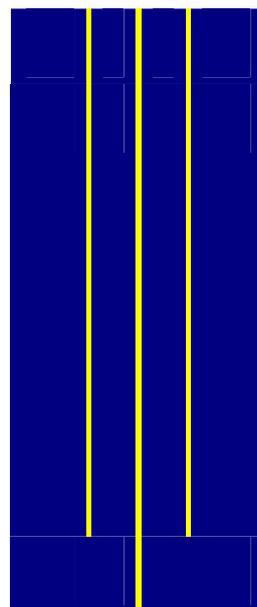
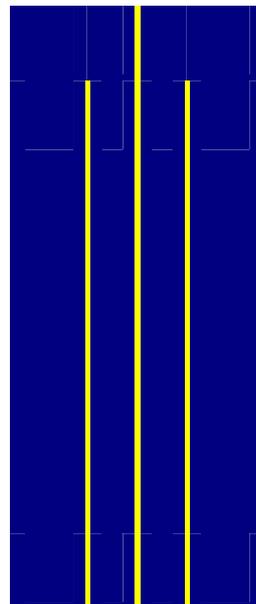




Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira



PARECER
SOBRE A CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
DE 2004
Volume I



PARECER N.º 1/2006 – SRMTC

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

ANO ECONÓMICO DE 2004

VOLUME I

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



FICHA TÉCNICA

Auditora-Coordenadora: *Mafalda Morbey Affonso – Licenciada em Gestão e Administração Pública*
Responsável pela Coordenação Geral do Parecer

Execução Técnica: *Alice Ferreira – Licenciada em Direito*
Gilberto Tomás – Licenciado em Gestão
Lúisa Sousa – Licenciada em Economia
Nereida Silva – Licenciada em Economia
Telmo Mendes – Licenciado em Gestão

Apoio Informático: *Paulo Ornelas – Técnico de Informática*



Relação de Siglas

| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|--------------------|---|
| ALM | Assembleia Legislativa da Madeira |
| APRAM, S.A. | Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. |
| art.º | artigo |
| BEI | Banco Europeu de Investimentos |
| CE | Comunidade Europeia |
| CHF | Centro Hospitalar do Funchal |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| CRS | Centro Regional de Saúde |
| DGDR | Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional |
| DL | Decreto-Lei |
| DLR | Decreto Legislativo Regional |
| DRGDR | Direcção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos |
| DROC | Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade |
| DRPF | Direcção Regional de Planeamento e Finanças |
| DRR | Decreto Regulamentar Regional |
| EANP | Encargos assumidos e não pagos |
| EEM, S.A. | Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. |
| FEDER | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional |
| FEEC | Fundo Especial para a Extinção da Colonia |
| FEOGA-O | Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação) |
| FSA | Fundos e Serviços Autónomos |
| FSE | Fundo Social Europeu |
| GGLC | Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão |
| GR | Governo Regional da Madeira |
| IFADAP | Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pesca |
| IFC | Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários |
| IFOP | Instituto Financeiro de Orientação das Pescas |
| IGA | Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas |
| IGA, S.A. | Investimentos e Gestão da Água, S.A. |
| IGFSE | Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu |
| IHM | Instituto de Habitação da Madeira |
| IHM, E.P.E. | Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E. |
| IRC | Imposto sobre o Rendimento das pessoas Colectivas |
| IRF | Inspecção Regional de Finanças |
| ISP | Imposto sobre Produtos Petrolíferos |
| JORAM | Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira |
| LEORAM | Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira |
| LFRA | Lei de Finanças das Regiões Autónomas |
| OE | Orçamento do Estado |
| ORAM | Orçamento da Região Autónoma da Madeira |
| OSS | Orçamento da Segurança Social |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIDDAR | Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional |
| POCP | Plano Oficial de Contabilidade Pública |
| POPRAM | Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira |
| QCA | Quadro Comunitário de Apoio |
| RAFE | Reforma da Administração Financeira do Estado |
| RAM | Região Autónoma da Madeira |

| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|--------------------|---|
| RPT | Recursos Próprios de Terceiros |
| SDPS, S.A. | Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A. |
| SPER | Sector Público Empresarial Regional |
| SRAS | Secretaria Regional dos Assuntos Sociais |
| SRE | Secretaria Regional de Educação |
| SREST | Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes |
| SRMTC | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas |
| SRPF | Secretaria Regional do Plano e Finanças |
| SRS, E.P.E. | Serviço Regional de Saúde, E.P.E. |
| Tx. Exec. | Taxa de Execução |
| UE | União Europeia |
| VIAEXPRESSO | Concessionária de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A. |
| VIALITORAL | VIALITORAL – Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A. |
| ZF, B.V. | Zarco Finance, B.V. |



Índice

| | |
|--|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 3 |
| I – CONCLUSÕES | 5 |
| II – RECOMENDAÇÕES | 9 |
| III – LEGALIDADE E CORRECÇÃO FINANCEIRA | 12 |
| IV – DOMÍNIOS DE CONTROLO..... | 14 |
| 1 – PROCESSO ORÇAMENTAL..... | 14 |
| 2 – RECEITA..... | 15 |
| 3 – DESPESA | 16 |
| 4 – INVESTIMENTOS DO PLANO..... | 18 |
| 5 – OPERAÇÕES DE TESOURARIA..... | 20 |
| 6 – DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL | 22 |
| 7 – PATRIMÓNIO REGIONAL..... | 24 |
| 8 – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA..... | 26 |
| V – GESTÃO FINANCEIRA | 28 |
| VI – CONTROLO INTERNO..... | 30 |
| VII – PARECER..... | 31 |



APRESENTAÇÃO

Nos termos conjugados dos art.ºs 214.º, n.º 1, al. b), da CRP, e 5.º, n.º 1, al. b), 41.º, 42.º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, insere-se nas competências do Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, dar parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, procedendo à apreciação da actividade financeira da Região, no ano a que a mesma se reporta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com especial enfoque para as vertentes enunciadas no n.º 1 do citado art.º 41.º.

Neste contexto, foi elaborado o presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2004, remetida à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, pelo Governo Regional, em 30 de Dezembro de 2005.

O Parecer é composto por dois volumes, consubstanciados no Volume I – Parecer, que é assinado pelo colectivo de juízes identificado no art.º 42.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, e integra as conclusões e recomendações de maior relevo sobre as áreas de controlo analisadas, endereçadas à Assembleia Legislativa da Madeira e ao Governo Regional, e no Volume II – Relatório, que contém a apreciação global da execução do orçamento, estruturada por capítulos, assim como os principais aspectos da análise efectuada às respostas emitidas pelo executivo regional em sede de contraditório, ao abrigo do art.º 13.º da mesma Lei¹.

¹ Os ofícios com as respostas às questões formuladas pelo Tribunal encontram-se arquivados em dossiê próprio, em conformidade com o preceituado nos art.ºs 24.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (LEORAM), e 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97.



I

CONCLUSÕES

Na sequência da análise dos actos preparatórios tendentes à aprovação do Orçamento e dos resultados da execução orçamental, reflectidos na Conta da RAM de 2004, destacam-se as seguintes conclusões:

1. A apresentação, à ALM, da proposta de ORAM relativa ao ano 2004 realizou-se fora do prazo definido para o efeito no n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cfr. ponto 1.2.1).
2. O diploma orçamental² consagrou, de forma inovatória, no seu art.º 13.º, n.º 1, a obrigatoriedade de os FSA remeterem balancetes mensais à SRPF (cfr. ponto 1.2.2).
3. Não foi observado o princípio do equilíbrio orçamental definido no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, tanto no domínio da previsão como da execução orçamentais (cfr. pontos 1.3 e 11.2.1.1).
4. A publicação do diploma de execução do ORAM para 2004 apenas ocorreu em 6 de Março do mesmo ano, o que evidencia o desrespeito pelo estatuído no art.º 16.º da mesma Lei (cfr. ponto 1.4).
5. As receitas próprias da RAM, no montante de 848,7 milhões de euros, registaram um aumento de 42% relativamente a 2003, para o que contribuiu de forma significativa a receita fiscal que atingiu 634 milhões de euros e foi a principal fonte de financiamento do Orçamento Regional, com um peso de 55,4% na receita orçamental³ (cfr. pontos 2.2.2.2 e 2.2.3).
6. Continuou a verificar-se uma sobreavaliação da receita comunitária, cujo grau de realização (22,3%) ficou aquém das estimativas, constituindo um obstáculo ao desenvolvimento da despesa (cfr. ponto 2.2.2.3).
7. O peso relativo das transferências do OE e do OSS nas receitas próprias regionais diminuiu de 34%, em 2003, para 24,8%, em 2004 (cfr. ponto 2.2.3).
8. Regista-se ao nível dos EANP pela Administração Regional Directa (137,5 milhões de euros), uma redução em cerca de 154,7 milhões de euros (cfr. ponto 3.4.1).
9. Alguns serviços da Administração Regional Directa assumiram encargos sem dotação orçamental, no valor global de €1.216.189,44, em infracção ao determinado pelos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, situação que é susceptível de constituir infracção financeira prevista e punível nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 3.5.2).
10. Foram pagos cerca de 7,3 milhões de euros relativos a juros de mora decorrentes, maioritariamente, de atrasos nos pagamentos referentes a empreitadas de obras públicas, traduzindo um incremento de 344,1% face ao ano anterior (cfr. ponto 3.5.2).
11. Manteve-se, em 2004, a situação de inexistência, na ordem jurídica regional, de uma base normativa suficientemente consistente, transparente e objectiva, que discipline a atribuição de apoios financeiros por parte da Administração Regional e dos procedimentos a adoptar em matéria de celebração e acompanhamento da execução dos contratos-programa formalizados neste âmbito (cfr. ponto 4.2).

² Cfr. o DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro.

³ Para o valor das receitas próprias concorreu também o acréscimo nas “Transferências capital”, explicado sobretudo pelo recebimento das verbas previstas no contrato celebrado com a VIAEXPRESSO da Madeira, SA..

