



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira



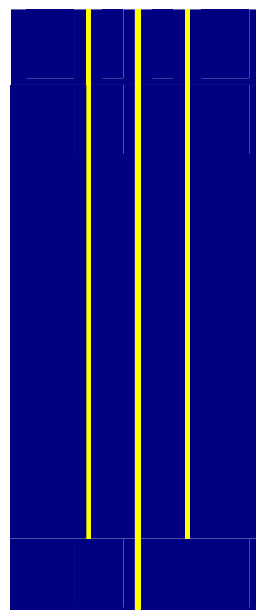
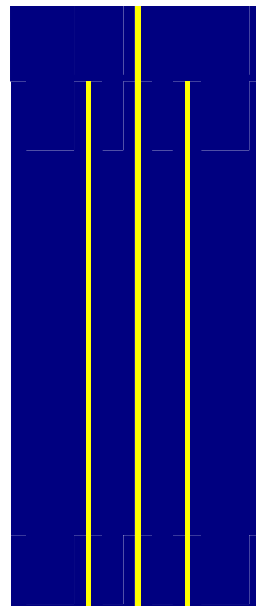
PARECER

SOBRE A CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

DE 2002

Volume I





PARECER N.º 1/2004 – SRMTC

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

ANO ECONÓMICO DE 2002

VOLUME I

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

FICHA TÉCNICA

Auditor-Coordenador: *Rui Águas Trindade – Licenciado em Economia*
Responsável pela Coordenação Geral do Parecer

Auditor-Chefe: *Mafalda Morbey Affonso – Licenciada em Gestão e Administração Pública*
Responsável pela equipa de elaboração do Parecer

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

Apoio Informático: *Lídia Silva – Técnica Profissional*

Concepção da Capa: *Paulo Ornelas – Técnico de informática*



Índice



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

ÍNDICE

RELAÇÃO DE SIGLAS.....	2
APRESENTAÇÃO.....	3
I – CONCLUSÕES.....	5
II – RECOMENDAÇÕES	10
III – LEGALIDADE E CORRECÇÃO FINANCEIRA	13
IV – DOMÍNIOS DE CONTROLO.....	15
1 – PROCESSO ORÇAMENTAL.....	15
2 – RECEITA.....	15
3 – DESPESA	16
4 – INVESTIMENTOS DO PLANO.....	18
5 – OPERAÇÕES DE TESOURARIA	20
6 – DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL	21
7 – PATRIMÓNIO REGIONAL.....	22
8 – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	24
V – GESTÃO FINANCEIRA	25
VI – CONTROLO INTERNO.....	26
VII – PARECER.....	27

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADERAM	Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
ALRM	Assembleia Legislativa Regional da Madeira
BEI	Banco Europeu de Investimentos
CE	Comunidade Europeia
CEIM, Ld.^a	Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Ld. ^a
CHF	Centro Hospitalar do Funchal
CIDE	Custos de Insularidade e de Desenvolvimento Económico
CRS	Centro Regional de Saúde
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
ER	Estrada Regional
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação)
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
IFC	Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários
IRF	Inspeção Regional de Finanças
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LFRA	Lei de Finanças das Regiões Autónomas
MPE, S.A.	Madeira Parques Empresariais, S.A.
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PIDDAR	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RAM	Região Autónoma da Madeira
SCI	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
SCUT	Portagens sem Custo para os Utilizadores
SPER	Sector Público Empresarial Regional
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRE	Secretaria Regional de Educação
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRTC	Secretaria Regional do Turismo e Cultura
Tx. Exec.	Taxa de Execução



APRESENTAÇÃO

Compete à Assembleia Legislativa Regional, nos termos da al. b) do art.º 38.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, na redacção dada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, apreciar e aprovar a Conta da Região, até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita¹.

A Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2002, foi remetida pelo Governo Regional à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 30 de Dezembro de 2003, dentro, por conseguinte, do prazo legal.

Compete ao Tribunal de Contas², através da Secção Regional da Madeira, apreciar a actividade financeira da Região, no ano a que se reporta a Conta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, nomeadamente em relação aos aspectos referidos no art.º 41.º, pelo que se elaborou o presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2002.

Diferentemente do ano anterior, não se apresenta um capítulo relativo à Segurança Social, porquanto, para além da Conta da Segurança Social ser de âmbito nacional, sendo a sua análise efectuada pelo Tribunal de Contas – Sede, apenas em Maio de 2004, o Centro de Segurança Social da Madeira entregou contas provisórias, relativas a 2002.

Sublinha-se ainda a melhoria verificada nas condições em que se desenvolveu a actividade do Tribunal de Contas, no âmbito deste Parecer, decorrente da remessa, pelo Governo Regional, e através de suporte informático, dos orçamentos, inicial e final, da Conta da RAM, das listagens das alterações orçamentais e dos subsídios e outros apoios financeiros concedidos, e, bem assim, de informação relativa aos encargos assumidos e não pagos para 2003, aos pagamentos efectuados por beneficiário e tipo de ajuda concedida no âmbito do FEOGA - Garantia e à execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional.

O presente Parecer integra dois volumes, o Volume I – Parecer, assinado pelo Colectivo³ e o Volume II – Relatório que compreende a apreciação global da execução orçamental, apresentada por capítulos, bem como os comentários mais relevantes em resultado das respostas do Governo Regional, em sede de contraditório.

A documentação sobre as referidas respostas às questões formuladas pelo Tribunal⁴ encontra-se compilada em dossiê próprio.

¹ Nos termos do n.º 3 do art.º 24.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

² No cumprimento do disposto no art.º 107.º da Constituição da República Portuguesa, em articulação com os art.ºs 41.º e 42.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

³ Constituído ao abrigo do art.º 42.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97.

⁴ Nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 24.º da Lei n.º 28/92, e do n.º 4 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97.



Da análise dos actos preparatórios conducentes à aprovação do Orçamento e dos resultados da execução orçamental da Conta da RAM de 2002, ressaltam, em termos globais, as seguintes conclusões:

Observações positivas

1. A receita corrente foi suficiente para financiar a despesa corrente, contrariamente ao sucedido em anos anteriores, apresentando um superavit de cerca de 6 milhões de euros, o que resulta, sobretudo, do facto de em 2002 se ter procedido à reclassificação de 60% da receita do CIDE como receita corrente.
2. Os recebimentos, os pagamentos e os saldos de gerência, relativos à Conta do Tesoureiro do Governo Regional, encontravam-se sustentados pelos correspondentes registos contabilísticos.
3. Foi cumprido o limite para a concessão de avales e outras garantias a operações financeiras⁵ (234,5 milhões de euros).
4. A dívida pública directa diminuiu € 684.105,11 face ao ano anterior (0,2%), em parte devido à assunção pelo Estado da dívida garantida da região no valor de € 32.421.863, tendo o Tribunal constatado que foi cumprido o limite de endividamento líquido regional fixado pelo OE⁶ (€ 29.928.000).
5. Foi respeitado o limite estabelecido para a realização de operações activas⁷ (31 milhões de euros).
6. O volume de investimento público, materializado na execução global do PIDDAR, ascendeu a 392,2 milhões de euros, atingindo um crescimento real de 9,9% face ao ano anterior.
7. A execução das despesas comunitárias, no âmbito do POPRAM III, em 2002, cifrou-se em 94,8 milhões de euros, o que, embora constituindo um desvio de 14,1 milhões de euros, face ao programado, com uma taxa de execução de 87%, distanciou-se positivamente da taxa registada em 2001 (56,6%).

