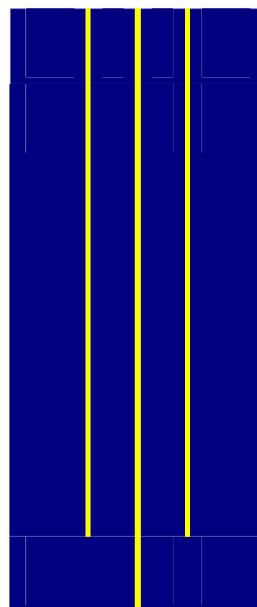
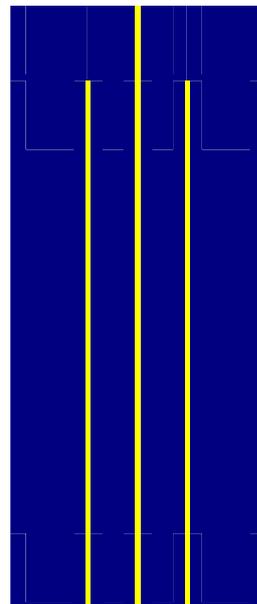




Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira



PARECER

SOBRE A CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

DE 2006

Volume I



PARECER N.º 1/2008 – SRMTC

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

ANO ECONÓMICO DE 2006

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

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
APRAM, S.A.	Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.
art.º	artigo
AR	Assembleia da República
BANIF-SGPS, S.A.	BANIF - Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A.
Cap.	Capítulo
CARAM, E.P.E.	Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.
CG	Conselho do Governo
CIDE	Custos de Insularidade e de Desenvolvimento Económico
CMF	Câmara Municipal do Funchal
CO	Contas de Ordem
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGT/DGTF	Direcção-Geral do Tesouro/Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAPL	Direcção Regional da Administração Pública Local
DRGDR	Direcção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRPA	Direcção Regional do Património
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EANP	Encargos assumidos e não pagos
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
FC	Fundo de Coesão
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação)
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
GR	Governo Regional
IFADAP	Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pesca
IFC	Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGA	Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IHM, E.P.E.	Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E.
INTERREG	Iniciativa Comunitária INTERREG
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas
IRE	Instituto Regional de Emprego
IRF	Inspecção Regional de Finanças
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
OSS	Orçamento da Segurança Social
PDES	Plano de Desenvolvimento Económico e Social
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIDDAR	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POPGRAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
POSC	Programa Operacional Sociedade do Conhecimento
RA	Regiões Autónomas
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução/Resoluções do Conselho do Governo
RPT	Recursos Próprios de Terceiros
S.A.	Sociedade anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
SDNM, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, S.A.
SDPS, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.
SEC 95	Sistema Europeu das Contas Nacionais e Regionais
SPA	Sector Público Administrativo
SRRH	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
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
SRTC	Secretaria Regional do Turismo e Cultura
SRS, E.P.E.	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
TC	Tribunal de Contas
TMCA	Taxa média de crescimento anual
Tx. Exec.	Taxa de Execução
UE	União Europeia
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional



Índice

APRESENTAÇÃO	3
I – CONCLUSÕES	5
II – RECOMENDAÇÕES	10
III – DOMÍNIOS DE CONTROLO.....	13
1 – PROCESSO ORÇAMENTAL.....	13
2 – RECEITA.....	14
3 – DESPESA	16
4 – INVESTIMENTOS DO PLANO.....	17
5 – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	19
6 – DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL	21
7 – PATRIMÓNIO REGIONAL.....	23
8 – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA.....	24
9 – AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL	26
IV – GESTÃO FINANCEIRA	28
V – CONTROLO INTERNO	31
VI – PARECER	34



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 e 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, onde é efectuada 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 especial incidência para as vertentes enunciadas no n.º 1 do art.º 41.º da citada Lei n.º 98/97¹.

Em observância do quadro legal citado procedeu-se à elaboração do presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ano económico de 2006, a qual foi remetida à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, pelo Governo Regional, em 19 de Julho de 2007.

Este Parecer é composto por dois Volumes.

O *Volume I – Parecer*, assinado pelo Colectivo constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira², encerra as principais conclusões e recomendações sobre as áreas de controlo objecto de análise, dirigidas, de acordo com o n.º 3 do art.º 41.º da mesma Lei, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e ao Governo Regional, fornecendo igualmente uma apreciação sintética da execução orçamental espelhada na Conta da Região de 2006, encarada numa perspectiva de legalidade e correcção financeira, assim como uma ponderação dos aspectos essenciais que caracterizaram a gestão financeira e o controlo interno no período temporal assinalado.

Por sua vez, o *Volume II – Relatório* contém uma apreciação desenvolvida da execução orçamental nos diferentes domínios de controlo, sendo composto por dez capítulos (I - Processo Orçamental; II - Receita; III - Despesa; IV - Subsídios e outros Apoios Financeiros; V - Investimentos do Plano; VI - Operações de Tesouraria; VII - Fundos e Serviços Autónomos; VIII - Dívida Pública; IX - Património; X - Fluxos Financeiros com a União Europeia).

O Relatório contempla ainda a análise efectuada às respostas produzidas pelo executivo regional no âmbito do exercício do princípio do contraditório, expressamente consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, tendo estas sido aí transcritas na medida da sua pertinência.

Os officios com a versão integral das respostas às questões formuladas neste contexto pelo Tribunal encontram-se arquivados em dossiê próprio, em sintonia com o disposto nos art.ºs 24.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, fazendo parte integrante do processo do Parecer.

¹ De acordo com o art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, a emissão do Parecer sobre a Conta da Região antecede a sua apreciação a aprovação por parte da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira [cfr. ainda o art.º 38.º, al. b), do EPARAM].

² Cfr. o art.º 42.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97.



I

CONCLUSÕES

Da análise realizada aos actos preparatórios da aprovação do Orçamento e aos resultados da sua execução, vertidos na Conta da RAM de 2006, salientam-se as seguintes conclusões³:

1. A proposta do Orçamento da Região relativo ao ano 2006 não foi apresentada à ALM dentro do prazo fixado para o efeito no art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro⁴. Contudo, tal não comprometeu significativamente o prazo estabelecido para a respectiva aprovação (cfr. ponto 1.2.1).
2. A proposta de Orçamento não foi acompanhada de alguns dos anexos informativos elencados no n.º 2 do art.º 13.º da mesma Lei, nomeadamente no que se refere aos elementos justificativos das transferências para as empresas públicas e quanto às transferências dos fundos comunitários (cfr. ponto 1.2.1).
3. O ORAM para 2006 apresentou um saldo primário deficitário, em cerca de 61 milhões de euros, não tendo sido, assim, observada a regra do equilíbrio orçamental expressa no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM. (cfr. pontos 1.3 e 11.2.1.1).
4. O relatório que acompanhou a Conta da Região não incluía alguns dos elementos justificativos, identificados no art.º 29.º da LEORAM, designadamente, no que se refere ao mapa das despesas excepcionais, não fornecendo igualmente a justificação para a existência de 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. Não obstante, assinala-se que a Conta da Região de 2006 foi enviada à ALM em 18 de Julho de 2007, tendo sido remetida ao TC no dia seguinte (cfr. pontos 1.6 e 1.7).
6. As receitas efectivas da RAM, no montante de 1.036,6 milhões de euros, registaram um decréscimo de 60,1 milhões de euros (-5,5%), relativamente a 2005⁵, o que é explicado, sobretudo, pela redução das transferências de *Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Privadas* em 75 milhões de euros⁶, apesar dos valores transferidos do Orçamento de Estado apresentarem também uma diminuição no que respeita ao CIDE, em cerca de 14,6 milhões de euros⁷ (cfr. ponto 2.2.2.1).
7. Continuou a verificar-se uma sobreavaliação da receita comunitária, em mais de 149,4 milhões de euros, a qual apresentou um reduzido grau de realização (21,8%), não ficando demonstrada a eficácia da justificação consecutivamente apresentada pela Administração Regional para a prática de *overbooking* e para os desvios verificados (cfr. ponto 2.2.2.3 e 10.2).

³ As remissões feitas no presente ponto reportam-se ao Volume II (Relatório).

⁴ Igualmente identificada como LEORAM.

⁵ Excluindo os Passivos Financeiros, as receitas efectivas em 2005 totalizaram 1.096,8 milhões de euros, valor igual ao das receitas totais desse mesmo ano.

⁶ Em 2005 haviam sido registadas transferências na ordem dos 75 milhões de euros respeitantes ao contrato com a Concessionária de Estradas *Viaexpresso da Madeira, S.A.*, relativamente ao qual não foi recebida qualquer verba em 2006.

⁷ Correspondentes ao montante registado no CIDE ao abrigo da LFRA e retido pelo Estado, em 2006, a título de penalização pelo alegado incumprimento do art.º 70.º, n.º 1, da LOE para 2005.

8. A receita fiscal, que atingiu os 758,9 milhões de euros, foi a principal fonte de financiamento do Orçamento Regional, representando 65,1% da receita orçamental, tendo registado um aumento de cerca de 23,9 milhões de euros em relação ao valor arrecadado em 2005 (cfr. ponto 2.2.2.2).
9. A taxa de execução da despesa orçamental foi de 74,8%, sendo superior à verificada em 2005 (73,1%), apurando-se um crescimento anual da despesa total de 10,7% (cerca de 137,8 milhões de euros), o qual incorpora o efeito financeiro decorrente do empréstimo obrigacionista contraído no montante aproximado de 129,7 milhões de euros (cfr. pontos 3.2.1 e 3.2.3).
10. As despesas correntes apresentaram, face ao ano anterior, um acréscimo de 5%, registando-se o incremento da “*Despesa com o pessoal*” (5,9%) e o peso das “*Transferências correntes*” no conjunto da despesa pública (24,3%), destinadas, maioritariamente, a entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira (cfr. pontos 3.2. e 3.2.3).
11. A aplicação de mecanismos de contenção por via do congelamento de um conjunto de dotações orçamentais de despesa revelou-se globalmente ineficaz, tendo-se retirado o condicionamento existente a cerca de 96,3% do volume financeiro inicialmente considerado (cfr. ponto 3.2.).
12. Os encargos assumidos e não pagos (EANP) pela Administração Regional – Directa e Indirecta – ascenderam a, aproximadamente, 336,6 milhões de euros, não se registando alteração significativa face ao ano anterior (cfr. ponto 3.3.1).
13. Os encargos assumidos e não pagos sem que se verificasse a existência de dotação orçamental disponível ascenderam a €9.781,81, contrariando este circunstancialismo a disciplina imposta pelo art.º 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da LEORAM (cfr. ponto 3.4.2).
14. O pagamento de juros de mora ascendeu a 6,5 milhões de euros, respeitantes, na sua maioria, a atrasos nos pagamentos relativos a empreitadas de obras públicas, traduzindo um crescimento de 344% face ao ano anterior (cfr. ponto 3.4.2).
15. No ano em análise, a ordem jurídica regional continuava a não integrar uma base normativa unificada e suficientemente consistente, transparente e objectiva, reguladora da concessão de subsídios e outros apoios financeiros por parte da Administração Regional (cfr. ponto 4.2).
16. Os subsídios e outros apoios financeiros pagos pela Administração Regional Directa a diversas entidades públicas e privadas atingiram o montante global de 85,1 milhões de euros, o que se traduziu num aumento de 35,5% em relação ao período anterior (cfr. ponto 4.2).
17. 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, nacional e regional incluídas no Cap. 50 – “*Investimentos do Plano*” e nas “*Outras Fontes*” (cfr. ponto 5.3.1).
18. O PIDDAR para 2006 dispôs de um orçamento final de 755,9 milhões de euros. Contudo, o volume de investimentos executado ficou-se pelos 418,3 milhões, o que representa uma taxa de execução de 55,3% (cfr. pontos 5.3.2 e 5.5.2).