12. Foi publicada a Portaria n.º 171/2004, de 9 de Setembro, que aprovou o regime de apoios para a conservação e recuperação do património cultural arquitectónico tradicional da RAM, contendo normas específicas que regulam a concessão de participações financeiras nesta área e de celebração, acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos-programa que titulam a atribuição das verbas (cfr. ponto 4.2).
13. Os apoios financeiros atribuídos pela Administração Regional a diversas entidades públicas e privadas atingiram o montante global de 107,9 milhões de euros, o que se significou um aumento de 9,3% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 4.2).
14. O Governo Regional transferiu para os municípios da Região, no âmbito da cooperação técnica e financeira, e mediante a celebração de contratos-programa, o montante de 29 milhões de euros, o que representou um crescimento de 55% comparativamente ao ano 2003 (cfr. ponto 4.3.2).
15. O Mapa IX – “Programas e Projectos Plurianuais”, anexo ao Orçamento da RAM, não obedeceu integralmente ao disposto no n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM, uma vez que não apresentava a informação acerca das componentes de financiamento comunitário e regional, incluídas no “Cap. 50 - Investimentos do Plano” e nas “Outras Fontes” (cfr. ponto 5.3.1).
16. O valor do orçamento inicial do PIDDAR, apresentado no Relatório de Execução, diverge em 8,2 milhões de euros daquele que consta do mapa IX, resultando essa diferença de ajustamentos efectuados em Contas de Gerência de FSA, não comunicados atempadamente à DRPF (cfr. ponto 5.3.2).
17. A execução global do PIDDAR (540,9 milhões de euros) registou uma significativa recuperação face ao ano anterior, apresentando um aumento de 53,8%, a preços constantes, no volume dos investimentos e uma taxa de execução de 69,1% (cerca de 21 pontos percentuais acima da registada em 2003) (cfr. pontos 5.5.2 e 5.5.5).
18. O valor das cobranças e dos pagamentos de “Operações extra-orçamentais” ascendeu a aproximadamente 167,4 e 161,4 milhões de euros, respectivamente, totalizando o saldo transitado para 2005, perto de 13,8 milhões de euros, montante superior ao de 2003 em cerca de 6 milhões de euros (cfr. pontos 6.2 e 6.5).
19. As “Reposições abatidas nos pagamentos” foram incluídas no valor da “Receita orçamental” registado na Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferências de Fundos, quando, de acordo com o actual classificador das receitas e das despesas públicas, deveriam ser consideradas nas “Operações extra-orçamentais” (cfr. pontos 6.2 e 6.6).
20. Na Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferências de Fundos, os movimentos decorrentes da utilização/amortização dos empréstimos contraídos, relacionados com as operações de dívida flutuante, foram apresentados de forma desagregada (cfr. ponto 6.6).
21. Os mapas anexos XIV a XVIII referentes à execução orçamental dos FSA reflectida na Conta da RAM divergiam dos valores constantes das respectivas contas de gerência (cfr. ponto 7.2).
22. Verificou-se existir uma significativa dependência dos FSA relativamente às transferências do orçamento regional, as quais assumem uma preponderância de 75,6% no conjunto das receitas orçamentais dessas entidades (cfr. ponto 7.3).
23. O ordenamento jurídico regional continuava a mostrar-se omissivo quanto à implementação da RAFE, não tendo sido ainda adoptadas medidas legislativas efectivas tendentes à adaptação à Região dos diversos diplomas nacionais que regulam esta matéria (cfr. ponto 7.3).



24. Os EANP da administração regional indirecta ascenderam a 91,6 milhões de euros, traduzindo um crescimento de 171,2% face ao valor registado no ano anterior, não obstante os EANP pelo IHM terem deixado de figurar no total das responsabilidades financeiras do subsector institucional em referência (cfr. ponto 7.5.3).
25. Foram assumidos encargos sem dotação orçamental por parte dos FSA no montante de 76,8 mil euros, inversamente à situação evidenciada no ano anterior, em infracção ao determinado pelos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, situação que é susceptível de constituir infracção financeira prevista e punível nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 7.5.3).
26. Parte substancial da receita creditícia foi afectada ao pagamento de despesas de projectos não incluídos no POPRAM III, contrariando o estabelecido na finalidade do empréstimo contraído junto do BEI (cfr. ponto 8.2.1.1.3).
27. A dívida directa da RAM (478,3 milhões de euros) registou um aumento de 7,9%, face ao ano anterior, representando, no final de 2004, 56,4% do valor das receitas próprias arrecadadas pela Região (cfr. ponto 8.2.1.2).
28. O pagamento de juros e outros encargos, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa), ascendeu a 19,3 milhões de euros, dos quais, 11,8 milhões respeitam a encargos com o serviço da dívida pública e 7,3 milhões a juros de mora (cfr. ponto 8.2.1.3).
29. A concessão de garantias financeiras pela RAM, em 2004, ascendeu a 216,2 milhões de euros, tendo aumentado 41,5%, face ao ano anterior (cfr. ponto 8.3.2).
30. No final de 2004, as responsabilidades detidas pela RAM, relativamente a avales concedidos, atingiam 544,7 milhões de euros, o que representou um acréscimo de 59,5% (203,2 milhões de euros), face ao ano anterior. Estas responsabilidades corresponderam a cerca de 64,2% das receitas próprias arrecadadas pela Região em 2004 (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).
31. Cerca de 91,9% do total das responsabilidades detidas pela Região, por avales concedidos, refere-se ao sector empresarial, no qual se destaca um conjunto de empresas controladas pela RAM⁴, que representa 87,1% do total das responsabilidades por avales, reportadas a 31 de Dezembro de 2004 (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).
32. O montante de amortizações e juros em situação de incumprimento junto da banca, por parte dos beneficiários de aval, a 31 de Dezembro de 2004, ultrapassava os 4,9 milhões de euros (cfr. ponto 8.3.3).
33. Os pagamentos efectuados pela Região em resultado da execução de avales ascenderam a aproximadamente 853,9 mil euros, tendo aumentado cerca de 185% em relação a 2003. Por outro lado, os reembolsos à Região totalizaram 739,5 mil euros, integralmente realizados em espécie, sendo o seu valor inferior aos correspondentes encargos suportados pela RAM (cfr. pontos 8.3.4 e 8.3.5).
34. A Conta da RAM não contém informação suficiente para determinar o contributo da Administração Regional no apuramento do défice do SPA (Sector Público Administrativo), de acordo com o SEC 95⁵ (Sistema Europeu da Contas Nacionais e Regionais), para efeitos do cumprimento do artigo 104.º do Tratado da União Europeia e dos Regulamentos Comunitários (CE) n.ºs 1466/97 e

⁴ EEM, S.A., APRAM, S.A., IGA, S.A., ZF, B.V. e SRS, E.P.E..

⁵ Cfr. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996.

1467/97, ambos de 7 de Julho de 1997⁶, relativos ao PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento) (cfr. ponto 8.4)

- 35.** Os activos financeiros detidos pela Região perfizeram o montante de 298,3 milhões de euros, em que a participação pública regional no capital de entidades participadas registou o valor nominal de 242,9 milhões de euros, verificando-se uma variação positiva, relativamente a 2003, de cerca de 20 milhões de euros (cfr. ponto 9.2).
- 36.** As entidades que integram o Sector Público Empresarial Regional apresentaram resultados líquidos negativos que atingiram o valor global de cerca de 167 milhões de euros, situação que advém, fundamentalmente, dos resultados apresentados pelo SRS, E.P.E. (-144,9 milhões de euros) (cfr. ponto 9.2.2.4).
- 37.** Os fluxos financeiros para as entidades participadas ascenderam a cerca 152,4 milhões de euros e, por sua vez, as transferências provenientes do Sector Público Empresarial Regional totalizaram os 193,3 milhões de euros, o que se traduziu num saldo excedentário de cerca de 40,9 milhões de euros, justificado, principalmente, pelo valor das transferências efectuadas para a Região pela VIAEXPRESSO, S.A., no âmbito do contrato de concessão (cfr. ponto 9.3.3).
- 38.** A Região não dispõe ainda de um sistema de inventário e cadastro capaz de fornecer a identificação e avaliação rigorosa da totalidade do seu património imóvel e de responder às exigências associadas à sua gestão (cfr. ponto 9.4.3).
- 39.** A Conta da RAM continuava a não conter informação que permitisse apurar com clareza o montante proveniente da UE, por fundo, programa, iniciativa ou sistema de incentivos comunitários, apresentando um grau de detalhe cada vez menor face aos anos precedentes (cfr. ponto 10.2).
- 40.** A execução dos Fundos Estruturais afectos ao POPRAM III caracterizou-se, em 2004, por um abrandamento na realização da despesa comunitária, continuando baixa a taxa de realização do período 2000/2004 (56,7%), sobretudo considerando que os compromissos assumidos até 31 de Dezembro de 2004 representavam 96,8% dos valores programados para o período 2000-2006 (cfr. ponto 10.3.1.2).
- 41.** O nível de execução financeira comunitária alcançado pelo POPRAM III, em 2004, permitiu a superação das metas da “*regra n+2*”, relativamente a todas as componentes do Programa, em particular na componente IFOP, que cumpriu esta regra pela primeira vez, não havendo perdas para o Programa (cfr. ponto 10.3.1.2).
- 42.** Verificaram-se algumas melhorias na dinâmica da actividade de controlo dos fundos comunitários, que abrangeu as várias componentes do POPRAM III, bem como do Fundo de Coesão II (cfr. pontos 10.3.1.3 e 10.3.2.2).
- 43.** O saldo corrigido da Conta Consolidada da Região, correspondente ao saldo da execução orçamental, ponderado pelos encargos assumidos e não pagos, foi deficitário na ordem dos 221,2 milhões de euros: No entanto, apresentou uma melhoria significativa em relação ao ano anterior, de cerca de 59,1% (cfr. ponto 11.2.1.2).

⁶ Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1055/2005 e 1056/2005, ambos de 27 de Junho de 2005.



II

RECOMENDAÇÕES

Conforme resulta, de forma expressa, do art.º 41.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, lido em articulação com o art.º 42.º, n.º 3, da mesma Lei, assiste ao Tribunal de Contas o poder de, no Parecer sobre a Conta da Região, formular recomendações à Assembleia Legislativa da Madeira ou ao Governo Regional, direccionadas a corrigir e ultrapassar as deficiências apuradas.

Nessa medida, enunciam-se nos subpontos seguintes as recomendações emitidas em pareceres anteriores que foram entretanto objecto de acolhimento, assim como as recomendações ainda não observadas, que se renovam, sendo igualmente formuladas novas recomendações, decorrentes da análise efectuada à Conta da RAM de 2004, e que se dirigem, num primeiro momento, à ALM, a fim de que, no domínio das competências de fiscalização da actividade do Governo Regional, adopte as providências que, em cada caso, equacione como adequadas.

Recomendações acolhidas

O Tribunal de Contas assinala com agrado o acolhimento, por parte da Administração Regional, de algumas das recomendações proferidas em anteriores Pareceres, de que se evidenciam:

1. A inclusão, de forma desagregada, na *Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferências de Fundos* dos movimentos decorrentes da utilização/amortização dos empréstimos contraídos, relacionados com as operações de dívida flutuante.
2. A concretização de medidas tendentes a melhorar o nível de execução financeira da componente IFOP do POPRAM III, de forma a evitar a possível perda de fundos comunitários por parte da RAM, em resultado das novas regras relativas à disciplina financeira do QCA III⁷.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Embora tendo sido formuladas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as seguintes recomendações, que o Tribunal aqui renova:

1. A observância do preceituado no n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, no que respeita à data de apresentação da proposta orçamental à ALM, assim como a publicação do DRR que põe em execução o ORAM em conformidade com o disposto nos art.ºs 9.º, n.º 1, e 16.º, da mesma Lei.
2. A apresentação, juntamente com a proposta de Orçamento, de um relatório justificativo que integre os elementos enunciados no art.º 13.º da Lei n.º 28/92, com destaque para as transferências para as empresas públicas e para as transferências dos fundos comunitário.
3. A observância das normas da LEORAM, no que se refere à estrutura e ao conteúdo do mapa IX – “*Programas e Projectos Plurianuais*” que expressa o PIDDAR no Orçamento da Região, de forma a identificar as componentes de financiamento regional e comunitário.

