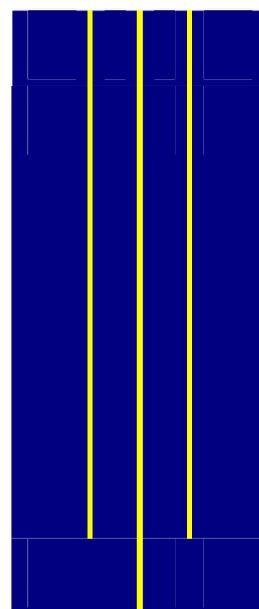
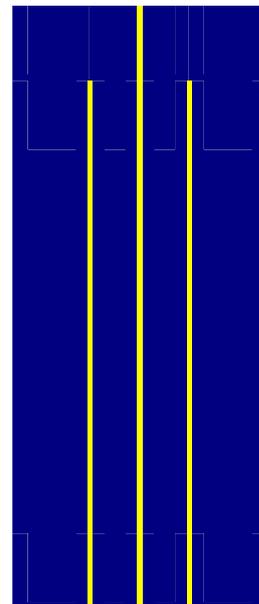




Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira



PARECER
SOBRE A CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
DE 2007
Volume I



lu
[Signature]

PARECER N.º 1/2009 – SRMTC

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

ANO ECONÓMICO DE 2007

VOLUME I

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



FICHA TÉCNICA

Auditora-Coordenadora: *Mafalda Morbey Affonso – Licenciada em Gestão e Administração Pública*
Responsável pela Coordenação Geral do Parecer
até 2 de Janeiro de 2009.

Auditor-Coordenador: *Miguel Pestana – Licenciado em Economia*
Responsável pela Coordenação Geral do Parecer a partir de 3
de Janeiro de 2009.

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

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

Apoio Informático: *Paulo Ornelas – Técnico de Informática*



Relação de siglas e abreviaturas

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
Al.	Alínea(s)
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
ANAM, S.A.	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.
APRAM, S.A.	Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.
Art.º(s)	Artigo(s)
AR	Assembleia da República
BANIF-SGPS, S.A.	BANIF - Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A.
BESI	Banco Espírito Santo de Investimento, S.A.
Cap.	Capítulo
Cfr.	Confrontar
CIDE	Custos de Insularidade e de Desenvolvimento Económico
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
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)
FS	Fiscalização sucessiva
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
IDR	Instituto de Desenvolvimento Regional
IDRAM	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
IFC	Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
INTERREG	Iniciativa Comunitária INTERREG
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRF	Inspecção Regional de Finanças
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LEOE	Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado
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

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
OSS	Orçamento da Segurança Social
PATRIRAM, S.A.	Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A.
PDES-RAM	Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIDDAR	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RA	Regiões Autónomas
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAMEDM, S.A.	Estradas da Madeira, S.A.
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
SCUT	Sem custo para o utilizador
SDNM, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, 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
TC	Tribunal de Contas
TMCA	Taxa média de crescimento anual
Tx. Exec.	Taxa de Execução
UE	União Europeia
Vd.	Vide
VP/VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional



lu
[Signature]

Índice

APRESENTAÇÃO	3
I – CONCLUSÕES	5
II – RECOMENDAÇÕES	9
III – DOMÍNIOS DE CONTROLO.....	12
1 – PROCESSO ORÇAMENTAL.....	12
2 – RECEITA.....	13
3 – DESPESA	16
4 – INVESTIMENTOS DO PLANO.....	18
5 – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	20
6 – DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL	20
7 – PATRIMÓNIO REGIONAL.....	24
8 – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA.....	25
9 – AS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL	27
IV – GESTÃO FINANCEIRA	29
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 realizada 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.

Neste contexto normativo, procedeu-se à elaboração do presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ano económico de 2007, a qual foi remetida à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, pelo Governo Regional, em 16 de Julho de 2008.

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, contém 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 Madeira e ao Governo Regional, incluindo igualmente uma apreciação sintética da execução orçamental espelhada na Conta da Região de 2007, 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* fornece uma apreciação desenvolvida da execução orçamental nos diferentes domínios de controlo, sendo composto por dez capítulos, a saber: I - Processo Orçamental; II – Receita; III - Despesa; IV - Subsídios e outros Apoios Financeiros; V - Investimentos do Plano; VI - Operações de Tesouraria; VII - Dívida Pública; VIII - Património; IX - Fluxos Financeiros com a União Europeia; X – Contas da Administração Pública Regional.

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

Os ofícios com a versão integral das respostas às questões formuladas neste contexto pelo Tribunal encontram-se arquivados em dossiê próprio, conforme 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 Madeira [cfr. ainda o art.º 38.º, al. b), do EPA-RAM].

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, espelhados na Conta da RAM de 2007, destacam-se as seguintes conclusões³:

1. A proposta do Orçamento da Região relativo ao ano 2007 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 a observância do prazo de aprovação da mesma por aquele órgão (cfr. ponto 1.2.1).
2. O ORAM para 2007 apresentou um saldo primário deficitário, em cerca de 39,6 milhões de euros, não tendo sido respeitada, nesta vertente, a regra do equilíbrio orçamental expressa no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM (cfr. ponto 1.3).
3. As receitas efectivas da RAM, no montante de 1.135,1 milhões de euros, registaram um aumento de 98,5 milhões de euros (9,5%) relativamente a 2006, para o que contribuíram essencialmente as transferências correntes e de capital de *Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Publicas*⁵, no valor de 150 milhões de euros, e, em menor medida, o acréscimo dos valores transferidos do Orçamento de Estado, em cerca de 4,2 milhões de euros⁶ (cfr. ponto 2.2.2.1).
4. A receita fiscal, que atingiu 716,8 milhões de euros, foi a principal fonte de financiamento do Orçamento Regional, representando 57,4% da receita orçamental, tendo, no entanto, registado uma redução de cerca de 42 milhões de euros em relação ao valor arrecadado em 2006 (cfr. ponto 2.2.2.2).
5. Continuou a verificar-se uma sobreavaliação da receita comunitária, em mais de 77,3 milhões de euros, a qual apresentou um reduzido grau de realização (22,8%), 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 9.2).
6. Manteve-se a situação de manifesta dependência dos FSA relativamente às transferências do orçamento regional, que ascenderam a 346,8 milhões de euros e constituíram a maior fonte de receitas do subsector institucional em apreço, com um peso de 74,3% face à globalidade das receitas correntes e de capital deste subsector (cfr. ponto 2.4.2).
7. A DROC não acautelou suficientemente a eliminação de inconsistências ao nível da prestação de contas por parte das diversas entidades da Administração Regional apesar das suas responsabilidades em matéria de superintendência na contabilidade pública regional, assim como de centralização e coordenação da escrituração e contabilização das receitas e despesas públicas e das operações de tesouraria⁷. (cfr. ponto 2.4.2, 2.5, 3.5.1 e 3.7).

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

⁴ Igualmente identificada como LEORAM.

⁵ Decorrentes do contrato celebrado com a PATRIRAM – Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

⁶ Refira-se, contudo, que a verba transferida em 2007 incluiu 14,6 milhões de euros correspondentes à reposição, feita à Região, da verba retida no ano anterior pelo Governo Central e 9,2 milhões de euros, relativo a acertos dos anos de 1999 a 2003.

⁷ Cfr. as al. c) e i) do n.º1 do art.º 2.º da Orgânica da DROC, constante em anexo ao DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto.

8. O ordenamento jurídico regional manteve-se omissivo no que diz respeito à aplicação do RAFE, não tendo sido ainda adoptadas medidas legislativas efectivas com o objectivo de adaptar à Região os diversos diplomas nacionais que regulam esta matéria⁸ (cfr. os pontos 2.4.2 e 3.3).
9. Em 2007, o total da despesa, incluindo as operações extra-orçamentais, ascendeu a 1.497,2 milhões de euros, sendo cerca de 1.248,6 milhões de euros respeitantes a pagamentos de despesa orçamental (cfr. ponto 3.2.1).
10. O valor global dos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional Directa e Indirecta foi de, aproximadamente, 269,9 milhões de euros, tendo registado uma redução de 19,8% (66,7 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. ponto 3.3.1).
11. O montante dos juros de mora ascendeu a cerca de 17,2 milhões de euros, em consequência de atrasos no cumprimento de obrigações assumidas, e que respeitam principalmente a empreitadas de obras públicas, traduzindo um assinalável crescimento de 164,6% (quase 10,7 milhões de euros) em relação a 2006 (cfr. ponto 3.4.2).
12. As despesas orçamentais dos FSA totalizaram 460,3 milhões de euros, para o que concorreram perto de 370 milhões de euros (80,4%) relativos as despesas correntes, com destaque para as *Transferências Correntes* e as *Aquisições de Bens e Serviços Correntes*, representativas de 71,9% da despesa orçamental (cfr. ponto 3.5.2).
13. Em 2007, 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).
14. Os subsídios e outros apoios financeiros pagos pela Administração Regional Directa a diversas entidades públicas e privadas ascenderam a 73,9 milhões de euros, o que se traduziu numa diminuição de 13,2% em relação às verbas atribuídas neste domínio em 2006 (cfr. ponto 4.2).
15. O PIDDAR para 2007 dispôs de um orçamento final na ordem dos 670 milhões de euros. Contudo, o volume de investimentos executado não foi além dos 385 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 57,5% (cfr. pontos 5.3.4 e 5.5.2).
16. O valor dos encargos assumidos e não pagos respeitantes ao Cap. 50 atingiu quase 200,6 milhões de euros, o que significa que 35% da despesa assumida pela Administração Regional no âmbito dos Investimentos do Plano ficou por pagar (cfr. ponto 5.4.3).
17. Comparativamente com o ano anterior, a despesa do PIDDAR registou uma quebra na ordem dos 8%, a preços correntes, situando-se a diminuição real em 9,2%, depois de descontado o efeito do crescimento de preços, sendo o terceiro ano consecutivo em que se regista uma significativa retracção face ao período anterior (cfr. ponto 5.5.5).
18. A dívida pública directa da RAM manteve-se ao nível do ano anterior, totalizando aproximadamente 478,3 milhões de euros a 31 de Dezembro de 2007, representando cerca de 52,9 % do valor das receitas próprias arrecadadas no ano em causa (cfr. pontos 7.2.2 e 7.2.6).
19. Foi observado o limite imposto pelo art.º 29.º da LFRA⁹, relativo ao montante da dívida fluante, encontrando-se a mesma liquidada no final do exercício orçamental (cfr. pontos 7.2.1.1 e 7.2.2).

⁸ 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.

⁹ Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.



- 20.** A Região procedeu à emissão da segunda tranche do empréstimo obrigacionista contratado em 2006, destinado a substituir parte da dívida existente, tendo o respectivo produto, no valor de 113,7 milhões de euros, sido aplicado integralmente na amortização do empréstimo obrigacionista RAM/97 (cfr. pontos 7.2.1, 7.2.1.2 e 7.2.1.3).
- 21.** O pagamento de juros e outros encargos correntes, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa) atingiu quase 37,2 milhões de euros, evidenciando um aumento de 51,6% face ao ano anterior. Destes, destacam-se os cerca de 17,2 milhões referentes a juros de mora por atrasos nos pagamentos a fornecedores, os 10,6 milhões de euros relativos ao reescalonamento de dívida administrativa vencida e os 8,9 milhões de euros de juros da dívida directa (cfr. ponto 7.2.4).
- 22.** A concessão de garantias financeiras pela RAM, em 2007, totalizou 147 milhões de euros, evidenciando um decréscimo na ordem dos 35%, face ao ano anterior, tendo sido observado o limite máximo para a concessão de garantias, fixado pelo art.º 11.º do DLR n.º 3/2007/M, de 9 de Janeiro, isto embora continuem por fixar critérios objectivos para a definição desse limite (cfr. pontos 7.3.1 e 7.3.5).
- 23.** No final do ano 2007, as responsabilidades da Região decorrentes da prestação de garantias pessoais atingiam 1.164,2 milhões de euros, evidenciando um acréscimo de 13,4% (aproximadamente 137,5 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. pontos 7.3.2 e 7.3.6).
- 24.** Em 31 de Dezembro de 2007, o montante de amortizações e juros em situação de incumprimento junto da banca, por parte dos beneficiários de aval, aproximava-se dos 2,9 milhões de euros (cfr. ponto 7.3.2).
- 25.** Os custos suportados pela Região referentes à satisfação das prestações de capital e juros devidos pelos beneficiários de aval em situação de incumprimento atingiram 1,3 milhões de euros, tendo-se registado um aumento na ordem dos 28,7% relativamente ao ano anterior (cfr. pontos 7.2.4 e 7.3.3).
- 26.** Em resultado da sub-rogação de créditos emergentes dos contratos de concessão da Vialitoral e da Viaexpresso, no montante de quase 112 milhões de euros¹⁰ os encargos deixaram de ter expressão financeira na Conta da RAM de 2007 (ou na listagem dos EANP que a complementa), sem que, contudo, a Região tenha procedido ao seu efectivo pagamento.
- O recurso a tais mecanismos, que visam projectar no tempo EANP, transformando-os em encargos futuros, resulta, na prática, na transformação de uma dívida de curto prazo em dívida de médio e longo prazo, sem a sujeitar à disciplina normativa aplicável neste domínio¹¹ e na não evidenciação desses encargos nos mapas de prestação de contas (cfr. ponto 7.4).
- Dada a complexidade da operação, o Tribunal procederá a uma análise mais aprofundada no âmbito da fiscalização sucessiva.
- 27.** Pela primeira vez, o relatório que acompanha a Conta da RAM apresentou informação sobre a conta consolidada da Administração Pública Regional na óptica da contabilidade nacional¹², verificando-se que a Região evidenciava, em 2007, uma capacidade líquida de financiamento (B.9), num montante próximo de 86 milhões de euros (cfr. ponto 7.5).