19. O valor dos encargos assumidos e não pagos respeitantes ao Cap. 50 atingiu 256 milhões de euros, o que significa que 43,7% da despesa assumida pela Administração Regional, no âmbito dos Investimentos do Plano, não foi paga (cfr. ponto 5.4.3).
20. Face ao ano anterior, a despesa do PIDDAR executada apresentou uma quebra 8,2%, a preços correntes, situando-se a diminuição real em 10,5%, depois de descontado o efeito do crescimento de preços, sendo o segundo ano consecutivo em que se regista uma significativa retracção face ao período anterior (cfr. ponto 5.5.5).
21. 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).
22. As receitas de natureza corrente dos FSA mostraram-se inferiores às despesas de idêntica natureza (cfr. ponto 7.6).
23. Manteve-se a situação de manifesta dependência dos FSA relativamente às transferências do orçamento regional, que ascenderam a €306.239.170,61 e constituíram a maior fonte de receitas do subsector institucional em apreço, com um peso correspondente a cerca de 71,2% do total das receitas correntes e de capital deste subsector (cfr. ponto 7.3).
24. O ordenamento jurídico regional continuou omissivo quanto à aplicação do RAFE, não tendo sido ainda adoptadas medidas legislativas efectivas tendentes à adaptação à Região dos diversos diplomas nacionais que regulam esta matéria⁹ (cfr. ponto 7.3).
25. Os EANP da administração regional indirecta ascenderam a mais de 63,7 milhões de euros, traduzindo um decréscimo de cerca de 6% face ao valor registado no ano anterior (cfr. ponto 7.5.3).
26. Foram assumidos encargos sem dotação orçamental por parte dos FSA no montante de, aproximadamente, 43 mil euros, em infracção ao determinado pelos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da LEORAM (cfr. ponto 7.5.3).
27. A dívida directa da RAM totalizava cerca de 478,3 milhões de euros no final de 2006, 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).
28. Foram observados os limites impostos pelo art.º 25.º da LFRA, relativos ao recurso ao crédito de curto prazo (cfr. pontos 8.2.1.1 e 8.2.2).
29. O GR adjudicou a emissão de um empréstimo obrigacionista, no montante de 243,4 milhões de euros, a disponibilizar em duas tranches, destinado a substituir parte da dívida pública existente, tendo ocorrido em 2006 o desembolso da primeira tranche, no valor de 129,7 milhões de euros, cujo produto foi integralmente aplicado na amortização do empréstimo obrigacionista RAM/96 (cfr. pontos 8.2.1, 8.2.1.2 e 8.2.1.3).
30. O montante da receita contabilizada na Conta da Região diverge, em €80.664,07, do valor do empréstimo contraído, resultando a diferença da dedução das despesas de emissão, concluindo-se que aquela receita foi inscrita pelo seu valor líquido, o que se mostra contrário ao princípio do orçamento bruto (cfr. ponto 8.2.1).

⁹ Salienta-se, a este respeito, que o art.º 63.º, da Lei Orgânica n.º1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprovou a nova LFRA, prevê a adopção do POCP e respectivos planos sectoriais por parte das RA, no período máximo de dois anos contados da data da respectiva entrada em vigor, 1 de Janeiro de 2007.

- 31.** O pagamento de juros e outros encargos correntes, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa), ascendeu a 24,5 milhões de euros, dos quais 12,8 milhões respeitam aos juros e outros encargos correntes da dívida pública, cerca de 6,5 milhões a juros de mora, e quase 5,1 milhões referem-se aos juros da dívida renegociada com os fornecedores em 2005 (cfr. ponto 8.2.4).
- 32.** A concessão de garantias financeiras pela RAM totalizou, em 2006, cerca de 226,1 milhões de euros, tendo sido observado o limite máximo para a concessão de garantias, fixado pelo art.º 11.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro¹⁰, embora continuem por fixar critérios objectivos para a definição desse limite (cfr. pontos 8.3.1, 8.3.2 e 8.3.6).
- 33.** No final de 2006, as responsabilidades da Região decorrentes da prestação de garantias pessoais atingiam 1.026,7 milhões de euros, apresentando um acréscimo de 25,8% (cerca de 210,3 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).
- 34.** As entidades de natureza empresarial - em particular as empresas de capitais públicos - foram as principais beneficiárias daquelas garantias financeiras, correspondendo a cerca de 92,6% do universo em referência (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).
- 35.** Em 31 de Dezembro de 2006, o montante de amortizações e juros em situação de incumprimento junto da banca, por parte dos beneficiários de aval, aproximava-se dos 4,2 milhões de euros (cfr. ponto 8.3.3).
- 36.** Os custos suportados pela Região referentes à satisfação das prestações de capital e juros devidos pelos beneficiários de aval em situação de incumprimento atingiram 1.015,5 mil euros (cfr. pontos 8.2.4 e 8.3.4).
- 37.** 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 95¹¹, 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 1997¹², relativos ao PEC (cfr. ponto 8.4).
- 38.** A RAM continuava a não dispor de um sistema de inventário e cadastro capaz de permitir uma identificação e avaliação rigorosa da totalidade do património imóvel e que responda às exigências associadas à sua gestão, tendo-se, no entanto, assistido ao desenvolvimento de esforços e diligências por parte da DRPA no sentido de ultrapassar esta situação (cfr. ponto 9.2).
- 39.** O total dos activos financeiros detidos pela Região atingiu o montante aproximado de 341,3 milhões de euros, tendo a participação pública regional no capital de diversas entidades registado o valor nominal de 261,1 milhões de euros (cfr. pontos 9.3 e 9.3.1.2).
- 40.** No final do ano em análise, a dívida acumulada à Região atingiu o montante de 76,1 milhões de euros, em que 44,2 milhões de euros resultavam de créditos concedidos pelo Governo Regional e 31,9 milhões de euros pelos FSA (cfr. ponto 9.3.4).
- 41.** Em 2006, os fluxos financeiros para as entidades participadas ascenderam a 45 milhões de euros, tendo os fluxos oriundos destas entidades totalizado 2,5 milhões de euros, o que se traduziu num saldo deficitário de 42,5 milhões de euros, justificado, principalmente, pelo valor das transferências efectuadas pela Região, quer no âmbito do Sistema de Gestão dos Resíduos

¹⁰ Diploma que aprovou o ORAM para 2006.

¹¹ Cfr. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996.

¹² Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1055/2005, ambos de 27 de Junho de 2005.



Sólidos da responsabilidade da Valor Ambiente, S.A., quer para projectos na área da Habitação Social desenvolvidos pela IHM, E.P.E. (cfr. ponto 9.4.3).

- 42.** A realização, em 2006, da participação da Região no capital estatutário e social das entidades CARAM, 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, tendo, no entanto, a Administração Regional informado que, no decurso de 2007, passou a ser dado cumprimento à referida exigência legal (cfr. ponto 9.4.1.2).
- 43.** A Conta da RAM continuava a não incluir informação que permitisse apurar com clareza o montante proveniente da UE, por fundo, programa, iniciativa ou sistema de incentivos comunitários, nem reflectia a globalidade das verbas comunitárias transferidas para a Região, inviabilizando o conhecimento rigoroso das receitas regionais (cfr. pontos 10.2 e 10.3).
- 44.** Em 2006, a execução dos fundos comunitários afectos ao POPRAM III (90,7 milhões de euros) caracterizou-se por uma ligeira melhoria na realização da despesa comunitária, continuando baixa a taxa de realização do período 2000/2006 (73,3%), sobretudo considerando que os compromissos assumidos até 31 de Dezembro de 2006 representavam 106,6% dos valores programados para o período 2000-2006, e que o programa se aproxima do último ano de execução (cfr. ponto 10.3.1.1).
- 45.** Verificou-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 nível¹³, voltando a registar-se um abrandamento na dinâmica da actividade da IRF, bem como uma redução do número de fundos em que esta intervém (cfr. ponto 10.3.1.2 e 10.3.2.2).
- 46.** O saldo corrigido da Conta Consolidada da Administração Pública Regional apresentou um défice de 330,3 milhões de euros, o que correspondeu a uma melhoria de 31,3% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 11.2.1.2).

¹³ Tendo em conta, quer o número de acções iniciadas no ano e respectivos montantes, quer o número de acções concluídas.

II

RECOMENDAÇÕES

De harmonia com o preceituado no art.º 41.º, n.º 3, aplicado em conjugação com o art.º 42.º, n.º 3, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas dispõe do poder de, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, endereçar recomendações à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira ou ao Governo Regional, tendentes a corrigir e/ou ultrapassar as deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados.

Com base na análise realizada à Conta da RAM de 2006 procede-se, de seguida, à identificação das recomendações emitidas em anteriores pareceres e entretanto acolhidas, bem como das recomendações que ainda não foram objecto de acatamento¹⁴, formulando-se também novas recomendações, sendo as mesmas dirigidas, antes de mais, à ALM, 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, considere necessárias.

Recomendações acolhidas

Embora o Tribunal de Contas reconheça os esforços que têm vindo a ser realizados pela Administração Regional no sentido de dar acolhimento a algumas das recomendações emitidas em Pareceres de anos anteriores, com destaque para a aplicação do RAFE e para a inventariação e cadastro dos bens da Região, ainda não se assistiu ao seu pleno e efectivo acatamento.

Regista-se com agrado o facto de o Governo Regional ter procedido à apresentação da Conta à ALM em 18 de Julho de 2007 e a este Tribunal no dia seguinte, antecipando assim em mais de quatro meses o prazo fixado para o efeito na Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, isto não obstante o regime introduzido pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, ainda não ter sido alargado às Regiões Autónomas.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Apesar de terem sido formuladas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as seguintes recomendações, que o Tribunal agora renova:

1. O respeito pelo princípio do equilíbrio orçamental¹⁵, consagrado no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro¹⁶, 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 LEORAM, com destaque para as transferências para as empresas públicas e para as transferências dos fundos comunitários.

¹⁴ Cumpre realçar que, na sequência das alterações introduzidas na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, 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.

¹⁵ Mais especificamente ao nível do próprio Orçamento, tendo em conta que esta regra foi respeitada no domínio da execução orçamental.

¹⁶ Igualmente identificada no texto como LEORAM.



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.
4. O ORAM, para além de reflectir a despesa anual deve igualmente 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 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 até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita.
7. 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.
8. Existência de maior rigor na previsão orçamental da receita face à sua contínua 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.
9. A limitação, por parte da Administração Regional, da assunção de novos compromissos que onerem globalmente o endividamento regional, decorrentes, nomeadamente, da emissão de avals 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.
10. A fixação e enunciação expressa de critérios objectivos de definição do limite máximo dos avals a conceder anualmente pela RAM.
11. O cumprimento integral do disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da LEORAM, por forma a que todas as despesas realizadas e todos os encargos assumidos tenham a devida cobertura orçamental.
12. 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 LEORAM.
13. A Administração Regional deverá envidar os esforços necessários para que a ALM proceda à aprovação de uma base normativa consistente, transparente e objectiva, 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 ou protocolos formalizados neste âmbito.
14. A formalização dos contratos-programa e protocolos em data anterior à do início da execução dos projectos, de forma a não ficarem comprometidos o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais envolvidos.
15. A verificação de uma efectiva correspondência entre as contas de gerência dos FSA e os mapas anexos da Conta da RAM referentes à execução orçamental das despesas e das receitas globais desses organismos.