⁵ Estabelecido no n.º 1 do art.º 12.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro.

⁶ Nos termos do art.º 75.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, e igualmente previsto no art.º 7.º do DLR n.º 29-A/2001/M.

⁷ Nos termos do art.º 10.º do DLR n.º 29-A/2001/M.

Observações negativas

1. O Orçamento da RAM não observou o princípio do equilíbrio orçamental⁸, uma vez que o saldo primário (sem juros da dívida pública) apresentou-se negativo em 41,6 milhões de euros, tendo-se registado um crescimento de 327,1% face ao ano anterior.
2. A sobreavaliação da receita comunitária, cujo grau de realização (36,2%) ficou aquém das estimativas, apesar de ser superior ao do ano anterior, contribuiu para que a taxa de execução global da receita fosse de 70,4%.
3. Os encargos assumidos e não pagos da Administração Regional Directa totalizaram mais de 193,6 milhões de euros, reflectindo um acréscimo de 46,2 milhões de euros relativamente ao ano anterior, ou seja, um crescimento de 31,4%, o que comprometeu em 11,7% o orçamento inicial do ano 2003.
4. O valor dos encargos assumidos e não pagos dos FSA, que ultrapassaram os 153,2 milhões de euros, com um acréscimo de 46,3%, dos quais se destacam os do CHF e do CRS que atingiram quase 129,4 milhões de euros, sendo certo que uma parte significativa dos encargos do CRS refere-se à dívida às farmácias da RAM, no valor de cerca de 58,4 milhões de euros.
5. De entre os encargos assumidos e não pagos salientam-se os do Cap. 50.º - investimentos do plano - na ordem dos 161,2 milhões de euros, o que traduz o não pagamento de 30,9% da atinente despesa, assumida pela Administração Regional, e que foi de 521,7 milhões de euros.
6. Foram pagos juros de mora a diferentes empresas, no montante global de 2,67 milhões de euros, decorrentes de atrasos nos pagamentos referentes a empreitadas de obras públicas.
7. A concessão de apoios financeiros pela Administração Regional a projectos de interesse turístico e cultural nem sempre revestiu a forma legalmente exigida nos termos do quadro normativo e regulamentar que define os princípios gerais e as condições de acesso a tais auxílios⁹, dando origem a que, em algumas situações, tivessem sido celebrados contratos-programa quando o carácter pontual das iniciativas exigia que a sua atribuição fosse titulada através de protocolo.
8. A atribuição de comparticipações financeiras pela RAM, no âmbito de projectos de investimento das freguesias não respeitou a regulamentação especificamente aplicável¹⁰, designadamente por não ter ficado demonstrada a manifesta incapacidade financeira daquelas autarquias para suportar os encargos emergentes de tais projectos, o que é passível de gerar responsabilidade financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.
9. Alguns serviços da Administração Regional Directa e FSA assumiram encargos sem dotação orçamental, no valor global de, respectivamente, € 1.149.068,76 e € 78.002.443,38, infringindo o disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, situação passível de configurar responsabilidade financeira nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

⁸ Previsto no art.º 4.º da Lei n.º 28/92.

⁹ Constante do DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, e das Portarias n.ºs 78 e 79/2001, de 13 de Julho.

¹⁰ Cfr. os n.ºs 2 e 3 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

10. Apesar de se ter registado um crescimento real de 9,9% face ao ano anterior, a execução global do PIDDAR, maioritariamente suportada por financiamento regional (73,9%), apresentou uma taxa de execução de 62,4%, a que correspondeu um desvio de 236,1 milhões de euros. O POPRAM III deveria ter executado, no período 2000-2002, o volume de 436,7 milhões de euros, quando apenas executou 176,1, apresentando uma taxa de execução acumulada de 40,3%, face à programação aprovada para igual período.
11. No ano 2002, o ordenamento jurídico regional continuava a não albergar um diploma específico disciplinador da concessão de apoios financeiros por parte da RAM, sendo igualmente de assinalar a escassez de regulamentação definidora dos procedimentos a adoptar em matéria de celebração e acompanhamento da execução dos contratos-programa formalizados neste âmbito.
12. A expressão financeira da dívida pública regional, directa e indirecta, atingiu, no final do ano, respectivamente, os valores de 443,2 milhões de euros e 198,3 milhões de euros, tendo as responsabilidades assumidas pela Região aumentado cerca de 59,3 milhões de euros, ou seja 42,7%.
13. Através do mapa da aplicação do produto proveniente da receita creditícia (de 29,9 milhões de euros), verificou-se que parte dessa importância, apesar de ter sido canalizada para financiar despesas de investimento, não foi utilizada exclusivamente na finalidade prevista no respectivo contrato (projectos de investimentos inscritos no POPRAM III).
14. A execução de garantias prestadas a entidades privadas ascendeu a € 324.612,49, não tendo a RAM, no ano em apreço, sido reembolsada de qualquer valor, ao invés do sucedido em anos anteriores.
15. A concessão de avales, no valor de € 8.013.403,09, não obedeceu em alguns casos aos pressupostos que deviam presidir à sua atribuição¹¹, designadamente, garantir operações de investimento em capital fixo, haver participação ou interesse na empresa ou no empreendimento, constituir fundo de maneiio em empresas de interesse regional e ser o aval imprescindível ao financiamento em virtude da política bancária, realizar investimentos mesmo de reduzida rendibilidade enquadráveis nos objectivos do plano regional e outros investimentos de rendibilidade adequada.
16. Os bens móveis e imóveis da RAM não se encontravam inventariados e inscritos num Cadastro dos Bens¹², o qual deverá, inclusivamente, reflectir a sua composição, situação e valor. Ainda, no que respeita, em particular, ao património móvel - parque automóvel -, a Região não dispõe, na sua ordem jurídica, de normas legais relativas à sua utilização, classificação e controlo.
17. Os resultados líquidos das entidades que integram o Sector Público Empresarial Regional atingiram o valor negativo de 32,6 milhões de euros, apesar de se ter registado uma redução de cerca 17,7%, relativamente ao ano anterior.
18. Os mapas anexos XVI e XVII referentes à execução orçamental da Conta da RAM apresentavam divergências relativamente aos valores constantes das contas de gerência dos FSA, o que se reflectiu no ajustamento da conta consolidada da RAM, a qual não se encontra balanceada.

¹¹ Previstos nos art.ºs 3.º e 4.º do D.Reg. n.º 23/79/M, de 16 de Outubro.

¹² Contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 1.º do DRR n.º 5/82/M, de 18 de Maio.