⁷ Em conformidade com o art.º 31.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho.

- 4.** O ORAM, para além de reflectir a despesa anual emergente dos contratos de concessão outorgados pela Região, deve igualmente espelhar, no mapa orçamental XVII, o escalonamento plurianual dos compromissos financeiros daí decorrentes, de modo a facilitar o exercício do controlo político e financeiro consagrado na LEORAM.
- 5.** O cumprimento do disposto no n.º 8 do art.º 20.º da LEORAM⁸, que investe o Governo Regional no dever de estabelecer, por DRR, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da sua competência.
- 6.** A tomada de medidas tendentes à adaptação à Região do novo regime de enquadramento orçamental aprovado pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, em especial no tocante à introdução da norma que obriga à apresentação da Conta da Região até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita.
- 7.** Maior rigor na previsão orçamental da receita face à sua crescente sobreorçamentação, que tem como reflexo um aumento acentuado dos encargos assumidos e não pagos, sendo que os compromissos financeiros de hoje se traduzem em responsabilidades efectivas da Região para as administrações futuras.
- 8.** A fixação e enunciação expressa de critérios objectivos de definição do limite máximo dos avales a conceder anualmente pela RAM.
- 9.** O cumprimento integral do disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, por forma a que todas as despesas realizadas e todos os encargos assumidos tenham a devida cobertura orçamental.
- 10.** A satisfação atempada dos compromissos financeiros assumidos, evitando o pagamento de juros de mora, de forma a dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92.
- 11.** A limitação, por parte da Administração Regional, da assunção de novos compromissos que onerem globalmente o endividamento regional, decorrentes, nomeadamente, da emissão de avales e da existência de encargos assumidos e não pagos, tendo em vista, não só a observância dos critérios de convergência, mas também a concretização de uma política orçamental mais equilibrada.
- 12.** A produção de um quadro normativo consistente, transparente e objectivo, que discipline a atribuição de apoios financeiros por parte da Administração Regional e defina os procedimentos a adoptar em matéria de celebração e acompanhamento da execução dos contratos-programa formalizados neste âmbito.
- 13.** O cumprimento, no que se refere à concessão de auxílios financeiros a projectos e iniciativas de interesse turístico e cultural, do quadro normativo e regulamentar que define os princípios gerais e as condições de acesso a tais auxílios, nomeadamente no que diz respeito à forma do título jurídico que sustenta a concessão das verbas.
- 14.** A atribuição de subsídios ou outros apoios financeiros pela Administração Regional apenas deve ocorrer nas situações legalmente previstas e admitidas quando devidamente autorizada por entidade competente para o efeito, impondo-se ainda a adequada cabimentação orçamental das despesas envolvidas, em cumprimento do princípio da especificação.
- 15.** A formalização de contratos-programa em tempo útil, de modo permitir o acompanhamento da execução financeira e material, bem como o controlo e fiscalização do cumprimento dos demais aspectos financeiros, técnicos e legais inerentes aos contratos.

⁸ Cfr. o DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro.



16. A verificação de uma efectiva correspondência entre as contas de gerência dos FSA e os mapas anexos XIV a XVIII da Conta da RAM referentes à execução orçamental das despesas e das receitas globais desses organismos⁹.
17. A adopção do regime de administração financeira do Estado¹⁰, bem como do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e respectivos Planos de Contas Sectoriais).
18. A organização e a actualização do cadastro dos bens do domínio privado da Região.
19. A criação de um quadro normativo disciplinador do sector público empresarial regional, em que esteja definida a sua estrutura organizativa, sem prejuízo do cumprimento dos princípios fundamentais estatuídos no DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro.
20. A identificação clara das fontes de financiamento da RAM, no que respeita a receita comunitária, em conformidade com a regra da especificação, consagrada no art.º 7.º da Lei n.º 28/92, de modo a que a Conta inclua informação sistematizada por fundo comunitário.

Novas recomendações

Tendo por base a análise realizada à Conta da RAM de 2004, emitem-se ainda as seguintes novas recomendações:

1. O respeito pelo princípio do equilíbrio orçamental consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, que obriga a que as receitas efectivas sejam, pelo menos, iguais às despesas efectivas, excluídos os juros da dívida.
2. A concretização de medidas tendentes a acelerar a realização da despesa comunitária já comprometida, particularmente nas componentes FEOGA-O e FEDER do POPRAM III.
3. A Conta da RAM deverá, também, conter informação que permita determinar o contributo da Administração Regional no apuramento do défice do SPA (Sector Público Administrativo), de acordo com o SEC 95.

⁹ Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 28/92.

¹⁰ Consagrado na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho.



LEGALIDADE E CORRECÇÃO FINANCEIRA

Da análise das receitas e despesas constantes das Contas da RAM e do Tesoureiro do Governo Regional, resultam os seguintes ajustamentos:

♦ Conta do Tesoureiro do Governo Regional

O ajustamento apurado para a Conta da Região de 2004, excluindo os FSA, coincide com o ajustamento da Conta do Tesoureiro e apresenta-se assim:

Ajustamento da Conta da RAM

(em euros)

| | | |
|---------------------------|-------------------------|------------------|
| Receita | | |
| Saldo do ano anterior | 7.814.631,72 | |
| Receita cobrada | <u>1.319.315.997,80</u> | 1.327.130.629,52 |
| Despesa | | |
| Pagamentos efectuados | 1.313.314.944,01 | |
| Saldo para o ano seguinte | <u>13.815.685,51</u> | 1.327.130.629,52 |

♦ Conta Consolidada

Na elaboração do ajustamento da Conta Consolidada, consideraram-se todas as operações financeiras efectuadas pela Administração Pública Regional, incluindo FSA, sendo o que se apresenta no quadro seguinte:

Ajustamento da Conta Consolidada da RAM

(em euros)

| | | |
|---------------------------|-------------------------|------------------|
| Receita | | |
| Saldo do ano anterior | 25.899.332,51 | |
| Receita cobrada | <u>1.696.719.337,84</u> | 1.722.618.670,35 |
| Despesa | | |
| Pagamentos efectuados | 1.695.158.749,42 | |
| Saldo para o ano seguinte | <u>27.459.920,93</u> | 1.722.618.670,35 |



♦ **Conta Consolidada com encargos assumidos e não pagos**

Neste ajustamento, consideraram-se os encargos assumidos e não pagos de toda a Administração Regional, atento o disposto nos n.ºs 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, como se ilustra de seguida:

Ajustamento da Conta Consolidada Ponderada da RAM

(em euros)

| | | |
|--------------------------------|-------------------------|------------------|
| Receita | | |
| Saldo do ano anterior | 25.899.332,51 | |
| Receita cobrada | <u>1.696.719.337,84</u> | 1.722.618.670,35 |
| Despesa | | |
| Pagamentos efectuados | 1.695.158.749,42 | |
| Encargos Assumidos e Não Pagos | 229.176.039,56 | |
| Saldo para o ano seguinte | <u>-201.716.118,63</u> | 1.722.618.670,35 |

No quadro seguinte, figuram os montantes das despesas assumidas e não pagas em 2004, e do saldo transitado para a gerência seguinte, com exclusão de Recursos Próprios de Terceiros e “Outras operações extra-orçamentais”:

Saldo corrigido

(em euros)

| Designação | Administração Directa | Fundos e Serviços Autónomos | Total |
|---|------------------------|-----------------------------|------------------------|
| 11. Saldo Global + Saldo de Contas de Ordem | 30.991,09 | 7.922.761,44 | 7.953.752,53 |
| 12. Despesas autorizadas e não pagas | 30.985,72 | n.d. | 30.985,72 |
| 13. Encargos assumidos e não pagos | 137.529.062,34 | 91.646.977,22 | 229.176.039,56 |
| 14. Saldo corrigido (11)-(12)-(13) | -137.529.056,97 | -83.724.215,78 | -221.253.272,75 |

O saldo corrigido da Conta Consolidada da Região foi deficitário em cerca de 221,2 milhões de euros, registando-se no entanto, uma melhoria face ao ano anterior, na ordem dos 59,1%.

♦ **Equilíbrio Orçamental e Financeiro**

De acordo com o disposto n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, o princípio do equilíbrio orçamental não foi respeitado, uma vez que a Conta da RAM de 2004 encerrou com um défice superior a 22 milhões de euros, conforme se demonstra no quadro abaixo:

(em mil euros)

| Designação | Orçamento | Execução |
|------------------|-------------|-------------|
| Receita Efectiva | 1.389.222,1 | 1.110.066,5 |
| Despesa Efectiva | 1.423.580,6 | 1.144.394,1 |
| Saldo Efectivo | -34.358,5 | -34.327,6 |
| Juros da Dívida | 12.088,9 | 11.962,9 |
| Saldo primário | -22.269,6 | -22.364,7 |

IV**DOMÍNIOS DE CONTROLO**

De acordo com o disposto no art.º 42.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2004 segue a estrutura definida pelo art.º 41.º, n.º 1, do mesmo diploma, fornecendo a apreciação da actividade financeira da RAM no ano a que a Conta respeita, na perspectiva das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, e incidindo particularmente sobre as vertentes listadas naquele normativo.

Tomando por referência os resultados das verificações realizadas e das auditorias aprovadas com incidência no ano 2004 e com reflexos na Conta da RAM, enunciam-se nos próximos pontos, de forma sintética, os aspectos essenciais dos capítulos que integram o Volume II – Relatório, ao qual se reportam as remissões aí feitas.

1 – Processo Orçamental

A proposta de ORAM relativa ao ano 2004 apenas foi apresentada à ALM em 10 de Novembro de 2003, tendo sido, nessa medida, excedida a data limite fixada para o efeito no n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro. Não obstante, a votação daquela proposta ocorreu dentro do prazo fixado no n.º 1 do art.º 14.º da LEORAM, reportando-se a publicação do Orçamento, constante do DLR n.º 30-A/2003/M, a 31 de Dezembro (cfr. ponto 1.2.1).

À semelhança do que se verificou em 2003, e indo contra o disposto no art.º 10.º da LEORAM, a proposta de Orçamento apresentada pelo GR não foi acompanhada da totalidade dos anexos informativos enunciados no n.º 2 do art.º 13.º da mesma Lei, nos termos aí exigidos, com destaque para os elementos justificativos das transferências para as empresas públicas sob a forma de aumentos de capital, de empréstimos ou de suprimentos e o relatório sobre as transferências dos fundos comunitários e a relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos (cfr. ponto 1.2.1).

