

Auditoria ao Quadro Plurianual de Progra- mação Orçamental aprovado pela ALM

RELATORIO N.º 01/2020-FS/SRMTTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 01/19 – AUD/FS

**Auditoria ao Quadro Plurianual de Programação
Orçamental aprovado pela ALM**

**RELATÓRIO N.º 01/2020-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Março/2020

ÍNDICE

1. Sumário	5
1.1. Introdução.....	5
1.2. Observações de auditoria	5
1.3. Recomendações	6
2. Caracterização da ação.....	7
2.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos	7
2.2. Metodologia.....	7
2.3. Entidades abrangidas pela auditoria.....	7
2.4. Relação nominal dos responsáveis.....	7
2.5. Condicionantes e Grau de Colaboração dos Responsáveis	8
2.6. Enquadramento geral	8
2.6.1. Introdução	8
2.6.2. O quadro legal regional.....	10
2.6.3. Serviço responsável e organismos participantes	11
2.7. Princípio do contraditório.....	13
3. Resultados da análise	14
3.1. Caracterização, operacionalização e os QPPO aprovados.....	14
3.1.1. Aspetos gerais e formais	14
3.1.2. Enquadramento operacional.....	15
3.1.3. Os QPPO aprovados até à atualidade	17
3.2. Elementos estruturais.....	20
3.2.1. O procedimento de aprovação e alteração dos QPPO	20
3.2.2. Evolução dos parâmetros	21
3.3. O papel do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras	22
3.4. A execução dos QPPO	24
3.4.1. Exercício de 2017	24
3.4.2. Exercício de 2018.....	25
3.4.3. Evolução no biénio 2017-2018	28
3.4.4. Avaliação global dos QPPO.....	31
4. Emolumentos	33
5. Determinações finais	33
ANEXOS.....	35
Anexo I– QPPO aprovados em sede de ORAM, desde 2017	37
Anexo II – Contraditório da Vice-Presidência do Governo Regional	39
Anexo III – Contraditório do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras.....	46
Anexo IV – Nota de emolumentos e outros encargos	48

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Merícia Dias	Auditadora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Rui Rodrigues	Técnico Verificador Superior
Andreia Bernardo a)	Técnica Superior
Ilídio Garanito b)	Técnico Verificador

a) Até à reunião de abertura dos trabalhos de campo.

b) A partir da elaboração do relato.

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
Al.	Alínea (s)
Art.º(s)	Artigo (s)
AT-RAM	Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da RAM
AUD	Auditoria
CAPF	Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras
Cfr.	Confrontar
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGT	Direção – Geral do Tesouro
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DREM	Direção Regional de Estatística da Madeira
DROT	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EM	Estados membros
EPARAM	Estatuto Político Administrativo da RAM
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FF	Fontes de Financiamento
FS	Fiscalização Sucessiva
GPEARl	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GR	Governo Regional
IAS	Indexante de Apoios Sociais
JC	Juíza Conselheira
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
LO	Lei Orgânica
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LORAM	Lei do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
M€	Milhões de Euros
MF	Ministro das Finanças
m€	Mil euros
N.º(s)	Número (s)
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PAEF	Programa de Assistência Económico Financeira
Pag.	Pagamentos
PE	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PG	Plenário Geral
PO / P	Programas Orçamentais
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RA	Região Autónoma
RAM	Região Autónoma da Madeira
Reg.	Regulamento
RP	Receita Própria
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidades de Conta
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
VP	Vice-Presidência do Governo

1. Sumário

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da “Auditoria ao quadro plurianual de programação orçamental aprovado pela ALM”, realizada junto da Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT), Serviço Integrado da Vice-Presidência do Governo Regional (VP) e com a auscultação do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF), órgão que funciona junto do Ministério das Finanças, criado pelo art.º 15.º da LFRA para assegurar a coordenação entre as Finanças das Regiões Autónomas e as do Estado.

1.2. Observações de auditoria

Apresentam-se de seguida as principais observações da auditoria, que sintetizam a matéria apreciada ao longo do documento:

1. A programação orçamental plurianual de médio prazo foi introduzida na RAM com o Programa de Assistência Económico Financeira (PAEF-RAM), através da reforma da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), aprovada pela Lei n.º 2/2013, de 2 de setembro, tendo, até a atualidade, sido aprovados 3 Quadros Plurianuais de Programação Orçamental (QPPO) - 2017-2020, 2018-2021 e 2019-2022 (cfr. os pontos 2.6.2 e 3.1.3).
2. O QPPO é um instrumento de programação orçamental quadrienal (o ano orçamental e os 3 anos seguintes) que estabelece os limites das despesas financiadas por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento, para o período de programação (cfr. os pontos 2.6.3, 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3).
3. Nenhum dos três QPPO apresentados até ao momento foi aprovado até ao final de maio de cada ano pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) e, posteriormente, atualizado, em cada LORAM conforme estipulado na Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), situação que põe em causa os fundamentos do ciclo anual de programação orçamental que lhe está subjacente [cfr. os pontos 3.1.1 e 3.2.1].
4. Com a justificação de compatibilizar os QPPO Estaduais e Regionais, a Região seguiu, em regra, o modelo estadual, em relação às receitas, despesas e à natureza dos limites considerados, incumprindo com essa atuação o preceituado na LFRA. Todavia, nos QPPO de 2018-2021 e 2019-2022, foi-se além do regime estabelecido para o Estado, ao estender a natureza indicativa dos limites da despesa ao próprio ano orçamental (ano n, da programação) [cfr. os pontos 2.6.1 e 3.1.1 e 3.2.2].
5. Os QPPO não têm sido acompanhados de um documento que identifique as perspetivas macroeconómicas, o quadro de médio prazo das Finanças da RAM e a coordenação com os objetivos de política financeira nacional, designadamente os compromissos assumidos no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento (PE) [cfr. os pontos 3.2.1 e 3.3].

6. Na execução orçamental dos QPPO de 2017 e 2018, os limites vinculativos dos programas orçamentais da LFRA não foram cumpridos em 5 programas pese embora os limites totais e os limites de cada agrupamento de programas tenham sido observados (cfr. os pontos 3.4.1 e 3.4.2).

1.3. Recomendações

No contexto da matéria exposta ao longo do relatório e sintetizada nas observações de auditoria, o Tribunal de Contas recomenda:

1. À Vice-Presidência que pondere a oportunidade de apresentação de uma iniciativa legislativa tendente a harmonizar a legislação aplicável ao Governo Regional com os parâmetros legais enformadores da elaboração do QPPO pelo Governo da República (cfr. a al. I) do art.º 69.º do EPARAM e n.º 1 do art.º 167.º da CRP).
2. À Vice-Presidência, em especial à Direção Regional do Orçamento e Tesouro que, nos termos da LFRA (cfr. os art.ºs 20.º e 17.º):
 - a) Proceda à elaboração do QPPO e, bem assim, à sua atualização aquando da apresentação da proposta do orçamento regional (e, se for caso disso, do orçamento retificativo), nos termos e prazos fixados pela LFRA;
 - b) Faça acompanhar a proposta do QPPO de uma nota justificativa contendo os pressupostos e projeções macroeconómicas, as medidas de política (de receita e despesa) financeiramente mais relevantes e as metas/limites orçamentais de médio prazo, compatíveis com o princípio da sustentabilidade orçamental, subjacentes ao período de programação;
 - c) Se pertinente, faça acompanhar as propostas de atualização do QPPO, de informação sobre as alterações às projeções macroeconómicas e/ou aos ajustamentos às políticas necessárias ao cumprimento das metas orçamentais de médio prazo assumidas pela RAM, no âmbito da sua articulação com as Finanças do Estado.

2. Caracterização da ação

2.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos

A “Auditoria ao quadro plurianual de programação orçamental aprovado pela ALM” foi inscrita no Programa de fiscalização da SRMTC para 2019, inserindo-se na linha de ação estratégia de apreciação da sustentabilidade das Finanças Públicas, do controlo dos défices orçamentais e do endividamento das Administrações Públicas, estabelecida no Plano Trienal 2017-2019.

Assumindo a natureza de uma auditoria de conformidade, a ação foi orientada para a apreciação dos procedimentos de elaboração e acompanhamento da execução dos Quadros Plurianuais de Programação Orçamental (QPPO), aprovados pela ALM no triénio de 2017-2019.

2.2. Metodologia

No prosseguimento do respetivo Plano Global, foram aplicadas as normas, métodos e técnicas de auditoria adotadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente as constantes dos Manuais de Auditoria – Princípios Fundamentais e de Resultados, aprovados em 2016¹, que seguem as normas aprovadas pela INTOSAI².

2.3. Entidades abrangidas pela auditoria

A matéria em análise enquadra-se no âmbito das competências da Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT), a qual conta com a colaboração da Autoridade Tributária da RAM (AT - RAM) e a intervenção especial da Direção Regional de Estatística da Madeira (DREM), todos eles Serviços Integrados na Vice-Presidência do Governo (VP).

Envolve ainda o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF), órgão que funciona junto do Ministério das Finanças, que foi criado pelo art.º 15.º da LFRA para assegurar a coordenação entre as Finanças das Regiões Autónomas e as do Estado.

A auditoria foi, no essencial, conduzida junto da DROT que é a entidade responsável pela elaboração do QPPO (cfr. o art.º 3.º, al. h), do DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto).

2.4. Relação nominal dos responsáveis

A identificação dos responsáveis dos Serviços abrangidos pela auditoria consta do quadro seguinte.

¹ Concretamente em 13/10/2016 pelo Plenário da 2ª Secção, publicitados no sítio do Tribunal.

Adotados pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17 – JC/SRMTC, de 22/2/2017 que salvaguardou a vigência das matérias do Manual de Auditoria e de Procedimentos de 1999. Este último, aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro, em termos que não colida com o disposto nos referidos Manuais de 2016.

² Acrónimo de *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

Responsável	Cargo	Período
Rui Manuel Teixeira Gonçalves	Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública	Até 19-10-2017
Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado	Vice-Presidente do Governo	A partir de 20-10-2017
Rogério de Andrade Gouveia	Diretor Regional Adjunto de Finanças	A partir de 20-10-2017
Duarte Nuno Nunes de Freitas	Diretor Regional do Orçamento e Tesouro	A partir de 09-08-2016 e até 31-12-2019
Dulce Feliciano Alves Faria Veloza*	Subdiretora Regional do Orçamento e Tesouro	A partir de 09-08-2016 e até 31-12-2019
Hugo Duarte Araújo da Costa**	Diretor de Serviços de Estudos e Controlo Orçamental	A partir de 29-12-2017

* Atualmente é Diretora Regional do Orçamento e Tesouro.

** Anteriormente ocupava o cargo de Chefe de Divisão de Estudos e Consultoria Orçamental.

2.5. Condicionantes e Grau de Colaboração dos Responsáveis

O trabalho decorreu dentro dos parâmetros normais de regularidade, realçando-se a disponibilidade e o espírito de cooperação dos responsáveis e colaboradores contactados.

2.6. Enquadramento geral

2.6.1. Introdução

A perspetiva plurianual das Finanças Públicas nasce, por impulso da União Europeia (UE), na sequência da crise da dívida soberana (início de 2010), que afetou a estabilidade da União Económica e Monetária³.

Confrontada com os desequilíbrios orçamentais estruturais nos países membros, as autoridades europeias decidiram reformar os mecanismos de governação económica⁴, denominado de Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)⁵, através do reforço da supervisão orçamental, em especial dos

³ No Relatório Especial nº 22/2019, do Tribunal de Contas Europeu, intitulado "*Requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais: devem continuar a ser reforçados e a sua aplicação deve ser mais bem acompanhada*", concluiu-se que a ação legislativa da UE impulsionou esse reforço, mas que o quadro jurídico pode ser melhorado e que, até ao momento, a Comissão tem apenas uma garantia limitada de que os Estados Membros aplicam devidamente os requisitos da União.

⁴ Através de um complexo de instrumentos normativos assentes em 3 blocos distintos, normalmente designados de "Six Pack", de "Two Pack" e de "Tratado Orçamental", que entraram em vigor em 2011, o primeiro, e 2013, os outros dois.

⁵ O PEC é um conjunto de regras que visa garantir a disciplina orçamental entre os países da UE, através da supervisão orçamental, a coordenação das políticas económicas e o enquadramento destinado à prevenção e correção de défices excessivos. O reforço do PEC aumentou a orientação proporcionada aos EM sobre política orçamental e reforçou e tornou mais automática a imposição de sanções, em caso de incumprimento.

Estados Membros pertencentes à Zona Euro, a concretizar no decurso do designado Semestre Europeu⁶, através da apreciação do respetivo Programa de Estabilidade (PE)⁷.

O PEC exige uma articulação entre os subsetores da Administração Pública (Estado, Regiões e Autarquias), constituindo o PE a consolidação dos resultados orçamentais parcelares esperados em cada um desses subsetores⁸.

Em Portugal, a programação orçamental plurianual aparece no contexto do programa de auxílio financeiro internacional (PAEF), no âmbito do qual o país se comprometeu a proceder a uma profunda revisão nas regras, procedimentos e práticas contabilística e orçamental, designadamente através da revisão da LEO e da introdução do SNC-AP.

