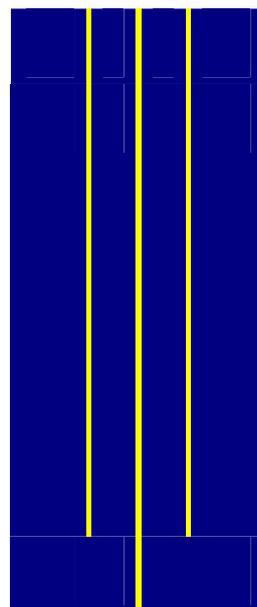
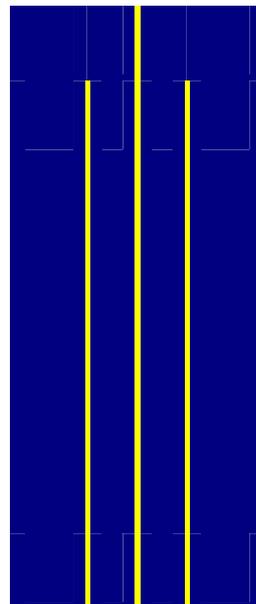




Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*



**PARECER**

**SOBRE A CONTA DA**

**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**

**DE 2005**

*Volume I*





**PARECER N.º 1/2007 – SRMTC**

**CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**

**ANO ECONÓMICO DE 2005**

***VOLUME I***

***CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES***





---

---

**FICHA TÉCNICA**

---

---

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

**Auditora-Chefe:** *Susana Silva – Licenciada em Organização e Gestão de Empresas*

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

**Apoio Informático:** *Paulo Ornelas – Técnico de Informática*

---





*Relação de siglas e abreviaturas*

<b>SIGLA/ABREVIATURA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>ALRAM</b>	Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
<b>art.º</b>	artigo
<b>CIDE</b>	Custos de Insularidade e de Desenvolvimento Económico
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DRAF</b>	Direcção Regional dos Assuntos Fiscais
<b>DRAPL</b>	Direcção Regional da Administração Pública Local
<b>DRGDR</b>	Direcção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos
<b>DROC</b>	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
<b>DRR</b>	Decreto Regulamentar Regional
<b>EANP</b>	Encargos assumidos e não pagos
<b>EJM, Lda.</b>	Empresa Jornal da Madeira, Lda.
<b>FC</b>	Fundo de Coesão
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FEEC</b>	Fundo Especial para a Extinção da Colonia
<b>FEOGA-O</b>	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação)
<b>FSA</b>	Fundos e Serviços Autónomos
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>GR</b>	Governo Regional
<b>IFADAP</b>	Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pesca
<b>IFC</b>	Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários
<b>IFOP</b>	Instituto Financeiro de Orientação das Pescas
<b>IGA</b>	Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
<b>IGA, S.A.</b>	Investimentos e Gestão da Água, S.A.
<b>IGFSE</b>	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
<b>IHM, E.P.E.</b>	Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.
<b>INTERREG</b>	Iniciativa Comunitária INTERREG
<b>IJM</b>	Instituto de Juventude da Madeira
<b>IRC</b>	Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas
<b>IRF</b>	Inspecção Regional de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
<b>LEORAM</b>	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
<b>LFRA</b>	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>MAR-RAM</b>	Medida 2.2 – Pesca e Aquicultura” do POPRAM III
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>ORAM</b>	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
<b>OSS</b>	Orçamento da Segurança Social
<b>PEC</b>	Pacto de Estabilidade e Crescimento
<b>PIDDAR</b>	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
<b>POCP</b>	Plano Oficial de Contabilidade Pública
<b>POPRAM</b>	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
<b>RAFE</b>	Reforma da Administração Financeira do Estado
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RSU</b>	Resíduos Sólidos e Urbanos
<b>RPT</b>	Recursos Próprios de Terceiros

<b>SIGLA/ABREVIATURA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>SCI</b>	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
<b>SEC 95</b>	Sistema Europeu das Contas Nacionais e Regionais
<b>SMD, S.A.</b>	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.
<b>SPA</b>	Sector Público Administrativo
<b>SPER</b>	Sector Público Empresarial Regional
<b>SRARN</b>	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
<b>SRAS</b>	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
<b>SRE</b>	Secretaria Regional de Educação
<b>SREST</b>	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>SRPF</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças
<b>SRS, E.P.E.</b>	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
<b>Tx. Exec.</b>	Taxa de Execução
<b>UE</b>	União Europeia
<b>VIAEXPRESSO</b>	Concessionária de Estradas VIAEXPRESSO da Madeira, S.A.



*Índice*

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>I – CONCLUSÕES .....</b>	<b>5</b>
<b>II – RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>9</b>
<b>III – LEGALIDADE E CORRECÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>12</b>
<b>IV – DOMÍNIOS DE CONTROLO.....</b>	<b>14</b>
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.....	25
<b>V – GESTÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>28</b>
<b>VI – CONTROLO INTERNO.....</b>	<b>30</b>
<b>VII – PARECER.....</b>	<b>32</b>





## **APRESENTAÇÃO**

De harmonia com o consignado no art.º 214.º, n.º 1, al. b), da CRP, em articulação com os art.ºs 5.º, n.º 1, al. b), 41.º, 42.º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, no qual é feita a apreciação da actividade financeira da Região, no ano a que a mesma respeita, no domínio das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com particular destaque para as vertentes elencadas no n.º 1 do art.º 41.º da citada Lei n.º 98/97.

Com base neste quadro normativo foi elaborado o presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, referente ao ano económico de 2005, que o Governo Regional remeteu à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em 30 de Junho de 2006.

Do Parecer em referência fazem parte o Volume I – Parecer, assinado pelo colectivo de juízes identificado no art.º 42.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, que integra as principais conclusões e recomendações sobre as áreas de controlo analisadas, dirigidas à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e ao Governo Regional, e o Volume II – Relatório, que contém a apreciação global da execução orçamental, estruturada por capítulos, bem como os aspectos essenciais da análise realizada às respostas formuladas pelo executivo regional no âmbito do princípio do contraditório, em conformidade com o art.º 13.º da mesma Lei<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Os officios com as respostas às questões formuladas por este Tribunal encontram-se arquivados em dossiê próprio, conforme disposto 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**

Da análise efectuada aos actos preparatórios da aprovação do Orçamento e aos resultados da sua execução, plasmados na Conta da RAM de 2005, sobressaem as seguintes conclusões<sup>2</sup>:

1. A tomada de posse do VIII Governo Regional da Madeira, em Novembro de 2004, impossibilitou a apresentação e votação da proposta do Orçamento da Região relativo ao ano 2005 dentro dos prazos fixados para o efeito na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (LEORAM) (cfr. ponto 1.2.1).
2. A proposta de Orçamento não foi acompanhada de alguns dos anexos informativos enunciados no n.º 2 do art.º 13.º da mesma Lei, em particular os referentes aos elementos justificativos das transferências para as empresas públicas e das transferências dos fundos comunitários (cfr. ponto 1.2.1).
3. O ORAM para 2005 apresentou um saldo primário deficitário em cerca de 86 milhões de euros, o que evidencia a inobservância da regra do equilíbrio orçamental expressa no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM. (cfr. ponto 1.3).
4. O relatório que acompanhou a Conta da Região não incluía alguns dos elementos justificativos, identificados no art.º 29.º da Lei n.º 28/92, designadamente, o mapa das despesas excepcionais e o mapa com a situação dos encargos assumidos e não pagos (cfr. ponto 1.6).
5. No que respeita aos prazos para a apresentação da Conta, continua por adaptar à Região o regime introduzido pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, sendo essa adaptação da competência exclusiva da Assembleia da República, de acordo com a alínea r) do art.º 164.º da CRP. Não obstante, assinala-se que a Conta da Região relativa ao ano 2005 foi remetida à SRMTC em 30 de Junho de 2006 (cfr. ponto 1.6).
6. As receitas próprias da RAM, no montante de 840 milhões de euros, registaram um decréscimo de 1% relativamente a 2004, o que é explicado sobretudo pela redução das transferências de *Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Privadas* em aproximadamente 115 milhões de euros<sup>3</sup>, apesar da melhoria significativa da receita fiscal, que atingiu os 735 milhões de euros, sendo a principal fonte de financiamento do Orçamento Regional, com um peso de 67% na receita orçamental<sup>4</sup>. Este valor é superior ao arrecadado em 2004 em cerca de 101 milhões de euros (cfr. pontos 2.2.2.1, 2.2.2.2 e 2.2.3).
7. Continuou a verificar-se uma sobreavaliação da receita comunitária, a qual apresentou um reduzido grau de realização (19,9%) (cfr. pontos 2.2.2.3 e 10.2).
8. A taxa de execução da despesa orçamental foi de 73,1%, sendo inferior à verificada em 2004 (80,5%), correspondendo a uma redução da despesa total em 1,6% (cerca de 21,5 milhões de euros) (cfr. pontos 3.2.1 e 3.3).

<sup>2</sup> As remissões feitas reportam-se ao Volume II (Relatório).

<sup>3</sup> Sendo -100 milhões de euros respeitantes ao contrato com a *Viaexpresso da Madeira, SA* (recebimentos de 175 milhões de euros em 2004) e -15 milhões de euros da *Vialitoral, SA*, relativamente à qual não foi já recebida qualquer verba em 2005.

<sup>4</sup> Para o valor das receitas próprias concorreu também o montante das “Transferências capital”, explicado sobretudo pelo recebimento das verbas previstas no contrato celebrado com a *VIAEXPRESSO da Madeira, SA*..