Salienta-se, no entanto, como positivo, o facto de o relatório que acompanhou a proposta de orçamento conter informações específicas sobre a concretização das medidas de estabilidade respeitantes ao ano económico de 2003, na linha do preceituado no n.º 2 do art.º 87.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, em articulação com os art.ºs 79.º e 80.º da mesma Lei (cfr. ponto 1.2.1).

No domínio da execução orçamental, o art.º 13.º, n.º 1, do DLR n.º 30-A/2003/M passou, inovatoriamente, a consagrar a obrigatoriedade de os serviços e fundos autónomos remeterem balancetes mensais à SRPF, isto enquanto o n.º 4 do mesmo dispositivo vedou o recurso ao crédito por parte daqueles organismos durante o período orçamental em referência (cfr. ponto 1.2.2).

Contrariamente ao estipulado no art.º 16.º da Lei n.º 28/92, a publicação do diploma de execução do ORAM para 2004 (DRR n.º 5/2004/M) apenas ocorreu em 6 de Março do mesmo ano. Não obstante, impõe-se assinalar a prévia aprovação, pelo executivo regional, de medidas específicas de contenção de despesas, através da Resolução n.º 1669/2003, publicada no JORAM, I Série, n.º 149, de 31 de Dezembro de 2003 (cfr. ponto 1.4).

Embora a norma do n.º 8.º do art.º 20 da LEORAM continue a carecer de concretização plena, uma vez que o executivo regional ainda não definiu, através de diploma próprio, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da sua competência, o DRR n.º 5/2004/M contém, de forma inovadora, no seu art.º 5.º, regulamentação específica sobre esta matéria, indo além da aplicação genérica do disposto no DL n.º 71/95, de 15 de Abril (cfr. ponto 1.5).



Por outro lado, o relatório que acompanhou a Conta da Região de 2004 não incluía a totalidade dos elementos necessários à justificação da mesma, identificados no art.º 29.º da Lei n.º 28/92, estando em falta o mapa das despesas excepcionais e o mapa com a situação dos encargos assumidos e não pagos e respectiva fundamentação (cfr. ponto 1.6).

Inversamente à situação verificada no ano anterior, em 2004, não foi observado o princípio do equilíbrio orçamental definido no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, tanto ao nível da previsão como da execução orçamentais (cfr. pontos 1.3 e 11.2.1.1).

Além disso, não foi ainda concretizada a adaptação à Região do regime consagrado na Lei n.º 91/2001, que definiu o enquadramento do Orçamento do Estado, conquanto, de acordo com a Administração Regional, estejam a ser promovidas diligências tendentes à alteração da LEORAM (cfr. pontos 1.6 e 1.7).

2 – Receita

O valor das receitas totais arrecadadas pela RAM foi de 1.312 milhões de euros, tendo a receita orçamental atingido o montante de 1.145 milhões de euros, a que corresponde uma taxa de execução de 80,4%, superior à registada em 2003 (69,1%) (cfr. ponto 2.2.).

Estrutura da receita

(em mil euros)

| Designação | Orçamento final | | Receita cobrada | | Desvio | | Tx. Exec. |
|------------------------------------|--------------------|------------|--------------------|-------------|-------------------|--------------|-------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | % |
| Receitas Correntes | 813.482,5 | 57,1 | 754.492,8 | 57,5 | -58.989,7 | -7,3 | 92,7 |
| Receitas de Capital | 607.581,6 | 42,7 | 388.577,0 | 29,6 | -219.004,6 | -36,0 | 64,0 |
| Reposições n. abat. nos Pagamentos | 3.230,0 | 0,2 | 2.068,7 | 0,1 | -1.161,3 | -36,0 | 64,0 |
| Receita Orçamental | 1.424.294,1 | 100 | 1.145.138,5 | 87,2 | -279.155,6 | -19,6 | 80,4 |
| Operações Extra-orçamentais | - | - | 167.372,9 | 12,8 | - | - | - |
| Receita Total | 1.424.294,1 | 100 | 1.312.511,4 | 100 | - | - | - |

Fonte: Conta da RAM de 2004.

O desvio verificado na execução da receita orçamental resultou essencialmente de uma sobreavaliação da receita no capítulo das “*Transferências de capital*”, em 208,1 milhões de euros, decorrente, em grande parte, do empolamento das receitas comunitárias, dos “*Impostos indirectos*”, em 27,5 milhões de euros, e dos “*Impostos directos*”, em 19,5 milhões de euros (cfr. ponto 2.2.2.1).

Comparativamente com a receita arrecadada no ano anterior, o aumento mais significativo (80,3%) verificou-se no capítulo “*Transferências de capital*”, o que é explicado, sobretudo (em cerca de 54%), pelo recebimento das verbas previstas no contrato celebrado com a *Concessionária de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A.*, que, em conjunto com os montantes recebidos da *Vialitoral, SA.*, totalizam 190 milhões de euros (cfr. ponto 2.2.2.1).

A RAM arrecadou impostos em montante superior a 634 milhões de euros, que corresponderam a 55,4% do total da receita regional do ano¹¹, valor esse, superior ao arrecadado em 2003 em cerca de 75 milhões de euros, por força do aumento da cobrança dos “*Impostos directos*”, resultante essencialmente do acréscimo do IRC em mais de 23,3 milhões de euros (46,7%), bem como, da boa cobrança da generalidade dos “*Impostos indirectos*”, em particular do ISP, do *Imposto de selo* e do *Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas*, com aumentos de 10,2, 19,7 e 8,1 milhões de euros, respectivamente (cfr. ponto 2.2.2.2).

¹¹ Excluindo as “*Operações Extra-orçamentais*”.

As receitas próprias da RAM, no montante aproximado de 848,7 milhões de euros, aumentaram 42% relativamente a 2003, e correspondem a 64,7% do total da receita global regional cobrada, valor superior aos 51,2% registados em 2003, representando 74,1% da receita orçamental arrecadada (cfr. ponto 2.2.3).

O peso das transferências do OE e do OSS nas receitas próprias regionais, que vinha aumentando nos últimos anos, passou de 34%, em 2003, para 24,8%, em 2004, em consequência do acréscimo registado nas receitas próprias ser superior ao acréscimo das entregas do Estado à RAM (3,8%) (cfr. ponto 2.2.3).

3 – Despesa

3.1 – Despesa realizada

A despesa realizada ascendeu a mais de 1.306 milhões de euros, tendo-se alcançado, no que respeita à despesa orçamental (mais de 1.145 milhões de euros), uma taxa de execução de 80,4% (superior à verificada em 2003, 69,1%), registando-se um desvio de cerca de 279,2 milhões de euros relativamente ao programado (cfr. ponto 3.2.1).

Execução da despesa

(em mil euros)

| Designação | Orçamento Final | | Despesa | | Desvio | | Tx. Exec. |
|-----------------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|------------------|------------|--------------------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| Despesas correntes | 739.259,0 | 51,9 | 626.398,0 | 47,9 | 112.861,0 | 7,9 | 84,7 |
| Despesas de capital | 685.035,1 | 48,1 | 518.709,6 | 39,7 | 166.325,5 | 11,7 | 75,7 |
| Operações extra-orçamentais | 0,0 | 0,0 | 161.402,8 | 12,4 | -161.402,8 | -11,3 | - |
| TOTAL | 1.424.294,1 | 100,0 | 1.306.510,4 | 100,0 | 117.783,7 | 8,3 | 80,4¹² |

Fonte: Conta da RAM de 2004.

Apreciada a despesa de acordo com a classificação económica, constata-se que assumiram particular expressão as “*Aquisições de bens de capital*” (28,1%), as “*Despesas com o pessoal*” (23,1%) e as “*Transferências correntes*” (17,4%), representando, apenas estes 3 agregados, 68,6% do total da despesa efectuada (cfr. ponto 3.2.1).

É também assinalável a repartição da despesa tendo em conta a sua classificação orgânica, na medida em que a SREST concentrou 32,3% do total de despesa orçamental realizada, cabendo à SRE e à SRAS, respectivamente, 28,9% e 17,2% (cfr. ponto 3.2.1).

Atentas as áreas de afectação dos recursos financeiros da Região, constata-se que as funções sociais absorveram 58,5% da despesa orçamental total, canalizando-se, para a área da educação, 29,5% daquela despesa. Neste contexto, foi também particularmente expressiva a despesa orçamental associada às funções económicas (34%), destacando-se, dentro desta, as verbas afectas aos transportes e comunicações (25,8%) (cfr. ponto 3.2.1).

Face ao ano anterior, verifica-se o incremento de 11% da despesa total, assumindo particular ênfase as “*Aquisições de bens de capital*” (cerca de 367,1 milhões de euros), que registaram um crescimento superior a 175,7 milhões de euros (91,8%), como expressão do nível de execução dos Investimentos do Plano afectos à SREST (cfr. ponto 3.3).

O ano em apreço apresentou, relativamente a períodos anteriores, variações significativas, quer pelo montante total de EANP (aproximadamente 229,2 milhões de euros em 2004), quer pelas entidades

¹² A taxa de execução apresentada restringe-se à execução orçamental da despesa, isto é, não inclui as operações extra-orçamentais.



que mais significativamente para ele contribuíram. Assim, aqueles encargos assumidos pela Administração Regional Directa ascenderam a pouco mais de 137,5 milhões de euros (menos 212,6 milhões de euros que em 2003), sendo a SREST responsável por mais de 82,6 milhões de euros. Relativamente à Administração Regional Indirecta, o montante global dos EANP aumentou mais de 57,9 milhões de euros face ao ano anterior, cifrando-se, em 2004, em aproximadamente 91,7 milhões de euros, registando-se o contributo da DRGDR em cerca de 84,5 milhões de euros (cfr. ponto 3.4.1).

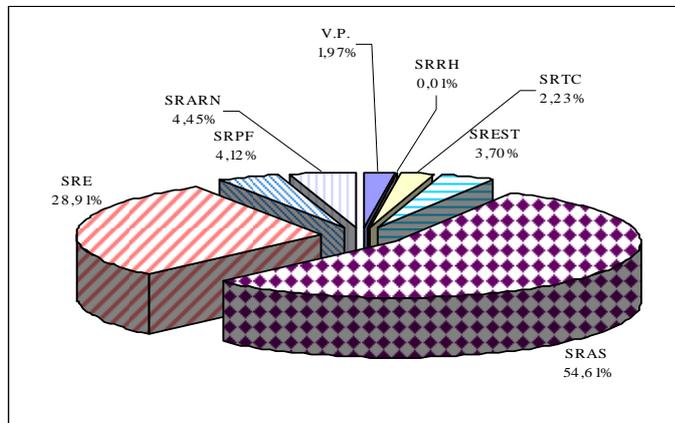
Alguns serviços da Administração Regional Directa assumiram encargos que ultrapassaram a sua dotação orçamental disponível, no valor de €1.217.576,33, em infracção ao determinado pelos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, situação que é susceptível de constituir infracção financeira, prevista e sancionável nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97 (cfr. ponto 3.5.2).