O QPPO foi introduzido no regime jurídico financeiro nacional através da 5.^a alteração à LEO⁹ (art.º 12.º-D), de 20 de maio de 2011. Foram aí definidos três momentos concretos para a respetiva elaboração: (1) integrado na revisão anual do PE (art.º 12.º-B), a debater na AR, até ao final de abril de cada ano, como projeto de atualização; (2) na sequência de tomada de posse do governo, como proposta de lei autónoma, acompanhando a lei do orçamento de estado (LOE) e o debate orçamental desse ano; (3) em cada atualização anual, integrado na LOE. Nessa mesma revisão, foi ainda consagrado o princípio da estabilidade orçamental (art.º 10.º-A), visando a harmonização das finanças dos subsetores públicos administrativos com os compromissos do Estado junto da UE, através da sujeição às regras estabelecidas para o equilíbrio ou excedente orçamental.

A estratégia e os procedimentos a adotar na reforma propriamente dita da LEO, foram, entretanto, delineados em diploma específico (Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro), por força de novo articulado aduzido pela 6.^a revisão daquela LEO¹⁰, que fixou o final de 2015 como data limite para a implementação da referida reforma.

O enunciado do diploma, com o quadro estratégico a desenvolver, aponta como as mais importantes fragilidades do sistema orçamental português, a elevada fragmentação do processo, a ausência de um quadro orçamental plurianual, a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho. Reconhecendo a complexidade e morosidade da reforma a encetar, a lei estabeleceu como prioritário a operacionalização do QPPO e a reforma da LEO. Indicou igualmente a necessidade de revisão da LFRA, de forma a adaptar o diploma às novas exigências da LEO.

⁶ O Semestre Europeu é o mecanismo implementado de coordenação e supervisão das políticas económicas e orçamentais dos EM, que possibilita o aconselhamento, o acompanhamento, a avaliação regular e a aplicação de sanções, quando os países não garantam a observância das regras estabelecidas.

⁷ No Semestre Europeu, cada Estado Membro articula com a UE um objetivo orçamental de médio prazo para o respetivo saldo estrutural orçamental. No seguimento do processo, se for membro da Zona Euro, apresenta o seu Programa de Estabilidade (PE), conjuntamente com um plano orçamental de médio prazo, onde traça a trajetória de convergência nacional (medidas de política orçamental) de sustentabilidade das finanças públicas, para ser apreciado, validado e acompanhado ao longo da execução. Se necessário, os países recebem recomendações para corrigir desequilíbrios macroeconómicos.

Cfr. o Reg. (CE) n.º 473/2013, de 21/05, do Parlamento e do Conselho (parte do Two Pack), que estabelece as disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais para a área do euro.

⁸ Idem. Ver ainda a Diretiva n.º 2011/85/EU do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos EM.

⁹ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, revista pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

¹⁰ Cfr. o art.º 6.º da Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

A necessidade de um planeamento orçamental plurianual resultou da constatação de que os limites das projeções plurianuais da despesa apresentadas à UE, através dos PE, tinham uma fraca adesão ao orçamento anual dos EM, sendo aqueles limites frequentemente ultrapassados.

De forma a combater o enviesamento da despesa, melhorar o planeamento e a responsabilização da gestão pública a médio prazo, a governação económica da UEM e a supervisão no âmbito do PEC, foi entendido que a elaboração do QPPO deveria assentar num cenário macroeconómico credível, desenvolver-se por programas orçamentais e definir limites vinculativos para as grandes áreas da despesa.

Até à publicação da nova LEO (aprovada em 2015), foram sendo introduzidas alterações ao regime em vigor¹¹, de forma a transpor para ordem jurídica interna as diretivas comunitárias aplicáveis aos quadros orçamentais dos EM, algumas delas, com reflexo direto nos elementos constituintes do QPPO.

A nova LEO, aprovada em setembro de 2015, mas cuja produção de efeitos (das novas regras orçamentais) foi prorrogada para o 3.º ano após a entrada em vigor, foi objeto de duas revisões em 2018¹², de que resultariam novas atualizações ao QPPO. A última delas, no entanto, acabou por recalendarizar a produção de efeitos no processo orçamental para 1 de abril de 2020. No quadro da nova lei foi ainda criada a Unidade de Implementação da LEO (UNILEO), uma estrutura temporária com a missão de assegurar a implementação efetiva do diploma.

Refletindo uma dinâmica adaptativa, o QPPO atualmente em vigor para o setor da Administração Central evoluiu de uma definição inicial de limites da despesa financiada por receitas gerais (5.ª alteração, da Lei n.º 91/2001), para contemplar igualmente as despesas financiadas por receitas próprias (7.ª alteração). Esses limites, nos termos da versão da LEO atualmente em vigor¹³, teriam uma natureza vinculativa para cada programa orçamental (1.º ano), agrupamento de programas (2.º ano) e a totalidade da despesa (3.º e 4.º anos).

Entretanto, o diploma que aprovou o QPPO do Estado para os anos de 2016-2019 (Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março) e as posteriores revisões anuais em sede da LOE, trouxe maior flexibilidade ao processo, passando a considerar a “despesa efetiva” financiada por receitas gerais e considerando apenas como limite vinculativo a despesa total correspondente ao período orçamental (1.º ano da programação).

2.6.2. O quadro legal regional

A programação orçamental plurianual foi introduzida na RAM no âmbito do PAEF-RAM, tendo sido concretizada na alteração à Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, mais concretamente nos seus art.ºs 17.º (n.ºs 2 e 3) e 20.º.

¹¹ Seguiram-se duas mais alterações (a 7.ª e a 8.ª), introduzidas pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, e pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

¹² Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, e alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro, e Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

¹³ A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação introduzida pela 8.ª alteração, aprovada pela Lei n.º 412014, de 10 de julho.

Apesar do diploma ter entrado em vigor a 1 de janeiro de 2014, a RAM só apresentou o primeiro QPPO (2017-2020) em 2016, integrado na proposta do decreto legislativo regional do ORAM para 2017.

De acordo com o previsto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 17.º da LFRA, a elaboração dos orçamentos das Regiões Autónomas é submetida a um quadro de programação orçamental, o qual consta de documento que especifica o quadro de médio prazo para as respetivas Finanças cujo regime (cfr. o art.º 20º) comporta as seguintes especificidades:

- 1) O QPPO é aprovado pela Assembleia Legislativa, sob proposta do Governo, a qual deve ser apresentada até 31 de maio de cada ano (n.ºs 1 e 2) e reveste a forma de decreto legislativo regional (n.º 1);
- 2) Em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade são estabelecidos os limites de despesa, do conjunto do sector público administrativo regional, de cada programa orçamental; de cada agrupamento de programas e do conjunto de todos os programas (n.ºs 4 e 5, parte inicial);
- 3) Os limites da despesa fixados: para cada programa orçamental, são vinculativos para o 1.º ano económico seguinte; para cada agrupamento de programas, são vinculativos para o 2.º ano económico seguinte; para o conjunto de todos os programas, são vinculativos para os 3.º e 4.º anos económicos seguintes (n.º 5, parte final);
- 4) A atualização do quadro plurianual de programação orçamental é feita anualmente, para os quatro anos seguintes, no decreto legislativo regional que aprova o Orçamento (n.º 3);
- 5) Os saldos apurados em cada ano nos programas orçamentais e o respetivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com as regras a definir pelo Governo Regional.

Desde a primeira edição até à atualidade, período que engloba o horizonte temporal da presente auditoria, foram publicados três QPPO, inseridos nos seguintes diplomas de aprovação do ORAM:

- Quadro Plurianual 2017-2020 – DLR n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro – art.º 61.º e respetivo anexo;
- Quadro Plurianual 2018-2021 – DLR n.º 2/2018/M, de 9 de janeiro – art.º 65.º e respetivo anexo;
- Quadro Plurianual 2019-2022: - DLR n.º 26/2018/M, de 31 de dez – art.º 66.º e respetivo anexo. Ratificado, posteriormente, através de diploma específico, o DLR n.º 11/2019/M, de 14 de agosto.

2.6.3. Serviço responsável e organismos participantes

A matéria em análise enquadra-se no âmbito das competências da Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT) e da Direção Regional de Estatística da Madeira (DREM), dois Serviços Integrados na Vice-Presidência do Governo (VP). Envolve ainda a participação do CAPF, órgão de coordenação que funciona junto do Ministério das Finanças.

A DROT, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto¹⁴ é o Serviço Executivo da Administração Regional Direta, integrado na VP, que tem por missão a gestão financeira e orçamental da Administração Pública Regional, para efeitos de contas nacionais, verificar a regularidade, legalidade e economia da despesa pública e administrar a Tesouraria do Governo Regional, executar a política regional no setor das Finanças e controlar a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira (art.º 2.º).

De especial relevância para a presente auditoria relevam as atribuições da DROT de:

- *“a) Contribuir para a definição e controlo da política orçamental e financeira regional, estudando e propondo as medidas necessárias à sua execução (al. a) do art.º 3.º);*
- *“Promover, coordenar e coadjuvar na elaboração da proposta anual do orçamento Regional (al. b) do art.º 3.º);*
- *“Acompanhar, controlar e analisar a execução orçamental em colaboração com as respetivas unidades de gestão, na perspetiva do cumprimento dos objetivos de política definidos (al. f) do art.º 3.º);*
- *“Elaborar o quadro plurianual do Orçamento da Região” (al. h) do art.º 3.º);*
- *“Produzir e difundir informação respeitante à execução orçamental e às matérias relativas às finanças públicas” (al. k) do art.º 3.º).*

Ao Subdiretor Regional compete coordenar a preparação do Orçamento da RAM, participando na elaboração do respetivo diploma (al. a) do art.º 6.º do mesmo DRR).¹⁵ Através do Despacho n.º 24/2016, de 26 de janeiro, que criou a estrutura flexível da DROT, foi criada a Divisão de Estudos e Consultoria Orçamental, serviço de apoio ao Subdiretor Regional, na sua direta dependência com competência no acompanhamento e análise da execução orçamental e na elaboração da proposta anual do orçamento da RAM. Em 2017, também no apoio direto ao Subdiretor Regional e com idênticas competências foi criada a Direção de Serviço de Estudos e Controlo Orçamental (art.º 8.º - A da Portaria n.º 219/2017, de 26 de junho).

Finalmente e ainda com competências na matéria auditada, refira-se a Direção Regional Adjunta de Finanças criada para coadjuvar o Vice-Presidente do GR no exercício das suas funções na área das finanças (art.º 10.º do DRR n.º 7/2018/M).

A DROT, que integrava a SRF, com a publicação do DRR n.º 13/2017/M, de 7 de novembro, que reformulou a composição do GR, transitou para a VP, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 7/2018/M, de 14 de maio, pese embora tenha mantido as atribuições e estrutura orgânica que constavam do DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto.

A DREM, nos termos da sua orgânica (DRR n.º 13/2015/M, de 17 de agosto), é um Serviço da Administração Direta da RAM, integrado na VP, que funciona como autoridade estatística, relativamente às estatísticas oficiais de âmbito regional, e como delegação do INE, IP, nas de âmbito nacional. Entre as suas atribuições, apresenta as estimativas das contas não financeiras e da dívida

¹⁴ Posteriormente alterado pelos DRR n.º 1/2016/M, de 11/01 e n.º 7/2017/M, de 16/06.

¹⁵ Ver o Relatório de atividades de 2017, onde consta que a atividade de elaborar/atualizar o QPPO está a cargo da Subdireção Regional do Orçamento, Contabilidade e Tesouro.

pública das Administrações Públicas Regionais, de acordo com a metodologia do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, aprovado pela União Europeia (Eurostat), no quadro da LFRA.

Nos termos do art.º 11.º da LFRA (princípio da coordenação), as Regiões Autónomas exercem a sua autonomia financeira coordenando as suas políticas financeiras com as do Estado, de modo a assegurar o desenvolvimento equilibrado do todo nacional, a estabilidade orçamental e a concretização dos objetivos orçamentais a que Portugal se tenha obrigado, designadamente no âmbito da UE.

O CAPF é um órgão de consulta do Ministro das Finanças, criado, nos termos do art.º 15.º da LFRA, para assegurar a coordenação entre as Finanças das Regiões Autónomas e as do Estado. Nele têm assento um representante do Ministro das Finanças (que preside), dois representantes de cada RA, e um representante por cada um dos 4 Serviços do MF participante (DGO, AT, DGT e GPEAR). Compete ao Conselho analisar as políticas orçamentais regionais e a sua coordenação com os objetivos de política financeira nacional, sem prejuízo da autonomia financeira das Regiões Autónomas.

2.7. Princípio do contraditório

Em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos membros do Conselho do GR, que aprovaram as propostas dos orçamentos de 2017, 2018 e 2019, do Presidente do CAPF, dos responsáveis identificados no ponto 2.4, da atual Diretora Regional do Orçamento e Tesouro e do Diretor Regional de Estatística da Madeira.

No prazo fixado para o exercício do contraditório, foram apresentadas alegações pelo Vice-Presidente do GR¹⁶ e pelo CAPF¹⁷ as quais foram levadas em consideração na fixação dos termos finais do presente Relatório, designadamente através da sua inserção nos pontos pertinentes (cfr. os Anexos II e III).

