidades (10 concessões)	Diversos	Em vigor	Exploração de Postos Fixos de Venda no Mercado Abastecedor de Produtos Agrícolas. 10 espaços concessionados num total de 18 espaços disponíveis.	G		100
(11)	João Carlos Tavares de Mata	08/02/2022	Em vigor	Exploração do snack-bar do Mercado dos Agricultores de Gaula	G		100
SRE	MT, S.A.	11/06/2003	11/06/2033	Gestão e exploração do Parque Científico e Tecnológico da Madeira ²⁶⁵	G	97,6	2,4
(10)	Várias entidades (8 concessões)	Diversos	Diversos	Exploração de bares, papelaria e máquinas de venda automática em escolas	G		100

²⁶⁵ A Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo, S.A., subconcessionou o piso 1 e 2 do Parque Científico e Tecnológico da Madeira à ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento, Investigação, Tecnologia e Inovação.

Tutela	Concessionárias	Início	Fim	Objeto da concessão	Tipo	% Capital	
						Pú- blica	Pri- vada
	CELFF, S.A.	01/09/2010	31/08/2023 ²⁶⁶	Cessão de exploração da Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira	SP		100
SRS	EQUIPVENDING, Unip. Lda.	04/12/2019	04/12/2022	Exploração de máquinas de venda automática	G		100
(2)	CICA, Lda.	11/01/2011	11/01/2022	Exploração de espaços de cafetaria no Hospital Dr. Nélio Mendonça	G		100

Fonte: Ofício n.º SRF/10321/2023, de 06/07.

G - Geral; SP – Serviço Público.

Conforme resulta dos dados sintetizados, em 2022, a Administração Regional Direta detinha um total de 77 concessões ativas, 18 concessões de serviço público e 59 de interesse geral.

Foram identificadas, este ano, as seguintes alterações:

- i. Quatro novas concessões, uma relativa à instalação e exploração de máquinas de venda automática de alimentos e bebidas (tutelada pela Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia), uma referente à exploração do snack-bar do Mercado dos Agricultores de Gaula (tutelada pela Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural) e duas referentes à exploração da Casa do Rabaçal, através da cessão da posição contratual do concessionário anterior²⁶⁷ (no âmbito da Secretaria Regional do Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas);
- ii. A não renovação de uma concessão referente à exploração de um bar escolar (da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia) e a revogação da concessão referente à exploração da Casa da Quinta do Santo da Serra²⁶⁸ (da Secretaria Regional do Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas);
- iii. A renovação de cinco concessões associadas à exploração da prestação de serviços (mormente de alimentação), sob tutela da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia; e
- iv. A prorrogação do prazo de concessão, até 2035, da concessão da Porto Santo Line - Transportes Marítimos, Lda., referente à exploração do serviço regular de transporte marítimo, de passageiros e mercadorias, entre a Madeira e o Porto Santo²⁶⁹, bem como a mudança de tutela para a Secretaria Regional da Economia (anteriormente na Secretaria Regional das Finanças).

4.2.3. Operações de crédito

Os empréstimos de médio ou longo prazo concedidos pela RAM, em 2022, atingiram os 6,0 milhões de euros, evidenciando um aumento de 57,3% (2,2 milhões de euros)²⁷⁰, face ao ano anterior.

²⁶⁶ A rescisão do contrato de concessão com o CELFF - Centro de Estudos, Línguas e Formação do Funchal, S.A., foi determinada em 2019 (de acordo com as Resoluções n.ºs 415/2019, de 5 de julho, e 477/2019, de 29 de julho) com sentença arbitral proferida em 16/12/2020 no âmbito do processo n.º 62/18.4BEFUN.

Através da Resolução n.º 684/2022, de 27 de julho, foi autorizada a alteração do ato final de rescisão, determinando-se que a mesma produza efeitos à data de 31/08/2023.

²⁶⁷ Cfr. as Resoluções n.ºs 87/2022 e 88/2022, de 25 de fevereiro.

²⁶⁸ O contrato de concessão foi revogado em 2022, salvaguardando os efeitos produzidos até ao dia 19/08/2021 (cfr. a Resolução n.º 983/2022, de 24 de outubro).

²⁶⁹ Cfr. a Resolução n.º 1354/2022, de 22 de dezembro.

²⁷⁰ Aos valores de empréstimos concedidos em 2021, foram acrescidos os empréstimos concedidos pela IHM- Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM (942,6 mil euros).

Quadro IV.12 Empréstimos concedidos em 2022

(milhares de euros)

C.E.	Descrição	Orçamento	Execução		Tx. exec. (%)
			Valor	%	
09.06.02	Secretaria Regional de Economia Emp. m/l prazos – Sociedades públicas	0,0	0,0	0,0	0,0
09.06.01	Instituto de Desenvolvimento Empresarial Emp. m/l prazos - Sociedades privadas	8 976,5	5 411,9	89,6	60,3
09.06.13	Investimentos Habitacionais da Madeira Emp. m/l prazos - Particulares	751,2	625,6	10,4	83,3
	Total	9 727,7	6 037,6	100,0	62,1

Fonte: Contas da RAM e dos SFA, Ofícios n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07, e e-mails do IDE, IP-RAM de 19/07, IEM, IP-RAM de 27/07 e da IHM, EPERAM de 29/09.

Os créditos foram concedidos na sua totalidade pelos Serviços e Fundos Autónomos, maioritariamente pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, no âmbito dos apoios ao tecido empresarial da RAM, no quadro do Programa Operacional “*Madeira 2014-2020*”, através dos programas: Valorizar²⁷¹ (4,9 milhões de euros), Inovar²⁷² (517,4 mil euros) e Empreender²⁷³ (27,7 mil euros). Por seu lado, os empréstimos concedidos pela IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, no âmbito do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID)²⁷⁴, foram da ordem dos 625,6 mil euros.

No final de 2022, o stock global dos créditos detidos pela RAM atingia 47,4 milhões de euros, refletindo um decréscimo de 39,6% (cerca de 31 milhões de euros)²⁷⁵ face ao ano anterior.

Quadro IV.13 Situação dos créditos da RAM

(milhares de euros)

Descrição	31/12/2021	31/12/2022	Variação
<i>Governo Regional</i>			
Empresas	39 742,2	10 491,1	-29 251,2
Particulares	149,1	91,2	-57,9
Subtotal	39 891,3	10 582,3	-29 309,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>			
Empresas	34 111,1	32 308,9	-1 802,2
Particulares	4 379,0	4 471,3	92,3
Subtotal	38 490,1	36 780,2	-1 709,9
Total	78 381,4	47 362,4	-31 018,9

Fonte: Contas da RAM e dos SFA, n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07, e e-mails do IDE, IP-RAM de 19/07, IEM, IP-RAM de 27/07 e da IHM, EPERAM de 29/09.

²⁷¹ Sistema de Incentivos à Valorização e Qualificação Empresarial, que visa melhorar a competitividade das empresas, consolidar o crescimento económico e acrescentar valor aos processos e aos bens e serviços.

²⁷² O Sistema de Incentivos à Inovação Empresarial tem o objetivo de reforçar a ligação entre as empresas, as entidades do Sistema Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação e as Instituições de Ensino Superior.

²⁷³ Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo, que tem por objetivo dinamizar o investimento privado e a criação de emprego, em projetos de “*inovação-produto*”.

²⁷⁴ Este programa tem como objetivo apoiar as famílias com baixos recursos económico-financeiros, na recuperação ou beneficiação das suas habitações de residência permanente, por se encontrarem em situação de degradação, ou por não reunirem condições dignas de habitabilidade, salubridade, conforto e acessibilidade.

²⁷⁵ Aos valores de 2021 foi acrescentado o stock dos empréstimos realizados pela IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM.

O financiamento às empresas (42,8 milhões de euros) domina a carteira de créditos da RAM (90,4% do total), onde se destaca o empréstimo concedido (15%) pelo Governo Regional à ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A. (7,1 milhões de euros) e os empréstimos (77,7%) atribuídos pelos Serviços e Fundos Autónomos (36,8 milhões de euros), maioritariamente, ao abrigo do Programa Operacional “Madeira 14-20”.

A redução em 73,6% (-29,3 milhões de euros) registada nos créditos do Governo Regional sobre as empresas deveu-se, na íntegra, à conversão de contratos de mútuo em outros instrumentos de capital próprio²⁷⁶. Quanto aos Serviços e Fundos Autónomos, o decréscimo de 4,4% (-1,7 milhões de euros) decorreu da isenção de reembolsos (2,8 milhões de euros)²⁷⁷ e das amortizações contratuais dos empréstimos (5 milhões de euros), em montante superior aos créditos concedidos em 2022 (6 milhões de euros).

4.2.4. Observância do limite para a realização de operações ativas

Através do artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro²⁷⁸, o Governo Regional foi autorizado a realizar operações ativas até ao montante de 200 milhões de euros, incluindo eventuais capitalizações de juros, não contando para este limite os montantes referentes a aplicações de tesouraria e a reestruturações ou consolidações de créditos.

Quadro IV.14 Observância do limite para operações ativas

Operação ativas	(milhares de euros)	
	Valor	Peso %
Operações de capital:	44 705,6	88,1
CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM	611,2	1,2
APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	18 371,4	36,2
Sociedade de Desenvolvimento da Ponta Oeste, S.A.	6 981,3	13,8
Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.	3 680,1	7,3
Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.	7 777,9	15,3
Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.	3 633,7	7,2
SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.	3 649,9	7,2
Empréstimos concedidos pelo(s):	6 037,6	11,9
Governo Regional	0,0	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	6 037,6	11,9
Total	50 743,1	100,0

Fonte: Ofícios n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07.

²⁷⁶ A conversão de mútuos beneficiou as seguintes entidades: MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. (0,3 milhões de euros); APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (16,7 milhões de euros); Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo, S.A. (12,2 milhões de euros).

²⁷⁷ No caso dos empréstimos sob responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, as isenções de reembolso, no montante de cerca de 2,6 milhões de euros, foram concedidas ao abrigo das Portarias que regulamentam os programas Valorizar (Portaria n.º 408/2016, de 04 de outubro), Empreender (Portaria n.º 85/2015, de 12 de maio) e Inovar (Portaria n.º 86/2016, de 02 de março).

No caso do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados, as isenções (186,5 mil euros) estão reguladas pela Portaria n.º 54/80, de 2 de maio (entretanto, revogada, em 2023, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/2023/M, de 17 de janeiro, que estabeleceu o regime jurídico do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados), segundo a qual a IHM- Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM pode conceder subsídios a fundo perdido, nos casos comprovados de impossibilidade de reembolso dada a capacidade económica do agregado.

²⁷⁸ Alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.º 14/2022/M, de 27 de julho, e 26/2022/M, de 29 de dezembro.

O quadro evidencia o cumprimento do limite estabelecido no diploma que aprovou o orçamento, com as operações ativas a atingirem o montante de 50,7 milhões de euros, repartidas entre a realização de capital (88,1%) e a concessão de crédito (11,9%).

As operações de capital referem-se (i) ao aumento do capital estatutário do CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (611,2 mil euros, em dinheiro); (ii) à entrada de prestações acessórias pecuniárias na APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., Sociedade de Desenvolvimento da Ponta Oeste, S.A., Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A., Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A., e Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A. (num total de 40,4 milhões de euros); e (iii) à aquisição de ações da SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A. (3,6 milhões de euros)²⁷⁹.

Em 2022, o Governo Regional não concedeu quaisquer empréstimos, notando-se, a preferência, evidenciada nos últimos anos, do recurso à entrada de dinheiro para reforço do capital das empresas do Setor Empresarial da RAM, em alternativa à concessão de empréstimos.

4.3. Conclusões

Atendendo aos resultados obtidos através da análise efetuada ao Património da RAM em 2022, destacam-se as seguintes conclusões:

1. 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.).
2. 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.).
3. 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.).
4. 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.].
5. 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.).

²⁷⁹ A Resolução n.º 1888/2020, de 31 de dezembro, que aprovou a minuta de contrato de compra e venda de ações da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A. entre a RAM e o Grupo Pestana - SGPS, S.A. e Francisco da Costa & Filhos, S.A., pelo montante global de 7,3 milhões de euros, determinou que os encargos orçamentais seriam distribuídos por 2022 e 2023 (3,65 milhões de euros em cada ano).

Capítulo V

Fluxos Financeiros entre o ORAM e o SERAM

Cap. V - Fluxos Financeiros entre o ORAM e o SERAM

Este capítulo incide sobre os fluxos financeiros que envolvem as empresas públicas da RAM²⁸⁰ e outras entidades diretamente participadas, decorrentes: (i) da atribuição de apoios públicos (transferências correntes, de capital e subsídios); (ii) de operações sobre ativos e passivos financeiros; (iii) da cobrança de taxas; (iv) da distribuição de dividendos; (v) da venda de bens de investimento; e (vi) de outras situações relacionadas com a posição de domínio da Região.

A verificação incluiu o cruzamento dos montantes inscritos nos orçamentos e contas do Governo Regional e dos Serviços e Fundos Autónomos com os valores autorizados pelo Conselho do Governo.

A análise centra-se na identificação e apreciação dos fluxos da despesa e da receita e na determinação do saldo global com o Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, que informou nada ter a acrescentar às observações constantes do presente Capítulo²⁸¹.

5.1. Fluxos financeiros do Orçamento da RAM para as entidades participadas

Atenta a importância dos fluxos financeiros entre o Orçamento regional e as entidades pertencentes ao sector empresarial, o legislador estabeleceu, para além da sua análise em sede de Parecer sobre as Contas Regionais²⁸², a obrigatoriedade de remessa à Assembleia Legislativa da Madeira de informação sobre as “*Transferências orçamentais para (...) as empresas públicas*” conjuntamente com a proposta de orçamento [cfr. o artigo 13.º, n.º 2, alínea b) da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM].

Embora a Lei de Enquadramento Orçamental da RAM ainda não o preveja, o Governo Regional consolidou a prática de instruir a Conta da Região com um anexo relativo às “*Transferências Orçamentais para as Empresas Públicas, Participadas e Equiparadas*”²⁸³, contendo a agregação dos valores transferidos para cada entidade.

No entanto, essa solução não exclui ou substitui uma medida de carácter mais permanente, no âmbito de uma futura revisão da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM, visando definir em lei o conteúdo e o detalhe da informação a ser prestada.

²⁸⁰ O Setor Empresarial da RAM integra as empresas públicas regionais e as empresas participadas da Região (cfr. os artigos 4.º e 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2021/M, de 30 de junho, que aprovou o regime jurídico do sector empresarial regional). Numa aceção ampla, o Setor Empresarial da RAM é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pela Região ou por quaisquer outras entidades públicas regionais, de carácter administrativo ou empresarial. Por esse motivo, a análise inclui as Entidades Públicas Reclassificadas, apesar de orçamentalmente estarem integradas no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos.

²⁸¹ Apresentada através do ofício n.º SRF/15975/2023, de 3 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

²⁸² Nos termos do artigo 41.º, n.º 1, alínea d) por força da remissão do artigo 42.º, n.º 3, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

²⁸³ No caso da Conta da RAM de 2022, o Anexo LIII. Assinala-se que esta tabela não inclui as transferências classificadas economicamente como subsídios (D.05).

5.1.1. Transferências correntes, de capital e subsídios

Em 2022, os apoios concedidos pela Administração Pública Regional (APR) às empresas públicas e outras entidades diretamente participadas, sob a forma de transferências (correntes ou de capital) e subsídios, totalizaram 309,7 milhões de euros, evidenciando um decréscimo de 28,2% (-121,4 milhões de euros) face ao ano anterior.

Quadro V.1 – Tipo de apoios financeiros concedidos a participadas por setor institucional

(milhares de euros)

Entidade beneficiária	Transf. correntes	Subsídios	Transf. capital	Total	Δ% 2022/21
Sociedades públicas	511,6	16 285,5	2 218,4	19 015,4	-29,5
Sociedades privadas	1 916,3	-	-	1 916,3	-29,5
Instituições sem fins lucrativos	13 741,5	26,0	-	13 767,5	-8,6
Entidades Públicas Reclassificadas	262 259,0	10,6	12 768,0	275 037,6	-28,8
Total	278 428,4	16 322,1	14 986,4	309 736,8	-28,2
Δ% 2022/21	-29,1	-15,0	-22,0	-28,2	

Fonte: Oficinas da Secretaria Regional das Finanças n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07 e Contas da RAM e dos Serviços e Fundos Autónomos.

A maior parte daqueles apoios (89,9%) foi atribuída sob a forma de transferências correntes, que atingiram os 278,4 milhões de euros, menos 114,3 milhões do que em 2021, sendo o setor institucional das Entidades Públicas Reclassificadas o que auferiu de mais apoios (275 milhões de euros) mas, com uma quebra de 111,3 milhões de euros (-28,8%) face ao ano anterior.

O quadro seguinte procura detalhar as empresas públicas e participadas beneficiárias dos apoios, fazendo distinção da sua proveniência [Administração Regional Direta (ARD) ou Serviços e Fundos Autónomos (SFA)].

Quadro V.2 – Empresas Públicas e Participadas beneficiárias de apoios financeiros

(milhares de euros)

Entidade beneficiária	Transf. correntes		Subsídios		Transf. de capital		Total	Δ% 22/21
	ARD	SFA	ARD	SFA	ARD	SFA		
Sociedades públicas	430,6	81,0	16 264,5	20,9	2 218,4	-	19 015,4	-29,5
Grupo Horários do Funchal ²⁸⁴	11,1	34,4	14 434,4	4,5	-	-	14 484,3	6,0
ARM, S.A.	-	5,1	1 830,1	2,2	2 218,4	-	4 055,8	-48,0
Startup Madeira, Lda.	419,5	-	-	-	-	-	419,5	-21,5
EEM, S.A.	-	41,5	-	14,3	-	-	55,8	-98,9
Sociedades privadas	1 915,8	0,4	-	-	-	-	1 916,3	-29,5
Marítimo Futebol, S.A.D.	1 915,8	-	-	-	-	-	1 915,8	-29,5
RELACRE	-	0,4	-	-	-	-	0,4	0,0
Instituições sem fins lucrativos	13 741,5	-	-	26,0	-	-	13 767,5	-8,6
AP-RAM	12 466,5	-	-	26,0	-	-	12 492,5	-9,3
ANSA	1 250,0	-	-	-	-	-	1 250,0	0,0
DTIM	25,0	-	-	-	-	-	25,0	-29,8
Entidades Públicas Reclassificadas	10 161,3	252 097,7	-	10,6	12 768,0	-	275 037,6	-28,8
SESARAM, EPERAM	-	252 084,2	-	-	1 115,2	-	253 199,5	-28,8
IHM, EPERAM	5 184,0	13,5	-	-	4 470,1	-	9 667,5	-37,0
APRAM, S.A.	3 539,7	-	-	-	4 249,1	-	7 788,8	-36,8
ARDITI	1 082,7	-	-	2,6	722,4	-	1 807,7	249,2

²⁸⁴ Referente à Horários do Funchal, S.A. e Companhia de Carros de São Gonçalo, S.A..

(milhares de euros)

Entidade beneficiária	Transf. correntes		Subsídios		Transf. de capital		Total	Δ% 22/21
	ARD	SFA	ARD	SFA	ARD	SFA		
SDPO, S.A.	-	-	-	-	1 019,1	-	1 019,1	27,6
CARAM, EPERAM	355,0	-	-	-	549,0	-	904,0	-21,4
SMD, S.A.	-	-	-	8,0	472,2	-	480,2	85,1
SDNM, S.A.	-	-	-	-	150,8	-	150,8	-53,8
SDPS, S.A.	-	-	-	-	20,2	-	20,2	-92,0
Total	26 249,3	252 179,1	16 264,5	57,6	14 986,4	-	309 736,8	-28,2

Fonte: Ófícios da Secretaria Regional das Finanças n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07 e Contas da RAM e dos Serviços e Fundos Autónomos.

Tal como no ano anterior, constata-se que a maior parte dos apoios foram concedidos por Serviços e Fundos Autónomos (81,4%), onde se destaca a parcela atribuída pelo IASAÚDE, IP-RAM - Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais ao SESARAM, EPERAM - Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira (252,1 milhões de euros), no âmbito do contrato-programa que financia a prestação dos cuidados de saúde (251,7 milhões de euros)²⁸⁵ aos doentes e utentes daquela entidade.

Dos montantes mais significativos, em 2022, destacam-se também as subvenções para:

- O Grupo Horários do Funchal (4,7%), que recebeu 14,4 milhões de euros em subsídios, direcionados para a cobertura dos custos com o serviço público de transporte rodoviário de passageiros²⁸⁶;
- A AP-RAM - Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, com 12,5 milhões de euros (4,0%), em transferências correntes, destinadas à prossecução do plano de ações de promoção do destino Madeira²⁸⁷;
- A IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, com 9,7 milhões de euros (3,1% do total), dos quais 5,2 milhões de euros em transferências correntes, maioritariamente, decorrentes de participações nos encargos financeiros relacionados com a atribuição de rendas sociais, e 4,5 milhões de euros em transferências de capital, canalizados, principalmente, para o financiamento de projetos de reabilitação e outros investimentos de índole habitacional com fins sociais²⁸⁸;
- A APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., com 7,8 milhões de euros (2,5%), destacando-se os 3,5 milhões de euros em transferências correntes, respeitantes a indemnizações compensatórias relacionadas com as atividades de interesse público desenvolvidas pela empresa²⁸⁹, e 4,2 milhões de euros de transferências de capital,

²⁸⁵ Contrato-programa relativo à produção de 2022 (cfr. a Resolução n.º 16/2022, de 21 de janeiro, alterada pela Resolução n.º 1066/2022, de 14 de novembro).

²⁸⁶ Maioritariamente, concedidos através do "Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na RAM" (Resoluções n.ºs 688/2021 e 690/2021, de 30 de julho, 614/2022 e 617/2022, de 04 de julho).

²⁸⁷ Cfr. as Resoluções n.ºs 155/2020, de 3 de abril, e 126/2022, 11 de março.

²⁸⁸ Maioritariamente concedidos através das Resoluções n.ºs 168/2021, de 22 de março, 101/2022, de 4 de março, 113/2022 e 114/2022, de 11 de março, 191/2022, de 4 de abril, 272/2022, de 26 de abril, - transferências correntes - e pelas Resoluções n.ºs 464/2021, de 24 de maio (atualmente reprogramada pela 1285/2022, de 9 de dezembro) e 981/2018, 7 de dezembro (atualmente reprogramada pela 968/2022, de 17 de outubro) - transferências de capital.

²⁸⁹ Concedidos através da Resolução n.º 648/2022, de 8 de julho.

destinados ao financiamento de projetos de reparação ou reconstrução de infraestruturas portuárias²⁹⁰;

- A ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A. (1,3%) que recebeu 1,8 milhões de euros em subsídios para subvencionar o fornecimento de água²⁹¹ e 2,2 milhões de euros em transferências de capital, para a remodelação, recuperação e restabelecimento de sistemas de abastecimento de água.

No âmbito do combate à COVID-19, para além do apoio residual de 0,3 milhões de euros atribuídos ao SESARAM, EPERAM - Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, em 2022 não foram concedidos quaisquer apoios às empresas públicas e participadas pela RAM com esta finalidade, o que em parte explica o decréscimo verificado nos montantes transferidos em relação ao ano anterior²⁹².

5.1.2. Ativos financeiros²⁹³

As operações com ativos financeiros, que totalizaram 44,7 milhões de euros, maioritariamente direcionadas para a capitalização de empresas do Setor Empresarial da RAM, sofreram um decréscimo de 1,4% face ao ano anterior (-626,3 mil euros).

Quadro V.3 – Reforços de capital

(milhares de euros)						
C.E.	Designação	Fonte	Beneficiários	Orçamento	Execução	Tx. Exec. (%)
09.07.xx	Ações e outras participações	ARD	CARAM, EPERAM	611,2	611,2	100,0
			SDM, S.A.	3 649,9	3 649,9	100,0
			APRAM, S.A.	18 528,8	18 371,4	99,2
			SMD, S.A.	7 824,0	7 777,9	99,4
09.09.xx	Outros ativos financeiros	ARD	SDPO, S.A.	6 981,3	6 981,3	100,0
			SDPS, S.A.	3 633,7	3 633,7	100,0
			SDNM, S.A.	3 680,1	3 680,1	100,0
			Total	44 909,0	44 705,6	99,5
Δ % 2022/2021				-1,8	-1,4	

Fonte: Oficinas da Secretaria Regional das Finanças n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07 e Contas da RAM e dos Serviços e Fundos Autónomos.

Estas operações destinaram-se:

- Ao aumento do capital estatutário do CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (0,6 milhões de euros)²⁹⁴;

²⁹⁰ Maioritariamente concedidos através das Resoluções n.ºs 648/2022, de 8 de julho, 63/2019, de 18 de fevereiro (atualmente reprogramada pela Resolução n.º 184/2022, de 30 de março), 745/2020, de 12 de outubro (atualmente reprogramada pela Resolução n.º 784/2022, de 26 de agosto), e 209/2021, de 30 de março (atualmente reprogramada pela Resolução n.º 218/2022, de 8 de abril).

²⁹¹ Concedidos através das Resoluções n.ºs 1105/2021, de 4 de novembro, e 1092/2022, de 21 de novembro.

²⁹² De acordo com o ponto 7.4.2 do Relatório da Conta da RAM de 2022, esta diminuição decorreu "(...) da dissipação dos efeitos adversos relacionados com a pandemia da doença COVID-19".

²⁹³ Acerca das operações ativas, vide ainda os pontos 4.2.3. e 4.2.4.

²⁹⁴ Ao abrigo da Resolução n.º 119/2022, de 11 de março.

- b) Ao pagamento parcial do preço das ações da SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A. (3,6 milhões de euros)²⁹⁵;
- c) À entrada de prestações acessórias pecuniárias na APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., SDPO, S.A. - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, SMD, S.A. - Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, SDNM, S.A. - Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira e SDPS, S.A. - Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo (num total de 40,4 milhões de euros)²⁹⁶.

Tal como no ano anterior, em 2022, o Governo Regional não concedeu quaisquer empréstimos a estas empresas confirmando a preferência, evidenciada nos últimos anos, do recurso à entrada de dinheiro para reforço do capital em alternativa à concessão de empréstimos.

5.2. Fluxos financeiros das entidades participadas para o Orçamento da RAM

As receitas do orçamento da RAM provenientes das empresas participadas atingiram os 12,7 milhões de euros, evidenciando um crescimento de 20,2% (2,1 milhões de euros) face a 2021 explicado:

- Pela variação positiva de 18,2% (1,2 milhões de euros) registada nas receitas com rendimentos de propriedade em resultado do aumento na distribuição de dividendos;
- Pelo aumento de 102% da receita de capital (1,4 milhões de euros) resultante da venda de bens de investimento (1,6 milhões de euros) e dos ativos financeiros (1 milhão de euros), ainda que as reposições não abatidas aos pagamentos tenham decrescido 91,9% (-1,2 milhões de euros).

Quadro V.4 – Fluxos provenientes das entidades participadas

						(euros)	
C.E.	Natureza dos fluxos	Destinatário	Entidade Pagadora	Receita	Peso (%)	Δ % 22/21	
R.04	Taxas, multas e outras penalidades	SFA	APRAM, S.A.	1 633,71	0,0		
			EEM, S.A.	605,90	0,0		
		Subtotal		2 239,61	0,0	329,4	
R.05	Rendimentos de propriedade	ARD	SDM, S.A.	2 646 500,00	20,9		
			EEM, S.A.	1 975 000,00	15,6		
			Viaexpresso, S.A.	1 149 699,80	9,1		
			PATRIRAM, S.A.	951 095,00	7,5		
			Vialitoral, S.A.	735 903,69	5,8		
			Subtotal		7 458 198,49	58,8	18,2
R.07	Venda de bens e serviços correntes	SFA	EEM, S.A.	40 567,89	0,3		
			SESARAM, EPERAM	25 575,90	0,2		
			IHM, EPERAM	23 829,00	0,2		
			ARM, S.A.	22 054,39	0,2		
			HF, S.A.	2 562,00	0,0		
			ARD	SDM, S.A.	1 716 173,43	13,5	
			Subtotal		1 830 762,61	14,4	1,4

²⁹⁵ Os encargos orçamentais correspondentes ao contrato de compra e venda de ações, assinado entre a RAM, o Grupo Pestana - SGPS, S.A. e Francisco da Costa & Filhos, S.A., em 2020, pelo montante global de 7,3 milhões de euros, foram distribuídos por 2022 e 2023 (3,65 milhões de euros em cada ano). Cfr. a Resolução n.º 1888/2020, de 31 de dezembro.

²⁹⁶ Ao abrigo das Resoluções n.ºs 273, 274, 275 e 276, de 26 de abril.

						(euros)
C.E.	Natureza dos fluxos	Destinatário	Entidade Pagadora	Receita	Peso (%)	Δ % 22/21
R.08	Outras receitas correntes	ARD	EEM, S.A.	405 555,55	3,2	
			SESARAM, EPERAM	76 041,67	0,6	
			SMD, S.A.	60 773,89	0,5	
			SDPO, S.A.	49 690,18	0,4	
			SDNM, S.A.	25 140,84	0,2	
			MPE, S.A.	19 391,24	0,2	
			HF, S.A.	17 173,07	0,1	
			APRAM, S.A.	12 690,02	0,1	
			SDPS, S.A.	10 543,70	0,1	
			CARAM, EPERAM	273,84	0,0	
			SFA	EEM, S.A.	892,17	0,0
Subtotal			678 166,17	5,3	-2,7	
Total Receitas Correntes			9 969 366,88	78,6	8,3	
R.09	Venda de bens de investimento	ARD	GESBA, Lda.	1 216 935,94	9,6	
			PATRIRAM, S.A.	334 000,00	2,6	
Subtotal			1 550 935,94	12,2	-	
R.11	Ativos Financeiros	ARD	Vialitoral, S.A.	1 049 430,00	8,3	-
R.15	Reposição Não Abatida aos Pagamentos	ARD	ARM, S.A.	100 435,73	0,8	
			GESBA, Lda.	1 247,27	0,0	
			SFA	SESARAM, EPERAM	6 752,20	0,1
Subtotal			108 435,20	0,9	-91,9	
Total Receitas de Capital			2 708 801,14	21,4	102,0	
Total			12 678 168,02	100,0	20,2	

Fonte: Ofícios da Secretaria Regional das Finanças n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07 e Contas da RAM e dos Serviços e Fundos Autónomos.

Relativamente às outras receitas correntes, salienta-se que 677,3 mil euros dizem respeito ao pagamento de taxas e comissões de avales concedidos pelo Governo Regional a empréstimos contraídos pelas empresas do Setor Empresarial da RAM.

5.3. Síntese dos fluxos financeiros

Em 2022, o saldo dos fluxos financeiros com as entidades participadas foi de – 341,8 milhões de euros, concretizando uma redução do saldo negativo de 124,1 milhões de euros (26,6%), em resultado de uma despesa global de 354,4 milhões de euros (menos 122,0 milhões de euros do que em 2021) e de uma receita na ordem dos 12,7 milhões (mais 2,1 milhões de euros que no ano anterior).

Quadro V.5 – Saldo global dos fluxos financeiros

(milhares de euros)

Designação	Participadas em mais de 50%		Participadas em menos de 50%	Associações e Fundações	Total	Δ (%) 22/21
	No perímetro da APR ²⁹⁷	Fora do perímetro da APR				
Receitas correntes	1 237,3	6 846,5	1 885,6	-	9 969,4	8,3
Tx, multas o. penalidades ²⁹⁸	1,6	0,6	-	-	2,2	347,9
Rend. da propriedade	951,1	4 621,5	1 885,6	-	7 458,2	18,2
Outras receitas	284,6	2 224,4	-	-	2 508,9	-13,5
Receitas de capital	340,8	1 318,6	1 049,4	-	2 708,8	102,0
Total da receita	1 578,0	8 165,1	2 935,0	-	12 678,2	20,2
Despesas correntes	262 269,6	16 797,0	1 915,8	13 768,0	294 750,4	-28,4
Transferências	262 259,0	511,6	1 915,8	13 741,9	278 428,4	-29,1
Subsídios	10,6	16 285,5	-	26,0	16 322,1	-15,0
Despesas de capital	53 823,7	5 868,2	-	0,0	59 692,0	-7,5
Transferências	12 768,0	2 218,4	-	0,0	14 986,4	-22,0
Ativos financeiros	41 055,7	3 649,9	-	0,0	44 705,6	-1,4
Total da despesa	316 093,3	22 665,3	1 915,8	13 768,0	354 442,4	-25,6
Saldo	-314 515,3	-14 500,2	1 019,2	-13 768,0	-341 764,2	26,6
Δ (%) 2022/21	26,5	35,4	229,4	8,5	26,6	

Fonte: Ofícios da Secretaria Regional das Finanças n.ºs SRF/10321/2023, de 06/07, e SRF/11205/2023, de 24/07, e Contas da RAM e dos Serviços e Fundos Autónomos.

Observa-se que as entidades participadas em mais de 50% pela RAM foram responsáveis pela quase totalidade do saldo global, salientando-se o impacto dominante do peso da despesa com o SESARAM, EPERAM - Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira (252,1 milhões de euros). O saldo das empresas fora do perímetro (-14,5 milhões de euros) representa apenas 4,2% do total.

Constata-se, também, que as entidades participadas em menos de 50% apresentaram um saldo positivo de 1 milhão de euros, e que o saldo negativo registado no conjunto de associações e fundações (-13,8 milhões de euros) resultou, sobretudo, da despesa destinada à AP-RAM, Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira (12,5 milhões de euros).

5.4. Conclusões

Atendendo aos resultados obtidos através da análise desenvolvida no presente capítulo, destaca-se a seguinte conclusão:

1. 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.).

²⁹⁷ A análise do saldo deste grupo integra os valores da ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação - Associação, uma vez que esta, para além de ser uma associação na sua constituição, é igualmente uma entidade reclassificada, pertencente ao perímetro da Administração Pública Regional.

²⁹⁸ Taxas, multas e outras penalidades.

Capítulo VI

Plano de Investimentos

Cap. VI - Plano de Investimentos

O presente Capítulo analisa a execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR), em particular da sua parcela anual, conforme instituído no artigo 41.º, n.º 1, alínea e) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Procede-se, num primeiro momento, ao enquadramento do PIDDAR enquanto instrumento de planeamento e à identificação das suas interligações com os demais documentos de orientação estratégica, apreciando-se, subseqüentemente, a distribuição do investimento previsto para 2022.

A análise da execução do Capítulo 50 do Orçamento Regional recai, sobretudo, na repartição da despesa pelos departamentos do Governo Regional. A apreciação à execução global do PIDDAR incide sobre o grau de realização daqueles departamentos, bem como sobre a sua distribuição por programas e correspondentes fontes de financiamento.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças. Nas suas alegações²⁹⁹, o Secretário Regional das Finanças nada veio acrescentar sobre o teor do presente Capítulo.

6.1. Enquadramento do planeamento

A organização e o funcionamento do sistema de planeamento da RAM encontram-se regulados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2003/M, de 23 de agosto³⁰⁰.

Nos termos do artigo 5.º, alínea g), do Decreto Legislativo Regional n.º 18/2007/M, de 12 de novembro³⁰¹, compete ao Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM, preparar e elaborar a proposta técnica do PIDDAR e proceder ao acompanhamento e avaliação da sua execução.

As opções estratégicas e os objetivos da política de investimentos, para o período em análise, são delineados pelos seguintes documentos:

- O Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2030, para o período 2021-2027;
- O Programa do XIII Governo Regional da Madeira;
- O PIDDAR para 2022.

²⁹⁹ As alegações foram apresentadas através do ofício n.º SRF/16379/2023, de 13 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

³⁰⁰ Alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 3/2011/M, de 22 de fevereiro e 12/2020/M, de 10 de agosto.

³⁰¹ Alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 38/2012/M, de 13 de dezembro, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2020/M, de 10 de agosto.

6.1.1. Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2030

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2030, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2020/M, de 30 de dezembro, a estratégia de desenvolvimento regional para o horizonte temporal compreendido entre 2021 e 2027 assenta nos seguintes pilares estratégicos³⁰²:

- Inovação e conhecimento;
- Cadeias de valor regional;
- Qualificação de competências;
- Emprego e inclusão social;
- Ação climática e mobilidade sustentável;
- Recuperação e resiliência.

Conforme resulta do referenciado Plano, o volume de investimento para o período de programação em apreço, cometido aos referidos seis pilares estratégicos, totaliza 5,6 mil milhões de euros, o que corresponde a um montante médio anual na ordem dos 800,4 milhões de euros.

6.1.2. O PIDDAR para 2022

O PIDDAR é um instrumento de planeamento que define as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo Regional no ano a que respeita, com a sua expressão sectorial e espacial, de acordo com a orientação estratégica da política de desenvolvimento.

Este Plano anual prossegue a implementação da estratégia delineada no Plano de Desenvolvimento Económico e Social, assim como dos programas operacionais da RAM previstos no âmbito do Quadro Estratégico Comum para o período 2021-2027. Simultaneamente contribui para a concretização dos objetivos definidos no Programa do Governo Regional para o período 2019-2023.

O PIDDAR para o ano 2022 foi aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa da Madeira em 16 de dezembro de 2021³⁰³.

6.2. Orçamento do PIDDAR

6.2.1. Observância de normas e princípios gerais

Conforme determina a Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM, a proposta orçamental a submeter à Assembleia Legislativa da Madeira deverá conter³⁰⁴, entre outros, o Mapa IX – PIDDAR, o qual “(...) *deve apresentar os programas e projetos que, integrados no âmbito dos investimentos do*

³⁰² Os pilares estratégicos “*Ação climática e mobilidade sustentável*” e “*Recuperação e resiliência*” foram ajustados em sede de PIDDAR para “*Ação climática, mobilidade e energia sustentáveis*” e “*Estímulo à recuperação e resiliência*”, respetivamente.