9. Registou-se, ao nível dos EANP pela Administração Regional Directa (423,8 milhões de euros), um crescimento de 208,1% relativamente ao ano transacto (cfr. ponto 3.4.1).
10. O pagamento de juros de mora ascendeu a 1,5 milhões de euros, respeitantes, na sua maioria, a atrasos nos pagamentos relativos a empreitadas de obras públicas (cfr. ponto 3.5.2).
11. Em 2005 continuava a não existir, a nível regional, um regime jurídico consistente, transparente e objectivo disciplinador da concessão de subsídios e outros apoios financeiros, por parte da Administração Regional, e dos procedimentos a adoptar para a celebração, acompanhamento e controlo da execução dos contratos-programa formalizados neste âmbito (cfr. ponto 4.2).
12. Os subsídios e outros apoios financeiros pagos pelo Governo Regional a diversas entidades públicas e privadas atingiram o montante global de 62,8 milhões de euros, o que se traduziu numa redução de 41,8% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 4.2).
13. No âmbito da cooperação técnica e financeira, a Administração Regional transferiu para os municípios da Região, ao abrigo de contratos-programa, o montante de 36,4 milhões de euros, o que significou um crescimento de 25,2% relativamente ao ano 2004 (cfr. ponto 4.3.2).
14. O *Mapa IX – “Programas e Projectos Plurianuais”*, anexo ao Orçamento da RAM, não foi elaborado em total conformidade com o n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM, dado que não apresentou 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).
15. O valor das cobranças e dos pagamentos de *“Operações extra-orçamentais”* ascendeu a aproximadamente 193,5 e 188,2 milhões de euros, respectivamente, totalizando o saldo transitado para 2006, mais de 19 milhões de euros, montante superior ao de 2004 em cerca de 5,2 milhões de euros (cfr. pontos 6.2 e 6.5).
16. As *“Reposições abatidas nos pagamentos”* não foram consideradas nas *“Operações extra-orçamentais”*, contrariando o actual classificador das receitas e das despesas públicas, não tendo sido contempladas na Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferências de Fundos, (cfr. pontos 6.2 e 6.6).
17. Os valores consolidados na Conta da Região referentes à execução orçamental dos FSA divergem dos valores constantes das respectivas contas de gerência (cfr. ponto 7.2).
18. As receitas de natureza corrente dos FSA mostraram-se inferiores aos encargos de idêntica natureza (cfr. ponto 7.6).
19. Manteve-se a situação de manifesta dependência dos FSA relativamente às transferências do orçamento regional, constituindo esta, aliás, a maior fonte de receitas do subsector institucional em apreço (cfr. ponto 7.3).
20. O ordenamento jurídico regional continuou 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).
21. Os EANP da administração regional indirecta ascenderam a mais de 67,9 milhões de euros, traduzindo um decréscimo de 25,9% face ao valor registado no ano anterior (cfr. ponto 7.5.3).
22. Foram assumidos encargos sem dotação orçamental por parte dos FSA no montante de 101,6 mil euros, em infracção ao determinado pelos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92 (cfr. ponto 7.5.3).



23. A dívida financeira (obrigacionista e de crédito directo) da RAM totalizava cerca de 478,3 milhões de euros no final de 2005, não tendo registado qualquer movimento nesse ano, representando cerca de 56,9% do valor das receitas próprias arrecadadas pela Região no ano em causa (cfr. ponto 8.2.2).
24. Foram observadas as condições impostas pelo art.º 25.º da LFRA, relativas ao recurso ao crédito de curto prazo (cfr. pontos 8.2.1.1 e 8.2.2).
25. O pagamento de juros e outros encargos, referentes a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa), ascendeu a 13,5 milhões de euros, dos quais, 10,5 milhões respeitam a encargos com o serviço da dívida pública e 1,5 milhões a juros de mora (cfr. ponto 8.2.4).
26. A concessão de garantias financeiras pela RAM ascendeu a cerca de 352,3 milhões de euros, tendo aumentado 62,9% face ao ano anterior. No entanto, foi observado o limite máximo para a concessão daquelas garantias, fixado no art.º 11.º do DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro, (cfr. pontos 8.3.2 e 8.3.6).
27. No final de 2005, as responsabilidades indirectas detidas pela RAM, resultantes da prestação de garantias, atingiram 816,3 milhões de euros, apresentando um acréscimo de 49,9% (cerca de 271,6 milhões de euros) relativamente ao ano anterior (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).
28. Cerca de 93,2% do total das responsabilidades por garantias prestadas pela Região refere-se a entidades de carácter empresarial, destacando-se as empresas de capitais públicos com quase de 733,9 milhões de euros (cerca de 89,9% do total) (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).
29. Em 31 de Dezembro de 2005, o montante de amortizações e juros em situação de incumprimento junto da banca, por parte dos beneficiários de aval, aproximava-se dos 4,4 milhões de euros (cfr. ponto 8.3.3).
30. Os pagamentos efectuados pela Região, referentes à satisfação das prestações de capital e juros devidos pelos beneficiários de aval em situação de incumprimento, atingiram 1,7 milhões de euros, registando-se um aumento na ordem dos 101,1% face ao ano anterior (cfr. ponto 8.3.4).
31. O Governo Regional anulou os processos de despesa cujos encargos, no valor de 150 milhões de euros, foram incluídos nos acordos de renegociação de dívida celebrados em Dezembro de 2005 com diversos fornecedores, deixando os mesmos de ter expressão orçamental. Tal prática mostra-se, no entanto, desconforme com a lei, uma vez que essa despesa foi efectivamente assumida, não podendo ser omitida da Conta de Região de 2005 (cfr. ponto 8.4).
32. Em contrapartida, a dotação disponível foi utilizada para assumir novos encargos, em virtude de o pagamento da despesa a que se reporta o ponto anterior ter sido contratualmente diferido para 2012 (cfr. ponto 8.4).
33. Com a actuação descrita, o limite de endividamento fixado no n.º 1 do art.º 70.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro<sup>5</sup>, foi ultrapassado em 119,6 milhões de euros (cfr. ponto 8.4).
34. No final de 2005, o valor da dívida directa da Região acrescida dos EANP da Administração Regional Directa atingia 752 milhões de euros. A este valor acresce ainda o montante de 150 milhões de euros, relativo à mencionada dívida a fornecedores que foi objecto de renegociação, o que perfaz o montante global de 902 milhões de euros, representando um aumento de 46,5% (cerca de 286,3 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. ponto 8.5).

---

<sup>5</sup> Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2005.

- 35.** 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 95<sup>6</sup>, para efeitos do cumprimento do art.º 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 1997<sup>7</sup>, relativos ao PEC (cfr. ponto 8.5).
- 36.** A carteira de activos financeiros detidos pela Região atingiu o montante aproximado de 316 milhões de euros, em que a participação pública regional no capital de diversas entidades registou o valor nominal de 255,7 milhões de euros, verificando-se uma variação positiva de 13 milhões de euros relativamente a 2004 (cfr. pontos 9.3 e 9.3.1.1).
- 37.** A realização, em 2005, da participação da Região no capital social das entidades societárias SMD, S.A., IHM, E.P.E. e Valor Ambiente, S.A. não foi submetida ao visto do Tribunal de Contas, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97 (cfr. ponto 9.4.1.2).
- 38.** Os fluxos financeiros para as entidades participadas ascenderam a mais de 30,6 milhões de euros, tendo os fluxos oriundos destas entidades totalizado 78 milhões de euros, o que representou um saldo excedentário de 47,4 milhões de euros, justificado, principalmente, pelo valor das transferências efectuadas para a Região pela VIAEXPRESSO, S.A., no âmbito do respectivo contrato de concessão (cfr. ponto 9.4.3).
- 39.** A Região não dispõe ainda de um sistema de inventário e cadastro que possibilite a identificação e avaliação rigorosa da totalidade do património imóvel e que responda às exigências associadas à sua gestão (cfr. ponto 9.2).
- 40.** A Conta da RAM continua a não conter informação que permita apurar com clareza o montante proveniente da UE, por fundo, programa, iniciativa ou sistema de incentivos comunitários, nem reflecte a globalidade das verbas comunitárias transferidas para a Região, inviabilizando o conhecimento rigoroso das receitas regionais (cfr. pontos 10.2 e 10.3).
- 41.** A execução dos Fundos Estruturais afectos ao POPRAM III (82,4 milhões de euros) caracterizou-se por um abrandamento na realização da despesa comunitária, continuando baixa a taxa de realização do período 2000/2005 (64,4%), sobretudo considerando que os compromissos assumidos até 31 de Dezembro de 2005 representavam 102,6% dos valores programados para o período 2000-2006 (cfr. ponto 10.3.1.1).
- 42.** O nível de execução financeira comunitária alcançado pelo POPRAM III permitiu cumprir as metas da “*regra n+2*” relativamente a todas as componentes do Programa, não havendo perdas de fundos, ficando no caso do FEOGA-O e do IFOP no limite (cfr. ponto 10.3.1.1).
- 43.** Face ao ano 2004, registou-se uma continuidade na actividade de controlo dos fundos comunitários - no âmbito do POPRAM III - desenvolvida pelas entidades regionais responsáveis pelo controlo de 1.º nível e pelo controlo de 2.º nível<sup>8</sup>, registando-se, no entanto, um abrandamento na dinâmica da actividade da IRF (cfr. pontos 10.3.1.2 e 10.3.2.3).
- 44.** O saldo corrigido da Conta Consolidada da Região, correspondente ao saldo da execução orçamental, ponderado pelos encargos assumidos e não pagos, apresentou um défice de 481 milhões de euros, o que representou um agravamento em relação ao ano anterior na ordem dos 117,5% (cfr. ponto 11.2.1.2).

---

<sup>6</sup> Cfr. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996.

<sup>7</sup> Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1055/2005, ambos de 27 de Junho de 2005.

<sup>8</sup> Tendo em conta, quer o número de acções iniciadas no ano e respectivos montantes, quer o número de acções concluídas.



## II

## RECOMENDAÇÕES

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu art.º 41.º, n.º 3, aplicado em conjugação com o art.º 42.º, n.º 3, confere ao Tribunal de Contas o poder de, no Parecer sobre a Conta da Região, emitir recomendações à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira ou ao Governo Regional, tendentes a corrigir e/ou ultrapassar eventuais deficiências apuradas.