¹⁶ Cfr. o ofício do Gabinete da Vice-Presidência n.º VP/2822/2020, de 14/02.

¹⁷ Cfr. o ofício do CAPF P1287/2020, de 12/02.

3. Resultados da análise

Os factos e as observações apresentados resultam do levantamento e apreciação dos procedimentos de elaboração e implementação dos QPPO na RAM, aprovados entre 2017 e 2019.

O enfoque do exame foi dirigido para os processos de elaboração dos QPPO, de coordenação com a Finanças do Estado, de aprovação e de acompanhamento da execução, na perspetiva da sua conformidade legal e da sua eficácia.

3.1. Caracterização, operacionalização e os QPPO aprovados

3.1.1. Aspetos gerais e formais

Nos termos da LFRA (art.ºs 17.º e 20.º, n.º 4), o QPPO é um instrumento de programação orçamental através do qual é traçado o cenário de médio prazo (4 anos) para as Finanças Regionais, fundamentado num conjunto de perspetivas macroeconómicas e estabelece o limite das despesas do ORAM financiadas por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no PE.

A partir de um modelo macro econométrico são contextualizados os pressupostos e as previsões económicas, determinadas as receitas fiscais, projetada a despesa e definidos os correspondentes limites, que irão integrar o período de programação do QPPO.

O documento de médio prazo para as Finanças Regionais, atrás sumarizado, deve ser submetido a apreciação e parecer do CAFP (art.ºs 17.º, n.º 3, e 15.º), que coordena as finanças regionais com as estaduais e se pronuncia sobre os pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar no ORAM do primeiro ano do QPPO.

O detalhe da despesa (e dos limites associados) varia ao longo do ciclo de programação (art.º 20.º, n.º 5), indo do nível dos programas orçamentais (o mais desagregado), para o ano orçamental (n); subindo ao do agrupamento de programas, por áreas de intervenção governamental, no ano seguinte (n+1); até se ficar pela despesa global, nos últimos dois anos da programação (n+2 e n+3). Assim, no primeiro ano, os limites da despesa a que a Região se encontraria vinculada fixam-se ao nível de cada programa; no segundo, ao nível dos agrupamentos de programas (áreas); no terceiro e quarto anos, ao nível do conjunto dos programas.

Contudo, nos sucessivos diplomas que aprovaram os QPPO, a natureza (vinculativa ou indicativa) dos limites não foi coincidente com o fixado na LFRA. Logo no primeiro Quadro (2017-2020), o ORAM estabeleceu como vinculativos apenas os limites da despesa correspondente ao primeiro ano de programação, permitindo modificações por programa e área em consequência de alterações orçamentais. Nos dois quadros seguintes (2018-2021 e 2019-2022), os diplomas que os aprovaram passaram a considerar todos os limites do período de programação como meramente indicativos, incluso o do ano orçamental a que respeitam.

Segundo a DROT, a flexibilização dos limites visou acompanhar a prática consagrada pelo Estado, plasmada na Lei 7-C/2016, de 31 de março, que aprovou o QPPO do Estado 2016-2019. Assim, para que a elaboração dos QPPO regionais tivesse uma base comum com os apresentados pelo Estado à Comissão Europeia, a RAM recorreu ao quadro de referência nacional, para colmatar as lacunas

do regime da LFRA, não só ao nível da natureza dos limites¹⁸, como também na consideração das receitas próprias no financiamento e na limitação dos gastos orçamentais às despesas efetivas, que teve por suportes a LEO (n.º 6, do art.º 12.º-D) e o diploma de aprovação do QPPO do Estado para 2016-2019, respetivamente.

Acontece porém, que nem aquele diploma, nem as respetivas atualizações anuais subsequentes, efetuadas através das LOE, estenderam a natureza indicativa dos limites ao primeiro ano de programação, como sucedeu na RAM, com os QPPO de 2018-2021 e 2019-2022.

Sobre os limites das despesas para o primeiro ano de programação do QPPO (por programa, por agrupamento de programa e para o total do ano orçamental), a VP defendeu no contraditório que o Estado, nas atualizações subsequentes à aprovação do QPPO de 2016-2020, através das LOE, procedeu à flexibilização desses limites. Mas sem razão pois, a cada atualização anual, a programação avança um ano, mas os limites para o ano orçamental (primeiro ano da programação) mantêm-se sempre vinculativos.

Em relação ao procedimento de formalização, a LFRA determinou a submissão de proposta do QPPO, sob a forma de DLR, a aprovação da ALM, até 31 de maio de cada ano (art.º 20.º, nºs 1 e 2) e a correspondente atualização anual, para os quatro anos seguintes, no LORAM. Todavia, ao contrário do regime nacional, a LFRA não associou a aprovação da proposta do QPPO ao ciclo da legislatura mas fez recair o prazo de aprovação dentro do período de negociação do Semestre Europeu (abril a junho).

3.1.2. Enquadramento operacional

A DROT é o Serviço responsável pela coordenação do processo de elaboração do QPPO, para o qual colabora a AT-RAM, mas em que a DREM assume um papel de relevo na preparação das estimativas macroeconómicas da RAM e das contas das Administrações Públicas Regionais, em contabilidade nacional. O CAPF estabelece a ligação entre as Finanças da RAM e do Estado.

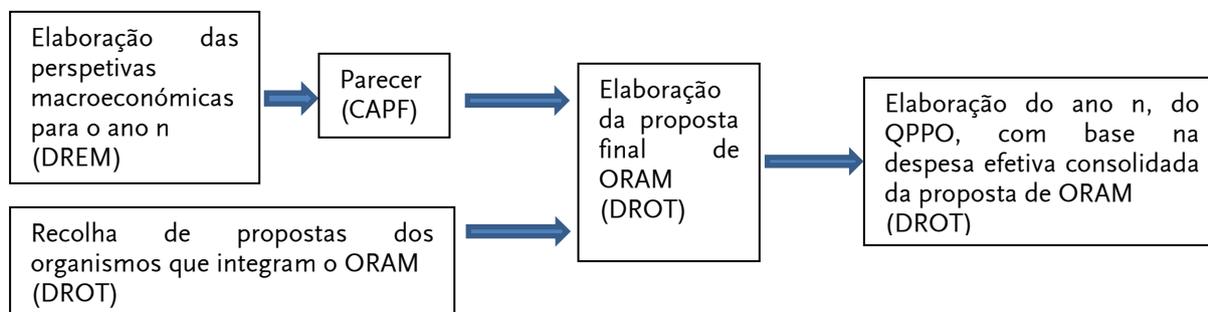
A DROT responde pelo tratamento e consolidação dos dados orçamentais e de contabilidade pública enquanto a DREM desenvolve as projeções macroeconómicas para o período de programação, estima as receitas e despesas em contabilidade nacional e trata do processo de conversão dos dados para contabilidade pública, e vice-versa.

As perspetivas macroeconómicas subjacentes às estimativas das receitas fiscais são sujeitas à apreciação do CAPF. A proposta consolidada do QPPO é então apreciada em Conselho de Governo, em conjunto com a proposta de Orçamento do ano base (ano n, do Quadro), antes de ser submetida à ALM, para aprovação final.

De acordo com a informação prestada pela DROT, a elaboração do QPPO processa-se em duas fases distintas, conforme esquematizado infra. Uma primeira, que envolve o período orçamental imediato (ano n); a outra, englobando o restante período de programação (n+1 a n+3).

¹⁸ A flexibilidade dos limites para os anos n+1 a n+3, introduzida pelo diploma citado nacional, embora contradiga a natureza vinculativa expressa na LEO em vigor (lei de valor reforçado), compatibiliza-se com a natureza adaptativa dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do PE.

Ano n



A partir de um modelo macro econométrico¹⁹, assente em dados anuais, compilados desde 1995, e da evolução de um conjunto de indicadores e pressupostos, a DREM traça um cenário macroeconómico para a RAM, para um horizonte previsional a 5 anos, que é objeto de atualização anual²⁰.

Em cada processo orçamental, a esse cenário base é adicionado um conjunto de objetivos e medidas de política governamental, que permite definir uma evolução para as contas das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, designadamente em matéria de receitas, despesa e défice público, posteriormente convertida para contabilidade pública.

As receitas estimadas abarcam toda a tipologia disponível, desde as tributárias, passando pelas transferências e apoios do Estado, os fundos comunitários, até as receitas próprias arrecadadas pelos Serviços, no âmbito das respetivas atividades. As contas nacionais estimam igualmente as necessidades de financiamento (défice subjacente), a serem cobertas por empréstimos bancários ou outros passivos financeiros.

Em paralelo, e tendo por referência as receitas gerais estimadas (teto financeiro), a DROT harmoniza o plafonamento dos diversos departamentos e Serviços da Administração Regional (Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e EPR) e consolida a proposta final do ORAM.

O parecer do CAPF incide exclusivamente sobre as perspectivas macroeconómicas subjacentes às projeções das receitas fiscais para o ano orçamental, na ótica da contabilidade nacional, embora tivesse solicitado (em 2018) a sua apresentação também em contabilidade pública. Acompanhando esse enquadramento constam os pressupostos, as principais hipóteses de base das projeções, os riscos associados e um mapa com a execução orçamental mais recente disponível, do ano em curso (n-1), mais o respetivo comparativo com o período homólogo do ano anterior (n-2)²¹.

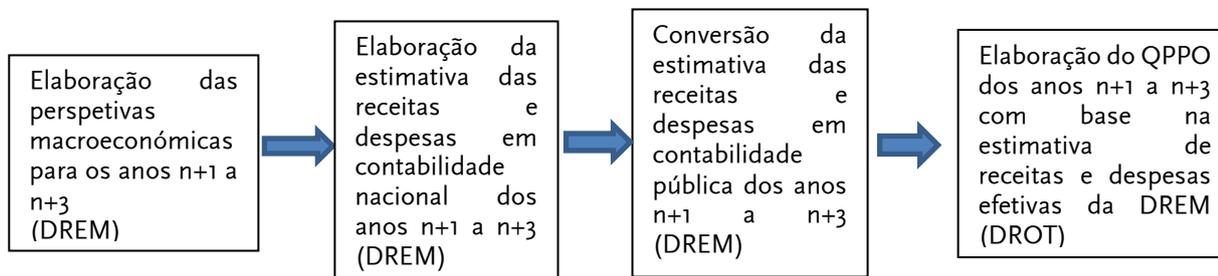
Os dados do ano n do QPPO são, dessa forma, obtidos a partir da proposta final consolidada do ORAM.

¹⁹ Assumido no âmbito da elaboração do ORAM, na sequência das reservas levantadas pelo CAPF fundadas no facto da RAM não dispor de previsões de receitas fiscais contextualizadas num quadro de perspectivas macroeconómicas.

²⁰ O modelo incorpora a informação qualitativa e quantitativa mais atualizada, designadamente as previsões publicadas por organizações internacionais. As revisões mais recentes das contas regionais são também incorporadas nos cenários.

²¹ Em 2018, foi remetida a execução de janeiro a setembro.

Anos n+1 a n+3



Em relação ao restante período de programação, a principal fonte de alimentação de dados para o QPPO é o modelo econométrico que estima a receita, e levando em consideração os objetivos definidos na estratégia de pagamentos da RAM, as despesas de investimento plurianual e os encargos com os juros, é definido uma meta para o saldo orçamental em cada ano e calibrado a restante despesa, no modelo de contas para a Administração Pública, em contabilidade nacional.

Na posse dos valores estimados em contabilidade nacional, é feita a respetiva conversão para a contabilidade pública e preenchidos os períodos de programação correspondentes no QPPO.

Por conseguinte, a despesa refletida no QPPO apenas tem verdadeira tradução orçamental para o ano n. Para o restante período de programação, ela é modelada a partir de uma estimativa de receitas obtida em contabilidade nacional, convertida para contabilidade pública, não chegando a possuir um verdadeiro substrato orçamental.

3.1.3. Os QPPO aprovados até à atualidade

Os QPPO da RAM estabelecem, os limites da despesa efetiva financiada pelas receitas gerais estimadas, para um prazo de programação de 4 anos, sujeita à restrição de um valor para o saldo orçamental. As fontes de financiamento consideradas englobam todo o género de receitas, desde as tributárias, passando pelas transferências do Estado, as verbas comunitárias, as receitas próprias dos Serviços, até aos passivos e ativos financeiros, incluso empréstimos.

O quadro seguinte sintetiza os três QPPO aprovados até ao momento (cfr. os QPPO constantes, na íntegra, do Anexo I) evidenciando as três áreas de intervenção definidas pelo GR (Governação, Social e Económica), que se decompõem por programas orçamentais (PO) no ano n (ano orçamental), e conjuntamente estabelecem os limites da despesa para os dois primeiros períodos de programação (ano n e ano n+1).