19. A significativa dependência dos FSA relativamente às transferências do orçamento regional, associada, em alguns casos, à reduzida dimensão financeira e organizacional, comporta, adicionalmente, dificuldades na optimização da gestão da Tesouraria do Governo Regional, as quais cresceram cerca de 21,5 milhões de euros quando, ao invés, as respectivas receitas orçamentais diminuiriam 25 milhões de euros.
20. O saldo corrigido da Conta Consolidada da RAM (correspondente ao saldo da execução orçamental, ponderado pelos encargos assumidos e não pagos), foi deficitário na ordem dos 342,2 milhões de euros, registando um aumento de 109,1 milhões de euros face ao ano anterior.

Outras observações:

1. A receita fiscal é a principal fonte de financiamento do Orçamento Regional e representou 59,7% da receita global (com exclusão das Contas de Ordem e dos Recursos Próprios de Terceiros) melhorando em 3,1 pontos o seu peso percentual.
2. Os apoios financeiros, efectivamente concedidos pela Administração Regional Directa, a diversas entidades públicas e privadas, ascenderam a 51,1 milhões de euros, dos quais cerca de 15 milhões foram pagos no âmbito da celebração de contratos-programa.
3. As “Instituições Particulares” foram o sector institucional que recebeu a maior parcela dos apoios concedidos (64,3%), tendo as “Transferências correntes”, para este sector, registado uma taxa de execução de 92,6%.
4. A Administração Regional transferiu para os municípios da Região, no âmbito da cooperação técnica e financeira, um montante próximo dos 18,9 milhões de euros, embora estivesse prevista a transferência de quase 36 milhões de euros, tendo ocorrido uma redução de 13% em relação ao ano 2001.
5. Os fluxos do orçamento regional para as entidades participadas ascenderam a 22,7 milhões de euros e, por sua vez, os fluxos oriundos do SPER totalizaram os 47,7 milhões de euros, o que implicou um saldo excedentário de cerca de 25 milhões de euros, justificado, parcialmente, pelas transferências provenientes da VIALITORAL, S.A., no montante aproximado, de 44,9 milhões de euros, no âmbito da extensão da concessão de serviço público correspondente ao troço rodoviário da ER 101 ao lanço entre Machico e Caniçal.
6. No modelo de financiamento subjacente ao contrato de concessão celebrado entre a RAM e a VIALITORAL, S.A. em 28 de Janeiro de 2000, assume particular relevância a obrigação imposta àquela concessionária de, pela transferência da totalidade dos lanços da concessão, pagar à Concedente o montante de € 324.218.633,54. Consequentemente, até 31 de Dezembro de 2002, na sequência da transferência dos troços rodoviários entre Ribeira Brava e Machico e da extensão da Concessão, a VIALITORAL, S.A. pagou à RAM a quantia de € 294.290.781,54, dentro dos prazos fixados. Por força do citado contrato de concessão, o Orçamento Regional suporta, desde 2002, as importâncias relativas às portagens SCUT, devidas em função dos volumes de tráfego registados, as quais, nesse ano, atingiam o valor de € 44.592.671,03.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

7. As “*Despesas de funcionamento*” representaram 50,4% do total da despesa pública, ascendendo a 565,5 milhões de euros. Já as “*Despesas de investimento*” quedaram-se nos 33,6%, correspondente a cerca de 377,9 milhões de euros.
8. Os activos financeiros detidos pela RAM perfizeram o valor aproximado de 115 milhões de euros, dos quais a participação pública regional no capital de empresas registou o valor nominal de 87,8, verificando-se uma variação positiva de 1,34 milhões de euros.
9. A concessão, pela RAM, de garantias a operações financeiras atingiu o montante de € 126.241.262,11, dos quais € 123.968.270,86 foram concedidos a empresas, tendo-se verificado um acréscimo de 106,1% em relação ao ano anterior.
10. Em 2002, a RAM, concedeu o seu aval à Zarco Finance, B.V., no valor de 36,5 milhões de euros, respeitante ao desembolso da 1ª tranche do empréstimo de 190 milhões de euros, destinado a financiar o Plano de Investimentos e de Actividades das sociedades de desenvolvimento da RAM e a da Madeira Parques Empresariais, S.A., não concorrendo os seus financiamentos bancários para o limite de endividamento.

II

RECOMENDAÇÕES

O Tribunal de Contas pode, no Parecer sobre a Conta da Região, e nos termos dos art.ºs 41.º, n.º 3, e 42.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, formular recomendações à Assembleia Legislativa Regional ou ao Governo Regional, com vista a suprir as deficiências detectadas.

Nos subpontos imediatos, salientam-se algumas das recomendações feitas em pareceres anteriores que já tiveram acolhimento, assim como se renovam as recomendações ainda não observadas, e se formulam novas recomendações, sugeridas pela análise à conta regional de 2002, e endereçadas à ALRM, para que, no âmbito dos seus poderes de fiscalização da actividade do Governo Regional, adopte as providências que entenda adequadas.

Recomendações acolhidas

O Tribunal de Contas regista com apreço o facto de a Administração Regional ter acolhido algumas das recomendações formuladas em anteriores Pareceres, salientando-se, nomeadamente:

1. A apresentação da proposta de Orçamento Regional à ALRM, bem como a sua aprovação, ocorreram dentro dos prazos legais¹³.
2. A publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2003/M, de 23 de Agosto, diploma que regula a organização e o funcionamento do sistema de planeamento da RAM.
3. A aplicação do produto proveniente de empréstimos de longo prazo apenas na realização de investimentos, e não também, como vinha sendo feito em anos anteriores, nas despesas de funcionamento.
4. A implementação de procedimentos no âmbito da aprovação do Manual de Procedimentos e Funcionamento da Tesouraria do Governo Regional da Madeira, ao abrigo do Despacho n.º 70/2003, de Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, em vigor desde 1 de Julho de 2003.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Tendo sido já formuladas em anteriores Pareceres, o Tribunal destaca as seguintes recomendações, que ainda não tiveram seguimento:

1. A promoção da adaptação à Região do novo regime de enquadramento orçamental introduzido pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.
2. A adopção do regime de administração financeira do Estado¹⁴, bem como do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e respectivos Planos de Contas Sectoriais).

¹³ Nos termos do n.º 1 do art.º 9.º e n.º 1 do art.º 14.º, ambos da Lei n.º 28/92.