¹⁰ Correspondendo € 72.812.593,56 aos encargos transitados de 2006 para 2007 e o remanescente (€ 39.145.800,75) ao montante dos encargos assumidos em 2007 que ficaram por pagar e que transitaram para 2008.

¹¹ Vd., em especial, a norma do art.º 114.º do EPARAM, que dispõe que a contracção de empréstimos de prazo superior a um ano carece de autorização da Assembleia Legislativa.

¹² Os dados apresentados reportam-se à notificação de Março de 2008 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

- 28.** Em 2007, a Região 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 respondesse às exigências associadas à sua gestão, constatando-se, no entanto, que a DRPA prosseguiu as diligências tendentes a ultrapassar esta situação (cfr. ponto 8.2).
- 29.** A carteira de activos da Região atingiu aproximadamente 361,1 milhões de euros, tendo a participação pública regional no capital de diversas entidades registado um valor nominal superior a 275,1 milhões de euros (cfr. pontos 8.3 e 8.3.1.2).
- 30.** A 31 de Dezembro de 2007, a dívida acumulada à Região de terceiros tinha atingido o montante de 81 milhões de euros, dos quais 43,4 milhões de euros resultavam de créditos concedidos pelo Governo Regional e 37,6 milhões de euros de créditos concedidos pelos FSA (cfr. ponto 8.3.4).
- 31.** No ano em apreço, os fluxos para as entidades participadas foram superiores a 44,7 milhões de euros e os fluxos oriundos destas entidades totalizaram 152,6 milhões de euros, o que se traduziu num saldo positivo de 107,8 milhões de euros, justificado pelo valor das transferências efectuadas para a Região pela PATRIRAM, S.A., no âmbito do Contrato de Concessão celebrado. Não obstante, convém salientar que, em termos económicos, as entidades participadas apresentaram um resultado líquido global anual negativo de cerca de 46,8 milhões de euros (cfr. pontos 8.4.3 e 8.3.1.5).
- 32.** Embora todos os fundos do POPRAM III tivessem cumprido, em 2007, a meta da “*regra n+2*”, não resultando daí perdas de fundos, a dotação financeira global deste Programa foi, pela primeira vez, reduzida (em cerca de 137,6 mil euros), em consequência da aplicação de correcções financeiras pela Comissão Europeia à componente FEOGA-O, na sequência de uma auditoria anteriormente realizada (cfr. ponto 9.3.1.1).
- 33.** O controlo de 1.º nível dos fundos comunitários, no âmbito do POPRAM III, representando 18,5% da despesa realizada no período 2000/2007, continuou a ser maioritariamente realizado por empresas de auditoria contratadas pelo IDR para o efeito, tendo o controlo de 2.º nível, da responsabilidade da IRF, limitado a sua intervenção ao FEOGA-O, registando, face ao mesmo período, uma taxa de cobertura inferior a 1% (cfr. ponto 9.3.1.2).
- 34.** A receita total consolidada atingiu 1.373,4 milhões de euros, enquanto a despesa consolidada rondou os 1.361,4 milhões de euros, registando-se assim um crescimento face ao ano anterior na ordem dos 6% e 5,4%, respectivamente (cfr. ponto 10.3.1).
- 35.** O saldo da Conta Consolidada da Região, corrigido pelo valor dos EANP de toda a Administração Regional, apresenta um défice de 256,4 milhões de euros, verificando-se uma melhoria na ordem dos 22,4% por comparação com 2006 (cfr. ponto 10.3.1).



II

RECOMENDAÇÕES

Em conformidade com o disposto 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, pode o Tribunal de Contas, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, dirigir recomendações à Assembleia Legislativa da Madeira ou ao Governo Regional, com vista à correcção e/ou superação das deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados.

Tendo por base a análise realizada à Conta da RAM de 2007 procede-se, de seguida, à enunciação das recomendações emitidas em anteriores Pareceres e entretanto acolhidas, bem como das recomendações que ainda não foram objecto de acatamento¹³, formulando-se também novas recomendações, sendo as mesmas endereçadas, antes de mais, à Assembleia Legislativa da Madeira, 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

A Administração Regional acolheu e implementou várias das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em Pareceres de anos anteriores, registando-se assim, com agrado, que:

1. No relatório justificativo que acompanhou a proposta do ORAM para 2007 foi inserida informação mais detalhada sobre as transferências para as empresas públicas, em consonância com o exigido no art.º 13.º, n.º 2, al. b), conjugado com o art.º 10.º, ambos da LEORAM.
2. Pela primeira vez, o relatório da Conta da RAM incluiu informação sobre o funcionamento do sistema de controlo interno da administração financeira da Região, indicando os seus resultados.
3. Foi introduzida no relatório da Conta da RAM informação referente ao contributo da Administração Regional no apuramento do défice do Sector Público Administrativo, de acordo com o SEC 95.
4. Na sequência da recomendação formulada no Parecer sobre a Conta da RAM de 2006, a realização das participações sociais da Região no capital das entidades societárias passou a ser 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, de 26 de Agosto.
5. Ocorreu um aumento da dinâmica da actividade desenvolvida pela Administração Pública regional ao nível do Sistema de Controlo Interno.
6. Foram concretizadas medidas destinadas a acelerar a realização da despesa comunitária já comprometida no POPRAM III, particularmente na componente FEOGA-O, por forma a evitar a possível perda de fundos comunitários por parte da RAM.
7. No ORAM de 2007, para além de ter sido identificada a despesa anual, foi também espelhado, ao nível do mapa orçamental XVII, o escalonamento plurianual dos compromissos financeiros

¹³ 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.

assumidos, de modo a facilitar o exercício do controlo político e financeiro consagrado na LEORAM¹⁴.

Por outro lado, não será também despidendo assinalar que, não obstante o regime introduzido pela Lei n.º 91/2001 ainda não ter sido alargado à Região Autónoma da Madeira, o Governo Regional apresentou a Conta à ALM - e ao Tribunal de Contas - , em 16 de Julho de 2007, antecipando assim em mais de cinco meses o prazo fixado para o efeito na Lei n.º 28/92.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Embora tenham sido formuladas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as recomendações a seguir enunciadas e que este Tribunal ora 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 todos os elementos enunciados no art.º 13.º da LEORAM, com destaque para as transferências dos fundos comunitários.
3. A observância das normas da LEORAM, no que se refere à estrutura e ao conteúdo do mapa IX – “*Programas e Projectos Plurianuais*”, que expressa o PIDDAR no Orçamento da Região, de forma a identificar as componentes de financiamento.
4. 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 Decreto Regulamentar Regional, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da sua competência.
5. 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.
6. Existência de maior rigor na previsão orçamental da receita face à sua crescente sobreorçamentação, que tem como reflexo um aumento acentuado dos encargos assumidos e não pagos, sendo que os compromissos financeiros de hoje se traduzem em responsabilidades efectivas da Região para as administrações futuras.
7. A limitação, por parte da Administração Regional, da assunção de novos compromissos que onerem globalmente o endividamento regional, decorrentes, nomeadamente, da emissão de avales e da existência de encargos assumidos e não pagos, tendo em vista, não só a observância dos critérios de convergência, mas também a concretização de uma política orçamental mais equilibrada.
8. A fixação e enunciação expressa de critérios objectivos de definição do limite máximo dos avales a conceder anualmente pela RAM.
9. Deve ser dado estrito cumprimento ao princípio do orçamento bruto, consagrado no art.º 5.º da LEORAM.

¹⁴ Refira-se, todavia, que a aferição do acatamento desta recomendação, assente na análise do aludido mapa orçamental, reporta-se exclusivamente às situações anteriormente identificadas nos Pareceres sobre a Conta da RAM.

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.



10. O cumprimento integral do disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da LEORAM, de modo a que todas as despesas realizadas e todos os encargos assumidos tenham a devida cobertura orçamental.
11. A satisfação atempada dos compromissos financeiros assumidos, evitando o pagamento de juros de mora, com o objectivo de dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 18.º da LEORAM.
12. A ALM deverá proceder 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.
13. A formalização dos instrumentos jurídicos que titulam a atribuição destes apoios deve ocorrer em data anterior à do início da execução dos projectos a financiar, de modo a não comprometer o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais envolvidos.
14. 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.
15. A adopção do regime de administração financeira do Estado¹⁷, bem como do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e respectivos Planos de Contas Sectoriais).
16. A organização e a actualização do cadastro dos bens do domínio privado da Região.
17. O Governo Regional deverá efectuar as diligências tidas por necessárias para que a ALM aprove um quadro normativo que discipline o sector público empresarial regional, no qual esteja definida a sua estrutura organizativa, sem prejuízo do cumprimento dos princípios fundamentais estatuídos no DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro.
18. A identificação clara das fontes de financiamento da RAM, no que respeita a receita comunitária, em conformidade com a regra da especificação, consagrada no art.º 7.º da LEORAM, de modo a que a Conta inclua informação sistematizada por fundo comunitário.
19. Desenvolvimento de esforços por forma a que a Conta da Região reflecta a globalidade das verbas comunitárias transferidas para a RAM.

Novas recomendações

Da apreciação efectuada à Conta da RAM de 2007 resultam ainda as seguintes novas recomendações:

1. Devem continuar a ser tomadas diligências no sentido de imprimir maior dinamismo e eficácia ao Sistema de Controlo Interno da responsabilidade da Administração Pública Regional.
2. A Conta da Região deve ser acompanhada de toda a informação relevante para a sua análise económico-financeira, nomeadamente no que respeita a operações de renegociação de dívida administrativa, em respeito pelos princípios fundamentais enunciados no n.º 1 do art.º 26.º da LEORAM e no próprio art.º 114.º do EPARAM, no atinente à exigência estatutária de autorização da ALM relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo.

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



DOMÍNIOS DE CONTROLO

De harmonia com 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 2007 segue a estrutura definida 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, com ênfase para as vertentes assinaladas naquela norma.

Tendo por base os resultados da análise realizada nesta sede, identificam-se seguidamente, sob a forma de síntese, os aspectos de maior relevo assinalados nos capítulos que integram o Volume II – Relatório¹⁸.

1 – Processo Orçamental

A proposta do Orçamento da RAM para o ano 2007, elaborada pelo IX Governo Regional da Madeira em conformidade com a respectiva estrutura orgânica, foi apresentada à ALM em 21 de Novembro de 2006, não tendo sido, uma vez mais, observada 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 (cfr. ponto 1.2.1).

Não obstante, a mesma foi votada pela ALM em sessão plenária de 15 Dezembro de 2006, em observância do prazo estabelecido para esse fim no art.º 14.º, n.º 1, da mesma Lei, tendo o ORAM sido aprovado através do DLR n.º 3-A/2007/M, 9 de Janeiro, reportando-se o início da sua vigência a 1 de Janeiro de 2007 (cfr. ponto 1.2.2).