No que respeita ao pagamento de juros de mora, registaram-se, ao longo dos últimos anos, expressivas taxas de crescimento, tendo envolvido, em 2004, uma verba aproximada de 7,3 milhões de euros, o que traduziu um incremento de 344,1% face ao ano anterior. Estes juros decorreram, maioritariamente, de atrasos nos pagamentos referentes a empreitadas de obras públicas (cfr. ponto 3.5.2).

3.2 - Subsídios e outros apoios financeiros

Em 2004, os subsídios e outros apoios financeiros atribuídos pelo Governo Regional ascenderam a 107,9 milhões de euros, tendo a SRAS transferido verbas correspondentes a 54,6% desse total, quantificadas em 58,95 milhões de euros, e que assumiram maioritariamente (cerca de 94,9%) a forma de “Transferências correntes” (cfr. ponto 4.2).

Representação orgânica dos apoios financeiros (107,9 milhões de euros)



Face ao ano 2003, ocorreu um aumento de 9,3% no valor global dos apoios concedidos¹³, mantendo-se a estrutura da repartição orgânica desses apoios, uma vez que voltou a caber à SRAS a atribuição do maior volume de verbas (cfr. ponto 4.2).

As “Sociedades Públicas” foram o sector institucional que beneficiou da maior parcela das participações financeiras concedidas (aproximadamente 60,2 milhões de euros), das quais 55,8 milhões de euros se destinaram a financiar o SRS, E.P.E. (cfr. ponto 4.2.1).

Por seu turno, as participações financeiras efectivamente pagas pela Administração Regional aos municípios da Região atingiram a importância de 29,0 milhões de euros, embora estivessem previstas transferências no valor total de 37,3 milhões de euros, o que representou uma taxa de execução que, apesar de reduzida (77,8%) é mais elevada do que a do ano anterior (55%) (cfr. ponto 4.3.2).

¹³ Em 2002, o montante envolvido foi de 51,1 milhões de euros e, em 2003, de 98,7 milhões de euros.

Neste domínio, os investimentos co-financiados com níveis de execução financeira mais elevados foram realizados pelos municípios da Calheta (1,2 milhões de euros) e do Porto Santo (1,02 milhões de euros), sendo de assinalar que, por comparação com o período antecedente, as participações financeiras transferidas para o município do Porto Moniz cresceram cerca de 298,8% (cfr. ponto 4.3.2).

4 – Investimentos do Plano

Como registado em anos anteriores, o *Mapa IX – “Programas e Projectos Plurianuais”*, anexo ao Orçamento da RAM, não foi elaborado em total observância com o disposto no n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM, dado não incluir informação sobre as componentes de financiamento comunitário e regional incluídas no Cap. 50 – “*Investimentos do Plano*” e nas “*Outras Fontes*” (cfr. ponto 5.3.1).

Por sua vez, o Relatório de Execução do PIDDAR não apresenta a execução financeira agregada por concelho, nos termos exigidos pelo art.º 7.º, n.º 2, do DLR n.º 26/2003/M, de 23 de Agosto, lido em articulação com o art.º 5.º, n.º 2, al. d), do mesmo diploma¹⁴. Salienta-se ainda que, apesar de o documento conter a análise da informação financeira nele integrada, não contempla, de forma sistemática, a avaliação do grau de realização física dos projectos nem a justificação dos respectivos desvios de execução (cfr. ponto 5.3.1).

Em conformidade com o mesmo Relatório, o valor do orçamento inicial foi de 742,1 milhões de euros, divergindo, em cerca de 8,2 milhões, daquele que consta do mapa IX (750,3 milhões), tendo a DRPF esclarecido que a discrepância assinalada resultou da introdução de ajustamentos nas Contas de Gerência de alguns FSA que não foram atempadamente comunicados àquele serviço (cfr. ponto 5.3.2).

Embora a previsão inicial do PIDDAR contemplasse o financiamento dos 750,3 milhões de euros orçamentalmente inscritos, através *Capítulo 50* do orçamento regional, numa percentagem de 92,5%, e o remanescente por “*Outras Fontes*”, verificou-se um ligeiro desvio ao nível da execução global do programa, que veio a ser financiada em 95,9% pela primeira daquelas componentes, tendo os restantes 4,1% sido suportados pela segunda (cfr. ponto 5.3.3)

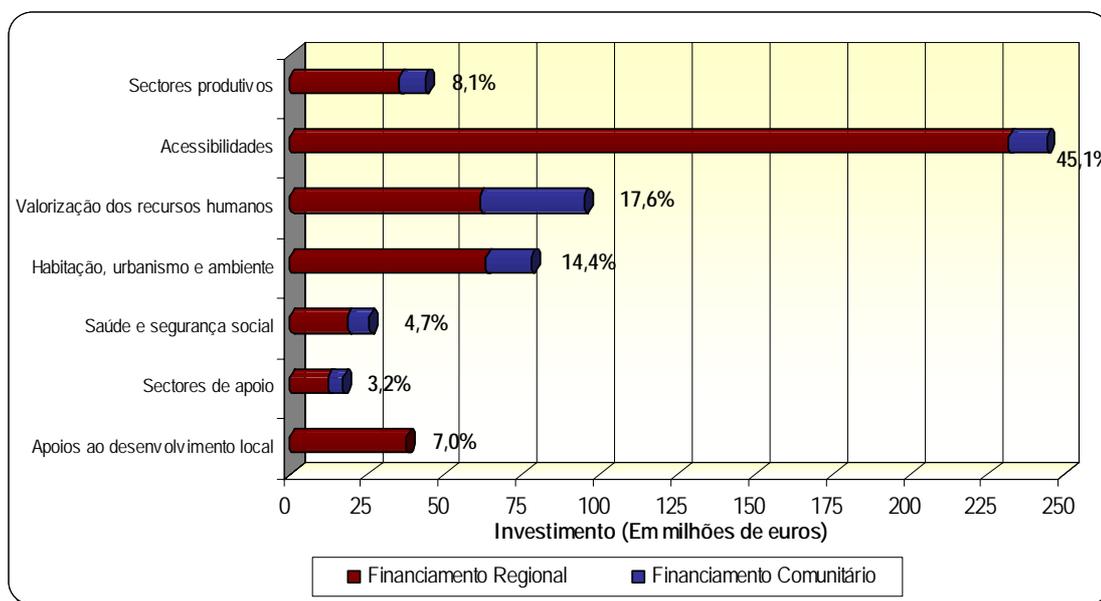
A execução global do PIDDAR atingiu 540,9 milhões de euros, o que, face aos cerca de 782,4 milhões previstos no orçamento final, representou um desvio de 241,4 milhões, traduzindo-se numa taxa de execução de 69,1%, a qual, superou a registada no ano anterior, em aproximadamente 21 pontos percentuais (cfr. ponto 5.5.2).

Esta execução foi suportada em 85,2% por financiamento regional (460,8 milhões de euros, dos quais 458,3 milhões respeitam ao Cap. 50), tendo os restantes 14,8% sido assegurados por financiamento comunitário, o qual atingiu 80,1 milhões de euros (dos quais, 60,4 milhões por via do Cap. 50) (cfr. ponto 5.3.3).

¹⁴ Cumpre, todavia, referir que, no âmbito do exercício do contraditório, a SRPF supriu a deficiência apontada.



Investimento e financiamento por áreas de actuação



Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2004.

A maior parte dos investimentos concentrou-se nas “Acessibilidades”, na “Valorização dos recursos humanos” e na “Habitação, urbanismo e ambiente”, absorvendo estas áreas, em conjunto, perto de 77,1% do total da despesa do PIDDAR. Simultaneamente, a área da “Valorização dos recursos humanos” foi a que obteve maior comparticipação comunitária, tendo sido financiada em cerca de 35,5% (33,7 milhões de euros) (cfr. ponto 5.5.4).

Dos 814 projectos inscritos no PIDDAR, 271 (33,3%) apresentaram taxas de execução inferiores a 25%, verificando-se que, destes, 184 (ou seja, 22,6% do total) não apresentaram qualquer execução. Não obstante, os indicadores revelam níveis de execução bastante superiores aos do ano anterior, registando-se que 451 projectos (55,4% do total) registaram taxas de execução superiores a 50%, sendo que para 300 deles (36,9% do total) a execução foi superior a 75% (cfr. ponto 5.5.1).

No que se refere à componente Cap. 50 do Orçamento Regional, a respectiva dotação inicial de 694,1 milhões de euros, foi reforçada em cerca de 3,8%, (26,4 milhões), por via das alterações orçamentais introduzidas, totalizando o orçamento final cerca de 720,5 milhões de euros. Contudo, a sua execução ficou aquém de 519 milhões de euros, o que correspondeu a uma taxa de execução de 72%, nível de execução bastante superior ao registado em 2003 (47,4%) (cfr. pontos 5.4.1 e 5.4.2).

O valor dos encargos assumidos e não pagos respeitantes ao Cap. 50 atingiu quase 121,5 milhões de euros, o que significa que 19% da despesa assumida pela Administração Regional, no âmbito dos Investimentos do Plano, não foi paga, registando-se todavia uma diminuição, face ao ano anterior, na ordem dos 154,2 milhões de euros (menos 55,9%) (cfr. ponto 5.4.3).

Registando uma significativa recuperação face à quebra que havia ocorrido no ano anterior, a execução dos investimentos do PIDDAR, em 2004, apresentou um aumento de 58,1%, a preços correntes, situando-se o aumento real em 53,8%, se analisado a preços constantes (cfr. ponto 5.5.5).

5 – Operações de Tesouraria

5.1 - Operações de tesouraria

Na Conta da RAM de 2004 foram contempladas, pela primeira vez, as alterações introduzidas pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, em matéria de classificação económica das receitas e despesas públicas, o que levou a que as “*Contas de Ordem*” e os “*Recursos Próprios de Terceiros*” deixassem de ter expressão orçamental, passando a estar incluídos nas “*Operações Extra-orçamentais*”, com reflexos, apenas, na tesouraria (cfr. pontos 6.1 e 6.2).

O valor das cobranças e dos pagamentos de “*Operações extra-orçamentais*” ascendeu a, aproximadamente, 167,4 e 161,4 milhões de euros, respectivamente, sendo que o saldo transitado para 2005 ficou-se em cerca de 13,8 milhões de euros, valor superior ao de 2003 em cerca de 6 milhões de euros, representando uma variação positiva de 76,4%, estando afecto na totalidade a “*RPT*”, “*Operações de tesouraria*” e “*Outras operações de tesouraria*”, sendo nulo o saldo respeitante a “*Contas de Ordem*” (cfr. pontos 6.2 e 6.5).

A *Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferências de Fundos*, para além de apresentar uma separação das operações de carácter orçamental das operações extra-orçamentais, mostra já, dentro destas últimas, uma desagregação aproximada ao estabelecido no DL n.º 26/2002, embora neste domínio seja questionável a individualização dos RPT num novo Grupo e Agrupamento (cfr. ponto 6.6).