Quadro 1 - Os QPPO da RAM, aprovados desde 2017 – síntese por anos e agrupamentos

Unid.: milhões de euros

QPPO		2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Agrupamentos de PO						
2017-2020	Governação	71,2	70,7				
	Social	758,4	752,5				
	Económica	766,0	760,0				
	Total	1.595,6	1.583,2	1.580,5	1.500,4		

Unid.: milhões de euros

QPPO		2017	2018	2019	2020	2021	2022
2018-2021	Governação		67,1	65,8			
	Social		774,3	770,4			
	Económica		785,3	787,3			
	Total		1.626,8	1.623,5	1.599,1	1.583,2	
2019-2022	Governação			72,9	70,4		
	Social			820,6	792,1		
	Económica			876,6	846,1		
	Total			1.770,1	1.708,7	1.659,1	1.652,4

Cada um dos QPPO apresenta, dentro do respetivo período de programação, uma evolução decrescente da despesa. Em regra, esse decréscimo é suave (abaixo de 1%), acentuando-se (entre 1% e 5%) nos anos de 2020 e 2021, influenciado pela estratégia de regularização dos encargos transitados, que aponta para uma diminuição significativa a partir de 2020.

A estrutura dos sucessivos QPPO manteve-se relativamente estável, sendo dominada pelas áreas económica e social, com uma dimensão semelhante, na ordem dos 47,5%-49,5%. Conquanto, no último quadro, tivesse havido um ligeiro reforço da área económica (+1%), em detrimento da social. A área da governação representa um valor residual, à volta dos 4,1% a 4,5%.

Por outro lado, as atualizações do QPPO foram todas no sentido de um reforço de verbas, tanto ao nível da despesa total do ano, como dos agrupamentos, para os períodos homólogos, em especial na última atualização, e em relação aos anos de 2019 (+12%) e 2020 (+14%). O que embora se coadune com a flexibilização dos limites introduzida pelas LORAM, contraria o estabelecido na LFRA.

Não foi desenvolvida nenhuma informação de suporte aos QPPO, que traçasse as perspetivas macroeconómicas e especificasse o quadro de médio-prazo para as Finanças Regionais. Consequentemente, as alterações dos limites da despesa realizadas em cada revisão do QPPO, não identificam as evoluções macroeconómico ou de prioridades de políticas subjacentes.

Nos Relatórios das propostas de Orçamento da RAM, no ponto referente aos QPPO, só é referido que *“o limite da despesa para a Administração Pública Regional é consistente com as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas e o saldo da Conta das Administrações Públicas em contabilidade nacional.”* Na conclusão, o GR diz-se *“focado no compromisso de conciliação entre o processo de consolidação das finanças públicas e a promoção de políticas de desenvolvimento e crescimento económico e de reforço da coesão social”* sem adiantar outras informações sobre as perspetivas de médio prazo.

Na especificação mais detalhada, desenvolvida para o ano orçamental, os limites da despesa foram repartidos por 19 PO, agrupados pelas áreas atrás assinaladas.

Quadro 2 - Os QPPO da RAM, aprovados desde 2017 –Programas Orçamentais (ano n)

Unid.: milhões de euros

QPPO		2017- 2020	2018- 2021	2019- 2022	Δ		
Programas Orçamentais (ano n)		2017	2018	2019	2019/17		
Agrupamento	Governação	P 056	Órgão de Soberania	14,0	13,8	13,7	-0,3
		P 057	Governação	4,2	4,5	4,8	0,6
		P 047	Aperfeiçoam. e Modern. do Sist. Administ.	41,1	38,7	42,8	1,7
		P 055	Assistência técnica	4,9	3,3	3,8	-1,1
		P 058	Justiça	7,0	6,9	7,8	0,8
		Subtotal	71,2	67,1	72,9	1,7	
	Social	P 046	Ensino, compet. e aprendiz. ao longa da vida	379,8	372,5	384,3	4,5
		P 050	Saúde	324,4	346,9	377,0	52,6
		P 048	Promoção da inclusão social e combate à pobreza	38,7	34,4	33,4	-5,3
		P 049	Habitação e realojamento	15,6	20,6	26,0	10,4
		Subtotal	758,4	774,3	820,6	62,1	
	Económica	P 041	Reforço da investigação, desenvolv. tecnológ. e inovação	8,7	7,5	11,1	2,4
		P 042	Desenvolvimento empresarial	32,8	29,9	33,4	0,6
		P 043	Turismo, cultura e património	36,8	39,2	41,0	4,2
		P 044	Energia	0,8	0,5	0,7	-0,1
		P 045	Promoção dos transportes sustentáveis	238,8	199,9	227,0	-11,8
		P 051	Atividades tradicionais	55,0	63,1	83,5	28,5
		P 052	Ordenam. urbano e territorial	120,9	123,7	123,8	2,9
		P 053	Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	47,5	65,6	75,8	28,3
P 054		Infraestruturas ambientais	4,3	2,7	3,1	-1,2	
P 059		Finanças e gestão da Dívida Pública	220,3	253,3	277,2	56,9	
	Subtotal	766,0	785,3	876,6	110,7		
Total da despesa financiada por receitas gerais		1 595,6	1 626,8	1 770,1	174,5		

Do exposto extrai-se que, entre 2017-2019, houve um reforço da despesa orçamentada, em 174,5 milhões de euros, que abrangeu a maioria (13) dos programas. Em termos absolutos, os mais beneficiados foram os programas *Saúde* (P 050) e *Finanças e gestão da Dívida Pública* (P 059), que, em conjunto, absorveram 63% do aumento de verbas.

Os défices estimados em contabilidade pública, para cado um dos anos orçamentais, foram de 125,5 milhões, 165,0 milhões e 179,6 milhões de euros, respetivamente²².

Chama-se a atenção para facto das operações de consolidação de 2017 e 2018 terem deixado passar valores (de 18,3 e 7,9 mil euros, respetivamente), referentes à atribuição de subsídios entre entidades públicas (de um SFA para um Serviço Integrado), que, embora tendo uma expressão ínfima, não deveriam constar do valor final consolidado.

²² Cfr. os Relatórios do ORAM de 2017 a 2019, Quadros 13, 14 e 15, respetivamente.

3.2. Elementos estruturais

3.2.1. O procedimento de aprovação e alteração dos QPPO

Nos termos da LFRA, o GR deveria apresentar à ALM, anualmente, até 31 de maio, as propostas de DLR que corporizam os QPPO, abrindo desse modo o processo orçamental cujas expectativas seriam, posteriormente, atualizadas, integrando a proposta de ORAM de cada ano.

Todavia os QPPO aprovados até ao momento, não respeitaram essa tramitação. Todos eles foram aprovados diretamente pelas correspondentes LORAM, preterindo a aprovação prévia em diploma próprio.

Porém, em maio de 2019, um ano após o prazo estabelecido, o GR procurou ratificar o processo relativo ao QPPO de 2019-2023, tendo-o feito aprovar pela ALM através de diploma específico, o DLR n.º 11/2019/M, de 14 de agosto. Além de intempestivo, o prazo de programação considerado pelo quadro mostrou-se atípico, estendendo-se por um período de 5 anos, até 2023.

A publicação tardia do QPPO 2017-2020, segundo os responsáveis, esteve associada ao atraso no desenvolvimento do modelo econométrico que lhe serviu de suporte, que só ficou operacional nas vésperas da elaboração da proposta orçamental para 2017.

Durante o exercício de 2018, foi aprovado pela ALM um orçamento retificativo com impacto ao nível dos programas orçamentais, áreas de intervenção e despesa global, do primeiro ano de programação do QPPO 2018-2021, sem que o diploma tivesse contemplado a nova versão do Quadro. Contudo, a revisão / reforço dos limites da despesa previstos no QPPO, deveria ter sido sujeita a apreciação e aprovação da entidade que os aprovou nos anteriores termos.

Os QPPO também não foram elaborados sobre um documento que perspetivasse o enquadramento macroeconómico para o período de programação, definisse o quadro de médio prazo para as Finanças Regionais ou demonstrasse a respetiva consonância com os objetivos estabelecidos no PE e fosse apreciado e discutido pelo CAFR, não respeitando, conseqüentemente, os ditames estipulados nos art.º n.º 17, n.º 1 e 2, e art.º 20.º, n.º 4, da LFRA.

Em regra, a elaboração do QPPO seguiu o modelo estadual, em relação às receitas, despesas e natureza dos limites a serem consideradas, modificando o preceituado na LFRA quer através do LORAM quer através da aplicação direta da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEO) (cfr. os pontos 2.6.1 e 3.1.1 e 3.2.2).

Como se referiu, a LFRA é uma lei orgânica²³ (reserva absoluta de competência do Parlamento) com valor reforçado²⁴ (art.º 112.º da CRP- Constituição da República Portuguesa), que foi modificada através da aprovação do LORAM (competência da Assembleia legislativa da Madeira).

O art.º 228.º da CRP subordina os decretos legislativos regionais às matérias identificadas no correspondente Estatuto Político-Administrativo (art.ºs 36.º a 40.º) e não reservadas aos órgãos de soberania. Sendo da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre o *“Regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das*

²³ As leis orgânicas são atos legislativos da reserva absoluta de competência do Parlamento aprovados por maioria absoluta dos deputados efetivos (cfr. a al. t) do art.º 164.º da CRP).

²⁴ São leis com valor reforçado os atos legislativos que devem ser respeitados por outras leis, sendo essa exigência assegurada pelo sistema de fiscalização da legalidade (cfr. os art.ºs 280 e 281.º da CRP).

autarquias locais” (art.º 164.º, al. r da CRP) e o “*Regime de finanças das regiões autónomas*” (art.º 164.º, al. t da CRP) os diplomas legislativos regionais que aprovam o orçamento, na parte em que o fazem, são organicamente inconstitucionais, devendo o Tribunal de Contas recusar a sua aplicação, nos termos dos art.ºs 3.º, n.º 3, 277.º, n.º 1, e 204.º da CRP.

Nessa medida, não pode deixar de merecer censura a atuação das entidades envolvidas na elaboração do articulado (designadamente a VP e, em particular a DROT) e dos membros do GR²⁵ que aprovaram as propostas de orçamento e os QPPO de 2017, 2018 e 2019, visto terem desconsiderado de forma direta as citadas normas da LFR sendo recomendável que, enquanto se mantiver o atual enquadramento normativo, se garanta que os diplomas orçamentais se contêm adentro dos limites fixados pela Constituição à autonomia legislativa regional.

Em contraditório, os responsáveis reafirmam que a elaboração dos QPPO não poderia deixar de seguir o enquadramento nacional, dado os objetivos inerentes aos mesmos.

Sobre a natureza indicativa dos objetivos traçados nos diversos QPPO aprovados, incluso o do primeiro ano de programação (ver ponto 3.1.1. anterior), os responsáveis invocam o estatuído na Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro (Estratégia e procedimentos a adotar no âmbito da reforma da LEO), onde é dito, a propósito da elaboração dos QPPO (V. Ponto 5.2.2. do diploma), *“Uma vez que a elaboração de projeções de médio prazo é um exercício muito complexo que exige o desenvolvimento de capacidade analítica e a acumulação de experiência, os limites da despesa serão, numa primeira fase, indicativos”*.

Atestam ainda que *“A elaboração do QPPO, na RAM, à semelhança do sucedido a nível nacional tem sido um exercício bastante complexo e que consideramos que ainda está numa fase de desenvolvimento”*. A que acresce a reforma do processo orçamental em curso (plasmada na nova LEO - Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), que se encontra suspensa, aguardando a regulamentação de várias especificações e orientações, e terá necessariamente impacto na programação plurianual.

3.2.2. Evolução dos parâmetros

A introdução do QPPO no quadro jurídico financeiro nacional e regional, que é contemporânea do PAEF, implicou a revisão quer da LEO quer da LFRA. O regime do QPPO inscrito na LFRA (art.º 20.º) procurou refletir o que então fora estabelecido na LEO (art.º 12.º-D), através da 5.ª alteração, aprovada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio. A terminologia, os conceitos e os parâmetros do regime foram, entretanto, sofrendo adaptações ao longo do tempo.

Ao nível do setor público administrativo estadual, os aperfeiçoamentos ocorreram quer através da promoção de alterações à LEO, quer por via da própria lei utilizada na sua aprovação. Os atuais

²⁵ Tratam-se, concretamente, em 2017, 2018 e 2019, do ex-Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública (Rui Manuel Teixeira Gonçalves), ex-Secretária Regional da Inclusão e Assuntos Sociais (Rubina Maria Branco Leal Vargas), Secretário Regional de Turismo e Cultura (António Eduardo de Freitas Jesus), Secretário Regional de Educação, Ciência e Tecnologia (Jorge Maria Abreu de Carvalho), Secretária Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas (Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada), Secretário Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (José Humberto de Sousa Vasconcelos), Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares (Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado), ex-Secretária Regional da Inclusão e Assuntos Sociais (Maria Rita Sabino Martins Gomes de Andrade), Secretário Regional dos Equipamentos e Infraestruturas (Amílcar Magalhães de Lima Gonçalves), Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil (Pedro Miguel de Câmara Ramos) e ex-Secretária Regional do Turismo e Cultura (Paula Cristina de Araújo Dias Cabaço da Silva).

termos em vigor de os QPPO definirem os limites da “despesa efetiva”²⁶ financiada por “receitas gerais”²⁷, é fruto dessa evolução. Também a transição, de vinculativa para indicativa, da natureza dos limites para os 3 últimos anos de programação, foi realizada através da lei que aprovou o QPPO do Estado para 2016-2020. Todas estas modificações haveriam de, posteriormente, ser consolidadas na nova LEO de 2015, cuja entrada em vigor, prevista para 2018, foi, entretanto, protelada para abril de 2020. Refira-se que a nova LEO acolhe a existência de uma programação orçamental plurianual, concretizada através do *Quadro Plurianual das Despesas Públicas*, menos rígido que o ainda em vigor QPPO, uma vez que os limites nele contidos apenas são vinculativos para o primeiro ano de vigência (cfr. o art.º 35.º da nova LEO).