Neste enquadramento, identificam-se seguidamente as recomendações proferidas em anteriores pareceres entretanto acolhidas, bem como as recomendações que ainda não foram objecto de acolhimento, sendo também formuladas novas recomendações, emergentes da análise realizada à Conta da RAM de 2005, as quais são dirigidas, antes de mais, à ALRAM, na expectativa de que, no âmbito das competências de fiscalização da actividade do Governo Regional que lhe são legalmente cometidas, adopte as providências que, em cada situação, tome por necessárias.

Cumpre ainda notar que, na sequência das alterações introduzidas na Lei n.º 98/97 pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal passou a constituir fundamento autónomo de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, conforme resulta de forma expressa da actual al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

### **Recomendações acolhidas**

A Administração Regional deu acolhimento às seguintes recomendações formuladas em anteriores Pareceres, o que Tribunal de Contas regista com agrado:

1. 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.
2. A atribuição de subsídios ou outros apoios financeiros pela Administração Regional nas situações legalmente previstas e admitidas quando devidamente autorizada por entidade competente para o efeito, bem como a adequada cabimentação orçamental das despesas envolvidas, em cumprimento do princípio da especificação.

Importa ainda sublinhar que, apesar de o regime introduzido pela Lei n.º 91/2001 ainda não ter sido alargado às Regiões Autónomas, o Governo Regional procedeu à apresentação da Conta, à SRMTC, em 30 de Junho de 2006, antecipando assim em 6 meses o prazo fixado para o efeito na Lei n.º 28/92.

### **Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram**

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

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 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 comunitários.
- 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.
- 4.** O ORAM deve espelhar, no mapa orçamental XVII, o escalonamento plurianual dos compromissos financeiros assumidos, 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 LEORAM, que constitui 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 até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita.
- 7.** Existência de 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 inclusão, na Conta da RAM, de 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.** A fixação e enunciação expressa de critérios objectivos de definição do limite máximo dos avales a conceder anualmente pela RAM.
- 10.** 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.
- 11.** A satisfação atempada dos compromissos financeiros assumidos, evitando o pagamento de juros de mora, de modo a dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 18.º da Lei 28/92.
- 12.** A promoção, pelo Governo Regional, das diligências necessárias junto da ALRAM, com vista à aprovação um quadro normativo consistente, transparente e objectivo, que regule a concessão de apoios financeiros por parte da Administração Regional e defina os procedimentos a adoptar em matéria de celebração, acompanhamento e controlo da execução dos contratos-programa formalizados neste âmbito.
- 13.** A formalização dos contratos-programa e protocolos em momento anterior ao do início da execução dos projectos, de modo a não comprometer o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais envolvidos.
- 14.** 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 organismos.



15. A adopção do regime de administração financeira do Estado<sup>9</sup>, bem como do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e respectivos Planos de Contas Sectoriais).
16. A organização e a actualização do cadastro dos bens do domínio privado da Região.
17. A Administração Regional deverá envidar os esforços necessários para que a ALRAM aprove uma base normativa que discipline o sector público empresarial regional, na qual esteja definida a sua estrutura organizativa, sem prejuízo do cumprimento dos princípios fundamentais estatuídos no DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro.
18. 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.
19. A concretização de medidas tendentes a acelerar a realização da despesa comunitária já comprometida, particularmente nas componentes FEOGA-O, IFOP e FEDER do POPRAM III, por forma a evitar a possível perda de fundos comunitários por parte da RAM.

#### **Novas recomendações**

Tomando por base a análise efectuada à Conta da RAM de 2005, formulam-se ainda as seguintes novas recomendações:

1. A concretização das medidas necessárias à correcta contabilização das “*Reposições abatidas nos pagamentos*”.
2. A submissão da realização das participações sociais da Região no capital das entidades societárias ao visto do Tribunal de Contas, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
3. O desenvolvimento de esforços no sentido de a Conta da Região reflectir a globalidade das verbas comunitárias transferidas para a RAM.
4. A implementação urgente de medidas visando imprimir um maior dinamismo e eficácia ao Sistema de Controlo Interno da responsabilidade da Administração Pública Regional.

---

<sup>9</sup> 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 2005, excluindo os FSA, coincide com o ajustamento da Conta do Tesoureiro e apresenta-se assim:

#### Ajustamento da Conta da RAM

(em euros)

<b>Receita</b>		
Saldo do ano anterior	13.815.685,51	
Receita cobrada	<u>1.296.902.533,37</u>	1.310.718.218,88
<b>Despesa</b>		
Pagamentos efectuados	1.291.688.834,77	
Saldo para o ano seguinte	<u>19.029.384,11</u>	1.310.718.218,88

### ♦ Conta Consolidada

Na elaboração do ajustamento da Conta Consolidada, consideraram-se todas as operações financeiras efectuadas pela Administração Pública Regional Directa e Indirecta, sendo o que se ilustra no próximo quadro:

#### Ajustamento da Conta Consolidada da RAM

(em euros)

<b>Receita</b>		
Saldo do ano anterior	27.104.777,97	
Receita cobrada	<u>1.855.206.339,27</u>	1.882.311.117,24
<b>Despesa</b>		
Pagamentos efectuados	1.842.279.240,69	
Saldo para o ano seguinte	<u>40.031.876,55</u>	1.882.311.117,24



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

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

**Ajustamento da Conta Consolidada Ponderada da RAM**

(em euros)

<b>Receita</b>		
Saldo do ano anterior	27.104.777,97	
Receita cobrada	1.855.206.339,27	1.882.311.117,24
<b>Despesa</b>		
Pagamentos efectuados	1.842.279.240,69	
Encargos Assumidos e Não Pagos	491.687.932,09	
Saldo para o ano seguinte	-451.656.055,54	1.882.311.117,24

Do quadro abaixo constam os montantes das despesas assumidas e não pagas em 2005, 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	Serviços Simples	Fundos Autónomos	Total
11. Saldo Global + Saldo de Contas de Ordem	3.776,78	10.616.859,25	10.620.636,03
12. Despesas autorizadas e não pagas	3.781,80	n.d.	3.781,80
13. Encargos assumidos e não pagos	423.783.588,93	67.904.343,16	491.687.932,09
14. Saldo corrigido (11)-(12)-(13)	<b>-423.783.593,95</b>	<b>-57.287.483,91</b>	<b>-481.071.077,86</b>

O saldo corrigido da Conta Consolidada da Região apresentou um défice de 481 milhões de euros, o que correspondeu a um agravamento significativo em relação ao ano anterior de 117,5%.

♦ **Equilíbrio Orçamental e Financeiro**

O princípio do equilíbrio orçamental, previsto no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, foi respeitado no âmbito da execução do Orçamento, uma vez que a Conta da RAM de 2005 encerrou com um *superavit* de 12,2 milhões de euros, conforme se demonstra no quadro infra:

(em mil euros)

Designação	Orçamento	Execução
Receita Efectiva	1.400.432,2	1.096.774,3
Despesa Efectiva	1.499.102,7	1.095.472,1
<b>Saldo Efectivo</b>	<b>-98.670,6</b>	<b>1.302,2</b>
Juros da Dívida	12.420,5	10.900,1
<b>Saldo primário</b>	<b>-86.250,0</b>	<b>12.202,3</b>

## IV

**DOMÍNIOS DE CONTROLO**

Em conformidade com o preceituado 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 2005 adopta a estrutura delineada no 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, do ponto de vista das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, e incidindo particularmente sobre as vertentes assinaladas naquela norma.

Tendo por referência os resultados das verificações realizadas e das auditorias aprovadas com incidência no ano 2005 e com reflexos na Conta da RAM, apresentam-se seguidamente, de forma resumida, os aspectos essenciais dos capítulos que compõem o Volume II – Relatório, a que se têm por reportadas as remissões feitas.

**1 – Processo Orçamental**

A tomada de posse, em Novembro de 2004, do VIII Governo Regional da Madeira, na sequência da realização de eleições para a ALRAM, inviabilizou a apresentação da proposta do Orçamento da Região relativo ao ano 2005 dentro do prazo fixado para o efeito no n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (LEORAM), tendo a mesma ocorrido apenas em 20 de Dezembro daquele ano (cfr. ponto 1.2.1).

Tal circunstancialismo impossibilitou a observância da data limite enunciada no n.º 1 do art.º 14.º da citada Lei n.º 28/92 para a votação daquela proposta, reportando-se a aprovação do ORAM pelo Plenário da ALRAM a 18 de Janeiro de 2005, através do DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro, com entrada em vigor a 19 do mesmo mês. Esse atraso na aprovação do ORAM de 2005 obrigou à manutenção da vigência do Orçamento Regional do ano antecedente, nos termos consignados no art.º 15º da mesma Lei (cfr. ponto 1.2.1).

À semelhança do que se verificou em 2004, 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).

O ORAM para 2005 apresentou um saldo primário deficitário, em cerca de 86 milhões de euros, não observando assim a regra do equilíbrio orçamental expressa no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM, segundo o qual as receitas efectivas devem financiar, na globalidade, as despesas efectivas, excluindo os juros da dívida pública, salvo se, de forma justificada, a conjuntura do período a que o Orçamento respeita não o permitir (cfr. ponto 1.3).

O atraso na votação e aprovação do ORAM para 2005 comprometeu a publicação atempada do diploma de execução do Orçamento da Região para 2005 (DRR n.º 8/2005/M), que apenas se concretizou em 12 de Abril do mesmo ano. No entanto, foram previamente adoptadas pelo executivo regional medidas específicas de contenção de despesas, aprovadas em Conselho do Governo de 24 de Fevereiro (Resolução n.º 164/2005) (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 diploma que pôs em execução o orça-



mento da RAM para 2005 encerra, 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).

O relatório que acompanhou a Conta da Região de 2005 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).

No que respeita à apresentação da Conta, não foi ainda concretizada a adaptação à Região do regime consagrado na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, que definiu o enquadramento do Orçamento do Estado, vindo encurtar os prazos anteriormente previstos, sendo a adaptação desse novo regime à Região, inserida, de acordo com a alínea r) do art.º 164.º da CRP, na competência da legislativa exclusiva da Assembleia da República. Não obstante, cumpre referir que a Conta da Região relativa ao ano 2005 foi remetida à SRMTC em 30 de Junho de 2006 (cfr. ponto 1.6).