- 16.** A adopção do regime de administração financeira do Estado¹⁷, bem como do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e respectivos Planos de Contas Sectoriais).
- 17.** A aplicação urgente de medidas visando imprimir um maior dinamismo e eficácia ao Sistema de Controlo Interno da responsabilidade da Administração Pública Regional.
- 18.** A organização e a actualização do cadastro dos bens do domínio privado da Região.
- 19.** O Governo Regional deverá efectuar as diligências necessárias para que a ALM 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.
- 20.** 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.
- 21.** 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 LEORAM, de modo a que a Conta inclua informação sistematizada por fundo comunitário.
- 22.** Desenvolvimento de esforços por forma a que a Conta da Região reflecta a globalidade das verbas comunitárias transferidas para a RAM.
- 23.** A concretização de medidas tendentes a acelerar a realização da despesa comunitária já comprometida no POPRAM III, particularmente na componente FEOGA-O, de modo a evitar a possível perda de fundos comunitários por parte da RAM.

Novas recomendações

Tendo por referência a análise efectuada à Conta da RAM de 2006, emitem-se ainda as seguintes novas recomendações:

- 1.** Deve ser dado estrito cumprimento ao princípio do orçamento bruto, consagrado no artigo 5.º da LEORAM.
- 2.** O relatório da Conta da RAM deve ser acompanhado de informação sobre o funcionamento do sistema de controlo interno da administração financeira da Região, incluindo uma apresentação dos seus resultados e especificando o respectivo impacto financeiro.

¹⁷ Consagrado na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho.



III

DOMÍNIOS DE CONTROLO

De acordo com o consignado 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 2006 adopta a estrutura delineada no art.º 41.º, n.º 1, do mesmo diploma, contendo 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, sendo enfatizadas as vertentes assinaladas naquela norma.

Tomando por referência os resultados da análise realizada nesta sede e das auditorias aprovadas com incidência no ano 2006 e com reflexos na Conta da RAM, apresentam-se seguidamente, em forma de síntese, os aspectos essenciais dos capítulos que compõem o Volume II – Relatório¹⁸.

1 – Processo Orçamental

A proposta do Orçamento da RAM para o ano 2006 foi apresentada à ALM em 16 de Novembro de 2005, não tendo sido, nessa medida, observando 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. Apesar dessa entrada tardia, a ALM votou a proposta do Orçamento Regional em sessão plenária de 16 Dezembro de 2005, ultrapassando-se em apenas um dia o prazo estabelecido para esse fim no art.º 14.º, n.º 1, da mesma Lei. O ORAM foi aprovado através do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro, reportando-se o início da sua vigência a 1 de Janeiro de 2006 (cfr. ponto 1.2.1).

À semelhança do ocorrido em 2005, a proposta de Orçamento não deu pleno cumprimento ao disposto no art.º 10.º da LEORAM, uma vez que a mesma não foi acompanhada da totalidade dos anexos informativos elencados no n.º 2 do art.º 13.º daquela Lei, nos termos aí exigidos, nomeadamente quanto aos elementos justificativos das transferências para as empresas públicas, que se revelaram insuficientes, e quanto às transferências dos fundos comunitários e à relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos (cfr. ponto 1.2.1).

O ORAM para 2006 apresentou um saldo primário deficitário em cerca de 61 milhões de euros, não observando assim a regra do equilíbrio orçamental expressa no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM, segundo a 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).

Contrariamente ao estipulado no art.º 16.º da Lei n.º 28/92, a publicação do diploma de execução do ORAM para 2006¹⁹ apenas ocorreu em 6 de Fevereiro do mesmo ano. Não obstante, cumpre assinalar a prévia aprovação, pelo executivo regional, de medidas específicas de contenção de despesas, através da Resolução n.º 1933/2005, de 30 de Dezembro (cfr. ponto 1.4).

Embora a norma do n.º 8.º do art.º 20.º 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 orçamento da RAM para 2006 consagrou, 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. Por outro lado, os elementos existentes apontam no sentido de que a publicação dos mapas I a VIII a que se refere o n.º 1 do art.º 12.º da LEORAM, modificados em virtude das alterações orçamentais, não ocorreu dentro do

¹⁸ As remissões feitas reportam-se ao Volume II.

¹⁹ DRR n.º 2/2006/M, de 6 de Fevereiro.

prazo fixado no n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 71/95, de 15 de Abril, no que concerne aos três primeiros trimestres (cfr. ponto 1.5).

As alterações ao Orçamento da RAM para 2006 introduzidas por via do DLR n.º 48-A/2006/M, de 19 de Dezembro, consubstanciaram-se na modificação dos mapas II a IX do orçamento inicialmente aprovado, traduzindo-se numa reafectação de dotações entre rubricas da despesa, sem reflexos no valor global do orçamento (cfr. pontos 1.5 e 1.5.2).

O relatório que acompanhou a Conta da Região de 2006 não incluía a totalidade dos elementos necessários à justificação da mesma, identificados no art.º 29.º da LEORAM, estando em falta, designadamente, a referência ao mapa das despesas excepcionais exigido pela alínea b) daquele artigo, bem como a justificação para a existência de encargos assumidos e não pagos (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 AR. Não obstante, cumpre referir que a Conta da Região relativa ao ano 2006 foi enviada à ALM em 18 de Julho de 2007, tendo sido remetida ao TC no dia seguinte (cfr. pontos 1.6 e 1.7).

2 – Receita

O valor das receitas totais arrecadadas pela RAM foi de 1.427,6 milhões de euros, tendo a receita orçamental atingido o montante de 1.166,2 milhões de euros, a que corresponde uma taxa de execução de 74,8%, superior à registada em 2005 (73,1%) (cfr. ponto 2.2.).

Estrutura da receita

(em mil euros)

Designação	Orçamento final		Receita cobrada		Desvio		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%
Receitas Correntes	978.107,1	62,7	893.429,5	62,6	-84.677,6	-8,7	91,3
Receitas de Capital	576.045,7	37,0	271.380,8	19,0	-304.664,8	-52,9	47,1
Reposições n. abat. nos Pagamentos	4.725,0	0,3	1.437,9	0,1	-3.287,1	-69,6	30,4
Receita Orçamental	1.558.877,8	100,0	1.166.248,2	81,7	-392.629,6	-25,2	74,8
Operações Extra-orçamentais	-	-	261.321,9	18,3	-	-	-
Receita Total	1.558.877,8	100,0	1.427.570,1	100,0	-	-	-

Fonte: Conta da RAM de 2006.

O desvio verificado na execução da receita orçamental resultou essencialmente de uma sobreavaliação da receita no capítulo das “*Transferências de Capital*”, em 205,7 milhões de euros, decorrente, em grande parte, do empolamento das receitas comunitárias²⁰; dos “*Passivos Financeiros*”, em 88 milhões de euros, face à orçamentação da contracção de empréstimos não concretizados; dos “*Impostos Indirectos*”, em 50,1 milhões de euros, e das “*Transferências Correntes*” em 40,1 milhões de euros. A cobrança dos “*Impostos Directos*”, ultrapassou, no entanto, o valor orçamentado em 14,2 milhões de euros (cfr. ponto 2.2.2.1).

Embora o total das receitas orçamentais arrecadadas tenha registado um aumento de 69,5 milhões de euros (6,3%), relativamente ao ano anterior, as receitas efectivas²¹, no montante de 1.036,6 milhões de

²⁰ Em perto de 149,5 milhões de euros.

²¹ Excluindo os Passivos Financeiros, as receitas efectivas totalizaram, em 2005, 1.096,8 milhões de euros, sendo esse valor igual ao das receitas totais do mesmo ano.



euros, apresentaram, em 2006, uma redução de 60,1 milhões de euros (-5,5%). A descida mais significativa, em cerca de 91 milhões de euros (-39,3%), 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 75 milhões de euros²², bem como do OE em perto de 14,6 milhões de euros²³ (cfr. ponto 2.2.2.1).

Os restantes capítulos que integram as “*Receitas de Capital*”, registaram um aumento, devendo-se, no entanto, a variação positiva deste agregado (17%) ao acréscimo dos “*Passivos Financeiros*”, em 129,6 milhões de euros, correspondente ao valor do empréstimo obrigacionista emitido pela RAM no ano em apreço, destinado a substituir a dívida existente. O crescimento verificado nas “*Receitas Correntes*” (3,5%) resultou sobretudo da variação positiva das receitas fiscais, bem como das “*Taxas, Multas e Outras Penalidades*” (cfr. ponto 2.2.2.1).

A diminuição nas transferências efectuadas para a RAM, provenientes do OE (fundamentalmente a título de CIDE e fundo de coesão nacional) de 204,9 milhões de euros em 2005, para cerca de 190,8 milhões de euros, deveu-se à redução das transferências relativas ao CIDE, por força da retenção de 14,6 milhões de euros efectuada pelo Governo Central, no ano em apreço, a título de penalização pelo alegado incumprimento do art.º 70.º, n.º 1, da LOE para 2005²⁴. Verificou-se um aumento de 5% (0,4 milhões de euros) nas transferências do OSS, cujo valor foi, em 2006, de 9,1 milhões de euros (cfr. ponto 2.2.2.1)

No que concerne às transferências do OE respeitantes ao pagamento das bonificações de juros decorrentes do crédito à habitação, relativas a imóveis localizados na Região²⁵, 7,1 milhões de euros foram, segundo a DGT, pagos directamente à RAM em 2006, verificando-se, neste domínio, uma divergência face às informações prestadas pela SRPF, de acordo com as quais a RAM não recebeu qualquer verba neste âmbito, nem as referidas transferências estão identificadas na Conta (cfr. ponto 2.2.2.1).

A RAM arrecadou impostos num montante de 758,9 milhões de euros, que corresponderam a 65,1% do total da receita regional do ano²⁶, valor esse superior ao arrecadado em 2005 em cerca de 23,9 milhões de euros, por força do aumento da cobrança dos “*Impostos Directos*” (4,6%), resultante essencialmente do acréscimo do *IRC* em 15,3 milhões de euros (15,7%), uma vez que o *IRS* registou uma quebra de 2,5 milhões de euros (-1,4%), bem como em virtude da boa cobrança da generalidade dos “*Impostos indirectos*” (2,4%), em particular do *IVA* e do *Imposto de selo*, com aumentos de 11 e 4,3 milhões de euros, respectivamente (cfr. ponto 2.2.2.2).

As receitas próprias da RAM²⁷, no montante de 794,8 milhões de euros, registaram uma quebra de 5,4% relativamente a 2005, e correspondem a 55,7% do total da receita global regional cobrada, valor inferior aos 65,1% registados em 2005, representando 68,1% da receita orçamental arrecadada (cfr. ponto 2.2.3).

²² Em 2005 haviam sido registadas transferências na ordem dos 75 milhões de euros respeitantes ao contrato com a Concessionária de Estradas *Viaexpresso da Madeira, S.A.*, relativamente ao qual não foi recebida qualquer verba em 2006.

²³ Correspondentes ao montante registado no CIDE ao abrigo da LFRA e retido pelo Estado em 2006.

²⁴ Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

²⁵ Estas transferências, até então previstas no n.º 5 do art. 30.º da LFRA (o qual foi revogado pelo n.º 2 do art.º 99.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro), e devidas a partir de 1 de Janeiro de 2006, passaram, por força do n.º 1 do art.º 99.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, a ser efectuadas pela DGT (actualmente denominada Direcção-Geral do Tesouro e Finanças).

²⁶ Excluindo as “*Operações Extra-orçamentais*”.