Na RAM, a elaboração dos QPPO (inicial e subseqüentes alterações) seguiu o modelo implementado pelo Estado, sem cuidar de promover a revisão da LFRA. A via seguida pelo GR, foi reproduzir aquelas alterações nas propostas de LORAM de aprovação dos QPPO, mesmo se em contradição com a LFRA, como no caso da natureza indicativa dos limites para a despesa. Aliás, foi mais longe que o próprio Estado, ao passar a considerar, a partir do QPPO 2018-2021, todos os limites como indicativos, inclusive os do ano orçamental.

3.3. O papel do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras

O CAPF, como referido anteriormente, é um órgão criado pela LFRA, de consulta do Ministro das Finanças, para assegurar a coordenação entre as Finanças das Regiões Autónomas e as do Estado. Do conjunto das suas competências sobressaem (art.º 15.º):

- a análise das políticas orçamentais, nível de endividamento e necessidades de financiamento regionais e a sua coordenação com os objetivos de política financeira nacional, sem prejuízo da autonomia financeira das Regiões Autónomas [n.º 1, al. b) e e)];
- a emissão de pareceres prévios na contratação de empréstimos e na classificação de projetos como de interesse comum [n.º 1, al. h)];
- a análise e emissão de parecer sobre os pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar nos orçamentos da RAM (n.º 6).

Sobre o papel do CAPF, releva ainda o estabelecido no art.º 17.º do citado diploma, com a epígrafe “Anualidade e plurianualidade”. O citado art.º (n.ºs 1 e 2) sujeita a elaboração do orçamento, de base anual, ao enquadramento *“num quadro plurianual de programação orçamental, que tenha em conta as perspetivas macroeconómicas apreciadas e discutidas pelo [CAPF]”*. Determina também (n.º 3) que o QPPO conste de documento que especifique o quadro de médio prazo para as respetivas Finanças Regionais, a ter em consideração na elaboração do ORAM.

Na perspetiva do CAPF²⁸, o seu nível de intervenção em matéria de QPPO cinge-se às competências expressamente estabelecidas na LFRA, a qual consiste em apreciar as perspetivas macroeconómicas, subjacentes às estimativas das receitas fiscais, a considerar na elaboração dos orçamentos. E na realidade, o documento que lhe é apresentado pela RAM apenas dispõe dos pressupostos e estimativas a considerar na proposta de orçamento, tendo o QPPO apenas sido incluído nos dados de suporte à proposta de orçamento de 2017.

²⁶ Cfr. Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, que aprovou o QPPO da Administração Central para o período 2016-2019.

²⁷ Termo introduzido na 7.ª alteração da LEO, aprovada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

²⁸ Cfr. o ofício com a referência n.º P4669/2019, de 16 de maio, enviado por *e-mail*.

Desde o primeiro documento (proposta de ORAM para 2015) os pareceres foram todos favoráveis. Relativamente à estimativa das receitas fiscais para o ORAM de 2019 (o último parecer), o CAPF destaca *“o elevado grau de maturidade do trabalho apresentado por parte da Região”*.

Atento o acima descrito, torna-se óbvio que, nos moldes em que atualmente funciona, o QPPO não constitui um instrumento de coordenação entre as Finanças do Estado e as da RAM. A intervenção do CAPF ao nível do período de programação e conteúdo do QPPO é praticamente nula ou, quando muito, limitado à estimativa das receitas para o período orçamental.

O documento submetido a apreciação do CAPF não é carregado de quaisquer dados relativamente à gestão orçamental de médio prazo (todo o período de programação do QPPO), nem nele consta o próprio QPPO. E no que ao ano orçamental diz respeito (ano n, do QPPO), as receitas não tributárias e as políticas de despesa nem sequer entram em equação, na apreciação daquele órgão.

Contudo, o texto da LFRA pretende ir mais longe, nas competências a serem exercidas pela CAPF. Dispõe o diploma no seu art.º 17, n.º 2, que *“A elaboração dos orçamentos [das RA] é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental que tenha em conta as perspetivas macroeconómicas apreciadas e discutidas pelo Conselho”*. Acresce ainda o n.º 3 do citado artigo, que *“O quadro plurianual de programação orçamental consta de documento que especifica o quadro de médio-prazo para as respetivas finanças”*.

O que sugere que as perspetivas macroeconómicas e as prioridades de política financeira (tanto em termos de receita e como de despesa) deveriam cobrir todo o período plurianual do Quadro e não, como tem acontecido até agora, se centrarem apenas no ano da proposta orçamental e nas receitas tributárias.

Também a LFRA estabelece mais adiante, no n.º 4 do art.º 20.º, que *“[O] quadro plurianual de programação orçamental define ainda os limites da despesa das administrações regionais em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento”*. O que implicaria, mais uma vez, algo que não está a acontecer na atualidade, que é uma tradução daqueles objetivos para o contexto das Finanças das RA, sob a forma de regras orçamentais numéricas plurianuais claras (designadamente para o défice, dívida pública, nível de endividamento, ou qualquer outro indicador orçamental relevante), e a sua explicitação no documento a submeter a apreciação e acompanhamento *ex post* do CAPF.

Em contraditório, o CAPF reiterou o entendimento que as suas competências em sede de QPPO “ (...) se cingem à apreciação das perspetivas macroeconómicas que devem ser tidas em consideração para efeitos de elaboração do mesmo e que estão subjacentes à elaboração dos orçamentos regionais” (...) Não é, portanto, entendimento do Conselho que este deva proceder à emissão de parecer neste âmbito.”

A interpretação da amplitude e profundidade da intervenção dos órgãos com poderes consultivos da Administração depende do grau de especificação das normas que lhes estão subjacentes e, bem assim, do costume. A leitura que o Tribunal faz dos poderes / deveres da CAPF difere (por ser mais ampla) daquela que tem vindo a ser seguida, conforme exposto supra, sobretudo porque elege o orçamento anual, em detrimento da programação orçamental de médio prazo (em linha com o princípio da sustentabilidade das finanças públicas), como o verdadeiro instrumento de articulação entre as Finanças do Estado e das RA.

3.4. A execução dos QPPO

De acordo com os objetivos fixados para esta auditoria aprovados no Plano Global da Auditoria²⁹, apresenta-se nos pontos seguintes a apreciação da execução do QPPO, nos exercícios de 2017 e 2018 (anos económicos), avaliando principalmente a despesa paga com os valores previstos no QPPO e nos orçamentos finais e a evolução no biénio 2017-2018.

3.4.1. Exercício de 2017

A Conta da RAM de 2017 e o Relatório anexo foram omissos quanto à execução do Quadro Plurianual de Programação Orçamental, tendo dado origem a uma recomendação que se considerou acolhida no Parecer sobre a Conta da RAM de 2018.

No quadro seguinte apresenta-se a situação da execução do QPPO³⁰ da despesa efetiva consolidada financiada por receitas gerais em 2017 (primeiro ano de implementação do QPPO no ORAM):

Quadro 3 – Execução do QPPO no ano de 2017

Unidade: milhões de euros

Agrupamento de programas/Programas orçamentais		Limites orçamentais		Execução (pag.)	Taxa de execução	
		Inicial	Final		Orç/Ini	Orç/Fin
Governação		71,2	71,60	61,6	86,5	86,0
P 056	Órgão de Soberania	14,0	14,3	13,4	95,4	93,7
P 057	Governação	4,2	4,7	4,4	105,0	95,1
P 047	Aperfeiçoamento e Modern. do Sistema Administrativo	41,1	40,3	34,4	83,8	85,3
P 055	Assistência técnica	4,9	5,4	2,5	51,3	46,3
P 058	Justiça	7,0	6,9	6,9	98,4	99,1
Social		758,4	819,9	713,0	94,0	87,0
P 046	Ensino, compet. e aprendiz. ao longa da vida	379,8	384,5	351,1	92,5	91,3
P 050	Saúde	324,4	377,5	324,5	100,0	86,0
P 048	Promoção da inclusão social e combate à pobreza ³¹	38,7	39,9	29,2	75,7	73,2
P 049	Habitação e realojamento	15,6	18,0	8,1	51,9	45,0
Económica		766,0	878,1	631,6	82,5	71,9
P 041	Reforço da investigação, desenvolv. tecnológ. e inovação	8,7	9,3	4,9	55,8	52,4
P 042	Desenvolv. empresarial	32,8	35,2	21,0	64,1	59,8
P 043	Turismo, cultura e património	36,8	38,2	27,7	75,4	72,6
P 044	Energia	0,8	0,9	0,0	1,9	1,8
P 045	Promoção dos transportes sustentáveis	238,8	243,6	210,0	88,0	86,2
P 051	Atividades tradicionais	55,0	55,0	42,8	77,8	77,9
P 052	Ordenam. urbano e territorial	120,9	128,2	55,6	46,0	43,4
P 053	Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	47,5	50,3	23,0	48,4	45,7
P 054	Infraestruturas ambientais	4,3	3,7	2,7	63,1	74,1
P 059	Finanças e gestão da Dívida Pública	220,3	313,8	243,7	110,6	77,7
Total da despesa financiada por receitas gerais		1 595,6	1 769,6	1 406,2	88,1	79,5

Fontes: QPPO em anexo ao DLR que aprovou o ORAM 2017 e dados disponibilizados pela DROT no decurso dos trabalhos da auditoria.
Obs. Os limites orçamentais iniciais são os aprovados no QPPO do DLR que aprovou ORAM de 2017, os finais correspondem às dotações corrigidas após as alterações orçamentais (cfr. os ficheiros da DROT).

²⁹ Aprovado através Informação n.º 9/19 – DAT – UAT II, de 5 de abril, da SRMTC.

³⁰ Aprovado em anexo ao DLR n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, diploma que aprovou o ORAM de 2017.

³¹ O valor do PO48 (38,6 M€) apresentado no QPPO enviado pela DROT no decurso da auditoria, não coincide com o valor do QPPO (38,7 M€) aprovado pelo DLR 24-A/2016/M, que aprovou orçamento da RAM.

A execução orçamental global da despesa consolidada de 2017 (1 406,2 M€) observou o limite inicial e final fixado no QPPO 2017-2020 (1 595,6 M€ e 1 769,6 M€).

A diferença da execução face aos limites iniciais e finais previstos no QPPO, fez-se sobretudo à custa da execução dos programas orçamentais do agrupamento de programas da área Económica, de 82,5% para 71,9%, com destaque para o P 059 – Finanças e gestão da Dívida Pública, que dos 110,6% de execução do limite do orçamento inicial acabou nos 77,7% no orçamento final, da suborçamentação de 23,4M€ passou para superorçamentação de 70,1 M€.

Em 3 dos Programas(P) do QPPO, a execução da despesa (pagamentos) ultrapassou os limites vinculativos fixados no n.º 5 do art.º 20.º da LFRA (1 de cada agrupamento orçamental):

- *P 057 – Governação* com 105,0%, ultrapassou o valor orçamentado em 210,0 m€;
- *P 050 – Saúde* que superou ligeiramente os 100,0%, mais 146,6 m€;
- *P 059 – Finanças e gestão da Dívida Pública* na ordem dos 110,6%, com uma diferença de 23,4M€ face ao valor orçamentado.

Na resposta ao contraditório, os responsáveis clarificam que o acréscimo dos limites dos programas, entre o orçamento inicial e final, “(...) *decorre, essencialmente, do reforço das dotações orçamentais para efeitos de regularização de encargos assumidos e não pagos*”, financiados pelo saldo de gerência anterior, fonte não contemplada no QPPO aprovado, e a dotação previsional.

Em sentido inverso assume relevância a execução dos programas:

- *P 044 – Energia*, com uma execução de apenas 1,9%, orçamentou 830,0 m€ e executou apenas 15,5 m€ (menos 814,4 m€);
- *P 052 – Ordenamento Urbano e Territorial*, com 46,0% (55,6 M€) tem uma diferença significativa (65,6M€) aquém do limite fixado no QPPO (120,9 M€).

Os programas em situação de suborçamentação relativamente aos limites fixados no QPPO (orçamento inicial) encontram-se regularizados no orçamento final.

3.4.2. Exercício de 2018

A demonstração consolidada do desempenho orçamental do QPPO³² de 2018, evidencia que o limite orçamental total previsto (1 626,8 M€) foi cumprido, com uma taxa de execução de 87,1%, (1 417,3 M€):

³² Aprovado em anexo ao DLR n.º 2/2018/M, de 9 de janeiro, diploma que aprovou o ORAM de 2018.