## 2 – Receita

O valor das receitas totais arrecadadas pela RAM foi de 1.290 milhões de euros, tendo a receita orçamental atingido o montante de 1.096 milhões de euros, a que corresponde uma taxa de execução de 73,1%, inferior à registada em 2004 (80,4%) (cfr. ponto 2.2.).

### Estrutura da receita

(em mil euros)

Designação	Orçamento final		Receita cobrada		Desvio		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%
Receitas Correntes	901.553,1	60,1	862.876,1	66,9	-38.676,9	-4,3	95,7
Receitas de Capital	595.649,1	39,7	231.930,3	18,0	-363.718,8	-61,1	38,9
Reposições n. abat. nos Pagamentos	3.230,0	0,2	1.967,9	0,1	-1.262,1	-39,1	60,9
<b>Receita Orçamental</b>	<b>1.500.432,2</b>	<b>100</b>	<b>1.096.774,3</b>	<b>85,0</b>	<b>-403.657,9</b>	<b>-26,9</b>	<b>73,1</b>
Operações Extra-orçamentais	-	-	193.480,4	15,0	-	-	-
<b>Receita Total</b>	<b>1.500.432,2</b>	<b>100</b>	<b>1.290.254,7</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Conta da RAM de 2005.

O desvio verificado na execução da receita orçamental resultou essencialmente de uma sobreavaliação da receita no capítulo das “*Transferências de Capital*”, em 251,7 milhões de euros, decorrente, em grande parte, do empolamento das receitas comunitárias, dos “*Passivos Financeiros*” face à orçamentação de uma operação de financiamento não concretizada no montante de 100 milhões de euros, dos “*Impostos Indirectos*”, em 48,2 milhões de euros, e das “*Transferências Correntes*” em 23,8 milhões de euros. Contudo, a cobrança dos “*Impostos Directos*” ultrapassou o valor orçamentado em 38,7 milhões de euros (cfr. ponto 2.2.2.1).

Comparativamente com a receita arrecadada no ano anterior, a descida mais significativa, em 120,4 milhões de euros (-34,2%), verificou-se no capítulo “*Transferências de capital*”, o que é explicado, sobretudo, pela redução das transferências de *Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Privadas* em aproximadamente 115 milhões de euros<sup>10</sup>, bem como da União Europeia em cerca de 8 milhões de euros, constatando-se igualmente uma diminuição nos restantes capítulos que integram as “*Receitas de Capital*” (cfr. ponto 2.2.2.1).

O aumento nas transferências efectuadas para a RAM, provenientes do OE (fundamentalmente a título de CIDE e fundo de coesão nacional) foi de 2,2% (4,4 milhões de euros), verificando-se uma redução

<sup>10</sup> Sendo -100 milhões de euros respeitantes ao contrato com a VIAEXPRESSO da Madeira, SA (recebimentos de 175 milhões de euros em 2004) e -15 milhões de euros da Vialitoral, S.A., relativamente à qual não foi já recebida qualquer verba em 2005.

de 13,5% (-1,4 milhões de euros) nas transferências do OSS. As transferências do OE enquadráveis no n.º 5<sup>11</sup>, do art. 30.º da LFRA (sistema nacional de bonificação de juros de crédito à habitação), não passaram pela Conta da RAM de 2005<sup>12</sup>, tendo sido efectuadas directamente às instituições bancárias, por intermédio do Gabinete do Representante da República na RAM, num montante de 14, 2 milhões de euros. Esta situação traduz-se no incumprimento da disciplina normativa emergente dos n.ºs 4 e 5 do referido artigo, comprometendo igualmente o controlo e conhecimento da RAM sobre os montantes transferidos neste âmbito (cfr. ponto 2.2.2.1).

A RAM arrecadou impostos em montante superior a 735 milhões de euros, que corresponderam a 67% do total da receita regional do ano<sup>13</sup>, valor esse, superior ao arrecadado em 2004 em cerca de 101 milhões de euros, por força do aumento da cobrança dos “*Impostos Directos*”, resultante essencialmente do acréscimo do *IRS* em mais de 54,2 milhões de euros (42,7%) e do *IRC* em aproximadamente 24,5 milhões de euros (33,5%) bem como, da boa cobrança da generalidade dos “*Impostos indirectos*”, em particular do *IVA* e do *Imposto de selo*, com aumentos de 11,3 e 8,3 milhões de euros, respectivamente (cfr. ponto 2.2.2.2).

No ano em análise, operou-se a regionalização dos serviços fiscais da RAM, tendo por força do DL n.º 18/2005, de 18 de Janeiro, sido transferidas para a RAM as atribuições e competências fiscais anteriormente cometidas à Direcção de Finanças da RAM e aos serviços dela dependentes, passando o Governo Regional a exercer a plenitude das competências previstas na Constituição e na Lei, no que concerne às suas receitas fiscais e a poder praticar todos os actos necessários à sua administração e gestão. Neste âmbito, nos termos do art.º 2.º do referido diploma, através do DRR n.º 29-A/2005/M, de 31 de Agosto, foi criada, na tutela da SRPF, a Direcção Regional dos Assuntos Fiscais (DRAF) e definido o seu âmbito de actuação (cfr. ponto 2.1).

As receitas próprias da RAM, no montante aproximado de 840 milhões de euros, registaram uma ligeira quebra (1%) relativamente a 2004, e correspondem a 65,1% do total da receita global regional cobrada, valor um pouco superior aos 64,7% registados em 2004, representando 76,6% da receita orçamental arrecadada (cfr. ponto 2.2.3).

### 3 – Despesa

#### 3.1 – Despesa realizada

A despesa realizada em 2005 ascendeu a cerca de 1.285 milhões de euros, tendo-se alcançado, no que respeita à despesa orçamental (cerca de 1.097 milhões de euros), uma taxa de execução de 73,1%, inferior à verificada em 2004 (80,4%). O desvio orçamental ascendeu a mais de 403,6 milhões de euros (cfr. ponto 3.2.1).

#### Execução da despesa

(em mil euros)

Designação	Orçamento Final		Despesa		Desvio Orçamental		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Despesas Correntes	878.284,0	58,5	755.877,9	58,8	122.406,1	-13,9	86,1
Despesas de Capital	622.148,2	41,5	340.923,6	26,6	281.224,6	-45,2	54,8
Operações extra-orçamentais	0,0	0,0	188.239,5	14,6	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.500.432,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1.285.041,0</b>	<b>100,0</b>	<b>403.630,7</b>	<b>-26,9</b>	<b>73,1</b> <sup>14</sup>

Fonte: Conta da RAM de 2005.

<sup>11</sup> O qual veio a ser revogado pela Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2006.

<sup>12</sup> A título de Receita extra-orçamental.

<sup>13</sup> Excluindo as “Operações Extra-orçamentais”.

<sup>14</sup> A taxa de execução apresentada restringe-se à execução orçamental da despesa.



A análise evolutiva da despesa relativa aos últimos 3 anos aponta para uma taxa média de crescimento de cerca de 4,5%, sustentada no crescimento das despesas de natureza corrente (14,1%), registando-se, no mesmo período, um decréscimo de 13% das despesas de capital (cfr. ponto 3.2).

Face ao ano anterior, verifica-se uma redução da despesa total em cerca de 1,6% (aproximadamente 21,5 milhões de euros), resultante do decréscimo de cerca de 104,4 milhões de euros registado ao nível das “*Aquisições de bens de capital*” e de 77,5 milhões de euros respeitantes aos activos financeiros, amenizado pelo crescimento das “*Transferências correntes*” (cerca de 122,6 milhões de euros) (cfr. ponto 3.3).

A preponderância das “*Transferências correntes*” (27,2% da despesa total) sobressai quando apreciada a despesa sob a perspectiva económica, importando salientar que, pela primeira vez nos últimos anos, as transferências em referência se assumiram como a maior rubrica de despesa, em consequência dos meios financeiros transferidos para os Fundos e Serviços Autónomos. A par do referido agregado, salientam-se, ainda, as “*Despesas com o pessoal*” e as “*Aquisições de bens de capital*”, representando, respectivamente, 25% e 20,5% da despesa (cfr. pontos 3.2.1 e 3.3).

Merece ainda referência a repartição da despesa tendo em conta a sua classificação orgânica, na medida em que a SRE concentrou 31,6% do total de despesa orçamental realizada, cabendo à SREST e à SRAS, respectivamente, 24% e 21,8% (cfr. ponto 3.2.1).

Atentas as áreas de afectação dos recursos financeiros da Região, constata-se que as funções sociais absorveram 63,7% da despesa orçamental total, representando apenas a área da educação, cerca de 32% da verba global. Neste contexto, foi também particularmente expressiva a despesa orçamental associada às funções económicas (28,8%), destacando-se, dentro desta, as verbas afectas aos transportes e comunicações (20,7%) (cfr. ponto 3.2.1).

O ano em apreço destacou-se, relativamente a períodos anteriores, pelo volume de EANP (aproximadamente, 491,7 milhões de euros), verificando-se, quando comparado com o ano anterior, um crescimento de 114,5% dos encargos assumidos pela Administração Regional Directa, assumindo um peso de cerca de 86,2% (423,8 milhões de euros) dos EANP totais (cfr. ponto 3.4.1).

Relativamente à Administração Regional Indirecta, o montante global dos EANP diminuiu mais de 23,7 milhões de euros face ao ano anterior, cifrando-se no ano 2005, em, aproximadamente, 67,9 milhões de euros, registando-se o contributo da DRGDR em cerca de 60,8 milhões de euros (cfr. ponto 3.4.1).