Relativamente ao conteúdo da proposta orçamental, e comparativamente com os anos anteriores, destaca-se o facto de aquele documento ter passado a contemplar informação mais detalhada sobre as transferências para as empresas públicas, em acatamento do disposto no art.º 13.º, n.º 2, al. b), da mesma Lei (cfr. ponto 1.2.1).

Porém, voltou a não ser dado integral cumprimento ao consignado no art.º 10.º da LEORAM, tendo em conta a falta de informação sistematizada sobre as transferências dos fundos comunitários, nos termos exigidos no art.º 13.º, n.º 2, al. f), da citada Lei, assim como a não elaboração da relação dos programas beneficiários dos financiamentos nem do mapa identificativo da origem e aplicação dos fundos (cfr. ponto 1.2.1).

Reiterando a tendência verificada nos quatro anos precedentes, o ORAM de 2007 apresentou um saldo primário deficitário em aproximadamente 39,6 milhões de euros, não tendo sido, uma vez mais, observada a regra do equilíbrio orçamental expressa no n.º 2 do art.º 4.º da LEORAM. Contudo, registou-se uma melhoria de 35,4% face a 2006, em que o valor daquele saldo ascendeu a 61 milhões de euros (cfr. ponto 1.3).

Contrariamente ao estipulado no art.º 16.º da LEORAM, a publicação do diploma de execução do ORAM para 2007 - DRR n.º 3/2007/M, de 9 de Fevereiro - apenas ocorreu em 9 de Fevereiro do mesmo ano. Cumpre, no entanto, assinalar a prévia aprovação, pelo executivo regional, de medidas específicas de contenção de despesas, através da Resolução n.º 1642/2006, publicada no JORAM, I Série, de 29 de Dezembro (cfr. ponto 1.4).

¹⁸ As remissões assinaladas no texto reportam-se ao Volume II.



Embora o executivo regional ainda não tenha definido, através de diploma próprio, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da sua competência, de modo a dar concretização plena ao exigido no n.º 8.º do art.º 20.º da LEORAM, verificou-se que, à semelhança do ocorrido nos anos anteriores, o DRR n.º 3/2007/M consagrou, no seu art.º 5.º, regras específicas sobre esta matéria, indo além da aplicação genérica do disposto no DL n.º 71/95, de 15 de Abril. Neste enquadramento, sobressai ainda a edição, pela SRPF, através da DROC, da Circular n.º 5/2007/2007, que contém instruções relativas ao processo das alterações orçamentais e sua tramitação (cfr. ponto 1.5).

Apesar da mudança de Governo ocorrida em 2007, o ORAM desse ano continuou a reflectir a estrutura orgânica do executivo regional responsável pela sua elaboração, não tendo aquele documento sido alvo de alterações por parte da ALM (cfr. pontos 1.5, 1.5.1 e 1.5.2).

Embora por força da norma do art.º 24.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, a data limite de apresentação da Conta da RAM continue a ser o dia 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeite, porquanto ainda não foi concretizada a adaptação à Região do regime de prazos consagrado na actual Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado^{19 20}, a Conta da Região de 2007 foi enviada à ALM, assim como a este Tribunal, em 16 de Julho de 2008 (cfr. pontos 1.6 e 1.7).

Identicamente ao verificado em anos anteriores, o relatório que acompanhou a Conta da Região de 2007 não incluía alguns dos elementos necessários à justificação da mesma, identificados no art.º 29.º da LEORAM, encontrando-se em falta, nomeadamente, a referência ao mapa das despesas excepcionais exigido pela al. b) daquele artigo, bem como a justificação para a existência de encargos assumidos e não pagos (cfr. ponto 1.6).

Sem embargo, evidenciando o acolhimento e esforço de implementação da recomendação formulada nesse sentido pelo Tribunal de Contas, aquele relatório incorporou um capítulo sobre o funcionamento do sistema de controlo interno, o que se assinala a título positivo (cfr. ponto 1.6).

2 – Receita

2.1 – Execução Orçamental da Receita

Em 19 de Fevereiro de 2007, foi publicada a Lei Orgânica n.º 1/2007, que aprovou a nova Lei de Finanças das Regiões Autónomas e revogou a Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, tendo as receitas regionais, em 2007, sido influenciadas pela aplicação de ambas as leis (cfr. pontos 2.1 e 2.2.2.1 e 2.2.2.2).

O valor das receitas totais arrecadadas pela RAM foi de 1.504,4 milhões de euros, tendo a receita orçamental atingido o montante de 1.248.7 milhões de euros, a que corresponde uma taxa de execução de 80,2%, superior à registada em 2006 (74,8%) (cfr. ponto 2.2.).

¹⁹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

²⁰ Que, nos termos da al. r) do art.º 164.º da CRP, se insere na competência legislativa exclusiva da AR.

Estrutura e evolução da receita

(em mil euros)

Designação	Orçamento final		Receita cobrada		Desvio		Tx. Exec.	Variação cobrança 2007/2006	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%		Valor	%
Receitas Correntes	948.062,6	60,9	953.956,4	63,4	5.893,9	0,6	100,6	60.526,9	6,8
Receitas de Capital	608.309,0	39,1	293.852,3	19,5	-314.456,7	-51,7	48,3	22.471,5	8,3
Reposições n. abat. nos Pagamentos	1.310,0	0,1	887,9	0,1	-422,1	-32,2	67,8	-550,1	-38,3
Receita Orçamental	1.557.681,6	100,0	1.248.696,6	83,0	-308.985,0	-19,8	80,2	82.448,3	7,1
Operações Extra-orçamentais	-	-	255.707,5	17,0	-	-	-	-5.614,4	-2,1
Receita Total	1.557.681,6	100,0	1.504.404,1	100,0	-	-	-	76.833,9	5,4

Fonte: Conta da RAM 2007

O desvio verificado na execução da receita orçamental resultou essencialmente de uma sobreavaliação da receita nos capítulos da “*Venda de Bens de Investimento*” em 149,2 milhões de euros, dada a inscrição orçamental de uma verba relativa a “*Edifícios*”, não realizada²¹; das “*Transferências de Capital*”, em 96,6 milhões de euros, decorrente, em grande parte, do empolamento das receitas comunitárias²²; dos “*Passivos Financeiros*”, em 50,2 milhões de euros, face à orçamentação da contracção de empréstimos não concretizados; dos “*Impostos Indirectos*”, em 42,3 milhões de euros e dos “*Impostos Directos*” em 41,6 milhões de euros. A cobrança das “*Transferências Correntes*” ultrapassou, no entanto, o valor orçamentado em 100,3 milhões de euros e representa, juntamente com o capítulo das “*Transferências de Capital*”, 30,6% das receitas regionais, para o que contribuíram significativamente as Transferências da Administração Central e de Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Publicas²³ (cfr. ponto 2.2.2.1 e 2.2.2.3).

O total das receitas orçamentais arrecadadas registou um aumento de 82,4 milhões de euros (7,1%) relativamente ao ano anterior, tendo as receitas efectivas²⁴, no montante de 1.135,1 milhões de euros, apresentado, em 2007, um acréscimo de 98,5 milhões de euros (9,5%). Com efeito, observou-se, à excepção dos “*Passivos Financeiros*”²⁵, um aumento em todos os capítulos que integram as “*Receitas de Capital*”, em particular no das “*Transferências de Capital*”, cujo acréscimo (26,7%) é responsável pela variação positiva deste agregado (8,3%) e é explicado, essencialmente, pelo recebimento de verbas respeitantes ao contrato celebrado com a PATRIRAM, S.A., no valor de 60 milhões de euros (cfr. ponto 2.2.2.1).

O crescimento verificado nas “*Receitas Correntes*” (6,8%) deveu-se sobretudo ao capítulo das “*Transferências Correntes*” que registou o aumento mais significativo (100,4%), em relação à receita arrecadada no ano anterior, em cerca de 101,8 milhões de euros, dos quais 90 milhões de euros correspondem ao aumento de receitas, decorrente igualmente do contrato celebrado com a PATRIRAM, S.A. (cfr. ponto 2.2.2.1).

²¹ Apesar de representar o maior desvio relativamente aos restantes capítulos da receita, não foi apresentada qualquer justificação para esse facto. Embora os valores orçamentados entre 2001 e 2007, no capítulo “*Venda de Bens de investimento*” nunca tenham ultrapassado os 165 mil euros, no relatório do ORAM relativo a 2007, não existe uma nota justificativa para o valor orçamentado (150 milhões de euros em “*Edifícios*”).

²² Em mais de 77,3 milhões de euros.

²³ De acordo com o Relatório da Conta da RAM de 2007 “*foram registadas transferências na ordem dos 150,0 milhões de euros, decorrentes do contrato celebrado com a PATRIRAM – Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S.A., Sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos*”, dos quais 90 milhões de euros em *Transferências Correntes* e 60 milhões de euros em *Transferências de Capital*.

²⁴ Excluindo os Passivos Financeiros, as receitas efectivas em 2006 totalizaram 1.036,6 milhões de euros.

²⁵ Que registaram uma redução de 16 milhões de euros.



O aumento nas transferências efectuadas para a RAM, provenientes do OE – fundamentalmente a título de CIDE e fundo de coesão nacional – de 190,8 milhões de euros em 2006, para cerca de 195 milhões de euros, foi acompanhado de um acréscimo de 4 milhões de euros nas transferências do OSS, cujo valor foi, em 2007, de 13,1 milhões de euros. As transferências relativas ao CIDE incluem o montante de 14,6 milhões de euros, correspondente à reposição à Região, em 2007, da verba retida no ano anterior pelo Governo Central²⁶, e um montante de perto de 9,2 milhões de euros, relativo a acertos dos anos de 1999 a 2003, conforme a al. 1) do art.º 109.º da LOE para 2007²⁷ (cfr. ponto 2.2.2.1).

A RAM arrecadou impostos num montante de 716,8 milhões de euros, que corresponderam a 57,4% do total da receita regional do ano²⁸, valor esse inferior ao arrecadado em 2006 em cerca de 42 milhões de euros, por força da diminuição da cobrança dos “*Impostos Directos*”(-6%), resultante essencialmente da redução do *IRC* em 18,3 milhões de euros (-16,2%), não compensada pelo ligeiro aumento registado no *IRS* (0,6 milhões de euros), bem como duma quebra na cobrança da maioria dos “*Impostos indirectos*” (-5,2%), em particular do *Imposto de selo*, do *Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas* e do *IVA*, com descidas de 9,6, 6,4 e 5,5 milhões de euros, respectivamente (cfr. ponto 2.2.2.2).

As receitas próprias da RAM²⁹, no montante aproximado de 904 milhões de euros, aumentaram 13,7% relativamente a 2006 e correspondem a 60,1% do total da receita global regional cobrada, valor superior aos 55,7% registados em 2006, representando 72,4% da receita orçamental arrecadada (cfr. ponto 2.2.3).

Tendo em conta a evolução da receita no triénio 2005-2007, é notório o papel predominante das receitas próprias no conjunto da receita global regional, cujo crescimento de 63,9 milhões de euros assumiu particular relevo em 2007, sendo que a TMCA é de 3,7%, acompanhando a evolução positiva da receita global (8%) (cfr. ponto 2.3).

2.2 – Receita dos Fundos e Serviços Autónomos

Os FSA movimentaram, em 2007, perto de 694,2 milhões de euros e o volume financeiro das receitas orçamentais (cerca de 480,4 milhões de euros) aumentou 6,5% quando comparado com o ano anterior (11% no triénio 2005-2007), sendo as transferências de natureza corrente do orçamento regional (332,6 milhões de euros) a maior fonte de receitas deste subsector institucional, seguidas das transferências de capital da União Europeia (cfr. ponto 2.4.2).

A elevada dependência financeira dos FSA face a verbas provenientes do orçamento regional tem persistido ao longo do tempo, revelando, em 2007, (346,8 milhões de euros) um peso de 74,3% face à globalidade das receitas correntes e de capital, pelo que este Tribunal tem vindo a alertar sucessivamente para a necessidade de se equacionar a manutenção do regime de autonomia alargada para alguns FSA (cfr. ponto 2.4.2).