Quadro 4 – Execução do QPPO no ano de 2018

Unidade: milhões de euros

Agrupamento de programas/Programas orçamentais		Limites orçamentais		Execução (pag.)	Taxa de execução ³³	
		Inicial	Final		Orç/Ini	Orç/Fin
Governação		67,1	69,8	58,8	87,5	84,1
P 056	Órgão de Soberania	13,8	14,0	12,9	94,1	92,6
P 057	Governação	4,5	4,7	4,4	99,3	93,9
P 047	Aperfeiçoamento e Modern. do Sistema Administrativo	38,7	39,8	33,3	86,1	83,7
P 055	Assistência técnica	3,3	3,9	1,1	32,6	27,2
P 058	Justiça	6,9	7,3	7,0	101,1	95,0
Social		774,3	842,8	737,9	95,3	87,5
P 046	Ensino, compet. e aprendiz. ao longa da vida	372,5	384,3	361,9	97,1	94,2
P 050	Saúde	346,9	385,4	327,9	94,5	85,1
P 048	Promoção da inclusão social e combate à pobreza	34,4	48,2	35,3	102,6	73,1
P 049	Habitação e realojamento	20,6	24,9	12,9	62,6	51,7
Económica		785,3	826,7	620,6	79,0	75,1
P 041	Reforço da investigação, desenvolv. tecnol. e inovação	7,5	8,8	5,5	73,7	63,0
P 042	Desenvolv. empresarial	29,9	31,1	23,6	78,8	75,8
P 043	Turismo, cultura e património	39,2	42,0	32,1	81,7	76,3
P 044	Energia	0,5	0,8	0,3	60,2	41,4
P 045	Promoção dos transportes sustentáveis	199,9	209,1	175,3	87,7	83,8
P 051	Atividades tradicionais	63,1	70,0	50,2	79,5	71,6
P 052	Ordenam. urbano e territorial	123,7	137,3	83,7	67,7	61,0
P 053	Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	65,6	67,2	21,1	32,2	31,4
P 054	Infraestruturas ambientais	2,7	3,3	1,4	52,8	42,5
P 059	Finanças e gestão da Dívida Pública	253,3	257,0	227,5	89,8	88,5
Total da despesa financiada por receitas gerais		1 626,8	1 739,3	1 417,3	87,1	81,5

Fontes: QPPO em anexo ao DLR que aprovou ORAM de 2018 e dados disponibilizados pela DROT no decurso dos trabalhos da auditoria. Obs. os limites orçamentais iniciais são os aprovados no QPPO do DLR que aprovou ORAM de 2018, os finais correspondem às dotações corrigidas após as alterações orçamentais (cfr. os ficheiros da DROT).

No quadro anterior observa-se que o limite total do orçamento final aumentou para 1 739,3 M€. A taxa de execução, do orçamento inicial para o final, desceu dos 87,1% para os 81,5%, tendo o valor orçamentado a mais, face ao executado (1 417,3 M€), passado de 209,5 M€ para 322,0 M€.

No que concerne à relação entre os limites dos programas orçamentais fixados no QPPO e à respetiva execução, os casos de suborçamentação limitam-se a dois:

- *P – 058 Justiça*, da área da governação, com a taxa de execução de 101,1%, pagou mais 77,9 m€ do que o valor orçamentado;
- *P – 048 Promoção da inclusão social e combate à pobreza*, da área social, com 102,6% de execução, pagou mais 904,3 m€ do que valor previsto.

³³ As taxas de execução do QPPO (orçamento inicial) apuradas com base nos valores do ofício n.º 1433 da DROT de 7/10/2019, divergem dos apresentados na Conta da RAM (quadro 12/pág. 25) nos seguintes programas:

Programas	Conta da RAM/2018	Ofício da DROT
P 041	73,6	73,7
P 052	67,6	67,7
P 057	99,4	99,3

No âmbito do contraditório do capítulo I do Processo Orçamental, do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2018, a VP do GR alegou³⁴ que o limite vinculativo só se aplica ao ano inicial (2017) do primeiro QPPO da RAM³⁵ resposta que não encontra respaldo na LFRA, donde ressalta que os limites dos programas orçamentais no primeiro ano económico dos QPPO aprovados anualmente (n.º 2 do art.º 20.º da LFRA) são obrigatoriamente vinculativos³⁶.

No orçamento final, foram retificadas as situações de suborçamentação, porém no programa 048, o valor pago ficou significativamente aquém (menos 12 M€) do valor previsto, refletindo-se no desempenho orçamental, de 102,6% do QPPO passou para os 73,1%, sugerindo que as estimativas mais próximas da execução ainda são menos eficientes.

Na resposta ao contraditório, os responsáveis esclarecem que *“o não cumprimento dos limites decorre quer da incorporação de encargos assumidos e não pagos ao longo do exercício orçamental, quer das alterações decorrentes do Orçamento retificativo (...) não incorporadas no QPPO”*. Por outro lado, houve um reforço de verbas proveniente da dotação provisional e dos créditos especiais, que alterou igualmente os limites do QPPO.

Os programas com menor performance orçamental do QPPO de 2018, quer em volume financeiro quer em percentagem, foram o:

- *P – 053 Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos* com menos 44,5 M€ do valor orçamentado (a execução mais baixa de todos os programas, com 32,2%);
- *P – 052 Ordenamento Urbano e Territorial*, com menos 40,0 M€ do valor previsto (taxa de execução de 67,7%).

As observações anteriores, evidenciam, tal como em 2017, que a determinação dos limites orçamentais dos QPPO, carece de aperfeiçoamento.

Tendo em conta o disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, a inobservância dos limites de despesa no primeiro ano de execução dos QPPO de 2017 e 2018, em 5 programas orçamentais, seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, visto concretizar uma infração às normas de execução dos orçamentos, no caso, concretamente, os limites estabelecidos para a despesa no art.º 20.º da LFR.

Todavia, do ponto de vista subjetivo, considerou-se que os concretos responsáveis pela execução dos programas orçamentais em que foram ultrapassados os limites (e, bem assim, da DROT que tinha a obrigação de velar pelo seu cumprimento) tinham presente que o orçamento regional havia flexibilizado (ainda que ilegalmente) aqueles limites, situação que põe em causa a existência, no caso, de culpa. Assim sendo, apesar do incumprimento da lei, não existirão fundamentos para a

³⁴ Na alínea b) do ponto 1.1. – B) do ofício n.º VP/17369/2019, de 29 de outubro, resposta no âmbito do contraditório do capítulo I do Processo Orçamental, do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2018.

³⁵ No contraditório argumentou-se que a RAM segue o critério do Estado fixado no disposto no art.º 3.º da Lei n.º 7-C/2016, (primeiro QPPO do Estado com início em 2016), e para os seguintes, nos art.ºs 273.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (2017), art.º 331.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (2018) e art.º 329.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (2019) que alteram o art.º 2.º da Lei n.º 7-C/2016. Referir que o TC no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 observou a desconformidade da invocada Lei n.º 7-C/2016, com o disposto na LEO (art.º 12.-D).

³⁶ A RAM aprova anualmente (n.º 2 do art.º 20.º da LFRA) um novo QPPO, estruturado no primeiro ano por programas orçamentais e horizonte temporal diferente, pelo que em cada QPPO está sujeita aos limites vinculativos fixados na LFRA.

imputação de responsabilidade financeira dado estar em falta um dos requisitos essenciais para a sua efetivação, ou seja, a existência de uma atuação culposa por parte dos responsáveis.

Em contraditório, os responsáveis defenderam que a Lei que aprovou os QPPO contempla a possibilidade de reforço dos vários limites da despesa, desde que decorram de alterações orçamentais. Consequentemente, os referidos reforços de verbas não podem ser encarados como uma flexibilização ilegal dos limites aprovados.

Ora o problema é que o orçamento rectificativo deveria ter sido acompanhado de uma alteração ao QPPO (cuja proposta deveria ser apreciada pelo CAPF) que acolhesse os novos limites da despesa (em concreto dos programas, dos agrupamentos de programa e da despesa global) decorrentes do reforço de verbas e, assegurando, dessa forma a articulação temporal entre os instrumentos de programação orçamental em causa, cuja aprovação compete, em exclusivo à ALM, sob proposta do Governo Regional.

Terminam afirmando, terem vindo atualizar os procedimentos no sentido de melhorar quer a informação subjacente ao QPPO, quer os mecanismos de controlo do mesmo, *“sendo que será dada a devida atenção ao mencionado”*.

3.4.3. Evolução no biénio 2017-2018

A evolução da execução dos QPPO de 2017 e de 2018, expressa um ligeiro aumento da despesa total em 0,8%, correspondente a mais 11,2 M€, essencialmente por conta dos aumentos dos programas orçamentais *P 052 – Ordenamento Urbano e Territorial* e *P 046 – Ensino, competências e aprendizagem ao longo da vida*, com mais 28,1 M€ (+50,4%) e 10,7M€ (3,1%), respetivamente.

Quadro 5 – Evolução da Execução dos QPPO de 2017 e 2018

Unidade: milhões de euros

Agrupamento de programas/Programas orçamentais		Execução/QPPO		Δ 2018/2017	
		2017	2018	Valor	%
Governança		61,6	58,8	-2,8	-4,6%
P 056	Órgão de Soberania	13,4	12,9	-0,5	-3,4%
P 057	Governança	4,4	4,4	0,0	0,1%
P 047	Aperfeiçoamento e Modern. do Sistema Administrativo	34,4	33,3	-1,1	-3,1%
P 055	Assistência técnica	2,5	1,1	-1,4	-57,2%
P 058	Justiça	6,9	7,0	0,1	1,3%
Social		713,0	737,9	24,9	3,5%
P 046	Ensino, compet. e aprendiz. ao longa da vida	351,1	361,9	10,7	3,1%
P 050	Saúde	324,5	327,9	3,4	1,0%
P 048	Promoção da inclusão social e combate à pobreza	29,2	35,3	6,0	20,7%
P 049	Habituação e realojamento	8,1	12,9	4,8	58,9%

Agrupamento de programas/Programas orçamentais		Execução/QPPO		Δ 2018/2017	
		2017	2018	Valor	%
Económica		631,6	620,6	-10,9	-1,7%
P 041	Reforço da investigação, desenvolv. tecnológ. e inovação	4,9	5,5	0,7	13,6%
P 042	Desenvolv. empresarial	21,0	23,6	2,5	12,1%
P 043	Turismo, cultura e património	27,7	32,1	4,3	15,6%
P 044	Energia	0,0	0,3	0,3	1 939,4%
P 045	Promoção dos transportes sustentáveis	210,0	175,3	-34,7	-16,5%
P 051	Atividades tradicionais	42,8	50,2	7,4	17,2%
P 052	Ordenam. urbano e territorial	55,6	83,7	28,1	50,4%
P 053	Promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos	23,0	21,1	-1,8	-8,0%
P 054	Infraestruturas ambientais	2,7	1,4	-1,3	-48,4%
P 059	Finanças e gestão da Dívida Pública	243,7	227,5	-16,3	-6,7%
Total da despesa financiada por receitas gerais		1 406,2	1 417,3	11,2	0,8%

Em contrapartida o *P 045 – Promoção dos transportes sustentáveis*, com um decréscimo significativo na ordem dos 34,7 M€ (-16,5%) e o *P 059 – Finanças e gestão da Dívida Pública*, com menos 16,3 M€ (-6,7%), contribuíram determinadamente para o crescimento brando da despesa de 2017 para 2018, ao contrabalançar com os aumentos assinalados no parágrafo anterior.

As receitas por fontes de financiamento (FF) que cobriram a execução das despesas respeitantes aos QPPO consolidados de 2017 e 2018, evidenciam a predominância das “*Receitas Gerais não afetas a projetos cofinanciados*” (FF 11/31), respetivamente com 83,1% (1 168,6 M€) e 82,4% (1 167,7 M€), mais de dois terços da receita total, conforme o quadro seguinte identifica:

Quadro 6 – Execução dos QPPO consolidados por FF

Unidade: milhões de euros

Fonte Financiamento			2017		2018		Δ 2018/2017	
			Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
11	31	Receitas Gerais (RG) não afetas a projetos cofinanciados	1 168,6	83,1	1 167,7	82,4	-0,8	-0,1
15	35	Receitas Gerais afetas a projetos cofinanciados	7,3	0,5	11,2	0,8	3,9	53,5
17/19	37/39	Financiamento Nacional	75,9	5,4	84,9	6,0	9,0	11,9
21	41	Feder	27,6	2,0	30,0	2,1	2,3	8,5
22	42	Feder Cooperação	0,3	0,0	0,5	0,0	0,2	69,4
23	43	Fundo de Coesão	18,4	1,3	44,5	3,1	26,1	141,5
24	44	Fundo Social Europeu	19,2	1,4	-	-	-	-
25	45	Feoga Orientação / FEADER	0,2	0,0	0,9	0,1	0,7	353,0
27	47	FEAMP - Mar 2020	0,8	0,1	0,6	0,0	-0,2	-28,9
28	48	Outros e Saldos de FE	4,3	0,3	21,9	1,5	17,6	409,2
-	36	Receita Própria afeta a projetos cofinanciados	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3	1 162,9
-	46	Feoga Garantia / FEAGA	0,5	0,0	0,0	0,0	-0,5	-99,6
-	51	Receita própria do ano	-	-	48,3	3,4	-	-
-	52	Saldos de RP transitados	44,4	3,2	6,4	0,5	-38,0	-85,5
-	72	Dotações de Capital	38,5	2,7	-	-	-	-
Totais			1 406,2	100	1 417,3	100	11,2	0,8

* Os códigos das FF da 1ª coluna são dos Serviços Simples e Integrados e da 2ª coluna são dos SFA (Circular n.º 4/ORÇ/2017 – Instruções para a preparação do orçamento da RAM para 2018). Quanto aos dois códigos que aparecem na mesma coluna, o 1.º vigorou em 2017 e o 2.º em 2018.