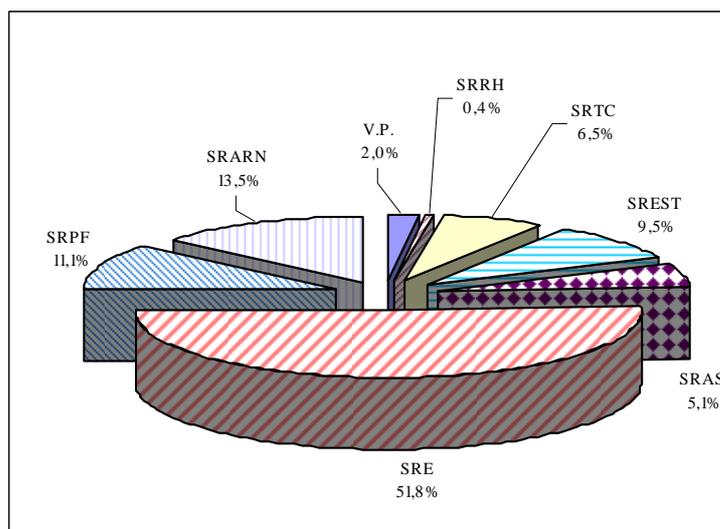
Alguns serviços da Administração Regional Directa assumiram encargos que ultrapassaram a sua dotação orçamental disponível. Todavia, o volume financeiro em causa (€2.044,78) é significativamente menor que o verificado em anos anteriores. A situação apontada contraria as disposições previstas nos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, sendo 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).

Registou-se, ainda, o pagamento de juros de mora no montante aproximado de 1,5 milhões de euros, respeitantes a atrasos nos pagamentos referentes, na sua maioria, a empreitadas de obras públicas (cfr. ponto 3.5.2).

### 3.2 - Subsídios e outros apoios financeiros

No ano 2005, os subsídios e outros apoios financeiros atribuídos pela Administração Regional Directa ascenderam a 62,8 milhões de euros, tendo a SRE transferido auxílios correspondentes a 51,8% desse total, quantificados em 32,6 milhões de euros, e que assumiram principalmente (cerca de 92,4%) a forma de “*Transferências correntes*” (cfr. ponto 4.2).

#### Representação orgânica dos apoios financeiros



Em relação ao ano anterior, houve um decréscimo de 41,8% no valor global dos apoios concedidos<sup>15</sup>, e alterou-se a estrutura da repartição orgânica desses apoios, uma vez que foi a SRE que atribuiu o maior volume de verbas, e não a SRAS (cfr. ponto 4.2).

As “*Instituições sem fins lucrativos*” foram o sector institucional que obteve a maior parcela das participações financeiras concedidas (26,7 milhões de euros), ao contrário do sucedido em 2004, em que o sector mais representativo foi o das “*Sociedades Públicas*”, com o valor aproximado de 60,2 milhões de euros. (cfr. ponto 4.2.1).

As participações financeiras, efectivamente pagas pela Administração Regional aos municípios da Região, atingiram o montante de 36,4 milhões de euros, embora estivesse prevista a concessão de cerca 48,7 milhões de euros, o que se traduziu numa taxa de execução de 74,7% (cfr. ponto 4.3.2).

O município de Santa Cruz executou os projectos que obtiveram os montantes de financiamento regional mais elevados sendo ainda de assinalar que, por comparação com o período antecedente, as participações financeiras transferidas para o município da Ribeira Brava cresceram cerca de 101,0% (cfr. ponto 4.3.2).

## 4 – Investimentos do Plano

À semelhança dos anos anteriores, o *Mapa IX – “Programas e Projectos Plurianuais”*, anexo ao Orçamento da RAM, não foi elaborado em total conformidade com o n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM, dado que não apresentou 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).

De acordo com seu Relatório de Execução, o orçamento inicial do PIDDAR foi de 783,3 milhões de euros, valor que diverge, em quase 49 milhões de euros, daquele que consta do Mapa IX (832,3

<sup>15</sup> Em 2003, o montante envolvido foi de 98,7 milhões de euros e, em 2004, de 107,9 milhões de euros.



milhões), discrepância que é justificada pela SRPF, como resultando da rectificação de incorrecções que não foram atempadamente detectadas, não tendo porém esta entidade promovido a necessária rectificação dos montantes inscritos no Mapa IX do Orçamento da RAM formalmente aprovado (cfr. pontos 5.3.2 e 5.6).

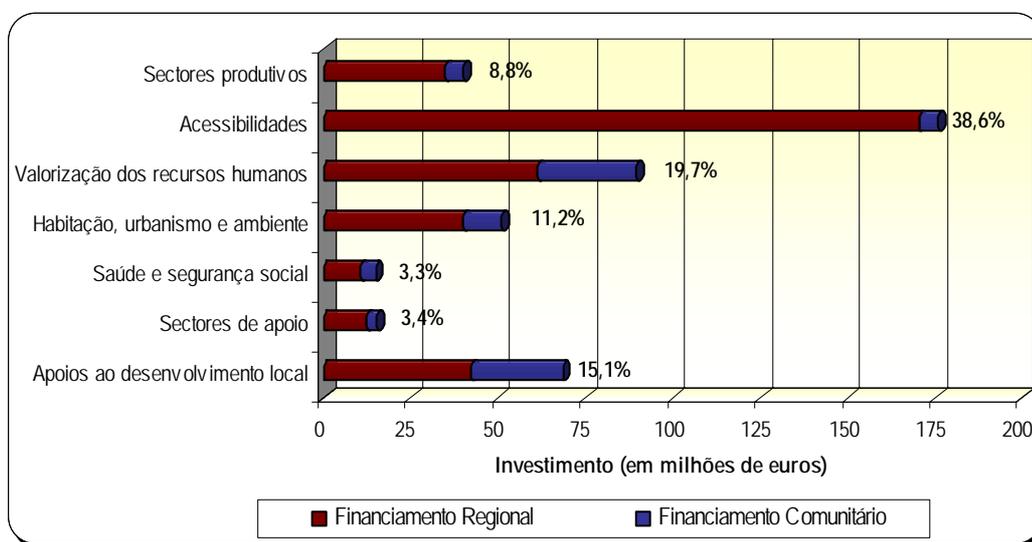
De acordo com a previsão inicial do PIDDAR, os 832,3 milhões de euros inscritos no seu orçamento seriam financiados em 86,9% pelo *Capítulo 50* do orçamento regional e o restante por “*Outras Fontes*”. Todavia, a execução global do PIDDAR (455,6 milhões de euros) foi financiada em 90,3% pelo Cap. 50 do orçamento regional, sendo os restantes 9,7% financiados por “*Outras Fontes*” (cfr. ponto 5.3.3).

O PIDDAR apresentou uma execução global próxima de 455,6 milhões de euros, o que representa um desvio de 344,8 milhões, face ao orçamento final, resultando daí uma taxa de execução de 56,9%, a qual ficou 12,2 pontos percentuais abaixo daquela que se havia registado no ano anterior (cfr. ponto 5.5.2).

A execução do PIDDAR foi suportada em 81,7% por financiamento regional (372,1 milhões de euros, dos quais 370,1 milhões respeitam ao Cap. 50), tendo os restantes 18,3% sido assegurados por financiamento comunitário, o qual atingiu 83,4 milhões de euros (cfr. ponto 5.3.3).

Grande parte dos investimentos centrou-se nas “*Acessibilidades*” e na “*Valorização dos recursos humanos*”, absorvendo estas áreas, em conjunto, cerca de 58,3% do total da despesa do PIDDAR. Simultaneamente, a “*Valorização dos recursos humanos*” e os “*Apoios ao desenvolvimento local*” foram as áreas que obtiveram maior comparticipação comunitária, tendo sido financiadas em cerca de 31,2% e 38,3%, respectivamente (cfr. ponto 5.5.4).

#### Investimento e financiamento por áreas de actuação



Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2005.

No que toca à componente Cap. 50 do Orçamento Regional, a respectiva dotação inicial de 723,2 milhões de euros foi reforçada em cerca de 5,1 milhões (0,7%), por via das alterações orçamentais introduzidas, totalizando assim o orçamento final cerca de 728,3 milhões de euros. Contudo, a sua execução foi pouco além dos 412 milhões de euros, o que correspondeu a uma taxa de execução de 56,6%, ficando desse modo bastante aquém do nível de execução registado em 2004 (72%) (cfr. pontos 5.4.1 e 5.4.2).

O valor dos encargos assumidos e não pagos respeitantes ao Cap. 50 atingiu 257 milhões de euros, o que significa que 38,4% da despesa assumida pela Administração Regional, no âmbito dos Investi-

mentos do Plano, não foi paga, registando-se neste domínio um aumento na ordem dos 135,5 milhões, face ao ano anterior (cfr. ponto 5.4.3).

Em relação a 2004, a despesa do PIDDAR executada evidencia uma quebra de 15,8%, a preços correntes, situando-se a diminuição real em 18%, depois de descontado o efeito do crescimento de preços. Não obstante, o volume de investimentos executados ficou ainda assim bastante acima dos valores registados nos anos anteriores (cfr. ponto 5.5.5).

## 5 – Operações de Tesouraria

### 5.1 - Operações de tesouraria

O valor das cobranças e dos pagamentos de “*Operações extra-orçamentais*” ascendeu a, aproximadamente, 193,5 e 188,2 milhões de euros, respectivamente, sendo que o saldo transitado para 2006 ascendeu a 19 milhões de euros, valor superior ao de 2004 em mais de 5,2 milhões de euros, representando uma variação positiva de 38%, 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).

Os *RPT* são responsáveis por mais de metade dos valores cobrados e pagos relativamente ao total das “*Operações extra-orçamentais*” (52,3% e 51,4%) para o que contribuíram significativamente o Fundo Geral Municipal e o INTERREG, seguindo-se as “*Contas de Ordem*”, em que as entradas e saídas de fundos representam, respectivamente 29,2% e 30,1%, sendo este o agregado que apresenta maior acréscimo face ao ano anterior (48,1%), situação que decorre da evolução verificada no FSA da SRPF<sup>16</sup>.

Contudo, este aumento deve-se exclusivamente a uma alteração no critério de contabilização do IFC, o qual registou em 2005 como receitas próprias, através do mecanismo de Contas de Ordem, um valor de cerca de 28,3 milhões de euros, provenientes da União Europeia e que se destinavam a terceiras entidades, contrariamente ao efectuado no ano anterior, em que os valores a afectar a terceiros foram registados como RPT, em consonância com o sentido expresso na Circular n.º 2/ORÇ/2004, de 15 de Janeiro (cfr. ponto 6.2 e 6.4).