²⁷ Atenta a sua natureza e origem, não foram consideradas, no cômputo das receitas próprias, as importâncias relativas a transferências da Administração Central (OE e FSA), do Orçamento da Segurança Social (através do Centro de Segurança Social da Madeira) para emprego e formação profissional, e da UE, tendo sido igualmente excluídos os Passivos Financeiros.

3 – Despesa

3.1 – Despesa realizada

A despesa realizada em 2006 ascendeu a cerca de 1.422,8 milhões de euros, tendo-se alcançado, no que respeita à despesa orçamental (cerca de 1.166,3 milhões de euros), uma taxa de execução de 74,8%, superior à verificada em 2005 (73,1%). O desvio orçamental, superior a 392,6 milhões de euros apura-se da seguinte forma (cfr. ponto 3.2.1):

Execução da despesa

(em mil euros)

Designação	Orçamento Final		Despesa		Desvio	Tx.
	Valor	%	Valor	%	Valor	Exec.
Despesas Correntes	988.374,08	63,4	794.048,78	55,8	-194.325,30	80,3
Despesas de Capital	570.503,67	36,6	372.203,11	26,2	-198.300,56	65,2
Operações extra-orçamentais	0,00	0,0	256.541,25	18,0	-	-
TOTAL	1.558.877,75	100,0	1.422.793,14	100,0	-392.625,86	74,8

Fonte: Conta da RAM de 2006.

A análise evolutiva da despesa relativa aos últimos 3 anos aponta para uma taxa média de crescimento de cerca de 4,4%, sustentada no crescimento das despesas de natureza corrente (12,6%), registando-se, no mesmo período, um decréscimo de 15,3% das despesas de capital (cfr. ponto 3.2.3).

Sob a óptica funcional, e excluídas as operações da dívida pública, constata-se que é ao nível das funções sociais que o crescimento das despesas orçamentais tem sido mais expressivo, alcançando uma TMCA de 6,1% no triénio referido. Neste contexto destaca-se a crescente concentração de recursos ao nível da “*Habituação e serviços colectivos*” e da saúde, bem como o volume financeiro afecto à área da “*Educação*” (cfr. ponto 3.2.3).

As despesas correntes apresentaram, face ao ano anterior, um crescimento de 5%, para o qual contribuiu maioritariamente a variação da “*Despesa com pessoal*”. Não obstante, e considerando o cenário evolutivo já delineado, merece particular ênfase o crescimento médio anual das “*Transferências correntes*”, sendo esta, aliás, a maior rubrica de despesa nos anos 2005 e 2006, em consequência dos meios financeiros transferidos para os FSA (cfr. pontos 3.2 e 3.2.3).

A avaliação dos mecanismos de contenção da despesa decorrentes da Resolução n.º 1933/2005, de 29 de Dezembro, através da qual se congelaram, em diversas percentagens, um conjunto de dotações orçamentais de despesa, permitiu concluir pela baixa eficácia da disciplina prevista, traduzida no descongelamento de 96,3%. (cfr. ponto 3.2.).

Os encargos assumidos e não pagos (EANP) pela Administração Regional – Directa e Indirecta – ascenderam a, aproximadamente, 336,6 milhões de euros, incluindo cerca de 24 milhões de euros assumidos entre os anos 2000 e 2005 (cfr. ponto 3.3.1).

A realidade apontada reflecte uma redução de 1,5% face a idênticas responsabilidades assumidas no ano anterior. Relativamente à Administração Regional Directa, o montante de EANP foi superior a 272,8 milhões de euros (81,1% do conjunto da Administração Regional) (cfr. ponto 3.3.1).

Tal como havia ocorrido em anos anteriores, a SRE assumiu encargos que ultrapassaram a sua dotação orçamental disponível, cifrando-se a irregularidade, em 2006, no montante global de € 9.781,81. 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, de 26 de Agosto (cfr. ponto 3.4.2).

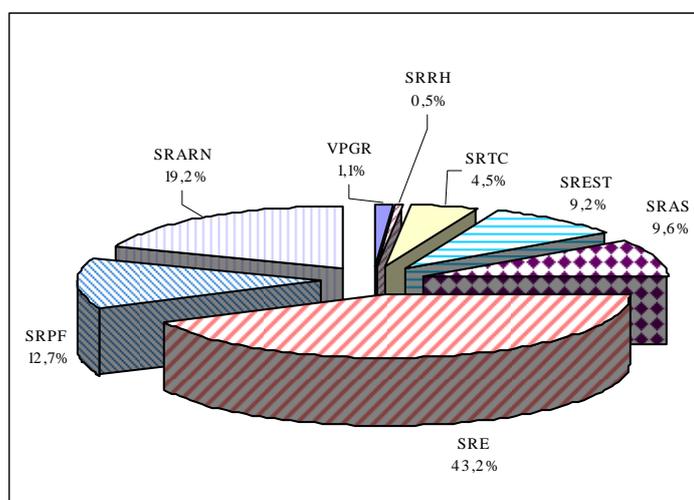


Registou-se, ainda, o pagamento de juros de mora no montante aproximado de 6,5 milhões de euros, respeitantes a atrasos nos pagamentos referentes, na sua maioria, a empreitadas de obras públicas, trazindo um assinalável crescimento de 344% (mais de 5 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. ponto 3.4.2).

3.2 - Subsídios e outros apoios financeiros

Os subsídios e outros apoios financeiros atribuídos pela Administração Regional Directa atingiram o montante de 85,1 milhões de euros, tendo a SRE transferido auxílios correspondentes a 43,2% desse total, quantificados em 36,7 milhões de euros, dos quais 85,1% (cerca de 31,3 milhões de euros) assumiram a forma de “*Transferências correntes*” (cfr. ponto 4.2).

Representação orgânica dos apoios financeiros



Comparando com o ano 2005, ocorreu um aumento de 35,5% (22,3 milhões de euros) no valor global dos apoios efectivamente concedidos, uma vez que nesse ano tinham sido transferidos subsídios e outros apoios financeiros no montante de 62,8 milhões de euros (cfr. ponto 4.2).

As “*Sociedades Públicas*” foram o sector institucional que beneficiou do montante mais elevado de auxílios financeiros pagos (aproximadamente 32,6 milhões de euros), ao contrário do sucedido em 2005, em que o sector mais representativo foi o das “*Instituições sem fins lucrativos*”, com o valor de 26,7 milhões de euros. (cfr. ponto 4.2.1).

As participações financeiras, efectivamente pagas pela Administração Regional aos municípios da Região, atingiram o montante de 36,8 milhões de euros, embora estivesse prevista a concessão de cerca 46,8 milhões de euros, o que se traduziu numa taxa de execução de 78,7% (cfr. ponto 4.3.2).

O município de Câmara de Lobos obteve a participação regional mais elevada (cerca de 5,3 milhões de euros), sendo ainda de assinalar que, por comparação com o ano anterior, os pagamentos feitos ao município da Calheta aumentaram 146,7% (cfr. ponto 4.3.2).

4 – Investimentos do Plano

À semelhança do ocorrido em 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, nacional e regional incluídas no Cap. 50 – “*Investimentos do Plano*” e nas “*Outras Fontes*” (cfr. ponto 5.3.1).

O PIDDAR para 2006 dispôs de um orçamento inicial de 719,9 milhões de euros, o qual seria posteriormente reforçado para 733,9 milhões de euros, por via do orçamento rectificativo, tendo-se o orçamento final fixado em cerca de 755,9 milhões de euros, em resultado das alterações orçamentais introduzidas (cfr. ponto 5.3.2).

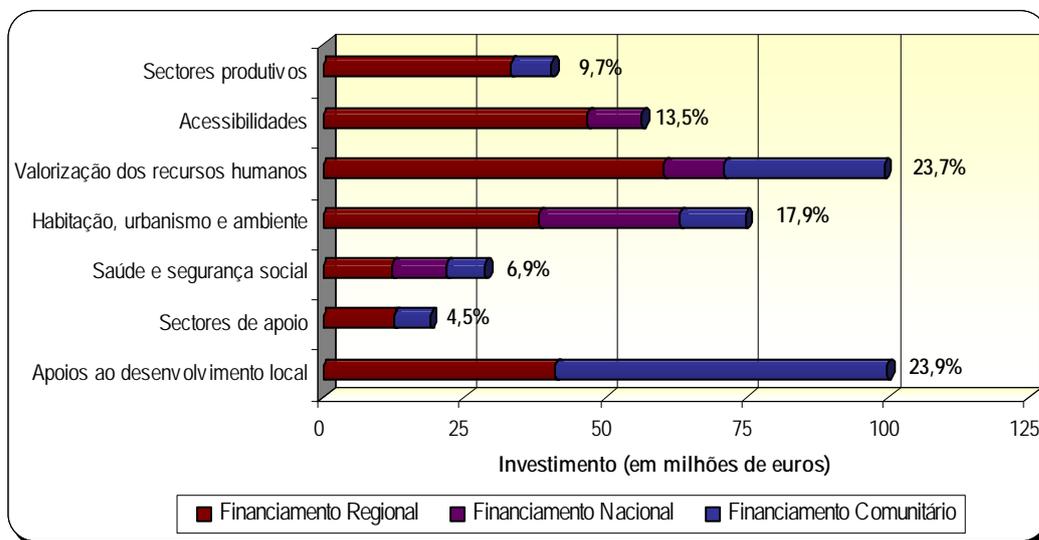
Todavia, o volume de investimentos executado foi de apenas 418,3 milhões de euros, o que representa um desvio de 337,6 milhões, face ao orçamento final, resultando daí uma taxa de execução de 55,3% (cfr. pontos 5.3.2 e 5.5.2).

De acordo com a previsão inicial, o financiamento do PIDDAR seria suportado em cerca de 83,7% pelo *Capítulo 50* do Orçamento Regional, ficando o remanescente a cargo de “*Outras Fontes*”. Contudo, a sua execução global foi suportada em 78,7% (329,2 milhões de euros) pelo *Cap. 50* do orçamento regional, sendo os restantes 21,3% financiados por “*Outras Fontes*” (cfr. ponto 5.3.3).

A execução do PIDDAR foi suportada em 58,6% (244,9 milhões de euros, dos quais, cerca de 238,5 milhões respeitam ao *Cap. 50*) por financiamento regional, em 28,4% (118,8 milhões de euros) por financiamento comunitário, e em 13% (54,6 milhões de euros) por financiamento nacional (cfr. ponto 5.3.3).

O volume de investimentos mais significativo centrou-se nos “*Apoios ao desenvolvimento local*” e na “*Valorização dos recursos humanos*”, que absorveram, respectivamente, 23,9% e 23,7% do total, seguindo-se a área da “*Habituação, Urbanismo e Ambiente*”, sendo de registar o facto do volume financeiro afecto a qualquer destas áreas ter suplantado os investimentos em “*Acessibilidades*”, que registaram um acentuado decréscimo face aos anos anteriores (cfr. ponto 5.5.4).

Investimento e financiamento por áreas de actuação



Fonte: Relatório de execução do PIDDAR de 2006.

No que toca à componente *Cap. 50* do Orçamento Regional, a respectiva dotação inicial de 602,6 milhões de euros foi reforçada pelo orçamento rectificativo em 13,9 milhões, e em resultado de despachos de alteração orçamental no montante de 7,8 milhões, totalizando assim o seu orçamento final cerca de 624,4 milhões de euros. Porém, o volume financeiro executado foi pouco além dos 329,3 milhões de euros, o que representa uma taxa de execução de 52,7%, face ao orçamento final (cfr. pontos 5.4.1 e 5.4.2).