Em 2018, verificou-se o maior aumento das verbas na FF do Fundo de Coesão com mais 26,1 M€ (+141,5%) comparativamente ao ano de 2017, e inversamente, com menos 38,0 M€ (-85,5%) os saldos de receita própria (RP) transitados. No entanto, o valor das RP totais em 2018 aumentou 48,6 M€, com as RP afeta a projetos cofinanciados (FF36) e das RP do ano (FF 51).

A propósito, a RAM perfilha o entendimento³⁷ que, nas receitas gerais que financiam a despesa efetiva do QPPO, se incluem as receitas próprias atento ao disposto na alínea a) do art.º 49.º da Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro³⁸, correspondendo ao total das receitas arrecadadas, *“incluindo as receitas próprias dos SFA/EPR, excluindo-se apenas a componente financeira”*, norma que apenas produz efeitos a partir de 1 de abril de 2020, por determinação do disposto do n.º 2 do art.º 8.º³⁹ e 4.º.

No mesmo entendimento da RAM mencionado no parágrafo anterior, as receitas gerais inerentes aos QPPO, correspondem ao total das receitas arrecadadas, excluindo apenas a componente

³⁷ Conforme o ofício da VP n.º 17369/2019, de 29 de outubro, resposta no âmbito do contraditório do capítulo I do Processo Orçamental, do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2018.

³⁸ Onde são consideradas receitas gerais da Entidade Contabilística Estado as *“(...) provenientes de impostos, taxas, coimas, multas, rendimentos resultantes de valores mobiliários e imobiliários, derivados da sua detenção ou alienação e transferências de fundos da União Europeia”*.

³⁹ A anterior LEO n.º 91/2001, ainda em vigor, determina que o QPPO *“contém, também, as projeções de receitas gerais e próprias”* (n.º 6 do art.º 12º-D).

⁴⁰ Alterado pelo art.º 2.º da Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto (2ª alteração à Lei n.º 151/2015 - LEO).

financeira, assumindo-se que as receitas de ativos e passivos financeiros não sustentam a execução das despesas efetivas dos QPPO.

Em contraditório, os responsáveis esclareceram que, para o cômputo das receitas efetivas presentes no QPPO inicial, não é contabilizado o montante do saldo da gerência anterior. O QPPO integrou, todavia, verbas relacionadas com passivos financeiros, com o objetivo de cobrir a regularização da dívida comercial.

Contudo, em 2017 e 2018 com base nos dados recolhidos no decurso da auditoria e nas respetivas Contas da RAM sobre a execução dos QPPO, constata-se que parte da execução das despesas efetivas foram suportadas por receitas não efetivas:

Quadro 7 – Saldos efetivos dos QPPO de 2017 e 2018

Receita/Despesa efetivas do QPPO	Euros	
	Execução	
	2017	2018
Receita efetiva consolidada	1 248 766 870,56	1 409 433 023,75
Despesa efetiva consolidada*	1 406 156 268,33	1 417 313 979,23
Saldo efetivo consolidado	-157 389 397,77	-7 880 955,48

* O valor da despesa efetiva consolidada de 2017 fornecido pela DROT no decurso da auditoria (1 406 156 268,33€) diverge em 14 076,26 € do valor da respetiva Conta da RAM (1.406.170.344,59 €).

3.4.4. Avaliação global dos QPPO

Avaliação global da execução dos QPPO de 2017 e 2018, de acordo com os factos e as observações explanados nos subpontos anteriores, permite concluir que:

1. Relativamente aos limites vinculativos fixados no n.º 5 do art.º 20.º da LFRA:
 - a) Em ambos os QPPO foram cumpridos os limites totais (para o conjunto de todos os programas) e os limites de cada agrupamento de programas;
 - b) No primeiro ano de execução dos QPPO de 2017 e 2018, respetivamente, em 3 e em 2 programas orçamentais, não foram cumpridos os limites;
 - c) O GR tem seguido o mesmo critério do Estado, considerando os limites de despesa indicativos para todos os anos à exceção do ano inicial do primeiro QPPO da RAM, o que não se coaduna com a LFRA.
2. O desempenho orçamental dos QPPO de 2017 e 2018, em valores totais alcançou taxas de execução elevadas, de 88,1% e 87%, diminuindo o desempenho relativamente aos orçamentos finais nos dois anos, para 79,5% e 81,5, respetivamente.
3. A execução da despesa dos quadros plurianuais de 2017 para 2018 aumentou ligeiramente, mais 0,8%, um aumento de 11,2 M€.
4. Em 2017 e 2018, mais de dois terços da despesa paga dos QPPO são financiadas por Receitas Gerais não afetas a projetos cofinanciados, respetivamente com 83,1% e 82,4%.

4. Emolumentos

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de maio⁴¹, são devidos emolumentos pela DROT⁴², de acordo com o preceituado nos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º, ambos do DL n.º 66/96, de 31 de maio, no montante de € 1 716,40 € (cfr. o Anexo IV).

5. Determinações finais

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

- a) Aprovar o presente Relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido aos membros do Conselho do GR, que aprovaram as propostas dos Orçamentos de 2017, 2018 e 2019, à Presidente do CAFP, aos responsáveis identificados no ponto 2.4, à atual Diretora Regional do Orçamento e Tesouro e ao Diretor Regional de Estatística da Madeira;
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 12 meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do Relatório agora aprovado, mediante o envio da pertinente documentação;
- d) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4;
- e) Entregar um exemplar deste Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório na Intranet e no sítio do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- g) Expressar às entidades auditadas o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 12 dias do mês de março de 2020.

A Juíza Conselheira,



(Laura Tavares da Silva)

⁴¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.

⁴² No âmbito da estrutura orgânica do XIII Governo Regional da Madeira, pontua, no que aqui interessa, a alteração da designação das anteriores Vice-Presidência do Governo Regional para Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, e da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, para Secretaria Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural. E a criação da Secretaria Regional de Mar e Pescas. Cfr., a propósito, o Decreto do Representante da República para a RAM, n.º 1-D/2019, de 15 de outubro.

A Assessora,

Ana Mafalda Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

A Assessora, em substituição,

Maria Susana Ferreira da Silva
(Maria Susana Ferreira da Silva)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,



Francisco José Pinto dos Santos

ANEXOS

Anexo I – QPPO aprovados em sede de ORAM, desde 2017

			QPPO 2017-2020				QPPO 2018-2021				QPPO 2019-2022			
Despesa coberta por receitas gerais			2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2022
Agrupamentos	PO													
Governação	P 056	Órgão de Soberania	14,0				13,8				13,7			
	P 057	Governação	4,2				4,5				4,8			
	P 047	Aperfeiç. e Modern. do Sist. Administ.	41,1				38,7				42,8			
	P 055	Assistência técnica	4,9				3,3				3,8			
	P 058	Justiça	7,0				6,9				7,8			
Subtotal			71,2	70,7			67,1	65,8			72,9	70,4		
Social	P 046	Ensino, compet. e aprendiz. ao longa da vida	379,8				372,5				384,3			
	P 050	Saúde	324,4				346,9				377,0			
	P 048	Promoção da inclusão social e combate à pobreza	38,7				34,4				33,4			
	P 049	Habitação e realojamento	15,6				20,6				26,0			
Subtotal			758,4	752,5			774,3	770,4			820,6	792,1		
Económica	P 041	Reforç. da investig., desenvolv. tecnológ. e inovação	8,7				7,5				11,1			
	P 042	Desenvolv. empresarial	32,8				29,9				33,4			
	P 043	Turismo, cultura e património	36,8				39,2				41,0			
	P 044	Energia	0,8				0,5				0,7			
	P 045	Promoção dos transportes sustentáveis	238,8				199,9				227,0			
	P 051	Atividades tradicionais	55,0				63,1				83,5			
	P 052	Ordenam. urbano e territorial	120,9				123,7				123,8			
	P 053	Promoção da adapt. às alt. climát. e à prev. e gest. de riscos	47,5				65,6				75,8			
	P 054	Infraestr. ambientais	4,3				2,7				3,1			
	P 059	Finanças e gestão da Dívida Pública	220,3				253,3				277,2			
Subtotal			766,0	760,0			785,3	787,3			876,6	846,1		
Total da despesa financiada por receitas gerais			1.595,6	1.583,2	1.580,5	1.500,4	1.626,8	1.623,5	1.599,1	1.583,2	1.770,1	1.708,7	1.659,1	1.652,4



Handwritten signature

Anexo II – Contraditório da Vice-Presidência do Governo Regional

A UAT 2
17/2/2020
L - - S

S.  R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

Vice-Presidência
GVP
N. : VP / 2822 / 2020

2020-02-14
SAIDA

Excelentíssima Senhora
Doutora Juíza Conselheira da Secção Regional
da Madeira do Tribunal de Contas

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004 – 051 FUNCHAL

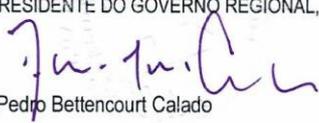
TRIBUNAL DE CONTAS – SRMTC
E 376/2020
2020/2/17 

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
373, 380, 385, 386, 387, 388 <i>UAT II</i>	30/01/2020	

ASSUNTO: **RELATO DA AUDITORIA AO QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL APROVADO PELA ALM – PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO**

Para os devidos efeitos e em referência aos Vossos ofícios acima identificados, solicito a Vossa Excelência se digne considerar os esclarecimentos, tidos por convenientes, às observações constantes do *Relato da Auditoria ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental aprovado pela ALM*, as quais constam no documento que junto em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O VICE-PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL,

Pedro Bettencourt Calado

À frente de
auditoria para
análise e elaboração
do ant. projecto de relatório
de auditoria e curso.
WD
17/2/2020

Avenida Zarco • 9004-527 FUNCHAL • Telef. 291 212100 • Fax: 291 222139 • Contribuinte n.º 671001310



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

Relatório do ORAM 2019 (índice):

3. POLÍTICA ORÇAMENTAL 2019 / 2022	23
3.1 Desenvolvimentos recentes das finanças públicas	23
3.1.1. Administrações públicas	23
3.1.2. Administração pública regional	26
3.2 Cenário macroeconómico da RAM	29
3.3 Quadro plurianual 2019/2022	33
3.4 Estratégia de consolidação orçamental	34
3.4.1 Finanças e administração pública	36
3.4.2 Políticas sociais	36
3.4.3 Funções económicas	38
3.5 Medidas fiscais para 2019	39
3.6 Proposta de orçamento para 2019	41
3.6.1 Saldo na ótica da contabilidade pública	41
3.6.2 Saldo ótica contabilidade nacional	45

Conforme já indicado a essa Secção, o QPPO tem por base o modelo de projeções macroeconómicas que estima um conjunto de variáveis muito extenso, no qual se inclui as receitas e despesas da Administração Pública. Algumas dessas rubricas evoluem consoante o andamento de variáveis macroeconómicas, como seja o consumo privado, enquanto outras, como a formação bruta de capital fixo (FBCF) são fortemente influenciadas pelos investimentos plurianuais. Em geral, o método utilizado para a previsão dos indicadores económicos do modelo de projeções macroeconómicas combina dados observados com modelos econométricos (de regressão linear). Nos casos em que não é possível encontrar nenhum modelo com capacidade preditiva satisfatória, são utilizadas hipóteses técnicas, como por exemplo a hipótese de *carry-over* (o que corresponde a assumir a manutenção da variável no seu último valor observado, no caso de variáveis com frequência intra-anual), opção geralmente associada a determinadas variáveis com uma elevada volatilidade.

A construção do modelo macroeconómico apoia-se no quadro da programação financeira, tal como desenvolvido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo que no caso do modelo RAM, a estrutura do modelo macroeconómico foi alargada e aprofundada, projetando-se seis blocos económicos interdependentes. Estes blocos foram projetados de forma a existirem vasos comunicantes entre os mesmos que garantam um exercício de projeção coerente e a identidade contabilística dos agregados. O bloco económico da Administração Pública é constituído por três sub-blocos: Consumo Público, Conta das AP (Administrações Públicas) e Dívida Pública, aproveitando toda a informação atualmente existente disponível com periodicidade infra-anual e que permitirá futuramente melhor informar estimativas trimestrais de execução orçamental (que inclui necessariamente os documentos do Programa de Estabilidade e Crescimento apresentados anualmente pelo Estado e as respetivas atualizações).

Considerando a interdependência da política orçamental da Região às medidas de política orçamental do Estado, o QPPO desenvolvido pela Região tem necessariamente, sempre subjacente, o cenário macroeconómico apresentado anualmente pelo Estado, com as devidas atualizações e adequações à realidade regional, estando o mesmo deste modo em consonância



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento, conforme n.º 4 do artigo 20.º da LFRA, pelo que, propomos que seja adequada a redação do relato.