³⁰³ Cfr. a Resolução da Assembleia Legislativa da Madeira n.º 40-A/2021/M, de 16 de dezembro, publicada a 31 de dezembro.

³⁰⁴ Cfr. o artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.

Plano, a administração pública regional pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas.”³⁰⁵.

O Mapa IX – “*Programação Plurianual do Investimento por Programas e Medidas*”, anexo ao Orçamento da RAM para 2022, procede à identificação das fontes de financiamento (comunitário, nacional e regional), por programa e por medida, mas não apresenta a identificação dos projetos, conforme preconiza o artigo 12.º, n.º 3 da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM. Não obstante, essa caracterização consta do PIDDAR.

O PIDDAR 2022 e o respetivo Relatório de Execução detalham as fontes de financiamento comunitário, nacional e regional afetas a cada projeto e identificam os financiamentos provenientes do Capítulo 50 do Orçamento Regional e dos Serviços e Fundos Autónomos, por departamento do Governo Regional.

A apresentação do Relatório de Execução do PIDDAR respeitou o prazo legal estabelecido no artigo 16.º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2003/M, de 23 de agosto³⁰⁶, tendo a respetiva aprovação ocorrido na reunião do Conselho do Governo Regional de 12 de setembro de 2023³⁰⁷.

Quanto ao seu conteúdo observa-se a identificação dos principais agregados³⁰⁸, o que permite uma perceção imediata do volume de investimentos e respetivos níveis de execução.

6.2.2. Orçamento por pilares estratégicos

O PIDDAR para 2022 dispôs de um orçamento inicial na ordem dos 764,4 milhões de euros. Através das alterações orçamentais da competência do Governo, a dotação final do PIDDAR viria a fixar-se em 762,3 milhões de euros, o que correspondeu a uma redução de aproximadamente 0,3% (2,1 milhões de euros).

Relativamente ao ano anterior, os orçamentos inicial e final do PIDDAR de 2022 foram inferiores em 4,5% (36 milhões de euros) e em 11,4% (97,6 milhões de euros), respetivamente.

No quadro que se segue observa-se a repartição das dotações orçamentais de 2022 segundo os seis pilares estratégicos do Plano de Desenvolvimento Económico e Social, desagregados nos respetivos programas.

Quadro VI.1 Orçamento do PIDDAR por pilar estratégico e programa

Pilar Estratégico	(milhares de euros)			
	Orçamento Inicial		Orçamento final	
	Valor	%	Valor	%
PE01-Investigação e conhecimento	25 741,2	3,4	19 774,2	2,6
P41-Reforço da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação	25 741,2	3,4	19 774,2	2,6
PE02-Cadeias de valor regional	325 083,0	42,5	320 286,4	42,0
P42-Desenvolvimento empresarial	35 352,2	4,6	26 813,1	3,5
P43-Turismo, cultura e património	44 650,1	5,8	45 595,6	6,0

³⁰⁵ Cfr. o artigo 12.º, n.º 3 da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.

³⁰⁶ Alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 3/2011/M, de 22 de fevereiro, e 12/2020/M, de 10 de agosto.

³⁰⁷ Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 1004/2023, de 12 de setembro.

³⁰⁸ Dotações inicial e final, fontes de financiamento, departamentos executores, programas e repartição geográfica.

Pilar Estratégico	Orçamento Inicial		Orçamento final	
	Valor	%	Valor	%
P44-Atividades tradicionais	37 161,7	4,9	28 191,8	3,7
P45-Energia	6 821,9	0,9	3 365,5	0,4
P46-Mobilidade sustentável	197 797,1	25,9	209 826,1	27,5
P47-Reabilitação urbana	3 300,0	0,4	6 494,3	0,9
PE03-Qualificação de competências	22 622,5	3,0	27 795,0	3,6
P48-Ensino, competências e formação ao longo da vida	22 622,5	3,0	27 795,0	3,6
PE04-Emprego e inclusão social	83 725,8	11,0	85 855,4	11,3
P49-Promoção da inclusão social e combate à pobreza	24 917,2	3,3	25 886,5	3,4
P50-Saúde	43 122,8	5,6	44 104,7	5,8
P51-Habitação e realojamento	15 685,8	2,1	15 864,2	2,1
PE05-Ação climática, mobilidade e energia sustentáveis	60 679,8	7,9	57 192,7	7,5
P52-Ordenamento urbano e territorial e da paisagem	30 491,1	4,0	29 234,1	3,8
P53-Promover da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	22 216,1	2,9	18 531,5	2,4
P54-Gestão de recursos hídricos	546,4	0,1	1 091,2	0,1
P55-Economia circular e gestão de resíduos	15,0	0,0	78,7	0,0
P56-Assistência técnica	7 411,2	1,0	8 257,2	1,1
PE06-Estímulo à recuperação e resiliência	246 511,9	32,3	251 360,9	33,0
P57-Recuperação e resiliência	246 511,9	32,3	251 360,9	33,0
Total	764 364,2	100,0	762 264,6	100,0

Fonte: PIDDAR e Relatório de execução do PIDDAR de 2022.

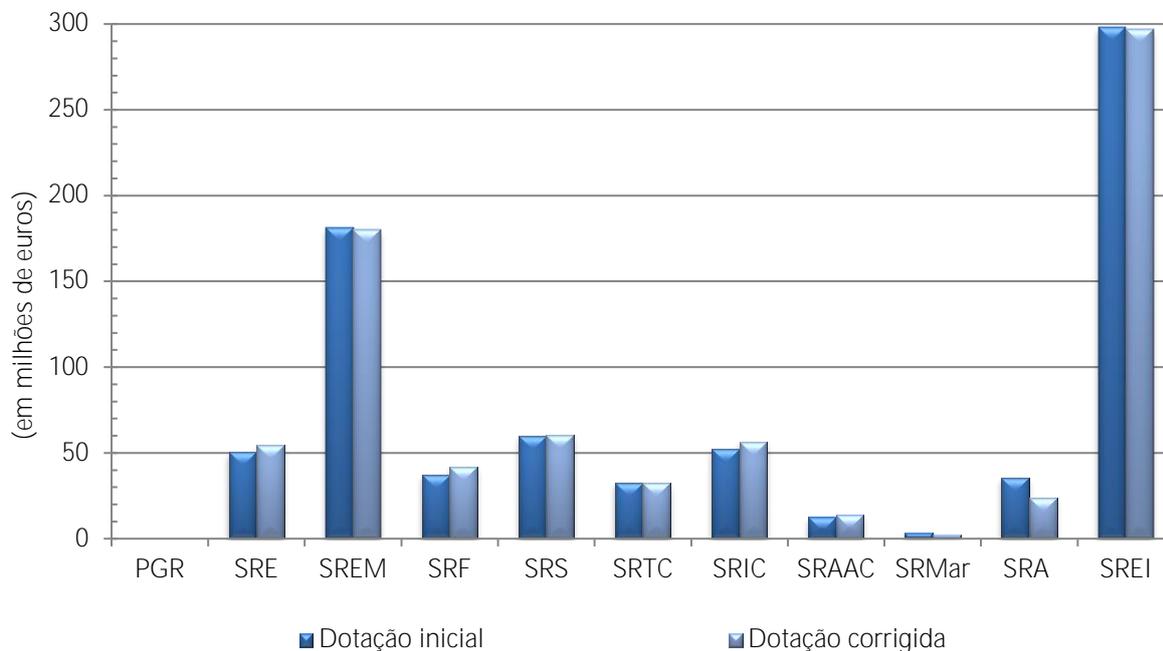
Os recursos orçamentais foram maioritariamente consignados ao pilar estratégico “*PE02-Cadeias de valor regional*”, com cerca de 42% do orçamento final (320,3 milhões de euros), seguindo-se o pilar “*PE06-Estímulo à recuperação e resiliência*”, com 33% (251,4 milhões de euros).

Na análise por programas, observa-se uma forte concentração dos recursos nos programas “*P46-Mobilidade sustentável*” e “*P57-Recuperação e resiliência*”, que representam 60,5% do orçamento final, destacando-se este último programa que absorveu 33% do total do orçamento final (251,4 milhões de euros).

6.2.3. Orçamento por departamento

A maior parte do orçamento do PIDDAR foi afeto à SREI - Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas (296,9 milhões de euros), e à SREM - Secretaria Regional de Economia (180,1 milhões de euros), observando-se que, em conjunto, os dois departamentos representam 62,6% do orçamento final.

Gráfico VI.1 Orçamento do PIDDAR por departamento



Fonte: PIDDAR e Relatório de execução do PIDDAR de 2022.

6.3. Execução orçamental do Capítulo 50 - Investimentos do Plano

A apreciação da execução do PIDDAR na sua componente corporizada no Capítulo 50 do Orçamento Regional incidu sobre as alterações orçamentais introduzidas e no grau de execução da despesa, por parte de cada departamento do Governo Regional.

Quadro VI.2 Alterações orçamentais ao Capítulo 50

(milhares de euros)

Departamento	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais		Orçamento Final	
	Valor	%	Valor	Δ%	Valor	%
PGR	136,8	0,0	0,0	0,0	136,8	0,0
SRE	32 821,4	5,7	-161,8	-0,5	32 659,6	6,0
SREM	137 327,5	23,9	-8 374,8	-6,1	128 952,6	23,8
SRF	28 654,6	5,0	-700,7	-2,4	27 953,8	5,2
SRS	8 687,3	1,5	-994,9	-11,5	7 692,3	1,4
SRTC	32 676,4	5,7	-247,0	-0,8	32 429,4	6,0
SRIC	39 568,1	6,9	-2 232,1	-5,6	37 336,0	6,9
SRAAC	8 628,9	1,5	-429,4	-5,0	8 199,5	1,5
SRMar	3 516,7	0,6	-1 314,4	-37,4	2 202,3	0,4
SRA	31 517,6	5,5	-10 676,8	-33,9	20 840,8	3,8
SREI	250 587,8	43,6	-7 091,2	-2,8	243 496,6	44,9
Total	574 123,0	100,0	-32 223,1	-5,6	541 899,8	100,0

Fonte: Orçamento da RAM, despachos de alteração orçamental e Conta da RAM de 2022.

O orçamento inicial que havia destinado ao Capítulo 50 uma dotação na ordem dos 574,1 milhões de euros, foi reduzido em 32,2 milhões de euros por via das alterações orçamentais, fixando o orçamento final em cerca de 541,9 milhões de euros, o que representou uma diminuição de 5,6% face à dotação inicial.

A redução do orçamento inicial no valor de 49,8 milhões de euros, foi operada através das alterações que resultaram da gestão orçamental efetuada pelo Governo Regional, ainda que compensadas pela abertura de créditos especiais (16,6 milhões de euros) e pela utilização da dotação provisional (1 milhão de euros). O impacto negativo foi sentido, especialmente, no orçamento da SRA - Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (-10,7 milhões de euros), da SREM - Secretaria Regional de Economia (-8,4 milhões de euros) e da SREI - Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas (-7,1 milhões de euros).

Comparando com as dotações do ano anterior, conclui-se que, em 2022, a dotação inicial do Capítulo 50 foi inferior em 13,2% (-87 milhões de euros), enquanto que a dotação final foi reduzida em 21% (-143,9 milhões de euros).

6.3.1. Distribuição da despesa realizada

A execução global do Capítulo 50 rondou os 78,7% da dotação final, registando-se um expressivo aumento na ordem dos 21,8 pontos percentuais face ao ano anterior, o que se traduz na terceira melhor taxa de execução da última década.

Quadro VI.3 Despesa do Capítulo 50 por classificação orgânica

(milhares de euros)

Departamento	Orçamento Final		Execução		Desvio (Exec.)	Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%		
PGR	136,8	0,0	133,4	0,0	-3,3	97,6
SRE	32 659,6	6,0	27 065,2	6,3	-5 594,4	82,9
SREM	128 952,6	23,8	109 599,0	25,7	-19 353,6	85,0
SRF	27 953,8	5,2	14 694,7	3,4	-13 259,1	52,6
SRS	7 692,3	1,4	6 096,9	1,4	-1 595,4	79,3
SRTC	32 429,4	6,0	24 930,6	5,8	-7 498,8	76,9
SRIC	37 336,0	6,9	19 170,5	4,5	-18 165,5	51,3
SRAAC	8 199,5	1,5	6 724,7	1,6	-1 474,8	82,0
SRMar	2 202,3	0,4	1 462,6	0,3	-739,7	66,4
SRA	20 840,8	3,8	14 665,4	3,4	-6 175,4	70,4
SREI	243 496,6	44,9	201 930,0	47,3	-41 566,6	82,9
Total	541 899,8	100,0	426 473,0	100,0	-115 426,8	78,7

Fonte: Conta da RAM de 2022.

Todos os departamentos do Governo Regional registaram execuções acima dos 50%, com o melhor desempenho³⁰⁹ na SREM - Secretaria Regional de Economia (85%) e o pior na SRIC - Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania (51,3%).

³⁰⁹ Excluindo a Presidência do Governo Regional com 97,6%, mas apenas 133,4 mil euros.

6.4. Execução financeira global do PIDDAR

A apreciação da execução global do PIDDAR incidiu, sobretudo, no grau de realização financeira por departamento do Governo Regional e por pilares estratégicos e respetivos programas, bem como nas correspondentes fontes de financiamento. Deu-se, ainda, ênfase à sua execução plurianual.

6.4.1. Execução global por departamento

Quadro VI.4 Previsão e execução do PIDDAR por departamento

(milhares de euros)

Departamento	Orçamento		Execução		Desvio (Exec.)		Tx. Exec.
	Inicial	Final	Valor	%	Valor	%	
PGR	136,8	136,8	133,4	0,0	-3,4	0,0	97,6
SRE	50 552,8	54 364,1	38 080,0	8,0	-16 284,0	5,7	70,0
SREM	181 195,2	180 110,7	122 989,6	25,8	-57 121,1	20,0	68,3
SRF	37 307,8	41 671,1	20 249,4	4,2	-21 421,7	7,5	48,6
SRS	60 190,9	60 259,6	8 368,2	1,8	-51 891,4	18,2	13,9
SRTC	32 676,4	32 429,4	24 930,6	5,2	-7 498,8	2,6	76,9
SRIC	52 494,6	56 431,6	31 468,1	6,6	-24 963,5	8,8	55,8
SRAAC	12 521,5	14 125,1	8 868,5	1,9	-5 256,6	1,8	62,8
SRMar	3 516,7	2 202,3	1 462,6	0,3	-739,7	0,3	66,4
SRA	35 578,1	23 597,8	15 122,5	3,2	-8 475,3	3,0	64,1
SREI	298 193,5	296 936,1	205 517,0	43,1	-91 419,1	32,1	69,2
Total	764 364,2	762 264,6	477 190,1	100,0	-285 074,5	100,0	62,6

Fonte: Orçamento e Relatório de execução do PIDDAR de 2022.

Globalmente, o orçamento final do PIDDAR, na ordem dos 762,3 milhões de euros, foi executado em 62,6%, correspondendo a um volume de pagamentos de 477,2 milhões de euros, ficando assim por executar cerca de 285,1 milhões de euros.

Na senda do observado no Capítulo 50, a taxa de execução do PIDDAR apresentou um aumento de 10 pontos percentuais face ao ano anterior. O volume de execução do PIDDAR superou em 50,7 milhões de euros a despesa do Capítulo 50 da Conta da Região, e a sua taxa de execução foi 16,1 pontos percentuais mais baixa.

Por departamentos, destaca-se a concentração dos pagamentos na SREI - Secretaria Regional de Equipamento e Infraestruturas (205,5 milhões de euros) e na SREM - Secretaria Regional de Economia (123 milhões de euros), que, em conjunto, representam 68,9% do total.

A maior taxa de execução³¹⁰ foi alcançada pela SRTC - Secretaria Regional de Turismo e Cultura (76,9%) e a menor pela SRS - Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (13,9%) com destaque para a reduzida execução na área da saúde, com apenas 1,9 milhões de euros.

³¹⁰ Excluindo a Presidência do Governo Regional com 97,6%, mas apenas 133,4 mil euros.

6.4.2. Execução global por pilares estratégicos e programas

O nível de execução do PIDDAR, face ao orçamento final, em função dos 6 pilares estratégicos do PDES e dos 17 programas que o integram consta do quadro seguinte.

Quadro VI.5 Execução do PIDDAR por pilar estratégico e programa

(milhares de euros)

Pilar Estratégico	Orçamento final		Execução		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	
PE01-Investigação e conhecimento	19 774,2	2,6	13 624,5	2,9	68,9
P41-Reforço da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação	19 774,2	2,6	13 624,5	2,9	68,9
PE02-Cadeias de valor regional	320 286,4	42,0	259 208,0	54,3	80,9
P42-Desenvolvimento empresarial	26 813,1	3,5	11 065,7	2,3	41,3
P43-Turismo, cultura e património	45 595,6	6,0	37 146,7	7,8	81,5
P44-Atividades tradicionais	28 191,8	3,7	17 351,2	3,6	61,5
P45-Energia	3 365,5	0,4	1 710,0	0,4	50,8
P46-Mobilidade sustentável	209 826,1	27,5	189 486,6	39,7	90,3
P47-Reabilitação urbana	6 494,3	0,9	2 447,7	0,5	37,7
PE03-Qualificação de competências	27 795,0	3,6	17 759,7	3,7	63,9
P48-Ensino, competências e formação ao longo da vida	27 795,0	3,6	17 759,7	3,7	63,9
PE04-Emprego e inclusão social	85 855,4	11,3	52 702,5	11,0	61,4
P49-Promoção da inclusão social e combate à pobreza	25 886,5	3,4	21 765,7	4,6	84,1
P50-Saúde	44 104,7	5,8	20 578,4	4,3	46,7
P51-Habitação e realojamento	15 864,2	2,1	10 358,4	2,2	65,3
PE05-Ação climática, mobilidade e energia sustentáveis	57 192,7	7,5	33 913,4	7,1	59,3
P52-Ordenamento urbano e territorial e da paisagem	29 234,1	3,8	11 716,0	2,5	40,1
P53-Promover da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	18 531,5	2,4	16 477,6	3,5	88,9
P54-Gestão de recursos hídricos	1 091,2	0,1	951,4	0,2	87,2
P55-Economia circular e gestão de resíduos	78,7	0,0	63,7	0,0	81,0
P56-Assistência técnica	8 257,2	1,1	4 704,7	1,0	57,0
PE06-Estímulo à recuperação e resiliência	251 360,9	33,0	99 981,9	21,0	39,8
P57-Recuperação e resiliência	251 360,9	33,0	99 981,9	21,0	39,8
Total	762 264,6	100,0	477 190,1	100,0	62,6

Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2022.

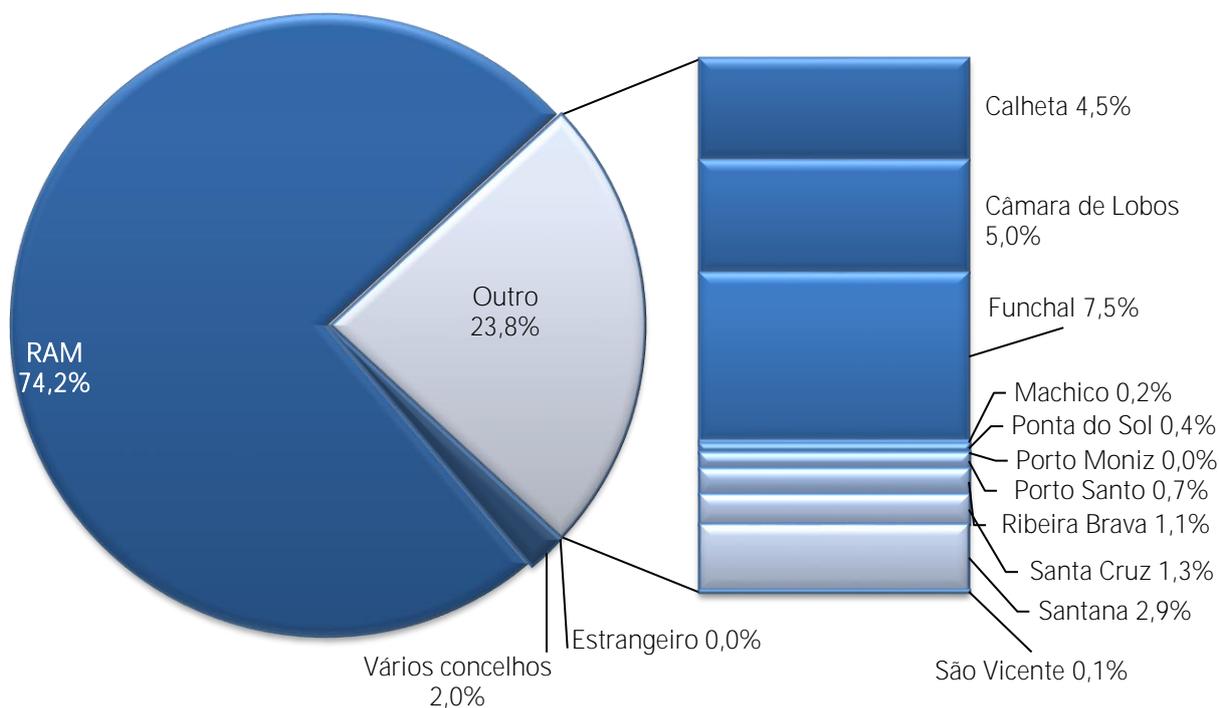
À semelhança de 2021, o pilar estratégico “*PE02-Cadeias de valor regional*” apresentou a mais elevada taxa de execução (80,9%) e, em virtude do seu peso relativo (42%), contribuiu para elevar a execução do PIDDAR. Neste pilar, destaca-se o programa “*P46-Mobilidade sustentável*” com uma execução de 189,5 milhões de euros a que corresponde uma taxa de execução de 90,3%.

Apenas um pilar estratégico apresenta execução abaixo dos 50%, o “*PE06-Estímulo à recuperação e resiliência*” (39,8%), devido à reduzida execução orçamental (pagamentos) do Plano de Recuperação e Resiliência.

6.4.3. Distribuição territorial do investimento

O gráfico caracteriza a distribuição geográfica dos investimentos executados em 2022, observando-se que o conjunto dos projetos de âmbito regional e intermunicipal representa 76,2% do volume financeiro executado.

Gráfico VI.2 Repartição territorial do investimento



Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2022.

Os investimentos individualizáveis por concelho corresponderam a 23,8% do total, observando-se que o município do Funchal recebeu a maior parcela desses investimentos (7,5%), seguido de Câmara de Lobos (5%) e da Calheta (4,5%).

6.4.4. Fontes de financiamento por programas

A execução do PIDDAR foi suportada maioritariamente por financiamento regional (58,3%), tendo o remanescente sido assegurado por financiamento nacional (25,9%) e comunitário (15,8%).

Quadro VI.6 Fontes de financiamento do PIDDAR por programas

(milhares de euros)

Programas	Financiamento						Total
	Regional		Comunitário		Nacional		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
041-Reforço da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação	5 928,9	43,5	7 089,9	52,0	605,6	4,4	13 624,5
042-Desenvolvimento empresarial	3 345,5	30,2	7 720,2	69,8	0,0	0,0	11 065,7
043-Turismo, cultura e património	35 934,1	96,7	1 137,8	3,1	74,8	0,2	37 146,7
044-Atividades tradicionais	11 773,6	67,9	1 998,7	11,5	3 578,9	20,6	17 351,2
045-Energia	1 014,7	59,3	695,3	40,7	0,0	0,0	1 710,0
046-Mobilidade sustentável	144 472,6	76,2	11 700,0	6,1	33 314,0	17,6	189 486,6
047-Reabilitação urbana	149,0	6,1	0,0	0,0	2 298,7	93,9	2 447,7
048-Ensino, competências e aprendizagem ao longo da vida	4 856,2	27,3	9 014,6	50,8	3 888,9	21,9	17 759,7
049-Promoção da inclusão social e combate à pobreza	15 940,6	73,2	5 325,0	24,5	500,1	2,3	21 765,7
050-Saúde	8 775,6	42,6	2 293,2	11,2	9 509,6	46,2	20 578,4
051-Habituação e realojamento	9 405,8	90,8	385,2	3,7	567,5	5,5	10 358,4
052-Ordenamento urbano e territorial e da paisagem	7 621,0	65,0	0,0	0,0	4 095,0	35,0	11 716,0
053-Promover da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	11 551,1	70,1	3 502,0	21,3	1 424,4	8,6	16 477,6
054-Gestão de recursos hídricos	755,9	79,5	195,5	20,5	0,0	0,0	951,9
055-Economia circular e gestão de resíduos	52,5	82,3	0,0	0,0	11,3	17,7	63,7
056-Assistência técnica	773,6	16,4	3 931,2	83,6	0,0	0,0	4 704,7
057-Recuperação e resiliência	16 085,0	16,1	20 218,5	20,2	63 678,4	63,7	99 981,9
Total	278 435,8	58,3	75 207,2	15,8	123 547,1	25,9	477 190,1

Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2022.

O financiamento regional (278,4 milhões de euros) foi canalizado em especial para o programa “P46-Mobilidade sustentável” que, *per se*, absorveu 51,9% do financiamento com esta origem (144,5 milhões de euros). Esta fonte assegurou mais de metade do financiamento em dez dos dezassete programas considerados.

O financiamento nacional (123,5 milhões de euros) foi mais acentuado no programa “P57-Recuperação e resiliência”, que foi responsável por 51,5% da execução dos fundos com esta proveniência (63,7 milhões de euros), assegurando também 93,9% do programa “P47-Reabilitação urbana”.

O financiamento comunitário (75,2 milhões de euros) direcionou-se maioritariamente para os programas “P57-Recuperação e resiliência”, “P46-Mobilidade sustentável” e “P48-Ensino, competências e aprendizagem ao longo da vida”, os quais, em conjunto, absorveram 54,4% (40,9 milhões de euros) desses fundos.

6.4.5. Evolução da execução global

O quadro apresenta a evolução da execução global do PIDDAR entre 2017 e 2022, em termos nominais e a preços constantes do ano 2017, assim como as respetivas taxas de variação anual.

Quadro VI.7 Evolução da execução global do PIDDAR

(milhares de euros)

Anos	Preços correntes	Variação anual (%)	Preços constantes (base 2017)	Variação anual (%)
2017	371 905,8	-	371 905,8	-
2018	400 694,1	7,7	391 685,4	5,3
2019	437 742,4	9,2	428 758,2	9,5
2020	355 242,0	-18,8	352 927,3	-17,7
2021	452 321,5	27,3	444 353,0	25,9
2022	477 190,1	5,5	438 320,3	-1,4
TMCA	5,1%		3,3%	

Fonte: Relatórios de execução do PIDDAR de 2017 a 2022 e série retrospectiva das taxas de variação anual do Índice de Preços no Consumidor publicadas pela Direção Regional de Estatística da Madeira.

Em 2022 verificou-se um aumento nominal do volume dos pagamentos do PIDDAR de 5,5% face ao ano anterior. Todavia, expurgado o efeito da variação dos preços, evidencia-se um decréscimo dos pagamentos do PIDDAR de 1,4%.

6.4.6. Execução do PIDDAR face ao Plano de Desenvolvimento Económico e Social

No quadro que se segue procede-se à análise comparativa entre o investimento previsto no Plano de Desenvolvimento Económico e Social anualizado e o valor da despesa do PIDDAR executada no período de vigência daquele plano plurianual.

Quadro VI.8 Execução do Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2021-2027

(milhões de euros)

Pilares Estratégicos	PDES MADEIRA 2030	PDES anualizado 2021-2022	PIDDAR 2021-2022	Desvio PDES anualizado/ PIDDAR 2021-2022	Execução do PDES (%)
PE01-Investigação e conhecimento	108,0	30,9	21,4	-9,4	69,4
PE02-Cadeia de valor regional	1 371,0	391,7	468,7	77,0	119,7
PE03-Qualificação de competências	322,0	92,0	40,8	-51,2	44,3
PE04-Emprego e inclusão social	1 009,5	288,4	106,1	-182,3	36,8
PE05-Ação climática, mobilidade e energia sustentáveis	2 249,0	642,6	77,7	-564,9	12,1
PE06-Estímulo à recuperação e resiliência	543,0	155,1	214,8	59,6	138,4
Total	5 602,5	1 600,7	929,5	-671,2	58,1

Fonte: Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2030 e relatório de execução do PIDDAR de 2021 e 2022.

No final de 2022, a execução financeira global do Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2030 atingiu cerca de 929,5 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 58,1% do Plano anualizado e a um desvio de 335,6 milhões de euros entre o programado³¹¹ e o executado.

³¹¹ Pressupondo uma distribuição homogénea da despesa ao longo dos sete anos de vigência do PDES.

Os pilares estratégicos “*PE06-Estímulo à recuperação e resiliência*” e “*PE02-Cadeias de valor regional*” apresentavam um grau de execução superior ao Plano anualizado em 38,4% e 19,7%, respetivamente, enquanto o “*PE05-Ação climática, mobilidade e energia sustentáveis*” representou a execução mais baixa, de apenas 12,1%.

6.5. Conclusões

Em função dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos na análise efetuada à execução do Plano de Investimentos de 2022 da Região, destacam-se as seguintes conclusões:

1. 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.).
2. 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.).
3. 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.).
4. 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.).

Capítulo VII

Subsídios e Outros Apoios Financeiros

Cap. VII - Subsídios e Outros Apoios Financeiros

O presente capítulo aborda a execução orçamental dos subsídios e outros apoios financeiros atribuídos³¹², de forma direta ou indireta, pela Região Autónoma da Madeira, indo ao encontro da alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

A análise segue a estrutura dos setores institucionais em que se integram os beneficiários das prestações e destaca as principais entidades e operações representativas desta tipologia de despesas.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, cujas alegações³¹³, analisadas e tidas em consideração, não lograram qualquer alteração ao presente capítulo.

7.1. Enquadramento legal

O regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas regionais encontra-se regulado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2014/M, de 20 de agosto, que adaptou o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto à RAM.

Esta matéria é também regulada pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto³¹⁴, que institui a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital, e a cedência de bens do património público, concedidos pela Administração Pública a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a título de subvenção pública³¹⁵.

À semelhança dos anos anteriores, o Orçamento da RAM para 2022³¹⁶, nos seus artigos 34.º a 45.º, autorizou o Governo Regional a conceder subsídios e outras formas de apoio a entidades públicas e privadas no âmbito:

- (i) de ações e projetos de desenvolvimento com enquadramento no plano de desenvolvimento económico e social da RAM, que visem a melhoria da qualidade de vida das populações;
- (ii) de “(...) *ações e projetos de carácter social e económico, ambiental, cultural, desportivo e religioso que visem (...) a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional e ou a promoção da [RAM].*”;
- (iii) da subsidiação do preço dos serviços prestados pelo sistema multimunicipal de águas e de resíduos da RAM;

³¹² A análise contempla os subsídios, em sentido estrito, e as transferências com a natureza de apoio financeiro, conforme as especificações identificadas no quadro VII.1. Acerca do conceito de “subsídios”, vide o classificador económico das receitas e das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

³¹³ Apresentada através do ofício da Secretaria Regional das Finanças n.º SRF/15972/2023, de 3 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

³¹⁴ Diploma que procedeu à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.

³¹⁵ De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, considera-se subvenção pública “(...) *toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada.*”

³¹⁶ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M, de 27 de julho.

- (iv) de uma série histórico-cultural da RAM a desenvolver pela RTP-Madeira;
- (v) do apoio humanitário;
- (vi) da COVID-19;
- (vii) do funcionamento ou implementação da Rede Regional de Cuidados Continuados Integrados;
- (viii) da prestação de serviço público (através de indemnizações compensatórias).

Em relação aos apoios a entidades de direito privado, determinou-se como regra geral que em 2022 não poderia ser ultrapassado o volume de apoios anteriormente concedido para a mesma finalidade³¹⁷ (artigo 38.º).

Em 2022, 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).

7.2. Apoios financeiros concedidos pela Administração Regional Direta

Em 2022, a despesa com subsídios e outros apoios financeiros atribuídos por parte do Governo Regional atingiu 132,8 milhões de euros, evidenciando uma diminuição de 8,1% (-11,8 milhões de euros), face ao ano anterior.

Quadro VII.1 Apoios financeiros concedidos pelo Governo Regional

Agrupamento de Classificação Económica ³¹⁸	Orçamento Final		Execução		Tx. Exec. (%)	Δ% 2022/21
	Valor	%	Valor	%		
Transferências correntes	111 639,4	72,3	92 496,1	69,6	82,9	-7,3
Transferências de capital	12 483,9	8,1	12 000,3	9,1	96,1	-21,9
Subtotal Transferências	124 123,3	80,4	104 496,4	78,7	84,2	-9,3
Subsídios	30 192,6	19,6	28 331,2	21,3	93,8	-3,7
Total	154 315,9	100,0	132 827,6	100,0%	86,1	-8,1

Fonte: Conta da RAM de 2021 e 2022, e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

À semelhança do ano anterior, as transferências correntes representam a maior parcela daquela despesa (69,6%), seguidas dos subsídios (21,3%) e das transferências de capital (9,1%). Os três agrupamentos registaram um decréscimo em relação ao período homólogo, com ênfase para as transferências correntes e de capital, que conjuntamente sofreram uma redução de 9,3%, ou seja, de 10,7 milhões de euros.

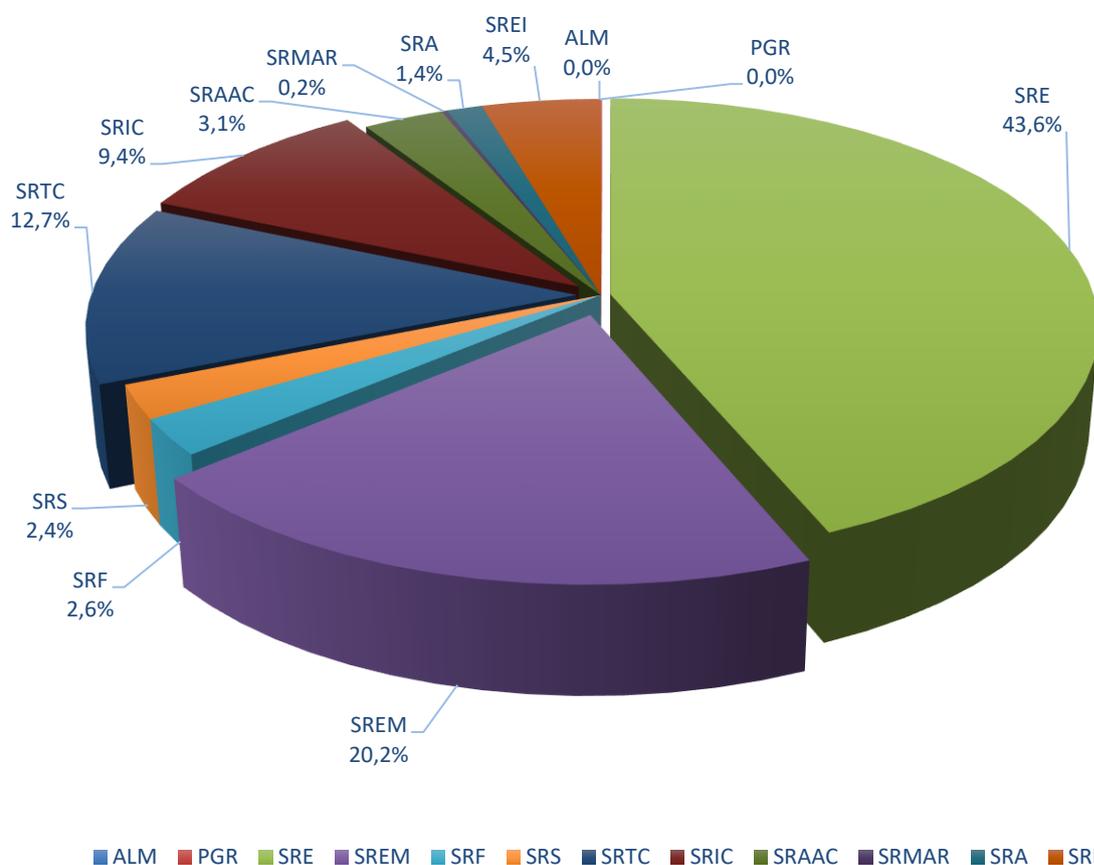
³¹⁷ Salvo as exceções aí previstas, designadamente: os apoios no âmbito da saúde, da ação social, da educação, da proteção civil, da promoção turística, da subsídio do preço dos serviços prestados pelo sistema multimunicipal de águas e de resíduos da RAM; dos que resultem da aplicação de regulamentos; dos destinados a suportar encargos decorrentes de empréstimos detidos pelo Setor Empresarial da RAM e por entidades públicas que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais.

³¹⁸ Não foram considerados os subagrupamentos 03 (Administração Central), 04 (Administração Regional) e 06 (Segurança Social).

A taxa de execução dos apoios registou um aumento face a 2021, tendo passado de 62,1% para 86,1% dos apoios orçamentados.

O gráfico seguinte ilustra a repartição dos apoios financeiros pagos pelos vários Departamentos do Governo Regional, permitindo observar que a Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia (43,6%), a Secretaria Regional de Economia (20,2%), a Secretaria Regional de Turismo e Cultura (12,7%) e a Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania (9,4%) executaram no total 85,8% daquela despesa ou, em termos absolutos, 114 milhões de euros.

Gráfico VII.1 Repartição orgânica dos apoios financeiros



Fonte: Conta da Região Autónoma Madeira e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Em 2022, a Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia foi responsável pela maior parte dos apoios do Governo Regional, concedendo ao todo 57,9 milhões de euros, maioritariamente alocados a estabelecimentos de ensino e a clubes e associações desportivas, culturais e recreativas.

Segue-se a despesa de 26,8 milhões de euros executada pela Secretaria Regional de Economia, que se destinou, sobretudo, a empresas fornecedoras de serviços de transporte público de passageiros.