À semelhança dos anos anteriores, as contas de gerência dos FSA apresentam divergências face aos valores constantes na Conta da Região, essencialmente decorrentes, da não consideração pela DROC, da parcela do valor dos saldos da gerência anterior, que foram objecto de reposição nos cofres da Região e do facto de aquela Direcção Regional ter considerado contas de gerência divergentes das

²⁶ A título de penalização pelo alegado incumprimento do art.º 70.º, n.º 1, da LOE para 2005 e reposta na sequência de providência cautelar proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal.

²⁷ Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

²⁸ Excluindo as “*Operações Extra-orçamentais*”.

²⁹ 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 também excluídos os Passivos Financeiros.

remetidas pelos FSA à SRMTC (cfr. pontos 2.4.1 e 2.5).

Assim, reiterando a posição formulada relativamente à Conta da RAM no ano precedente e dado que, nos termos da respectiva lei orgânica, encontram-se, entre as atribuições da DROC, a superintendência na contabilidade pública regional, bem como a centralização e coordenação da escrituração e contabilização das receitas e despesas públicas e das operações de tesouraria³⁰, mostra-se primordial que este Serviço, no âmbito da sua actuação, assuma como prioritária a eliminação de inconsistências ao nível da prestação de contas por parte das diversas entidades da Administração Regional (cfr. ponto 2.5).

3 – Despesa

3.1 – Execução orçamental da despesa

A execução global da despesa cifrou-se em cerca de 1.497,2 milhões de euros, correspondendo-lhe um desvio orçamental de 309,1 milhões de euros (cfr. ponto 3.2.1).

Execução da despesa

Designação	Orçamento Final		Despesa		Desvio		Tx. Exec. (%)
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Despesas Correntes	1.024,47	65,8	890,32	59,5	-134,15	-13,1	86,9
Despesas de Capital	533,21	34,2	358,25	23,9	-174,96	-32,8	67,2
Operações extra-orçamentais	0,00	0,0	248,65	16,6	-	-	-
TOTAL	1.557,68	100,0	1.497,22	100,0	-309,12	-19,8	80,2

Fonte: Conta da RAM de 2007.

A despesa pública regional paga apresentou, em relação ao ano anterior, um crescimento de 5,2%, (cerca de 74,4 milhões de euros). Perspectivado o último triénio, apura-se uma TMCA de 7,9%, que, tal como em períodos económicos anteriores, é essencialmente sustentada pelo crescimento das despesas correntes (8,5%) e pela simultânea contenção das despesas de capital, em particular da aquisição de bens de capital, que diminuíram 21,6% (cfr. ponto 3.2.2).

Os três departamentos com maior peso na estrutura da despesa (SRE, SRAS e SRPF) foram responsáveis por uma execução conjunta de 893,8 milhões de euros, correspondente a 71,6% da despesa orçamental (cfr. ponto 3.2.1).

Os congelamentos de dotações orçamentais realizados no ano 2007 atingiram 20,4 milhões de euros (1,6% da despesa orçamental realizada), enquanto que o volume dos descongelamentos realizados ao abrigo do n.º 5 da citada Resolução ficou-se pelos 17,4 milhões de euros, o que representou 85,3% dos congelamentos realizados (cfr. ponto 3.2).

O ordenamento jurídico regional continua omissivo quanto à aplicação do RAPE, não tendo sido ainda adoptadas medidas legislativas efectivas tendentes à adaptação à Região dos diversos diplomas nacionais que regulam esta matéria³¹ (cfr. ponto 3.3).

O valor global dos EANP da Administração Regional Directa e Indirecta foi de, aproximadamente, 269,9 milhões de euros, tendo a Administração Regional, do mesmo modo que nos anos anteriores, atribuído a situação descrita a dificuldades de tesouraria (cfr. ponto 3.3.1).

³⁰ Cfr. as al. c) e i) do n.º1 do art.º 2.º da Orgânica da DROC, constante em anexo ao DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto.

³¹ 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 actual 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.



Face a 2006, verificou-se uma redução de 19,8% (66,7 milhões de euros) da globalidade dos encargos por pagar, sendo que o montante dos EANP pela Administração Regional Directa correspondeu a 16,8% do valor total de despesa paga no ano em análise (cfr. ponto 3.3.1).

Em 2007, a SRE assumiu encargos que ultrapassaram a sua dotação orçamental disponível, no montante global de €19.986,53. 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 (cfr. ponto 3.4.2).

Registou-se o pagamento de juros de mora no montante aproximado de 17,2 milhões de euros, respeitantes a atrasos nos pagamentos referentes, na sua maioria, a empreitadas de obras públicas, traduzindo um assinalável crescimento de 164,6% (quase 10,7 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. ponto 3.4.2).

3.2 - Despesa dos fundos e serviços autónomos

As contas de gerência dos FSA apresentam divergências em relação aos valores consolidados na Conta da Região, essencialmente decorrentes, por um lado, da não consideração, pela DROC, do valor dos saldos da gerência anterior, que foram objecto de reposição no Tesouro e, por outro, pelo facto de aquela Direcção Regional ter considerado contas de gerência desactualizadas face às remetidas pelos FSA³² à SRMTC (cfr. ponto 3.5.1).

Reiterando a posição formulada relativamente à Conta da RAM no ano precedente, e porquanto, nos termos da respectiva lei orgânica, as atribuições da DROC incluem a superintendência na contabilidade pública regional, assim como a centralização e coordenação da escrituração e contabilização das receitas e despesas públicas e das operações de tesouraria³³, mostra-se primordial que este Serviço, no âmbito da sua actuação, assuma como prioritária a eliminação de inconsistências ao nível da prestação de contas por parte das diversas entidades da Administração Regional (cfr. ponto 3.7).

As despesas orçamentais dos FSA ascenderam a 460,3 milhões de euros, para as quais concorreram perto de 370 milhões de euros (80,4%) relativos as despesas correntes, destacando-se nestas últimas as *Transferências Correntes* (perto de 231,3 milhões de euros) e as *Aquisições de Bens e Serviços Correntes* (99,9 milhões de euros), que representaram 71,9% da despesa orçamental (cfr. ponto 3.5.2).

A DRGDR realizou um volume de despesa de 280,3 milhões de euros, que representou 60,9% do total da execução orçamental dos FSA (cfr. ponto 3.5.2).

Os encargos assumidos e não pagos dos FSA atingiram o montante de 60,2 milhões de euros, tendo, no entanto, sofrido uma redução de 5,5%, % face ao valor registado no ano anterior, para o qual correu de forma determinante a diminuição de 4,1% (cerca de 2,3 milhões de euros) ocorrida nos compromissos por pagar da DRGDR (cfr. ponto 3.5.3).

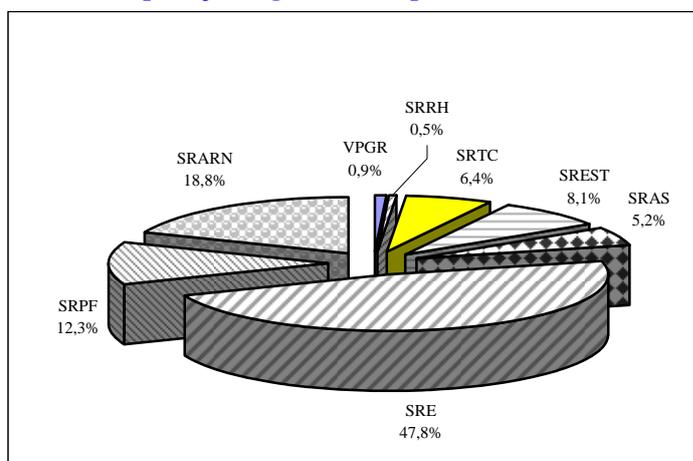
3.3 - Subsídios e outros apoios financeiros

Em 2007 os subsídios e outros apoios financeiros atribuídos pela Administração Regional Directa atingiram o montante de 73,9 milhões de euros, tendo a SRE transferido auxílios correspondentes a 47% desse total, quantificados em 35,3 milhões de euros, dos quais 96,1% (cerca de 33,9 milhões de euros) assumiram a forma de "*Transferências correntes*" (cfr. ponto 4.2).

³² Em cumprimento do disposto no art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

³³ Cfr. as al. c) e i) do n.º 1 do art.º 2.º da Orgânica da DROC, constante em anexo ao DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto.

Repartição orgânica dos apoios financeiros



Comparativamente com o ano anterior, registou-se uma diminuição de 13,2% (11,2 milhões de euros) no valor global dos apoios efectivamente concedidos, uma vez que nesse exercício tinham sido transferidos subsídios e outros apoios financeiros na importância de 85,1 milhões de euros (cfr. ponto 4.2).

As “*Instituições sem fins lucrativos*” foram o sector institucional que beneficiou do montante mais elevado de auxílios financeiros pagos (perto de 34,1 milhões de euros), distintamente do que ocorreu em 2006, em que o sector mais representativo foi o das “*Sociedades Públicas*”, com transferências no valor de 32,6 milhões de euros (cfr. pontos 4.2 e 4.2.1).

Continuaram a detectar-se situações em que a formalização dos instrumentos jurídicos que titularam a atribuição dos apoios ocorreu em data posterior à do início da execução dos projectos a financiar, o que é susceptível de ter condicionado, ou mesmo comprometido, o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais envolvidos.

No âmbito da cooperação técnica e financeira entre a RAM e os municípios da Região, foram efectuadas transferências, a favor destes últimos, no montante de 35,2 milhões de euros, o que se traduziu numa taxa de execução de 80,7% (cfr. ponto 4.3.2).

Relativamente aos apoios financeiros aos municípios, assinala-se ainda a criação, em 2007, ao abrigo do DLR n.º 5/2007/M, de 12 de Janeiro, do projecto “*Município da Cultura da Região Autónoma da Madeira*”, consubstanciado num título atribuído anualmente, por parte do Governo Regional, a um dos municípios da RAM, mediante candidatura, o qual foi definido como um referencial da cultura na Região durante esse período (cfr. ponto 4.3.3).

4 – Investimentos do Plano

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o *Mapa IX – “Programas e Projectos Plurianuais”*, anexo ao Orçamento da RAM, não apresentou informação acerca das componentes de financiamento comunitário, nacional e regional incluídas no Cap. 50 – “*Investimentos do Plano*” e nas “*Outras Fontes*”, não estando por isso em total conformidade com o n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM. Todavia, é de registar que aquela informação consta dos mapas síntese apresentados no PIDDAR, aprovado pela ALM, através da Resolução n.º 1/2007/M, de 10 de Janeiro (cfr. ponto 5.3.1).

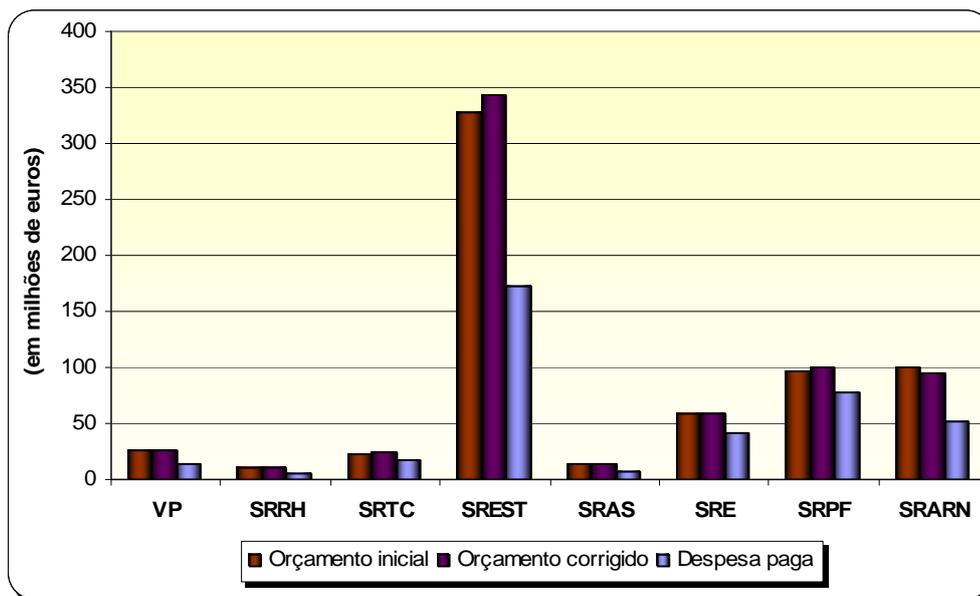
No que toca à apresentação da programação financeira dos projectos de investimento, verifica-se que o PIDDAR 2007 não procedeu à sua agregação por sectores, não observando assim, em parte, a disposição constante do final da al. d) do n.º 2 do art. 5.º do DLR n.º 26/2003/M (cfr. ponto 5.3.1).