¹⁴ Consagrado na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e desenvolvido pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

3. A apresentação, em anexo à proposta de Orçamento, do respectivo relatório justificativo, integrando todos os anexos informativos elencados no art.º 13.º da citada Lei n.º 28/92, nomeadamente a justificação das variações das previsões de receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior, e das transferências para as empresas públicas sob a forma de suprimentos ou subsídios à exploração, bem como dos elementos referidos no n.º 3 do art.º 3º daquele diploma.
4. O respeito pelas normas constantes da LEORAM, no que concerne à estrutura e ao conteúdo do mapa IX – “*Programas e Projectos Plurianuais*” e do mapa “*Anexo XII – Despesas – Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos*”, que expressam o PIDDAR no Orçamento e na Conta da Região, respectivamente, de forma a identificar as componentes de financiamento regional e comunitário.
5. Maior rigor na previsão orçamental da receita, de modo a melhorar as respectivas taxas de execução, com vista a garantir o princípio do equilíbrio orçamental¹⁵.
6. A identificação clara das fontes de financiamento da RAM, no que respeita a receita comunitária, em conformidade com a regra da especificação, consagrada no art.º 7.º da Lei n.º 28/92, de modo a que a Conta inclua informação sistematizada por fundo comunitário.
7. Maior rigor na previsão orçamental da despesa de modo a evitar a suborçamentação, especialmente no sector da saúde e observância da prévia cabimentação dos encargos assumidos.
8. A satisfação atempada dos compromissos financeiros assumidos, evitando o pagamento de juros de mora.
9. A observância do disposto no n.º 8 do art.º 20.º da Lei n.º 28/92, nos termos do qual o Governo Regional deve definir, por DRR, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais que sejam da sua competência.
10. A inclusão, na *Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferências de Fundos*, de forma desagregada, dos movimentos de fundos de natureza orçamental e dos relacionados com Recursos Próprios de Terceiros, nomeadamente, dos movimentos decorrentes da utilização/amortização dos empréstimos contraídos, relacionados com as operações de dívida flutuante.
11. A aprovação de quadro legal que regule as operações realizadas pela Tesouraria do Governo Regional da Madeira, que permita, além da constituição do necessário enquadramento jurídico das referidas operações, atender às especificidades do serviço, que tem a cargo a movimentação de fundos das mais diversas proveniências e destinos.
12. A criação de um quadro jurídico consistente, transparente e objectivo, assente, entre outros, nos princípios constitucionais da igualdade e imparcialidade, que defina critérios concretos e uniformes para a atribuição de apoios financeiros, identifique os direitos e obrigações das partes outorgantes, estabeleça mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos contratos e fixe os trâmites de avaliação dos resultados alcançados e dos benefícios sociais obtidos.

¹⁵ Consagrado no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92.

13. A organização e a actualização do cadastro dos bens do domínio privado da Região¹⁶.
14. A celeridade na concretização de medidas que melhorem o nível de execução financeira do POPRAM III, de forma a evitar a possível perda de fundos comunitários por parte da RAM, em resultado das novas regras relativas à disciplina financeira do QCA III¹⁷.

Novas recomendações

Na sequência da apreciação efectuada à Conta da RAM de 2002, formulam-se igualmente as seguintes recomendações:

1. Na atribuição de apoios financeiros a projectos e iniciativas de interesse turístico e cultural deve ser respeitado o quadro normativo e regulamentar que define os princípios gerais e as condições de acesso a tais auxílios, em particular no que se refere à forma do título jurídico que suporta a concessão das verbas envolvidas.
2. A concessão de apoios financeiros pela Administração Regional apenas deve ocorrer nas situações legalmente previstas e admitidas quando devidamente autorizada por entidade competente para o efeito, impondo-se ainda a adequada cabimentação orçamental das despesas envolvidas, em cumprimento do princípio da especificação¹⁸.
3. A formalização de contratos-programa em tempo útil, sem produção retroactiva de efeitos, de modo a viabilizar o acompanhamento da sua execução financeira e material, assim como o controlo e fiscalização do cumprimento dos demais aspectos financeiros, técnicos e legais inerentes aos contratos.
4. A correspondência entre as contas de gerência dos FSA e os mapas anexos XVI e XVII da Conta da RAM referentes à execução orçamental das despesas e das receitas globais desses organismos¹⁹.
5. A criação na ordem jurídica regional de um quadro normativo que regule e discipline o sector público empresarial, e que defina claramente a sua estrutura organizativa, sem prejuízo do cumprimento dos princípios fundamentais estatuidos no DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

¹⁶ Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º do DRR n.º 5/82/M.

¹⁷ Em conformidade com o art.º 31.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho.

¹⁸ Consagrado nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 28/92.

¹⁹ Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 28/92.



LEGALIDADE E CORRECÇÃO FINANCEIRA

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

♦ **Conta do Tesoureiro do Governo Regional**

O ajustamento apurado para a Conta da Região de 2002, excluindo os FSA, coincide com o ajustamento da Conta do Tesoureiro e apresenta-se assim:

Ajustamento da Conta da RAM

(em euros)

Receita		
Saldo do ano anterior	11.340.175,25	
Receita cobrada	<u>1.129.351.196,46</u>	1.140.691.371,71
Despesa		
Pagamentos efectuados	1.122.963.680,00	
Saldo para o ano seguinte	<u>17.727.691,71</u>	1.140.691.371,71

♦ **Conta Consolidada da Administração Pública Regional**

Na elaboração do ajustamento da conta consolidada, consideraram-se todas as operações financeiras efectuadas pela Administração Pública Regional: serviços sem autonomia e FSA.

Ajustamento da Conta Consolidada da RAM

(em euros)

Receita		
Saldo do ano anterior	19.054.214,34	
Receita cobrada	<u>1.511.221.199,32</u>	1.530.275.413,66
Despesa		
Pagamentos efectuados	1.505.876.012,59	
Saldo para o ano seguinte	<u>24.402.524,18</u>	1.530.278.536,77

Nota: Persiste uma divergência de € 3.123,11 uma vez que a conta consolidada dos FSA não se encontra equilibrada, não tendo as alegações produzidas no âmbito do princípio do contraditório do respectivo capítulo contribuído para sanar as divergências apuradas.

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

Neste ajustamento, consideraram-se os encargos assumidos e não pagos, atento o disposto nos n.ºs 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92.

Ajustamento da Conta Consolidada Ponderada da RAM

(em euros)

Receita		
Saldo do ano anterior	19.054.214,34	
Receita cobrada	<u>1.511.221.199,32</u>	1.530.275.413,66
Despesa		
Pagamentos efectuados	1.505.876.012,59	
Encargos Assumidos e Não Pagos	346.883.288,00	
Saldo para o ano seguinte	<u>-322.480.763,82</u>	1.530.278.536,77

Nota: Persiste uma divergência de € 3.123,11 uma vez que a conta consolidada dos FSA não se encontra equilibrada, não tendo as alegações produzidas no âmbito do princípio do contraditório do respectivo capítulo contribuído para sanar as divergências apuradas.

♦ **Equilíbrio Orçamental e Financeiro**

O princípio do equilíbrio orçamental, imposto pelo n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, quer ao nível do orçamento, como da respectiva execução, não foi respeitado, uma vez que a conta da RAM de 2002 encerrou com um défice de cerca de 7,9 milhões de euros.

(em euros)

Designação	Orçamento	Execução
Receita Efectiva	1.481.621.287,00	1.095.035.080,08
Despesa Efectiva	1.543.095.719,00	1.120.164.809,96
Juros da Dívida	19.870.115,00	17.234.601,30
Saldo primário	-41.604.317,00	-7.895.128,58



IV

DOMÍNIOS DE CONTROLO

A estrutura do Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico 2002, obedece ao previsto no n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável à RAM por força do disposto no n.º 3 do art.º 42.º do mesmo diploma legal.