Por sua vez, na Secretaria Regional de Turismo e Cultura verificou-se uma despesa total de 16,8 milhões de euros, entregue a clubes e associações culturais e recreativas, com o principal objetivo

de apoiar a realização de eventos turísticos e culturais, sendo de destacar o apoio de cerca de 12,5 milhões de euros ao Projeto 51408 – Promoção do destino Madeira.

A Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania teve uma despesa total de 12,5 milhões de euros, alocados maioritariamente a apoios sociais e à Rede de Cuidados Continuados.

Relativamente à distribuição dos apoios financeiros por setor institucional, constata-se que quase metade do total (66,1 milhões de euros) foi atribuído às instituições sem fins lucrativos (49,8%). 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)³¹⁹.

Quadro VII.2 Distribuição dos apoios financeiros por sector institucional

(milhares de euros)

Sector(es) institucionais ³²⁰	Transf. correntes		Subsídios		Transf. de capital		Total	
	Orç. final	Execução	Orç. final	Execução	Orç. final	Execução	Orç. final	Execução
Inst. sem fins lucrativos	81 456,7	62 851,7	0,0	0,0	3 579,7	3 253,8	85 036,4	66 105,5
Sociedades privadas	21 104,8	20 880,0	11 591,7	10 328,9	6 073,0	5 977,2	38 769,5	37 186,0
Sociedades públicas	479,5	419,5	16 279,8	16 264,5	2 250,4	2 218,4	19 009,7	18 902,4
Famílias	8 520,4	8 267,0	2 321,2	1 737,8	0,0	0,0	10 841,5	10 004,9
Administração local	0,0	0,0	0,0	0,0	580,8	550,9	580,8	550,9
Resto do mundo	78,0	77,8	0,0	0,0	0,0	0,0	78,0	77,8
Total	111 639,4	92 496,1	30 192,6	28 331,2	12 483,9	12 000,3	154 315,9	132 827,6
Peso no total	72,3%	69,6%	19,6%	21,3%	8,1%	9,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Face a 2021, quase todos os sectores institucionais registaram uma diminuição nos montantes recebidos, com destaque para: as instituições sem fins lucrativos, que registaram um decréscimo de 3,6 milhões de euros (-5,1%), as sociedades públicas menos 3 milhões de euros (-13,7%), as sociedades privadas menos 2,9 milhões de euros (-7,2%) e a administração local menos 1,8 milhões de euros (-76,5%). O único sector que apresentou crescimento foi o do resto do mundo, com um aumento de 31,5 mil euros (+67,8%).

Apesar da redução verificada em 2022, os apoios concedidos a entidades privadas e públicas (fora do perímetro da Administração Pública Regional) representam uma fatia não despreciable do Orçamento da Região Autónoma da Madeira. Por isso e considerando o exigido nos artigos 11.º, 18.º e 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental, especialmente quanto aos apoios financeiros a entidades coletivas não públicas, deverão ser implementados um planeamento mais criterioso, a montante, e uma avaliação dos resultados alcançados, a jusante, no processo de atribuição e reatribuição dos apoios financeiros.

Devido à sua importância, os apoios concedidos aos setores que agregam as instituições sem fins lucrativos, as sociedades privadas e as sociedades públicas são alvo de uma análise mais detalhada nos pontos subsequentes.

³¹⁹ Ao todo, a Administração Local e o Resto do Mundo têm um peso residual de apenas 0,5% desta tipologia de despesas.

³²⁰ As sociedades financeiras não receberam nenhum pagamento em 2022.

7.2.1. Instituições sem fins lucrativos

Os apoios às instituições sem fins lucrativos atingiram 66,1 milhões de euros em 2022, dos quais 95,1% foram processados através de transferências correntes (62,9 milhões de euros) e 4,9% por transferências de capital (3,2 milhões de euros).

Quadro VII.3 Repartição dos apoios às instituições sem fins lucrativos por programa orçamental

Programa	(milhares de euros)	
	Execução	%
P043 Turismo, cultura e património	25 549,4	38,6
P048 Ensino, competências e formação ao longo da vida	24 555,0	37,1
P049 Promoção da inclusão social e combate à pobreza	7 867,5	11,9
P057 Recuperação e resiliência	3 827,6	5,8
P053 Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	2 580,0	3,9
Restantes programas	1 726,1	2,6
Total	66 105,5	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

A distribuição da despesa pública alocada a instituições sem fins lucrativos pelos programas orçamentais evidencia uma concentração dos apoios (75,7%) em dois programas: o “P043 – Turismo, cultura e património” e o “P048 – Ensino, competências e formação ao longo da vida”.

Os doze maiores beneficiários³²¹ das subvenções em apreço absorveram 34,2 milhões de euros, ou seja, 51,8% do total da despesa.

Quadro VII.4 Apoios às instituições sem fins lucrativos – Maiores beneficiários

Maiores beneficiários	(milhares de euros)	
	Valor	%
Associação de Promoção da RAM	12 466,5	18,9
Província C.M. Cong. Irmãs Franciscanas	3 592,6	5,4
Associação Atalaia Living Care	3 449,8	5,2
Centros Educativos da Apresentação Maria	2 463,8	3,7
Associação Promotora do Ensino Livre	2 258,6	3,4
Província Portuguesa dos Sacerdotes Coração de Jesus	1 709,1	2,6
Club Sport Marítimo	2 058,9	3,1
Fundação Salesianos	1 463,2	2,2
Fundação Princesa Dona Maria Amélia	1 253,0	1,9
Associação Notas e Sinfonias Atlânticas	1 250,0	1,9
Associação de Casas do Povo da RAM	1 200,0	1,8
Auxílio Maternal do Funchal	1 048,3	1,6
Subtotal	34 213,8	51,8

³²¹ Foram consideradas as entidades beneficiárias que receberam mais de um milhão de euros em subvenções públicas.

Maiores beneficiários	Valor	%
Restantes	31 891,7	48,2
Total	66 105,5	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa aos ofícios da DROT n.ºs SRF/11316/2023, de 25 de julho, e SRF/10322/2023, de 06 de julho.

No conjunto de beneficiários acima apresentado a entidade mais apoiada voltou a ser a Associação de Promoção da RAM, com cerca de 12,5 milhões de euros³²², que, por si só, representa 18,9% do total.

7.2.2. Sociedades privadas

As sociedades privadas receberam apoios na ordem dos 37,2 milhões de euros sob a forma de transferências correntes (20,9 milhões de euros – 56,1%), subsídios (10,3 milhões de euros – 27,8%) e transferências de capital (6 milhões de euros – 16,1%).

Quadro VII.5 Repartição dos apoios às sociedades privadas por programa

		(milhares de euros)	
Programa		Execução	%
P046	Mobilidade sustentável	17 738,1	47,7
P048	Ensino, competências e formação ao longo da vida	12 988,4	34,9
P043	Turismo, cultura e património	4 968,6	13,4
Restantes programas		1 490,9	4,0
Total		37 186,0	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022, e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

A área da mobilidade sustentável foi a principal destinatária destes fundos públicos, beneficiando de 17,7 milhões de euros³²³, ou seja, quase metade (47,7%) dos apoios às sociedades privadas, seguindo-se a área do ensino que recebeu cerca de 13 milhões de euros (34,9%).

7.2.3. Sociedades públicas

Em 2022, os apoios financeiros às sociedades públicas foram concedidos, principalmente (86%), sob a forma de subsídios (16,3 milhões de euros), tendo o remanescente assumido a forma de transferências de capital, no valor de 2,2 milhões de euros (11,8%), e de transferências correntes, no montante de 0,4 milhões de euros (2,2%).

³²² Cfr. as Resoluções n.ºs 155/2020, de 3 de abril, e 126/2022, 11 de março, que autorizaram a celebração de contratos-programa com a Associação de Promoção da RAM, tendo em vista a comparticipação: (i) das despesas inerentes à concretização do plano das ações de promoção do Destino Madeira; e, (ii) as despesas de funcionamento, em 2020/2021 e em 2022/2023, respetivamente.

³²³ Destacando-se os apoios à RODOESTE – Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda. – 3,9 milhões de euros; à SAM - Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda. – 3,9 milhões de euros; e à Somague/Mota Engil, S.A. - 3,5 milhões de euros (decorrentes de indemnizações por danos emergentes resultantes das prorrogações do prazo de execução de empreitadas).

Quadro VII.6 Repartição dos apoios às sociedades públicas por programas

		(milhares de euros)	
Programa		Execução	%
P046	Mobilidade sustentável	14 434,4	76,4
P044	Atividades tradicionais	3 415,4	18,1
P054	Gestão de recursos hídricos	633,1	3,3
P042	Desenvolvimento empresarial	419,5	2,2
Total		18 902,4	100

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Em 2022 foram concedidos menos 3 milhões de euros do que em 2021, sobretudo devido ao termo do programa de apoio à retoma da atividade económica (“*P057 -Recuperação e Resiliência*”) que não registou nenhum pagamento.

As indemnizações compensatórias às empresas de transporte público de passageiros³²⁴ continuam a assumir um peso preponderante, com cerca de 76,4% (14,4 milhões de euros) do total atribuído.

7.3. Apoios financeiros concedidos pelos Serviços e Fundos autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas

Em 2022, as subvenções financeiras concedidas pelos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo Entidades Públicas Reclassificadas, atingiram os 123,5 milhões de euros, sendo 63,7% através de transferências de capital, 30,3% por via de transferências correntes e 6,0% por subsídios.

Relativamente ao período homólogo, constata-se que o montante dos apoios atribuídos aumentou 22,8% (22,9 milhões de euros), essencialmente em resultado do crescimento das subvenções do Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, com um aumento de 40,8% (23,7 milhões de euros), maioritariamente relacionadas com a “*Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19*”.

Quadro VII.7 Apoios financeiros concedidos por Entidade³²⁵

(milhares de euros)					
Entidade concedente	Transferências correntes	Subsídios	Transferências de capital	Total	%
IDE	3 348,2		78 369,9	81 718,1	66,2
IEM	9 269,6	7 382,1 ³²⁶		16 651,7	13,5
IASAUDE	11 948,7			11 948,7	9,7
IQ	6 055,7			6 055,7	4,9
ALM	3 392,4			3 392,4	2,7

³²⁴ Horários do Funchal - Transportes Públicos, S.A. e Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.

³²⁵ Não foram considerados os montantes relativos aos subagrupamentos 03 (Administração Central), 04 (Administração Regional) e 06 (Segurança Social). Foram igualmente retirados os valores associados ao subagrupamento 02 (sociedades financeiras) da PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., no valor de 10,6 milhões de euros, por não terem natureza de apoios financeiros.

³²⁶ Em contraditório, o Secretário Regional das Finanças sugeriu a correção deste montante para 7 392,8. Essa sugestão não foi acolhida por ser contrária ao âmbito dos apoios em análise tal como definido na nota de rodapé anterior, ou seja, que o quadro não incluí as despesas da rubrica 05.04.03 - subagrupamento 04 (Administração Regional).

Entidade concedente	Transferências correntes	Subsídios	Transferências de capital	Total	%
SRPC	1 109,3			1 109,3	0,9
IHM	894,7		73,7	968,4	0,8
ARDITI	924,2			924,2	0,7
IVBAM	150,1	54,2		204,3	0,2
CEPAM	173,3			173,3	0,1
SDNM	13,0		140,0	153,0	0,1
IFCN	91,5			91,5	0,1
SDPS	6,7		60,3	67,0	0,1
SMD	19,2			19,2	0,0
SESARAM	12,5			12,5	0,0
CARAM		9,0		9,0	0,0
SDPO	5,9			5,9	0,0
IDR	1,5			1,5	0,0
GGLC	1,4			1,4	0,0
PATRIRAM	0,8			0,8	0,0
Total	37 418,7	7 445,3	78 643,9	123 507,9	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022 e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

No ano em análise, o Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM, o Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM e o Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM foram os organismos que concederam o maior volume de apoios financeiros, alcançando conjuntamente, em 2022, 110,3 milhões de euros (89,3% do total). Dos montantes pagos por aquelas entidades, evidenciou-se que:

- O Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM concedeu 81,7 milhões de euros em subvenções, a maior parte dos quais ao abrigo da *“Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” (na ordem dos 50 milhões de euros)* que, para além da bonificação de juros previa a transformação dos créditos apoiados em subvenções.
- O Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM executou 16,7 milhões de euros, através de transferências correntes (9,3 milhões de euros) e de subsídios (7,4 milhões de euros), afetos às medidas ativas de emprego essencialmente destinadas a sociedades privadas (5,2 milhões de euros) e às famílias (4,4 milhões de euros).
- O Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM concedeu 11,9 milhões de euros através de transferências correntes, sendo que quase a totalidade foi entregue à Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira (11,8 milhões de euros) no âmbito de contratos-programa destinados à promoção e coordenação de testagem por testes rápidos de antígeno à COVID-19.

Relativamente à publicitação dos benefícios concedidos, exigida pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, observou-se que de uma maneira geral os Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas divulgaram as subvenções concedidas e legalmente exigíveis nos respetivos sites.

No seguimento da análise às subvenções dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas, foram detetadas divergências entre os valores reportados na Conta da RAM e os valores enviados pelas entidades³²⁷, aquando da solicitação de elementos por parte da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas. Não obstante, foi possível validar os valores da Conta da RAM de 2022 através de análises complementares.

7.4. Subsídios e outros apoios financeiros no âmbito da COVID-19

O Orçamento da Região Autónoma da Madeira de 2022³²⁸ manteve as duas medidas específicas (“33 - Contingência Covid-19 – Prevenção, Contenção, Mitigação e Tratamento” e “34 - Contingência Covid-19 – Garantir a normalidade”) para fazer face à situação pandémica, cuja execução, ao nível dos apoios financeiros, se aprecia seguidamente.

Quadro VII.8 Subsídios e outros apoios financeiros no âmbito da COVID-19

(milhares de euros)

Agrupamento de Classificação Económica	Execução			Contingência Covid-19			Tx. Exec. (%) (2)/(1)	
	GR	SFA e EPR	Total (1)	Medida 33 ³²⁹	Medida 34 ³³⁰	Total (2)		Peso
Transferências correntes	92 496,1	37 418,7	129 914,7	9 673,1	9 161,7	18 834,8	20,2%	14,5
Transferências de capital	12 000,3	78 643,9	90 644,2	0,00	71 906,9	71 906,9	77,3%	79,3
Subtotal Transferências	104 496,4	116 062,6	220 558,9	9 673,1	81 068,6	90 741,7	97,5%	41,1
Subsídios	28 331,2	7 445,3	35 776,5	0,00	2 299,5	2 299,5	2,5%	6,4
Total	132 827,6	123 507,9	256 335,4	9 673,1	83 368,1	93 041,2	100,0%	36,3

Fonte: Conta da Região Autónoma Madeira e informação anexa ao ofício da DROT n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

Dos 256,3 milhões de euros despendidos pela Administração Pública Regional a título de apoios financeiros, cerca de 93 milhões de euros (36,3%) destinaram-se a fazer face a despesas relacionadas com a pandemia. Destes, cerca de 71,9 milhões de euros (77,3%) foram processados através do agrupamento económico “Transferências de capital”, na Medida 34, sendo que o Instituto de Desenvolvimento Empresarial da RAM, IP-RAM é responsável por mais de metade (52,7 milhões de euros) dessas transferências, o que se deveu, como já referido, à execução da “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19”.

³²⁷ Em concreto: pela Investimentos Habitacionais da Madeira, EPE-RAM; pelo Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP-RAM; pelo Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM; pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM; pelo Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE-RAM; e pelo Instituto para a Qualificação, IP-RAM.

³²⁸ Aprovado através do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M, de 27 de julho.

³²⁹ A Medida 33 – Contingência Covid-19 – prevenção, contenção, mitigação e tratamento – abrange as despesas diretamente decorrentes das intervenções realizadas no domínio da prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica.

³³⁰ A Medida 34 – Contingência Covid-19 – garantir normalidade – abarca as despesas indiretamente decorrentes dos constrangimentos causados pela pandemia e que se relacionem com a reposição da normalidade administrativa do funcionamento das instituições.

À semelhança do ano anterior, e na sequência das medidas governamentais de apoio à economia e ao setor produtivo, foi reportado³³¹ um total de perda de receitas de 793,5 mil euros. Este valor representa uma diminuição acentuada face ao ano anterior, na ordem de 6,4 milhões de euros, evidenciando o regresso à situação de normalidade.

7.5. Conclusões

Da análise efetuada à concessão de subsídios e outros apoios financeiros por parte da Administração Regional, destacam-se as seguintes conclusões:

1. 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.].
2. 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.].
3. 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.).
4. 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.).

7.6. Recomendações

7.6.1. Nova recomendação

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.

³³¹ Com base nas respostas recebidas dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas, e da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, no âmbito dos nossos ofícios n.ºs 2499 a 2509, 2511, 2514, 2519 e 2521 a 2528, enviados a 21/06/2023.



Capítulo VIII

Dívida e Outras Responsabilidades

Cap. VIII - Dívida e Outras Responsabilidades

Atendendo ao preceituado na alínea g) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aplicável por força do n.º 3 do artigo 42.º daquela Lei às Contas das Regiões Autónomas, efetua-se, no presente capítulo, a apreciação das responsabilidades diretas e indiretas da RAM.

Em particular, produz-se uma apreciação (i) da dívida pública direta³³², nomeadamente sobre o recurso ao crédito em 2022 e a respetiva aplicação; (ii) da dívida dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo Entidades Públicas Reclassificadas; (iii) da dívida administrativa; e (iv) do cumprimento dos limites de endividamento.

No que diz respeito às responsabilidades indiretas, analisa-se a concessão de avales em 2022, aferindo-se o seu volume global, a 31 de dezembro, assim como a evolução face ao período homólogo anterior, com particular atenção às situações de incumprimento.

A análise contempla ainda informação sobre as responsabilidades contingentes da RAM e a dívida regional, na ótica da contabilidade nacional.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, cujas alegações³³³ foram analisadas e tidas em consideração, na medida da sua pertinência, ao longo deste capítulo.

8.1. Limites ao endividamento

8.1.1. Regra do endividamento nulo

Ao abrigo do artigo 29.º da Lei de Enquadramento Orçamental³³⁴, o Orçamento do Estado para 2022³³⁵ estabeleceu, por meio do artigo 67.º, n.º 1, a designada regra de endividamento líquido nulo para as Regiões Autónomas, traduzida no impedimento de estas acordarem contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, quando daí resulte um aumento do seu endividamento líquido.

Contudo, o n.º 2 do referido artigo determinou exceções àquele regime, não sendo consideradas para efeitos da dívida total da RAM, “(...) **nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e desde que a referida dívida total, excluindo os empréstimos contraídos e a dívida emitida em 2020 e em 2021, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e no n.º 5 do artigo 81.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, não ultrapasse 50 % do Produto Interno Bruto (PIB) de cada uma das regiões autónomas relativo ao último ano divulgado pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.) (...)**”, as seguintes situações:

³³² Na aceção que é dada pela Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro.

³³³ Através do ofício n.º SRF/16972/2023, de 22 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

³³⁴ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de abril).

³³⁵ Aprovado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, retificado pela Declaração de Retificação n.º 19/2022, de 26 de julho.

- a) *O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com a participação dos FEEI ou de fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia;*
- b) *O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro*³³⁶;
- c) *O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento do investimento em soluções habitacionais promovidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua redação atual, a realizar até 25 de abril de 2024.*”.

O n.º 3 daquele artigo autorizou as regiões autónomas a “(...) **contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, excluindo o factoring sem recurso, confirming ou outro instrumento similar, até ao limite de 75 000 000 €, por cada região autónoma, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.**”.

O n.º 4 permitiu, ainda, a contração de novos empréstimos para financiamento do novo Hospital Central da Madeira, com um limite de acréscimo do endividamento líquido de 158,7 milhões de euros.

Por seu turno, o Orçamento da Região Autónoma da Madeira de 2022³³⁷ estabeleceu, nos seus Capítulos III (Operações passivas) e IV (Operações ativas, regularização de responsabilidades e prestação de garantias), as normas atinentes à dívida e outras responsabilidades.

O artigo 7.º autorizou o Governo Regional a aumentar o endividamento líquido regional, até ao montante resultante da Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2022³³⁸, e previu as seguintes exceções:

- A contração de um novo empréstimo para financiamento do novo Hospital Central da Madeira, com um limite de acréscimo do endividamento líquido de 158,7 milhões de euros;
- Os montantes dos saldos previstos e não utilizados até ao final de 2021, incluindo o saldo por aplicar do produto do empréstimo destinado à cobertura de necessidades excecionais de financiamento decorrentes da pandemia da doença COVID-19, contraído em 2020.

No uso daquela autorização, foram contratadas três operações de crédito, que totalizaram 535 milhões de euros, destinadas à amortização de dívida - em cumprimento do artigo 67.º, n.º 1, do Orçamento do Estado de 2022 – e ainda um empréstimo, sem utilização em 2022, para financiamento da execução do projeto Hospital Central e Universitário da Madeira – em observância do n.º 4 do referido artigo (cfr. o ponto 8.2.1.2).

³³⁶ Referente a apoios a conceder no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

³³⁷ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M, de 27 de julho.

³³⁸ Considerando ainda que “(...) *o montante dos empréstimos contraídos e a dívida emitida que se destine especificamente à cobertura de necessidades excecionais de financiamento, decorrentes, direta ou indiretamente, da pandemia da doença COVID-19, deverão ter em conta o saldo por aplicar, do produto do empréstimo, contraído em 2020, com igual finalidade.*”.

8.1.2. Limite à dívida regional previsto na Lei das Finanças das Regiões Autónomas

A Lei das Finanças das Regiões Autónomas³³⁹ fixou, no artigo 40.º, n.º 1, os limites à dívida regional³⁴⁰, cuja forma de cálculo foi aprovada pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras em 30 de janeiro de 2018³⁴¹, através de um documento metodológico que estabeleceu as bases, os critérios e as fontes de informação para a aplicação das regras orçamentais e de limites à dívida regional previstos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas³⁴².

Todavia, à semelhança do ocorrido em 2020 e 2021, a aplicação do referido artigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, continuou suspensa em 2022 (cfr. o artigo 68.º do Orçamento do Estado de 2022³⁴³).

De todo o modo, a Região procedeu ao apuramento do limite de endividamento definido pela Assembleia da República que evidencia um incumprimento na ordem dos 3,2 mil milhões de euros, mais 84,2 milhões de euros que no ano anterior.

³³⁹ Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

³⁴⁰ Nos seguintes termos:

“1 - O total do passivo exigível das entidades constantes do n.º 2 do artigo 2.º não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

2 - O limite fixado no número anterior poderá ser ultrapassado quando esteja em causa a contração de empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais.

3 - A contração dos empréstimos referidos no número anterior depende de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças o qual é precedido de parecer prévio favorável do Conselho, que estabelece o número de anos em que o limite de endividamento pode ser ultrapassado, bem como as medidas e o número de anos de ajustamento necessários para regresso ao seu cumprimento.

4 - Compete ao Conselho o acompanhamento das medidas de ajustamento constantes do número anterior.

5 - Os passivos exigíveis referidos no n.º 1 englobam os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa das regiões autónomas, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

6 - Ao incumprimento da obrigação prevista no n.º 3, e sem prejuízo da aplicação de outras sanções previstas na presente lei, é aplicado com as necessárias adaptações o disposto no artigo 45.º

7 - Em caso de violação do limite constante do n.º 1, a região autónoma procede à redução anual de pelo menos um vigésimo do excesso do referido limite.”

³⁴¹ Com os votos a favor de todos os seus representantes, com exceção dos representantes das Regiões Autónomas, que votaram contra, na medida em que a Lei das Finanças das Regiões Autónomas “*contempla regras que não são cumpríveis, destacando que os critérios são negativos, porquanto assentam numa lógica punitiva, reconhecendo-se antecipadamente que já se encontravam desajustadas a quando da sua publicação e que a aplicação dos artigos da LFRA teriam consequências potencialmente nefastas para as Regiões Autónomas.*” (cfr. a ata da 12.ª reunião do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, realizada a 30 de janeiro de 2018).

³⁴² A Lei das Finanças das Regiões Autónomas entrou em vigor a 1 de janeiro de 2014, tendo sido suspensa a aplicação do seu artigo 40.º, em 2014 e 2015, conforme, respetivamente, o artigo 142.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e o artigo 143.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro. Os artigos 77.º-A da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, 82.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, e 68.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, suspenderam a aplicação dos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, em 2020, 2021 e 2022, respetivamente, devido aos efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas.

³⁴³ Cfr. a Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

Quadro VIII.1 Apuramento do limite ao endividamento regional de 2020 a 2022

	(milhões de euros)		
	2020	2021	2022
1. Receita corrente média dos 3 anos anteriores	1 205,6	1 217,3	1 182,8
2. Limite de endividamento: 1,5 x (1.)	1 808,5	1 825,9	1 774,1
3. Passivo exigível	4 963,8	4 926,2	4 958,6
(+)Cumprimento/(-)Incumprimento [(2.)-(3.)]	-3 155,3	-3 100,3	-3 184,5

Fonte: Conta da RAM de 2020 a 2022 e errata à Conta da RAM de 2022.

8.2. Dívida direta dos Serviços Integrados

8.2.1. Recurso ao crédito em 2022

O quadro seguinte indica a **dotação orçamental final relativa à receita dos “Passivos financeiros”** e a correspondente execução.

Quadro VIII.2 Recurso ao crédito em 2022

(milhares de euros)					
CE	Designação	Dotação orçamental	Receita líquida	Desvio	Tx. Exec. %
12.06.02	Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo – Sociedades financeiras	537 434,5	535 000,0	-2 434,5	99,5%
12.06.11	Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo – Resto do mundo – União Europeia	11 176,9	-	-11 176,9	0,0%
Total dos passivos financeiros		548 611,4	535 000,0	-13 611,4	97,5%

Fonte: Conta da RAM de 2022.

Em 2022, a receita creditícia da Região ascendeu a 535 milhões de euros (97,5% da orçamentada), tendo aquele montante sido arrecadado através das operações de financiamento descritas no ponto 8.2.1.2.

8.2.1.1. Dívida pública flutuante

Para fazer face a necessidades transitórias e pontuais de tesouraria, o Governo Regional, através das Resoluções do Conselho do Governo n.º 1420/2021, de 15 de dezembro, e n.º 49/2022, de 31 de janeiro, e ao abrigo do disposto no artigo 115.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira³⁴⁴ e no artigo 39.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas³⁴⁵, adjudicou aos bancos Deutsche Bank, Caixa Geral de Depósitos, Banco Português de Investimento, Bankinter e Banco Comercial Português a contração de empréstimos, na modalidade de conta corrente, no montante total de 150 milhões de euros³⁴⁶.

O montante contratado, que representou um acréscimo de 80 milhões de euros (114,3%) face a 2021, respeitou o limite definido para a dívida flutuante fixado no artigo 39.º da Lei das Finanças das

³⁴⁴ Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto.

³⁴⁵ Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

³⁴⁶ Os montantes contratados foram os seguintes: Deutsche Bank – 75 milhões de euros; CGD – 20 milhões de euros; BPI – 30 milhões de euros; Bankinter – 15 milhões de euros; BCP – 10 milhões de euros.

Regiões Autónomas, ou seja, não ultrapassou 0,35 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios (414 milhões de euros).

Todavia, tais empréstimos, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, não tiveram qualquer utilização e, apesar de não terem sido suportados quaisquer juros remuneratórios, foram pagas comissões de organização, *up front* e montagem de 132,5 mil euros³⁴⁷. Tal circunstância sugere que a RAM deveria avaliar o custo-benefício deste tipo de contratações, ponderando o montante contratado (que em 2022 mais do que duplicou) ou a utilização de outros instrumentos, menos onerosos, para obtenção de liquidez como seja o recurso a facilidade de crédito junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.³⁴⁸.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional das Finanças justificou que “(...) para pagamento de parte [da despesa com a amortização de empréstimos] (...), são contraídas anualmente operações de refinanciamento, cuja data de encaixe de fundos, por fatores que não controlamos, se tem afastado da expectável e inicialmente prevista.”, sendo que no 1.º semestre de 2022 aquela despesa representava “(...) 70% do encargo global anual (...) particularmente incrementado pela despesa a incorrer com a amortização pela totalidade do empréstimo obrigacionista, no montante de 220 milhões de euros, que se vence a 8 de junho de 2022.”.

Mais referiu que, **para a amortização de dívida, “(...) previa-se a contração de operação de refinanciamento no montante de 535 milhões de euros, com a garantia do Estado (...) cuja autorização para a concessão (...) deveria constar de norma a inserir na Lei do Orçamento do Estado.**

Na sequência da não aprovação da proposta de lei de Orçamento do Estado (LEO) para 2022, com o período eleitoral que se seguia para eleição do novo governo, e aprovação de novo orçamento, incluindo o período transitório que manteve a prorrogação de vigência da LEO respeitante ao ano anterior (2021), a qual previa um montante autorizado para concessão de garantia do Estado a operação de refinanciamento a contrair pela Região, inferior ao requerido para a operação de refinanciamento em 2022, perspetivando-se que o remanescente fosse coberto na Lei de Orçamento do Estado para 2022 a apresentar pelo novo governo, dado por resultados eleitorais, configuravam fatores (exógenos) de incerteza, a fazer antever maior necessidade de cobertura de movimentos de tesouraria por recurso ao crédito, no ano económico de 2022 e nomeadamente no 1.º semestre do ano. Sendo assim, deverá entender-se a contração de empréstimos de curto prazo como medida destinada a evitar o risco de incumprimento por parte da Região, face, nomeadamente, a despesas inadiáveis e contratualizadas, e obviar situações que poriam necessariamente em causa a reputação da Região face a credores e investidores, que interessa necessariamente e em última instância evitar. Mais se refere, que quanto à utilização menos onerosa do plafond autorizado como operações específicas do Tesouro ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de junho, face ao recurso à contratação de empréstimos em conta corrente de apoio à tesouraria do governo regional, em 2022, a referida facilidade de crédito junto do IGCP, foi autorizada por 30 milhões de euros, montante que só por si, se manifesta insuficiente para garantir o pagamento atempado da despesa com amortização de capital de empréstimos, a pagar por exemplo no primeiro mês do ano de 2022, que ascendia a 44,4 milhões de euros.”.

³⁴⁷ Cfr. o quadro VIII.18 do ponto 8.6.1. Foram despendidos 77,5 mil euros em 2020 e 82,5 mil euros em 2021.

³⁴⁸ Nos termos do Protocolo, celebrado em 17 de outubro de 2016, entre RAM e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., beneficiando de uma taxa de juro equivalente à taxa em vigor para o financiamento do Estado.

O invocado contexto de incerteza e a pressão de tesouraria decorrente do vencimento de empréstimos em 2022 constituem argumentos pertinentes e atendíveis para o significativo volume de empréstimos contratados. Surpreende, todavia, a referência à operação de antecipação de fundos junto do IGCP, no montante de 30 milhões de euros, trazida à colação em sede de contraditório, dado que os Mapas Anexos e, bem assim, o Relatório sobre a Conta são omissos quanto aos prazos de utilização, condições de utilização e respetivos encargos³⁴⁹.

8.2.1.2. Dívida pública fundada

Em 2022, o recurso ao crédito de médio e longo prazo atingiu os 535 milhões de euros, obtidos exclusivamente através das seguintes operações:

A) EMPRÉSTIMO OBRIGACIONISTA “RAM 2022-2035” DE 260 MILHÕES DE EUROS

O Conselho do Governo deliberou, a 25 de fevereiro³⁵⁰, a contratação de um empréstimo obrigacionista até ao montante de 260 milhões de euros, ao abrigo do artigo 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M de 30 de dezembro, destinado à amortização de empréstimos da Região e das suas empresas públicas integradas no universo das administrações públicas em contas nacionais.

A emissão obrigacionista, denominada “RAM 2022-2035”, foi adjudicada ao consórcio formado pelo Banco Português de Investimento, Banco Comercial Português, Banco Santander Totta e Caixa Banco de Investimento / Caixa Geral de Depósitos, sendo outorgado a 15 de março de 2022 o correspondente contrato de organização, montagem, colocação e garantia de subscrição, assim como o contrato de serviço de agente pagador.

As obrigações foram emitidas em 21 de março de 2022, por um prazo de 13 anos, vencendo juros semestrais, à taxa fixa anual nominal de 1,582%, sendo o reembolso a efetuar em 21 de março de 2035.

B) MÚTUO DE 50 MILHÕES DE EUROS

O Conselho do Governo autorizou na mesma data e com a mesma finalidade³⁵¹, um empréstimo de 50 milhões de euros, cujo contrato foi celebrado a 14 de março de 2022 com a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo (e diversas Caixas Agrícolas), por um prazo de 13 anos, a reembolsar na totalidade a 14 de março de 2035 e com uma taxa de juro fixa anual nominal de 1,538% a pagar semestralmente.

C) EMPRÉSTIMO OBRIGACIONISTA “RAM 2022-2036” DE 225 MILHÕES DE EUROS

Com vista igualmente à amortização total ou parcial de empréstimos existentes, o Conselho do Governo deliberou³⁵² a contratação de um empréstimo obrigacionista, no montante de 225 milhões de euros.

A emissão obrigacionista, denominada “RAM 2022-2036”, foi adjudicada ao consórcio formado pelo Banco Português de Investimento, Banco Comercial Português, Banco Santander Totta e Caixa

³⁴⁹ Que deveriam constar, designadamente, do Anexo XXXIX - Relação das amortizações, juros e outras despesas, pagas em 2022, por entidade credora.

³⁵⁰ Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 96/2022.

³⁵¹ Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 96/2022, de 25 de fevereiro.

³⁵² Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 670/2022, de 22 de julho.

Banco de Investimento / Caixa Geral de Depósitos, sendo outorgado a 25 de julho de 2022 o correspondente contrato de organização, montagem, colocação e garantia de subscrição, assim como o contrato de serviço de agente pagador.

As obrigações foram emitidas em 28 de julho de 2022, por um prazo de 14 anos, vencendo juros semestrais, à taxa fixa de 2,595%, com reembolso a efetuar em 28 de julho de 2036.

Os empréstimos supramencionados beneficiaram de garantia pessoal do Estado, pela qual a RAM pagará uma comissão anual de garantia de 0,2%³⁵³.

A Região contratualizou ainda um empréstimo a 25 de novembro de 2022, sem qualquer utilização nesse ano, para financiamento da execução do projeto Hospital Central e Universitário da Madeira, autorizado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 987/2022, de 24 de outubro, ao abrigo dos artigos 7.º e 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M de 30 de dezembro.

O empréstimo de 158,7 milhões de euros, contratado junto do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, com garantia pessoal do Estado³⁵⁴ para a qual foi fixada uma taxa nula, prevê um período de utilização do capital mutuado até 2028.

O empréstimo, de até 20 anos a contar da data em que ocorrer o último desembolso, vence juros a uma taxa de juro fixa ou variável a definir à data de cada desembolso mediante parecer prévio da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.

8.2.1.3. Aplicação do produto dos empréstimos

O quadro que se segue evidencia a afetação da receita proveniente do recurso ao crédito em 2022, em função da respetiva origem e montantes.

Quadro VIII.3 Aplicação do produto dos empréstimos em 2022

Descrição	Obrig. "RAM 2020-2034" 458M€	Obrig. "RAM 2022-2035" 260M€	Empréstimo Bancário 50M€	Obrig. "RAM 2022-2036" 225M€	(milhares de euros)	
					Total	
					Valor	%
Despesas correntes	36 706,8	0,0	0,0	0,0	36 706,8	5,8
01 - Despesas com o pessoal					-	-
02 - Aquisição de bens e serviços					-	-
03 - Juros e outros encargos	657,3				657,3	0,1
04 - Transferências correntes	36 049,5				36 049,5	5,7
05 - Subsídios					-	-
06 - Outras despesas correntes					-	-
Despesas de capital	64 101,1	260 000,0	50 000,0	225 000,0	599 101,1	94,2
07 - Aquisição de bens de capital					-	-
08 - Transferências de capital	64 101,1	270,8		270,8	64 642,7	10,2
09 - Ativos financeiros				35 773,5	35 773,5	5,6
10 - Passivos financeiros		259 729,2	50 000,0	188 955,7	498 684,9	78,4
Total pago	100 807,9	260 000,0	50 000,0	225 000,0	635 807,9	100,0

Fonte: Anexos XLII e XLII-I a IV da Conta da RAM de 2022.

³⁵³ Cfr. os Despachos n.ºs 2573/2022 e 2574/2022, de 28 de fevereiro, do Ministro de Estado e das Finanças, e n.º 8942-A/2022, de 21 de julho, do Ministro das Finanças.

³⁵⁴ Cfr. o Despacho n.º 11791/2022, de 7 de outubro, do Ministro das Finanças.

Em 2022 foi utilizado o saldo remanescente (100,8 milhões de euros) do empréstimo obrigacionista de 458 milhões de euros, contraído em 2020 para cobertura de necessidades excecionais de financiamento para fazer face aos efeitos causados pela pandemia da doença COVID-19.

Já a totalidade da receita proveniente dos financiamentos contraídos em 2022 foi utilizada para a amortização da dívida direta da RAM, finalidade que absorveu 498,7 milhões de euros, a que acrescem 36,3 milhões de euros que foram injetados (via transferências de capital e ativos financeiros), nas Entidades Públicas Recllassificadas³⁵⁵, para amortização de dívida financeira.

8.2.2. Dívida pública direta a 31 de dezembro de 2022

A posição da dívida direta da RAM, de curto, médio e longo prazo, a 31 de dezembro de 2022, e a respetiva variação líquida face ao período anterior constam do quadro seguinte.