O valor dos encargos assumidos e não pagos respeitantes ao *Cap. 50* atingiu 256 milhões de euros, o que significa que 43,7% da despesa assumida pela Administração Regional, no âmbito dos Investimentos do Plano, não foi paga, registando-se, no entanto, um decréscimo próximo de 1 milhão de



euros, face ao ano anterior, apesar do aumento do seu peso na despesa assumida, que naquele ano era de 38,4% (cfr. ponto 5.4.3).

A despesa do PIDDAR executada apresentou uma quebra 8,2%, relativamente a 2005, a preços correntes, situando-se a diminuição real em 10,5%, depois de descontado o efeito do crescimento de preços. Esta situação assume especial relevo, se atendermos ao facto de ser o segundo ano consecutivo em que se verifica uma quebra significativa no volume de investimento executado (cfr. ponto 5.5.5).

5 – Operações de Tesouraria

5.1 - Operações de tesouraria

Os fundos movimentados pela Tesouraria do Governo Regional, incluindo os saldos de gerência, ascenderam a mais de 1.645,4 milhões de euros (aproximadamente 1.519,2 milhões de euros, em 2005) (cfr. ponto 6.2).

O valor das cobranças e dos pagamentos de “Operações extra-orçamentais”²⁸ ascenderam a, respectivamente, cerca de 261,3 e 256,5 milhões de euros, sendo o saldo transitado (mais de 23,8 milhões de euros) superior ao apurado em 2005, em cerca de 4,8 milhões de euros, reflectindo uma variação positiva de 25,1% (cfr. pontos 6.2 e 6.2.1).

Considerados os três últimos exercícios económicos, constata-se que as verbas extra-orçamentais têm registado crescimentos sustentados, alcançando um incremento absoluto de cerca de 94 milhões de euros (mais de 67,8 milhões de euros, se apreciado o crescimento anual face ao ano 2005) (cfr. ponto 6.2.1).

As entradas e saídas de fluxos financeiros associados a “Contas de ordem” representaram, respectivamente, 45,7% e 46,5% do conjunto das “Operações extra-orçamentais” sendo aquele o agregado mais expressivo e o que mais contribuiu para o crescimento do conjunto das operações em apreço. Todavia, a leitura dos valores expressos ao nível das “Contas de ordem” deve ser feita sob as reservas colocadas ao nível do método de contabilização adoptado e, em particular, à abrangência atribuída ao conceito de receitas próprias (cfr. pontos 6.2.1 e 6.2.1.1).

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, de 14 de Fevereiro, embora neste domínio seja questionável a individualização dos RPT num novo Grupo e Agrupamento (cfr. ponto 6.2).

A análise dos vários mapas relativos à situação de tesouraria evidenciou a existência de, aproximadamente, 7 milhões de euros relativos a “Reposições abatidas nos pagamentos” não contempladas na Conta da Região, as quais, de acordo com o actual classificador das receitas e das despesas públicas, deveriam, todavia, ter inscrição nas “Operações extra-orçamentais”, no Grupo “17.03 – Reposições abatidas nos pagamentos” (cfr. ponto 6.2).

5.2 - Execução orçamental dos fundos e serviços autónomos

O subsector institucional dos FSA movimentou, em 2006, cerca de 703,7 milhões de euros, recorrendo, pelo segundo ano consecutivo, a receitas de capital para financiamento dos encargos decorrentes do normal funcionamento dos serviços, conforme se extrai da leitura do quadro seguinte (cfr. ponto 7.6):

²⁸ Nos termos da Conta da RAM 2006.

Receitas e despesas dos FSA

(em mil euros)

Receita			Despesa		
Descrição	Valor	%	Descrição	Valor	%
Receitas Correntes	338.719,8	48,1	Despesas Correntes	339.274,1	48,2
Receitas de Capital	91.104,3	13,0	Despesas de Capital	92.634,8	13,2
Total de outras receitas orçamentais	21.134,9	3,0	Operações extra-orçamentais	258.619,4	36,7
Operações extra-orçamentais	252.711,2	35,9	Saldo – gerência seguinte	13.141,9	1,9
Receita total	703.670,2	100,0	Despesa total	703.670,2	100,0

Fonte: Contas de gerência dos FSA relativas ao ano 2006.

As contas de gerência dos FSA apresentam divergências face aos valores consolidados na Conta da Região, 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 FSA²⁹ 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 a fusão do Instituto do Bordado, Tapeçaria e Artesanato da Madeira com o Instituto do Vinho da Madeira, dando lugar a um único instituto – o Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, bem como a criação do Fundo de Estabilização Tributária da Madeira. Assinala-se, igualmente, a extinção do Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola e do Instituto de Juventude da Madeira, que apenas contou com 6 meses de execução orçamental, tendo a sua extinção ocorrido a 1 de Julho de 2006 (cfr. ponto 7.2).

O volume financeiro das receitas orçamentais (cerca de 451 milhões de euros) aumentou 15,7% quando comparado com o ano anterior (47,5% no triénio 2004-2006), sendo as transferências de natureza corrente do orçamento regional (295,6 milhões de euros) 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, este Tribunal alerta para a necessidade de se equacionar a manutenção do regime de autonomia alargada para algumas dessas entidades (cfr. ponto 7.3).

No respeitante à despesa orçamental, regista-se um crescimento de 15,6% face ao ano 2005, para se cifrar em, aproximadamente, 431,9 milhões de euros, sendo que 78,6% destas despesas se revestem de natureza corrente. Verifica-se, igualmente, que a maior parcela das despesas efectuadas (71,3%) foi direccionada para a realização de funções sociais, designadamente as relacionadas com a saúde (57,3%) (cfr. pontos 7.5.1 e 7.5.2).

Os EANP, superiores a 63,7 milhões de euros, traduzem um decréscimo de cerca de 6% 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, de 1 de Setembro, foram assumidas pelos FSA despesas sem dotação orçamental no montante global de €42.986,64 (cfr. ponto 7.5.3).

O ordenamento jurídico regional continua omisso quanto à aplicação do RAFE, não tendo sido ainda adoptadas medidas legislativas efectivas tendentes à adaptação à Região dos diversos diplomas nacionais que regulam esta matéria³⁰ (cfr. ponto 7.3).

²⁹ Em cumprimento do disposto no art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

³⁰ Refira-se, a este respeito, que o art.º 63.º, da Lei Orgânica n.º1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprovou a nova LFRA, prevê a adopção do POCP e respectivos planos sectoriais por parte das RA, no período máximo de dois anos contados da data da respectiva entrada em vigor, 1 de Janeiro de 2007.



6 – Dívida Pública Regional

6.1 - Dívida pública directa

Por força do n.º 1 do art.º 89.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, as RA 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 disposto no n.º 3 do referido artigo, 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 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro, autorizou o Governo Regional a aumentar o endividamento líquido até ao montante de 75 milhões de euros, o que viria a não se concretizar por falta da autorização prevista na citada norma da LOE (cfr. pontos 8.2 e 8.2.1.2).

Foram observados os limites impostos pelo art.º 25.º da LFRA, relativos ao recurso ao crédito de curto prazo (cfr. pontos 8.2.1.1 e 8.2.2).

No âmbito da gestão do stock da dívida pública, em Maio de 2006, o CG adjudicou ao consórcio formado pelo CALYON Corporate and Investment Bank e pelo DEPFA Bank a emissão de um empréstimo obrigacionista, no montante de 243.410.000 euros, a disponibilizar em duas tranches, nos anos 2006 e 2007, destinado a substituir parte da dívida pública existente. O desembolso da primeira tranche desse empréstimo, no valor de 129,685 milhões de euros, foi concretizado em 2006, tendo o respectivo produto sido integralmente aplicado na amortização do empréstimo obrigacionista RAM/96 (cfr. pontos 8.2.1, 8.2.1.2 e 8.2.1.3).

O montante da receita contabilizada na Conta da Região, proveniente da primeira tranche do empréstimo obrigacionista emitido em 2006, diverge, em €80.664,07, do valor do empréstimo contraído (129,685 milhões de euros), resultando essa diferença da dedução do montante das despesas de emissão, concluindo-se que aquela receita foi inscrita pelo seu valor líquido, o que se mostra contrário ao princípio do orçamento bruto, consagrado no n.º 1 do artigo 5.º da LEORAM (cfr. ponto 8.2.1).

A dívida pública directa da RAM totalizava cerca de 478,3 milhões de euros no final de 2006, tendo registado uma ligeira diminuição face ao ano anterior, embora pouco significativa (cfr. ponto 8.2.2).

O montante global dos encargos com o serviço da dívida pública directa foi de quase 142,5 milhões de euros, dos quais cerca de 129,687 milhões foram aplicados na amortização da dívida (operação de substituição de dívida anteriormente referida) e o remanescente, cerca de 12,8 milhões, no pagamento dos juros e outros encargos correntes da dívida pública (cfr. ponto 8.2.4)

O pagamento de juros e outros encargos correntes, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa) ascendeu a 24,5 milhões de euros, donde se destacam, além dos acima referidos, cerca de 6,5 milhões respeitantes a juros de mora incorridos devido a atrasos nos pagamentos a fornecedores, e quase 5,1 milhões relativos aos juros pagos no âmbito da dívida de 150 milhões de euros que foi objecto de renegociação com os fornecedores no ano 2005 (cfr. ponto 8.2.4).

6.2 - Dívida indirecta

Em 2006, a RAM concedeu 12 garantias financeiras ao abrigo do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro, totalizando um montante global próximo de 226,1 milhões de euros, a maior parte do qual (86,5%) teve como beneficiários empresas de capitais públicos (cfr. ponto 8.3.2).

Foi cumprido o limite máximo para a concessão de garantias pela Região em 2006, fixado pelo art.º 11.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro, havendo ainda a registar um decréscimo no volume financeiro das operações avalizadas, na ordem dos 35,8% (126,2 milhões de euros), face ao ano anterior (cfr. pontos 8.3.2 e 8.3.6).

A cobrança de taxa de aval, definida pela Portaria n.º 206-A/2002, de 24 de Dezembro, na maior parte das RCG que autorizaram a prestação de garantias em 2006, foi fixada em 0,1%, percentagem esta que não tem correspondência na referida portaria, a qual balizou a comissão de aval entre 0,2% e 2% ao ano, nos casos em que a mesma não possa ser nula (cfr. pontos 8.3.2 e 8.5).

No final do ano 2006, as responsabilidades da Região decorrentes da prestação de garantias pessoais atingiam 1.026,7 milhões de euros, apresentando um acréscimo de 25,8% (cerca de 210,3 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 92,6% do total. De entre estas, destacam-se as empresas de capitais públicos, com cerca de 927,1 milhões de euros, ou seja, cerca de 90,3% do total (cfr. pontos 8.3.3 e 8.3.7).

Em 31 de Dezembro de 2006, o montante de amortizações e juros em situação de incumprimento junto da banca, por parte dos beneficiários de aval, aproximava-se dos 4,2 milhões de euros, estando a sua maior parte relacionada com o sector empresarial, onde o valor dos incumprimentos atingia 3,5 milhões de euros (84,3% do total) (cfr. ponto 8.3.3).

Os custos suportados pela Região referentes à satisfação das prestações de capital e juros devidos pelos beneficiários de aval em situação de incumprimento atingiram 1.015,5 mil euros, tendo-se registado uma diminuição na ordem dos 40,9% face ao ano anterior (cfr. pontos 8.2.4 e 8.3.4).

Os reembolsos efectuados à RAM, em consequência de pagamentos por execução de avales realizados em anos anteriores, totalizaram cerca de 127,6 mil euros (cfr. ponto 8.3.5).