A análise efectuada àquela conta evidenciou, no entanto, que o montante de 1.151,9 milhões de euros, registado como “*Receita orçamental*” contempla também as “*Reposições abatidas nos pagamentos*”, as quais, de acordo com o actual classificador das receitas e das despesas públicas, deveriam ter sido consideradas nas “*Operações extra-orçamentais*”, no Grupo “*17.03 – Reposições abatidas nos pagamentos*” (cfr. pontos 6.2 e 6.6).

Importa ainda sublinhar que foram acolhidas, na Conta da RAM de 2004, as recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas, no sentido de que a apresentação dos movimentos decorrentes da utilização/amortização dos empréstimos contraídos, relacionados com as operações de dívida flutuante não deveria ocorrer unicamente na Conta do Tesoureiro da RAM, mas também na *Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferências de Fundos*¹⁵ (cfr. ponto 6.6).

A conta de gerência do Tesoureiro encontra-se organizada e documentada de acordo com as respectivas Instruções¹⁶ e os valores registados nos mapas de prestação de contas expressam correctamente os fluxos financeiros da gerência, encontrando-se as operações que integram o débito e o crédito devidamente sustentadas pelos correspondentes registos contabilísticos, de acordo com o Relatório n.º 6/2006-FS/SRMTC, aprovado em sessão de 11 de Maio de 2006 (cfr. ponto 6.7.2).

5.2 - Execução orçamental dos fundos e serviços autónomos

O subsector institucional dos FSA movimentou, em 2004, cerca de 395,5 milhões de euros, assim classificados economicamente (cfr. ponto 7.6):

¹⁵ Com a consideração do empréstimo de curto prazo contraído na modalidade de conta corrente, até ao montante de 50 milhões de euros, junto do Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal) SA. (Resolução n.º 1487/2003, de 20 de Novembro, e 1648/2003, de 18 de Dezembro), e do empréstimo de curto prazo, contraído junto da mesma instituição na modalidade de conta empréstimo, até ao montante de 50 milhões de euros (Resoluções n.ºs 74672004, de 26 de Maio, 832/2004, de 9 de Junho, e 1245/2004, de 9 de Setembro).

¹⁶ Constantes do Acórdão n.º 9/92, da SRMTC, publicado na II Série do DR n.º 211, de 1 de Setembro de 1992.



Receitas e despesas dos FSA

(em mil euros)

| Receita | | | Despesa | | |
|--|------------------|--------------|-----------------------------|------------------|--------------|
| Descrição | Valor | % | Descrição | Valor | % |
| Receitas Correntes | 158.228,7 | 40,0 | Despesas Correntes | 155.629,6 | 39,4 |
| Receitas de Capital | 39.712,7 | 10,0 | Despesas de Capital | 34.247,0 | 8,7 |
| Saldo não orçamental – gerência anterior | 9.303,0 | 2,4 | Operações extra-orçamentais | 191.967,2 | 48,5 |
| Operações extra-orçamentais | 188.243,6 | 47,6 | Saldo – gerência seguinte | 13.644,2 | 3,4 |
| Receita total | 395.488,0 | 100,0 | Despesa total | 395.488,0 | 100,0 |

Fonte: Contas de gerência dos FSA relativas ao ano 2004.

As contas de gerência dos FSA apresentam divergências face aos valores consolidados na Conta da Região¹⁷, essencialmente decorrentes, por um lado, da não consideração, pela DROC, do valor dos saldos de receitas orçamentais da gerência anterior, que foram objecto de reposição no Tesouro e, por outro, pelo facto de aquela Direcção Regional ter considerado contas de gerência divergentes das remetidas pelos FSA à SRMTC, em cumprimento, aliás, do disposto no art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 7.2).

A administração regional indirecta, à semelhança de anos anteriores, registou variações significativas ao nível dos organismos que a compõem. São exemplo o CHF e o CRS, que não tiveram qualquer expressão orçamental no ano em apreço, em resultado da sua extinção, dando lugar à criação da DRGDR¹⁸ e do SRS, E.P.E. Registou-se, também, a transformação do IHM em entidade pública empresarial, através do DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto, a ausência de execução financeira do FEEC no ano 2004¹⁹ e o início de actividade do GGLC²⁰ (cfr. ponto 7.2).

No que respeita ao conjunto das receitas orçamentais (197,9 milhões de euros), que apresentaram uma quebra de, aproximadamente, 28,9 milhões de euros face ao ano 2003, assumem especial destaque as transferências oriundas do orçamento regional (149,7 milhões de euros), constituindo a maior fonte daquela tipologia de receitas (cfr. ponto 7.3).

A preponderância das transferências regionais associada à incapacidade dos FSA para gerarem receitas próprias tem-se traduzido em dificuldades de optimização da gestão de tesouraria do Governo Regional. Neste sentido continua-se a questionar a manutenção deste regime excepcional para alguns dos FSA (cfr. ponto 7.3).

No que respeita à despesa orçamental, regista-se um decréscimo de cerca de 27,5 milhões de euros face ao ano 2003, cifrando-se, no ano em análise, em, aproximadamente, 189,9 milhões de euros, sendo que 82% destas despesas se revestem de natureza corrente. Verifica-se, igualmente, que as despesas associadas ao sector da saúde assumiram cerca de um terço das despesas orçamentais (cfr. ponto 7.5.1).

¹⁷ Designadamente no que se refere aos valores constantes dos Mapas “Anexo XIV – Receitas globais dos serviços, institutos e fundos autónomos segundo classificação orgânica” e “Anexo XVIII – Conta Geral das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos – Período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2004”. Registam-se, ainda, divergências ao nível da relação de encargos assumidos e não pagos apresentada pelos FSA e a considerada pela DROC, nos termos do seu ofício n.º 2592/05, de 26 de Agosto, conforme se espelha no ponto 7.5.3 do Volume II do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM.

¹⁸ Nos termos preambulares do DLR n.º 27/2003/M, de 22 de Novembro, compete à DRGDR a gestão dos recursos financeiros e humanos afectos à SRAS, bem como o financiamento, a contratação e o pagamento das prestações de cuidados de saúde.

¹⁹ A sua extinção viria a formalizar-se através do DRR n.º 20/2005/M, de 20 de Abril.

²⁰ Criado através do DLR n.º 8/2003/M, de 21 de Maio.

Como resultado da extinção do CHF e do CRS e, contrariamente ao verificado em anos anteriores, as *Transferências correntes* e as *Aquisições de bens e serviços* excederam, pela primeira vez, as *Despesas com o pessoal*, ascendendo a 71,3 e 48,9 milhões de euros, respectivamente (cfr. ponto 7.5.1).

Observa-se um expressivo crescimento dos EANP dos diversos FSA que integram o subsector institucional em apreço, concretizado, de forma sustentada, ao longo dos últimos exercícios económicos. Em 2004, e não obstante os EANP pelo IHM que, em 2003, representavam 37,7% dos encargos totais assumidos pelos FSA, deixarem de figurar no total das responsabilidades financeiras da administração regional indirecta, com a sua transformação em entidade pública empresarial, o montante total de EANP ascendeu a mais de 91,6 milhões de euros, 92,2% dos quais foram assumidos pela DRGDR. Registou-se, assim, um incremento de cerca de 57,9 milhões de euros (171,2%) face ao ano transacto (cfr. ponto 7.5.3).

Contrariando o disposto no art.º 18.º da Lei 28/92, de 1 de Setembro, foram assumidas pelos FSA despesas sem dotação orçamental no montante global de 76,8 mil euros, situação que é susceptível de constituir infracção financeira, prevista e sancionável nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97 (cfr. ponto 7.5.3).

O ordenamento jurídico regional continua a mostrar-se omissivo quanto à implementação da RAFE, não tendo sido ainda adoptadas medidas legislativas efectivas tendentes à adaptação à Região dos diversos diplomas nacionais que regulam esta matéria (cfr. ponto 7.3).

6 – Dívida Pública Regional

6.1 - Dívida pública directa

Por imposição do diploma que aprovou o Orçamento do Estado para 2004, as Regiões Autónomas ficaram impedidas de contrair novos empréstimos que implicassem um aumento do seu endividamento líquido. Nessa conformidade, em 2004, a RAM limitou-se a dar execução ao último desembolso, no montante de 35,1 milhões de euros, do empréstimo de longo prazo contraído em 2002 junto do BEI (cfr. pontos 8.2 e 8.2.1.1.2).

Foram observadas as condições impostas pelo art.º 25.º da LFRA, relativas ao recurso ao crédito de curto prazo, nomeadamente quanto ao seu limite quantitativo e prazo para liquidação (cfr. pontos 8.2.1.1.1 e 8.2.1.2).

Parte substancial da receita creditícia destinou-se ao pagamento de despesas de projectos não incluídos no POPRAM III, contrariando o estabelecido na finalidade do empréstimo (cfr. ponto 8.2.1.1.3).

No final de 2004, a dívida directa da RAM totalizava quase 478,3 milhões de euros, tendo registado um aumento de 7,9% (35,1 milhões de euros) em relação ano anterior, incremento que correspondeu ao exacto montante da execução do último desembolso do empréstimo de longo prazo contraído em 2002 junto do BEI (cfr. ponto 8.2.1.2).

A dívida directa da RAM, no final de 2004, representava 56,4% do valor das receitas próprias arrecadadas pela Região nesse ano (848,7 milhões de euros) (cfr. ponto 8.2.1.2).

Em 2004, não foi aplicado qualquer valor na amortização da dívida pública, tendo o montante global dos encargos com o serviço da dívida sido superior a 11,8 milhões de euros, que se destinaram, na sua quase totalidade (99,9%), ao pagamento de juros (cfr. ponto 8.2.1.3).

O pagamento de juros e outros encargos, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa), ascendeu a cerca de 19,3 milhões de euros, tendo o valor dos juros de mora, incorridos devido a atrasos nos pagamentos a fornecedores, atingido cerca de 7,3 milhões de euros (cfr. ponto 8.2.1.3).



6.2 - Dívida pública indirecta

Embora não afectando o exercício de 2004, é de referir que o regime normativo que regula a concessão de avales foi objecto de algumas alterações introduzidas no decorrer do ano 2005²¹, sendo ainda de destacar o facto de, também nesse ano, ter sido aprovado um Manual de Procedimentos dos avales da RAM, com vigência prevista a partir de 1 de Janeiro de 2006 (cfr. ponto 8.3.1).

Em 2004, a RAM concedeu 16 garantias financeiras, ao abrigo do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro, cujo valor global ascendeu a 216,2 milhões de euros, e de que o sector empresarial foi o principal beneficiário (96,5% do total), assumindo especial destaque os avales concedidos a empresas controladas pela RAM (202 milhões de euros) (cfr. ponto 8.3.2).

A atribuição de avales pela Região registou um incremento de 41,5% (63,4 milhões de euros) em relação a 2003. Não obstante, foi cumprido o limite para a concessão de avales e de outras garantias a operações financeiras, estatuído no art.º 10.º do DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro (cfr. pontos 8.3.2 e 8.3.6).