O PIDDAR para 2007 dispôs de um orçamento inicial na ordem dos 655,8 milhões de euros, o qual foi reforçado em cerca de 2,2% por via das alterações orçamentais introduzidas, atingindo o seu montante final perto de 670 milhões de euros (cfr. pontos 5.3.2 e 5.3.4).

Porém, o volume de investimentos executado não foi além dos 385 milhões de euros, o que corresponde a um desvio na ordem dos 285 milhões face ao orçamento final, resultando daí uma taxa de execução de 57,5% (cfr. pontos 5.3.4 e 5.5.2).

Orçamento e execução do PIDDAR por departamento



Fonte: Orçamento inicial e Relatório de execução do PIDDAR 2007.

Segundo a previsão inicial, o financiamento do PIDDAR seria suportado em cerca de 93,3% pelo Cap. 50 do Orçamento Regional, ficando o remanescente a cargo de “*Outras Fontes*”. No entanto, a sua execução financeira foi suportada em 96,6% pelo Cap. 50 do Orçamento Regional, com a consequente diminuição da proporção financiada por “*Outras fontes*” (cfr. pontos 5.3.3 e 5.5.4).

A execução global do PIDDAR foi financiada, fundamentalmente, com recurso ao financiamento regional, o qual ascendeu a 313,2 milhões de euros, representando 81,4% do total da despesa realizada, tendo o remanescente sido assegurado pelo financiamento comunitário e nacional, que atingiram 9,6% e 9%, respectivamente (cfr. ponto 5.5.4).

O volume de investimentos mais significativo centrou-se no programa “*Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos*”, que absorveu 43,5% da despesa executada, seguindo-se, por ordem de grandeza, os programas “*Desenvolvimento Territorial Equilibrado*” e “*Gestão do Ambiente e do Património Natural*”, havendo os três programas absorvido cerca de 71% do total da execução financeira do PIDDAR (cfr. ponto 5.5.3).

No que se refere à componente Cap. 50 do Orçamento Regional, a respectiva dotação inicial, na ordem dos 612 milhões de euros, foi reforçada, em resultado de despachos de alteração orçamental, num montante superior a 19 milhões, totalizando assim o seu orçamento final cerca de 631,3 milhões de euros. Contudo, o volume financeiro executado foi pouco além dos 372,6 milhões de euros, o que representa uma taxa de execução de 59% 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 quase 200,6 milhões de euros, o que significa que 35% da despesa assumida pela Administração Regional, no âmbito dos Investimentos do Plano, ficou por pagar. No entanto, é de registar um decréscimo na ordem dos 55,5

milhões de euros (menos 21,7%) em relação ao ano anterior, verificando-se igualmente uma diminuição significativa do seu peso na despesa assumida, que naquele ano era de 43,7% (cfr. ponto 5.4.3).

Comparativamente com 2006, a despesa do PIDDAR registou uma quebra na ordem dos 8%, a preços correntes, situando-se a diminuição real em 9,2%, depois de descontado o efeito do crescimento de preços. Esta situação assume especial relevo, se atendermos ao facto de ser o terceiro ano consecutivo em que se regista uma quebra acentuada no volume de investimento executado (cfr. ponto 5.5.5).

5 – Operações de Tesouraria

Os fundos movimentados pela Tesouraria do Governo Regional, incluindo os saldos de gerência, totalizaram aproximadamente 1.621,5 milhões de euros (aproximadamente 1.645,4 milhões de euros, em 2006) (cfr. ponto 6.2).

O valor das cobranças e dos pagamentos de “*Operações extra-orçamentais*”³⁴ ascenderam a cerca de 255,7 e 248,7 milhões de euros, respectivamente, sendo o saldo da Conta geral de operações de tesouraria e transferências de fundos (perto de 31 milhões de euros) superior ao apurado em 2006, em perto de 7,2 milhões de euros, reflectindo uma variação positiva de 30,2% (cfr. pontos 6.2 e 6.2.1).

Contrariamente ao constatado nos três últimos exercícios económicos, em que as verbas extra-orçamentais vinham registando crescimentos sustentados, em 2007, verificou-se uma inversão motivada essencialmente pela redução dos valores das *Contas de Ordem*, em cerca de 9,3 milhões de euros face a 2006 (cfr. ponto 6.2.1).

As entradas e saídas de fluxos financeiros associados a “*Contas de ordem*” representaram 43% e 44,3%, respectivamente, do conjunto das “*Operações extra-orçamentais*”, continuando aquele agregado a ser, em 2007, o mais expressivo no conjunto das operações em apreço (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, 14,5 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).

6 – Dívida Pública Regional

6.1 - Dívida pública directa

Seguindo a tendência dos anos anteriores, em 2007, por força do n.º 1 do art.º 125.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 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 3/2007/M, de 9 de Janeiro, autorizou o Governo Regional a aumentar o endividamento líquido até ao montante de 50 milhões de

³⁴ Nos termos da Conta da RAM 2007.



euros, o que viria a não se concretizar por falta da autorização prevista na citada norma da LOE (cfr. pontos 7.2 e 7.2.1.2).

Foi observado o limite imposto pelo art.º 29.º da LFRA³⁵, relativo ao montante da dívida flutuante, encontrando-se a mesma liquidada no final do exercício orçamental (cfr. pontos 7.2.1.1 e 7.2.2).

No âmbito da gestão do stock da dívida pública fundada, em Junho de 2007, a Região procedeu à emissão da segunda tranche, no valor de 113,7 milhões de euros, do empréstimo obrigacionista adjudicado, em 2006, ao consórcio formado pelo *CALYON Corporate and Investment Bank* e pelo *DEPFA Bank*, destinado a substituir parte da dívida existente, tendo o respectivo produto sido aplicado integralmente na amortização do empréstimo obrigacionista RAM/97 (cfr. pontos 7.2.1, 7.2.1.2 e 7.2.1.3).

O montante da receita contabilizada na Conta da Região, proveniente da segunda tranche do empréstimo atrás referido, diverge em €174.886,30, do valor do empréstimo contraído, 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, resultando ainda numa subavaliação da Conta da Região no montante em causa (cfr. ponto 7.2.1).

Em 2007, a dívida pública directa da RAM manteve-se ao nível do ano anterior, totalizando cerca de 478,3 milhões de euros a 31 de Dezembro de 2007, representando cerca de 52,9 % do valor das receitas próprias arrecadadas no ano em causa (cfr. pontos 7.2.2 e 7.2.6).

O montante global dos encargos com o serviço da dívida pública directa atingiu 122,6 milhões de euros, dos quais cerca de 113,7 milhões foram aplicados na amortização da dívida (operação de substituição de dívida anteriormente referida) e o remanescente, cerca de 8,9 milhões, no pagamento dos juros da dívida pública (cfr. ponto 7.2.4).

O pagamento de juros e outros encargos correntes, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa) atingiu quase 37,2 milhões de euros, evidenciando um aumento de 51,6% face ao ano anterior, destacando-se, além dos juros acima referidos, cerca de 17,2 milhões referentes a juros de mora incorridos devido a atrasos nos pagamentos a fornecedores (cfr. ponto 7.2.4).

Apesar do Orçamento da RAM para 2007 proibir o recurso ao crédito, considerado em todas as suas formas, por parte dos FSA, os elementos apurados permitem concluir que a situação de endividamento do IDRAM, nos termos em que se encontra qualificada no Relatório n.º 15/2007-FS/SRMTTC, manteve-se a 31 de Dezembro de 2007 (cfr. ponto 7.2.7).

6.2 - Dívida indirecta

Em 2007, a RAM concedeu 8 garantias financeiras, ao abrigo do DLR n.º 24/2002/M, de 23 de Dezembro, num montante global de 147 milhões de euros, do qual cerca de 99,7% teve como beneficiários empresas de capitais públicos (cfr. ponto 7.3.1).

Foi cumprido o limite máximo para a concessão de avales pela Região em 2007, fixado pelo art.º 11.º do DLR n.º 3/2007/M, de 9 de Janeiro, havendo ainda a registar um decréscimo no volume financeiro das operações avalizadas, na ordem dos 35% (79,1 milhões de euros), face ao ano anterior (cfr. pontos 7.3.1 e 7.3.5).

No final do ano 2007, as responsabilidades da Região decorrentes da prestação de garantias pessoais atingiam 1.164,2 milhões de euros, evidenciando um acréscimo de 13,4% (aproximadamente 137,5 milhões de euros) em relação ao ano anterior (cfr. pontos 7.3.2 e 7.3.6).

³⁵ Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

As entidades de carácter empresarial constituíam os principais beneficiários daquelas garantias, representando cerca de 93,8% do total. De entre estas entidades, destacam-se as empresas de capitais públicos, com 1.073 milhões de euros, ou seja, perto de 92,2% do total (cfr. pontos 7.3.2 e 7.3.6).

Em 31 de Dezembro de 2007, o montante de amortizações e juros em situação de incumprimento junto da banca, por parte dos beneficiários de aval, aproximava-se dos 2,9 milhões de euros, a maior parte do qual teve origem no sector empresarial, onde o incumprimento atingia quase 2,6 milhões de euros (89,8% do total) (cfr. ponto 7.3.2).

Os custos suportados pela Região referentes à satisfação das prestações de capital e juros devidos pelos beneficiários de aval em situação de incumprimento atingiram 1,3 milhões de euros, tendo-se registado um aumento na ordem dos 28,7% comparativamente com o ano anterior (cfr. pontos 7.2.4 e 7.3.3).

Os reembolsos efectuados à RAM em 2007, em consequência de pagamentos por execução de avals realizados em anos anteriores, totalizaram cerca de 281,9 mil euros (cfr. ponto 7.3.4).

6.3 – Operação de sub-rogação de créditos

No final de 2006, a RAM celebrou com o BESI um Acordo Quadro tendo por objecto um programa de sub-rogação de créditos, ao abrigo do art.º 590.º do Código Civil, através do qual aquela instituição de crédito se dispôs a proceder ao cumprimento de um conjunto de obrigações da RAM, emergentes dos encargos com os contratos de concessão da Vialitoral e da Viaexpresso, num montante máximo de 260 milhões de euros (cfr. ponto 7.4).

No âmbito do mandato³⁶ associado àquele Acordo Quadro foram também acordadas as condições de uma operação de *swap* de taxa de juro, tendo em vista a cobertura da exposição da RAM face à taxa de juros de mora inerente aos créditos envolvidos no programa de sub-rogação (cfr. ponto 7.4).

Os contratos de swap de taxa de juro já celebrados, igualmente com o BESI (o primeiro em 3 de Abril de 2007 e o segundo em 21 de Dezembro do mesmo ano) têm um período de vigência de 15 anos, contados a partir da data da primeira sub-rogação, estando fixada em 5 de Abril de 2022 a última data de liquidação (cfr. ponto 7.4).

Até ao final de 2007, o montante total dos créditos das concessionárias que foram objecto de sub-rogação atingia quase 112 milhões de euros, constatando-se que o montante de €72.812.593,56 respeitava aos encargos que haviam transitado de 2006 para 2007, na rubrica “*Utilização de infra-estruturas de transportes*”, enquanto que o valor remanescente (€ 39.145.800,75) corresponde ao montante dos encargos assumidos em 2007 que ficaram por pagar, transitando para 2008, na referida rubrica (cfr. ponto 7.4).

Os juros suportados pela Região, em 2007, relativos aos créditos sub-rogados atingiram um montante próximo de 3,7 milhões de euros (cfr. pontos 7.2.4 e 7.4).

Em resultado daquela operação de sub-rogação, verifica-se que os encargos que tinham transitado de 2006, na rubrica acima referida, deixaram de ter expressão financeira na conta da RAM de 2007 (ou na listagem dos EANP que a complementa), sem que, contudo, a Região tenha procedido ao seu efectivo pagamento. Tal expediente, consubstanciado no recurso a mecanismos que visam projectar no tempo EANP, transformando-os em encargos futuros, resulta, na prática, na transformação de uma dívida de

³⁶ Contrato de mandato outorgado entre a RAM e o BESI, ao abrigo da RCG n.º 999/2006, de 20 de Julho.



curto prazo em dívida de médio e longo prazo, sem a sujeitar à disciplina normativa aplicável neste domínio³⁷ (cfr. ponto 7.4).