6.3 - Posição da dívida

No final de 2006, o valor da dívida directa da Região acrescida dos EANP da Administração Regional Directa atingia 751,1 milhões de euros (478,25 + 272,85), ao qual acresce ainda o montante de 150 milhões de euros, relativo à dívida a fornecedores que foi objecto de renegociação em 2005, totalizando assim a dívida da Administração Regional Directa o montante de 901,1 milhões de euros, o que representa uma diminuição de 0,1% (cerca de 940 mil de euros) comparativamente ao ano anterior (cfr. ponto 8.4).

Posição da dívida em 2006

(em milhões de euros)	
1. Dívida directa de médio e longo prazo	478,25
1.1. Dívida obrigacionista	400,29
1.2. Crédito directo	77,96
2. Dívida directa de curto prazo	0,00
3. Encargos assumidos e não pagos ⁽¹⁾	336,56
3.1. Da Administração Directa	272,85
3.2. Da Administração Indirecta (FSA)	63,71
4. Dívida a fornecedores objecto de renegociação ⁽²⁾	150,00
5. Dívida indirecta (avales)	1.026,65

⁽¹⁾ Acerca destes encargos vide o Capítulo III – Despesa (ponto 3.3) do Volume II - Relatório.

⁽²⁾ Sobre a origem desta dívida e contornos da operação de renegociação, ocorrida em 2005, vide o ponto 8.4 do Parecer sobre a Conta da RAM de 2005, Capítulo VIII – Dívida Pública, Volume II - Relatório.

Numa perspectiva mais abrangente do endividamento da Administração, se aos valores acima referidos se adicionassem os EANP da Administração Regional Indirecta, o total seria de cerca de 964,8 milhões de euros, correspondendo assim a uma diminuição global, face ao ano anterior, na ordem dos 0,5% (perto de 5,1 milhões de euros) (cfr. ponto 8.4).



Numa óptica global da situação patrimonial passiva da Região, aos montantes da dívida directa e administrativa acima referidos acrescem as responsabilidades por garantias prestadas, no montante de 1.026,7 milhões de euros, que 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 8.4).

Os elementos disponíveis na Conta da Região são insuficientes para determinar o contributo da Administração Regional no apuramento do défice do SPA, de acordo com o SEC 95³¹, 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 1997³², relativos ao PEC (cfr. ponto 8.4).

Neste domínio, importa referir que, em 2007, não se encontravam ainda implementados os procedimentos previstos no art.º 12.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro³³, tendo o exercício de compilação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos de 2006 sido ainda da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística (cfr. ponto 8.4).

7 – Património Regional

7.1 – Gestão Patrimonial

Em 2006, o quadro normativo disciplinador da inventariação e inscrição no cadastro da RAM dos bens do seu domínio privado continuava a ser fornecido, ao nível da Região, pelo DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, mantendo-se a questão da sua desadequabilidade face às exigências surgidas no domínio da contabilidade pública, relacionadas com a aplicação do POCP (cfr. ponto 9.2).

No entanto, a Direcção Regional do Património desenvolveu alguns esforços que visaram a identificação e regularização da situação jurídica dos bens do património imobiliário da Região, e emitiu instruções e orientações internas específicas sobre a gestão e o cadastro de viaturas da RAM (cfr. ponto 9.2).

7.2 - Património financeiro

No final de 2006, a Região detinha uma carteira de activos que atingia o montante aproximado de 341,3 milhões de euros, mas cuja estrutura financeira continuava a ser pouco diversificada (cfr. ponto 9.3).

Composição da carteira, por subsector e tipo de activos

(em mil euros)

Designação	Governo Regional		Fundos e Serviços Autónomos		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Participações	257.861,28	85,4	3.279,35	8,4	261.140,63	76,5
Créditos	44.257,31	14,6	31.871,03	81,4	76.128,34	22,3
Fundos investimento	0	0,0	4.000,	10,2	4.000,00	1,2
Total	302.118,59	100,0	39.150,38	100,0	341.268,97	100,0

Fonte: Conta da RAM 2006 – Volumes I e II e ofícios recebidos.

Em 2006, os resultados líquidos das empresas participadas foram negativos em 67,4 milhões de euros, sendo imputáveis à RAM cerca de 59,3 milhões de euros, por força da participação detida no capital daquelas entidades, registando-se, neste caso, um agravamento significativo de 253,9% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 9.3.1.5).

³¹ Cf. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996.

³² Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1055/2005 e 1056/2005, ambos de 27 de Junho de 2005.

³³ Diploma que aprovou a nova LFRA.

Para este agravamento foram decisivos os resultados obtidos pela APRAM, S.A. (-24,4 milhões de euros), pelo SRS, E.P.E. (-11,7 milhões de euros), pela SDNM, S.A. (quase -6 milhões de euros) e, finalmente, pela SDPS, S.A., com -5,9 milhões de euros (cfr. ponto 9.3.1.5).

Em 31 de Dezembro de 2006, o valor global das participações indirectas da RAM ascendia a 12,4 milhões de euros, de onde se destacam os montantes de 5 milhões de euros relativos à participação no capital social da Companhia de Carros de S. Gonçalo, S.A., e de 4,3 milhões correspondentes à participação no capital do BANIF- SGPS S.A. (cfr. ponto 9.3.1.3).

No final de 2006, a dívida acumulada à Região atingia o montante de 76,1 milhões de euros, dos quais 44,2 milhões de euros resultavam de créditos concedidos pelo Governo Regional e 31,9 milhões de euros de créditos concedidos pelos FSA (cfr. ponto 9.3.4).

7.3 - Fluxos com o sector público empresarial regional

Os fluxos para as entidades participadas ascenderam a 45 milhões de euros, enquanto os fluxos oriundos destas entidades totalizaram 2,5 milhões de euros, o que se traduziu num saldo deficitário de 42,5 milhões de euros, justificado, principalmente, pelo valor das transferências efectuadas pela Região, quer para a Valor Ambiente, S.A., no montante de 10,8 milhões de euros, quer para a IHM, E.P.E., no valor aproximado de 8 milhões de euros (cfr. ponto 9.4.3).

Dos montantes transferidos para as entidades participadas, destacam-se ainda as transferências de capital para o SRS, E.P.E., no valor aproximado de 5,1 milhões de euros, e os empréstimos e suprimentos concedidos a diversas sociedades públicas, que atingiram o montante total de 8,7 milhões de euros (cfr. ponto 9.4.1.2).

8 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, inscritos no ORAM de 2006, bem como aqueles que foi possível apurar no âmbito das operações extra-orçamentais, registados na Conta da RAM, ascenderam a mais de 135,7 milhões de euros, verificando-se que o orçamento revela uma significativa sobreavaliação da receita orçamental com origem comunitária, cujo valor cobrado (41,8 milhões de euros) representa apenas 21,8% do valor orçamentado (cfr. ponto 10.2).

Embora a Administração Regional tenha vindo consecutivamente a justificar a prática de *overbooking*, como um instrumento necessário à boa execução dos programas comunitários e ao aproveitamento máximo dos recursos financeiros da UE, a execução da cobrança desta receita não tem, todavia, demonstrado a eficácia dessa opção (cfr. ponto 10.2).

O total dos fluxos financeiros da UE reflectidos na Conta da RAM aumentou em 23,6 milhões de euros relativamente ao ano anterior e o seu peso no total das receitas arrecadadas quedou-se em 9,5%, tendo a contabilização destas verbas sido efectuada, essencialmente, através da Administração Regional Indirecta. Porém, aquele aumento foi fundamentalmente induzido pelo critério de contabilização do IFC no que respeita às verbas provenientes da UE³⁴, assistindo-se inversamente a uma diminuição destas transferências para a RAM³⁵ (cfr. ponto 10.2).

³⁴ O IFC contabilizou em 2006, no código de receita do seu orçamento privativo 10.09.01 – *Transferências de capital*, um valor de cerca de 58,3 milhões de euros, provenientes da UE e que se destinavam a terceiras entidades, passando pelo mecanismo de Contas de Ordem (vd. Capítulo VII-Execução Orçamental dos Fundos e Serviços Autónomos). A análise do Quadro VII.3 do referido Capítulo VII e da Conta de Gerência do IFC não permite apurar ao certo o valor das transferências da UE registadas em CO e RPT, indiciando, contudo, que estas são significativamente superiores às transferências confirmadas pelas entidades certificadoras nacionais no âmbito do POPRAM III e do Madeira Digital (ponto 10.3 - Quadro X.2), afigurando-se existir uma duplicação na contabilização destas transferências. Existe uma divergência no que respeita à repartição da componente Nacional e Comunitária transferida pelo Gestor do POSC (Madeira Digital), num



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 inferior ao ano precedente e uma divergência de valores face ao respectivo relatório (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 125,6 milhões de euros, distribuídos fundamentalmente pelo POPRAM III (68,4%), pelo INTERREG III-B (20,8%)³⁶ e pelos Sistemas de Incentivos integrados no PRIME (5,9%), não estando reflectida 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 90,7 milhões de euros, revelando um desvio aproximado, por defeito, de 11,3 milhões de euros face ao programado, e correspondendo a uma taxa de execução de 88,9%. Com efeito, o exercício em apreço caracterizou-se por uma maior dinâmica na realização da despesa comunitária, que, em 2005, foi de 82,4 milhões de euros, resultante essencialmente de uma subida na execução do FEDER e do FSE (cfr. ponto 10.3.1.1).

Em relação à despesa aprovada, a taxa de realização do período 2000/2006, apesar de ter aumentado de 64,4% para 73,3%, continua baixa (em particular no FEOGA-O e no IFOP, com 64,1% e 69,9%), sobretudo considerando que os compromissos assumidos até 31 de Dezembro de 2006 representam 106,6% dos valores programados para o período 2000-2006, e que o programa se aproxima do seu último ano de execução (cfr. ponto 10.3.1.1).

No que concerne à capacidade de cumprimento da “regra n+2”, em 2006, para as componentes FEDER e FSE aquele indicador ultrapassou o montante necessário à observância daquela regra em 13% e 35%, respectivamente. O IFOP ultrapassou aquela meta em 5%, para o que contribuiu a intervenção do IFADAP através da canalização de antecipações de fundos para o POPRAM III, verificando-se que o FEOGA-O atingiu a meta necessária, também em resultado da actuação do IFADAP, ficando, contudo, no limite (cfr. ponto 10.3.1.1).

No ano em apreço, o IFC³⁷, com recurso à prestação de serviços de auditores externos, foi responsável pela realização de 61 acções de controlo de 1º nível³⁸, abrangendo todas as componentes do POPRAM III e uma despesa verificada de 47,1 milhões de euros, tendo duas delas sido concluídas nesse ano. A despesa controlada acumulada até 31 de Dezembro de 2006 passou para 183 milhões de euros, o que representa uma taxa de cobertura de 19,4% face à execução do Programa no período 2000-2006³⁹, ficando aqueles valores nos 136,4 milhões de euros, isto se forem apenas consideradas as auditorias efectivamente concluídas (cfr. ponto 10.3.1.2).

Também a IRF continuou, no ano em apreço, a atribuir prioridade ao controlo de projectos no âmbito do POPRAM III (controlo de 2.º nível), ficando as suas competências limitadas ao FEOGA-O e IFOP, uma vez que a realização dos controlos relativos ao FEDER e FSE passou para a responsabilidade das respectivas entidades nacionais responsáveis pelo controlo de 2.º nível. Verificou-se, todavia, que em

total de €5.779.525,33, e à repartição registada na conta de gerência do IFC, verificando-se neste caso uma duplicação (€ 3.784.435,01 inscrito em *Receitas de Capital – Administração Central*, e €5.784.833,37 em RPT) havendo RPT registados como receitas próprias.