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, permite visualizar, 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 dos vários mapas relativos à situação de tesouraria evidenciou, a existência de “*Reposições abatidas nos pagamentos*” no valor 6,6 milhões de euros, não contempladas naquela conta, 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).

### 5.2 - Execução orçamental dos fundos e serviços autónomos

O subsector institucional dos FSA movimentou, em 2005, cerca de 571,6 milhões de euros, recorrendo, pela primeira vez nos últimos 3 anos, a receitas de capital para financiamento dos encargos decorren-

---

<sup>16</sup> Mais concretamente, o IFC.



tes do normal funcionamento dos serviços, conforme se extrai da leitura do quadro seguinte (cfr. ponto 7.6):

### Receitas e despesas dos FSA

(em mil euros)

Receita			Despesa		
Descrição	Valor	%	Descrição	Valor	%
Receitas Correntes	324.618,6	56,80	Despesas Correntes	326.844,6	57,2
Receitas de Capital	51.718,0	9,0	Despesas de Capital	46.739,7	8,2
Total de outras receitas orçamentais	13.586,1	2,4	Operações extra-orçamentais	177.006,1	31,0
Operações extra-orçamentais	181.669,7	31,8	Saldo – gerência seguinte	21.002,0	3,6
<b>Receita total</b>	<b>571.592,4</b>	<b>100,0</b>	<b>Despesa total</b>	<b>571.592,4</b>	<b>100,0</b>

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 Região<sup>17</sup>, 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<sup>18</sup> à SRMTC (cfr. ponto 7.2).

À semelhança de anos anteriores, registaram-se ao nível da composição da administração regional indirecta, significativas variações. Destaca-se, por um lado, a extinção do IJM e do FEEC, por outro, a criação de dois novos fundos escolares, dotando-se ainda a Direcção Regional de Pescas – MAR – RAM/IFOP de autonomia administrativa e financeira. (cfr. ponto 7.2).

O volume financeiro das receitas orçamentais (389,9 milhões de euros) aumentou 88,1% quando comparado com o ano anterior, reflectindo o incremento das transferências do orçamento regional de natureza corrente (173,4 milhões de euros), constituindo, aliás, a maior fonte de receitas do subsector institucional em apreço (cfr. ponto 7.3).

Considerando a preponderância das transferências regionais associada ao volume de receitas próprias geradas pelos FSA, o Tribunal de Contas alerta para a necessidade de se equacionar a manutenção do regime de autonomia alargada para alguns dos FSA (cfr. ponto 7.3).

Também no que respeita à despesa orçamental, regista-se um crescimento de 96,8% face ao ano 2004, para se cifrar em, aproximadamente, 373,6 milhões de euros, sendo que 87,5% destas despesas se revestem de natureza corrente. Verifica-se, igualmente, que a maior parcela das despesas efectuadas (78,7%) foi direccionada para a realização de funções sociais, designadamente as relacionadas com a saúde (61,5%) (cfr. pontos 7.5.1 e 7.5.2).

Os EANP, superiores a 67,9 milhões de euros, traduzem um decréscimo de cerca de 25,9% face ao valor registado no ano anterior, para o qual concorreu de forma determinante a redução dos compromissos não pagos da DRGDR (cfr. ponto 7.5.3).

Contrariando o disposto no art.º 18.º da Lei 28/92, foram assumidas pelos FSA despesas sem dotação orçamental no montante global de 101,6 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).

<sup>17</sup> Designadamente no que se refere aos valores constantes do “Anexo XXI – Serviços e fundos autónomos – Execução orçamental”. 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 2214/06, de 30 de Junho, conforme se espelha no ponto 7.5.3 do Volume II do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM.

<sup>18</sup> Em cumprimento do disposto no art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O ordenamento jurídico regional continua omissivo quanto à implementação da RAPE, 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 força do art.º 70.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro<sup>19</sup>, as Regiões Autónomas ficaram impedidas de “*acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida*”, quando daí resultasse um aumento do seu endividamento líquido, determinado de acordo com o sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC95), ficando porém contemplada uma excepção a este regime, caso os empréstimos se destinassem ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários. Nesta conformidade, o DLR n.º 1/2005/M, autorizou o Governo Regional a aumentar o endividamento líquido até ao montante de 100 milhões de euros, o que viria a não se concretizar por falta da autorização prevista na referida norma da LOE. (cfr. pontos 8.2 e 8.2.1.2).

Foram observadas as condições impostas pelo art.º 25.º da LFRA, relativas ao recurso ao crédito de curto prazo (cfr. pontos 8.2.1.1 e 8.2.2).

A dívida directa da RAM totalizava cerca de 478,3 milhões de euros, no final de 2005, não tendo registado qualquer movimento nesse ano (cfr. ponto 8.2.2).

No final de 2005, a dívida directa da RAM representava 56,9% do valor das receitas próprias arrecadadas pela Região no ano em causa (840 milhões de euros) (cfr. ponto 8.2.2).

Em 2005, não foi aplicado qualquer valor na amortização da dívida pública, tendo o montante global dos encargos com o serviço da dívida pública atingido 10,5 milhões de euros, os quais se destinaram, quase na totalidade (99,9%), ao pagamento de juros (cfr. ponto 8.2.4).

O pagamento de juros e outros encargos, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa), ascendeu a 13,5 milhões de euros, dos quais, 10,5 milhões respeitam a encargos com o serviço da dívida pública e cerca de 1,5 milhões referem-se a juros de mora incorridos por atrasos nos pagamentos a fornecedores (cfr. ponto 8.2.4).

### 6.2 - Dívida pública indirecta

No decorrer do ano 2005 foram introduzidas algumas alterações<sup>20</sup> ao regime normativo que regula a concessão de avales pela RAM, tendo ainda sido aprovado um Manual de Procedimentos dos avales da RAM, para vigorar a partir do dia 1 de Janeiro de 2006 (cfr. ponto 8.3.1).

Em 2005, a RAM concedeu 16 garantias financeiras ao abrigo do DLR n.º 24/2002/M, ascendendo o seu valor global a cerca de 352,3 milhões de euros, do qual, 94,7% teve como beneficiários empresas de capitais públicos (cfr. ponto 8.3.2).

A concessão de avales pela Região registou um acréscimo de 62,9% (136 milhões de euros), face ao ano anterior. Não obstante, foi cumprido o limite máximo para a concessão de avales ou quaisquer outras garantias a operações financeiras, fixado no art.º 11.º do DLR n.º 1/2005/M (cfr. pontos 8.3.2 e 8.3.6).

---

<sup>19</sup> Diploma que aprovou o Orçamento do Estado para 2005.

<sup>20</sup> 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.



No final do ano 2005, as responsabilidades indirectas detidas pela RAM, resultantes da prestação de garantias, atingiram 816,3 milhões de euros, apresentando um acréscimo de 49,9% (cerca de 271,6 milhões de euros), face ao ano anterior. (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).

As entidades de carácter empresarial constituíam os principais beneficiários daquelas garantias, representando cerca de 93,2% do total. De entre este tipo de entidades, destacam-se as empresas de capitais públicos com quase de 733,9 milhões de euros, ou seja, cerca de 89,9% do total (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 aval, a 31 de Dezembro de 2005, aproximava-se de 4,4 milhões de euros, estando a maior parte relacionada com o sector empresarial, onde o valor dos incumprimentos era de quase 3,8 milhões de euros (86% do total) (cfr. ponto 8.3.3).

Os pagamentos efectuados pela Região, referentes à satisfação das prestações de capital e juros devidos pelos beneficiários de aval em situação de incumprimento, atingiram 1,7 milhões de euros, registando-se um aumento na ordem dos 101,1% face ao ano anterior (cfr. ponto 8.3.4).

### ***6.3 - Dívida a fornecedores objecto de renegociação***

Em Dezembro de 2005 a Região procedeu à renegociação de um conjunto de créditos comerciais detidos por alguns dos seus fornecedores, no montante global de 150 milhões de euros, através da celebração de “*Acordos de Regularização de Dívida*” com cada um dos mesmos. Nos termos desses acordos, o reembolso total dos créditos deverá ocorrer em Dezembro de 2012, prevendo-se o pagamento de juros semestrais à taxa EURIBOR, acrescida de um Spread (cfr. ponto 8.4).

Os fornecedores, por sua vez, procederam à cessão desses créditos a uma sociedade de titularização de créditos, através de contrato formalizado também em Dezembro de 2005, do que a Região foi oportunamente notificada (cfr. ponto 8.4).

Na sequência da celebração dos acordos de regularização de dívida, a Região procedeu, por via de alterações orçamentais, à anulação dos cabimentos relacionados com os encargos envolvidos nos ditos acordos, em favor do reforço das dotações afectas a outros projectos. Pelo que, a partir desse momento, tais encargos deixaram de ter expressão orçamental no ano económico de 2005 (cfr. ponto 8.4).

Tal prática mostra-se, no entanto, desconforme com a lei, uma vez que essa despesa foi efectivamente assumida, não podendo ser omitida da Conta de Região de 2005 (cfr. ponto 8.4).

Em contrapartida, a dotação disponível foi utilizada para assumir novos encargos, ficando a despesa em causa sem cabimento orçamental (cfr. ponto 8.4).

Com a contracção da referida dívida, nos anos de 2004 e de 2005, a Região excedeu em 119,6 milhões de euros o limite de endividamento fixado no n.º 1 do art.º 70.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro<sup>21</sup> (cfr. ponto 8.4).

### ***6.4 - Posição da dívida***

No final de 2005, o valor da dívida directa da Região acrescida dos EANP da Administração Regional Directa atingia 752 milhões de euros, ao qual, acresce ainda o montante de 150 milhões de euros, relativo à dívida a fornecedores que foi objecto renegociação, atingindo assim a dívida da administração regional directa o montante global de 902 milhões de euros, o que representa um aumento de 46,5% (cerca de 286,3 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. ponto 8.5).

---

<sup>21</sup> Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2005.