Quadro VIII.4 Movimento da dívida direta

Empréstimo	(milhares de euros)					
	Dívida a 31/12/2021		Dívida a 31/12/2022		Variação	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
1. Dívida de médio e longo prazo	4 458 192,9	100,0	4 467 656,9	100,0	9 463,9	0,2
1.1. Obrigacionista	2 648 296,3	59,4	2 800 404,6	62,7	152 108,3	5,7
Obrigações “RAM 2014-2028” (166 M€)	107 900,0	2,4	91 300,0	2,0	-16 600,0	-15,4
Obrigações “RAM 2015-2028” (437,9 M€)	284 646,3	6,4	240 854,6	5,4	-43 791,8	-15,4
Obrigações “RAM 2016-2026” (165 M€)	123 750,0	2,8	96 250,0	2,2	-27 500,0	-22,2
Obrigações “RAM 2016-2022” (75 M€)	25 000,0	0,6	0,0	0,0	-25 000,0	-100,0
Obrigações “RAM 2017-2022” (220 M€)	220 000,0	4,9	0,0	0,0	-220 000,0	-100,0
Obrigações “RAM 2018-2028” (455 M€)	455 000,0	10,2	455 000,0	10,2	0,0	0,0
Obrigações “RAM 2019-2029” (355 M€)	355 000,0	8,0	355 000,0	7,9	0,0	0,0
Obrigações “RAM 2019-2027” (25 M€)	25 000,0	0,6	25 000,0	0,6	0,0	0,0
Obrigações “RAM 2020-2032” (299 M€)	299 000,0	6,7	299 000,0	6,7	0,0	0,0
Obrigações “RAM 2020-2034” (458 M€)	458 000,0	10,4	458 000,0	10,3	0,0	0,0
Obrigações “RAM 2021-2031” (295 M€)	295 000,0	6,6	295 000,0	6,6	0,0	0,0
Obrigações “RAM 2022-2035” (260 M€)	0,0	-	260 000,0	5,8	260 000,0	-
Obrigações “RAM 2022-2036” (225 M€)	0,0	-	225 000,0	5,0	225 000,0	-
1.2. Bancária	1 809 896,6	40,6	1 667 252,3	37,3	-142 644,3	-7,9
BEI - Tranche A 2002-2027 (65 M€)	21 666,7	0,5	18 055,6	0,4	-3 611,1	-16,7
BEI - Tranche B 2009-2030 (50 M€)	30 358,5	0,7	27 678,3	0,6	-2 680,2	-8,8
DGTF 2012-2040 (1 500 M€)	1 193 877,6	26,8	1 103 571,4	24,7	-90 306,1	-7,6
Vários bancos 2013-2028 (1 100 M€)	306 691,9	6,9	259 709,4	5,8	-46 982,5	-15,3
Vários bancos 2014-2024 (150 M€)	47 691,6	1,1	31 794,4	0,7	-15 897,2	-33,3
BST (ex-BANIF) 2015-2024 (4,9 M€)	1 641,7	0,0	1 094,5	0,0	-547,2	-33,3
NB 2016-2025 (20 M€)	13 333,3	0,3	10 000,0	0,2	-3 333,3	-25,0
BIC 2016-2023 (30 M€)	18 000,0	0,4	12 000,0	0,3	-6 000,0	-33,3
BST 2016-2029 (12,2 M€)	7 924,5	0,2	6 973,7	0,2	-950,8	-12,0
BST 2017-2022 (32,2 M€)	11 648,3	0,3	0,0	-	-11 648,3	-100,0

³⁵⁵ Nomeadamente: APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. – 15,6 milhões de euros; Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A. – 7,6 milhões de euros; Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A. – 6,6 milhões de euros; Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A. – 3,1 milhões de euros; Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A. – 2,9 milhões de euros; Centro de Abate da RAM, EPERAM – 0,5 milhões de euros.

Empréstimo	Dívida a 31/12/2021		Dívida a 31/12/2022		Variação	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
BIC 2017-2024 (22,8 M€)	17 062,5	0,4	11 375,0	0,3	-5 687,5	-33,3
CEMG 2017-2024 (20 M€)	15 000,0	0,3	10 000,0	0,2	-5 000,0	-33,3
BIC 2018-2027 (42,5 M€)	42 500,0	1,0	42 500,0	1,0	0,0	0,0
CCCAM 2018-2027 (32,5M€)	32 500,0	0,7	32 500,0	0,7	0,0	0,0
CCCAM 2019-2030 (12,5M€)	12 500,0	0,3	12 500,0	0,3	0,0	0,0
NB 2019-2030 (37,5M€)	37 500,0	0,8	37 500,0	0,8	0,0	0,0
CCAM 2022-2035 (50M€)	0,0	-	50 000,0	1,1	50 000,0	-
2. Dívida de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total	4 458 192,9	100,0	4 467 656,9	100,0	9 463,9	0,2

Fonte: Anexos XXXVII e XXXVIII da Conta da RAM de 2022.

Da análise ao quadro anterior, em conjugação com o Relatório da Conta da RAM, destacam-se os seguintes aspetos:

- O aumento líquido da dívida pública direta em 9,5 milhões de euros em resultado da contração de novos empréstimos, de 535 milhões de euros, e das amortizações registadas, na ordem dos 525,5 milhões de euros;
- O aumento da dívida obrigacionista, em detrimento da dívida bancária, que representa já 62,7% da dívida direta total.

8.3. Dívida dos Serviços e Fundos Autónomos

O Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento da RAM condicionou, à prévia autorização do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças, o acesso ao financiamento ou a concretização de operações de derivados, por parte das entidades integradas no universo das administrações públicas em contas nacionais³⁵⁶.

A par da inexistência de dívida dos Serviços e Fundos Autónomos, verifica-se a seguinte evolução ao nível das Entidades Públicas Reclassificadas:

Quadro VIII.5 Dívida direta das Entidades Públicas Reclassificadas³⁵⁷

(milhares de euros)

Entidades	Dívida em 31/12/2021	Dívida em 31/12/2022			Variação 2022/2021	
		De m/l prazo	De c/ prazo	Total	Montante	%
SMD	77 900,0	70 266,7	0,0	70 266,7	-7 633,3	-9,8
SESARAM	75 000,0	75 000,0	0,0	75 000,0	0,0	0,0
APRAM	70 758,4	55 151,6	0,0	55 151,6	-15 606,8	-22,1
PO	66 700,0	60 133,3	0,0	60 133,3	-6 566,7	-9,8
SDNM	31 400,0	28 333,3	0,0	28 333,3	-3 066,7	-9,8
SDPS	27 166,7	24 266,7	0,0	24 266,7	-2 900,0	-10,7
IHM	12 570,6	11 656,4	0,2	11 656,6	-914,0	-7,3
CARAM	541,6	0,0	0,0	0,0	-541,6	-100,0
ARDITI	300,0	300,0	0,0	300,0	0,0	0,0
Total	362 337,3	325 108,0	0,2	325 108,2	-37 229,1	-10,3

Fonte: Anexo XXI da Conta da RAM de 2022.

³⁵⁶ Cfr. o artigo 10.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro.

³⁵⁷ Excluindo a dívida à RAM.

A amortização da dívida das Entidades Públicas Reclassificadas³⁵⁸, perante entidades externas à Administração, foi financiada pelos dois empréstimos obrigacionistas contraídos pela Região em 2022, correspondendo a 97,5% da totalidade da dívida amortizada em 2022 por estas entidades.

Os fundos necessários à amortização foram afetos pela RAM através de transferências de capital para o Centro de Abate da RAM, EPERAM³⁵⁹, e da realização de prestações acessórias pecuniárias a favor da Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A., da Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A., da Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A., da Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.³⁶⁰ e da APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.³⁶¹.

8.4. Dívida administrativa

A caracterização dos principais agregados da dívida administrativa da Região, com referência a 31 de dezembro de 2022, consta do quadro seguinte, sendo que o conceito de dívida administrativa aqui considerado corresponde ao conjunto dos Passivos³⁶² do setor das administrações públicas, na definição introduzida pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso³⁶³.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 4, da Lei de Enquadramento Orçamental³⁶⁴, o setor das administrações públicas integra as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsetor no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, sendo designadas por Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).

Quadro VIII.6 Dívida administrativa (passivos) em 2022

Descrição	(milhares de euros)				
	GR	SFA	EPR	Total	%
Despesas correntes	11 491,0	53 498,1	50 238,4	115 227,5	69,5
Despesas com pessoal	426,5	57,8	621,4	1 105,7	0,7
Aquisições de bens e serviços	6 154,5	17 670,2	40 761,5	64 586,1	38,9
Juros e outros encargos	2 204,4	98,6	8 830,2	11 133,1	6,7
Transferências correntes	2 391,5	35 671,5	1,0	38 064,0	22,9
Subsídios	314,1	0,0	0,9	315,1	0,2
Outras despesas correntes	0,0	0,0	23,5	23,5	0,0
Despesas de capital	38 354,0	449,1	11 855,6	50 658,7	30,5
Aquisições de bens de capital	22 872,1	384,5	6 650,2	29 906,8	18,0
Transferências de capital	15 481,9	64,6	5 205,4	20 751,9	12,5
Total	49 845,0	53 947,2	62 094,0	165 886,2	100,0

Fonte: Anexo LI da Conta da RAM de 2022.

³⁵⁸ Com exceção da IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM.

³⁵⁹ Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 125/2022, de 11 de março.

³⁶⁰ Cfr. as Resoluções do Conselho do Governo n.ºs 273/2022 a 276/2022, de 26 de abril.

³⁶¹ Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 330/2022, de 20 de maio, alterada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 888/2022, de 23 de setembro.

³⁶² Passivos são "*as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade (...)*" [cfr. o artigo 3.º, alínea c), da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso].

³⁶³ Corresponde à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

³⁶⁴ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de abril).

No final de 2022, a dívida administrativa da Região atingia 165,9 milhões de euros, dos quais 37,4% eram da responsabilidade das Entidades Públicas Reclassificadas (62,1 milhões de euros), 32,5% dos Serviços e Fundos Autónomos (53,9 milhões de euros) e 30,1% da responsabilidade do Governo Regional (49,8 milhões de euros).

Sobressai ainda o facto de 69,5% dos valores em dívida (115,2 milhões de euros) terem origem em despesas correntes, concretamente em aquisições de bens e serviços, e em transferências correntes, que representavam, respetivamente, 38,9% e 22,9% da dívida administrativa da RAM.

Do conjunto dos passivos das administrações públicas, cerca de 140,3 milhões de euros representavam contas a pagar³⁶⁵ e, destas, aproximadamente 16,4 milhões constituíam pagamentos em atraso³⁶⁶, conforme evidencia o quadro seguinte.

Quadro VIII.7 Composição dos passivos em 2022

(milhares de euros)

Descrição	GR	SFA	EPR	Total
Passivos	49 845,0	53 947,2	62 094,0	165 886,2
Contas a pagar	38 002,3	53 303,2	48 995,0	140 300,5
Pagamentos em atraso	1 051,5	1 090,4	14 210,6	16 352,5

Fonte: Mapas de Pagamentos em atraso do Governo Regional, dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas, remetidos pela DROT³⁶⁷.

Globalmente, os pagamentos em atraso (16,4 milhões de euros) correspondem a 11,7% das contas a pagar, sendo as Entidades Públicas Reclassificadas as principais responsáveis (86,9%) pelos mesmos. Os pagamentos em atraso registaram um aumento de 2021 para 2022 de 5,3 milhões de euros).

Todos os subsetores da Administração Pública Regional viram a sua dívida administrativa aumentar, num total de 64,9 milhões de euros, tendo a variação mais expressiva ocorrido nos Serviços e Fundos Autónomos (+47,1 milhões de euros).

O aumento da dívida administrativa dos Serviços Fundos Autónomos deveu-se ao aumento dos passivos no Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM em 46,7 milhões de euros, sem que o Relatório da Conta da RAM indique qualquer explicação para o sucedido.

Não obstante, descortinou-se, em sede de Verificação Externa da Conta do Tesoureiro do Governo Regional de 2022, que o aumento está relacionado com o desfasamento³⁶⁸ entre o ano económico aplicável à Conta da RAM (que dispõe de um período complementar para as despesas que se prolonga pelo mês de janeiro de 2023) e o aplicável aos recebimentos do Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM (que termina em 31 de dezembro de 2022).

³⁶⁵ Contas a pagar são “o subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis” [cfr. o artigo 3.º, alínea d), da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso].

³⁶⁶ Pagamentos em atraso são “as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento (...)” [cfr. o artigo 3.º, alínea e), da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso].

³⁶⁷ Cfr. o ofício n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

³⁶⁸ Assim, as transferências do Governo Regional pagas em janeiro de 2023, por conta do orçamento de 2022 (dentro do período complementar daquele ano), só puderam ser reconhecidas como receitas pelo Instituto no exercício económico de 2023, originando um aumento da dívida a 31/12/2022.

Tal circunstância, em especial num contexto de adoção generalizada do SNC-AP pela administração regional autónoma exige que, de futuro, não seja utilizado o período complementar aplicável à administração regional direta para assegurar pagamentos a entidades da administração regional indireta que sejam beneficiárias de transferências do orçamento regional.

Quadro VIII.8 Variação da dívida administrativa (passivos)

(milhares de euros)

Descrição	2021	2022	Variação	
			Montante	%
Governo Regional	44 515,0	49 845,0	5 330,0	12,0
Serviços e Fundos Autónomos	6 801,4	53 947,2	47 145,8	693,2
Entidades Públicas Reclassificadas	49 702,7	62 094,0	12 391,3	24,9
Total	101 019,1	165 886,2	64 867,1	64,2

Fonte: Conta da RAM de 2022 e Mapas de Pagamentos em atraso do Governo Regional, dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas remetidos pela DROT³⁶⁹.

A 31/12/2022, o montante global da dívida por regularizar, assumindo poupanças estimadas, totalizava 146,6 milhões de euros³⁷⁰, montante que deverá ser liquidado maioritariamente em 2023. Daquele montante, apenas 1,1% (1,6 milhões de euros) constava de acordos de regularização de dívida.

Note-se que, mesmo expurgando a situação relacionada com a duração do período contabilístico (46,7 milhões de euros), houve um aumento anual da dívida administrativa de cerca de 18,1 milhões de euros de 2021 para 2022, o que contraria o previsto na Estratégia de Pagamento³⁷¹.

8.5. Responsabilidade por garantias prestadas

A concessão de avales, por parte da RAM, encontra-se regulada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2002/M, de 23 de dezembro³⁷², e as responsabilidades decorrentes da mesma correspondem ao montante global dos créditos em dívida no conjunto das operações de financiamento que beneficiaram do aval da Região.

A concessão de avales, por si só, não acarreta diretamente para a Administração qualquer acréscimo de encargos ou da dívida pública, assumindo-se antes de mais como a assunção de um risco financeiro, consubstanciado num encargo potencial, o qual desembocará em encargos efetivos, se (e quando) as garantias prestadas vierem a ser executadas³⁷³.

³⁶⁹ Cfr. o ofício n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

³⁷⁰ O total em dívida indicado no Anexo LI.I da Conta da RAM de 2022 diverge em menos 0,1 milhões de euros do total da dívida administrativa constante no anexo LI, uma vez que aquele anexo é elaborado com base nos valores provisórios apurados em janeiro de 2023.

³⁷¹ A Estratégia de Pagamento de valores em dívida foi apresentada pela Região em abril de 2014 e revista em julho de 2015, tendo sido aprovada pelo Ministério das Finanças em novembro daquele ano.

³⁷² Na redação dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2011/M, de 1 de abril, e com as alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 11/2011/M, de 6 de julho, pelo artigo 62.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2015/M, de 30 de dezembro, pelo artigo 56.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, e pelo artigo 62.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro.

³⁷³ A real dimensão dos encargos para a Região irá depender da eficácia do exercício do direito de regresso sobre o beneficiário do aval.

8.5.1. Concessão de avales em 2022

Em observância ao disposto no artigo 3.º do referido Decreto Legislativo Regional n.º 24/2002/M, a Assembleia Legislativa da RAM estabeleceu, no artigo 15.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, o limite máximo para os avales a conceder pela Região no ano 2022, fixando-o em 10 milhões de euros, em termos de fluxos líquidos anuais.

De acordo com o Anexo XLVI da Conta da RAM, não foi concedido qualquer aval da RAM em 2022. Em conformidade, verificou-se o cumprimento do limite máximo para a concessão de avales pela RAM, visto que, em termos de fluxos líquidos anuais, houve um decréscimo de 39,3 milhões de euros³⁷⁴.

8.5.2. Responsabilidades da RAM por avales concedidos

As entidades empresariais eram as principais beneficiárias daquelas garantias, de entre as quais se destacam as empresas de capitais públicos, com 447,7 milhões de euros, ou seja, cerca de 98,9% das responsabilidades dos beneficiários com natureza empresarial.

Quadro VIII.9 Estrutura das responsabilidades a 31/12/2022

Entidades beneficiárias	Juros não pagos	Capital		Total	
		Em dívida	Por utilizar	Valor	%
Empresas	402,2	438 264,1	13 894,0	452 560,3	100
Direitos de superfície - Habitação		39,4		39,4	0,0
Total	402,2	438 303,5	13 894,0	452 599,7	100,0

Fonte: Anexo XLV da Conta da RAM de 2022.

Das responsabilidades por garantias prestadas em benefício das empresas do sector público, destacam-se as referentes à EEM – Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. (80 milhões de euros), ao Serviço de Saúde da RAM, E.P.E. (75 milhões de euros), à Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A. (70,3 milhões de euros), à Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A. (60,1 milhões de euros) e à APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (55,2 milhões de euros), as quais, em conjunto, representavam 75,2% do valor global das responsabilidades em 31 de dezembro de 2022.

Encontra-se ainda avalizada uma operação de cobertura de risco de taxa de juro de 7,7 milhões de euros da MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., cuja responsabilidade contingente era, a 31 de dezembro de 2022³⁷⁵, de 3,6 milhões de euros.

8.5.3. Beneficiários em situação de incumprimento

No final de 2022, o montante global das prestações em situação de incumprimento, por parte de beneficiários de aval, fixava-se nos 2,1 milhões de euros, valor que era maioritariamente constituído por prestações de capital.

³⁷⁴ Sobre a variação anual das responsabilidades da RAM vide o ponto 8.5.6.

³⁷⁵ Cfr. o Anexo XLIV da Conta da RAM de 2022.

Quadro VIII.10 Incumprimento a 31/12/2022

(milhares de euros)

Entidades beneficiárias	Valores em incumprimento a 31/12/2022		
	Amortizações	Juros	Total
Empresas	1 688,9	402,2	2 091,1
Direitos de superfície - Habitação			
Associações e clubes desportivos			
Total	1 688,9	402,2	2 091,1

Fonte: Anexo XLV da Conta da RAM de 2022.

Comparativamente com 2021, manteve-se o montante e a entidade em incumprimento.

Quadro VIII.11 Situações de incumprimento em 2022

(milhares de euros)

Beneficiário de aval	Valor do empréstimo	Dívida a 31/12/2022	Incumprimento a 31/12/2022		
			Amortizações	Juros	Total
ASSICOM – Associação da Indústria - Associação da Construção da RAM	4 500,0	4 464,8	1 688,9	402,2	2 091,1

Fonte: Anexo XLIV da Conta da RAM de 2022.

De acordo com o histórico³⁷⁶ dos principais procedimentos adotados visando a resolução das situações de incumprimento, em 2021 foi invocada a caducidade do aval concedido à MADIF - Comércio e Indústria de Transformação de Frutas da Madeira, Lda., razão pela qual deixou de constar na Conta da RAM de 2021. A Secretaria Regional das Finanças indica o processo como administrativamente encerrado em 2022.

Relativamente à ASSICOM – Associação da Indústria - Associação da Construção da RAM, foi desenvolvido idêntico procedimento de invocação de caducidade do aval em 2022, desconhecendo o motivo para continuar como dívida garantida da RAM a 31 de dezembro de 2022, ao contrário do que sucedeu relativamente à MADIF - Comércio e Indústria de Transformação de Frutas da Madeira, Lda. em 2021.

No âmbito do contraditório, o Secretário Regional das Finanças acrescentou que o incumprimento se verificava “(...) desde a prestação vencida a 09 de janeiro de 2017. A 29 de dezembro de 2022 a RAM invocou a caducidade do aval. Em março de 2023, a CGD intentou ação judicial contra a RAM e a [ASSICOM – Associação da Indústria - Associação da Construção da RAM], ficando a RAM a aguardar decisão do Tribunal. Por essa razão o facto de ter permanecido divulgada como dívida garantida e não teve tratamento diferenciado face aos restantes.”.

³⁷⁶ Remetido a coberto do ofício n.º SRF/11203/2023, de 21 de julho.

8.5.4. Pagamentos e reembolsos por execução de avals

8.5.4.1. Pagamentos

Em 2022, a Região suportou encargos num montante global de 393,8 mil euros, em resultado de situações de incumprimento definitivo por parte dos beneficiários das garantias, menos 0,6% do que no ano anterior.

Quadro VIII.12 Pagamentos por execução de avals em 2022

Beneficiário de Aval	(milhares de euros)		
	Montante		
	Capital	Juros	Total
Associação de Futebol da Madeira	262,6	5,8	268,4
Clube de Futebol União	119,2	6,2	125,4
Total	381,8	12,0	393,8

Fonte: Anexo XLVIII da Conta da RAM de 2022.

Embora não conste do Anexo XLVIII da Conta da RAM, a Região informou³⁷⁷ ter sido interpelada pela entidade credora para efetuar o pagamento de parte (5 118,67€) da última prestação do empréstimo contraído pelo Clube Desportivo Portosantense, com aval da Região, nos termos da Resolução do Conselho do Governo n.º 1475/2004, de 27 de outubro, cujo serviço da dívida havia sido totalmente assegurado pela Região através de contrato-programa de desenvolvimento desportivo.

8.5.4.2. Reembolsos

No âmbito do direito de regresso que assiste à RAM, em consequência dos pagamentos efetuados por conta de avals executados em anos anteriores, foram reembolsados cerca de 88,6 mil euros, montante que representa 22,5% dos pagamentos realizados pela RAM a título de execução de avals em 2022.

Quadro VIII.13 Reembolsos relativos a pagamentos por execução de avals em 2022

Beneficiário de Aval	(milhares de euros)
	Valor reembolsado
Maria Lígia Caldeira Rocha	56,7
SÓFRITOS - Fábrica de Produtos Alimentares, Lda.	15,2
COOPESCAMADEIRA - Cooperativa de Pesca do Arquipélago da Madeira, CRL	14,2
Inocêncio Batista Bonito e Idalina Maria Ferreira Abreu Bonito	1,6
Maria Assis Teixeira Félix	0,9
Total	88,6

Fonte: Anexo XLVII da Conta da RAM de 2022.

³⁷⁷ Cfr. o ofício n.º SRF/11203/2023, de 21 de julho.

8.5.4.3. Evolução dos pagamentos e reembolsos

Por diversas ocasiões, a Região foi interpelada para efetuar pagamentos por execução de avals, substituindo-se aos beneficiários em situação de incumprimento cuja identificação consta do quadro³⁷⁸.

Quadro VIII.14 Pagamentos e reembolsos acumulados por beneficiário a 31/12/2022

(milhares de euros)

Beneficiário de Aval	Pagamentos	Reembolsos	Saldo
Irmãos Castro, Lda.	2 908,5	175,9	2 732,6
Clube de Futebol União	2 052,7	0,0	2 052,7
SÓFRITOS- Fábrica de Produtos Alimentares, Lda.	639,7	155,8	483,9
Sousas & Cabral, Lda.	971,2	495,3	475,9
Iate Clube Quinta do Lorde	247,3	0,0	247,3
NUNES - Sociedade de Pescas, Lda.	219,4	85,1	134,3
PORTO SEGURO - Sociedade de Pescas, Lda.	153,4	20,6	132,8
José Nelson Agrela Menezes	130,9	0,0	130,9
Maria Isabel Costa Silva e Sotero Trindade Gouveia Silva	22,1	0,0	22,1
Inocêncio Batista Bonito e Idalina Maria Ferreira Abreu Bonito	18,0	9,4	8,6
Maria Assis Teixeira Félix	22,0	16,6	5,4
J.F. Alves Nunes e J.A. Alves Nunes	266,5	263,2	3,3
COOPESCAMADEIRA- Cooperativa de Pesca do Arq. da Madeira, CRL	591,3	602,8	-11,5
Maria Lígia Caldeira Rocha e Rui Armando Caldeira Rocha	73,5	85,2	-11,7
Associação de Futebol da Madeira ³⁷⁹	3 890,3	4 226,7	-336,4
Total	12 206,8	6 136,6	6 070,2

Fonte: Anexos XLVII e XLVIII da Conta da RAM de 2022 e Parecer sobre a Conta da RAM de 2021.

As principais ações desenvolvidas, para ressarcir a Região dos pagamentos efetuados por execução de avals, foram as seguintes³⁸⁰:

- a) Irmãos Castro, Lda.: «*Continua em suspenso a eventual instauração de uma ação executiva contra os sócios da “Irmãos Castro, Lda.”, para pagamento da importância assumida pela Região perante o Grupo CGD, atendendo a que existem outros processos em Tribunal que foram movidos pela Região, análogos ao que se pretende instaurar contra as mesmas entidades.*». De referir que se encontram a decorrer três ações, cujo desfecho, atendendo ao desenrolar das mesmas, se afigura que não satisfaça as pretensões da RAM, apesar de alguns procedimentos desenvolvidos por esta em 2022.
- b) SÓFRITOS - Fábrica de Produtos Alimentares, Lda.: O Contrato de Assunção e Confissão de Dívida com Acordo de Pagamento referente à dívida desta sociedade encontra-se em cumprimento.

³⁷⁸ Só se consideraram os beneficiários com situação de incumprimento em aberto, contabilizando-se todo o historial de pagamentos e reembolsos.

³⁷⁹ O valor do reembolso respeita ao Contrato de Dação em Cumprimento, de 30/12/2015, que operou a transferência da propriedade do prédio urbano denominado “*Complexo Desportivo de Gaulá*”. A RAM celebrou com as entidades credoras (a 11/06/2014) dois acordos de regularização que possibilitam o pagamento da dívida em consonância com o plano de pagamentos originalmente contratado entre o mutuário e o beneficiário do aval, pagamentos esses que se estendem até 2023.

³⁸⁰ Cfr. o ofício n.º SRF/11316/2023, de 25 de julho.

- c) Sousas & Cabral, Lda.: A oposição apresentada pelos executados à execução requerida pela RAM foi julgada procedente por sentença transitada em julgado, pelo que foi extinta a execução e consequentemente arquivada. Em 2022, a RAM interpôs uma ação declarativa de condenação contra os devedores.
- d) Iate Clube Quinta do Lorde e PORTO SEGURO - Sociedade de Pescas, Lda.: Foram iniciados os respetivos processos de execução fiscal para a cobrança da dívida. Até à data os serviços de finanças têm informado da inexistência de rendimentos ou de bens para penhora.
- e) NUNES - Sociedade de Pescas, Lda.: Uma vez que não foi interposta ação em tribunal para « (...) a reversão do título de propriedade da embarcação “Manuel Jesus”, para a empresa Nunes Sociedade de Pescas, Lda., [que] teria rendimentos/condições para pagar a dívida à RAM.», a 22/07/2021 foi dado início ao processo de execução fiscal contra os devedores, não tendo ocorrido mais desenvolvimentos em 2022.
- f) José Nelson Agrela Menezes: A ação executiva para pagamento da dívida segue a sua tramitação legal, após terem sido proferidas sentenças de habilitação de herdeiros em virtude do falecimento dos executados.
- g) Maria Lígia Caldeira Rocha e Rui Armando Caldeira Rocha: Por processo de inventário de divórcio, o direito de superfície do imóvel, cujo financiamento foi objeto do aval da RAM, foi adjudicado à Sra. Maria Lígia Caldeira Rocha, que foi declarada insolvente a 12/01/2021. Na sequência do processo de insolvência, os bens da insolvente foram alienados por um valor superior ao valor base de renda. Confirmada a decisão de rateio, na qual coube 56 743,38€ à RAM, e recebido o correspondente montante, encerrou-se o processo.
- h) COOPESCAMADEIRA - Cooperativa de Pesca do Arquipélago da Madeira, CRL: O Acordo de Regularização de Dívida celebrado com esta entidade tem sido executado regularmente, tendo sido celebrada 4.ª alteração ao acordo em 2022.
- i) Maria Isabel Costa Silva e Sotero Trindade Gouveia Silva: O processo de execução fiscal para cobrança da dívida aguarda a existência de bens suscetíveis de efetuar penhoras. Por outro lado, a ação instaurada pela IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM contra os atuais titulares do direito de superfície continua a seguir os seus trâmites, “ainda em fase anterior à de qualquer decisão final”.
- j) Inocêncio Batista Bonito e Idalina Maria Ferreira Abreu Bonito: O Acordo de Regularização de Dívida celebrado com a RAM encontra-se com alguns atrasos no pagamento das prestações.
- k) Maria Assis Teixeira Félix: A pensão da executada encontra-se penhorada a favor da RAM na parte que exceda o salário mínimo nacional e, em 2022, foi interposta ação judicial para penhora do quinhão hereditário da executada (por renovação de anterior execução extinta).
- l) J.F. Alves Nunes e J.A. Alves Nunes: O Acordo de Regularização de Dívida foi alvo de uma 5.ª alteração em 2021, encontrando-se em incumprimento no final de 2022.

Embora a RAM continue a suportar os encargos por execução do aval prestado ao Clube de Futebol União, não existe possibilidade de ressarcimento desses montantes uma vez que a 11/01/2022 foi registado o encerramento do processo de insolvência e, consequentemente, extinta a entidade.

Com referência à MEC - Madeira Engineering, Companhia Lda. e à Ilhas Verdes - Reciclagem e Gestão de Resíduos Sólidos, Lda., ambas foram dissolvidas e encerradas, sem que a RAM tenha recuperado os seus créditos, daqui resultando créditos irrecuperáveis por execução de avales no montante de 2,9 milhões de euros.

Relativamente à situação referente ao Clube Desportivo Portosantense relatada no ponto 8.5.4.2. e na sequência da declaração de insolvência do clube proferida a 07/04/2022, a RAM efetuou a respetiva reclamação de créditos.

Em 2022, a Região imprimiu uma maior dinâmica nos processos de recuperação dos créditos da RAM, com a contratação de advogados para prestar serviços nalgumas ações judiciais em curso, mas só foi concluído um processo³⁸¹ com total ressarcimento da RAM.

Não obstante, observa-se uma diminuta eficácia ao nível da recuperação dos créditos por execução de avales, atenta a reduzida evolução dos processos e a dimensão dos créditos incobráveis (que ascendem a 4,9 milhões de euros), em virtude da dissolução e encerramento dos respetivos beneficiários de aval³⁸², circunstância que acentua a necessidade da RAM proteger, proactivamente, os seus interesses patrimoniais.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional das Finanças defendeu que “(...) sempre existiu acolhimento e diligência para implementação das recomendações da SRMTC, assim como foram envidados esforços no sentido da recuperação dos créditos, nomeadamente com a interposição de ações judiciais e de processos de execução fiscal.

Os processos relativos ao exercício de direitos de regresso, tiveram origem na atribuição de garantias, pela RAM/ pelo GRAM a dívidas contraídas entre cerca de 20 a 30 anos atrás.

Pese embora os processos de recuperação tenham sido iniciados em devido tempo, e exista uma melhoria contínua do acompanhamento destes processos por parte da Secretaria Regional das Finanças, a natureza dos processos de recuperação e maximização dos direitos de regresso da RAM é eminentemente de âmbito legal, jurídico, judicial e processual/ administrativo, e não financeiro.

Deste modo, os processos que correm termos na justiça (a qual é já de si e per si muito demorada) são não só de natureza litigiosa, como decorrem em prazos específicos, não existindo expedientes rápidos úteis implementáveis que os possam acelerar.

Há ainda que referir que apesar e independentemente dos esforços realizados para recuperação de créditos, tal só é possível perante a existência de ativos recuperáveis e mesmo assim, na verdade a graduação de créditos nem sempre ou quase nunca privilegia o Estado/ a Região na sua recuperação, sendo que a hierarquia ou prioridade no pagamento, destarte o esforço envidado, não é garante de tal recuperação, factos pelos quais não poderá ser imputada uma responsabilidade direta a esta Secretaria Regional.”.

³⁸¹ Relativo a aval concedido a Maria Lígia Caldeira Rocha e Rui Armando Caldeira Rocha.

³⁸² Maria Lubélia Kiekeben, Lda., MACHIPESCA - Actividade Pesqueira, Lda., MEC - Madeira Engineering, Lda., Ilhas Verdes - Reciclagem e Gestão de Resíduos Sólidos, Lda. e Clube de Futebol União.

8.5.5. Cobrança de comissões de aval

Em 2022, a receita proveniente da cobrança da taxa de aval atingiu o montante global de 700 mil euros³⁸³, menos 1,5% do que em 2021, correspondendo à totalidade dos montantes liquidados no ano.

8.5.6. Evolução das responsabilidades da RAM

O quadro que se segue apresenta a evolução registada em 2022 das responsabilidades da RAM resultantes das garantias prestadas, discriminadas por tipo de entidade beneficiária.

Quadro VIII.15 Evolução das responsabilidades da RAM

Entidade beneficiária	(milhares de euros)			
	Responsabilidades em 31 de dezembro ³⁸⁴		Variação	
	2021	2022	Valor	%
Empresas de capitais públicos	486 954,6	447 693,3	-39 261,3	-8,1
Empresas e Associações privadas	4 867,0	4 867,0	0,0	0,0
Direitos de superfície – Habitação	49,7	39,4	-10,3	-20,7
Clubes e Associações desportivas	22,0	0,0	-22,0	-100,0
Total	491 893,3	452 599,7	-39 293,6	-8,0

Fonte: Anexo XLV da Conta da RAM de 2022.

8.6. Quadro global da dívida

8.6.1. Encargos globais da dívida

Os quadros que se seguem sintetizam os montantes orçamentados e os pagamentos realizados a título de passivos financeiros e de encargos correntes da dívida pública.

Quadro VIII.16 Passivos financeiros em 2022

(milhares de euros)					
CE	Designação	Dotação orçamental	Pagamentos efetuados	Desvio	Tx. Exec. %
10.06.03	Empréstimos a médio e longo prazos - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras	433 603,6	433 603,6	0,0	100,0
10.06.05	Empréstimos a médio e longo prazos - Administração pública central - Estado	90 306,1	90 306,1	0,0	100,0
10.06.14	Empréstimos a médio e longo prazos - Resto do mundo - União Europeia - Instituições	6 291,3	6 291,3	0,0	100,0
10.07.03	Outros Passivos Financeiros - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras	381,8	381,8	0,0	100,0
Total dos passivos financeiros		530 582,8	530 582,8	0,0	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022.

³⁸³ Cfr. o Anexo XLIX da Conta da RAM de 2022.

³⁸⁴ Inclui o capital por utilizar.

Quadro VIII.17 Juros e outros encargos correntes da dívida em 2022

(milhares de euros)

CE	Designação	Dotação orçamental	Pagamentos efetuados	Desvio	Tx. Exec. %
03 01 03	Juros da dívida pública - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras	68 322,7	68 322,7	0,0	100,0
03 01 05	Juros da dívida pública - Administração pública central - Estado	21 424,5	21 424,5	0,0	100,0
03 01 14	Juros da dívida pública - Resto do mundo - União Europeia - Instituições	831,5	831,5	0,0	100,0
03 02 01	Outros encargos correntes da dívida pública - Despesas diversas	9 871,6	9 866,0	-5,6	99,9
03.05.02	Outros juros	512,8	477,5	-35,3	93,1
Total de encargos correntes da dívida		100 963,1	100 922,3	-40,8	100,0

Fonte: Conta da RAM de 2022.

A estrutura e distribuição dos encargos do serviço da dívida pelos correspondentes empréstimos consta do quadro seguinte.

Quadro VIII.18 Encargos globais com o serviço da dívida em 2022³⁸⁵

(milhares de euros)

Designação	Amortizações	Juros	Outros encargos	Total	
				Valor	%
Empréstimos	525 536,1	90 566,8	9 754,6	625 857,5	99,1
Obrigações "RAM 2014-2028" (166 M€)	16 600,0	3 843,0	210,4	20 653,3	3,3
Obrigações "RAM 2015-2028" (437,9 M€)	43 791,7	10 137,6	554,9	54 484,3	8,6
Obrigações "RAM 2016-2026" (165 M€)	27 500,0	3 546,4	13,6	31 059,9	4,9
Obrigações "RAM 2016-2022" (75 M€)	25 000,0	829,4	10,6	25 840,0	4,1
Obrigações "RAM 2017-2022" (220 M€)	220 000,0	1 771,8	233,1	222 004,9	35,2
Obrigações "RAM 2018-2028" (455 M€)	0,0	8 943,5	922,9	9 866,4	1,6
Obrigações "RAM 2019-2029" (355 M€)	0,0	2 943,0	726,9	3 669,9	0,6
Obrigações "RAM 2019-2027" (25 M€)	0,0	339,3	5,6	344,8	0,1
Obrigações "RAM 2020-2032" (299 M€)	0,0	2 819,6	613,2	3 432,8	0,5
Obrigações "RAM 2020-2034" (458 M€)	0,0	5 225,8	12,2	5 238,0	0,8
Obrigações "RAM 2021-2031" (295 M€)	0,0	1 392,4	605,6	1 998,0	0,3
Obrigações "RAM 2022-2035" (260 M€)	0,0	2 056,6	2 686,6	4 743,2	0,8
Obrigações "RAM 2022-2036" (225 M€)	0,0	0,0	2 266,3	2 266,3	0,4
BEI - Tranche A 2002-2027 (65 M€)	3 611,1	0,0	43,9	3 655,0	0,6
BEI - Tranche B 2009-2030 (50 M€)	2 680,2	831,5	60,7	3 572,4	0,6
DGTF 2012-2040 (1 500 M€)	90 306,1	21 424,5	0,0	111 730,6	17,7
Vários bancos 2013-2028 (1 100 M€)	46 982,5	10 742,3	597,1	58 321,9	9,2
Vários bancos 2014-2024 (150 M€)	15 897,2	1 202,0	0,0	17 099,2	2,7
BST (ex-BANIF) 2015-2024 (4,9 M€)	547,2	51,1	0,0	598,4	0,1
NB 2016-2025 (20 M€)	3 333,3	516,2	0,0	3 849,5	0,6
BIC 2016-2023 (30 M€)	6 000,0	439,0	0,0	6 439,0	1,0
BST 2016-2029 (12,2 M€)	950,8	246,0	0,0	1 196,9	0,2
BIC 2017-2024 (22,8 M€)	5 687,5	277,3	0,0	5 964,8	0,9
BST <i>swap</i> reestruturado (<i>notional</i> 88,6 M€)	0,0	7 984,7	0,0	7 984,7	1,3
BST 2017-2022 (32,2 M€)	11 648,3	351,2	29,1	12 028,6	1,9

³⁸⁵ Relativamente aos elementos apresentados na Conta da RAM de 2022:

- Considerou-se, na coluna Juros, um valor de 1,8 mil euros que não havia sido incluído nos anexos XXXIX e XL, relativo a juros de mora (dívida administrativa);
- Excluíram-se 24,4 mil euros, na coluna Outros Encargos, por respeitarem a despesas com serviços bancários, registados na classificação económica D.03.06.01 - Outros encargos financeiros.