Dada a complexidade da operação, o Tribunal procederá a uma análise mais aprofundada no âmbito da fiscalização sucessiva.

Por outro lado, há ainda a registar o facto de aquela operação não ter sido acompanhada dos adequados elementos de prestação de informação, em sede de Conta da Região de 2007, situação que prejudica gravemente a clareza e a exactidão que devem presidir à apresentação deste documento, e que o n.º 1 do art.º 26.º da LEORAM enumera como condições necessárias à análise económica e financeira da Conta (cfr. ponto 7.4).

6.4 - Posição da dívida

No final de 2007, o valor da dívida directa da Região acrescida dos EANP da Administração Regional Directa atingia 687,9 milhões de euros (478,25 + 209,64). Somando a este valor o montante de 254,8 milhões de euros, relativos a encargos assumidos que foram objecto de posterior renegociação, verifica-se que a dívida da Administração Regional Directa ascendia então a 942,7 milhões de euros, o que representa um aumento de 4,6% (cerca de 41,6 milhões de euros) face ao ano anterior (cfr. ponto 7.5).

Posição da dívida em 2007

(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⁾	269,86
3.1. Da Administração Directa	209,64
3.2. Da Administração Indirecta (FSA)	60,22
4. Encargos assumidos objecto de renegociação	254,80
4.1. Dívida a fornecedores renegociada em 2005 ⁽²⁾	150,00
4.2. Operação de sub-rogação de créditos ⁽³⁾	72,81
4.3. Acordos de regularização de Juros de Mora ⁽⁴⁾	31,99
5. Dívida indirecta (avales)	1.164,23

⁽¹⁾ Acerca destes encargos vide o ponto 3.3.1 do Capítulo III – Despesa.

⁽²⁾ Sobre a origem desta dívida e contornos da operação de renegociação vide o ponto 8.4 do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2005 - Volume II.

⁽³⁾ Trata-se de encargos que haviam transitado de 2006 para 2007 e que deixaram de ter expressão financeira na Conta da RAM, conforme resulta do ponto 7.4 do Volume II.

⁽⁴⁾ Refere-se ao conjunto de acordos destinados a regularizar juros de mora em dívida, a que se alude a RCG n.º 1666/2006, de 29 de Dezembro, num montante global de €54.962.900, conforme mencionado na parte final do ponto 7.2.4 do Volume II, estando aquele valor deduzido dos montantes já pagos em 2006 e 2007.

Numa perspectiva abrangente do endividamento da Administração Pública, se aos valores acima referidos forem adicionados os EANP da Administração Regional Indirecta, o montante da dívida da RAM terá totalizado 1.002,9 milhões de euros, o que se traduz num aumento global da mesma, por comparação com o ano anterior, na ordem dos 3,9% (cerca de 38,1 milhões de euros) (cfr. ponto 7.5).

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

³⁷ Vd., em especial, a norma do art.º 114.º do EPARAM que dispõe que a contracção de empréstimos de prazo superior a um ano carece de autorização da Assembleia Legislativa.

1.164,2 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 7.5).

No que se refere ao contributo da Administração Regional no apuramento do défice do SPA, de acordo com o SEC 95³⁸, 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 1997³⁹, relativos ao PEC, regista-se com apreço o facto de, pela primeira vez, o relatório que acompanha a Conta da RAM ter apresentado informação sobre a conta consolidada da administração pública regional na óptica da contabilidade nacional⁴⁰, verificando-se através desses dados que o saldo apurado para a Região evidencia uma capacidade líquida de financiamento (B.9), num montante próximo de 86 milhões de euros (cfr. ponto 7.5).

Neste domínio, importa referir que, em 2008, não se encontravam ainda totalmente implementados os procedimentos previstos no art.º 12.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro⁴¹, já que o exercício de compilação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos de 2007 foi ainda parcialmente assegurado pelo Instituto Nacional de Estatística (cfr. ponto 7.5).

7 – Património Regional

7.1 – Gestão Patrimonial

A inventariação e inscrição no cadastro da RAM dos bens do seu domínio privado continuava a ser disciplinada pelo DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio, o que significa que se mantinha a questão da sua desadequabilidade face às exigências surgidas no domínio da contabilidade pública, relacionadas com a implementação do POCP (cfr. ponto 8.2).

No entanto, a DRPA promoveu o desenvolvimento das aplicações informáticas destinadas à regularização dos activos imobiliários, à elaboração do cadastro e inventário dos bens móveis e à criação do cadastro especial das viaturas da RAM (cfr. ponto 8.2).

7.2 – Património financeiro

No final de 2007, a carteira de activos da Região atingia, aproximadamente, 361,1 milhões de euros, mas a sua estrutura financeira continuava a ser pouco diversificada, uma vez que 76,5% desse valor correspondia a acções e quotas e 22,4% a créditos concedidos (cfr. ponto 8.3).

Composição da carteira, por subsector e tipo de activos

(em mil euros)

Designação	Governo Regional		Fundos e Serviços Autónomos		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Participações	272.806,60	86,3	3.286,83	7,3	276.093,43	76,5
Créditos	43.399,18	13,7	37.622,83	83,8	81.022,00	22,4
Fundos investimento	0,00	0	4.000,00	8,9	4.000,00	1,1
Total	316.205,78	100,0	44.909,65	100,0	361.115,43	100,0

Fonte: Conta da RAM 2007 - volumes I e II e ofícios recebidos

³⁸ Cf. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996.

³⁹ Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1055/2005 e 1056/2005, ambos de 27 de Junho de 2005.

⁴⁰ Os dados apresentados reportam-se à notificação de Março de 2008, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

⁴¹ Diploma que aprovou a actual Lei de Finanças das Regiões Autónomas.



Os resultados líquidos das entidades participadas foram negativos em 46,8 milhões de euros, dos quais são imputáveis à Região cerca de 42,9 milhões de euros, por força da participação detida no capital daquelas entidades, registando-se, neste caso, uma melhoria significativa de 31,8% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 8.3.1.5).

Para esta situação contribuíram decisivamente os resultados obtidos pela APRAM, S.A. (-15,6 milhões de euros), pela SDNM, S.A. (cerca de -5,3 milhões de euros) e, finalmente, pela Ponta do Oeste, S.A. (-5,8 milhões de euros) (cfr. ponto 8.3.1.5).

Reportado a 31 de Dezembro de 2007, o valor global das participações indirectas da RAM ascendia a cerca de 12 milhões de euros, continuando a destacar-se os montantes de 4,7 milhões de euros, relativos à participação no capital social da Companhia de Carros de S. Gonçalo, S.A., e de 4 milhões, correspondentes à participação no capital do BANIF- SGPS, S.A. (cfr. ponto 8.3.1.3).

A 31 de Dezembro de 2007, a dívida acumulada à Região tinha atingido o montante de 81 milhões de euros, em que 43,4 milhões de euros resultavam de créditos concedidos pelo Governo Regional e 37,6 milhões de euros de créditos concedidos pelos Fundos e Serviços Autónomos (cfr. ponto 8.3.4).

7.3 - Fluxos com o sector público empresarial regional

Os fluxos para as entidades participadas foram superiores a 44,7 milhões de euros e os fluxos oriundos destas entidades totalizaram 152,6 milhões de euros, o que se traduziu num saldo positivo de 107,8 milhões de euros, justificado pelo valor das transferências efectuadas para a Região pela PATRIRAM, S.A., no âmbito do Contrato de Concessão celebrado. (cfr. ponto 8.4.3).

Dos montantes transferidos para as entidades participadas, é de salientar a transferência de cerca de 8,3 milhões de euros realizada pela SRARN para a sociedade Valor Ambiente, S.A., a qual foi maioritariamente direccionada à cobertura dos encargos financeiros resultantes da operação de crédito realizada por aquela empresa junto do Deutsche Bank (1,3 milhões de euros), assim como ao pagamento de indemnizações compensatórias (quase 7 milhões de euros) (cfr. ponto 8.4.1.1).

Destaca-se ainda a entrega de 5,95 milhões de euros à ANAM, S.A., através da rubrica de classificação económica *Activos Financeiros – Acções e outras participações – Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Públicas*, direccionados ao pagamento da última tranche da participação da Região no 7.º aumento de capital desta sociedade, que tinha sido decidido em 2004 em Assembleia Geral (cfr. ponto 8.4.1.2).

8 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, inscritos no ORAM de 2007, bem como aqueles que foi possível apurar no âmbito das operações extra-orçamentais, registados na Conta da RAM, ascenderam a mais de 112,8 milhões de euros, verificando-se que o orçamento revela uma significativa sobreavaliação da receita orçamental com origem comunitária, cujo valor cobrado (22,8 milhões de euros) representa apenas 22,8% do valor orçamentado (cfr. ponto 9.2).

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 9.2).

O total dos fluxos financeiros da UE reflectidos na Conta da RAM diminuiu em cerca de 23 milhões de euros relativamente ao ano anterior, e o seu peso no total das receitas arrecadadas ficou em 7,5%, tendo a contabilização destas verbas sido efectuada, essencialmente, através da Administração Regional Indirecta (cfr. ponto 9.2).

A Conta da RAM continua a não conter informação que permita, com clareza, apurar o montante das verbas provenientes da UE, por fundo, programa, iniciativa ou sistema de incentivos comunitários (cfr. ponto 9.2).

As transferências provenientes da UE para a RAM, destinadas a entidades públicas e privadas, apuradas pela SRMTC, ascenderam a cerca de 109,3 milhões de euros, distribuídos fundamentalmente pelo POPRAM III (66,6%), pelo INTERREG III-B (23,1%)⁴² e pelos Sistemas de Incentivos integrados no PRIME (6,3%), não estando reflectida na Conta da RAM a globalidade das verbas comunitárias transferidas, o que inviabiliza o conhecimento rigoroso das receitas regionais (cfr. ponto 9.3).

No ano de 2007, caracterizado pela implementação dos Programas da RAM no âmbito do QREN (2007-2013) e pela preparação do encerramento do POPRAM III (2000-2006), este Programa Operacional, viu, pela primeira vez, a sua dotação financeira global reduzida (em cerca de 137,6 mil euros), em resultado da aplicação, por parte da Comissão Europeia, de correcções financeiras à componente FEOGA-O, na sequência de uma auditoria realizada em 2004 (cfr. ponto 9.3.1.1).

Em 2007, a execução das despesas comunitárias afectas ao POPRAM III cifrou-se em 68,8 milhões de euros, revelando uma redução de 21,9 milhões de euros face ao ano anterior, devendo-se essencialmente de uma descida na execução do FEDER e do FSE (cfr. ponto 9.3.1.1).

Em relação à despesa aprovada, a taxa de realização do período 2000/2007 aumentou de 73,3% para 80%, o que se deveu em particular ao acréscimo de 11,6 e 16,4 pontos percentuais, respectivamente nas taxas do FEOGA-O e do IFOP. Os compromissos assumidos até 31 de Dezembro de 2007 representam 109,3% dos valores programados para o período 2000-2006, verificando-se uma situação de *overbooking* em todas as componentes do programa, o qual se aproxima do seu último ano de execução, com uma taxa de execução financeira de 87,4% face ao valor global programado, superior à do QCA III⁴³ (cfr. ponto 9.3.1.1).

No que concerne à capacidade de cumprimento da “regra $n+2$ ”, em 2007, todos os fundos do POPRAM III atingiram a meta exigida para a observância daquela regra, tendo mesmo sido ultrapassado o montante necessário, em 7%, 22%, 2% e 9%, no FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, respectivamente (cfr. ponto 9.3.1.1).

No ano em apreço, o IDR⁴⁴, essencialmente com recurso à prestação de serviços de auditores externos⁴⁵, foi responsável pela realização de 33 acções de controlo de 1º nível, abrangendo todas as componentes do POPRAM III e uma despesa verificada de 12,9 milhões de euros, tendo uma dessas acções sido concluída nesse ano. A despesa controlada acumulada até 31 de Dezembro de 2007 passou para cerca de 196 milhões de euros, o que representa uma taxa de cobertura de 18,52% face à execução do Programa no período 2000-2007⁴⁶, ficando aqueles valores nos 187,8, milhões de euros e 17,74%, ao serem apenas consideradas as auditorias efectivamente concluídas. Dos relatórios finais concluídos em 2007 resultou o apuramento de despesas não elegíveis no montante próximo de 5,6 milhões de euros. (cfr. ponto 9.3.1.2).