**Posição da dívida em 2005**

(em milhões de euros)

<b>1. Dívida directa de médio e longo prazo</b>	<b>478,26</b>
1.1. Dívida obrigacionista	400,30
1.2. Crédito directo	77,96
<b>2. Dívida directa de curto prazo</b>	<b>0,00</b>
<b>3. Encargos assumidos e não pagos</b>	<b>341,69</b>
3.1. Da Administração Directa	273,78
3.2. Da Administração Indirecta (FSA)	67,91
<b>4. Dívida a fornecedores objecto de renegociação</b>	<b>150,00</b>
<b>5. Dívida indirecta (avales)</b>	<b>816,31</b>

Fonte: Conta da RAM de 2005, relação dos EANP e elementos referidos no ponto 8.4.

Numa perspectiva mais global do endividamento da Administração, se, aos valores acima referidos, adicionarmos os EANP da Administração Regional Indirecta, o total atingia então cerca de 969,9 milhões de euros, ficando o aumento global, face ao ano anterior, em 37,1% (262,5 milhões de euros), visto no período em causa o valor dos EANP da Administração Regional Indirecta ter apresentado uma diminuição na ordem dos 25,9% (cfr. ponto 8.5).

Numa óptica global da situação patrimonial passiva da Região, aos montantes da dívida directa e administrativa acima referidos acrescem 816,3 milhões de euros relativos às responsabilidades por garantias prestadas, os quais constituem uma dívida potencial, na medida em que os respectivos beneficiários dos avales venham eventualmente a entrar em situação de incumprimento perante as entidades financiadoras (cfr. ponto 8.5).

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 95<sup>22</sup> (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 1997<sup>23</sup>, relativos ao PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento) (cfr. ponto 8.5).

**7 – Património Regional****7.1 – Património inventariável**

Apesar do DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, ter instituído a obrigatoriedade de inventariação e cadastro dos bens de domínio privado da RAM, 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 9.2).

**7.2 - Património financeiro**

Em 31 de Dezembro de 2005, a Região detinha uma carteira de activos que atingia o montante aproximado de 316 milhões de euros, mas que continuava a apresentar uma estrutura financeira pouco diversificada (cfr. ponto 9.3).

<sup>22</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996.

<sup>23</sup> 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 subsector e tipo de activos

(em mil euros)

Designação	Governo Regional		Fundos e Serviços Autónomos		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Acções e Quotas	252.644,89	87,6	3.279,35	11,9	255.924,24	81,0
Créditos	35.714,81	12,4	24.317,36	88,1	60.032,17	19,0
<b>Total</b>	<b>288.359,70</b>	<b>100,0</b>	<b>27.596,71</b>	<b>100,0</b>	<b>315.956,41</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Conta da RAM de 2005 e ofícios recebidos

As empresas participadas apresentaram resultados líquidos que, no global, foram negativos em 21 milhões de euros, sendo imputáveis à RAM cerca de 16,9 milhões de euros, por força da participação detida no capital daquelas entidades, mas que apresentaram uma melhoria significativa em relação ao ano anterior (89,9%).

Para esta situação contribuíram os resultados positivos obtidos pelo SRS, E.P.E. que atingiram aproximadamente 23,9 milhões de euros. No entanto, convém salientar que estes resultados foram influenciados pela repartição desproporcional dos proveitos, decorrentes dos contratos-programa celebrados com o Governo Regional (cfr. ponto 9.3.1.4).

Foi respeitado o limite de 70 milhões de euros estabelecido pelo art.º 9.º do DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro, para a realização de operações activas (apenas atingiu 15,7 milhões de euros), destacando-se os empréstimos concedidos pelo Governo Regional (6,4 milhões de euros), nos quais assumem particular relevância os suprimentos à EJM, Lda., no montante de 3,9 milhões de euros (cfr. pontos 9.3.3 e 9.3.4).

#### **7.3 - Fluxos com o sector público empresarial regional**

Os fluxos para as entidades participadas atingiram o montante de 30,6 milhões de euros, tendo, por sua vez, os fluxos oriundos destas entidades totalizado 78 milhões de euros, o que traduziu num saldo excedentário de 47,4 milhões de euros, justificado, maioritariamente, 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 9.4.3).

Dos montantes transferidos para as entidades participadas, destacam-se os empréstimos e suprimentos concedidos a diversas sociedades públicas que atingiram o valor total de 7 milhões de euros, os pagamentos efectuados à empresa IHM, E.P.E., no montante global de 3,9 milhões de euros e à Valor Ambiente, S.A., num montante superior a 3,4 milhões de euros (cfr. pontos 9.4.1.1 e 9.4.1.2).

Verificou-se a não submissão ao visto do Tribunal de Contas da realização da participação da Região no capital social das entidades societárias SMD, S.A., IHM, E.P.E. e Valor Ambiente, S.A., nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. o ponto 9.4.1.2).

### **8 – Fluxos Financeiros com a União Europeia**

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, inscritos no ORAM de 2005, bem como aqueles que foi possível apurar no âmbito das operações extra-orçamentais, registados na Conta da RAM, ascenderam a mais de 112,1 milhões de euros, verificando-se que o orçamento revela uma significativa sobreavaliação da receita com origem comunitária, cujo valor cobrado (42,6 milhões de euros) representa apenas 19,9% do valor orçamentado (cfr. ponto 10.2).

Constata-se que a tendência crescente da cobrança de receita comunitária, iniciada em 2004, acentuou-se em 2005, e o seu peso no total das receitas arrecadadas na Conta da Região quedou-se em 8,7%, tendo a contabilização destas verbas sido efectuada, essencialmente, através da Administração Regional Indirecta. Contudo, este aumento é praticamente induzido por uma alteração no critério de contabi-

lização do IFC no que respeita às verbas provenientes da UE<sup>24</sup>, relativamente ao ano anterior, verificando-se pelo contrário, uma diminuição destas transferências para a RAM<sup>25</sup> (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. (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 130,6 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).

A execução das despesas comunitárias afectas ao POPRAM III cifrou-se em 82,4 milhões de euros, revelando um desvio aproximado, por defeito, de 16,2 milhões de euros face ao programado, e correspondendo a uma taxa de execução de 83,6%. Com efeito, o exercício em apreço caracterizou-se por um abrandamento na realização da despesa comunitária, que em 2004 atingiu 110,5 milhões de euros, resultante de uma descida em todos os Fundos (cfr. ponto 10.3.1.1).

A taxa de realização do período 2000/2005, em relação à despesa aprovada, apesar de ter aumentado de 56,7% para 64,4%, continua baixa (em particular no FEOGA-O e no IFOP, com 51,4% e 60%), sobretudo considerando que os compromissos assumidos até 31 de Dezembro de 2005 representam 102,6% 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 10.3.1.1).

O cumprimento da “*regra n+2*” foi exigido pela quarta vez para o FEDER e para o FSE, pela terceira vez para o FEOGA-O e pela segunda vez para o IFOP. Para as componentes FEDER e FSE, aquele indicador ultrapassou o montante necessário à observância daquela regra, em 14% e 51%, respectivamente. O FEOGA-O e o IFOP atingiram a meta necessária (100%), para o que contribuiu a intervenção do IFADAP através da canalização de antecipações de fundos para o POPRAM III, ficando, no entanto, ambos no limite (cfr. ponto 10.3.1.1).

No ano em apreço, o IFC foi responsável pela realização de 47 acções de controlo de 1º nível<sup>26</sup>, abrangendo todas as componentes do POPRAM III e uma despesa verificada de 40,9 milhões de euros, das quais, 9 acções foram concluídas nesse ano. A despesa controlada acumulada até 31 de Dezembro de 2005, passou para 135,9 milhões de euros, o que representa uma taxa de cobertura de 17,07% face à execução do Programa no período 2000-2005<sup>27</sup>, superior aos 12,87% registados no quinquénio anterior (cfr. ponto 10.3.1.2).

Também a IRF, cuja prioridade incidiu no controlo de projectos no âmbito do POPRAM III (controlo de 2.º nível), desencadeou, em 2005, uma acção de controlo a 13 projectos daquele programa (componente FEOGA-O), que envolveu uma despesa controlada de 6,4 milhões de euros, e concluiu uma outra iniciada no ano anterior relativamente a 4 projectos da componente IFOP. Continuava ainda em curso, no final do ano, uma acção transitada, relativa a 8 projectos da vertente FSE, e foi suspensa a acção de controlo, iniciada em 2003, a 10 projectos da componente FEDER, tendo sido acordado com a DGDR que estes seriam entregues a uma entidade privada, ficando a IRF com a incumbência de

---

<sup>24</sup> O IFC contabilizou em 2005, no código de receita do seu orçamento privativo 10.09.01 – *Transferências de capital*, um valor de cerca de 28,3 milhões de euros, provenientes da UE e que se destinavam a terceiras entidades, passando pelo mecanismo de Contas de Ordem, enquanto que no ano anterior as verbas a afectar a terceiros foram apenas registadas como RPT desse serviço, não tendo registo em contas de ordem.

<sup>25</sup> Cfr. ponto 10.3.

<sup>26</sup> Na sua maioria realizadas com recurso à contratação de auditores externos.

<sup>27</sup> Dados referentes a todas auditorias cujo trabalho de campo se encontrava concluído até 31/12/05, incluído as que tinham os relatórios em fase de execução.



acompanhar os trabalhos. A despesa total controlada pela IRF até ao final de 2005, no âmbito do Programa, foi de 8,3 milhões de euros<sup>28</sup>, o que representa uma taxa de cobertura de 1,05%, face à execução do período 2000-2005, inferior aos 2,10 % registados no quinquénio anterior (cfr. ponto 10.3.1.2)

No que respeita ao Fundo de Coesão, verificou-se um aumento do apoio total previsto do FC II aos projectos da RAM, em cerca 26,4 milhões de euros, resultante da atribuição de um reforço financeiro nesse montante ao projecto “*Unidade de valorização de RSU da Ilha da Madeira – 2.ª Fase*”<sup>29</sup>, sendo o apoio comunitário aprovado no período 2000 – 2005, para 143,5 milhões de euros. As transferências para os executores regionais totalizaram 8,6 milhões de euros, valor quatro vezes inferior ao do ano 2004, representando 9,3% do total de transferências no período 2000-2005, não tendo sido realizada nesse ano qualquer auditoria por parte do IFC ou da IRF, continuando neste último caso, em curso a auditoria iniciada no ano anterior (cfr. ponto 10.3.2)

---

<sup>28</sup> Valor inferior ao registado no anterior período 2000-2004 em €5.593.644,7, dada a não concretização da acção de controlo iniciada em 2003 a 10 projectos da componente FEDER.