3. Resultados da análise

3.1. Caracterização, operacionalização e os QPPO aprovados

3.1.1. Aspetos gerais e formais

Relativamente ao exposto no segundo parágrafo da página 15 reiteramos o referido no âmbito do parecer à Conta da RAM de 2018:

“Conforme referido anteriormente para efeitos de elaboração do quadro plurianual de programação orçamental o Governo Regional tem seguido o mesmo critério do Estado, verificando-se que na Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, que aprova o QPPO do Estado para o período 2016-2020, no artigo 2.º temos:

Artigo 2.º

Quadro Plurianual de programação orçamental

1 — É aprovado o quadro plurianual de programação orçamental contendo os limites de despesa efetiva para o período de 2016 a 2019, que consta do anexo à presente lei e que dela faz parte integrante.

2 — Os limites de despesa referentes ao período de 2017 a 2019 são indicativos.

O que pressupõe que apenas a informação do ano 2016 é vinculativa, ainda que possa ser modificada em virtude de alterações orçamentais, conforme artigo 3.º da Lei n.º 7-C/2016.

Assim, aquando da elaboração do 1.º QPPO da Região manteve-se o critério do Estado.

Nos seguintes QPPO, foi mantido o critério que tem vindo a ser utilizado pelo Estado. Efetivamente, nos artigos 273.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (QPPO 2017-2020), artigo 331.º da Lei n.º 114/2017 (QPPO 2018-2021) e artigo 329.º da Lei N.º 71/2018, de 31 de dezembro (QPPO 2019-2022) que alteram o artigo 2.º da Lei n.º 7-C/2016, a despesa associada ao QPPO deixa de ser vinculativa.”

Será de notar que a Região nos últimos anos tem vindo a cumprir sistematicamente com os objetivos definidos ao nível das metas orçamentais, o que se tem traduzido em saldos positivos, conforme comprovam os documentos do Instituto Nacional de Estatística com o apuramento do saldo e da dívida bruta da Região, referentes à notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, relativa ao ano de 2018, o que suportaria inclusive a adoção de limites indicativos da despesa ao invés de vinculativos, caso não fosse esse o critério utilizado pelo Estado.”



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

3.1.2. Enquadramento operacional

3.1.3. Os QPPO aprovados até à atualidade

No Quadro 1 – Os QPPO da RAM, aprovados desde 2017 – síntese por anos e agrupamentos e no Quadro 2 - Os QPPO da RAM, aprovados desde 2017-Programas Orçamentais (ano n), os valores de 2017 a considerar, conforme anexo a que se refere o artigo 61.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, devem ser os seguintes: 758,4 ao invés de 758,5 e 766,0 ao invés de 765,9.

3.2. Elementos estruturais

3.2.1. O procedimento de aprovação e alteração dos QPPO

Relativamente ao exposto no terceiro parágrafo da página 20, informamos que deve ser atendido ao exposto na resposta ao ponto 3.1.1., assim como, ao enquadramento do QPPO no âmbito das finanças públicas portuguesas e aos objetivos inerentes ao mesmo, o que a nosso ver justifica a atribuição de natureza indicativa.

Efetivamente, será de considerar, que o QPPO foi introduzido nas finanças públicas portuguesas, pela primeira vez, através da Lei n.º 22/2011 (5.ª alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei de Enquadramento Orçamental), de 20 de maio, num contexto de crise económica, de necessidade de cumprir com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e como uma das medidas acordadas com os parceiros internacionais de Portugal no contexto do Programa de Ajustamento Económico (PAE). O Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016, apresenta o primeiro QPPO e contextualiza as premissas subjacentes ao mesmo, sendo que o quadro faz parte de uma estratégia que visa reforçar o enquadramento necessário para a manutenção da disciplina orçamental.

A operacionalização do QPPO, corresponde assim a um dos vetores do novo modelo orçamental, sendo contudo reconhecido, que a sua elaboração é um exercício muito complexo, motivo pelo qual os limites de despesa devem ser numa primeira fase indicativos, conforme exposto na Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, que aprova a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respetiva implementação até 2015, no ponto 5.2.2 – Quadro plurianual de programação orçamental: "...Uma vez que a elaboração de projeções de médio prazo é um exercício muito complexo que exige o desenvolvimento de capacidade analítica e a acumulação de experiência, os limites de despesa definidos serão, numa primeira fase, indicativos".

Ao nível da Região, a obrigatoriedade de apresentação do QPPO, decorre do estabelecido na LFRA, sendo que a revisão da LFRA efetuou-se num contexto de vigência do Programa de



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

Ajustamento Económico – Financeiro da RAM e do Programa de Ajustamento Económico, verificando-se, que a redação do artigo 20.º da LFRA é idêntica à do artigo 12.º-D, da LEO, no que respeita aos n.ºs 4 a 6 (LFRA) que têm correspondência com os n.ºs 3, 5 e 9 da LEO, subentendendo-se deste modo que sendo o objetivo comum as premissas de base à elaboração do documento teriam de igual modo de estar em consonância com o definido a nível nacional.

A elaboração do QPPO, na RAM, à semelhança do sucedido a nível nacional tem sido um exercício bastante complexo e que consideramos que ainda está numa fase de desenvolvimento. Conforme já indicado, o projeto teve início em julho de 2015, com o recurso a dois técnicos superiores licenciados em economia, afetos a tempo inteiro ao projeto, apoiados pelo responsável da área das estatísticas económicas na DREM, no sentido de facilitar o conhecimento de toda a informação estatística, macro e micro disponível, que auxiliasse o desenvolvimento do projeto. Em paralelo, para o bom desenrolar dos trabalhos foi essencial a assessoria técnica prestada pelo Departamento de Análise, Estudos e Previsão (DAEP) do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEAR) do Ministério das Finanças, o que permitiu à Região adquirir as competências necessárias em matéria de previsões económicas, para que possa no futuro assegurar a continuidade dos trabalhos, autonomamente.

Em consequência deste trabalho, que foi necessariamente moroso, já na proposta de Orçamento da RAM para 2017, consta o primeiro cenário macroeconómico e orçamental de médio prazo, que apoia o ORAM2017, assim como o Quadro Plurianual 2017/2020.

Em paralelo com este processo, em 2015, foi publicada a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que preconiza a reforma do processo orçamental, assim como a regulamentação de várias especificações e orientações (ver artigo 5.º da citada Lei) necessários à plena implementação da nova LEO. De facto, no âmbito da reforma preconizada pela nova LEO está subjacente o desenvolvimento de um leque alargado de instrumentos, necessário à melhoria das tomadas de decisão e da elaboração dos documentos de natureza plurianual, sendo que os mesmos à data ainda estão por regulamentar.

Por outro lado, ao nível da Região, na sequência dos trabalhos desenvolvidos nos últimos anos verifica-se que tem ocorrido um cumprimento sistemático dos objetivos definidos ao nível das metas orçamentais, o que se tem traduzido em saldos positivos, em contas nacionais, que superam no período 2013-2018¹, em cerca de 676,5 milhões de euros as metas inicialmente definidas, e atesta que não é o facto dos limites estarem a ser considerados indicativos que prejudica a monitorização e acompanhamento das despesas e das finanças públicas regionais.

¹ Conforme comprovam os documentos do Instituto Nacional de Estatística com o apuramento do saldo e da dívida bruta da Região, referentes à notificação do Procedimento dos Défices Excessivos



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

3.4. A execução dos QPPO

3.4.1. Exercício de 2017

A diferença expressa entre os limites iniciais e finais decorre, essencialmente, do reforço das dotações orçamentais para efeitos de regularização de encargos assumidos e não pagos, sendo que parte do valor foi integrado através da utilização de saldo de gerência do ano anterior, não contemplado no QPPO.

Efetivamente, em 2017, se excluirmos as dotações afetas à regularização de encargos assumidos e não pagos, verificamos que os limites definidos inicialmente são cumpridos, excluindo o *P057 – Governação*, o que se justifica pelo facto do programa ter sido reforçado, ao longo do ano, através da dotação provisional em 152 mil euros.

Em 2018, o não cumprimento dos limites decorre quer da incorporação de encargos assumidos e não pagos ao longo da execução orçamental, quer das alterações decorrentes do Orçamento rectificativo de 2018, aprovado através do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2018/M, de 6 de agosto que não foram incorporadas no QPPO aprovado no âmbito do Orçamento da Região de 2018. Por outro lado, em 2018, pelos motivos indicados na Conta da Região, o orçamento dos vários departamentos foi reforçado, através da dotação provisional (para suprir despesas urgentes e inadiáveis e não previstas no Orçamento inicial) e da abertura de créditos especiais sendo que estas alterações implicaram de igual modo alteração nos limites estabelecidos inicialmente no QPPO.

Dado que nos termos do n.º 3 do artigo 20.º da LFRA o QPPO é atualizado anualmente no Decreto Legislativo Regional que aprova o Orçamento, sendo que nesse mesmo decreto está estabelecido, que podem ocorrer alterações orçamentais aos valores aprovados, desde que cumpridas as regras estabelecidas para o efeito, sendo que as mesmas são realizadas com o intuito de otimizar a execução orçamental, sendo este também um dos objetivos do QPPO, estando de igual modo plasmada no Decreto Legislativo Regional que aprova o QPPO a possibilidade dos limites serem alterados em virtude de alterações orçamentais², não nos parece que a flexibilização dos limites possa ser ilegal.

Será de referir contudo, que ao longo dos últimos anos os serviços da Vice-Presidência têm vindo a desenvolver procedimentos no sentido de melhorar quer a informação subjacente ao QPPO, quer a informação apresentada no QPPO, quer os mecanismos de controlo da informação do mesmo, sendo que será dada a devida atenção ao mencionado.

² Nos QPPO da Região Autónoma dos Açores consta de igual modo artigo que permite a alteração dos limites do QPPO em função de alterações orçamentais.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

3.4.3. Evolução no biénio 2017-2018

No que respeita ao segundo parágrafo da página 28, será de mencionar que nas receitas efetivas são excluídas de igual modo das receitas associadas ao *Saldo da Gerência Anterior*. Por outro lado, dado que nas receitas de *passivos financeiros* estão considerados valores para regularização de dívida comercial, quer em 2017, quer em 2018, e dado que esses valores estão afetos a despesas não financeiras, conforme mapas anexos à Conta da Região (*Anexo XLII - Aplicação do produto de empréstimos*) verifica-se que alguns dos valores incluídos nas *despesas efetivas* são financiados por *receitas não efetivas*.



Anexo III – Contraditório do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras

UAT -
12/02/2020

CAPF

Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 380/2020
2020/2/17



À equipa de auditoria
para análise e
elaboração do anteprojeto
de relatório de
auditoria em apreço.
UD
17/2/2020

Exm.ª Senhora
Dra. Ana Mafalda Morbey Affonso
Subdiretora-Geral do Tribunal de Contas - Secção
Regional da Madeira
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 Funchal

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA P1287/2020	Data: 12 fev 2020
Proc. n.º 01/19 - DAT-UAT II	30 jan 2020		

Assunto: Relato da Auditoria ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental aprovado pela ALM — Princípio do contraditório.

Na sequência do envio do relato da Auditoria ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, apresentam-se as seguintes alegações, em sede de contraditório:

- i. Tal como referido no ofício enviado a 16 de maio de 2019, importa reiterar que tem sido entendimento do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF) que as suas competências em sede de Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) se cingem à apreciação das perspetivas macroeconómicas que devem ser tidas em consideração para efeitos de elaboração do mesmo e que estão subjacentes à elaboração dos orçamentos regionais (n.º 2 do artigo 17º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro). Não é, portanto, entendimento do Conselho que este deva proceder à emissão de parecer neste âmbito.
- ii. De salientar que, tal como atestam os documentos enviados, tem-se registado uma melhoria na informação disponibilizada pela Região Autónoma da Madeira, nomeadamente pelo desenvolvimento dos trabalhos no que concerne à elaboração de previsões macroeconómicas específicas, com um alargamento do número de indicadores e seus efeitos.

Assim, procede-se ao envio dos seguintes documentos:

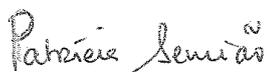
- i. Cópia da ata da 15ª reunião do CAPF, realizada em 22 de novembro de 2018. Nesta reunião foram analisados os pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar no orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2019, e apreciadas as perspetivas macroeconómicas subjacentes.

(2 de 2)

- II. Cópia do parecer relativo à análise dos pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar no orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2019, e apreciação das perspetivas macroeconómicas.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente,



Patrícia Semião

Anexos: Cópia da Ata n.º 15 e cópia do parecer relativo à análise dos pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar no orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2019, e apreciação das perspetivas macroeconómicas, sendo que a aprovação da Ata n.º 15 se encontra pendente de uma assinatura.

NC/CAPF

Anexo IV – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO:	Auditoria ao quadro plurianual de programação orçamental aprovado pela ALM
ENTIDADE FISCALIZADA:	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
SUJEITO PASSIVO:	Direção Regional do Orçamento e Tesouro

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	245	21.631,05 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1.716,40 €
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		20.748,15 €
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
	(b)	MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €	

- 1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.
- 2) Montante a repartir equitativamente entre os sujeitos passivos, cabendo a cada um o pagamento de € 858,20.