³⁵ Cfr. ponto 10.3: o valor das transferências da UE para o IFC foi de €90.524.406,03, em 2006 (registre-se que, em 2005, aquele valor foi de €94.771.455,09).

³⁶ Importa, todavia, salientar que apenas 4,1% do valor transferido foi recebido por executores da RAM.

³⁷ Criado pelo DLR n.º 20/2001/M, de 2 de Agosto, entretanto revogado pelo DLR n.º 18/2007/M, de 12 de Novembro, que constituiu o Instituto de Desenvolvimento Regional, o qual sucedeu ao IFC nas atribuições, nos direitos e nas obrigações.

³⁸ Apenas na componente IFOP não houve recurso a auditores externos, tendo sido realizadas duas auditorias pela estrutura de controlo do IFC.

³⁹ Dados referentes a todas auditorias cujo trabalho de campo se encontrava concluído até 31 de Dezembro de 2006, incluído as que tinham os relatórios em fase de execução.

2006, a IRF não iniciou nenhuma auditoria em qualquer dos fundos, tendo concluído uma acção transitada desde 2004, relativa a 8 projectos da vertente FSE e continuado a acção de controlo realizada em 2005 a 13 projectos da componente FEOGA-O. Assim, a despesa total controlada pela IRF até ao final de 2006, no âmbito do Programa, manteve-se idêntica à do período 2000-2005, passando, no entanto, a taxa de cobertura face à execução do período 2000-2006 para 0,88%, sendo inferior aos 1,05 % registados no período anterior (cfr. ponto 10.3.1.2).

No que respeita ao Fundo de Coesão, verificou-se, em 2006, um aumento do apoio total previsto do FC II aos projectos da RAM, em cerca 27,6 milhões de euros, sendo o apoio comunitário aprovado no período 2000 – 2006, de 171,1 milhões de euros. No entanto, e com a passagem de todos os projectos co-financiados por este fundo, para a responsabilidade de entidades de direito privado de capital integral ou maioritariamente público, a Conta da RAM deixou de contar com quaisquer transferências do Fundo de Coesão. No ano em apreço, as transferências para os executores regionais, totalizaram 36,3 milhões de euros, dos quais, mais de 20,3 milhões de euros no âmbito do FC II e perto de 16 milhões de euros, do FC I⁴⁰, valor quatro vezes superior ao do ano 2005, não tendo sido realizada nesse ano qualquer auditoria por parte do IFC ou da IRF, tendo neste último caso, sido concluída a auditoria iniciada no ano anterior (cfr. pontos 10.3.2. 1 e 10.3.2.2).

9 – As Contas da Administração Pública Regional

O princípio do equilíbrio orçamental, previsto no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, apenas foi respeitado no âmbito da execução do Orçamento, uma vez que o saldo primário apresentou um *superavit* de 18,9 milhões de euros, conforme se demonstra no quadro infra (cfr. pontos 1.3 e 11.2.1.1):

Equilíbrio orçamental

(em mil euros)

Designação	Orçamento	Execução
Receita Efectiva	1.341.231,7	1.036.643,9
Despesa Efectiva	1.415.241,2	1.035.574,4
Saldo Efectivo	-74.009,5	1.069,5
Juros da Dívida	12.787,5	17.870,3
Saldo primário	-61.222,0	18.939,8

O saldo apurado para a Conta da Região de 2006, excluindo os FSA, apresenta-se assim:

Saldo da Conta da RAM

(em euros)

Receita		
Saldo do ano anterior	19.029.384,11	
Receita cobrada	1.434.601.948,85	1.453.631.332,96
Despesa		
Pagamentos efectuados	1.429.824.943,60	
Saldo para o ano seguinte	23.806.389,36	1.453.631.332,96

No quadro seguinte observa-se que o saldo corrigido da Conta Consolidada da Administração Pública Regional apresentou um défice de 330,3 milhões de euros, o que correspondeu a uma melhoria em relação ao ano anterior de 31,3% (cfr. ponto 11.2.1.2).

⁴⁰ Respeitante ao projecto “Ampliação do Aeroporto do Funchal”.



Saldo corrigido

(em euros)

Designação	Serviços Simples	Fundos Autónomos	Total
11. Saldo Global + Saldo de Contas de Ordem	84,42	6.264.369,79	6.264.454,21
12. Despesas autorizadas e não pagas	0,00	n.d.	0,00
13. Encargos assumidos e não pagos	272.845.880,96	63.710.165,10	336.556.046,06
14. Saldo corrigido (11)-(12)-(13)	-272.845.796,54	-57.445.795,31	-330.291.591,85

IV

GESTÃO FINANCEIRA

O ano 2006 reveste-se de particular interesse porquanto representa o encerramento do ciclo de programação de médio prazo, consagrado no PDES⁴¹, relativo ao septénio 2000-2006.

Vinculado ao Programa do Governo Regional e às respectivas orientações macroeconómicas de política de desenvolvimento económico e social⁴², o PDES 2000-2006 estruturou-se sob três vectores⁴³:

1. Reforço da competitividade e do posicionamento geoestratégico da economia regional;
2. Promoção do emprego e da empregabilidade do potencial humano; e
3. Incremento da qualidade de vida e preservação dos valores ambientais.

Sendo certo que a aferição da *economia* e da *eficiência* subjacentes aos actos de execução das políticas definidas é essencial à ponderação do mérito da gestão financeira, a conclusão deste ciclo de programação reveste-se, simultaneamente, de particulares proveitos para a avaliação última da *eficácia* na captação e aplicação de recursos financeiros atinentes ao cumprimento dos objectivos específicos decorrentes dos três vectores assinalados⁴⁴.

É neste contexto que o orçamento regional se perspectivou sob a forma de contribuição anual prevista para a construção do quadro macroeconómico traçado pelo Governo Regional⁴⁵, a concretizar por via da arrecadação e aplicação de recursos financeiros. Para o exercício orçamental em apreço, o executivo regional reafirmou a lógica de desenvolvimento da economia regional considerada em anos anteriores⁴⁶, pautada pela primazia atribuída à realização de investimentos públicos e robustecida pela obtenção e emprego de fluxos financeiros provenientes da UE.

A taxa de execução orçamental em apreço ascendeu, ao nível das receitas e despesas, a 74,8% (73,1% no ano anterior), correspondendo a montantes aproximados de, respectivamente, 1.427,6 milhões de euros e 1.422,8 milhões de euros, verificando-se, em termos gerais, e quando comparado com o ano anterior, uma estabilidade do nível de cobertura das despesas correntes e de capital, respectivamente pelas receitas correntes e de capital.

No respeitante às cobranças realizadas, registou-se um crescimento anual de 10,6% (mais de 137,3 milhões de euros) que, no entanto, deduzido o efeito decorrente do crescimento das *Operações extra-orçamentais* e dos *Passivos financeiros*⁴⁷, redundou num decréscimo de 5,5% (mais de 60,1 milhões de euros). Ainda que as receitas próprias continuem predominantes no conjunto da receita global

⁴¹ Aprovado em sessão plenária da ALM, de 8 de Fevereiro de 2000, nos termos da respectiva Resolução n.º 5/2000/M, de 15 de Março.

⁴² Cfr. a alínea a) do art.º 4.º do DLR n.º 26/2003/M, de 23 de Agosto, que regula a organização e o funcionamento do sistema de planeamento da RAM.

⁴³ Também reafirmados no relatório que acompanha a proposta de Orçamento da RAM para 2006.

⁴⁴ Nos termos do art.º 16.º do DLR n.º 26/2003/M, de 23 de Agosto, a apresentação do relatório de execução e avaliação do PDES à ALM e ao Conselho Económico e Social da RAM, deverá ocorrer até ao final do ano seguinte face ao período a que o plano respeita.

⁴⁵ A compatibilização dos planos com o Orçamento da Região e instrumentos de programação co-financiados pela União Europeia, constitui um dos princípios de elaboração dos planos, expressamente previsto no quadro regulador da organização e do funcionamento do sistema de planeamento da RAM, nos termos do DLR n.º 26/2003/M, de 23 de Agosto.

⁴⁶ Cfr. Proposta do Orçamento Regional e relatório integrante da Conta da RAM, ambos relativos ao ano 2006.

⁴⁷ Arrecadados por força do empréstimo obrigacionista emitido pela RAM em 2006, destinado a substituir a dívida existente.



(assumindo um peso de 55,5%), o seu montante tem diminuído consistentemente nos últimos anos, atingindo uma taxa média de crescimento anual negativa de 3,2% para o triénio 2004-2006, tendência igualmente verificada ao nível das verbas oriundas da União Europeia.

No quadro de desenvolvimento apontado, o Governo Regional reputou de essencial a contenção da despesa pública, em particular a exercida ao nível das despesas de funcionamento da Administração Regional Directa. Não obstante, assistiu-se a um crescimento anual de 5% das despesas correntes, essencialmente suportado pela variação da “*Despesa com o pessoal*” (5,9%, cerca de 19 milhões de euros) e pelos pagamentos relativos a “*Juros e outros encargos*” (81,5%, mais de 11 milhões de euros), assumindo especial destaque as despesas contraídas com as funções de *Educação e Saúde*. A variação apontada, ainda que superior à inflação registada em igual período (2,6%)⁴⁸ foi, contudo, consideravelmente inferior ao crescimento das despesas correntes registado no ano anterior (20,7%).

Por seu turno, apurou-se uma redução de 29,2% das despesas de capital⁴⁹ face ao ano 2005, aproximando-se da evolução média dos últimos 3 anos (-31,8%). Contudo, o volume dos encargos assumidos e não pagos em 2006, ascendeu a cerca de 336,6 milhões de euros⁵⁰, sendo certo que 93,9% (mais de 256 milhões de euros) estiveram associados ao capítulo dos Investimentos do Plano.

Consonante com a execução orçamental descrita, registou-se, a preços correntes, uma quebra no volume de investimentos do PIDDAR face ao ano anterior, de cerca de 8,2%.

Estando a política orçamental regional condicionada pelo limite de endividamento zero imposto pelo Orçamento de Estado, a RAM apenas contraiu um empréstimo obrigacionista no montante aproximado de 129,7 milhões de euros, com a finalidade de substituição de dívida existente e com o qual pretendeu melhorar as respectivas condições de financiamento.

Paralelamente, no final do ano 2006, as responsabilidades da Região, decorrentes da prestação de garantias pessoais, agravaram-se em 25,8% (210,3 milhões de euros), ascendendo, globalmente, a 1.026,7 milhões de euros, incluindo 1,8 milhões de euros decorrentes de juros associados a situações de incumprimento.

As entidades de carácter empresarial constituíram os principais beneficiários das referidas garantias, representando cerca de 92,6% do volume financeiro em referência, destacando-se as empresas de capitais públicos, com cerca de 927,1 milhões de euros, ou seja, cerca de 90,3% do total.

Os custos com amortizações e juros da dívida indirecta, suportados em resultado de situações de incumprimento dos beneficiários de garantias prestadas pela Região diminuíram cerca de 40,9%, face ao ano anterior, tendo, ainda assim, o seu montante superado em cerca de 18,9% o registado em 2004.

Já a despesa com juros e outros encargos da dívida directa e administrativa apresentou, em igual período, um forte crescimento (86,7%), apurando-se um aumento dos juros da dívida administrativa, no montante de 10,1 milhões de euros (692,4%), e dos juros da dívida directa em 2,2 milhões de euros (cerca de 21,4%).