<sup>29</sup> Projecto que em 2005, passou a ser da responsabilidade da sociedade “Valor Ambiente – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, SA., constituída pelo DLR n.º 28/2004/M, de 24 de Agosto e até então da responsabilidade da SRARN.



## GESTÃO FINANCEIRA

---

A continuidade de uma lógica de desenvolvimento da economia regional assente na realização do investimento público, bem como na obtenção e emprego de influxos financeiros provenientes da UE encontra-se, tal como em anos anteriores, reafirmada na Proposta do Orçamento e, bem assim, na Conta da Região Autónoma da Madeira, relativas a 2005.

Ainda que perspectivada a continuidade da política orçamental e da estratégia económica definidas em anos anteriores, em particular nos pressupostos conducentes à contenção da despesa corrente, verificou-se um aumento significativo de verbas tidas como “[...] *indispensáveis a um cada vez melhor funcionamento, em quantidade e qualidade dos sectores sociais e apoio aos mais desfavorecidos*”<sup>30</sup>. Acrescentando-se que [...] *o reforço do carácter social da actuação governativa, após um ciclo intenso de infra-estruturação aos mais diversos níveis, implica necessariamente um esforço corrente ao nível dos recursos disponíveis*”.

O crescimento das despesas correntes, superior a 20%, assente, em grande medida, na evolução das despesas com a área da saúde, reflectiu a implementação de uma política regional que, sustentada na redução em mais de 34% das despesas de capital, redundou num recrudescimento da despesa total de 1,6% face à execução orçamental do ano anterior. Ainda no contexto em apreço, registou-se, a preços correntes, uma quebra no volume de investimentos do PIDDAR face ao ano anterior, de cerca de 16%.

Em sentido contrário, o volume dos encargos assumidos e não pagos foi superior em 112,5 milhões de euros (+ 49,1%) face ao valor apurado no ano anterior. Salientaram-se, em particular, os encargos assumidos pela Administração Regional Directa (cerca de 273,8 milhões de euros), que quase duplicaram o valor registado em 2004, essencialmente referentes ao não pagamento de encargos assumidos ao nível das despesas de capital.

Ao nível da receita registou-se um decréscimo de cerca de 1,7%, sendo de salientar a consistência, ao longo do tempo, dos resultados decrescentes da política de captação e utilização dos fundos provenientes da União Europeia.

A taxa de execução quer da receita, quer da despesa orçamentais, quedou-se em 73,1%, diminuindo, simultaneamente, o grau de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes, bem como o nível de cobertura das despesas de capital pelas receitas de capital.

Na dívida pública indirecta registou-se um forte crescimento, alcançando o valor mais elevado de sempre – aproximadamente 816,3 milhões de euros – o que representou um acréscimo de 49,9% 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 (478,3 milhões de euros).

O pagamento de juros e outros encargos, relativos a todas as formas de dívida, ascendeu a 13,5 milhões de euros, dos quais, 10,5 milhões respeitam a encargos com o serviço da dívida pública e 1,5 milhões referem-se a juros de mora.

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.

---

<sup>30</sup> Cfr. relatório que acompanha a Proposta do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para o ano 2005.



A 31 de Dezembro de 2005, a carteira de activos que compõem o património financeiro da Região, ascendia a, aproximadamente, 316 milhões de euros, sendo que o resultado líquido globalmente apresentado pelas empresas participadas foi negativo em 21 milhões de euros, assumindo destaque os prejuízos do exercício imputáveis à S.R.S., E.P.E (cerca de 23,9 milhões de euros).

O Mapa XVII, presente no Orçamento Regional sob os pressupostos subjacentes ao princípio da equidade intergeracional, apresenta-se insuficiente no que respeita ao enquadramento de todas as responsabilidades contratuais plurianuais da Administração Regional Directa e Indirecta, não permitindo uma projecção fidedigna dos recursos públicos a afectar a tais encargos assumidos.

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 “(...) 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 encontrando 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 Novembro<sup>31</sup>, diploma que actualizou as atribuições deste serviço, alargando as competências que lhe estão cometidas e especificando os meios necessários ao exercício das mesmas.

Enquanto serviço de controlo de alto nível naquele âmbito, incumbe à IRF, nomeadamente, o exercício do controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, orientando a sua actividade não só para análise da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, como também para a apreciação da boa gestão da Administração Pública Regional. Compete-lhe por outro lado, a prestação de apoio técnico especializado, estando o seu funcionamento na directa dependência do Secretário Regional do Plano e Finanças.

Com a entrada em vigor deste diploma, para além das entidades do sector público administrativo da administração regional e local da RAM, a intervenção da IRF passou a abranger as entidades do sector público empresarial (regional) e local bem como do sector privado e cooperativo, tendo como áreas de especialização as seguintes: o controlo da gestão dos serviços públicos e fundos autónomos; o controlo das autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços municipalizados; o controlo do sector público empresarial e privado; o controlo dos fundos comunitários e organização, desenvolvimento e informação.

Em 2005, conforme emerge do respectivo Relatório de Actividades e à semelhança do ano anterior, a actuação daquela Inspeção esteve direccionada prioritariamente para o controlo de projectos cofinanciados pelos fundos estruturais no âmbito do POPRAM III, não tendo sido praticamente realizadas acções nas outras áreas da sua responsabilidade, à excepção de uma acção iniciada em parceria com a DRAPL “*Inspeção à CMF*”, bem como de 2 acções iniciadas em 2003 e ainda em curso no final do ano em apreço: a auditoria às “*Despesas com a realização de trabalho extraordinário e deslocações*” dirigida à Administração Pública Regional e a auditoria aos “*Subsídios e outras formas de apoio*” concedidos pelos municípios da RAM.

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 fundos<sup>32</sup>, 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 2005, este serviço, com um quadro de 13 funcionários, dos quais 10 inspectores<sup>33</sup>, desencadeou uma acção de controlo a 13 projectos do POPRAM III (componente FEOGA-O) e concluiu uma outra relativa a 4 projectos da componente IFOP para além dos trabalhos relativos a um controlo cruzado, ambos iniciados no ano anterior. No entanto, continuavam ainda em curso, no final de 2005, duas acções transitadas de 2004, das quais uma relativa a 8 projectos da vertente FSE e outra relativa a 2 projectos do Fundo de Coesão. Por outro lado, foi suspensa a acção de controlo, iniciada

<sup>31</sup> Que revogou os DRR n.ºs 15/94/M, de 26 de Novembro, e 5/95/M, de 4 de Abril.

<sup>32</sup> DGDR no caso do FEDER e Fundo de Coesão, IGFSE no caso do FSE, e IGA para o FEOGA-O e IFOP.

<sup>33</sup> Cfr. Relatório de actividades de 2003, 4 dos 10 inspectores, foram admitidos em regime de estágio em Novembro de 2003.



em 2003, a 10 projectos da componente FEDER, cuja execução será entregue a uma entidade privada, ficando a IRF com a incumbência de acompanhar os trabalhos (cfr. ponto 10.3.1.2 e 10.3.2).

Também em 2005, a IRF continuou a acompanhar e a participar nos trabalhos do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração financeira do Estado (SCI) instituído pelo DL n.º 166/98, de 25 de Junho.

Face ao exposto, importa salientar que o arrastamento de auditorias em curso e sem conclusão por demasiado tempo, de que são exemplo as acções iniciadas em 2003 e ainda não concluídas em 2005 ou entretanto suspensas, anulam a eficácia e oportunidade dos respectivos resultados e acabam por redundar num prejuízo de recursos.

Por outro lado, a baixa cobertura verificada na intervenção da IRF, quer ao nível da Administração Pública regional e local, quer ao nível das outras áreas da sua competência, deixa um vazio ao nível do controlo interno da administração financeira na RAM, o que constitui uma lacuna neste âmbito para a qual devem ser encontradas soluções.

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 2005, o controlo exercido recaiu sobre um total de 47 projectos no âmbito do POPRAM III, não se realizando acções no Fundo de Coesão<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. os pontos 10.3.1.2 e 10.3.2 do Relatório.

VII

## PARECER

Nos termos expostos, o Colectivo a que alude o 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, relativo ao económico de 2005, com as conclusões e recomendações formuladas, ordenando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, para efeitos de apreciação e aprovação daquela Conta, em cumprimento do preceituado 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 respectivo Estatuto Político-Administrativo.

Este Parecer será objecto de publicação na II Série do Diário da República, assim como no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, em consonância com o disposto no art.º 9.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da Lei n.º 98/97, devendo a sua divulgação ocorrer igualmente através da comunicação social, após comunicação às entidades interessadas, em sintonia com o disposto no n.º 4 do mesmo artigo.

O Tribunal entende ainda como oportuna uma referência à boa colaboração prestada pelas diversas entidades da Administração Pública Regional no domínio da elaboração do presente Parecer.

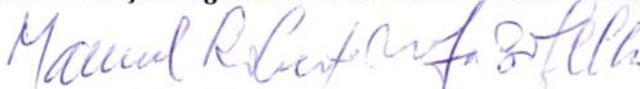
*Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 20 dias do mês de Junho do ano dois mil e sete.*

*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)*

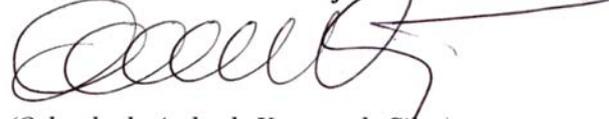
*O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas*



*(Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira)*

*Fui Presente*

*O Procurador-Geral Adjunto*



*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*