Em resultado da análise efectuada à Conta e das auditorias aprovadas salientam-se, de seguida, as principais conclusões, dos capítulos que constituem o Volume II - Relatório elaborado, ao qual se reportam as referências indicadas.

1 – Processo Orçamental

Ainda não foi promovida pela ALRM a adaptação à Região do novo regime de enquadramento orçamental introduzido pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. (Cfr. ponto 1.6)

Em conformidade com o n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 28/92, a proposta do Orçamento Regional, relativa ao ano 2002, deu entrada na ALRM em 31 de Outubro de 2001, tendo a sua aprovação ocorrido em 27 de Novembro de 2001, em observância ao disposto no n.º 1 do art.º 14.º daquele diploma.

A proposta de Orçamento, apresentada pelo Governo Regional, não foi acompanhada de alguns dos anexos informativos elencados no art.º 13.º da Lei n.º 28/92, os quais, de acordo com o estabelecido no n.º 3 do art.º 3.º e no art.º 10.º, daquele diploma, deveriam fazer parte do respectivo relatório justificativo. É o caso da justificação das variações das previsões de receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior, e das transferências para as empresas públicas sob a forma de suprimentos ou subsídios à exploração. (Cfr. ponto 1.2.1)

O Decreto Regulamentar Regional que pôs em execução o Orçamento foi aprovado em 10 de Janeiro de 2002, tendo a publicação do respectivo diploma (DRR n.º 4/2002/M), ocorrido em 13 de Fevereiro, registando-se assim, uma mais atempada publicação daquele normativo, comparativamente ao que vinha ocorrendo nos anos anteriores. (Cfr. ponto 1.4)

O Governo Regional não definiu, por decreto regulamentar regional, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais que forem da sua competência, contrariando o estatuído no art.º 20.º, n.º 8, da Lei n.º 28/92 (LEORAM). (Cfr. ponto 1.5)

Tanto ao nível do orçamento, como da respectiva execução, não foi respeitado o princípio do equilíbrio orçamental, imposto pelo n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 28/92, na medida que os saldos apurados demonstram a existência de défice. (Cfr. ponto 1.3)

O relatório que acompanhou a Conta da Região não continha todos os elementos justificativos, nomeadamente o mapa das despesas excepcionais, conforme é exigido pela al. b) do art.º 29.º da Lei n.º 28/92. (Cfr. ponto 1.6)

2 – Receita

A cobrança total de receita atingiu a importância de € 1.129.109.943,08, contrariando a tendência crescente do último biênio e a taxa de execução cifrou-se em 70,4%, registando-se nas receitas correntes a sua taxa mais elevada (59,5%). A sobreavaliação da receita é particularmente notória ao nível das receitas comunitárias, que apresentaram um reduzido grau de execução (36,2%), apesar de se ter registado um acentuado crescimento (48,5%) nestes últimos dois anos. (Cfr. pontos 2.2.2 e 2.2.2.3)

Execução orçamental da receita

(em euros)

Designação	Orçamento final		Receita cobrada		Desvio		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Receitas Correntes	766.759.683,00	47,8	671.637.378,47	59,5	95.122.304,53	20,0	87,6
Receitas de Capital	580.920.944,00	36,2	266.940.137,58	23,6	313.980.806,42	66,1	46,0
Contas de Ordem	74.360.670,00	4,6	23.422.671,19	2,1	50.937.998,81	10,7	31,5
Rec. Próp. Terceiros	178.792.990,00	11,1	162.385.793,68	14,4	16.407.196,32	3,5	90,8
Reposições n abat. Paga.	2.993.000,00	0,2	4.723.962,16	0,4	-1.730.962,16	-0,4	157,8
Receita Total	1.603.827.287,00	100,0	1.129.109.943,08	100,0	474.717.343,92	100,0	70,4

Fonte: Conta da RAM de 2002

De entre as receitas regionais arrecadadas, o valor mais elevado refere-se à cobrança de impostos, cujo montante (€ 563.248.069,48) representou 59,7% do seu total, destacando-se os contributos do IVA e do IRS com 46,4% e 24,1%, respectivamente, com excepção das Contas de Ordem e dos Recursos Próprios de Terceiros.

As receitas próprias, no valor de € 630.745.971,82, representam 55,9% do total da receita cobrada. (Cfr. ponto 2.2.2.2)

As receitas creditícias ascenderam a € 34.074.863, sofrendo um decréscimo acentuado em relação ao ano anterior (53,3%) e evidenciaram uma taxa de crescimento negativa na ordem dos 39%. (Cfr. ponto 2.2.3)

3 – Despesa

a) Despesa

O total da despesa realizada atingiu o montante de € 1.122.722.426,62 e a respectiva taxa de execução cifrou-se em 70% (inferior aos 76,4% ocorridos em 2001), registando-se um desvio, relativamente ao programado, na ordem dos 481,1 milhões de euros.

Execução orçamental da despesa

(em euros)

Designação	Orçamento Final		Despesa		Desvio		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Despesas Correntes	783.830.129,00	48,9	665.582.632,40	59,3	118.247.496,60	24,6	84,9
Despesas de Capital	566.843.498,00	35,3	277.854.258,85	24,7	288.989.239,15	60,1	49,0
Rec. Próprios de Terceiros	178.792.990,00	11,1	155.860.962,10	13,9	22.932.027,90	4,8	87,2
Contas de Ordem	74.360.670,00	4,6	23.424.573,27	2,1	50.936.096,73	10,6	31,5
Total	1.603.827.287,00	100,0	1.122.722.426,62	100,0	481.104.860,38	100,0	70,0

Fonte: Conta da RAM de 2002.

Na perspectiva da classificação económica da despesa, os agregados “Despesas com pessoal” (24,3%), “Transferências correntes” (23,8%) e “Aquisição de bens de capital” (17,4%), representaram 65,5% das despesas efectuadas. Os Departamentos do Governo Regional com maior peso no total da despesa foram a SRE, a SRPF e a SREST, os quais foram responsáveis por 67,3% dos pagamentos realizados. As “Funções Sociais” foram prioritárias na afectação de recursos, absorvendo 52,2% do total da despesa, seguindo-se as “Funções Económicas”, com 25,9%. (Cfr. ponto 3.2.1)



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

As “Despesas de funcionamento” representaram 50,4% da despesa pública, diminuindo assim o seu peso no total, comparativamente a 2001, enquanto que as “Despesas de investimento” viram o seu peso aumentar de 27,3% para 33,6%. (Cfr. ponto 3.2.2)

Os encargos assumidos e não pagos da Administração Regional Directa ultrapassaram os 193,6 milhões de euros, apresentando um crescimento de 31,4% (46,2 milhões de euros) face a 2001, o que comprometeu 11,7% do orçamento inicial do ano económico seguinte. (Cfr. pontos 3.4.1. e 3.4.2)

No sector da saúde, os encargos assumidos e não pagos atingiram quase 129,4 milhões de euros, apresentando um aumento de 52,4% (44,5 milhões de euros), sendo a maior parte destes encargos (72,7%) da responsabilidade do CRS referindo-se na sua maioria (62,1%) à dívida às farmácias da Região, cujo valor, no final de 2002, atingia cerca de 58,4 milhões de euros. (Cfr. pontos 3.5.3 e 3.5.4)