Designação	Amortiza- ções	Juros	Outros en- cargos	Total	
				Valor	%
CEMG 2017-2024 (20 M€)	5 000,0	250,9	10,0	5 260,9	0,8
BIC 2018-2027 (42,5 M€)	0,0	689,4	0,0	689,4	0,1
CCAM 2018-2027 (32,5 M€)	0,0	741,4	0,0	741,4	0,1
CCAM 2019-2030 (12,5 M€)	0,0	240,8	0,0	240,8	0,0
NB 2019-2030 (37,5 M€)	0,0	581,7	0,0	581,7	0,1
CCAM 2022-2035 (50M€)	0,0	148,5	19,3	167,8	0,0
De curto prazo	0,0	0,0	132,5	132,5	0,0
Créditos sub-rogados	4 664,9	0,0	0,0	4 664,9	0,7
Dívida administrativa	0,0	477,5	0,0	477,5	0,1
Despesas diversas	0,0	0,0	111,4	111,4	0,0
Execução de avals	381,8	12,0	0,0	393,8	0,1
Total	530 582,8	91 056,3	9 866,0	631 505,1	100,0
Estrutura (%)	84,0	14,4	1,6	100,0	

Fonte: Anexos XXXIX, XL e XLVIII da Conta da RAM de 2022.

Com referência ao ano anterior, verifica-se um aumento expressivo de 87,9% dos encargos globais com a dívida (mais 295,4 milhões de euros), devido ao incremento das amortizações de capital (+274,2 milhões de euros), bem como dos juros (+17,9 milhões de euros) e de outros encargos (+3,2 milhões de euros).

O aumento das amortizações pagas encontra justificação no vencimento de um empréstimo de 220 milhões de euros, quando em 2021 não se venceu qualquer empréstimo, bem como no pagamento de três prestações do empréstimo associado ao Programa de Ajustamento Económico Financeiro da RAM contra uma única efetuada em 2021, que justifica também, neste caso, o aumento dos juros pagos³⁸⁶. O acréscimo dos encargos está associado ao número de novos empréstimos contraídos em 2022, pelos quais foram pagas comissões iniciais.

À semelhança dos anos anteriores, permanece a classificação dos juros de mora associados a acordos de regularização de dívida na rubrica de CE “03.05.02 - Juros e Outros encargos – Outros juros – Outros”, «(...) pese embora o Tribunal, nos Pareceres sobre as Contas da RAM desde 2013, tenha vindo a defender que a contabilização daquele tipo de encargos na referida rubrica era desadequada, visto não refletir a verdadeira natureza dos encargos em apreço, ao remetê-los para uma rubrica de carácter residual. Esse entendimento radica no facto do classificador económico das despesas públicas ter reservado para os encargos da dívida os subagrupamentos 03.01 – “Juros da dívida pública” e 03.02 – “Outros encargos correntes da dívida pública”, resultando daí, naturalmente, que a prática de disseminação de encargos daquela natureza em subagrupamentos distintos tenda a degradar a transparência da prestação de contas.»³⁸⁷.

³⁸⁶ Em 2021, o serviço da dívida do empréstimo associado ao Programa de Ajustamento Económico Financeiro da RAM encontrava-se suspenso ao abrigo do artigo 77.º-B do Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, embora a RAM tenha procedido ao pagamento de uma prestação de capital.

³⁸⁷ Cfr. o Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2020, página 143.

8.6.2. Situação global de endividamento

O quadro seguinte agrega os montantes globais dos diferentes tipos de dívida do setor das administrações públicas da RAM, apurados com referência a 31 de dezembro de 2022, nos termos que resultam dos pontos 8.2.2, 8.3 e 8.4, e do Anexo LII da Conta da RAM.

Quadro VIII.19 Endividamento global da RAM em 31/12/2022

(milhares de euros)

Designação	GR	SFA	EPR	Total
Dívida direta	4 467 656,9	0,0	325 108,2	4 792 765,1
Dívida administrativa (passivos)	49 845,0	53 947,2	62 094,0	165 886,2
Total	4 517 501,9	53 947,2	387 202,2	4 958 651,3

Fonte: Conta da RAM de 2022.

Comparativamente ao ano anterior, regista-se um aumento global do endividamento, na ordem dos 32,4 milhões de euros, originado basicamente pela subida da dívida direta do Governo Regional (+9,5 milhões de euros) e da dívida administrativa dos Serviços Fundos Autónomos (47,1 milhões de euros), ainda que a dívida das Entidades Públicas Reclassificadas tenha diminuído (-24,8 milhões de euros).

É de referir, por fim, atentos os princípios da sustentabilidade das finanças públicas e da equidade intergeracional³⁸⁸, que, a 31 de dezembro de 2022, as responsabilidades contratuais plurianuais da Região, registaram um acréscimo de 157,2 milhões de euros face a 2021, sendo avaliadas em cerca de 7,2 mil milhões de euros³⁸⁹, dos quais, pouco menos de metade (3,4 mil milhões), se vencem entre 2023 e 2027.

8.6.3. Responsabilidades contingentes

Além dos passivos efetivos, a RAM detém responsabilidades contingentes (passivos potenciais) que incluem os compromissos formais, como os avales, e “*responsabilidades não formalizadas, mas que envolvem um grau importante de compromisso público*”³⁹⁰.

Por sua vez a Norma de Contabilidade Pública 15 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes) define passivo contingente como “(a) *Uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou (b) Uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas não é reconhecida porque: (i) Não é provável que seja exigido um exfluxo de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou (ii) A quantia da obrigação não pode ser mensurada com suficiente fiabilidade.*”.

³⁸⁸ Cfr. os artigos 11.º e 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental, respetivamente (na redação da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

³⁸⁹ Cfr. os dados do Anexo LVIII que respeita ao mapa das responsabilidades contratuais plurianuais dos Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos.

³⁹⁰ Cfr. o Relatório n.º 01/2022 do Conselho das Finanças Públicas - Evolução das finanças das Regiões Autónomas no período de 2011-2020, página 36.

Dada a inexistência de um valor consolidado e comparável dos passivos contingentes na Conta da RAM, foi emitida uma recomendação no Parecer sobre a Conta da RAM de 2021 que, nos Relatórios sobre a Conta da RAM, passasse a ser incluída, com carácter consolidado e comparável, a discriminação das responsabilidades contingentes da RAM, reportadas a 31 de dezembro de cada ano.

Ao encontro do acatamento da recomendação, a Conta da RAM de 2022 passou a integrar o Anexo LII – Responsabilidades Contingentes, onde foram considerados os avales e todos os processos judiciais do subsetor do Governo Regional da Madeira, que totalizaram 488,1 milhões de euros.

Todavia, as responsabilidades contingentes da RAM não se resumem ao Governo Regional, nem aos avales e processos judiciais. De acordo com a definição do Conselho das Finanças Públicas³⁹¹, deverão ser considerados os passivos de empresas/entidades públicas fora do perímetro das administrações públicas, na quota-parte da RAM, incluindo das concessionárias rodoviárias, líquidos de avales, devendo ainda abranger as operações de cobertura de risco de taxa de juro.

O Secretário Regional das Finanças informou, em sede de contraditório, que “(...) já tem mapa melhorado que irá integrar a conta de 2023 (...)”.

De acordo com a informação disponível³⁹², as responsabilidades contingentes da RAM totalizam, pelo menos³⁹³, 1 026,2 milhões de euros em 31/12/2022.

Quadro VIII.20 Responsabilidades contingentes da Região

	(milhares de euros)
Responsabilidade contingente	31/12/2022
Processos judiciais	63 061,5
Avales	452 599,7
Operações de cobertura de risco de taxa de juro	45 399,7
Quota-parte dos passivos de empresas públicas não reclassificadas e de concessionárias rodoviárias, líquidos de avales	465 156,62
Total	1 026 217,5

Fonte: Conta da RAM de 2022 e Relatório Anual do Setor Empresarial da RAM de 2022.

8.6.4. Evolução do endividamento

Globalmente, observa-se que a tendência de redução do endividamento global da RAM sofreu uma inflexão em 2020, em função da situação excecional provocada pela COVID-19, que conduziu à contração de um empréstimo obrigacionista, no montante de 458 milhões de euros, para fazer face às necessidades excecionais de financiamento, que elevou a dívida para o nível mais elevado de sempre (5 mil milhões de euros). Em 2022, verifica-se uma estabilização do endividamento global naquele patamar, ainda que tenha apresentando um acréscimo de 32,4 milhões de euros face a 2021.

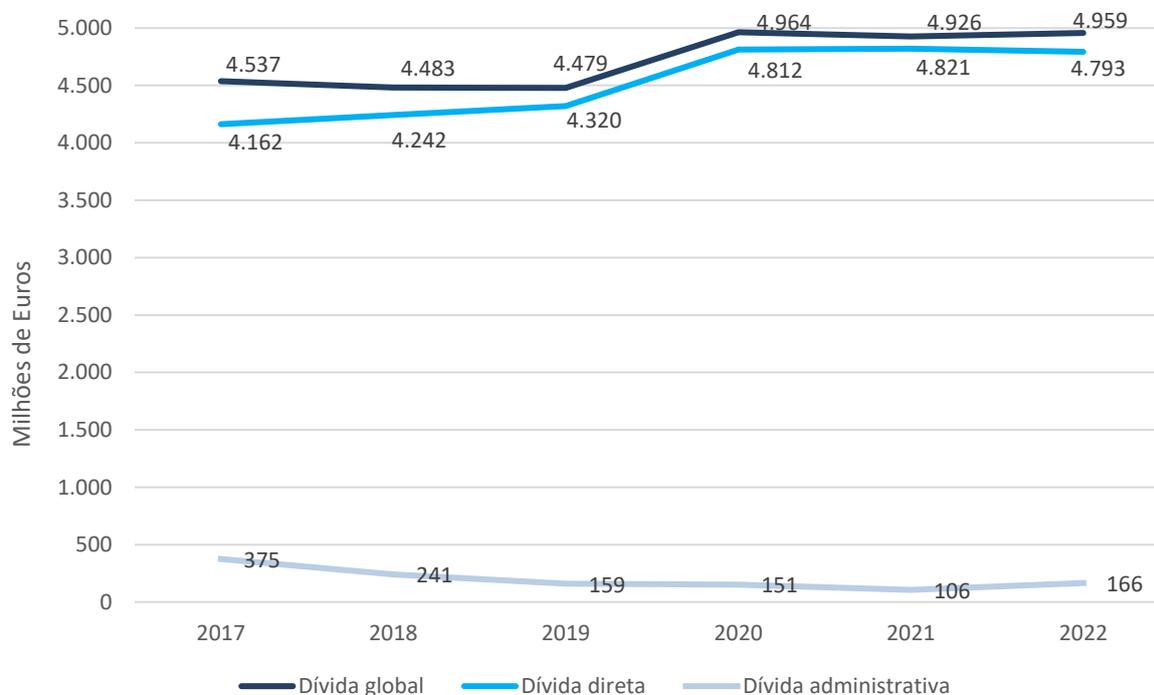
A dívida administrativa manteve-se em níveis baixos, mantendo a trajetória consolidada decrescente ao longo dos seis anos ilustrados no gráfico, com exceção do aumento verificado em 2022.

³⁹¹ Constante do Relatório n.º 01/2022 - Evolução das finanças das Regiões Autónomas no período de 2011-2020, páginas 36 e 42.

³⁹² A informação sobre os processos judiciais abrange apenas o subsetor do Governo Regional.

³⁹³ Poderão ser superiores em função dos processos judiciais dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas.

Gráfico VIII.1 Evolução do endividamento global



Fonte: Contas da RAM de 2017 a 2022.

Nota: A dívida administrativa inclui, até 2021, a dívida emergente da sub-rogação de créditos.

8.6.5. Operações de gestão da dívida e regularização de passivos

Em 2022 não ocorreu qualquer alteração aos contratos de financiamento ou aos acordos de regularização de dívida.

Relativamente às Entidades Públicas Reclassificadas e às empresas do Setor Empresarial da RAM com capital próprio negativo, apesar da autorização constante do artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do Orçamento da Região Autónoma da Madeira de 2022, também não ocorreu nenhuma operação de financiamento ou de derivados.

Com relação ao n.º 3 do mesmo artigo, verificou-se a autorização de uma operação de refinanciamento da EEM – Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., de 80 milhões de euros, sujeita a parecer prévio favorável do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças³⁹⁴.

No âmbito de operações de assunção e regularização de passivos e responsabilidades, ao abrigo do artigo 13.º, n.ºs 1 a 3, do Orçamento da Região Autónoma da Madeira de 2022, foi celebrado um Acordo de Regularização de Dívida entre a RAM e o Marítimo da Madeira - Futebol - SAD, para o pagamento de subsídios e comparticipações decorrentes de regulamentos ou de apoios ad hoc, no montante de 37,2 mil euros³⁹⁵.

³⁹⁴ Cfr. o ofício n.º SRF/11203/2023, de 21 de julho.

³⁹⁵ Cfr. o ofício n.º SRF/11203/2023, de 21 de julho.

8.6.6. Dívida com garantia do Estado

O quadro seguinte apresenta as operações de financiamento do setor da Administração Pública da RAM garantidas pelo Estado.

Quadro VIII.21 Dívida da Região garantida pelo Estado em 31/12/2022

(milhares de euros)			
Mutuário	Mutuante	Valor contratual	Responsabilidades efetivas (Dívida a 31/12/2022)
RAM	BEI	107 777,8	45 733,8
RAM	Vários Bancos	3 416 309,7	2 530 864,0
APRAM, S.A.	BEI	40 000,0	15 882,4
Total		3 564 087,5	2 592 480,2

Fonte: Ofício n.º SAI_DGTF/2023/3570 – DSRF/DSAF, de 19/07/2023.

O Estado concedeu garantias pessoais a todos os empréstimos contraídos pela RAM em 2022, no montante de 693,7 milhões de euros³⁹⁶, elevando o valor contratual da dívida garantida para os 3,6 mil milhões de euros.

Os pagamentos efetuados pela Região ao Estado, relativos a comissões de garantia, atingiram 4,8 milhões de euros, montante que representa 48,4% dos outros encargos com o serviço da dívida.

8.7. Endividamento na ótica da Contabilidade Nacional

Atendendo à regra de fixação de limites ao endividamento constante dos artigos 28.º e 29.º da Lei de Enquadramento Orçamental³⁹⁷ procedeu-se à recolha das estimativas a que se refere o artigo 21.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas³⁹⁸, atinentes ao apuramento do contributo da Região para a dívida das administrações públicas, de acordo com a metodologia do SEC 2010 (Sistema Europeu da Contas Nacionais e Regionais)³⁹⁹ e do respetivo Manual do Défice e da Dívida aprovado pelo Eurostat.

8.7.1. Dívida da Administração Regional

De acordo com a última compilação do Banco de Portugal (setembro de 2023), o valor da dívida da RAM, a 31 de dezembro de 2022, atingia 5 009 milhões de euros, menos 68 milhões de euros (-1,3%) que no ano anterior.

³⁹⁶ Cfr. o ponto 8.2.1.2.

³⁹⁷ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de abril).

³⁹⁸ Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

³⁹⁹ O atual quadro metodológico de produção de dados em contas nacionais, designado SEC 2010, foi implementado por todos os Estados-Membros em setembro de 2014, tendo substituído o denominado SEC 95.

Quadro VIII.22 Dívida da administração pública regional em Contas Nacionais

Instrumento financeiro	(milhões de euros)			
	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
Títulos exceto ações, excluindo derivados financeiros	1 808	2 466	2 648	2 800
Empréstimos	2 855	2 646	2 429	2 208
Total	4 663	5 112	5 077	5 009

Fonte: Ofício do Banco de Portugal n.º CEX/2023/0000116977, de 18/10/2023.

Quadro VIII.23 Decomposição da dívida da RAM

Designação	(milhões de euros)			
	2019	2020	2021	2022
Governo Regional e Serviços e Fundos Autónomos	4 124	4 629	4 641	4 615
<i>Títulos de dívida</i>	<i>1 808</i>	<i>2 466</i>	<i>2 648</i>	<i>2 800</i>
<i>Empréstimos</i>	<i>2 316</i>	<i>2 163</i>	<i>1 993</i>	<i>1 815</i>
Entidades Públicas Reclassificadas (Empréstimos)	539	483*	435	394
Total	4 663	5 112	5 077	5 009

Fonte: Ofício da DREM n.º SRF/14049/2023, de 22/09/2023.

8.7.2. Evolução da dívida da Administração Regional

No quadro seguinte, evidencia-se a evolução da dívida das administrações públicas da Região nos últimos três anos⁴⁰⁰, bem como os respetivos rácios face ao Produto Interno Bruto Regional⁴⁰¹.

Quadro VIII.24 Dívida da Administração Regional

Designação	(milhões de euros)		
	2019	2020	2021
Dívida das Administrações Públicas	4 662,8	5 112,0	5 077,1
PIB da RAM (SEC2010, Base 2016)	5 126,4	4 449,6	4 895,9
Dívida das Administrações Públicas em % do PIB	91,0%	114,9%	103,7%

Fonte: Ofício do Banco de Portugal n.º CEX/2023/0000116977, de 18/10/2023, DREM n.º SRF/14049/2023, de 22/09/2023, e Série Retrospectiva das Contas Regionais – Base 2016 do INE.

A dívida, que ultrapassou os 100% do PIB regional em 2012 e que tinha vindo a aumentar desde então, entrou num ciclo descendente em 2016, atingindo um valor estimado de 91% do PIB regional em 2019. Em virtude do aumento da dívida e da deterioração do Produto Interno Bruto, motivada pelos efeitos da pandemia, a dívida regressou a níveis superiores a 100% do PIB, em 2020, atingindo 103,7% em 2021.

⁴⁰⁰ Como o montante do PIB Regional de 2022 não se encontrava disponível, à data da análise, consideraram-se os três últimos anos disponíveis.

⁴⁰¹ Produto Interno Bruto da RAM a preços correntes, conforme as Contas Regionais (SEC 2010, base 2016) divulgadas pelo INE. O valor de 2021 é provisório.

8.8. Conclusões

Em função dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados da análise à dívida e outras responsabilidades da Região, destacam-se em 2022, as seguintes conclusões:

1. 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.).
2. 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.).
3. 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.).
4. 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 avals ascendiam a 4,9 milhões de euros (cfr. os pontos 8.5.1., 8.5.2. e 8.5.6.).
5. 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.].
6. 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.).

8.9. Recomendações

8.9.1. Acatamento de recomendações de anos anteriores

1. Em virtude da suspensão, em 2022, da aplicação do disposto no artigo 40.º da Lei orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, operada pelo artigo 68.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, não se aferiu o acatamento da recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca do cumprimento dos limites à dívida regional fixados pelo artigo 40.º, n.º 1, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.
2. No exercício orçamental em análise, dá-se por acatada a recomendação tendente 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.

3. No que diz respeito à inclusão, com carácter consolidado e comparável, nos Relatórios sobre a Conta da RAM da discriminação das responsabilidades contingentes reportadas a 31 de dezembro de cada ano, uma vez que, apesar da Conta da Região de 2022 ter passado a integrar aquela informação, esta ainda não se encontra completa e consolidada, pelo que a recomendação não se encontra suficientemente acatada.



Capítulo IX

Operações Extraorçamentais

Cap. IX - Operações Extraorçamentais

No âmbito do Parecer sobre a Conta, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira sob o aspeto da “[M]ovimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações”, nos termos do artigo 41.º, n.º 1, alínea f) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aplicável por força do artigo 42.º, n.º 3 da mesma Lei.

A atividade financeira da Região compreende não só a movimentação de fundos públicos em execução do respetivo orçamento, como as denominadas operações extraorçamentais, cuja análise incide, em articulação com o *Capítulo X - As Contas da Administração Pública Regional*, sobre a informação disponibilizada nos mapas relativos à situação de tesouraria, previstos no ponto IV do artigo 27.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, verificando a sua consistência com os restantes elementos da Conta da Região, bem como com outros elementos remetidos pela Secretaria Regional das Finanças.

Em 2022, tal como nos anos anteriores, os Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as Entidades **Públicas Reclassificadas, foram “(...) dispensados da manifestação de receitas próprias através do mecanismo de contas de ordem na Tesouraria do Governo Regional (...)”**, por via do artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro⁴⁰², alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/M, de 27 de julho, não se observando, conseqüentemente, na Conta da RAM e, em particular nas operações extraorçamentais, movimentos no grupo “*Contas de Ordem*”.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças. Nas suas alegações⁴⁰³, o Secretário Regional das Finanças nada veio acrescentar que alterasse de sobremaneira o conteúdo exposto quanto ao teor do presente Capítulo.

9.1. Operações extraorçamentais

9.1.1. Do Governo Regional

Os fluxos financeiros não orçamentais, mas com expressão na Tesouraria ascenderam a cerca de 169,6 milhões de euros⁴⁰⁴, do lado dos recebimentos, e a 153,1 milhões de euros, do lado dos pagamentos, representando, respetivamente, 8,3% e 7% do total dos fundos movimentados pela Tesouraria do Governo Regional em 2022, traduzindo-se num saldo anual⁴⁰⁵ de operações extraorçamentais de 16,5 milhões de euros.

⁴⁰² Que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022.

⁴⁰³ As alegações foram apresentadas através do ofício n.º SRF/15974/2023, de 03 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

⁴⁰⁴ O mapa reproduz a desagregação dos movimentos extraorçamentais apresentados no Quadro 86 – Conta geral dos fluxos das operações extraorçamentais - 2022, do Volume I do Relatório da Conta da RAM (página 144), pese embora dele não constem as reposições abatidas aos pagamentos, como previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, “(...) quer pela impossibilidade prática de consubstanciar o respetivo registo em rubrica da despesa, quer por na maior parte dos casos não se verificar um fluxo financeiro efetivo.”, subtraindo na “(...) respetiva rubrica aos valores já anteriormente pagos e respetiva dotação orçamental utilizada pelos valores indevidos em excesso pagos no ano.”.

⁴⁰⁵ Excluindo os saldos transitados das gerências anteriores que integram o saldo de abertura da conta de 2022.

Quadro IX.1 Operações extraorçamentais do Governo Regional

(em euros)

Entrada Designação	Valor	%	Saída Designação	Valor	%
Operações de tesouraria - Retenção de receitas do Estado	54 033 094,14	31,8	Operações de tesouraria - Retenção de receitas do Estado	54 006 308,28	35,3
Caixa Geral de Aposentações	15 410 839,96	9,1	Caixa Geral de Aposentações	15 390 244,57	10,1
Segurança Social	5 654 964,94	3,3	Segurança Social	5 680 554,91	3,7
IRS/IRC	32 169 172,45	19,0	IRS/IRC	32 159 933,85	21,0
Outras	798 116,79	0,5	Outras	775 574,95	0,5
Outras operações de tesouraria	14 040 809,82	8,3	Outras operações de tesouraria	14 122 488,81	9,2
Desc. venc. func. p/sent. judiciais e exec.	774 446,26	0,5	Desc. venc. func. p/sent. Judiciais e exec. ⁴⁰⁶	810 737,16	0,5
Sindicatos	493 515,04	0,3	Sindicatos	493 515,04	0,3
Depósitos de Garantia e cauções diversas	1 814 780,32	1,1	Depósitos de Garantia e cauções diversas	1 713 997,33	1,1
Mútua dos Pescadores e Assoc. Armador	687 615,67	0,4	Mútua dos Pescadores e Assoc. Armador	687 347,67	0,4
Outras	10 270 452,53	6,1	Outras	10 416 891,61	6,8
Recursos próprios de terceiros	101 575 543,92	59,9	Recursos próprios de terceiros	85 001 720,31	55,5
Fundo de Equilíbrio Financeiro	63 786 049,36	37,6	Fundo de Equilíbrio Financeiro	63 786 049,36	41,7
Fundo Social Municipal	8 063 796,00	4,8	Fundo Social Municipal	8 063 796,00	5,3
Fundo Financiamento Freguesias	5 597 041,22	3,3	Fundo Financiamento Freguesias	5 597 041,22	3,7
Excedente (n.º 3, artigo 35.º, Lei 73/2013)	2 081 232,00	1,2	Excedente (n.º 3, artigo 35.º, Lei 73/2013)	2 081 232,00	1,4
DRAJ	2 561 391,10	1,5	DRAJ	2 561 391,10	1,7
Diversos	19 486 034,24	11,5	Diversos	2 912 210,63	1,9
Proteção Civil	2 762 878,74	1,6	Proteção Civil	2 762 878,74	1,8
Outros	16 723 155,50	9,9	Outros	149 331,89	0,1
Total	169 649 447,88	100,0	Total	153 130 517,40	100,0

Fonte: Relatório da Conta da RAM de 2022.

No grupo dos “*Recursos próprios de terceiros*” destacam-se entradas no valor de 101,6 milhões de euros e saídas de 85 milhões de euros, representativas de, respetivamente, 59,9% e 55,5% do total das operações extraorçamentais, influenciadas essencialmente por verbas transferidas para os municípios e freguesias da RAM - 77,4 milhões de euros - e pelo montante relativo ao Plano de Recuperação e Resiliência - 16,6 milhões de euros (de entradas).

Realce ainda para a movimentação das “*Receitas do Estado*”, de aproximadamente 54 milhões de euros, no âmbito das quais se destacou o “*IRS/IRC*”, com valores na ordem dos 32,2 milhões de euros.

O saldo positivo das operações extraorçamentais resultou, fundamentalmente, do agregado “*Recursos Próprios de terceiros*” (16,6 milhões de euros), em particular da rubrica denominada “*Diversos – Outras*”⁴⁰⁷, cujo saldo corresponde exatamente à receita não utilizada, isto é, não entregue aos executores dos projetos apoiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência que, nos termos do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2022/M, de 12 de janeiro, foi objeto de operação de conversão em operação extraorçamental em 2022 e será transformada, nos anos seguintes, em operações orçamentais à medida que tenha aplicação em despesa orçamental.

⁴⁰⁶ Desconto de vencimentos de funcionários para sentenças judiciais e execuções.

⁴⁰⁷ À semelhança do ano anterior, o item “*Diversos – Outras*” apresentou-se desagregado nas suas principais componentes, tal como havia sido recomendado pelo Tribunal.

Face ao ano anterior, a execução de 2022 traduz um aumento das entradas de fundos de 14,4% (21,4 milhões de euros), em virtude da entrada de 16,6 milhões de euros relativos ao Plano de Recuperação e Resiliência e do aumento do Fundo Social Municipal em 3,4 milhões de euros. As saídas de fundos registaram um acréscimo de 3,6% (5,3 milhões de euros).

Quadro IX.2 – Variação anual das operações extraorçamentais (2021/22)

(em euros)

Designação	Entrada		Saída	
	Variação absoluta	Variação relativa	Variação Absoluta	Variação relativa
Operações de tesouraria - Retenção de receitas do Estado	1 185 938,77	2,2	1 259 058,16	2,4
Caixa Geral de Aposentações	-44 545,86	-0,3	24 025,95	0,2
Segurança Social	1 041 212,72	22,6	1 088 424,38	23,7
IRS/IRC	97 448,38	0,3	88 229,91	0,3
Outras	91 823,53	13,0	58 377,92	8,1
Outras operações de tesouraria	1 623 922,01	13,1	1 864 587,52	15,2
Desc. venc. func. p/sent. judiciais e execuções ⁴⁰⁸	143 524,73	22,7	286 210,62	54,6
Sindicatos	8 551,23	1,8	8 551,23	1,8
Depósitos de Garantia e cauções diversas	164 757,89	10,0	70 929,02	4,3
Mútua dos Pescadores e Assoc. Armadores	157 159,06	29,6	156 891,06	29,6
Outras	1 149 929,10	12,6	1 342 005,59	14,8
Recursos próprios de terceiros	18 558 851,94	22,4	2 172 183,00	2,6
Fundo de Equilíbrio Financeiro	-389 219,28	-0,6	-389 219,28	-0,6
Fundo Social Municipal	3 448 398,00	74,7	3 448 398,00	0,0
Fundo Financiamento Freguesias	858 614,42	18,1	858 614,42	18,1
Excedente (n.º 3, artigo 35º, Lei 73/2013)	-1 513 547,00	-42,1	-1 513 547,00	-42,1
PCT-MAC	0,0	0,0	-41 503,60	-100,0
DRAJ	289 099,96	12,7	580 303,41	29,3
Diversos	15 865 505,84	438,2	-770 862,95	-20,9
Total	21 368 712,72	14,4	5 295 828,68	3,6

Fonte: Relatório da Conta da RAM de 2021 e de 2022.

Relativamente à situação da parcela das receitas cobradas pela RAM que pertencem ao Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. relacionadas com a emissão de cartões de cidadão na RAM cuja entrega esteve suspensa tal como referido no Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2021, a Secretaria Regional das Finanças esclareceu⁴⁰⁹ que:

- Entre maio de 2008 e julho de 2013 não foi entregue qualquer receita pela RAM ao Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. e, após esse período e até fevereiro de 2017, foi entregue a totalidade daquela receita;
- A partir de março de 2017, por despacho do então Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública, estando determinado que a RAM deveria entregar 30% daquela receita, e apurado um valor entregue em excesso ao Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. de 1 557 767,90€ (diferencial entre 2 511 679,10€ entregues em excesso - entre agosto de 2013 e fevereiro de 2017 - e 953 911,20€ não entregues - entre maio de 2008 e julho de 2013), a RAM

⁴⁰⁸ Desconto de vencimentos de funcionários para sentenças judiciais e execuções.

⁴⁰⁹ Através do ofício n.º SRF/14404/2023, de 28 de setembro.

passou a contabilizar 30% da receita daquela taxa em receita extraorçamental até perfazer o valor entregue em excesso, o que sucedeu em novembro de 2021;

- Aquele montante (1 557 767,90€), relevado em Saldo de Tesouraria em operações extraorçamentais, aguarda pela celebração de um protocolo entre a Direção Regional da Administração da Justiça e o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. para a sua inscrição como receita orçamental.

9.1.2. Dos Serviços e Fundos Autónomos

O resultado da execução das operações extraorçamentais dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas, consta do quadro seguinte.

Quadro IX.3 – Operações extraorçamentais dos Serviços e Fundos Autónomos

(em euros)

Entrada Designação	Valor	Saída Designação	Valor
Operações de tesouraria - Retenção de receitas do Estado	6 965 394,21	Operações de tesouraria - Retenção de receitas do Estado	6 889 709,82
Outras operações de tesouraria	9 870 250,88	Outras operações de tesouraria	8 526 133,13
Recursos próprios de terceiros	261 735 322,99	Recursos próprios de terceiros	190 073 766,54
Total	278 570 968,08	Total	205 489 609,49

Fonte: Conta da RAM de 2022.

O balanço entre os recebimentos (278,6 milhões de euros) e os pagamentos do ano (205,5 milhões de euros) traduz-se num saldo de operações extraorçamentais de cerca de 73,1 milhões de euros, que resultou predominantemente do movimento do agregado “*Recursos próprios de terceiros*”, com um acréscimo de 71,7 milhões de euros, explicado maioritariamente pelo saldo relativo ao Plano de Recuperação e Resiliência (49,6 milhões de euros).

O Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM é o serviço que movimenta mais fluxos extraorçamentais (210 milhões de euros de receita orçamental), representando 54,5% do saldo extraorçamental (39,1 milhões de euros).

9.2. Conclusões

Relativamente aos fluxos financeiros não orçamentais, com expressão na Tesouraria em 2022, destacam-se as seguintes conclusões:

1. 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.).
2. 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.).

3. 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.).

Capítulo X

As Contas da Administração Pública Regional

Cap. X - As Contas da Administração Pública Regional

Procede-se, em seguida, à análise global do resultado da atividade financeira do Setor Público Administrativo Regional em 2022, com o objetivo de apurar os principais saldos da Administração Pública Regional, nomeadamente, da Conta Consolidada da Região e dos serviços do Governo Regional e da Administração Regional Indireta. Assim se evidencia o efeito do valor dos pagamentos em atraso sobre o respetivo saldo e a situação do equilíbrio orçamental estabelecido no artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM e no artigo 16.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas. Aborda-se, ainda, a situação da implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas na RAM.

Em cumprimento do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, cujas alegações foram analisadas e tidas em consideração no presente capítulo⁴¹⁰.

10.1. Análise global da execução

10.1.1. Conta consolidada da Administração Pública Regional

À semelhança dos anos anteriores, o Relatório que acompanha a Conta da RAM de 2022 apresenta a Conta da Administração Pública Regional consolidada⁴¹¹ na ótica da contabilidade pública e na ótica da contabilidade nacional.

No que toca à consolidação na ótica da contabilidade pública, o Relatório apresenta a execução orçamental consolidada do Governo Regional e dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas), assim como a decomposição da despesa (designadamente através dos Quadros 6 e 7 e dos Anexos XXVI a XXVIII).

Da análise aos dados apresentados conclui-se que os procedimentos de consolidação se traduziram na agregação das **“receitas e despesas dos diversos organismos que integram a Administração Pública Regional”**, com o **“ajustamento dos montantes relativos a transferências correntes e de capital, subsídios, outras receitas e outras despesas correntes e de capital”**.

Quadro X.1 Conta consolidada da RAM de 2022

Designação	(euros)		
	Governo Regional	SFA e EPR	Total
1. Receitas correntes	1 237 349 133,13	762 835 332,41	1 313 927 877,91
1.1. Impostos diretos	364 950 587,44	-	364 950 587,44
1.2. Impostos indiretos	647 636 900,07	-	647 636 900,07
1.3. Transferências correntes	186 985 338,54	715 109 038,22	215 848 402,03
1.3.1. Administrações públicas	186 290 110,49	678 753 884,05	178 798 019,81
1.3.2. Comunidades Europeias	652 027,51	36 225 883,05	36 877 910,56
1.3.3. Outras transferências	43 200,54	129 271,12	172 471,66
1.4. Outras receitas correntes	37 776 307,08	47 726 294,19	85 491 988,37
2. Despesas correntes	1 227 057 376,72	777 511 809,22	1 318 312 598,31
2.1. Despesas com o pessoal	417 357 241,35	269 683 861,74	687 041 103,09

⁴¹⁰ Apresentadas através do ofício n.º SRF/17231/2023, de 28 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

⁴¹¹ Cfr. o artigo 26.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM.



Designação	Governo Regional	SFA e EPR	Total
2.2. Aquisição de bens e serviços	152 537 940,89	190 304 637,59	342 842 578,48
2.3. Transferências correntes	526 838 036,91	301 950 316,21	142 542 378,39
2.3.1. Administrações públicas	434 341 980,13	254 003 270,94	2 099 276,34
2.3.2. Outras transferências	92 496 056,78	47 947 045,27	140 443 102,05
2.4. Outras despesas correntes	130 324 157,57	15 572 993,68	145 886 538,35
3. Saldo corrente (3)=(1)-(2)	10 291 756,41	-14 676 476,81	-4 384 720,40
4. Receitas de capital	848 645 193,23	209 720 709,14	930 724 698,82
4.1. Transferências de capital	74 481 207,75	107 565 452,86	95 461 174,66
4.1.1. Administrações públicas	50 919 161,19	86 591 924,51	50 925 599,75
4.1.2. Comunidades Europeias	23 561 981,43	20 973 528,35	44 535 509,78
4.1.3. Outras transferências	65,13	-	65,13
4.2. Outras receitas de capital ⁴¹²	774 163 985,48	102 155 256,28	835 263 524,16
5. Despesas de capital	800 708 252,23	149 317 032,45	822 384 081,13
5.1. Aquisição de bens de capital	113 916 696,84	24 266 390,18	138 183 087,02
5.2. Transferências de capital	106 633 715,52	78 923 189,69	98 971 419,26
5.2.1. Administrações públicas	95 184 335,73	279 283,66	8 878 133,44
5.2.2. Outras transferências	11 449 379,79	78 643 906,03	90 093 285,82
5.3. Outras despesas de capital	580 157 839,87	46 127 452,58	585 229 574,85
6. Saldo de capital (6)=(4)-(5)	47 936 941,00	60 403 676,69	108 340 617,69
7. Reposições não abatidas nos pagamentos	11 140 041,86	291 952,99	11 431 994,85
8. Saldo sem op. extraorçamentais (8)=(3)+(6)+(7)	69 368 739,27	46 019 152,87	115 387 892,14
9. Saldo de operações extraorçamentais	19 715 137,91	73 081 358,59	92 796 496,50
10. Reposições de saldo da própria gerência	-	-	-
11. Saldo de tesouraria	89 083 877,18	119 100 511,46	208 184 388,64
Receita total	2 097 134 368,22	972 847 994,54	2 256 084 571,58
Despesa total	2 027 765 628,95	926 828 841,67	2 140 696 679,44
<i>Por memória:</i>			
Receita efetiva	1 327 419 599,08	871 061 674,98	1 425 639 200,48
Despesa efetiva	1 447 607 789,08	880 980 672,75	1 555 746 388,25
Saldo global	-120 188 190,00	-9 918 997,77	-130 107 187,77
Despesa corrente primária	1 126 110 687,86	771 975 008,79	1 211 829 109,02
Saldo corrente primário	111 238 445,27	-9 139 676,38	102 098 768,89
Despesa primária ⁴¹³	1 346 661 100,22	875 443 872,32	1 449 262 898,96
Saldo primário	-19 241 501,14	-4 382 197,34	-23 623 698,48

Fonte: Relatório da Conta da RAM de 2022.