No final de 2004, as responsabilidades detidas pela RAM, relativamente a avales concedidos, atingiam 544,7 milhões de euros, apresentando um acréscimo de 59,5% (203,2 milhões de euros) face ao ano anterior, correspondendo a cerca de 64,2% das receitas próprias arrecadadas pela Região nesse ano (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).

Entre 2002 e 2004, as responsabilidades detidas pela RAM, resultantes da concessão de avales, aumentaram quase 346,4 milhões de euros (174,6%), tendo, no mesmo período, o sector das empresas apresentado um crescimento na ordem de 333,7 milhões de euros (200,2%), mais acentuado que o de qualquer outro sector beneficiário (cfr. ponto 8.3.7).

Cerca de 91,9% do total das responsabilidades detidas por avales concedidos, refere-se ao sector das empresas, no qual se destaca um conjunto de cinco empresas controladas pela RAM²², que representa 94,8% das responsabilidades relativas àquele sector, e, 87,1% do total das responsabilidades por avales, reportadas a 31 de Dezembro de 2004. (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).

O montante de amortizações e juros em situação de incumprimento junto da banca, por parte dos beneficiários de avales, a 31 de Dezembro de 2004, ultrapassava os 4,9 milhões de euros, registando um crescimento na ordem dos 17,7% em relação ao ano anterior. Neste contexto, destaca-se o sector empresarial, onde o valor dos incumprimentos atingia 4,5 milhões de euros (cfr. ponto 8.3.3).

Em 2004, os pagamentos efectuados pela Região em resultado da execução de avales, totalizaram cerca de 853,9 mil euros, o que representa um aumento na ordem dos 185%, face ao período antecedente, ultrapassando também os valores registados nos anteriores anos (cfr. ponto 8.3.4).

Quanto aos reembolsos feitos à RAM, em consequência de pagamentos efectuados por execução de avales, estes totalizaram 739,5 mil euros, integralmente realizados em espécie, sendo esse valor inferior à despesa suportada pela Região em cerca de 4,6 mil euros (cfr. ponto 8.3.5).

6.3 - Posição da dívida

No final de 2004, a dívida da Administração Regional Directa, apresentava a seguinte estrutura (cfr. ponto 8.4):

²¹ Através do DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro (Orçamento da RAM para 2005) e do DLR n.º 19/2005/M, de 24 de Novembro, o qual procedeu à republicação do DLR n.º 24/2002/M.

²² EEM, S.A., APRAM, S.A., IGA, S.A., ZF, B.V. e SRS, E.P.E.

(em milhões de euros)

| | | |
|---|--------------|--|
| 1. Dívida directa de médio e longo prazo | 478,3 | |
| 1.1. Dívida obrigacionista | 400,3 | |
| 1.2. Empréstimos de longo prazo | 78,0 | |
| 2. Dívida directa de curto prazo | 0,0 | |
| 3. Encargos assumidos e não pagos | 229,2 | |
| 3.1. Da Administração Directa | 137,5 | |
| 3.2. Da Administração Indirecta (FSA) | 91,6 | |
| 4. Dívida indirecta (avales) | 544,7 | |

Fonte: Conta da RAM de 2004.

Face a 2003, o valor total da dívida (excluindo os FSA) cresceu 2,3% (e 39% de 2002 para 2004), em resultado do aumento dos compromissos assumidos pela Região no âmbito da concessão de avales (59,5%) e do incremento da dívida directa (7,9%), que, no entanto, foram atenuados por um decréscimo de 60,7% (- 212,6 milhões de euros) dos EANP da Administração Regional Directa (cfr. ponto 8.4).

Salienta-se também o facto de, em 2004, o peso total da dívida indirecta (46,9%) ter ultrapassado, pela primeira vez, o da dívida directa (cfr. ponto 8.4).

Os elementos disponíveis na Conta da Região são insuficientes para determinar o contributo da Administração Regional no apuramento do défice do SPA (Sector Público Administrativo), de acordo com o SEC 95²³ (Sistema Europeu das Contas Nacionais e Regionais), para efeitos do cumprimento do artigo 104.º do Tratado da União Europeia e dos Regulamentos Comunitários (CE) n.ºs 1466/97 e 1467/97, ambos de 7 de Julho de 1997²⁴, relativos ao PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento) (cfr. ponto 8.4).

7 – Património Regional

7.1 – Património inventariável

Embora a obrigatoriedade de inventariação e cadastro dos bens de domínio privado da RAM tenha sido instituída pelo DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, a Região não dispõe ainda de um sistema de inventário e cadastro capaz de fornecer a identificação e avaliação rigorosa da totalidade do seu património imóvel e de responder às exigências associadas à sua gestão (cfr. ponto 9.4.3).

7.2 - Património financeiro

Em 31 de Dezembro de 2004, a carteira de activos detida pela Região continuava a apresentar uma estrutura financeira pouco diversificada e atingia um montante superior a 298,3 milhões de euros (cfr. ponto 9.2).

²³ Cf. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996.

²⁴ Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1055/2005 e 1056/2005, ambos de 27 de Junho de 2005.



Composição da carteira, por tipo de activos

(em mil euros)

| Designação | Governo Regional | | Fundos e Serviços Autónomos | | Total | |
|-----------------|-------------------|--------------|-----------------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Acções e Quotas | 239.633,42 | 90,0 | 3.279,35 | 10,3 | 242.912,77 | 81,4 |
| Créditos | 26.745,86 | 10,0 | 28.667,14 | 89,7 | 55.423,93 | 18,6 |
| Total | 266.379,28 | 100,0 | 31.946,49 | 100,0 | 298.336,70 | 100,0 |

Fonte: Conta da RAM 2004 e ofícios recebidos

O SPER passou a integrar o IHM, E.P.E., pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e com a natureza de entidade pública empresarial, e a Valor Ambiente, S.A., que reveste a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (cfr. pontos 9.2.1.1 e 9.2.1.2).

Foi ainda criada a Concessionária de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A., que se rege pelos seus estatutos e pelo direito privado, e cujo objecto consiste na exploração e manutenção, em regime de concessão de serviço público, de diversos troços de estradas regionais sem cobrança aos utilizadores (cfr. ponto 9.2.1.3).

Os resultados líquidos das empresas participadas foram negativos em mais de 167 milhões de euros, sendo imputáveis à RAM cerca de 165,3 milhões de euros, por força da participação detida no capital daquelas entidades. Esta situação advém, principalmente, dos resultados obtidos pelo SRS, E.P.E. que atingiram aproximadamente -144,9 milhões de euros²⁵ (cfr. ponto 9.2.2.4).

Foi respeitado o limite de 125 milhões de euros estabelecido pelo art.º 8.º do DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro, para a realização de operações activas, destacando-se a subscrição do capital estatutário do SRS, E.P.E., com 71,9%, e o aumento do capital social da SDPS, S.A., com 9,5% do total utilizado (cfr. ponto 9.2.4).

7.3 - Fluxos com o sector público empresarial regional

Os fluxos para as entidades participadas ascenderam a cerca de 152,4 milhões de euros, tendo, por sua vez, os fluxos oriundos do SPER totalizado quase 193,3 milhões de euros, o que traduziu num saldo excedentário que rondou os 40,9 milhões de euros, justificado, fundamentalmente, pelo valor das transferências efectuadas pela VIAEXPRESSO, S.A. para a Região, no âmbito da concessão de serviço público de diversos troços de estradas regionais (cfr. ponto 9.3.3).

Do valor transferido para o SPER, foram entregues 131,55 milhões de euros ao SRS, E.P.E., distribuídos do seguinte modo:

- 75,75 milhões de euros através da rubrica de classificação económica *Activos Financeiros – Acções e outras participações – Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Públicas*, direccionados ao pagamento da 2.ª tranche da participação da Região no capital estatutário (€ 145.000.000,00)²⁶ (cfr. ponto 9.3.1.2).
- 53,3 milhões de euros, sob a forma de *Transferências correntes – Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Públicas*, tendo por objectivo participar as suas despesas de funcionamento (cfr. ponto 9.3.1.1).

²⁵ Os resultados líquidos agravaram-se em 8,5% em relação ao ano anterior.

²⁶ De acordo com o previsto no n.º 3 do art.º 2.º dos estatutos daquela empresa, publicados em anexo ao DLR n.º 9/2003/M, de 27 de Maio, entretanto alterado pelo DLR n.º 20/2005/M, de 25 de Novembro.

- 2,5 milhões de euros que se destinaram a participar financeiramente as despesas de investimento realizadas por esta entidade, e que foram entregues através da rubrica de classificação económica *Transferências de capital – Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Públicas* (cfr. ponto 9.3.1.2).

8 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, inscritos no ORAM de 2004, bem como aqueles que foi possível apurar no âmbito das operações extra-orçamentais, registados na Conta da RAM, ascenderam a mais de 89,8 milhões de euros, verificando-se que o orçamento revela uma significativa sobreavaliação da receita orçamental com origem comunitária, cujo valor cobrado (50,6 milhões de euros) representa apenas 22,5% do valor orçamentado (cfr. ponto 10.2).

É possível constatar que a tendência decrescente da cobrança de receita comunitária, iniciada em 2003 estabilizou em 2004, e o seu peso no total das receitas arrecadadas na Conta da Região ficou em 6,8%, tendo a contabilização destas verbas sido efectuada, essencialmente, através da Administração Regional Indirecta (cfr. ponto 10.2).

A Conta da RAM continua a não conter informação que permita, com clareza, apurar o montante proveniente da UE, por fundo, programa, iniciativa ou sistema de incentivos comunitários, apresentando um grau de detalhe cada vez menor face aos anos precedentes (cfr. ponto 10.2).

As transferências provenientes da UE para a RAM, destinadas a entidades públicas e privadas, apuradas pela SRMTC, ascenderam a cerca de 136,4 milhões de euros, não estando reflectidas na Conta da RAM a globalidade das verbas comunitárias transferidas, o que inviabiliza o conhecimento rigoroso das receitas regionais (cfr. ponto 10.3).

Na sequência da atribuição ao POPRAM III, da “reserva de eficiência” no montante de 35,1 milhões de euros, e de acordo com a revisão intercalar do Programa, aprovada pela Comissão Europeia através da Decisão C(2004) 5494, de 21 de Dezembro, aquela reserva foi distribuída pelas componentes FEDER (50,2%), FSE (27%) e FEOGA-O (22,8%), sendo de salientar a criação de uma nova medida - “*Melhoria do Abastecimento Público de Água Potável*” - no âmbito do FEDER (cfr. ponto 10.3.1.1).

Em 2004, a execução das despesas comunitárias afectas ao POPRAM III cifrou-se em 110,5 milhões de euros, revelando um desvio aproximado, por excesso, de 14,5 milhões de euros face ao programado, e correspondendo a uma taxa de execução de 115,1%. No entanto, o exercício em apreço, caracterizou-se por um abrandamento na realização da despesa comunitária, que em 2003 atingiu 119,7 milhões de euros (cfr. ponto 10.3.1.2).