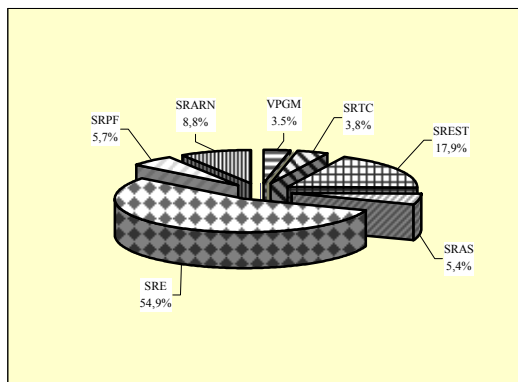
Alguns serviços da Administração Regional Directa assumiram encargos que ultrapassaram a sua dotação orçamental disponível, no valor de € 1.149.068,76, em infracção ao determinado pelos n.º 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, situação que é susceptível de constituir infracção financeira prevista e punível nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97. (Cfr. ponto 3.6.2.1)

Foram pagos juros de mora a diferentes empresas, no montante global de 2,67 milhões de euros, decorrentes de atrasos nos pagamentos referentes a empreitadas de obras públicas, devido a dificuldades de tesouraria do Governo Regional, sendo, contudo, de registar, um decréscimo de 23,6%, relativamente ao ano 2001. (Cfr. ponto 3.6.2.2)

b) Subsídios e outros apoios financeiros

Os apoios financeiros concedidos pela Administração Regional Directa ascenderam a 51,1 milhões de euros, tendo a SRE atribuído 54,9% desse total. (Cfr. ponto 4.2)

Representação orgânica dos apoios financeiros



A formalização, em data posterior à da ocorrência dos eventos que visavam financiar, de contratos-programa celebrados com a Associação de Animação Geringonça, destinados a financiar a execução de dois projectos, terá inviabilizado o acompanhamento da sua execução financeira e material, assim como o controlo e fiscalização do cumprimento dos demais aspectos financeiros, técnicos e legais inerentes a esses contratos.

Tanto os apoios atribuídos pela SRTC ao Clube de Golfe do Santo da Serra e à ADERAM, como o auxílio concedido ao Club Sports Madeira pela SRPF, no âmbito dos projectos de especial interesse turístico, não foram disponibilizados ao abrigo do regime jurídico fornecido pelo DLR n.º 25/99/M, e pelas Portarias n.ºs 78 e 79/2001. (Cfr. pontos 4.2.1.2 e 4.4.4)

A produção retroactiva de efeitos em alguns protocolos e contratos-programa bem como a formalização de outros deles em data posterior à da ocorrência dos eventos que visavam financiar, é passível de

ter posto em causa a efectividade do controlo e fiscalização do cumprimento dos aspectos financeiros, técnicos e legais associados à execução dos correlativos projectos. (Cfr. ponto 4.2.1.2)

O enquadramento legal da concessão de apoios às freguesias da Região, nos n.ºs 2 e 3 do art.º 7.º da Lei n.º 42/98, suscita algumas dúvidas por não estar demonstrado que os projectos a financiar, para além da urgência e da comprovada e manifesta incapacidade financeira das autarquias beneficiárias para lhes fazer face, se revestiam de “*grande relevância para o desenvolvimento local e regional*”, nem, tão-pouco, que fossem subsumíveis em alguma das alíneas daquele n.º 3, o que denota a inobservância do art.º 18.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92.

Por inexistência de base legal para a realização de tais despesas, afigura-se susceptível de poder integrar a previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97. (Cfr. ponto 4.3.3)

Continua a verificar-se a inexistência, na ordem jurídica regional, de um diploma específico dotado de um corpo normativo suficientemente consistente, transparente e objectivo, disciplinador da atribuição de ajudas financeiras por parte da Administração Regional, e bem assim, a ser manifesta a insuficiência de normas regulamentares e/ou instruções internas definidoras dos procedimentos a adoptar no domínio da celebração e subsequente controlo da execução dos contratos-programa e avaliação dos resultados alcançados. (Cfr. ponto 4.4.2)

Os contratos-programa celebrados entre a SRPF e o Clube de Golfe do Santo da Serra com vista ao financiamento de despesas de manutenção carecem de base legal, pois o DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, exclui do seu âmbito as comparticipações atribuídas a actividades que constituam um encargo ordinário dos clubes.

A SRPF transferiu ainda apoios financeiros para duas Associações sem que tivesse existido qualquer acto autorizador da concessão, proferido por entidade legalmente competente para o efeito. (Cfr. ponto 4.4.4)

Ambas as situações foram objecto de tratamento num relatório de auditoria aprovado pelo Tribunal de Contas, no qual se entendeu poder haver lugar a responsabilidade financeira nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97 e que foi oportunamente dada a conhecer ao Digno Representante do Ministério Público.

O sistema de acompanhamento e fiscalização dos contratos-programa implantado na SRAS, SRE e SRPF, para além de evidenciar falta de uniformidade, denotava uma fraca capacidade de resposta por parte daqueles serviços, reconduzindo-se o controlo instituído, na maior parte das vezes, a uma simples verificação da documentação apresentada pelas entidades beneficiárias dos apoios. (Cfr. ponto 4.4.3)

4 – Investimentos do Plano

Foi aprovado pela ALRM, em 16 de Julho de 2003, o diploma que regula a organização e o funcionamento do sistema de planeamento na Região Autónoma da Madeira (DLR n.º 26/2003/M), o qual vem colmatar a lacuna existente ao nível do enquadramento do sistema de planeamento na Região, relativamente à qual, este Tribunal, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, havia já formulado recomendações. (Cfr. ponto 5.2)

À semelhança do ano anterior, o *Mapa IX – “Programas e Projectos Plurianuais”*, anexo ao Orçamento da RAM, e o mapa “*Anexo XII – Despesas – Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos*”, constante da Conta da Região, não obedecem, o primeiro, parcialmente, ao disposto no n.º 3 do art.º 12.º da LEORAM, uma vez que não apresenta a informação acerca das componentes de financiamento comunitário e regional, incluídas no “*Cap. 50 Investimentos do Plano*” e nas “*Outras Fontes*”, e o segundo, à estrutura e organização prevista para o mapa IX, anexo ao Orçamento da Região, contendo



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

apenas, por projecto, os montantes pagos no âmbito do Cap. 50, sem compreender a discriminação das fontes de financiamento.