Noutro ângulo de análise, continuaram a verificar-se 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. Não obstante, importa realçar os esforços entretanto desenvolvidos neste domínio, traduzidos nomeadamente na informatização de dados, assim como na aprovação de instruções específicas sobre gestão e cadastro de viaturas

⁴⁸ Fonte: Direcção Regional de Estatística da Madeira.

⁴⁹ Excluído o efeito relativo à substituição de um empréstimo obrigacionista, traduzido ao nível dos *Passivos financeiros*.

⁵⁰ Sendo a Administração Regional Directa responsável por 81,1% do conjunto das responsabilidades em referência.

da Região e no incremento da identificação e regularização da situação jurídica dos bens do património imobiliário regional.

A carteira de activos que compunham o património financeiro da Região a 31 de Dezembro, ascendia a, aproximadamente, 341,3 milhões de euros, sendo que o resultado líquido globalmente apresentado pelas empresas participadas⁵¹ foi negativo em cerca de 59,3 milhões de euros, assumindo destaque os prejuízos do exercício imputáveis à APRAM, S.A. (mais de 24,4 milhões de euros).

Na perspectiva do aprofundamento da análise do património financeiro da RAM, importa salientar que, por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 19 de Setembro, foi emitida a Instrução n.º 1/2006 SRMTC, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 193, de 6 de Outubro, que determinou a aplicação à RAM da *Instrução para a Inventariação das Participações e das Concessões do Estado e de outros Entes Públicos e Equiparados*, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas⁵².

Já 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.

Regista-se, por outro lado, que, pela primeira vez, foi possível sujeitar a totalidade do ano orçamental a um quadro legal estruturado em matéria de cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e a administração local da RAM, aprovado pelo DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho, e tido por indispensável à construção de um adequado sistema de gestão financeira a nível local e regional.

Por último, sublinha-se que o ordenamento jurídico regional continua omissivo quanto à adopção do Regime de Administração Financeira do Estado, não obstante diversos diplomas nacionais consagrem a sua aplicação às Regiões Autónomas, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de Governo Regional⁵³.

⁵¹ Para efeitos da determinação do resultado líquido apresentado, consideram-se empresas participadas aquelas em que a participação social da RAM é superior a 50%, englobando-se, ainda, a parcela de resultados obtida em função da percentagem de participação no capital das restantes entidades. Para maior detalhe ver capítulo IX – Património Regional – Volume II – Parecer sobre a Conta da RAM de 2006 – Tribunal de Contas.

⁵² Correspondente às Instruções n.º 1/2000 – 2.ª Secção, publicadas no DR, 2.ª Série, n.º 112, de 15 de Maio.

⁵³ Refira-se, a este respeito, que o art.º 63.º, da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprovou a nova LFRA, prevê a adopção do POCP e respectivos planos sectoriais por parte das RA, no período máximo de dois anos contados da data da respectiva entrada em vigor, 1 de Janeiro de 2007.



CONTROLO INTERNO

O controlo da administração financeira da RAM cometido aos órgãos do Governo Regional encontra-se sob a alçada da Inspecção Regional de Finanças, cuja orgânica consta do DLR n.º 18/2005/M, de 24 de Novembro⁵⁴, 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, orientar 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 a intervenção da IRF passou a abranger, para além das entidades do sector público administrativo da administração regional e local da RAM, 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 2006, conforme emerge do respectivo Relatório de Actividades e à semelhança do ano anterior, a actuação daquela Inspecção esteve direccionada prioritariamente para o controlo de projectos co-financiados pelos fundos estruturais no âmbito do POPRAM III, não tendo sido praticamente realizadas acções nas outras áreas da sua responsabilidade. De facto, à excepção de uma nova acção “*Auditoria às receitas do IRE*” iniciada e concluída no ano em apreço”, a IRF apenas procedeu à finalização dos seus trabalhos na “*Inspecção à CMF*” iniciada em 2005, em parceria com a DRAPL, bem como à conclusão da auditoria às “*Despesas com a realização de trabalho extraordinário e deslocações*” dirigida à Administração Pública Regional, iniciada já em 2003⁵⁵. A auditoria aos “*Subsídios e outras formas de apoio*” concedidos pelos municípios da RAM, iniciada também em 2003, não foi concluída, encontrando-se suspensa “*dada a necessidade de reprogramação das prioridades de auditoria*”.

No que respeita ao controlo de 2.º nível dos Fundos Estruturais, no âmbito do POPRAM III e do Fundo de Coesão na RAM, este é assegurado pela Inspecção Regional de Finanças, tendo por base a celebração de protocolos com as entidades coordenadoras daquele nível de controlo para cada um dos fundos⁵⁶, 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.

Contudo, em 2006, as competências desta Inspecção no âmbito do POPRAM III limitaram-se aos projectos co-financiados pelo FEOGA-O e pelo IFOP, uma vez que a realização dos controlos relativos ao FEDER e FSE passou para a responsabilidade das respectivas entidades nacionais coordenadoras do controlo de 2.º nível.

⁵⁴ Que revogou os DRR n.ºs 15/94/M, de 26 de Novembro, e 5/95/M, de 4 de Abril.

⁵⁵ Concluída apenas em 2007, mas reportada a 2006, conforme o critério acordado no SCI do Estado.

⁵⁶ DGDR (actual IFDR) no caso do FEDER e Fundo de Coesão, IGFSE no caso do FSE, e IGA para o FEOGA-O e IFOP.

Neste enquadramento, e ainda tomando por referência a informação constante do Relatório de Actividades da IRF, em 2006, este serviço⁵⁷ não iniciou qualquer auditoria aos fundos comunitários, tendo apenas concluído duas acções transitadas de 2004, uma das quais relativa a 8 projectos da vertente FSE e outra relativa a 2 projectos do FC, e realizado 2 acções de follow-up com vista a verificar o grau de acatamento das recomendações constantes de auditorias de anos anteriores⁵⁸. Continuava ainda em curso, no final de 2006, uma acção de controlo a 13 projectos do POPRAM III (componente FEOGA-O) iniciada em 2005 (cfr. ponto 10.3.1.2 e 10.3.2).

Face ao exposto, verifica-se que, não obstante as prioridades da IRF em favor do controlo no âmbito dos fundos comunitários, o seu grau de intervenção diminuiu, quer no que respeita aos fundos abrangidos, quer no que respeita à taxa de cobertura da despesa controlada relativamente à execução do período 2000-2006, que foi inferior à registada no período 2000-2005 (cfr. ponto 10.3.1.2).

Importa ainda salientar que a demora na conclusão das auditorias, de que são exemplo as acções iniciadas em 2003 e 2004, incluindo as acções entretanto suspensas, poderá anular a eficácia e oportunidade dos respectivos resultados.

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 FC, 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 Comunitários⁵⁹, enquanto entidade responsável pela gestão daquele programa e daquele fundo na Região, verificando-se que, em 2006, o controlo exercido recaiu sobre um total de 61 projectos no âmbito do POPRAM III, não se realizando acções no Fundo de Coesão⁶⁰.

Ouvida no âmbito do exercício do princípio do contraditório a propósito do conteúdo do presente *Ponto VI - Controlo Interno*⁶¹, a SRPF invocou⁶², em síntese, que “[o] trabalho da IRF deve ser visto numa óptica diferente daquela do Tribunal de Contas que, pelo facto de possuir poderes jurisdicionais, tem o dever de apurar e imputar responsabilidades financeiras”, sublinhado que “[o] papel da IRF, sem prejuízo da obrigatoriedade de comunicação ao Tribunal de Contas, quando necessário, é também preventivo e pedagógico desenvolvendo acções que evitem a fraude e as ilegalidades financeiras”.

Ponderada a resposta fornecida pela SRPF verifica-se que esta Secretaria procurou justificar a actuação concreta da IRF com base no diferente posicionamento ocupado pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção Regional de Finanças no âmbito do controlo da actividade financeira pública.

Porém, e não obstante este aspecto constituir um facto irrefutável, não pode olvidar-se que ambos os órgãos exercem funções de controlo financeiro ao mais alto nível (no primeiro caso, numa perspectiva

⁵⁷ Com um quadro de 13 funcionários, dos quais 11 inspectores/pessoal técnico superior o qual a IRF considera insuficiente, conforme refere no respectivo Relatório de Actividades de 2006.

⁵⁸ Cfr. o ponto 10.3.1.2 do Volume II – Relatório.

⁵⁹ Actual Instituto de Desenvolvimento Regional, na sequência do DLR n.º 18/2007/M, de 12 de Novembro.

⁶⁰ Cfr. os pontos 10.3.1.2 e 10.3.2 do Volume II – Relatório.

⁶¹ Para efeitos do exercício do princípio do contraditório, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi o presente ponto do Volume I remetido a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças.

⁶² A versão integral da resposta elaborada pela SRPF consta do seu Ofício ref.ª SAI03406/07, de 15 de Novembro de 2007, o qual integra a documentação respeitante ao Relatório sobre a Conta em apreciação. As alegações apresentadas foram aqui objecto da devida análise e ponderação, tendo sido reproduzidas e sintetizadas, na medida da sua pertinência.



externa, no segundo, numa perspectiva interna), tendo por base e como fim último a concretização dos princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira.

Nesta medida, não pode a IRF desonerar-se da sua obrigação de exercício efectivo do controlo da actividade financeira da RAM, nos termos e vertentes definidos na respectiva orgânica, com recurso ao argumento de que a efectivação de responsabilidades financeiras se insere exclusivamente nas atribuições e competências do Tribunal de Contas.

Refira-se, ainda, que o envio dos relatórios das acções da IRF, por decisão da competente entidade administrativa, sempre que contenham matéria de interesse para a actuação do Tribunal de Contas, e onde deve constar a concretização das situações geradoras de eventuais responsabilidades, em conformidade com o disposto no art.º 12.º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto ⁶³, insere-se num dever institucional de colaboração dos órgãos de controlo interno, tendo em vista, em última instância, a garantia da boa aplicação dos dinheiros e valores públicos.

⁶³ Na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

VI

PARECER

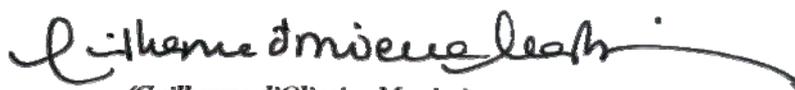
Face ao que antecede, o Colectivo constituído nos termos do art.º 42.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, delibera aprovar o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativo ao económico de 2006, com as conclusões e recomendações formuladas, ordenando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, para efeitos de apreciação e aprovação daquela Conta, em observância 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, bem como no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, em conformidade com o disposto no art.º 9.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da Lei n.º 98/97, admitindo-se igualmente a sua divulgação através da comunicação social, após comunicação às entidades interessadas, de acordo com o previsto no n.º 4 do mesmo artigo.

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

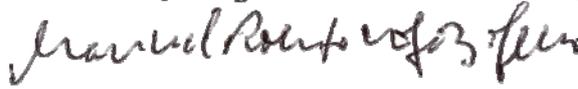
Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 12 do mês de Março do ano de dois mil e oito.

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)

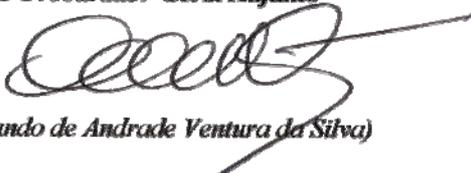
O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas



(Nuno Mamel Pimentel Lobo Ferreira)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto



(Orlando de Andrade Ventura da Silva)