A análise a este quadro suscita as seguintes observações:

- a. 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

⁴¹² A RAM considerou, para o cálculo, os saldos da gerência anterior do Governo Regional, dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas, nos valores de, respetivamente, 228,2, 60,1 e 288,3 milhões de euros. Tais receitas não foram consideradas como receitas de capital pelo Tribunal, que seguiu as regras constantes do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, enquadrando-as em “outras receitas”.

⁴¹³ No cálculo da “despesa primária” e do “saldo primário”, a RAM deduziu a totalidade da despesa contabilizada na rubrica de classificação económica da despesa “juros e outros encargos”, no valor de 100,9 e de 5,5 milhões de euros, respetivamente, para o Governo Regional, e SFA e EPR. A SRMTC utilizou o critério definido no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM para o cálculo do “saldo primário”, em que se exclui apenas os “juros da dívida pública”, que foram de 90,6 e 5,1 milhões de euros, respetivamente, para o Governo Regional, e para os SFA e EPR, dando lugar a saldos primários de, respetivamente, -29,6 e -4,8 milhões de euros, e consolidado de -34,4 milhões de euros (Ver quadro X.3).

de euros; observa-se, face ao ano anterior, um aumento de 4,6% da receita e de 15,3% na despesa;

- b. O saldo primário da Administração Pública Regional refletido na Conta da RAM continua a não ser coincidente com o apurado pelo Tribunal (cfr. o Quadro X.3), dadas as diferenças conceptuais⁴¹⁴; todavia, num e noutro caso, o saldo foi negativo, mas substancialmente melhor do que em 2021 (passou de -175,3 milhões de euros para -23,6 milhões de euros);
- c. O saldo da conta consolidada, excluindo operações extraorçamentais⁴¹⁵, atingiu 115,4 milhões de euros, maioritariamente proveniente da Administração Regional Direta (69,4 milhões de euros), evidenciando uma diminuição de 60,6% face ao ano anterior;
- d. O saldo de tesouraria rondou os 208,2 milhões de euros (menos 46,5% face a 2021⁴¹⁶), a maior parte do qual decorrente de operações extraorçamentais dos “Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas”, e das “operações orçamentais do Governo Regional” (respetivamente, 73,1 e 69,4 milhões de euros);
- e. Considerando o conjunto das receitas e das despesas efetivas da Administração Pública Regional, observa-se um saldo global⁴¹⁷ negativo (-130,1 milhões de euros) em resultado do correspondente saldo alcançado pelo Governo Regional (-120,2 milhões de euros);
- f. O saldo de operações extraorçamentais (92,8 milhões de euros) foi influenciado, em 2022 pela operação de conversão do saldo orçamental, inerente ao Plano de Recuperação e Resiliência, em operações extraorçamentais (66,2 milhões de euros), ao abrigo do disposto no artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2022/M, de 12 de janeiro.

O confronto entre o “saldo de tesouraria transitado para a gerência seguinte” com o “valor dos pagamentos em atraso à data de 31 de dezembro de 2022” evidencia que, em termos globais (não considerando eventuais consignações legais), a Administração Regional dispunha de liquidez suficiente para honrar os pagamentos em atraso reportados àquela data.

Quadro X.2 Saldo corrigido

Designação	(euros)		
	Governo Regional	SFA e EPR	Total
8. Saldo sem operações extraorçamentais	69 368 739,27	46 019 152,87	115 387 892,14
12. Pagamentos em atraso ⁴¹⁸	1 051 463,79	15 300 988,44	16 352 452,23
Saldo corrigido (13)=(8)-(12)	68 317 275,48	30 718 164,43	99 035 439,91

Fonte: Relatório da Conta da RAM de 2022.

⁴¹⁴ Relacionadas com a inclusão, no caso do Governo Regional (e não inclusão, no caso do Tribunal), dos *outros encargos* da dívida no apuramento do saldo primário definido no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM.

⁴¹⁵ Designado no Quadro X.1 como “8. Saldo sem operações extraorçamentais”; contém, além do saldo inicial, os saldos corrente e de capital e as reposições não abatidas nos pagamentos.

⁴¹⁶ Redução sobretudo explicada pela descida no Governo Regional, devido à utilização do remanescente (100,8 milhões de euros) do empréstimo obrigacionista de 458 milhões de euros, contraído em novembro de 2020, para cobertura das necessidades excecionais de financiamento causados pela pandemia.

⁴¹⁷ Na esteira de ANTÓNIO GAMEIRO, BELMIRO MOITA e NUNO MOITA, *in Finanças Públicas*, Almedina, 2018, página 340: “(...) o saldo global se define como a diferença entre todas as receitas e todas as despesas efetivas (...)”. Este conceito foi também adotado no Relatório da Conta da RAM (cfr. as páginas 44 e 45) e corresponde ao anteriormente designado “Saldo Efetivo”.

⁴¹⁸ Cfr. o ponto 8.4 do presente Relatório.

Tendo por referência a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, (i) os principais saldos da “Conta do Governo Regional e dos Serviços e Fundos Autónomos” e da “Conta consolidada da Administração Pública Regional” de 2022 e (ii) a respetiva evolução face ao ano anterior constam do quadro seguinte:

Quadro X.3 Evolução global da Conta Consolidada da Região

(milhões de euros)

Designação	2021			2022			Variação 2021/2022			
	GR	SFA	Consol.	GR	SFA	Consol.	GR	SFA	Consol.	
Receita Efetiva	1 202,4	1 041,2	1 288,1	1 327,4	871,1	1 425,6	125,0	-170,2	137,6	10,7%
Despesa Efetiva	1 478,5	1 027,3	1 550,2	1 447,6	881,0	1 555,7	-30,9	-146,3	5,6	0,4%
Saldo Global ⁴¹⁹	-276,1	14,0	-262,1	-120,2	-9,9	-130,1	155,9	-23,9	132,0	-50,4%
Juros da Dívida Pública	73,0	6,6	79,7	90,6	5,1	95,7	17,5	-1,5	16,1	20,2%
Saldo Primário ⁴²⁰	-203,1	20,6	-182,4	-29,6	-4,8	-34,4	173,4	-25,4	148,1	-81,2%
Receita Corrente	1 107,2	955,3	1 151,3	1 237,3	762,8	1 313,9	130,1	-192,5	162,7	14,1%
Despesa Corrente	1 299,1	941,1	1 328,9	1 227,1	777,5	1 318,3	-72,0	-163,5	-10,6	-0,8%
Saldo Corrente	-191,8	14,2	-177,6	10,3	-14,7	-4,4	202,1	-28,9	173,2	-97,5%
Receita Capital	390,8	132,4	435,0	620,4	149,7	642,5	229,6	17,3	207,4	47,7%
Despesa Capital	485,6	130,5	527,9	800,7	149,3	822,4	315,1	18,9	294,5	55,8%
Saldo Capital *	-94,8	1,9	-92,9	-180,3	0,4	-179,9	-85,5	-1,6	-87,0	93,7%

Fonte: Conta da RAM de 2021 e 2022.

* Sem considerar o saldo da gerência anterior.

Tal como no ano anterior, constata-se que não foi cumprido o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM⁴²¹, resultando da execução da Administração Pública Regional de 2022 um saldo primário deficitário de -34,4 milhões de euros; ainda assim, há uma melhoria de 148,1 milhões de euros face ao ano de 2021.

No contraditório, o Secretário Regional das Finanças admitiu que “*No ano de 2022, se considerarmos apenas a primeira parte do n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM (...) não ocorreu o cumprimento deste artigo.*”, mas “*(...) se tivermos em consideração o texto final do citado n.º 2 do artigo 4.º (...) verifica-se que em 2022, objetivamente existe justificação para o não cumprimento deste princípio*”.

Neste contexto, observa-se ainda que:

- a. O saldo global da Administração Pública Regional continuou negativo (-130,1 milhões de euros), evidenciando em 2022 uma melhoria de 132 milhões de euros em relação a 2021, o que

⁴¹⁹ Anteriormente designado por “saldo efetivo”.

⁴²⁰ Apesar de coincidir com o “Quadro 13 - Cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92” do Relatório da Conta da RAM, relativo à “4. Avaliação das Metas Orçamentais”, este saldo difere do inscrito no “Quadro 15 – Resultado da Conta do subsetor do Governo Regional (2018-2022)” e no “Quadro 4 - Conta Consolidada da Região Autónoma da Madeira – 2022”, porque a RAM considerou as despesas registadas na totalidade do agrupamento 03 (juros e outros encargos), no total de 106,5 milhões euros.

O conceito utilizado pela RAM concretiza uma interpretação extensiva do conceito de “juros da dívida pública” subjacente ao artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM (cfr. o ponto 1.3.1. do Capítulo 1 – Processo Orçamental).

⁴²¹ Lei n.º 28/92, de 1 de setembro.

é explicado por um acréscimo da receita efetiva (10,7%) exclusivamente do Governo Regional, superior ao aumento da despesa efetiva (0,4%);

- b. O saldo corrente manteve-se ainda deficitário (-4,4 milhões de euros), mas registou uma melhoria de 173,2 milhões de euros face ao ano anterior, devido ao aumento da receita corrente (14,1%) e à redução da despesa corrente (-0,8%). Esta evolução positiva foi determinada pelo crescimento das receitas correntes do Governo Regional⁴²² e pela diminuição das despesas⁴²³, sobretudo nos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas;
- c. O saldo de capital⁴²⁴ manteve-se deficitário em 2022 (-179,9 milhões de euros), e registou um agravamento de 87 milhões de euros, justificado por um aumento das despesas de capital (+294,5 milhões de euros), proporcionalmente superior ao aumento das receitas de igual natureza (+207,4 milhões de euros).

Em 2022, todos os saldos apresentaram-se deficitários, tendo, no entanto, melhorado o grau de cobertura das despesas pelas receitas face ao ano anterior.

Quadro X.4 Grau de cobertura das despesas pelas receitas da Administração Pública Regional

Descrição	2021	2022
Receita Efetiva / Despesa Efetiva	83,1%	91,6%
Receita Efetiva / (Despesa Efetiva - Juros da Dívida)	87,6%	97,6%
Receita Corrente / Despesa Corrente	86,6%	99,7%
Receita Capital / Despesa Capital	82,4%	78,1%

Fonte: Conta da RAM de 2021 e 2022

O critério de equilíbrio orçamental definido no artigo 16.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas⁴²⁵ foi incumprido na ordem dos 361,5 milhões de euros, representando, contudo, uma melhoria de 212,3 milhões de euros relativamente ao ano anterior. No entanto, salienta-se que, de acordo com o disposto no artigo 68.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, “*Atendendo aos efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2022, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.*”.

⁴²² Onde se destaca o papel da receita fiscal (+138,3 milhões de euros).

⁴²³ Com maior relevo na Aquisição de Bens e Serviços (-39,9 milhões de euros).

⁴²⁴ Em conformidade com o previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro e que difere do valor apresentado na conta consolidada da RAM reproduzida no Quadro X.1. a qual inclui nas receitas de capital os saldos da gerência anterior.

⁴²⁵ Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro. A norma em causa, distinta da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM, determina que:

- “1 - Os orçamentos das administrações públicas das regiões autónomas preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, durante o mandato do Governo Regional a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos.
- 3 - O resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido da amortização não pode registar, em qualquer ano, um valor negativo superior a 5 % da receita corrente líquida cobrada.
- 4 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, consideram-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.”.

Quadro X.5 Apuramento do equilíbrio orçamental regional de 2020 a 2022

	(milhões de euros)		
	2020	2021	2022
1. Receita corrente	1 145,7	1 151,3	1 313,9
2. Despesa corrente	1 227,2	1 328,9	1 318,3
3. Saldo corrente [(1.)-(2.)]	-81,5	-177,6	-4,4
4. Amortizações médias de empréstimos ⁴²⁶	428,3	453,7	422,8
5. Saldo corrente deduzido de amortizações [(3.)-(4.)]	-509,8	-631,3	-427,2
6. Equilíbrio orçamental: -0,05 x (1.)	-57,3	-57,6	-65,7
(+)Cumprimento/(-)Incumprimento [(5.)-(6.)]	-452,5	-573,7	-361,5

Fonte: Conta da RAM de 2020 a 2022.

No que se refere à conta consolidada na ótica da contabilidade nacional⁴²⁷, os dados apresentados pelo Governo Regional no Relatório anexo à Conta de 2022 correspondem à primeira notificação de 2023 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

Quadro X.6 Síntese da Conta da Administração Pública Regional em Contas Nacionais

	(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.

Assim, a Conta da Administração Pública Regional apresentou em 2022 uma receita total de 1,57 mil milhões de euros e uma despesa total de 1,71 mil milhões de euros, evidenciando uma necessidade líquida de financiamento no montante de 146,2 milhões de euros.

⁴²⁶ O montante das amortizações médias de empréstimos previsto no artigo 16.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas constante da Conta da RAM de 2019 difere em menos 7,5 milhões de euros do montante apurado pela SRMTC e expresso no Quadro X.3, uma vez que a RAM não considerou a amortização média referente à operação de sub-rogação de créditos. Relativamente a 2021, o montante difere em excesso do apurado pela SRMTC e expresso no referido quadro em 1,5 milhões de euros. Em 2022, o montante constante da Conta da RAM difere em -2,3 milhões de euros em relação aos valores apurados pelas SRMTC.

⁴²⁷ Enquanto a contabilidade pública obedece à ótica de caixa, registando fluxos de pagamento e recebimento no período em que estes ocorrem, a contabilidade nacional obedece a uma ótica económica, seguindo uma lógica de compromissos, ou de acréscimo, relevando as receitas e despesas no período a que se reportam, independentemente do período em que ocorram os seus fluxos de liquidação. A contabilidade nacional comporta ainda outro importante ajustamento, que tem a ver com a delimitação do universo de consolidação, por meio do qual podem ser integradas no sector das administrações públicas entidades não incluídas nas contas em contabilidade pública.

Aqueles dados, reportados a abril de 2023, vieram a sofrer uma revisão aquando da segunda notificação em outubro de 2023, tendo a necessidade líquida de financiamento RAM sido fixada nos -142,1 milhões de euros.

Quadro X.7 Saldo da Administração Pública Regional em Contas Nacionais

	(milhões de euros)			
Momento da notificação e revisões	2019	2020	2021	2022
Notificação de abril de 2023	38,5	-128,5	-214,4	-146,2
Notificação de outubro de 2023	38,5	-128,5	-213,0	-142,1
Revisões	0,0	0,0	1,4	4,2
Atualização informação de base (GR)			-1,3	0,8
Atualização informação de base (GR consolidação com SFA)			5,5	0,0
Atualização informação de base (Empresas)			-2,7	3,4

Fonte: E-mail n.º 221/CD/2023, de 26/09, do Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Tendo por referência os dados da notificação de outubro de 2023, o contributo dos subsectores da Administração Pública Regional para o montante do saldo apurado distribui-se conforme apresentado no quadro que se segue.

Quadro X.8 Decomposição do saldo da Administração Regional

	(milhões de euros)			
Designação	2019	2020	2021	2022
Administração Regional da Madeira	38,5	-128,5	-213,0	-142,1
Governo Regional	-77,8	-188,2	-302,6	-140,5
Serviços e Fundos Autónomos	2,9	6,2	1,2	-43,0
Empresas Públicas	113,3	53,5	88,4	41,5

Fonte: Ofício da Direção Regional de Estatística da Madeira n.º SRF/14049/2023, de 22/09 e e-mail n.º 221/CD/2023, de 26/09, do Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Nas notificações de 2023, à semelhança do ocorrido em 2022, não se registou a reclassificação de novas entidades no sector das Administrações Públicas, permanecendo em onze o número de organismos nessa situação⁴²⁸.

⁴²⁸ De acordo com a comunicação por correio eletrónico n.º 221/CD/2023, de 26/09, do Instituto Nacional de Estatística, I.P., as entidades e respetivos contributos para o saldo da Administração Regional em 2022 foram os seguintes: Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, 2,3 milhões de euros; PATRIRAM - Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., 9,7 milhões de euros; Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., 6,6 milhões de euros; Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A., 8,2 milhões de euros; Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A., 2,3 milhões de euros; Administração dos Portos da RAM, S.A., 16,7 milhões de euros; Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação, 1,9 milhões de euros; Centro de Abate da RAM, EPERAM, 0,6 milhões de euros; Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, -0,1 milhões de euros; Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, Madeira Tecnopolo, S.A., 0,1 milhões de euros; Serviço de Saúde da RAM, EPERAM, -6,7 milhões de euros.

No quadro seguinte evidencia-se a evolução do défice das Administrações Públicas da Região nos últimos três anos⁴²⁹, bem como os respetivos rácios face ao Produto Interno Bruto Regional⁴³⁰.

Quadro X.9 Défice da Administração Regional

Designação	(milhões de euros)		
	2019	2020	2021
Saldo das Administrações Públicas da RAM	38,5	-128,5	-213,0
PIB da RAM (SEC2010, Base 2016)	5 126,4	4 449,6	4 895,9
Défice(-)/Superavit(+) das Administrações Públicas em % do PIB	0,8%	-2,9%	-4,4%

Fonte: E-mail n.º 221/CD/2023, de 26/09 e Série Retrospectiva das Contas Regionais – Base 2016 do Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Apesar de se ter assistido a uma expressiva melhoria do saldo das Administrações Públicas da RAM desde 2012, passando-se de um ciclo de elevados défices para um período de *superavits*, o saldo da Administração Pública Regional que foi positivo até 2019 passou a deficitário em 2020 (-128,5 milhões de euros) e agravou-se em 2021 (-213 milhões de euros)⁴³¹ em função dos efeitos provocados pela COVID-19.

A inexistência de informação sobre o Produto Interno Bruto da RAM em 2022 impede, neste momento, a quantificação da evolução deste rácio.

10.1.2. Conta geral dos fluxos financeiros do Governo Regional

O quadro seguinte reflete o resultado da Conta do Governo Regional em 2022, na ótica dos fluxos de entrada e de saída de fundos, cuja consistência com os registos da Conta do Tesoureiro do Governo Regional foi aferida no âmbito da verificação externa cuja síntese consta do ponto 10.1.4. seguinte.

Quadro X.10 Conta geral dos fluxos financeiros do Governo Regional

Entradas		Saídas	
Designação	Importâncias	Designação	Importâncias
Saldo em 1 de janeiro de 2022:		Saído na gerência:	
da Conta da Região de 2021		Despesas efetivas	1 447 607 789,08
do Governo Regional	228 221 319,52	Despesas financeiras	580 157 839,87
de Op. extraorçamentais	3 196 207,43	Reposições abatidas	310 837,39
		Operações extraorçamentais	
		RPT	85 001 720,31
		Outras	68 128 797,09
Total	231 417 526,95	Total	2 181 206 983,74

⁴²⁹ Como o montante do Produto Interno Bruto Regional de 2022 não se encontrava disponível, à data da análise, consideraram-se os três últimos anos disponíveis.

⁴³⁰ Produto Interno Bruto da RAM a preços correntes, conforme as Contas Regionais (SEC – Sistema Europeu de Contas Nacionais, 2010, base 2016) divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística. O valor de 2021 é provisório.

⁴³¹ O mesmo se passou com a evolução do saldo em relação ao Produto Interno Bruto da Região, que atingiu o seu máximo em 2016, com 5% do Produto Interno Bruto regional; porém, devido aos efeitos da COVID-19, verificou-se a deterioração daquele indicador (com uma redução de quase 13%), em 2020. Em 2021, o Produto Interno Bruto regional registou uma melhoria de 10% em relação ao ano anterior.



Entradas		Saídas	
Designação	Importâncias	Designação	Importâncias
Recebido na gerência:		Saldo em 31 de dezembro de 2022:	
Receitas efetivas	1 327 419 599,08	da Conta da Região de 2022	
Receitas financeiras	541 493 449,62	do Governo Regional	69 368 739,27
Reposições abatidas	310 837,39	de Op. extraorçamentais	19 715 137,91
Operações extraorçamentais			
RPT	101 575 543,92		
Outras	68 073 903,96		
Total	2 038 873 333,97	Total	89 083 877,18
Total geral	2 270 290 860,92	Total geral	2 270 290 860,92

Fonte: Conta da RAM de 2022.

O saldo de encerramento da Conta da Região ascendeu a 89,1 milhões de euros, dos quais 69,4 milhões de euros pertenciam ao “Governo Regional” e 19,7 milhões de euros a “operações extraorçamentais”.

O decréscimo de 142,3 milhões de euros do saldo de tesouraria é explicado, sobretudo, pela utilização da parte sobranse do empréstimo obrigacionista destinado a combater os efeitos da pandemia.

10.1.3. Conta geral de operações de tesouraria e transferências de fundos

Quadro X.11 Conta geral de operações de tesouraria e transferências de fundos

Entradas		Saídas	
Designação	Importâncias	Designação	Importâncias
Saldo existente a 01/01/2022	231 417 526,95	Operações durante o ano 2022:	2 181 206 983,74
de operações de tesouraria	0,00	c/c operações de tesouraria	0,00
da Conta da Região de 2021:	231 417 526,95	Transferência de fundos da Região:	2 181 206 983,74
do Governo Regional	228 221 319,52	Despesa orçamental ⁴³²	2 028 076 466,34
de operações extraorçamentais:	3 196 207,43	Operações extraorçamentais:	153 130 517,40
de RPT e outras	3 196 207,43	RPT	85 001 720,31
		Outras	68 128 797,09
Operações durante o ano 2022:	2 038 873 333,97	Saldo existente em 31/12/2022	89 083 877,18
c/c operações de tesouraria	0,00	da c/c operações de tesouraria	0,00
Transferência de fundos da Região:	2 038 873 333,97	da Conta da Região de 2022:	89 083 877,18
Receita orçamental	1 868 913 048,70	do Governo Regional	69 368 739,27
Operações extraorçamentais:	169 960 285,27	de operações extraorçamentais:	19 715 137,91
Reposições abatidas nos pagamentos	310 837,39	RPT e outras	19 715 137,91
RPT	101 575 543,92		
Outras	68 073 903,96		
Total	2 270 290 860,92	Total	2 270 290 860,92

Fonte: Conta da RAM de 2022 – Anexo XXXV.

⁴³² O valor apresentado como despesa orçamental (2 028 076 466,34€) corresponde à despesa orçamental efetivamente paga (2 027 765 628,95€) acrescida das reposições abatidas nos pagamentos (310 837,39€), pelo que o quadro deveria evidenciar essa desagregação, observação consecutivamente efetuada pelo Tribunal há vários anos e que a RAM não teve em conta.

Os fundos movimentados pela Tesouraria do Governo Regional⁴³³, incluindo os saldos de gerência⁴³⁴, atingiram cerca de 2,3 mil milhões de euros (2,2 mil milhões de euros, em 2021).

A parcela do saldo inerente às operações extraorçamentais deveu-se maioritariamente aos *Recursos Próprios de Terceiros* e reflete o saldo entre as receitas e as despesas afetas ao Plano de Recuperação e Resiliência (16,6 milhões de euros) reconvertidas em operações extraorçamentais nos termos do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2022/M, de 12 de janeiro.

A desagregação, por Departamento do Governo Regional, do recebimento de cerca de 310,8 mil euros a título de *reposições abatidas nos pagamentos*, consta dos mapas Anexos XXXIII e XXXIV⁴³⁵, que evidenciam que a maior parte, cerca de 267,6 mil euros (86,1%), teve origem nas Secretarias Regionais de “Inclusão Social e Cidadania”, de “Saúde e Proteção Civil” e de “Educação, Ciência e Tecnologia” (respetivamente, 114, 78,9 e 74,6 mil euros).

Assinalamos, a final, que:

- a) A execução da Lei de Meios, em 2022, saldou-se pela afetação de uma receita de 25,2 milhões de euros e pela realização de despesas no montante de 35,4 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1.1.1. do Capítulo II - Receita e o ponto 3.1.2. do Capítulo III - Despesa);
- b) Em 2022, a Administração Pública Regional, por conta do Plano de Recuperação e Resiliência, recebeu⁴³⁶ cerca de 54,9 milhões de euros, tendo sido utilizados (e consequentemente registados em receita e despesa orçamental) apenas 9,8 milhões de euros (cfr. o ponto 2.3.2.1. do Capítulo II – Receita);
- c) A RAM concluiu a utilização do produto do empréstimo obrigacionista (no montante de 458 milhões de euros) que foi contraído em 2020 para financiar os custos com o combate aos efeitos da pandemia provocada pela COVID-19, tendo despendido 100,8 milhões de euros em 2022 (cfr. o ponto 8.2.1. do Capítulo VIII - Dívida e Outras Responsabilidades);
- d) Em 2022, foi enviada ao Tribunal de Contas, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, de 31 de maio, informação que reporta a celebração, pela Administração Regional, de dois contratos ao abrigo de medidas especiais de contratação pública, envolvendo os montantes de 135 459,00€⁴³⁷ e de 119 499,00€⁴³⁸.

10.1.4. Síntese da Verificação Externa à Conta do Tesoureiro do Governo Regional⁴³⁹

A verificação externa à conta do tesoureiro do Governo Regional teve em consideração o âmbito descrito no artigo 54.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, compreendendo,

⁴³³ Nos termos do ponto IV do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM, a Conta da RAM apresentou os quatro mapas relativos à situação de tesouraria (cfr. os Anexos XXXIII, XXXIV, XXXV e XXXVI).

⁴³⁴ Cfr. o Anexo XXXV – Conta geral de operações de tesouraria e transferências de fundos.

⁴³⁵ Fundos não registados no capítulo 17, grupo 03, das “Operações extraorçamentais”, pelos motivos enunciados no “Capítulo IX - Operações Extraorçamentais”.

⁴³⁶ Incluindo os montantes registados em operações extraorçamentais.

⁴³⁷ Adjudicado pelo Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM, destinado à “Aquisição do serviço de conceção e desenvolvimento aplicacional de solução informática desenvolvida à medida com vista à implementação de um sistema de classificação e referenciação em Cuidados Continuados Integrados da Região, doravante designado Sistema de Informação e Gestão da REDE – RAM”.

⁴³⁸ A cargo da Secretaria Regional de Finanças, visando a “Aquisição de sistema de gestão documental e arquivo eletrónico para a Secretaria Regional das Finanças e Direção Regional de Economia e Transportes Terrestres”.

⁴³⁹ Cfr. o Relatório n.º 10/2023-VEC/SRMTC, aprovado em 30 de novembro de 2023.

nomeadamente, a análise e conferência da conta com vista à demonstração numérica das operações que integram o débito e o crédito da gerência de 2022, com destaque para a confirmação dos saldos de abertura e de encerramento, e ao apuramento sobre se as operações analisadas foram efetuadas de acordo com as regras e normas fixadas.

O trabalho de campo envolveu a análise, por amostragem, da legalidade e regularidade de um conjunto de operações representativas dos fluxos financeiros registados na Demonstração de Desempenho Orçamental, tendo-se concluído que:

1. A Conta do Tesoureiro do Governo Regional do ano de 2022 (n.º 153/2022) encontra-se instruída e organizada de acordo com as instruções aplicáveis, sendo os documentos e valores registados nos mapas que compõem a prestação de contas consistentes entre si.
2. As receitas totais (cerca de 2 mil milhões de euros) observaram um aumento de 388,9 milhões de euros (23,6%) relativamente a 2021, enquanto os pagamentos totais (2,2 mil milhões de euros), registaram um crescimento de 248,4 milhões de euros (12,9%) face ao período homólogo.
3. Da análise e conferência efetuadas concluiu-se que os recebimentos, os pagamentos e os saldos, inicial e final de 2022 se encontram fidedignamente refletidos na Demonstração de Desempenho Orçamental, exceto quanto:
 - a) À desagregação dos saldos de gerência por fontes de financiamento;
 - b) À incorreta classificação de uma receita (332 342,88€) no item “R.08.01.01 – Prémios, taxas por garantias de risco e diferenças de câmbio” face ao acionamento parcial do seguro-caução, no âmbito de uma empreitada, que deveria ter sido classificada no item “R.13.01.01 – Indemnizações”;
 - c) Ao procedimento estipulado pelo manual da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, de efetuar o registo dos compromissos para um período deslizando de três meses, que não foi cumprido em 9 dos 12 meses de 2022 pela Direção Regional de Administração Escolar;
 - d) Ao processo de despesa elaborado pela Direção Regional de Estradas relativo ao pagamento da fatura n.º FT 1/201, emitida pela Viaexpresso – Concessionária de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A., que não respeitou o estipulado n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, uma vez que a autorização de despesa, o cabimento e o compromisso foram registados em data posterior à emissão da referida fatura.
4. A análise das transferências entre contas bancárias do Governo Regional, realizadas ao abrigo do artigo 90.º do Orçamento da RAM de 2022, que totalizaram 162,3 milhões de euros, revelou o acionamento desta norma por via de procedimentos decisórios internos carecidos da adequada fundamentação do preenchimento dos requisitos cumulativos inerentes, tendo sido efetuadas reposições de transferências após o termo do ano económico, num total de 30,3 milhões de euros.
5. Permanecem os constrangimentos relacionados com os pagamentos através de contas bancárias junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E. que, além de dificultarem a execução diária das operações de pagamento, complexificam significativamente a revisão e o controlo das operações, nomeadamente por entidades externas.

6. Apesar das melhorias instrutórias dos procedimentos, considera-se que não foi dado adequado acatamento à recomendação formulada à Secretaria Regional das Finanças no Relatório n.º 12/2022-VEC/SRMTC, de 2 de dezembro, que visava o “(...) *estrito cumprimento das normas orçamentais sobre a utilização de saldos bancários e de tesouraria, incluindo os consignados (caso a lei o permita), o que implica, em momento anterior ao das operações executadas nesse âmbito, a fundamentação concreta e a comprovação expressa do preenchimento dos requisitos legais exigidos.*”.

No contexto da matéria exposta no Relatório e sintetizada nas Conclusões, o Tribunal de Contas reiterou a recomendação, ao Secretário Regional das Finanças, do estrito cumprimento das normas orçamentais sobre a utilização de saldos bancários e de tesouraria, incluindo os consignados (caso a lei o permita); o que implica, em momento anterior ao das operações executadas nesse âmbito, a fundamentação concreta e a comprovação expressa do preenchimento dos requisitos legais exigidos.

10.2. A implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)

A extensão da aplicação da contabilidade patrimonial a todos os organismos da Administração Pública Regional iniciou-se em 2013, com a adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública por todos os Serviços do Governo Regional e com a implementação do sistema de informação contabilística “*GeRFIP - Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado*”. Paralelamente à implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública na Administração Regional Direta, verificou-se a adoção do “*SIGORAM - Sistema de Informação de Gestão Orçamental da RAM*” por todos os serviços da Administração Pública Regional.

Em 2015 foi aprovado um novo normativo contabilístico, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), através do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, com o objetivo de resolver a fragmentação e as inconsistências da contabilidade pública existente e de dotar as entidades da Administração Pública de um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com os sistemas adotados a nível internacional⁴⁴⁰.

Em 2018, o artigo 69.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2018/M, de 9 de janeiro, veio determinar a obrigatoriedade de adoção, divulgação e preparação dos sistemas (informáticos de contabilidade)⁴⁴¹ para a aplicação do SNC-AP, bem como de utilização, por todas as entidades integradas no setor da Administração Pública Regional em contas nacionais, de sistemas informáticos de contabilidade devidamente certificados e capazes de integração central de informação contabilística⁴⁴².

⁴⁴⁰ Este normativo contabilístico insere-se num processo mais amplo de reforma da administração financeira do Estado, iniciado com a nova Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

⁴⁴¹ Atualmente, a maior parte dos serviços da Administração Pública Regional utiliza a versão mais recente do “*GeRFIP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado*”, que continua a funcionar com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública. Essa aplicação foi adaptada à contabilização em SNC-AP, de modo a permitir, apesar das limitações, a extração dos mapas necessários à prestação de contas, em conformidade com o novo referencial. Funciona com o auxílio de uma tabela de conversão que, de forma quase automática, converte as contas inseridas no sistema em Plano Oficial de Contabilidade Pública para as correspondentes em SNC-AP.

⁴⁴² As demonstrações financeiras do Governo Regional foram apresentadas, pela primeira vez, de acordo com o SNC-AP, em 2018. Todavia, só em 2022 é que a totalidade das entidades pertencentes à Administração Regional Autónoma, incluindo entidades reclassificadas, prestaram contas de acordo com aquele referencial contabilístico.

A partir de 2019, o Orçamento da RAM tornou imperativa a utilização do SNC-AP em todos os serviços pertencentes ao universo da Administração Pública Regional, em contas nacionais, sendo que em 2021 também se tornou obrigatória a submissão das demonstrações financeiras na plataforma do Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP).

Ora, o SNC-AP é constituído por três subsistemas de contabilidade: orçamental, financeira e de gestão⁴⁴³. Em particular, as demonstrações financeiras e as demonstrações de relato orçamental encontram-se definidas, respetivamente, na NCP 1 – *Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras* e na NCP 26 – *Contabilidade e Relato Orçamental*.

As demonstrações financeiras, individuais ou consolidadas, compreendem⁴⁴⁴ o balanço, a demonstração dos resultados por natureza, a demonstração das alterações no património líquido, a demonstração de fluxos de caixa e o anexo às demonstrações financeiras.

Por sua vez, as demonstrações de relato orçamental incluem⁴⁴⁵ a demonstração do desempenho orçamental (separada e consolidada), a demonstração de execução orçamental da receita, a demonstração de execução orçamental da despesa, a demonstração da execução do Plano Plurianual de Investimentos, o anexo às demonstrações orçamentais e a demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza.

Adicionalmente, o SNC-AP define dois perímetros de consolidação⁴⁴⁶:

- a) orçamental – que inclui todas as entidades do perímetro do Orçamento da RAM, nomeadamente “Serviços Integrados”, “Serviços e Fundos Autónomos” e “Entidades Públicas Re-classificadas”;
- b) financeira – que inclui todas as entidades do perímetro do Orçamento da RAM e as entidades controladas pela Administração Pública Regional (no âmbito da NCP 22), designadamente as empresas públicas que não tenham sido reclassificadas pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. no setor das Administrações Públicas.

Em 2022, as principais ações desenvolvidas em matéria de Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas foram as seguintes:

- a) A primeira fase do projeto da Reforma das Finanças Públicas da Região Autónoma da Madeira⁴⁴⁷ foi concluída em abril de 2022, tendo como principais resultados (i) a estruturação de dados e (ii) a sua disponibilização aos vários utilizadores da informação orçamental e financeira. A segunda fase do projeto, iniciada em março de 2023, contará com a parceria da Região Autónoma dos Açores e tem como principais objetivos a partilha de conhecimentos e boas-práticas, a melhoria contínua do processo de recolha e tratamento de dados orçamentais e financeiros, e a definição dos procedimentos para a elaboração do processo de consolidação de contas da RAM em conformidade com as regras atuais definidas pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental;

⁴⁴³ Cfr. o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁴⁴⁴ Cfr. o parágrafo 14 da NCP 1 - Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras.

⁴⁴⁵ Cfr. o parágrafo 46 da NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental.

⁴⁴⁶ Cfr. o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁴⁴⁷ Este projeto, inserido no Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), é apoiado pelo Directorate-General for Structural Reform Support, organismo da Comissão Europeia.

- b) A emissão da Circular n.º 8/SNC-AP, de 30 de novembro de 2022, que transmite as instruções relativas às operações de encerramento de âmbito financeiro referentes à prestação de contas de 2022.

A Conta da RAM apresentou o balanço, a demonstração de resultados por natureza, a demonstração das alterações no património líquido e a demonstração dos fluxos de caixa do Governo Regional (Serviços simples e integrados). Apesar do anexo às demonstrações financeiras não ter sido apresentado neste âmbito, esse documento e, bem assim, as demonstrações orçamentais previstas em sede de SNC-AP, foram enviados ao Tribunal conjuntamente com a prestação de contas do Tesoureiro do Governo Regional relativa a 2022⁴⁴⁸.

Para cada Serviço e Fundo Autónomo e Entidade Pública Reclassificada foram publicados o balanço e a demonstração de resultados⁴⁴⁹, mas tal não sucedeu com as restantes demonstrações financeiras.

É, assim, de sinalizar 2022 como o primeiro ano em que todas as entidades públicas que integram o perímetro de consolidação da Administração Pública Regional efetuaram a prestação de contas desse exercício no referencial contabilístico do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

Em termos consolidados, a RAM aplicou o Método da Equivalência Patrimonial⁴⁵⁰ para as entidades controladas pela RAM⁴⁵¹ que compõem o perímetro de consolidação financeira da RAM; porém, ainda não existe uma conta consolidada da Administração Pública Regional na ótica financeira, uma vez que falta consolidar as contas dos Serviços e Fundos Autónomos e dos serviços dotados de autonomia administrativa.

Quanto ao conteúdo do balanço e da demonstração de Resultados do Governo Regional, este Tribunal infere o seguinte:

- a) O balanço totalizava, a 31 de dezembro de 2022, 5,2 mil milhões de euros, mais 0,6% do que em 2021 (32,7 milhões de euros), com um património líquido de 495,3 milhões de euros e um passivo de 4,7 mil milhões de euros. Por sua vez, os resultados líquidos do exercício⁴⁵², no montante de -108,5 milhões de euros, melhoraram face a 2021 em 183,1 milhões de euros.
- b) Foram efetuadas reexpressões de montantes a 31 de dezembro de 2021 no valor de 6,5 milhões de euros, na rubrica do ativo corrente “*Outras Contas a Receber*”, que, de acordo com a nota 2.8 - Erros Materiais de Períodos Anteriores do anexo às demonstrações financeiras do Tesoureiro do Governo Regional, se devem essencialmente ao desreconhecimento de 3,3 milhões de euros

⁴⁴⁸ Remetida eletronicamente à SRMTC, a 4 de maio de 2023, com o n.º 153/2022.