O Relatório de Execução do PIDDAR relativo a 2002 analisa a informação financeira nele contida, porém não avalia o grau de realização física dos projectos nem apresenta justificação para os desvios de execução dos mesmos. (Cfr. ponto 5.3.1)

Face ao orçamento inicial, a taxa de execução foi de 59,1%, tendo o financiamento comunitário deste Plano de Investimentos (26,1%) ficado aquém do previsto em 89,1 milhões de euros, apresentando uma taxa de execução de 53,5%. (Cfr. pontos 5.3.2 e 5.5.2)

Previsão e execução do PIDDAR por fontes de financiamento

(em milhares de euros)

Fontes de Financiamento	Orçamento inicial		Execução		Tx. Exec.
	Valor	%	Valor	%	
Financiamento Regional	472.167	71,1	289.688	73,9	61,4
Cap. 50 OR.	464.482	70,0	285.033	72,7	61,4
Outras Fontes	7.685	1,1	4.656	1,2	60,6
Financiamento Comunitário	191.654	28,9	102.528	26,1	53,5
Cap. 50 OR.	153.730	23,2	75.016	19,1	48,8
Outras Fontes	37.924	5,7	27.512	7,0	72,5
Total	663.821	100,0	392.217	100,0	59,1

Fonte: PIDDAR 2002 e Relatório de execução do PIDDAR de 2002.

A execução global do PIDDAR ascendeu a 392,2 milhões de euros, o que, face aos cerca de 628,4 milhões de euros do orçamento final, representou um desvio de 236,1 milhões de euros, e uma taxa de execução de 62,4%, sendo financiada, fundamentalmente, pelo orçamento regional (73,9%).

O financiamento regional do PIDDAR global concentrou-se, essencialmente, no sector “*Transportes, comunicações e meteorologia*”, que absorveu 47,7% do mesmo. O financiamento comunitário do PIDDAR que atingiu o montante de 102,5 milhões de euros, centrou-se, fundamentalmente, nos sectores do “*Emprego e formação profissional*”, “*Transportes, comunicações e meteorologia*” e “*Defesa e Protecção do Ambiente*”, os quais, em conjunto, obtiveram 74,8% do total. (Cfr. pontos 5.3.2 e 5.5.3)

Dos 676 projectos inscritos no PIDDAR, 177 (26,2%) apresentaram taxas de execução superiores a 90%, verificando-se, contudo, que 235 projectos (mais de 1/3 do total) apresentaram taxas de execução inferiores a 10%. (Cfr. ponto 5.5.1)

As dotações iniciais inscritas no *Cap. 50* (618,2 milhões de euros), sofreram um aumento de quase 3,3 milhões de euros, em resultado das alterações orçamentais introduzidas, totalizando assim o orçamento final cerca de 621,5 milhões de euros. Já o nível de execução da despesa, cifrou-se em 58%, o que correspondeu a um desvio, face ao programado, superior a 260 milhões de euros, tendo, contudo, transitado encargos assumidos e não pagos, no valor de 161,2 milhões de euros, o que significa que 30,9% da despesa assumida pela Administração Regional, no âmbito dos Investimentos do Plano, não foi paga. (Cfr. pontos 5.4.1, 5.4.2.1 e 5.4.2.4)

O crescimento dos investimentos do PIDDAR, face ao ano anterior, atingiu os 13,7%, a preços correntes, correspondendo a 9,9%, se analisado a preços constantes. (Cfr. ponto 5.5.4)

5 – Operações de Tesouraria

a) Operações de tesouraria

Os valores das cobranças e dos pagamentos de *Recursos Próprios de Terceiros* ascenderam a 162,4 e 155,9 milhões de euros, respectivamente, sendo que o saldo transitado para 2003, de 17,6 milhões de euros, foi superior ao transitado de 2001. As demonstrações financeiras, bem como as verificações efectuadas, indiciam uma regular gestão dos fundos consignados a terceiras entidades, por parte do Governo Regional. (Cfr. ponto 6.2)

A Conta Geral de Operações de Tesouraria e Transferência de Fundos não expressa, de forma desagregada, os movimentos de fundos de natureza orçamental e os relacionados com *Recursos Próprios de Terceiros*.

A Conta de Gerência do Tesoureiro foi processada de acordo com as “Instruções para a organização e documentação da Conta do Tesoureiro do Governo Regional”, constantes do Acórdão n.º 9/92 da SRMTC, publicado na II Série do DR n.º 211, de 1 de Setembro de 1992, e os recebimentos, pagamentos e saldos da gerência encontravam-se sustentados pelos correspondentes registos contabilísticos, de acordo com a Homologação n.º 18-FS/04, de 11 de Março, da SRMTC. (Cfr. ponto 6.3.5)

b) Execução orçamental dos fundos e serviços autónomos

As transferências do Orçamento Regional para os FSA (mais de 255,3 milhões de euros, correspondentes a 81,8% da receita orçamental total), registaram um crescimento de cerca de 21,5 milhões de euros²⁰ em relação ao ano anterior, apesar do decréscimo das receitas orçamentais em 25 milhões de euros, atingindo, aproximadamente, 311,9 milhões de euros.

Mais de metade (56,3%) das receitas orçamentais cobradas são imputáveis aos organismos pertencentes ao sector da saúde (CHF e CRS), com cobranças, respectivamente, da ordem dos 94,8 e 80,9 milhões de euros, suportadas, também pela mesma ordem, em 96,2% e 99,3%, por transferências orçamentais. (Cfr. ponto 7.3)

Os organismos regionais dotados de autonomia administrativa e financeira, apresentam, de forma continuada, uma incapacidade para gerarem receitas que justifiquem a manutenção deste regime excepcional, uma vez que as suas receitas próprias apenas representam 8,2% dos 2/3 da respectiva despesa total. A manutenção da autonomia administrativa e financeira num quadro de forte dependência das transferências do ORAM, acarreta dificuldades na optimização da gestão da Tesouraria do Governo Regional. (Cfr. ponto 7.3.1)

A despesa orçamental dos FSA ascendeu a 306,7 milhões de euros, dos quais, 88,5% correspondem a despesas correntes e, o restante, a despesas de capital, sendo certo que mais de metade (57,2%) das despesas orçamentais dos FSA, são imputáveis às entidades pertencentes ao sector da saúde (CHF e CRS).

Ainda que excluindo os FSA criados em 2002, verifica-se que a massa salarial despendida registou o valor mais elevado de sempre, ascendendo a mais de 143,4 milhões de euros.

Os encargos assumidos e não pagos (cerca de 153,2 milhões de euros) registaram um incremento de 46,3% (aproximadamente, 27,5 milhões de euros) face ao ano transacto, sendo que, daquelas responsabilidades, 84,4% foram assumidas ao nível do sector da saúde. (Cfr. pontos 7.5.1 e 7.5.3)

²⁰ Este decréscimo ficou a dever-se ao facto de em 2001 os FSA terem recorrido ao crédito no montante de 59,8 milhões de euros, situação que não se verificou em 2002.



Os FSA, que nos últimos anos têm apresentado os maiores montantes de responsabilidades assumidas e não pagas, foram, também, os que apresentaram os mais expressivos ritmos de crescimento daqueles encargos. Desta constatação, parece decorrer que subsiste, de forma continuada, uma assunção de despesas para além da real capacidade financeira deste subsector institucional.