Não obstante os protocolos celebrados entre a Inspeção Regional de Finanças e as entidades nacionais responsáveis pelo controlo de 2.º nível visando a realização de auditorias no âmbito das várias

⁴² Importa, contudo, salientar que apenas 12,2% do valor transferido foi pago a promotores da RAM, enquanto Chefes de fila, não tendo sido facultada informação sobre os montantes destinados aos projectos da RAM.

⁴³ Cfr. mapas relativos à execução do QCA III, anexos ao Ofício n.º 2676, de 3/7/2008, do IFDR, a taxa de execução global do QCA III face ao programado é de 86% (84,4% do FEDER, 94,6% do FSE, 78,1% do FEOGA-O e 76,8% do IFOP).

⁴⁴ Criado pelo DLR n.º 18/2007/M, de 12 de Novembro e que sucedeu o extinto IFC.

⁴⁵ No que concerne a estas prestações de serviços contratadas, em 2007, entre o IDR e a BDO & Associados – SROC, Lda., no domínio do FSE vejam-se os pontos 9.3.2.1 e 9.4.

⁴⁶ Dados referentes a todas auditorias cujo trabalho de campo se encontrava concluído até 31/12/07, incluído as que tinham os relatórios em fase de execução.



componentes do POPRAM III, a intervenção da IRF, em 2007, restringiu-se aos projectos co-financiados pelo FEOGA-O tendo, neste âmbito, dado início a uma nova acção de controlo e concluído a acção realizada em 2005 a 13 projectos, cuja despesa verificada atingiu o valor de 6,6 milhões de euros, sendo apurado um valor não elegível de 42,4 mil euros. Assim, a despesa total controlada pela IRF até ao final de 2007, no âmbito do Programa, manteve-se inalterada relativamente ao verificado nos dois anos precedentes, quedando-se a taxa de cobertura face à execução do período 2000-2007 nos 0,79% (cfr. ponto 9.3.1.2).

No que respeita ao FC II, desde o ano 2005, 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 da UE neste âmbito. No ano em apreço, as transferências para os executores regionais, relativas ao FC II, totalizaram 8,6 milhões de euros, valor quase três vezes superior ao do ano 2006, passando o valor pago no período 2000-2007 para 121 milhões de euros, não tendo sido realizada, em 2007, qualquer auditoria por parte do IDR ou da IRF. (cfr. ponto 9.3.2).

9 – As Contas da Administração Pública Regional

A observância do princípio do equilíbrio orçamental, previsto no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, verificou-se apenas no âmbito da execução do Orçamento, tendo o saldo primário apresentado um *superavit* de 21,1 milhões de euros, conforme se observa no quadro abaixo (cfr. pontos 1.3 e 10.2.1).

Equilíbrio orçamental

	(em mil euros)	
Designação	Orçamento	Execução
Receita Efectiva	1.393.956,50	1.135.146,50
Despesa Efectiva	1.443.040,10	1.134.042,40
Saldo Efectivo	-49.083,60	1.104,00
Juros da Dívida	9.520,00	20.000,60
Saldo primário	-39.563,60	21.104,60

O saldo de encerramento da Conta da Região de 2007, excluindo os FSA, atingiu quase 31 milhões de euros, provindo essencialmente das operações extra-orçamentais, tendo, por seu turno, o saldo da conta agregada dos FSA atingido aproximadamente 17 milhões de euros (cfr. pontos 10.2.2 e 10.2.3).

Contrariamente ao registado no ano anterior, as receitas correntes dos FSA foram suficientes para financiar as despesas de idêntica natureza, registando-se um saldo positivo na ordem dos 7,5 milhões de euros (cfr. ponto 10.2.3).

A receita total consolidada atingiu 1.373,4 milhões de euros, enquanto a despesa consolidada rondou os 1.361,4 milhões de euros, registando-se assim um crescimento face ao ano anterior na ordem dos 6% e 5,4%, respectivamente (cfr. ponto 10.3.1).

Resultado da Conta da RAM

(em euros)

Designação	Governo Regional	Serviços e Fundos Autónomos ⁴⁷	Total consolidado
Receita			
Saldo do ano anterior	84,42	6.397.185,56	6.397.269,98
Receita cobrada	1.248.696.568,87	467.173.184,32	1.368.396.831,07
Total	1.248.696.653,29	473.570.369,88	1.374.794.101,05
Despesa			
Pagamentos efectuados	1.248.565.411,70	460.265.774,70	1.361.358.264,28
Saldo para o ano seguinte	131.241,59	13.304.595,18	13.435.836,77
Total	1.248.696.653,29	473.570.369,88	1.374.794.101,05
Saldo de operações extra-orçamentais	30.859.523,52	3.646.703,39	34.506.226,91
Saldo de tesouraria	30.990.765,11	16.951.298,57	47.942.063,68

O saldo corrente consolidado apresentou um *superavit* de 71,2 milhões de euros, ficando abaixo do registado em 2006 em cerca de 28%, ao passo que o saldo consolidado de capital foi deficitário em cerca de 59,1 milhões de euros (cfr. ponto 10.3.1).

O saldo global da Conta Consolidada (excluídas as operações extra-orçamentais) atingiu 13,4 milhões de euros, tendo a sua origem, essencialmente, na Administração Indirecta (cfr. ponto 10.3.1).

O saldo de Tesouraria consolidado atingiu cerca de 47,9 milhões de euros, estando na sua maior parte afecto a recursos próprios de terceiros (cfr. ponto 10.3.1).

O saldo da Conta Consolidada da Região, corrigido pelo valor dos EANP de toda a Administração Regional, apresenta um défice de 256,4 milhões de euros, registando-se uma melhoria, face ao ano anterior, na ordem dos 22,4% (cfr. ponto 10.3.1).

⁴⁷ De acordo com os valores da Conta da RAM, sendo que estes apresentam algumas divergências em relação à Conta Geral dos FSA que resulta das respectivas contas de gerência, conforme referido no ponto 10.2.3 do Volume II, encontrando-se essas diferenças explicitadas nos capítulos II e III, relativos à Receita e à Despesa, respectivamente.



IV

GESTÃO FINANCEIRA

No ano 2007 teve início um novo ciclo de programação de médio prazo, com consagração no Plano de Desenvolvimento e Económico e Social da RAM⁴⁸ para o período de 2007 a 2013, que apresenta como desígnio estratégico a manutenção de ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia regional e do emprego, assegurando em simultâneo a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial equilibrado⁴⁹.

Dado que o Orçamento regional consubstancia o instrumento anual de construção do quadro macroeconómico traçado pelo Governo Regional⁵⁰, no ano orçamental em apreço, o executivo reafirmou, a este nível, a trajectória de desenvolvimento da economia regional delineada em anos anteriores⁵¹, assente na maximização e racional gestão dos recursos públicos, nomeadamente dos fluxos financeiros comunitários, e na contenção das despesas públicas de funcionamento da Administração Regional Directa.

Tendo por base a análise da Conta da RAM de 2007, verifica-se que a taxa de execução orçamental da receitas e das despesas atingiu, em ambos os casos, 80,2%⁵², correspondendo a montantes aproximados de, respectivamente, 1.248,7 milhões de euros e 1.497,2 milhões de euros. Porém, e distintamente do que ocorreu em 2006, as despesas correntes apresentaram um ritmo de crescimento bastante superior ao das receitas correntes, tendo-se assistido, por outro lado, a um aumento das receitas de capital, que foi acompanhada por uma diminuição das despesas com a mesma natureza.

No tocante às receitas orçamentais arrecadadas, registou-se um aumento anual de 7,1% (82,4 milhões de euros) tendo as receitas efectivas, no valor de 1.135,1 milhões de euros, apresentado um aumento de 98,5 milhões de euros (9,5%) em relação ao ano precedente.

As receitas próprias, com um peso de 60,1%, continuaram a assumir um papel predominante no conjunto da receita global regional, tendo atingido um crescimento de 63,9% milhões de euros comparativamente com 2006, o que corresponde a uma taxa média de crescimento anual de 3,7%, acompanhando a evolução positiva da receita global.

Por seu turno, apurou-se uma redução de 3,7% das despesas de capital face ao ano anterior, que se distancia da taxa média de crescimento anual apurada para o triénio 2005-2007, por força das reduções ocorridas no volume de “*Transferências de capital*” (-14,9 milhões de euros) e de “*Passivos Financeiros*” (-16,1 milhões de euros).

Contudo, o volume dos encargos assumidos e não pagos em 2007, ascendeu a cerca de 269,9 milhões de euros, encontrando-se 95,7% deste valor (perto de 200,6 milhões de euros) associado ao capítulo dos Investimentos do Plano.

Refira-se que a informação inserida no Mapa XVII, cuja inclusão no Orçamento Regional assenta nos pressupostos subjacentes ao princípio da equidade intergeracional, voltou a revelar insuficiências ao nível da identificação e enquadramento da totalidade das responsabilidades contratuais plurianuais da Administração Regional Directa e Indirecta, não permitindo uma projecção fidedigna da quantificação dos recursos públicos a afectar a esses encargos assumidos.

⁴⁸ Aprovado através da Resolução n.º 10/2006/M, de 30 de Maio, da ALM, e abreviadamente designado por PDES-RAM 2007-2013.

⁴⁹ Também reafirmados no relatório que acompanhou a Proposta de Orçamento da RAM para 2007.

⁵⁰ Reflectidos no PDES-RAM 2007-2013 e no Programa do Governo Regional.

⁵¹ Cfr. a Proposta do Orçamento Regional e o relatório que acompanhou a Conta da RAM, ambos relativos ao ano 2007.

⁵² Em 2006, esta percentagem quedou-se nos 74,8%.

Contrariando as previsões iniciais de contenção da despesa pública, assistiu-se a um crescimento das despesas correntes de 12,1% em relação a 2006, imputado essencialmente à variação positiva registada ao nível do agrupamento “*Aquisição de bens e serviços*” (38,6 milhões de euros), em resultado dos pagamentos das portagens SCUT, no âmbito dos contratos de concessão da exploração e manutenção celebrados pelo Governo Regional, e aos pagamentos relativos a “*Juros e outros encargos*”, que apresentaram um crescimento médio anual de 66%, quantificando um acréscimo de mais de 10,7 milhões de euros.

Da execução orçamental descrita sobressai igualmente uma quebra de cerca de 8% no volume de investimentos do PIDDAR, face ao ano anterior.

Considerando que a política orçamental regional voltou a estar condicionada pelo limite de endividamento zero imposto pelo Orçamento de Estado, não foram contraídos pela RAM, em 2007, novos empréstimos passíveis de alterar o montante da dívida pública fundada da Região.

Já as responsabilidades da Região, decorrentes da prestação de garantias pessoais, apresentaram um aumento de 13,4% (137,5 milhões de euros) por comparação com 2006, ascendendo, globalmente, a 1.164,2 milhões de euros, incluindo-se neste montante cerca de 26,2 milhões de capital ainda não utilizado e quase 862 mil euros relativos a juros em situação de incumprimento.

Estas garantias tiveram por principais beneficiárias as entidades de carácter empresarial (93,8% do volume financeiro em referência), com destaque para as empresas de capitais públicos, com cerca de 1,1673 milhões de euros (92,2% 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 ascenderam a cerca de 1,3 milhões de euros, o que representou um aumento de 28,7% (292 mil euros) comparativamente com 2006.

Quanto à despesa com juros e outros encargos da dívida directa e administrativa, esta apresentou um forte crescimento face ao ano anterior (49,7%), decorrente unicamente do aumento dos juros da dívida administrativa, no montante de 16,2 milhões de euros (139,9%), uma vez que os juros da dívida directa registaram um decréscimo na ordem dos 3,9 milhões de euros (cerca de 30,4%).

Em matéria patrimonial, sobressai o facto de a RAM continuar a não dispor, em 2007, de um sistema de inventário e cadastro capaz de fornecer a identificação e a avaliação rigorosa da totalidade do património móvel e imóvel regional, sendo, no entanto, de realçar os esforços entretanto desenvolvidos no domínio da informatização de dados e do levantamento e regularização da situação jurídica dos bens do património imobiliário regional.