A taxa de realização do período 2000/2004, apesar de ter aumentado de 50,9% para 56,7%, continua baixa (em particular no FEOGA-O e no FEDER, com 40,9% e 55,9%), sobretudo considerando que os compromissos assumidos até 31 de Dezembro de 2004 representam 96,8% dos valores programados para o período 2000-2006, e que as taxas relativas aos outros programas do QCA III se apresentam na generalidade superiores (cfr. ponto 10.3.1.2).

O cumprimento da “*regra n+2*”, em 2004, foi exigido pela terceira vez para o FEDER e para o FSE, pela segunda vez para o FEOGA-O e pela primeira vez para o IFOP. Para as componentes FEDER e FSE, aquele indicador ultrapassou o montante necessário à observância daquela regra, em 29% e 67%, respectivamente. Também o FEOGA-O atingiu a meta, ultrapassando-a em 5%, para o que contribuiu a antecipação de fundos canalizada para o POPRAM III por parte do IFADAP. No IFOP verificou-se pela primeira vez a aplicação da referida regra, tendo o cumprimento da meta sido plenamente atingido (101%), por força da melhoria significativa da execução da *Medida 2.2 – Pescas e Aquicultura*, em 2004, relacionada com a revitalização do sector (cfr. ponto 10.3.1.2).



No ano em apreço, o IFC foi responsável pela realização de 27 acções de controlo de 1º nível abrangendo todas as componentes do POPRAM III e uma despesa verificada de 6,8 milhões de euros, passando a despesa controlada acumulada até 31 de Dezembro de 2004, para 85,6 milhões de euros, o que representa uma taxa de cobertura de 12,87% face à execução do Programa no período 2000-2004 (cfr. ponto 10.3.1.3).

No que respeita ao Fundo de Coesão na RAM, foram realizadas as primeiras auditorias no âmbito do controlo de 1º nível, que abrangeram dois projectos e uma despesa total controlada de cerca de 63,5 milhões de euros, o que representa um esforço de controlo de 52%, face à execução acumulada a 31 de Dezembro de 2004 (cfr. ponto 10.3.2.2).

Também a IRF desencadeou, em 2004, acções de controlo a 12 projectos do POPRAM III (componentes FSE e IFOP), e a 2 projectos co-financiados pelo Fundo de Coesão, tendo em vista a operacionalidade dos protocolos de colaboração celebrados com as entidades nacionais responsáveis pelo controlo de 2º nível, (cfr. pontos 10.3.1.3 e 10.3.2.2).



GESTÃO FINANCEIRA

A evolução da economia regional e, em particular, do seu PIB, que apresenta nos últimos anos taxas de variação significativamente superiores às verificadas a nível nacional, continua dependente, conforme expresso no Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para o ano 2004 e, posteriormente, sublinhado no respectivo Relatório sobre a Conta da RAM, de uma prática governativa assente numa lógica de incremento do investimento público, mas também de obtenção e emprego de influxos financeiros provenientes da UE, aliás, decrescentes desde o ano 2002.

Na definição da política orçamental e da estratégia económica para o ano 2004, e tendo em conta o cenário macroeconómico de continuado esforço nacional no processo de convergência real com a média da UE, o Governo Regional assumiu a necessidade de proceder à “[...] *consolidação da redução das despesas correntes sem com isso comprometer o eficiente funcionamento da administração pública, privilegiando a despesa ao nível dos factores de capital com particular ênfase no capítulo do investimento, numa perspectiva da mais óptima aplicação dos recursos financeiros disponíveis*”²⁷.

Assim, a concretização daquela política regional traduziu-se na prioridade dada a obras e projectos co-financiados pelos fundos comunitários, no âmbito do Programa Operacional Plurifundos integrado no III Quadro Comunitário de Apoio, em concertação com os projectos inseridos no PIDDAR e, ainda, de outros investimentos públicos não provenientes directamente do Orçamento Regional – caso das Sociedades de Desenvolvimento. Neste enquadramento, a despesa do PIDDAR apresentou o mais elevado nível de investimento desde 1999, que, apesar de expressar um comportamento irregular ao longo dos últimos anos, culminou, a preços constantes, numa taxa média de crescimento anual de 6,4%.

Verificou-se, contudo, que a despesa corrente aumentou 8% relativamente ao ano transacto, concorrendo, nesta medida, para o incremento em 11% (129,6 milhões de euros) da despesa global. Todavia, a Administração Regional arrecadou mais 11,1% (cerca de 114,3 milhões de euros) de receitas que em 2003, aumentando, simultaneamente, a respectiva taxa de execução em 11,3 pontos percentuais, para se situar em 80,4% em 2004.

Acresce referir que, por imposição do diploma que aprovou o Orçamento de Estado para 2004, ficou vedada à política orçamental regional a possibilidade de constituição de novos empréstimos que implicassem o aumento do seu endividamento líquido, pelo que a RAM se limitou a executar o último desembolso do empréstimo de longo prazo contraído junto do BEI, no montante de, aproximadamente, 35,1 milhões de euros.

Neste contexto, foi possível obter uma margem para a redução do montante total de encargos assumidos e não pagos pela Administração Regional em 40,3% (cerca de 154,7 milhões de euros), com particular destaque para a diminuição dos encargos decorrentes de investimentos do plano.

Contrariamente, registou-se, ao nível da dívida pública indirecta, um forte crescimento, alcançando o valor mais elevado de sempre – aproximadamente 544,7 milhões de euros – traduzindo assim, um acréscimo de 59,5% face ao ano anterior. Este tipo de endividamento, referente, na sua maioria, a avales concedidos a empresas controladas directa ou indirectamente pela RAM, excedeu o total da dívida directa, representando cerca de 64,2% das receitas próprias arrecadadas pela Região.

²⁷ Cfr. o Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para o ano 2004.



Ainda no que concerne à gestão financeira do ano 2004, é relevante o montante de juros de mora (7,3 milhões de euros) que resultaram de atrasos nos pagamentos a diversas entidades, devido a dificuldades de tesouraria do Governo Regional. Neste sentido, é assinalável, por um lado, a evolução deste tipo de despesas face ao ano anterior, traduzida num acréscimo de 5,7 milhões de euros; por outro, a penalização que este tipo de despesas representa para a Administração Regional, desde logo, se se tomar por referência as taxas de juro associadas à dívida directa da RAM.

Verificam-se, ainda, perdas de eficiência e eficácia na gestão patrimonial decorrentes da ausência de um sistema de inventário e cadastro capaz de fornecer a identificação e a avaliação rigorosa da totalidade do património móvel e imóvel da Região.

Quanto à composição do património financeiro regional, salienta-se a integração da IHM, E.P.E., da Valor Ambiente, S.A. e da VIAEXPRESSO, S.A. no sector público empresarial regional.

O Orçamento Regional apresentou, pelo segundo ano consecutivo, o Mapa XVII, no respeito pelo princípio da equidade intergeracional, propondo-se, por esta via, uma óptica que excede a política orçamental meramente conjuntural. Todavia, continua insuficiente o enquadramento de todas as responsabilidades contratuais plurianuais da Administração Regional Directa e Indirecta, uma vez que importa demonstrar as responsabilidades efectivas, não só para o ano orçamental em execução, mas também para os anos subsequentes, por forma a obter uma projecção eficiente dos recursos públicos a afectar a tais encargos.

Sublinha-se, por último, que o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, após a Lei de Bases da Contabilidade Pública, e que visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e a analítica, “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e “planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”, não se encontra globalmente implementado na RAM. No entanto, e sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do DL n.º 232/97, a apresentação na Conta da RAM dos valores relativos aos “compromissos assumidos” torna imperiosa a sua rápida implementação.



CONTROLO INTERNO

O controlo da administração financeira da RAM cometido aos órgãos do Governo Regional encontra-se sob a alçada da Inspeção Regional de Finanças, cuja actual orgânica consta do DLR n.º 18/2005/M, de 24 de Novembro²⁸, diploma que actualizou as atribuições deste serviço, alargando as competências que lhe estão cometidas e especificando os meios necessários ao exercício das mesmas.

Em 2004, e conforme emerge do respectivo Relatório de Actividades, a actuação daquela Inspeção esteve direccionada prioritariamente para o controlo de projectos co-financiados pelos fundos estruturais no âmbito do POPRAM III, abrangendo ainda o controlo de projectos co-financiados pelo Fundo de Coesão.

Não foram, no entanto, realizadas acções em matérias distintas dos fundos comunitários, designadamente no âmbito da Administração Pública Regional (directa e indirecta), das Autarquias Locais e das entidades privadas que celebraram contratos-programa com o Governo Regional, à excepção das que transitaram do ano anterior, e que se mantinham em curso no ano em apreço.

O controlo de 2.º nível dos Fundos Estruturais, no âmbito do POPRAM III e do Fundo de Coesão na RAM, é assegurado pela Inspeção Regional de Finanças, tendo por base a celebração de protocolos com as entidades coordenadoras daquele nível de controlo para cada um dos fundos²⁹, e legalmente fundamentados, em 2002 e 2003, nos n.ºs 3 e do n.º 4 do art.º 11.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, e no n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro. Neste enquadramento, e ainda tomando por referência a informação constante do Relatório de Actividades da IRF, em 2004, este serviço desencadeou acções de controlo a 12 projectos do POPRAM III, para além dos trabalhos relativos a um controlo cruzado, tendo também promovido acções de controlo a 2 projectos co-financiados pelo Fundo de Coesão.

Relativamente ao POPRAM III e ao Fundo de Coesão, importa ainda referir que o controlo de 1.º nível aos projectos co-financiados pela UE integra as competências do Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários, enquanto entidade responsável pela gestão daquele programa e daquele fundo na Região, verificando-se que, em 2004, o controlo exercido recaiu sobre um total de 29 projectos.

²⁸ Que revogou os DRR n.ºs 15/94/M, de 26 de Novembro, e 5/95/M, de 4 de Abril.

²⁹ DGDR no caso do FEDER e Fundo de Coesão, IGFSE no caso do FSE, e IGA para o FEOGA-O e IFOP.



VII

PARECER

Nestes termos, o Colectivo identificado no art.º 42.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, delibera aprovar o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, respeitante ao económico de 2004, com as conclusões e recomendações formuladas, ordenando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Madeira, para fins de apreciação e aprovação daquela Conta, em consonância com o disposto no art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e no art.º 38.º, alíneas a) e b), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

Em cumprimento do preceituado no art.º 9.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da Lei n.º 98/97, este Parecer será objecto de publicação na II Série do Diário da República, assim como no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, sem prejuízo de a sua divulgação ocorrer igualmente através da comunicação social, após comunicação às entidades interessadas, conforme previsto no n.º 4 do artigo citado.

O Tribunal faz ainda questão de destacar a colaboração prestada pelas diversas entidades da Administração Pública Regional no domínio da elaboração do presente Parecer.

Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos oito dias do mês de Junho do ano de dois mil e seis.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

(Guilherme d'Oliveira Martins)

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

(Manuel Roberto Mota Botelho)

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

(Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)