⁴⁴⁹ O conjunto dos mapas em referência constitui o Volume II, Tomo III, da Conta da RAM de 2022.

⁴⁵⁰ É um método contabilístico nos termos do qual o investimento é inicialmente reconhecido pelo custo e é ajustado posteriormente em função da evolução pós-aquisição da quota-parte dos ativos líquidos da associada ou empreendimento conjunto detidos pela investidora.

⁴⁵¹ Vinte e uma entidades (que incluem as Entidades Públicas Reclassificadas) identificadas pela RAM no quadro 20.1 do anexo às demonstrações financeiras, remetido com a Conta do Tesoureiro do Governo Regional de 2022.

⁴⁵² Verificou-se a sua concordância entre balanço e demonstração de resultados.

de dívida do Estado Português à RAM e ao reconhecimento de 2,7 milhões de euros de abatimento de gastos relacionados com o contencioso de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas⁴⁵³.

- c) É possível confirmar que os saldos de abertura e encerramento das disponibilidades no balanço estão em conformidade com a Conta Geral dos Fluxos Financeiros do Governo Regional⁴⁵⁴.

Na medida em que aquelas peças contabilísticas não foram objeto de auditoria, não se emite uma opinião sobre a conformidade da representação da posição financeira da Região Autónoma da Madeira e do resultado das suas operações.

Continuam a merecer destaque positivo os passos 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 assinale, a par de alguma inércia a nível nacional nesta matéria, o facto de subsistirem importantes questões regionais por resolver, designadamente quanto ao completo reconhecimento (i) do património imóvel, na medida em que o processo de inventariação e registo dos bens imóveis da Região não se encontra concluído⁴⁵⁵, e do (ii) património móvel, em que as deficiências detetadas no inventário do mesmo⁴⁵⁶ colocam em causa a fiabilidade da correspondente rubrica do balanço.

Ao longo dos próximos anos, à medida da evolução legislativa que se vier a verificar e das acrescidas exigências de confiança nas demonstrações financeiras, serão desencadeadas pela SRMTC ações de acompanhamento tendentes a apreciar o grau de implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas e a qualidade da informação contabilística disponibilizada.

10.3. Conclusões

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, enunciam-se, de seguida, as principais conclusões do presente capítulo:

1. 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.).
2. 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.).

⁴⁵³ Esta reexpressão também teve impacto no montante dos resultados líquidos do ano anterior.

⁴⁵⁴ Cfr. o Anexo I da Conta da RAM de 2022.

⁴⁵⁵ Cfr. o ofício n.º SRF/10842/2023, de 14 de julho, da Direção Regional do Património.

⁴⁵⁶ Cfr. o Relatório n.º 11/2020-FS/SRMTC – Auditoria orientada para a apreciação da gestão e contabilização do património móvel dos Serviços Integrados da RAM.

3. 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 Regional em 2022 evidenciou um saldo de -142,1 milhões de euros (cfr. o ponto 10.1.1.).
4. Continuam a merecer destaque os passos 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 assinale, a par de alguma inércia a nível nacional nesta matéria, o facto de subsistirem importantes questões regionais por resolver (cfr. o ponto 10.2.).

10.4. Recomendações

10.4.1. Acatamento de recomendações de anos anteriores

Em virtude da suspensão, em 2022, da aplicação do disposto no artigo 16.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro⁴⁵⁷, não se aferiu o acatamento da recomendação formulada nos Pareceres anteriores por causa do incumprimento da regra do equilíbrio orçamental definida naquele artigo.

⁴⁵⁷ Cfr. ainda o artigo 68.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

Capítulo XI

Controlo Interno

Cap. XI - Controlo Interno⁴⁵⁸

Seguindo a recomendação emitida neste âmbito em anteriores Pareceres⁴⁵⁹, o Relatório da Conta da Região de 2022 continuou a fornecer informação⁴⁶⁰ relacionada com o sistema de controlo interno da Administração Financeira Regional⁴⁶¹, incluindo os procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento da Região desenvolvidos pela Secretaria Regional das Finanças⁴⁶², através: (i) da Direção Regional de Orçamento e Tesouro; (ii) da Inspeção Regional de Finanças, no que tange ao controlo da legalidade e regularidade das despesas públicas, e à auditoria financeira, administrativa e de gestão, respetivamente; e (iii) do Instituto de Desenvolvimento Regional, no concernente à gestão dos fundos comunitários e aos controlos realizados⁴⁶³.

Em observância do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição, por escrito, do Secretário Regional das Finanças, tendo as alegações apresentadas⁴⁶⁴ sido analisadas e tidas em consideração, na medida da sua pertinência, ao longo do presente capítulo.

De acordo com o Relatório da Conta, não obstante os múltiplos condicionalismos sentidos, no exercício orçamental em análise foi dada sequência à implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, caracterizando-se por ser o primeiro ano em que o sub-setor do Governo Regional e todos os demais serviços da Administração Pública Regional prestaram contas no novo referencial contabilístico⁴⁶⁵, aspeto esse que o Tribunal não pode deixar de reconhecer como marcante e positivo.

Porém, a ausência de “(...) *instruções e metodologia* (...)” para a preparação das demonstrações consolidadas das administrações públicas “(...) *a nível nacional pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO)*”, aliada ao facto de a reforma da gestão das finanças públicas na RAM ainda não estar terminada, continuaram a inviabilizar a apresentação “*da Conta da Região Autónoma da Madeira consolidada em termos financeiros* (...)”⁴⁶⁶.

⁴⁵⁸ O enquadramento desta matéria foi efetuado no Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2017, para o qual se remete.

⁴⁵⁹ A partir do Parecer sobre a Conta da RAM de 2006.

⁴⁶⁰ Nos pontos 20 e 21.

⁴⁶¹ A Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro) não prevê esta obrigação informativa.

Ao nível da Conta Geral do Estado, a anterior Lei de Enquadramento Orçamental estabelecia o **dever de “[o] Governo [enviar] à Assembleia da República, acompanhando o Relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento a que se refere o n.º 5 do artigo 58.º, especificando o respetivo impacte financeiro” (cfr. o artigo 63.º)**.

Por seu turno, a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na versão alterada e republicada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), e o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas), na sua redação atual, apontam para um novo modelo de controlo interno da Administração Financeira do Estado assente no reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade, designadamente quanto ao controlo interno, e às funções de contabilista público e de certificação de contas (cfr. os artigos 69.º e 9.º e 10.º, respetivamente, dos invocados diplomas), o qual ainda continuava por concretizar em 2022.

⁴⁶² Departamento do Governo Regional que, em 2022, deteve a tutela desta área.

⁴⁶³ Os pontos 11.1. a 11.3. do presente documento sintetizam os principais aspetos da atividade destas entidades.

⁴⁶⁴ Através do ofício n.º SRF/15973/2023, de 3 de novembro, reproduzido no Anexo ao presente Relatório.

⁴⁶⁵ Cfr. os pontos 1. e 15. do Relatório da Conta e o ofício n.º SRF/11546/2023, de 28 de julho.

⁴⁶⁶ Cfr. os pontos 14. e 15. do Relatório da Conta e o ofício n.º SRF/11546/2023, de 28 de julho.

O Relatório da Conta realça também que, em abril de 2022, ficou concluída a primeira fase do Projeto de Reforma da Gestão Financeira Pública⁴⁶⁷, “(...) *totalmente financiado pela Comissão Europeia, através do Instrumento de Assistência Técnica (IAT), [e que teve c]omo principais resultados (...) a estruturação de dados e a sua disponibilização aos vários utilizadores da informação orçamental e financeira.*”, sendo “[a] *tempestividade dos dados e o reforço dos mecanismos de controlo (...) duas características que permitem aumentar a transparência e [a] fiabilidade das contas públicas.*”⁴⁶⁸.

De acordo com o mesmo Relatório, a segunda fase do Projeto, “(...) *que contará na sua execução com a parceria da Região Autónoma dos Açores (...)*”, arrancou em março de 2023, acomodando entre os seus objetivos de base “(...) *a partilha de conhecimentos e boas práticas (...)*”, onde se inclui “(...) *a melhoria contínua do processo de recolha e tratamento de dados orçamentais e financeiros (...)*”⁴⁶⁹.

Ainda em relação ao Projeto de Reforma da Gestão Financeira Pública na Região, voltou a ser destacado no Relatório da Conta que, apesar de já ter sido elaborada uma primeira versão de um “*Manual de Consolidação*”⁴⁷⁰, a sua “(...) *plena implementação [permanece dependente] da aquisição de uma solução tecnológica que permita a plena consolidação de todas as entidades da APR.*”^{471 472}.

Sobre esta temática, foi reforçado em sede de contraditório⁴⁷³ que, mau grado “(...) *o adiamento contínuo da (...) aplicação ao todo nacional (...)* [do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas] *não oferec[er] um quadro estabilizador (...)*”, tendo em conta “(...) *as recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas, o Governo Regional da Madeira tem como uma das orientações estratégicas a preparação de demonstrações financeiras consolidadas, abrangendo todas as entidades e transações incluídas no perímetro de consolidação da Região Autónoma da Madeira.*”.

Embora se constate que, no período em análise, a Região continuou 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 factualidade exposta evidencia que a mesma

⁴⁶⁷ Aprovado (no final de 2019) pela Comissão Europeia (através do *Directorate-General for Structural Reform Support - DG REFORM*), com execução prevista em 2020-2021. Sobre este assunto, remete-se também para o Parecer sobre a Conta da RAM de 2019.

⁴⁶⁸ Cfr. o ponto 14. do Relatório da Conta.

⁴⁶⁹ Segundo consta do ofício n.º SRF/11546/2023, de 28 de julho, esta fase do Projeto integra uma componente denominada “(...) *Diagnóstico para apresentação de uma proposta para a nova Lei de Enquadramento Orçamental para a Madeira e Açores.*”.

⁴⁷⁰ Segundo foi densificado no contraditório, “(...) *aquela versão encontra-se a ser revista e reformulada no âmbito do projeto de Apoio às Reformas da Gestão das Finanças Públicas na Madeira e nos Açores na sequência da aprovação pela Comissão Europeia através da Direção Geral de Apoio às Reformas Estruturais do contrato REFORM/2021/OP/006 Lote1//REFORM/ SC2022/163.*”.

⁴⁷¹ Cfr. o quadro inserido no ponto 15.3 do Relatório da Conta.

⁴⁷² O ofício n.º SRF/11546/2023, de 28 de julho, dá ainda conhecimento, “(...) *em aditamento ao referido nos pontos 14 e 15 do Relatório da Conta da RAM de 2022 (...)*”, que a Unidade de Implementação da Reforma das Finanças Públicas da Região Autónoma da Madeira veiculou que “(...) *a implementação do ERP único (para as entidades que integram o perímetro de consolidação de contas da RAM) está a decorrer em 2023 e está prevista a sua conclusão para o ano de 2024. Complementarmente, a segunda fase do projeto de Reforma das Finanças Públicas tem prevista a definição da arquitetura de uma plataforma para agregação e tratamento da informação base para o processo de consolidação de contas da RAM. Esta componente do projeto tem como data de conclusão prevista o mês de novembro de 2024, dado que terá de aguardar pela conclusão do manual de consolidação de contas que está neste momento em elaboração.*”.

⁴⁷³ Em linha com o que já havia ocorrido no ano precedente.

ainda não se encontra concluída. Nessa medida, o Tribunal não pode dar como acolhida a recomendação formulada nos anteriores Pareceres para que o governo regional implemente um sistema de informação que permita a obtenção da conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, ainda que “parcialmente”, como sugere o quadro reproduzido no ponto 15.3. do Relatório da Conta.

11.1. Direção Regional do Orçamento e Tesouro

Ao nível da estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro dispõe de um elenco de atribuições (artigo 3.º)⁴⁷⁴ que conferem à sua atuação um caráter transversal a todas as entidades integradas no perímetro da Administração Pública Regional, designadamente, no domínio: (i) do controlo da legalidade e da regularidade e economia das despesas públicas, (ii) da uniformização de procedimentos, metodologias, acompanhamento, controlo e análise da execução orçamental e (iii) do reporte de informação a diversas entidades nacionais e regionais. À semelhança do ano anterior, o Relatório da Conta destaca as principais áreas da sua intervenção em 2022 (ponto 20.3.).

No contexto da organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M, de 27 de agosto⁴⁷⁵, manteve-se a exigência de que a estrutura interna dos departamentos regionais criados contemplese “(...) *um serviço que assegure o desenvolvimento das atribuições cometidas às Unidades de Gestão (...)*” (cfr. o artigo 14.º, n.º 3)⁴⁷⁶. Tais Unidades continuaram a desempenhar uma função determinante na articulação com a Secretaria Regional das Finanças, nas matérias de âmbito contabilístico, orçamental, financeiro e patrimonial⁴⁷⁷, arvorando-se, de acordo com o Relatório da Conta (ponto 20.4.), como uma “(...) *salvaguarda da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e financeira necessária ao controlo orçamental e financeiro exercido pela SRF.*”.

11.2. Inspeção Regional de Finanças

Em observância do dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas ínsito ao artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e que impende sobre os órgãos de controlo interno, a Inspeção Regional de Finanças, em 2022, remeteu dois relatórios de auditoria, a saber, o Relatório Final n.º 2/IRF/2022 – “*Auditoria aos subsídios concedidos pela Câmara Municipal de Santana de 2019*” e o Relatório Final n.º 6/IRF/2022 – “*Auditoria aos subsídios/apoios atribuídos pela Câmara Municipal de Santa Cruz em 2019*”⁴⁷⁸.

⁴⁷⁴ Plasmadas no artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 40/2020/M, de 12 de agosto, que definiu a atual orgânica da Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

⁴⁷⁵ Alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 10/2021/M, de 3 de novembro, e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2021/M, de 20 de dezembro.

⁴⁷⁶ Até à entrada em vigor do Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M, de 27 de agosto, ocorrida a 28 desse mês, tal exigência encontrava-se prevista no Decreto Regulamentar Regional n.º 8-A/2019/M, de 19 de novembro.

⁴⁷⁷ Cfr. o artigo 68.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 dezembro (Orçamento da RAM para 2022).

⁴⁷⁸ O primeiro, através do ofício n.º IRF-8757/2022, de 30 de junho de 2022, e o segundo a coberto do ofício n.º IRF-15254/2022, de 14 de novembro de 2022.

O Relatório de Atividades da Inspeção Regional de Finanças relativo ao ano 2022 foi remetido à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas através do ofício n.º SRF/10811/2023, de 14 de julho.

11.3. Instituto de Desenvolvimento Regional

Em 2022, o Instituto de Desenvolvimento Regional realizou doze verificações no local, no âmbito do Programa Madeira 14-20 (das quais sete no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e cinco no âmbito do Fundo Social Europeu), dezassete no domínio do POSEUR e dez no domínio do MAC 2014-2020.

11.4. Conclusões

1. O ano a que respeita a Conta destacou-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.).
2. 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.).

11.5. Recomendações

11.5.1. Acatamento de recomendações de anos anteriores

Apesar das melhorias, continuou por concretizar, em 2022, 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.



ANEXO
RESPOSTAS DOS SERVIÇOS E ORGANISMOS
(ART.º 24.º, N.º 4, DA LEORAM E ART.º 13.º, N.º 4, DA LOPTC)



Capítulo I
Processo Orçamental



F. J.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2998/2023
2023/11/17



*Ad D.A.T.
17/11/2023
R. Gouveia*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira
do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4351/2023

Sua comunicação de:
2023/11/02

Secretaria Regional das Finanças
DROT

N. : SRF/16734/2023

2023-11-17
SAIDA

ASSUNTO: "RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO I – PROCESSO ORÇAMENTAL – AUDIÇÃO PRÉVIA

Exm. Sr. Juiz Conselheiro,

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer as quais constam no documento que junto em anexo.

Com os melhores cumprimentos, *e elvira Lourenço,*

O Secretário Regional das Finanças

R. Gouveia
Rogério de Andrade Gouveia

Na resposta indicar a «Nova referência». Em cada ofício trazer ao de um assunto.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022

CAPÍTULO I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.8 Recomendação 1 e 1.3 Equilíbrio Orçamental

À semelhança do ano anterior voltamos a reiterar que a recomendação formulada, pelos motivos que de seguida serão invocados, e que constam de igual modo no Relatório que acompanha a Conta da Região Autónoma da Madeira (RAM) de 2022, não integre o teor do Vosso Relato.

No ano de 2022, se considerarmos apenas a primeira parte do n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM: 2 - *As receitas efetivas têm de ser, pelo menos iguais às despesas efetivas, excluindo os juros da dívida pública*, constatamos que não ocorreu o cumprimento deste artigo.

Contudo, se tivermos em consideração o texto final do citado n.º 2 do artigo 4.º: salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir¹ verifica-se que em 2022, objetivamente existe justificação para o não cumprimento deste princípio.

Efetivamente, no ano de 2022, a conjuntura, associada ao contexto COVID-19, aliado ao impacto do conflito Rússia-Ucrânia cujo início ocorreu em 24 de fevereiro de 2022, justificadamente não permitiu a situação de equilíbrio orçamental plasmada na norma citada, o que foi comum às várias administrações públicas e por esse motivo motivou, inclusivamente, a continuidade da suspensão das regras orçamentais pela União Europeia. Subsistiu, apenas em vigor, a aferição do princípio de equilíbrio orçamental plasmado na Lei de Enquadramento Orçamental da RAM.

¹ Sublinhado nosso.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

Assim, pelos motivos acima referidos e uma vez que a aplicação do artigo 16.º, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, que versa, igualmente, sobre o princípio do equilíbrio orçamental, continuou suspensa em 2022, em virtude de autorização legislativa plasmada no Orçamento do Estado para 2022, através do seu artigo 68.º: *Atendendo aos efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2022, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro*, parece-nos que a observação em relação ao acatamento desta recomendação não deve, de igual modo, figurar como recomendação sem acolhimento, devendo permanecer suspensa a sua aferição.

1.8.1 Recomendações – Acatamento das Recomendações de anos anteriores 2

Relativamente à vossa observação vertida no ponto 1.7 – *Conclusões ponto 2 e 1.8- Recomendações ponto 2*, relativas à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação das Contas Regionais, que consagre a plena harmonização com a Lei de Finanças das Regiões Autónomas (doravante LFRA) e com a Lei de Enquadramento Orçamental (doravante LEO), remetemos para a vossa apreciação a nossa posição já vertida sobre esta matéria aquando do exercício do contraditório ao Parecer da Conta da RAM de 2020 e novamente em 2021, assim como, nos capítulos 14 – *A Reforma das Finanças Públicas* e 15 – *Implementação do Snc-AP na Administração Pública Regional*, do Relatório que acompanha a Conta da RAM de 2022

Se por um lado é verdade não estar ainda contemplada a apresentação da Conta da Região nos prazos definidos para o Estado, os serviços do Governo Regional têm vindo a desenvolver de forma reiterada todos os esforços no sentido de cumprir o disposto quer no calendário definido para a Conta Geral do Estado quer na apresentação da informação nas várias óticas, o que demonstra o empenho reforçado do Governo Regional da Madeira nesta matéria, apesar de todos os condicionantes verificados no todo nacional no que respeita à plena aplicação dos normativos que consubstanciam a reforma das finanças públicas.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

Por outro lado, reiteramos a informação já transmitida a Vossa Secção através do ofício registado com a saída n.º 9805, da Secretaria Regional das Finanças, de 22 de julho de 2022, e do ofício n.º 11546, de 26 de julho de 2023 (Anexo I), que evidencia a tomada de medidas efetivas, pelo Governo Regional da Madeira, tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região a par com a harmonização da LFRA e da LEO.

Comprova-se assim a tomada de medidas tendentes à aprovação quer da revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas quer da Lei de Enquadramento Orçamental da Região a que se alia a demonstração da efetiva concretização da implementação da reforma contabilística da Administração Pública Regional.





ANEXO I



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Secretaria Regional das Finanças
GSRF

N. : SRF/11546/2023

**2023-07-28
SAIDA**

Exm.ª Senhora
Subdiretora-Geral da Secção Regional da
Madeira do Tribunal de Contas

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
2809/2023

Sua comunicação de:
2023/07/14

**ASSUNTO: RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – PROCESSO
ORÇAMENTAL E CONTROLO INTERNO.**

Para os devidos efeitos, em referência ao Vosso ofício, indicado em epígrafe, encarregamo-nos Sua Excelência o Senhor Secretário Regional das Finanças de remeter a V. Ex.ª, em anexo, a informação solicitada, sendo que os documentos a que a esta alude foram enviados em formato digital, para o vosso endereço de correio eletrónico.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DE GABINETE,

Ana Soares de Freitas





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

**RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022
PROCESSO ORÇAMENTAL E CONTROLO INTERNO**

1. Diligências realizadas tendo em vista o acatamento da recomendação formulada pelo Tribunal relacionada com a “*tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região*”, que consagre uma plena harmonização com a *Lei das Finanças das Regiões Autónomas e com a Lei do Enquadramento Orçamental (do Estado)*, tendo em vista a *implementação da reforma contabilística pública que está em curso*”, e respetivo ponto de situação, com referência à presente data, juntando-se toda a documentação pertinente sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira.

Relativamente ao presente assunto e complementarmente ao que tem vindo a ser referido nos anos anteriores, indicamos que no ano de 2022 ocorreram desenvolvimentos conducentes à concretização do acatamento da recomendação formulada.

Efetivamente, em 2022 prosseguiram os trabalhos de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA) destacando-se neste âmbito:

- Contactos entre representantes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira com vista a aprovação de uma proposta conjunta de Revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a apresentar na Assembleia da República.
- Das reuniões havidas, os dois Governos Regionais, através das Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, do Governo Regional dos Açores e da Secretário Regional das Finanças, do Governo Regional da Madeira, decidiram constituir um agrupamento de entidades adjudicantes, acordando em contratualizar uma Assessoria jurídica especializada para elaboração de uma anteposta de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.
- Tal decisão culminou com a celebração de um contrato para a prestação de serviços de assessoria jurídica especializada com a sociedade de advogados, Eduardo Paz Ferreira & Associados, SP-RL, em 20 de abril de 2023.
- Simultaneamente, os dois Governos Regionais, para melhor fundamentar os aspetos financeiros a prever na futura proposta de Revisão da Lei das Finanças das Regiões





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Autónomas, a apresentar na Assembleia da República, acordaram em iniciar procedimentos autónomos com vista a contratualização de dois estudos académicos para determinação dos custos da insularidade nos sistemas regionais da saúde e da educação em cada uma das regiões autónomas, cuja contratualização também registou desenvolvimentos no ano de 2023.

Por outro lado, e dada a interdependência entre os dois diplomas (Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira e a LFRA), subsistindo questões relacionadas com a reapreciação dos artigos da LFRA relativos às regras numéricas para o saldo orçamental e dívida pública e com o processo de revisão da Lei das Finanças Regionais – em 2022 continuou a ocorrer manifestação de interesse entre as duas Regiões Autónomas em submeter à Assembleia da República a aprovação de uma Lei de Enquadramento Orçamental aplicável às duas Regiões, à semelhança do que sucede com a LFRA.

Esta manifestação de interesse foi concretizada em março de 2023, sendo que, de acordo com a Unidade de Implementação da Reforma das Finanças Públicas da RAM:

A segunda fase do projeto de Reforma das Finanças Públicas da Região Autónoma da Madeira teve início em março de 2023, em parceria com a Região Autónoma dos Açores, e contempla a componente 3 – Diagnóstico para apresentação de uma proposta para a nova Lei de Enquadramento Orçamental para a Madeira e Açores. Presentemente, está a ser elaborado um documento de trabalho com a identificação da situação atual da LEO nas Regiões Autónomas, com o objetivo de após os estudos e análises efetuadas, pelo parceiro selecionado pela DG REFORM, ser apresentada uma proposta de LEO para a Madeira e os Açores, tendo presente as recomendações do Tribunal de Contas e as especificidades das duas regiões.

Reiteramos, contudo, que apesar de ainda não estar aprovada a nova Lei de Enquadramento Orçamental, os serviços da Administração Pública Regional têm-se pautado pelo acompanhamento dos processos inerentes à reforma do processo orçamental preconizados na nova Lei de Enquadramento Orçamental do Estado, o que inclusivamente tem vindo a ser publicamente evidenciado como extremamente positivo, por várias entidades.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Como base para este processo de reforma contabilística, salientamos, conforme já referido na Conta da Região de 2022 que, já foi implementado na totalidade dos serviços da Administração Pública Regional o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) conforme disposto no Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, o que constitui um passo extremamente relevante no que respeita à implementação da reforma contabilística que está em curso.

Evidenciamos ainda que foi disponibilizado em conjunto com a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2022, em linha com o instituído na Lei de Enquadramento Orçamental do Estado, em vigor à data, no Volume II-Tomo III, as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados por Natureza, Demonstração de Alterações ao Património Líquido e Demonstração de Fluxos de Caixa) do subsetor do Governo Regional e dos serviços e entidades incluídos no subsetor dos SFA e das EPR, com exclusão do Anexo e Relatório de Gestão, dada a sua dimensão. De notar que a versão integral das demonstrações financeiras de todas as entidades foi entregue, em tempo oportuno, e em sede própria aquando da prestação de contas individual de cada um dos serviços que integra o perímetro da Administração Pública Regional.

2. No que concerne à recomendação formulada pelo Tribunal em 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", e sem descurar que esta depende da plena implementação do SNC-AP a nível nacional, se elucide se existem novos indicadores que permitam apontar uma meta temporal para a concretização da referida recomendação, tendo por base a informação constante do Relatório da Conta da Região (pontos 14 e 15) acerca do projeto de reforma da Gestão Financeira Pública na Madeira.

No ano de 2022 o Governo Regional reforçou a transparência e rigor e apresentou pelo quinto ano consecutivo as contas do subsetor do Governo Regional e demais serviços da Administração Pública Regional (APR) na ótica financeira e no referencial obrigatório e alicerçou de modo consistente as bases para uma futura consolidação de contas.

Efetivamente, conforme referido na Conta da Região Autónoma da Madeira de 2022:





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Em primeiro lugar refira-se que devido ao modo como está organizada a prestação de Contas do sub-setor do Governo Regional, a informação apresentada já se encontra consolidada a este nível. Efetivamente, a Conta do sub-setor do Governo Regional inclui, por um lado, a informação referente à receita e despesa de funcionamento e de investimento dos serviços simples e, por outro lado, a informação que ao nível do Estado está prevista ser integrada na designada Entidade Contabilística do Estado (ECE), onde se incluem as receitas gerais provenientes de impostos, as receitas e despesas relacionadas com os encargos da dívida da Região, ativos e passivos. Por outro lado, as contas das Empresas Públicas Não Reclassificadas e Reclassificadas, integradas no Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira, já se encontram consolidadas nas demonstrações financeiras do sub-setor do Governo Regional, devido à utilização do *Método da Equivalência Patrimonial* (MEP). Desta forma, se poderá afirmar que para obtermos a Conta Consolidada da APR faltará apenas integrar/consolidar o universo dos Serviços e Fundos Autónomos (que não revistam a forma de EPR) e os serviços dotados de autonomia administrativa (escolas e a Direção Regional da Justiça) com a informação do sub-setor do Governo Regional.

Por último, interessa indicar que apesar do atraso na elaboração do Manual de Consolidação, atrás referenciado, na Região já se encontra elaborada uma primeira versão do Manual de Consolidação das Contas da Administração Pública Regional na ótica financeira. Neste enquadramento a Secretaria Regional das Finanças através da Direção Regional do Orçamento e Tesouro está a encetar trabalhos para que a breve prazo seja possível apresentar a Conta da RAM consolidada em termos financeiros.

Considerando assim:

- todo o trabalho que já foi efetuado pelos serviços da Administração Pública Regional e que tem continuamente vindo a ser melhorado, o que se reflete na informação que tem acompanhado as prestações de contas dos últimos anos e que tem vindo a ser reconhecido publicamente por várias instâncias;
- o facto da quase totalidade da informação da Administração Pública Regional já estar consolidada na ótica do SNC-AP, complementarmente à consolidação na ótica da contabilidade pública e da contabilidade nacional, que já é efetuada para a totalidade do universo da Administração Pública Regional;
- os atrasos ao nível da regulamentação desta matéria a nível nacional;
- que o objetivo último do processo de consolidação é efetuar a consolidação da totalidade da informação das administrações públicas, pelo que a conclusão deste processo não pode nem deve ser efetuada de modo isolado pela Administração Pública Regional;





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

- que em aditamento ao referido nos pontos 14 e 15 do Relatório da Conta da RAM de 2022, a Unidade de Implementação da Reforma das Finanças Públicas da RAM indica o seguinte: *Relativamente ao ponto 14 do Relatório da Conta da RAM de 2022, a implementação do ERP único (para as entidades que integram o perímetro de consolidação de contas da RAM) está a decorrer em 2023 e está prevista a sua conclusão para o ano de 2024. Complementarmente, a segunda fase do projeto de Reforma das Finanças Públicas tem prevista a definição da arquitetura de uma plataforma para a agregação e tratamento da informação base para o processo de consolidação de contas da RAM. Esta componente do projeto tem como data de conclusão prevista o mês de novembro de 2024, dado que terá de aguardar pela conclusão do manual de consolidação de contas que está neste momento em elaboração.*

Parece-nos que o acatamento desta recomendação, que na nossa ótica, na globalidade já está acatada, não pode nem deve estar condicionado a uma data precisa.

3. Cópia das perspetivas macroeconómicas apreciadas e discutidas pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (incluindo a sua aprovação), no âmbito do quadro plurianual de programação orçamental subjacente à elaboração do orçamento da Região para 2022, a que se refere o artigo 17.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

Deverá, também, ser junta a(s) ata(s) do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras onde esta matéria foi apreciada e aprovada.

No DOC. 1 consta a seguinte informação:

1. Perspetivas Macroeconómicas referentes ao ORAM de 2022, apreciadas e discutidas no Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras;
2. Ata da 22.ª Reunião do CAPF onde a matéria foi apreciada e aprovada;
3. Parecer do CAPF.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

4. Identificação dos dois relatórios remetidos pela Inspeção Regional de Finanças à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, a que alude o ponto 20.2.5. do Relatório da Conta da Região, juntando-se, ainda, cópia do respetivo expediente.

De acordo com a Inspeção Regional de Finanças (DOC.2):

1. Os relatórios remetidos para a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, foram os seguintes:
 - 1.1. Relatório Final n.º 2/IRF/2022 – “Auditoria aos subsídios concedidos pela Câmara Municipal de Santana no ano de 2019”, através do ofício n.º IRF-8757/2022, de 30/06/2022 (cópia em anexo).
 - 1.2. Relatório Final n.º 6/IRF/2022 – “Auditoria aos subsídios/apoios atribuídos pela Câmara Municipal de Santa Cruz em 2019”, através do ofício n.º IRF-15254/2022, de 14/11/2022 (cópia em anexo).
2. Os referidos ofícios foram entregues por protocolo, pelo que, complementarmente, se anexa cópia dos comprovativos de entrega.
5. Com referência ao ponto 21.2.1. do Relatório da Conta da Região, se identifiquem as verificações no local realizadas pelo Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM.

De acordo com informação facultada pelo Instituto de Desenvolvimento Regional, juntamos em anexo (DOC.3) a lista das operações objeto de verificação no local/supervisão, no âmbito do PO Madeira 14-20, PO SEUR e MAC 2014-2020.





Capítulo II
Receita



F. J.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 3103/2023
2023/11/30



*A U.A.T.3
30/11/2023
Rouvi*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4581/2023

Sua comunicação de:
2023/11/13

Secretaria Regional das Finanças
GSRF

N. : SRF/17232/2023

2023-11-28
SAIDA

ASSUNTO: **RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO II - RECEITA- PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO**

Exm. Sr. Juiz Conselheiro,

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo II – Receita* a quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos, *e ainda cordiais,*

O Secretário Regional das Finanças

Rouvi
Rogério de Andrade Gouveia

Na resposta indicar a vossa referência. Em cada ofício referir ao de um assunto.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022

CAPÍTULO II – RECEITA

2 RECEITA

2.1.1.1 Cobrança face à previsão (Vide página 3 a 5)

2.4 Conclusões (ponto 2, página 20)

A estratégia de desenvolvimento das novas redes móveis de quinta geração é de âmbito nacional e, como tal, abrange todo o território português, incluindo a RAM a quem compete financiar, também, projetos nas regiões autónomas utilizando estas receitas ao qual se conjuga o facto de a Região Autónoma da Madeira ser a única região do país que não viu serem contemplados no Plano de Recuperação e Resiliência, qualquer investimento em projetos rodoviários, como aqueles que, no território continental português, iriam beneficiar do financiamento das receitas provenientes do leilão 5G.

Adicionalmente, encontrava-se prevista na proposta de Lei das Grandes Opções para 2021-2025 (que pretendia atualizar as Grandes Opções para 2021-2023, aprovada pela Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro) a utilização de verbas das receitas do leilão do 5G na RAM, onde se alude à intenção do Governo da República utilizar estas receitas para possível financiamento dos custos de ligação do novo cabo submarino entre o Continente e a Madeira (ver página 280 do documento). Nesta sequencialidade, foi prevista esta verba em sede do Orçamento da RAM, tendo em conta a aplicação da percentagem de capitação (2%) sobre o total das verbas afetadas pelo Governo da República, seria devida à RAM.

Face ao que antecede, o Governo Regional da Madeira considerou que, atendendo que o Leilão 5G, incluiu também a prestação desse serviço no território das regiões autónomas e que conjugado com o artigo 108.º do Estatuto Político Administrativo da RAM que determina expressamente que *«constituem receitas da Região (...) b) Todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados ou gerados no seu território, (...)»* (sublinhado nosso) a receita prevista como enquadrada nos termos do Estatuto Político Administrativo e referenciada na proposta de Lei das Grandes Opções para 2021-2025 era legal e, por isso, incluída no orçamento do ano de 2022.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

2.2 Execução orçamental da receita dos Serviços e Fundos Autónomos (página 12)

2.4 Conclusões (ponto 5, página 20)

2.5.1 Recomendações (ponto 1, página 21)

Relativamente à Vossa observação:

No domínio da receita e ainda que nos últimos anos, tenham sido "suspensos" e extintos serviços com autonomia administrativa e financeira (como o caso do Fundo de Estabilização Tributário, extinto em 2022), várias entidades que integram a Administração Regional Indireta continuam com elevada dependência do Orçamento, considerando-se, por isso, que não foi suficientemente acolhida a recomendação para que a RAM diligenciasse no sentido de "Equacionar a manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira para alguns SFA", atento o enquadramento dado pelo artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro..

Sobre este aspeto reiteramos a informação que tem sido veiculada neste âmbito em anos anteriores, i.e., apesar de não ter sempre atingido o patamar dos dois terços das receitas próprias face às despesas totais em alguns Serviços e Fundos Autónomos, a autonomia administrativa e financeira tem sido necessária como garante de níveis de gestão e de qualidade, essencialmente no que concerne à área da saúde e na parte a que respeita à gestão de fundos comunitários, conforme n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 8/90. Salientamos, no entanto, que continua a ser realizado um acompanhamento rigoroso do desempenho destas entidades no sentido de garantir o cumprimento das regras orçamentais tendo sido tomadas, ao longo destes últimos anos, medidas concretas no sentido do pleno acatamento da vossa recomendação.

2.5 Recomendações

2.5.1 Acatamento de recomendações de anos anteriores (Vide página 21, ponto 2)

Relativamente à Vossa observação:

Mantém-se a Recomendação ao Governo Regional para «(...) providenciar para que as contas das entidades regionais sujeitas à disciplina orçamental, em especial daquelas que





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

intervém na gestão e pagamento de Fundos da UE (IDR, IDE e IQ) detalhem no âmbito das operações extraorçamentais a informação sobre a origem e natureza dos Fundos Comunitários dada a sua importância para análise da execução da receita comunitária", uma vez que os documentos de prestação de contas de 2022 do "Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM", não dispõem desse detalhe.

Sobre o acima exposto acresce referir que esse detalhe já integra a Conta da RAM. A informação recomendada está assim disponível e introduzida no Volume II - TOMO II.I - Mapas desenvolvidos dos SFA – Receita (IDR - Pág. 145; IDE - Pág. 143; IQ - Pág. 139), pelo que se refuta integralmente a Vossa Recomendação.

2.5.2 Novas Recomendações (ponto 1, página 21)

Relativamente a Vossa Recomendação:

A Secretaria Regional das Finanças deverá aperfeiçoar previsão orçamental da receita proveniente da União Europeia, dada a sistemática e significativa diferença entre as expectativas de cobrança materializados no orçamento e o montante anualmente arrecadado.

Sobre a Vossa Recomendação ressalva salientar que os projetos cofinanciados por fundos europeus são da responsabilidade de cada entidade pública a quem compete previsão da execução da despesa por projeto cofinanciado a integrar em cada orçamento na componente da despesa.