Por seu turno, a carteira de activos que compunham o património financeiro da Região a 31 de Dezembro totalizava perto de 353,6 milhões de euros, tendo as empresas participadas apresentado um resultado líquido global negativo de cerca de 46,8 milhões de euros.

Importa ainda sublinhar que, em 2007, manteve-se a situação de inexistência de legislação regional sobre a implementação, na RAM, do Regime de Administração Financeira do Estado, isto apesar de diversos diplomas nacionais sobre a matéria consagrarem a sua aplicação às Regiões Autónomas, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de Governo Regional⁵³.

⁵³ Sublinhe-se, a este respeito, que o art.º 63.º, da Lei Orgânica n.º1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprovou a actual 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

Em acolhimento da recomendação formulada no Parecer sobre a Conta da RAM de 2006, foi incluído pela primeira vez, no relatório que acompanha a Conta da Região de 2007, um capítulo⁵⁴ sobre o funcionamento do sistema de controlo interno da Administração Pública Regional que fornece informação sobre a actuação da IRF e da DROC no período em referência.

Embora a Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, não contemple tal exigência, a disponibilização de elementos sobre o sistema de controlo interno naquele relatório vem ao encontro das exigências introduzidas neste domínio pela actual Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, de 20 de Agosto^{55 56 57}, acolhendo o Tribunal de Contas com agrado a nova postura assumida pelo executivo regional acerca desta matéria.

Tomando por referência os dados ali facultados, verifica-se que a actividade desenvolvida em 2007 pela IRF, enquanto serviço do Governo Regional responsável pelo controlo de alto nível da administração financeira da RAM^{58 59}, envolveu a programação e execução de diversas acções de controlo, particularizando o Relatório de Actividades de 2007 da IRF que, nesse ano, aquela Inspecção concluiu um total de 7 acções, duas das quais transitadas de 2006, encontrando-se 2 acções iniciadas em 2007 ainda em curso no final desse ano⁶⁰.

Especificamente no âmbito da administração pública regional, foram concluídas 3 acções, tendo uma outra sido iniciada e transitado para 2008, a saber:

- “Acção de avaliação do grau de risco de todos os serviços da administração pública regional, abrangendo os serviços simples e com autonomia administrativa e financeira e ainda o sector público empresarial da RAM”;
- “Acção de avaliação do grau de risco dos serviços da administração pública responsáveis pela arrecadação da receita da RAM”;
- “Auditoria aos abonos para falhas atribuídos em 16 serviços da administração pública da RAM”;
- “Auditoria ao sistema de controlo interno do Instituto Regional de Emprego”.

⁵⁴ Cfr. o Capítulo 12.

⁵⁵ Cfr. a Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁵⁶ Vd. o art.º 63.º deste diploma, o qual preceitua que “[o] Governo envia à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento a que se refere o n.º 5 do art.º 58.º, especificando o respectivo impacte financeiro”. A norma citada preceitua, por sua vez, que “[o]s serviços ou instituições responsáveis pela execução orçamental e os respectivos serviços de orçamento e de contabilidade pública elaboram, organizam e mantêm em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento, os quais poderão envolver, nos casos em que tal se justifique, o recurso a serviços de empresas de auditoria”.

⁵⁷ Registe-se que as especificidades normativas introduzidas pela LEOE continuam a carecer de adaptação à Região.

⁵⁸ Cfr. a respectiva orgânica, constante do DLR n.º 18/2005/M, de 24 de Novembro, assim como o art.º 6.º, n.º 1, al. g), do DRR n.º 3/2005/M, de 11 de Fevereiro, que aprovou a estrutura orgânica da SRPF, entretanto revogado pelo DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro.

⁵⁹ A funcionar na directa dependência do Secretário Regional do Plano e Finanças, conforme decorre do art.º 1.º, n.º 2, do DLR n.º 18/2005/M.

⁶⁰ De acordo com aquele Relatório de Actividades, no respectivo Plano de Actividades da IRF para 2007 foram previstas 15 acções relacionadas com auditorias, havendo duas delas transitado de anos anteriores.

As duas primeiras referências correspondem a acções intercalares de verificação do sistema e dos procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento implementados pelos serviços da administração pública regional, desencadeadas pela IRF com vista à determinação das entidades a ser alvo de futuras auditorias com incidência neste domínio, tendo constituído intenção da IRF aplicar à administração pública da RAM, com as devidas adaptações, os controlos efectuados nesta matéria pelo Conselho Coordenador do SCI em relação aos serviços da administração pública central⁶¹.

De acordo com a informação disponível, os resultados obtidos com estas acções serviram de suporte à selecção das entidades a auditar pela IRF em matéria de controlo interno, tendo as auditorias com incidência neste domínio sido iniciadas no último trimestre de 2007, com a auditoria ao Instituto Regional de Emprego.

Neste quadro, e face à importância crescente que assume o exercício coerente e articulado do controlo interno no âmbito da Administração Pública, merece destaque positivo o esforço desenvolvido pela IRF no sentido de acompanhar e participar nos trabalhos do Conselho Coordenador do SCI, que, em 2007, tiveram reflexos concretos ao nível da actividade de controlo desenvolvida pela Inspeção.

Atento o alargado âmbito subjectivo de intervenção da IRF⁶³, espelhado nas áreas de especialização em que exerce as suas competências, que abrangem não só o controlo da gestão dos serviços públicos e fundos autónomos, mas também o controlo das autarquias locais e respectivas associações ou federações e serviços municipalizados, do sector público empresarial e privado e dos fundos comunitários⁶⁴, destacam-se ainda as seguintes acções desenvolvidas em 2007 pela Inspeção:

- 3 auditorias a entidades privadas beneficiárias de apoios financeiros do Governo Regional⁶⁵, duas das quais ficaram concluídas no ano em referência, tendo as mesmas incidido em especial sobre registos contabilísticos das operações efectuadas por essas entidades;
- 1 auditoria à Câmara Municipal do Funchal, transitada no ano anterior, realizada em parceria com a DRAPL;
- No tocante ao controlo de 2.º nível dos Fundos Estruturais, no âmbito do POPRAM III, e do Fundo de Coesão, exercido pela IRF em conformidade com os protocolos celebrados com as entidades nacionais coordenadoras daquele nível de controlo para cada um dos fundos, foi concluída uma acção de controlo transitada do ano anterior incidente sobre 13 projectos co-financiados pelo FEOGA-O⁶⁶, tendo sido iniciada uma nova acção de controlo a projectos igualmente co-financiados⁶⁷ por aquele fundo.

Ainda relativamente ao POPRAM III e ao FC, assinala-se, a título complementar, que o controlo de 1.º nível aos projectos co-financiados pela UE integra as competências do Instituto de

⁶¹ Cfr., a este propósito, o DL n.º 166/98, de 25 de Junho, diploma que instituiu o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.

⁶² Vd., acerca do controlo das despesas, o art.º 62.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁶³ Nos termos do art.º 3.º, al. a) e b), do DLR n.º 18/2005/M, a intervenção da IRF inclui as entidades do sector público administrativo e empresarial (regional) e local da RAM, abrangendo igualmente as entidades dos sectores privado e cooperativo.

⁶⁴ Vd. as al. a) a d) do art.º 4.º do mesmo DLR n.º 18/2005/M.

⁶⁵ A saber, o Clube de Golfe do Santo da Serra, a APEL – Associação Promotora do Ensino Livre, e a Casa do Povo do Curral das Freiras.

⁶⁶ O valor da despesa controlada através desta acção ascendeu a €6.623.045,00.

⁶⁷ Registe-se, que, à semelhança do que se verificou em 2006, o exercício das competências de controlo da IRF no domínio dos fundos comunitários estava limitado aos projectos inseridos no POPRAM III co-financiados pelo FEOGA-O e pelo IFOP, considerando 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.



Desenvolvimento Regional⁶⁸, verificando-se que, em 2007, o controlo exercido⁶⁹ recaiu sobre um total de 33 projectos no âmbito do POPRAM III, não tendo sido realizadas acções no domínio do Fundo de Coesão.

Do exposto resulta que, em 2007, e invertendo a tendência verificada nos anos anteriores, a intervenção da IRF mostrou-se mais abrangente e diversificada, já que deixou de centrar-se no controlo de projectos co-financiados por fundos comunitários, tendo envolvido igualmente a realização de acções noutras áreas da sua responsabilidade.

Por outro lado, e comparativamente com os anos precedentes destaca-se também a maior celeridade verificada ao nível da conclusão das auditorias, o que terá sido determinante para conferir maior eficácia e oportunidade aos resultados obtidos.

Conforme foi referido, na medida em que detém atribuições ao nível do controlo da execução do Orçamento Regional, o relatório que acompanhou a Conta da RAM de 2007 alude ainda à actuação da DROC.

Nos termos da respectiva orgânica, constante do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto, a DROC é responsável pelo controlo da execução das despesas e receitas orçamentais⁷⁰, competindo especificamente à Direcção de Serviços de Contabilidade, que integra o Departamento de Controlo da Despesa e o Departamento de Controlo dos Vencimentos, a conferência, verificação e autorização do pagamento das despesas públicas⁷¹.

Atendendo a que os elementos disponibilizados no capítulo dedicado ao sistema de controlo interno da administração financeira regional apenas descrevem a actuação da DROC enquanto entidade responsável pelo controlo interno das despesas dos serviços que integram a administração regional directa da Região, e tendo em conta que entre as atribuições desta Direcção Regional se inclui também a superintendência na contabilidade pública regional e a centralização e coordenação da escrituração das receitas e despesas públicas e das operações de tesouraria⁷², não será despiciendo chamar à atenção, neste contexto, para a necessidade da DROC imprimir maior eficácia à conferência dos valores inscritos nas contas de gerência dos FSA, considerados para efeitos de elaboração da Conta da RAM, sendo certo que nem sempre os mesmos se apresentam coincidentes com os constantes das contas de gerência remetidas a este Tribunal, nos termos da respectiva legislação⁷³.

Para fins do exercício do princípio do contraditório, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal remeteu a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças o presente ponto, não tendo, no entanto, aquele responsável apresentado alegações nessa sequência.

⁶⁸ Que substituiu o anterior IFC, enquanto entidade responsável pela gestão daquele programa e daquele fundo na Região.

⁶⁹ Este controlo foi exercido maioritariamente com recurso à contratação de empresas de auditoria, registando-se que, no caso de um dos contratos celebrados no âmbito do controlo de 1.º nível do FSE, existem dúvidas quanto ao objecto da prestação, conforme mais desenvolvidamente se trata nos pontos 9.3.1.2 e 9.4 do Capítulo IX – Fluxos Financeiros com a União Europeia - Volume II, do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2007.

⁷⁰ Cfr. o art.º 2.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 19/2003/M.

⁷¹ Mais concretamente, ao Departamento de Controlo da Despesa e ao Departamento de Controlo de Vencimentos [cfr. os art.ºs 13.º, al. b), 20.º, 21.º, n.º 1, e 22.º a 25.º]

⁷² Cfr. os art.ºs 2.º, c) e i), do DRR n.º 19/2003/M.

⁷³ Cfr., a este propósito, o ponto 2.5 do Capítulo II – Receita - Volume II, do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2007.

VI

PARECER

Face ao exposto, 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, relativa ao ano económico de 2007, com as conclusões e recomendações formuladas, ordenando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Madeira, para efeitos de apreciação e aprovação daquela Conta, em observância do disposto no art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e no art.º 38.º, alíneas a) e b), do 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, de acordo com o consignado no art.º 9.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da Lei n.º 98/97, ficando igualmente contemplada a sua divulgação através da comunicação social, em consonância com o n.º 4 do mesmo artigo, bem como na *Intranet* e no site do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida comunicação às entidades interessadas.

O Tribunal considera ainda oportuno aludir 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 vinte seis dias do mês de Fevereiro do ano de dois mil e nove.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



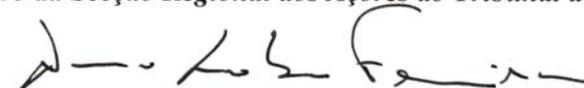
(Guilherme d'Oliveira Martins)

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



(Alberto Fernandes Brás)

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



(Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto



(Orlando de Andrade Ventura da Silva)