Uma vez que, as fontes de financiamento com origem em fundos comunitários devem se encontrar em equilíbrio, a componente comunitária a ser transferida/reembolsada, por via da demonstração da execução destes projetos, é, por sua vez, incluída no orçamento regional da receita de cada ano.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

2.4 Conclusões (ponto 7, página 21)

2.5 Novas Recomendações (ponto 2, página 21)

Relativamente à Vossa Recomendação:

O Instituto de Desenvolvimento Regional, enquanto entidade globalmente responsável pela implementação física e financeira do Plano de Recuperação e Resiliência na RAM, deverá imprimir uma maior dinâmica do acompanhamento e na execução daquele Plano, face à baixa execução apresentada.

o Instituto de Desenvolvimento Regional, clarifica o seguinte:

- 1. As Metas fixadas para a RAM nos Investimentos contratualizados estão a ser cumpridas e o acompanhamento dos mecanismos de verificação das mesmas está a ser devidamente articulado com a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, nos tempos próprios, não existindo até à data constrangimentos de maior à Execução do PRR-Madeira.*
- 2. As situações que dificultaram o arranque e a execução inicial de alguns dos Investimentos aprovados foram devidamente contempladas na reprogramação do PRR cuja negociação com a Comissão Europeia foi conduzida a nível nacional, com coordenação regional pelo IDR e participação dos respetivos Beneficiários. A Decisão de Execução do Conselho Europeu que altera a Decisão de Execução de 13 de julho de 2021, relativa ao Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal foi aprovada a 17/10/2023.*
- 3. Acresce que o acompanhamento da execução do PRR é diferente dos restantes fundos europeus, pois não se mede pelo nível de execução financeira mas pelo nível de cumprimento das Metas. Mesmo assim, o IDR faz uma monitorização mensal dos níveis de execução e, sobretudo, da taxa de investimento em curso (considerando as várias fases do lançamento dos procedimentos de contratação), por forma a melhor acompanhar a dinâmica de execução dos mesmos e, assim, poder antecipar algum desvio que possa comprometer o cumprimento das metas.*
- 4. Cada investimento/Beneficiário elabora trimestralmente um Relatório de Progresso e, através deste, quer a Estrutura de Missão, quer o IDR como Beneficiário Intermediário*





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

toma conhecimento das condicionantes da execução dos Investimentos (seja procedimentos concursais desertos, recusa de visto do Tribunal de Contas, atrasos do Fornecedor, etc....) e são articuladas respostas a cada situação entre Beneficiário/EMRP e IDR.

- 5. Adicionalmente, têm sido efetuadas ações de acompanhamento pela EMRP a alguns dos Investimentos, perspetivando-se a continuidade deste plano de acompanhamento até final de vigência do Plano.*

Mais se explica que a vossa Conclusão cujo teor se encontra plasmado no ponto 7, não encontra aderência à realidade. A totalidade da execução financeira associada ao PRR foi de 9,7 milhões de euros e não 628,8 mil euros conforme se encontra refletida na Conta da RAM para o ano de 2022 (cfr. Volume I, Secção, 12.1.3. página 155) o qual se transcreve:

No ORAM estão incluídos projetos que são financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência, no valor de 127 967 037 €, cuja execução ascendeu a 9 735 191, 42 €, isto é, cerca de 7,6%.





Capítulo III
Despesa



F. J.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 3020/2023
2023/11/22



*A.U.A.T.
22/11/2023
Dr.*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4441/2023

Sua comunicação de:
2023/11/08

Secretaria Regional das Finanças
DROT

N. : SRF/16949/2023

2023-11-22
SAIDA

ASSUNTO: **"RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO III – DESPESA – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO"**.

Exo. Sr. Juiz Conselheiro,

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo III – Despesa*, as quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos. *Rogério de Andrade Gouveia*

O Secretário Regional das Finanças

Rogério de Andrade Gouveia

Rogério de Andrade Gouveia

Na resposta indicar a «Asseta eletrónica». Em cada ofício fazer as de em anexo.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022

CAPÍTULO III – DESPESA

3 Subsídios e outros apoios financeiros

3.2 Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas

3.2.1 Execução Orçamental da Despesa (Vide página 15)

No *Quadro III.8 Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos* na sexta linha, segunda coluna, referente à Entidade IHM- Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, onde se lê 65 097,1 dever-se-á ler **65 102,1**, por essa razão o total apurado de 1 244 226,0 deverá ser corrigido para **1 244 232,0**.

3.3 Passivos, contas a pagar, pagamentos em atraso e Prazo Médio de Pagamentos

3.3.2 Contas a pagar e pagamentos em atraso nos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas

No *Quadro III.11 Contas a pagar e pagamentos em atraso nos Serviços e Fundos Autónomos*, a informação não se encontra completa uma vez que se encontra em falta o Serviço e Fundo Autónomo *Instituto para a Qualificação, IP-RAM*. Nesta sequência, encontra-se em falta a seguinte informação financeira referente à execução orçamental e a consequente alteração ao Total e outros agregados:

- *Contas a Pagar: 0,1*
- *Orçamento Inicial de 2023: 20 236,3*
- *Pagamentos em Atraso: 0*





Capítulo IV
Património



Handwritten signature



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2983/2023
2023/11/16



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4325/2023

Sua comunicação de:
2023/10/31

Secretaria Regional das Finanças
GSRF

N. : SRF/16608/2023

2023-11-15
SAIDA

ASSUNTO: "RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO IV - PATRIMÓNIO- PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO".

Ex. Juiz Conselheiro,

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer inclusos no Capítulo IV – Património as quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração,*

O Secretário Regional das Finanças

Handwritten signature of Rogério de Andrade Gouveia
Rogério de Andrade Gouveia

Na resposta indicar a classe referencial. Em cada ofício indicar de que assunto.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO IV – PATRIMÓNIO

4 PATRIMÓNIO

4.2.1 Evolução e composição das participações da RAM

4.2.1.1 Participações Diretas

Relativamente à vossa observação contida na nota de rodapé n.º 21 a alusão à SDM – Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A está incorreta uma vez que esta empresa pública não se encontra integrada no perímetro orçamental, pelo que não se consubstancia numa empresa pública reclassificada.

No que concerne à nota de rodapé n.º 31 onde se lê: *Cfr. as Resoluções do Conselho do Governo n.º 273/2022 a 276/2023, de 26 de abril*, dever-se-á ler: *Cfr. as Resoluções do Conselho do Governo n.º 273/2022 a 276/2022, de 26 de abril*.

No quadro *IV.7 Execução do Programa de Privatizações e Reestruturação do Setor Empresarial da RAM*, no setor Inovação e Empreendedorismo, a data da Assembleia Geral relativa à conversão de mútuos em prestações acessórias relativa ao MT – Madeira Tecnopolo, S.A. é 28 de dezembro e não 21 como por vós escrito.

Ainda, no mesmo quadro, e relativamente à APRAM, S.A., a data da assembleia geral para conversão de mútuo em prestações acessórias é 21 de dezembro e não 28, como por vós transcrito.

4.2.1.3 Indicadores gerais das entidades participadas

No quadro *IV.9 Participadas em mais de 50% - Indicadores Gerais*, na linha referente ao n.º de trabalhadores não se encontra correta. Assim, o n.º de trabalhadores afeto às Empresas do perímetro da APR é 6354, às Empresas fora do perímetro da APR é de 2381, pelo que o *Total* se encontra, nessa sequência, incorreto, bem como a evolução.

4.2.2 Concessões da Administração Regional

4.3 Conclusões (n.º 1)

No quadro *IV.11 Concessões da Administração Regional Direta em 31/12/2022*, a data de fim indicada para as empresas HF,S.A. e Companhia de Carros de São Gonçalo, S.A., encontra-se incorretamente indicada, uma vez que as datas são 31/12/2029 e 31/07/2024, respetivamente.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

Ainda relativamente a este ponto e no que diz respeito à vossa observação sobre a necessidade de aperfeiçoamento do controlo interno na identificação e acompanhamento referimos que esse trabalho tem vindo a ser realizado através da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, onde foi para efeitos das demonstrações financeiras do Governo Regional da Madeira identificado todo o património concessionado no âmbito da *NCP 4 – Acordos de Concessão*.

Aliais, com a implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, SNC-AP, surgiu a *NCP 4 – Acordos de Concessão de Serviços: Concedente* (NCP 4), obrigando à relevação contabilística dos ativos concessionados. Contudo, e apesar de nesse diploma apenas estar indicada a data de início de aplicação do novo referencial e o impacto e relevação contabilística, bem como, as regras de aplicação supletiva ou integração de lacunas, o Manual de Implementação do SNC-AP, homologado pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, prevê no artigo 12.º, no seu capítulo 2, os procedimentos para a implementação, com (des)reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação dos procedimentos da contabilidade na IPSAS 33 que prevê um prazo de 3 anos para os ajustamentos a serem realizados ao balanço de abertura para operações com maior complexidade. Desta forma, as divulgações dos ativos de concessão reconhecidos nas Demonstrações Financeiras foram alteradas, durante este período, para relevar corretamente a seu valor contabilístico e as divulgações associadas ao normativo aplicável.

Destaca-se o trabalho de alteração do justo valor dos ativos concessionados relativos ao Contrato de Concessão de serviço público de exploração e manutenção de vários troços rodoviários em regime exclusivo e sem cobrança aos utilizadores entre a Região Autónoma da Madeira e a Via Litoral – Concessões Rodoviárias, S.A., a 28 de janeiro de 2000 e ao Contrato de Concessão de serviço público de exploração, conservação e manutenção de determinados lanços de via conjuntos viários associados em regime de exclusivo e sem cobrança direta aos utilizadores designados por Concessão Via Expresso celebrado entre a Região Autónoma da Madeira e a Concessionária de Estradas da Madeira, Via Expresso da Madeira, S.A. a 10 de dezembro de 2004.

Relativamente ao acompanhamento das Concessões, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro tem produzido vários relatórios de acompanhamento designadamente ao CELF, S.A, no âmbito do cumprimento do acordo de transação celebrado, à ARM – Águas e Resíduos da Madeira no âmbito da revisão do estudo económico e financeiro da concessão, da perspetiva da Condente em estreita ligação





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

com as Unidades de Gestão a quem compete este acompanhamento e ao Madeira Tecnopolo, S.A., tendo acompanhado, ainda, as operações financeiras emergentes da operação harmónio realizada pela Concessionária Via Litoral – Concessões Rodoviárias, S.A.

No entanto, o reporte que nos têm solicitado relativamente às Concessões emerge do seu conceito jurídico, e desta forma, na Conta da RAM seja relevado todo esse Universo que extravasa o prescrito pela NCP 4 e englobe outras, que na sua génese se materializam em Locações Operacionais. No entanto, e pese embora este apontamento, o trabalho encontra-se realizado, o património identificado e o seu acompanhamento bastante intensificado pelo que se refuta o teor das vossas observações.





Capítulo V
Fluxos Financeiros entre
o ORAM e o SERAM



Handwritten signature



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2876/2023
2023/11/3



Handwritten:
Ao D. A. T.
03/11/2023
(Signature)

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4165/2023

Sua comunicação de:
2023/10/19

Secretaria Regional das Finanças
DROT

N. : SRF/15975/2023

2023-11-03
SAIDA

ASSUNTO: **"RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO V – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DA RAM E O SETOR EMPRESARIAL DA RAM- PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO".**

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, nada temos a acrescentar às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo V – Fluxos Financeiros entre o Orçamento da RAM e o Setor Empresarial da RAM*.

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário Regional das Finanças

Handwritten signature of Rogério de Andrade Gouveia

Rogério de Andrade Gouveia

Na resposta indicar a rubrica referencial. Em cada ofício trazer no de um assunto.





Capítulo VI
Plano de Investimentos



Handwritten signature



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

2945/2023
2023/11/13



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4293/2023

Sua comunicação de:
2023/10/27

Secretaria Regional das Finanças
DROT

N. : SRF/16379/2023

2023-11-13
SAIDA

ASSUNTO: "RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO VI – INVESTIMENTOS DO PLANO– PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO".

Exmo. Sr. Juiz Conselheiro,

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, informo Vossa Excelência que nada temos a acrescentar às vossas observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo VI – Investimentos do Plano*.

Com os melhores cumprimentos, *e eluís de Andrade*

O Secretário Regional das Finanças

Rogério de Andrade Gouveia

Rogério de Andrade Gouveia

Na resposta indicar a «Vossa referência». Em cada ofício tratar-se de um assunto.





Capítulo VII
Subsídios e Outros
Apoios Financeiros



[Handwritten signature]



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

*Ao D. A.T.
3/11/23
10*

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2879/2023
2023/11/3



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4270/2023

Sua comunicação de:
2023/10/25

Secretaria Regional das Finanças

DROT

N. : SRF/15972/2023

2023-11-03

SAIDA

ASSUNTO: "RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO VII – SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS FINANCEIROS– PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO".

Na resposta indicar a número referencial. Em caso algum tratar-se de um assunto.

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo VII – Subsídios e outros apoios financeiros*, as quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário Regional das Finanças

[Handwritten signature of Rogério de Andrade Gouveia]
Rogério de Andrade Gouveia





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022

CAPÍTULO VII – SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS FINANCEIROS

7 Subsídios e outros apoios financeiros

7.3 Apoios financeiros concedidos pelos Serviços e Fundos autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas (Vide página 9 e página 10)

No *Quadro VII.7 Apoios financeiros concedidos por Entidade* na segunda linha, terceira coluna, referente à Entidade Concedente IEM, onde se lê 7 382,1 dever-se-á ler **7 392,8**, por essa razão o total apurado de 16 651,7 deverá ser corrigido para **16 662,4**.

Ainda, no mesmo quadro, página 10, na 21.^a linha, terceira coluna, “Total”, onde se lê 7 445,3 dever-se-á ler **7 455,9**, do mesmo modo e por via dessa correção deverá ser alterado o total da 5.^a coluna de 123 507,9 para **123 519,5**.





Capítulo VIII
Dívida e Outras
Responsabilidades



Handwritten signature



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 3045/2023
2023/11/24



*AO D.A.T.
24/11/2023
Handwritten initials*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4430/2023

Sua comunicação de:
2023/11/07

Secretaria Regional das Finanças
GSRF

N. : SRF/16972/2023

2023-11-22
SAIDA

ASSUNTO: **"RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO VIII – DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES- PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO".**

Exmo. sr. juiz conselheiro,

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo VIII – Dívida e Outras Responsabilidades*, as quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração,

O Secretário Regional das Finanças

Handwritten signature of Rogério de Andrade Gouveia
Rogério de Andrade Gouveia

Na resposta indicar a rubrica eletrónica. Em cada ofício trazer cópia de um assento.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL**
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

RELATÓRIO E PARECER DA CONTA DA RAM 2022

CAPÍTULO VIII - DÍVIDA e OUTRAS RESPONSABILIDADES

8.1.1. Regra do endividamento nulo (cfr. página 4 página 5)

No 2.º parágrafo deste ponto na 5.ª linha na referência efetuada à data da Lei n.º 2/2020, onde se lê: 31 de janeiro, deve ler-se: 31 de **março**.

No quadro *VIII.1 Apuramento do limite ao endividamento regional de 2020 a 2022*, como receita corrente média dos 3 anos anteriores, em 2020, onde se lê: 1 205,6 deve ler-se: 1 205,7; e, no item 2. Limite de endividamento, do mesmo quadro, onde se lê: 1 774,1 deve ler-se: 1 774,2.

8.2.1.1 – Dívida Pública Flutuante

Dívida Pública flutuante (cfr. o ponto 8.2.2.1, página 7 e página 8)

No terceiro parágrafo deste ponto são efetuadas referências aos encargos incorridos com as comissões de organização, up front e de montagem, no montante de 132,5 mil euros, por empréstimos contratados destinados a fazer face a necessidades pontuais de tesouraria em 2022, sem que desses empréstimos, atendendo à finalidade, tivesse ocorrido qualquer utilização, “(...) razão pela qual a RAM deveria avaliar o custo-benefício deste tipo contratações.”.

Sobre esta afirmação somos a referir que para a Tesouraria do Governo Regional da Madeira assume particular aquidade pela dimensão dos fluxos inerentes o cumprimento do serviço da dívida de empréstimos que obrigatoriamente devem ocorrer em datas certas, de acordo com os planos de amortização dos empréstimos que constituem a dívida direta da Região, cujo atraso acarretaria gastos financeiros e de reputação sem precedentes.

Por essa razão, para pagamento de parte dessa despesa, correspondente ao encargo com a amortização de capital de empréstimos, incluindo a amortização de empréstimos das EPRs, a ocorrerem, em datas determinadas, como referido, são contraídas anualmente operações de





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL**
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

refinanciamento, cuja data de encaixe de fundos, por fatores que não controlamos, se tem afastado da expectável e inicialmente prevista.

Para esses encargos, em 2022, tomava particular relevo a despesa com a amortização de capital de empréstimos, cujo encargo no 1.º semestre do ano, que representava 70% do encargo global anual, se apresentava particularmente incrementado pela despesa a incorrer com a amortização pela totalidade do empréstimo obrigacionista, no montante de 220 milhões de euros, que se vence a 8 de junho de 2022.

Para amortização de capital de empréstimos contraídos pela Região e EPR enquadrada como operação de gestão de dívida, previa-se a contração de operação de refinanciamento no montante de 535 milhões de euros, com a garantia do Estado, que representava um esforço de refinanciamento da despesa de capital de empréstimos face ao ano anterior de +240 milhões de euros, cuja autorização para a concessão da garantia do Estado, à referida operação de refinanciamento, deveria constar de norma a inserir na Lei do Orçamento do Estado.

Na sequência da não aprovação da proposta de lei de Orçamento do Estado (LEO) para 2022, com o período eleitoral que se seguia para eleição do novo governo, e aprovação de novo orçamento, incluindo o período transitório que manteve a prorrogação de vigência da LEO respeitante ao ano anterior (2021), a qual previa um montante autorizado para concessão de garantia do Estado a operação de refinanciamento a contrair pela Região, inferior ao requerido para a operação de refinanciamento em 2022, perspetivando-se que o remanescente fosse coberto na Lei de Orçamento do Estado para 2022 a apresentar pelo novo governo, dado por resultados eleitorais, configuravam fatores (exógenos) de incerteza, a fazer antever maior necessidade de cobertura de movimentos de tesouraria por recurso ao crédito, no ano económico de 2022 e nomeadamente no 1.º semestre do ano.

Sendo assim, deverá entender-se a contração de empréstimos de curto prazo como medida destinada a evitar o risco de incumprimento por parte da Região, face, nomeadamente, a despesas inadiáveis e contratualizadas, e obviar situações que poriam necessariamente em causa a reputação da Região face a credores e investidores, que interessa necessariamente e em última instância evitar.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Mais se refere, que quanto à utilização menos onerosa do plafond autorizado como operações específicas do Tesouro ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de junho, face ao recurso à contratação de empréstimos em conta corrente de apoio à tesouraria do governo regional, em 2022, a referida facilidade de crédito junto do IGCP, foi autorizada por 30 milhões de euros, montante que só por si, se manifestava insuficiente para garantir o pagamento atempado da despesa com amortização de capital de empréstimos, a pagar por exemplo no primeiro mês do ano de 2022, que ascendia a 44,4 milhões de euros.

Por último, neste ponto, na página 8, sugere-se a substituição da nota de rodapé 16, pelo seguinte texto:

¹⁶ Ao abrigo da alínea d), do n.º 1, do artigo 30.º, do Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de junho, e da Portaria n.º 958/99, de 7 de setembro, estando sujeitas às taxas de juro para o financiamento da República, em vigor nas datas de disponibilização de fundos.

8.5.3 – Beneficiários em situação de incumprimento

Beneficiários em situação de incumprimento (cfr. Ponto 8.5.3, página 15 e página 16)

Relativamente à vossa afirmação a qual se reproduz: «*Relativamente à ASSICOM - Associação da Indústria - Associação da Construção da RAM, foi desenvolvido idêntico procedimento de invocação de caducidade do aval concedido em 2022, desconhecendo o motivo para continuar como dívida garantida da RAM a 31 de dezembro de 2022 (...)*».

Nos termos da Resolução n.º 378/2010 de 8 de abril, foi concedido o aval da Região para garantir uma operação de crédito, iniciada em 2010, até ao montante de 4.500.000,00€ destinada ao financiamento da construção de um Lar de 3.ª Idade;

Esse financiamento, por parte da ASSICOM, encontrava-se em incumprimento junto da CGD desde a prestação vencida a 09 de janeiro de 2017. A 29 de dezembro de 2022 a RAM invocou a caducidade do aval. Em março de 2023, a CGD intentou ação judicial contra a RAM e a ASSICOM, ficando a RAM a aguardar decisão do Tribunal. Por essa razão o facto de ter permanecido divulgada como dívida garantida e não teve tratamento diferenciado face aos restantes.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

8.5.4.3 - Evolução dos pagamentos e reembolsos (página 20)

8.9.1 Acatamento das recomendações de anos anteriores (recomendação 2, página 28 e recomendação 3, página 29)

«Não obstante observar-se uma diminuta eficácia ao nível da recuperação dos créditos por execução de avales, atenta a reduzida evolução dos processos e a dimensão dos créditos incobráveis (...).»

Por parte da Secretaria Regional das Finanças sempre existiu acolhimento e diligência para implementação das recomendações da SRMTC, assim como foram envidados esforços no sentido da recuperação dos créditos, nomeadamente com a interposição de ações judiciais e de processos de execução fiscal.

Os processos relativos ao exercício de direitos de regresso, tiveram origem na atribuição de garantias, pela RAM/ pelo GRAM a dívidas contraídas entre cerca de 20 a 30 anos atrás.

Pese embora os processos de recuperação tenham sido iniciados em devido tempo, e exista uma contínua melhoria do acompanhamento destes processos por parte da Secretaria Regional das Finanças, a natureza dos processos de recuperação e maximização dos direitos de regresso da RAM é eminentemente de âmbito legal, jurídico, judicial e processual/ administrativo, e não financeiro.

Desta forma, os processos que correm termos na justiça (a qual é já de si e per si muito demorada) são não só de natureza litigiosa, como decorrem em prazos específicos, não existindo expedientes rápidos úteis implementáveis que os possam acelerar.

Há ainda que referir que apesar e independentemente dos esforços realizados para recuperação de créditos, tal só é possível perante a existência de ativos recuperáveis e mesmo assim, na verdade a graduação de créditos nem sempre ou quase nunca privilegia o Estado/ a Região na sua recuperação, sendo que a hierarquia ou prioridade no pagamento, destarte o esforço envidado, não é garante de tal recuperação, factos pelos quais não poderá ser imputada uma responsabilidade direta a esta Secretaria Regional.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Relativamente ao teor da vossa recomendação (3):

No que diz respeito à inclusão, com carácter consolidado e comparável, nos Relatórios sobre a Conta da RAM, da discriminação das responsabilidades contingentes, reportadas a 31 de dezembro de cada ano, a pesar da Conta da Região de 2022 ter passado a integrar aquela informação, considera-se que a mesma ainda não se encontra completa e consolidada, pelo que a recomendação não se encontra suficientemente acatada.

A Secretaria Regional das Finanças já tem mapa melhorado que irá integrar a conta de 2023 e que dará pleno cumprimento à vossa recomendação.

8.7.1 - Dívida da Administração Regional

Dívida da Administração Regional (cfr. Ponto 8.7.1, página 27)

No primeiro parágrafo deste ponto onde se lê:

«De acordo com a última compilação do Banco de Portugal (setembro de 2023), o valor da dívida da RAM, a 31 de dezembro de 2022, atingia 5 009 milhões de euros, menos 35 milhões de euros (-0,7%) que no ano anterior.»

dever-se-ia ler:

*«De acordo com a última compilação do Banco de Portugal (setembro de 2023), o valor da dívida da RAM, a 31 de dezembro de 2022, atingia 5 009 milhões de euros, menos **68 milhões** de euros **(-1,3%)** que no ano anterior.»*





Capítulo IX
Operações Extraorçamentais



Handwritten signature



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2877/2023
2023/11/3



Handwritten:
Ao D.A.T.
03/11/2023
(Signature)

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4164/2023

Sua comunicação de:
2023/10/19

Secretaria Regional das Finanças

DROT

N. : SRF/15974/2023

2023-11-03

SAIDA

ASSUNTO: **"RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO IX – OPERAÇÕES EXTRAORÇAMENTAIS – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO"**.

Na resposta indicar a «Nossa referência». Em cada ofício tratar-se de um assunto.

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo IX – Operações Extraorçamentais*, as quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário Regional das Finanças

(Handwritten signature)
Rogério de Andrade Gouveia





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022

CAPÍTULO IX – OPERAÇÕES EXTRAORÇAMENTAIS

9 Operações Extraorçamentais

9.1.1 Do Governo Regional (Vide página 7 e 8)

Relativamente à vossa observação a qual se transcreve e reproduz abaixo:

«A partir de março de 2017, por despacho do então Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública, estando determinado que a RAM deveria entregar 30% daquela receita, e apurado um valor entregue em excesso ao Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. de 1 557 767,80€ (diferencial entre 2 511 679,00€ entregues em excesso - entre agosto de 2013 e fevereiro de 2017 - e 953 911,20€ não entregues - entre maio de 2008 e julho de 2013), a RAM passou a contabilizar 70% da receita daquela taxa em receita extraorçamental até perfazer o valor entregue em excesso, o que sucedeu em novembro de 2021;

Aquele montante (1 557 767,80€), relevado em Saldo de Tesouraria em operações extraorçamentais, aguarda pela celebração de um protocolo entre a Direção Regional da Administração da Justiça e o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. para a sua inscrição como receita orçamental.».

Temos a referir o seguinte:

- A. O valor entregue em excesso pelo Governo Regional foi de 2 511 679,10€ e não o montante indicado de 2 511 679,00 €;
- B. O diferencial entre o valor entregue em excesso (2 511 679,10€) ao IRN, IP e o valor não entregue (953 911,20€) é, por essa razão, de 1 557 767,90€ e não de 1 557 767,80€ como referido no Vosso Relato;
- C. O Governo Regional passou a contabilizar os 30% das receitas do cartão do cidadão como receita extraorçamental até perfazer o montante de 1 557 767,90€, e não os 70% das taxas como receita extraorçamental, como referido no Vosso Relato (os 70% são registados como receita orçamental).





Capítulo X
As Contas da Administração
Pública Regional



F. B.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 3102/2023
2023/11/30



*A. A. T. 2
30/11/2023
12*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4580/2023

Sua comunicação de:
2023/11/13

Secretaria Regional das Finanças
GSRF

N. : SRF/17231/2023

2023-11-28
SAIDA

ASSUNTO: **RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO X – AS
CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL – PRINCÍPIO DO
CONTRADITÓRIO**

Exm. Sr. Juiz Conselheiro,

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no *Capítulo X – As contas da Administração Pública Regional* as quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos. *e elucide cordis*

O Secretário Regional das Finanças

Rogério de Andrade Gouveia
Rogério de Andrade Gouveia





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022
CAPÍTULO X – AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL

10 AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL

10.1.1 Conta consolidada da Administração Pública Regional

10.3 Conclusões (vide página 16, ponto 2)

10.4 Recomendações (Vide página 17)

À semelhança do ano anterior voltamos a reiterar que a recomendação formulada, pelos motivos que de seguida serão invocados, e que constam de igual modo no Relatório que acompanha a Conta da Região Autónoma da Madeira (RAM) de 2022, não integre o teor do Vosso Relato.

No ano de 2022, se considerarmos apenas a primeira parte do n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental da RAM: 2 - *As receitas efetivas têm de ser, pelo menos iguais às despesas efetivas, excluindo os juros da dívida pública*, constatamos que não ocorreu o cumprimento deste artigo.

Contudo, se tivermos em consideração o texto final do citado n.º 2 do artigo 4.º: **salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir**¹ verifica-se que em 2022, objetivamente existe justificação para o não cumprimento deste princípio.

Efetivamente, no ano de 2022, a conjuntura, associada ao contexto COVID-19, aliado ao impacto do conflito Rússia-Ucrânia cujo início ocorreu em 24 de fevereiro de 2022, justificadamente não permitiu a situação de equilíbrio orçamental plasmada na norma citada, o que foi comum às várias administrações públicas e por esse motivo motivou, inclusivamente, a continuidade da suspensão das regras orçamentais pela União Europeia. Subsistiu, apenas em vigor, a aferição do princípio de equilíbrio orçamental plasmado na Lei de Enquadramento Orçamental da RAM.

Assim, pelos motivos acima referidos e uma vez que a aplicação do artigo 16.º, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, que versa, igualmente, sobre o princípio do equilíbrio

¹ Sublinhado nosso.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

orçamental, continuou suspensa em 2022, em virtude de autorização legislativa plasmada no Orçamento do Estado para 2022, através do seu artigo 68.º: *Atendendo aos efeitos da pandemia da doença COVID-19 nas regiões autónomas, fica suspensa, em 2022, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro*, parece-nos que a observação em relação ao acatamento desta recomendação não deve, de igual modo, figurar como recomendação sem acolhimento, devendo permanecer suspensa a sua aferição.





Capítulo XI
Controlo Interno



F. B.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2878/2023
2023/11/3



*AO D.A.T.
03/11/2023
17.*

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Referência
4163/2023

Sua comunicação de:
2023/10/19

Secretaria Regional das Finanças
DROT

N. : SRF/15973/2023

2023-11-03
SAIDA

ASSUNTO: **“RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO XI - CONTROLO INTERNO – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO”.**

Para os devidos efeitos e em referência ao Vosso ofício acima identificado, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do Relatório e Parecer incluídos no Capítulo XI – Controlo Interno as quais constam no documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário Regional das Finanças

Rogerio de Andrade Gouveia
Rogerio de Andrade Gouveia





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

**RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA RAM DE 2022 – CAPÍTULO XI
– CONTROLO INTERNO**

11 CONTROLO INTERNO

11.4 Conclusões 2

11.5 Recomendações

Relativamente à vossa observação vertida neste ponto 11.4 – *Conclusões* e no ponto 11.5 – *Recomendações*, relativo à implementação de um sistema integrado de informação financeira pública e de consolidação de contas das entidades que integram o perímetro da Administração Pública Regional salienta-se que o ano de 2022 corresponde ao quinto ano da prestação de contas efetuada pelos serviços da Administração Pública Regional, após a publicação do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, e que adiou a aplicação deste novo referencial para 1 de janeiro de 2018.

Conforme referido em anos anteriores, é necessário que o processo de consolidação de contas esteja devidamente definido e que existam instruções para a preparação das demonstrações consolidadas das administrações públicas o que ainda não está definido a nível nacional pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLeo). Salienta-se, no entanto, que embora esta factualidade foi emanada uma primeira versão do manual de consolidação durante o ano de 2022. Em aditamento e em termos regionais, no âmbito do Projeto de Reforma da Gestão Financeira Pública aquela versão encontra-se a ser revista e reformulada no âmbito do projeto de Apoio às Reformas da Gestão das Finanças Públicas na Madeira e nos Açores na sequência da aprovação pela Comissão Europeia através da Direção Geral de Apoio às Reformas Estruturais do contrato REFORM/2021/OP/006 Lote1//REFORM/ SC2022/163.

Embora a RAM tenha continuado a desenvolver trabalhos de modo a tornar efetiva uma verdadeira consolidação de contas, o adiamento contínuo da sua aplicação ao todo nacional não oferece um quadro estabilizador com o todo nacional.

Não obstante, e tendo em conta, também, as recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas, o Governo Regional da Madeira tem como uma das orientações estratégicas a preparação de demonstrações financeiras consolidadas, abrangendo todas as entidades e transações incluídas no perímetro de consolidação da Região Autónoma da Madeira.





Siglas e Abreviaturas

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
Ad.	Administração	CGA	Caixa Geral de Aposentações
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.	CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira	CLCM, S.A.	Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, S.A.
ANAM, S.A.	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	Consol.	Consolidado
ANSA	Associação Notas e Sinfonias Atlânticas	Contrib.	Contribuições
APR	Administração Pública Regional	CRL	Cooperativa de Responsabilidade Limitada
APRAM	APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	Desp.	Despesas
AP-RAM	Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira	Deutsche Bank	Deutsche Bank AG - Sucursal em Portugal
Aq.	Aquisição	DG Reform	Directorate-General for Structural Reform Support
ARD	Administração Regional Direta	DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ARDITI	ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação - Associação	DRAJ	Direção Regional da Administração da Justiça
ARM, S.A.	ARM – Águas e Resíduos da Madeira, S.A.	DREM	Direção Regional de Estatística da Madeira
Art.º	Artigo	DROT	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
Assoc.	Associação	DRPA	Direção Regional do Património
BANIF	Banco Internacional do Funchal, S.A.	DTIM	Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação na Madeira
Bankinter	Bankinter, S.A. – Sucursal em Portugal	E.M.	Empresa Municipal
BCP	Banco Comercial Português, S.A.	EEM, S.A.	EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
BEI	Banco Europeu de Investimento	ENEREEM, Lda.	Enereem, Energias Renováveis, Lda,
BIC	Banco BIC Português, S.A.	EPERAM	Entidade Pública Empresarial da Região Autónoma da Madeira
BPI	Banco Português de Investimento, S.A.	EPR	Entidade(s) Pública(s) Reclassificada(s)
BST	Banco Santander Totta, S.A.	ERASMUS	European Community Action Scheme for Mobility of University Students
C.E.	Classificação Económica	ERP	Enterprise Resource Planning - Sistema Integrado de Gestão Empresarial
C/ prazo	Curto prazo	EU	European Union
C/c	Conta corrente	Eurostat	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
CAM	Continente-Açores-Madeira	F.	Fundo
Cap.	Capítulo	FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
CARAM	CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPERAM	FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
CBI	Caixa - Banco de Investimento, S.A.	FEAMP	Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas
CCCAM	Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.	FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
CELFF, S.A.	Centro de Estudos, Línguas e Formação do Funchal, S.A.		
CEMG	Caixa Económica Montepio Geral, caixa económica bancária, S.A.		
CEPAM	Conservatório Escola Profissional das Artes da Madeira		
Cfr.	Confrontar		



SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	M/I prazo	Médio/longo prazo
FEP	Fundo Europeu das Pescas	M€	Milhões de Euros
FS	Fiscalização Sucessiva	MAC	Programa de Cooperação Transnacional Madeira, Açores, Canárias
FSE	Fundo Social Europeu	MADEIRA 14-20	Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020
GESBA, Lda.	GESBA - Empresa de Gestão do Sector da Banana, Lda.	MPE, S.A.	MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.
GGLC	Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão da Madeira	MT, S.A.	Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopolo, S.A.
GR	Governo Regional	N.º(s)	Número(s)
HF, S.A.	Horários do Funchal - Transportes Públicos, S.A.	NB	Novo Banco, S.A.
I.	Imposto	NCP	Norma de Contabilidade Pública
I.P.	Instituto Público	Obrig.	Obrigações
IASAUDE	Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM	Op.	Operação(ões)
IDE	Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM	ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
IDR	Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM	Orç.	Orçamento
IEM	Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	OSS	Orçamento da Segurança Social
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da RAM
IFCN	Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM	PATRIRAM, S.A.	PATRIRAM – Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A.
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.	PCT	Programa de Cooperação Territorial
IHM	IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM	PCT-MAC	Programa de Cooperação Transnacional Madeira, Açores, Canárias
ILMA, Lda.	Indústria de Lacticínios da Madeira, Lda.	PDES	Plano de Desenvolvimento Económico e Social
INE	Instituto Nacional de Estatística, Instituto Público	PE	Pilar Estratégico
INICIE +	Sistema de Apoio às Iniciativas Empresariais das Micro e Pequenas Empresas da RAM	PGR	Presidência do Governo Regional
IP-RAM	Instituto Público da Região Autónoma da Madeira	PIB	Produto Interno Bruto
IQ	Instituto para a Qualificação, IP-RAM	PIDDAR	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas	PO	Ponta do Oeste - Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A.
IRF	Inspeção Regional de Finanças	PO	Programa Operacional
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares	POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos	POSEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
ISV	Imposto sobre Veículos	PPP	Parceria Público Privada
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado	PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural para a Região Autónoma da Madeira
IVBAM	Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, IP-RAM	PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
Lda.	Limitada	QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental	RAM	Região Autónoma da Madeira
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas	RAMEDM, S.A.	RAMEDM – Estradas da Madeira, S.A.



SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
REACT-EU	Recovery Assistance for the Cohesion and Territories of Europe	SRTC	Secretaria Regional de Turismo e Cultura
Rec. tot.	Receita total	SS	Segurança Social
RELACRE	Associação de Laboratórios Acreditados de Portugal	Startup Madeira, Lda.	Startup Madeira – More Than Ideas, Lda.
RL	Resultado Líquido	Transf.	Transferências
RPT	Recursos Próprios de Terceiros	Tx. Exec.	Taxa de execução
S.A.	Sociedade Anónima	UE	União Europeia
S.A.D.	Sociedade Anónima Desportiva	Var.	Variação
S/	Sobre	VIAEXPRESSO, S.A.	Concessionária de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A.
SAM, Lda.	Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda.	VIALITORAL, S.A.	VIALITORAL - Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A.
SDM, S.A.	SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.	VIAMADEIRA, S.A.	Viamadeira - Concessão Viária da Madeira, S.A.
SDNM	Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.		
SDPO	Sociedade de Promoção e Desenvolvimento Zona Oeste da Madeira, S.A.		
SDPS	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.		
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais		
Serv.	Serviços		
SESARAM	Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM		
SFA	Serviço(s) e Fundo(s) Autónomo(s)		
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais		
SILOMAD, S.A.	SILOMAD – Silos da Madeira, S.A.		
SMD	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.		
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas		
SRA	Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural		
SRAAC	Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas		
SRE	Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia		
SREI	Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas		
SREM	Secretaria Regional de Economia		
SRF	Secretaria Regional de Finanças		
SRIC	Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania		
SRMar	Secretaria Regional de Mar e Pescas		
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas		
SRPC	Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM		
SRS	Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil		

Notas:

- Os valores totais expressos nos quadros ao longo do presente documento poderão, por vezes, não corresponder à soma exata dos respetivos valores parcelares, devido aos arredondamentos efetuados.

- Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico.

Ficha Técnica

Auditor-Coordenador: Miguel Pestana - Licenciado em Economia

Auditora-Chefe: Andreia Bernardo - Licenciada em Economia

Execução Técnica: Patrícia Ferreira - Licenciada em Economia
Alice Ferreira - Licenciada em Direito
Cátia Pires - Licenciada em Auditoria e Fiscalidade
Marlene Teixeira - Licenciada em Economia
Luísa Sousa - Licenciada em Economia
Gonçalo Sousa – Licenciado em Direito

Apoio Informático: Paulo Ornelas - Técnico de Informática