As responsabilidades assumidas sem dotação orçamental rondaram os 78 milhões de euros, evidenciando um incremento de 50,7 milhões de euros face ao ano transacto, em infracção ao determinado pelos n.º 1, 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, situação que é susceptível de constituir infracção financeira prevista e punível nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97. Todavia, mais de 13,6 milhões de euros, respeitam a despesas do CHF, autorizadas através de resolução do Conselho do Governo da RAM. (Cfr. ponto 7.5.3)

Afigura-se necessário que a Região adopte o regime de administração financeira do Estado²¹, por motivos de unidade e de coerência do sistema de contabilidade pública nacional²², verificando-se no entanto que, à semelhança de anos anteriores, não foi dado qualquer passo nesse sentido. (Cfr. ponto 7.6)

6 – Dívida Pública Regional

a) Dívida pública directa

A dívida directa, no valor de 443,2 milhões de euros, apesar de representar 70,3% das receitas próprias arrecadadas, registou uma ligeira redução (0,2%) face ao ano anterior, o que está relacionado, não só com a amortização do empréstimo junto do BEI/Ambiente, como também com a assunção da dívida da RAM por parte do Estado no valor de € 32.421.863. (Cfr. pontos 8.2.1.1 e 8.2.1.2)

Para o financiamento do POPRAM III, o Governo Regional teve necessidade de contrair um novo empréstimo junto do BEI, o que implicou um aumento da dívida externa em cerca de € 29.928.000. No entanto, é a dívida interna que detém o maior peso na dívida global, revelando a parcela não obrigacionista uma taxa média de crescimento anual (no triénio 2000/2002) de 12,3%, apesar do seu valor ter diminuído em relação ao ano anterior. (Cfr. pontos 8.2.1.2 e 8.2.2)

Através do mapa da aplicação do produto proveniente da receita creditícia (de 29,9 milhões de euros), verificou-se que parte dessa importância, apesar de ter sido canalizada para financiar despesas de investimento, não foi utilizada no pagamento de despesas relativas à execução de projectos de investimentos inscritos no POPRAM III conforme previsto no respectivo contrato.

Os encargos com juros, relativos a todas as formas de dívida (directa, indirecta e administrativa), ascenderam a cerca de € 19.981.275,79. (Cfr. ponto 8.2.1.3)

b) Dívida pública indirecta

Das garantias financeiras concedidas ao abrigo do D.Reg. n.º 23/79/M, e que totalizaram 126,241 milhões de euros, 98,2% destinaram-se ao sector das empresas.

A atribuição de avales sofreu um aumento expressivo (na ordem dos 106,1%), o que, contudo, não colidiu com o cumprimento do limite estabelecido no n.º 1 do art.º 12.º do DLR n.º 29-A/2001/M, para a concessão de avales ou outras garantias a operações financeiras.

²¹ Instituído pela Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e regulado pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho.

²² Embora o n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, só contemple os organismos da administração central, o art.º 58.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, alterou o âmbito de aplicação daquele diploma, estendendo a aplicação daquela Lei de Bases às Regiões Autónomas, se bem que o tenha feito em moldes de duvidosa constitucionalidade.

Na concessão de alguns avales a operações de crédito, no valor de € 8.013.403,09, a RAM não observou as normas constantes nos art.ºs 3.º e 4.º do D.Reg. n.º 23/79/M, no que respeita aos fins e às condições que devem presidir à sua atribuição, nomeadamente tendo como condições garantir operações de investimento e capital fixo, haver participação ou interesse na empresa ou no empreendimento, constituição de fundo de maneo em empresas de interesse regional e ser o aval imprescindível ao financiamento em virtude da política bancária e como objectivos a realização de investimentos mesmo de reduzida rendibilidade enquadráveis nos objectivos do plano regional e de outros investimentos de rendibilidade adequada.

Em 2002, a RAM, concedeu o seu aval, à Zarco Finance, B.V., no valor de 36,5 milhões de euros, através da Resolução n.º 1504/02, de 4 de Dezembro, respeitante ao desembolso da 1ª tranche do empréstimo de 190 milhões de euros, celebrado em 13 de Dezembro de 2002, destinado a financiar o Plano de Investimentos e de Actividades das sociedades de desenvolvimento da RAM e a da MPE, S.A. (Cfr. ponto 8.3.2)

As responsabilidades assumidas pela RAM por avales concedidos atingiram o valor de 198,3 milhões de euros, o que representou um aumento significativo (42,7%) face ao ano anterior e está relacionado com os apoios concedidos às operações financeiras realizadas pelas empresas, as quais sofreram um acréscimo de 123,97 milhões de euros em relação a 2001. (Cfr. ponto 8.3.3)

Os pagamentos efectuados pela RAM, em execução de garantias prestadas a entidades, ascenderam a mais de 324,6 mil euros (relativo a prestações de juros e de capital), não tendo a RAM, nesse mesmo ano, sido reembolsada em resultado de pagamentos por execução de avales. (Cfr. ponto 8.3.4)

Em termos globais, o montante de amortizações e juros não pagos de operações financeiras avalizadas pela RAM, a 31 de Dezembro de 2002, ascendia a € 1.791.160,92, com predominância do sector empresarial (97,5%), no âmbito dos avales atribuídos. (Cfr. ponto 8.3.3)

c) Posição da dívida

A dívida total da RAM, directa, indirecta²³ e a fornecedores, reportada a 31 de Dezembro de 2002, ascendia a 835,2 milhões de euros.

A dívida pública regional cresceu 14,6%, de 2001 para 2002, (e 36,6% de 2000 para 2002) sendo particularmente responsáveis por esse acréscimo os compromissos assumidos pela Administração Regional Directa, para com fornecedores, bem como os encargos resultantes da concessão de avales, que aumentaram, respectivamente, 31,4% (46,2 milhões de euros) e 42,7% (59,3 milhões de euros). (Cfr. ponto 8.4)

As sociedades de desenvolvimento da RAM e a MPE, S.A., por força do seu estatuto, acedem livremente ao financiamento bancário sem que tal concorra para o limite de endividamento da RAM. (Cfr. ponto 8.2)

7 – Património Regional

a) Gestão patrimonial

Em termos de composição, situação e valor, os bens móveis e imóveis da Região ainda não se encontram inventariados e inscritos num Cadastro dos Bens, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 1.º do DRR n.º 5/82/M. (Cfr. ponto 9.2)

²³ Não inclui a dívida dos FSA.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

A RAM não dispõe, na sua ordem jurídica, de normas legais relativas à utilização e classificação do parque automóvel, apesar de a Administração ter manifestado a intenção de colmatar esta lacuna legislativa. (Cfr. ponto 9.3)

b) Património financeiro

A Região, no final de 2002, detinha uma carteira de activos que atingia aproximadamente 115 milhões de euros e com uma estrutura financeira pouco diversificada. (Cfr. ponto 9.4)

Composição da carteira, por tipo de activos

(em euros)

Designação	Governo Regional		Fundos e Serviços Autónomos		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Acções e Quotas	85.743.079,04	82,4	2.039.609,58	18,7	87.782.688,62	76,4
Créditos	18.338.045,74	17,6	8.847.650,41	81,3	27.185.696,15	23,6
Total	104.081.124,78	100,0	10.887.259,99	100,0	114.968.384,77	100,0

Fonte: Conta da RAM 2002 e officios recebidos.

O sector público empresarial da Região continua a não dispor de regulamentação específica, sem prejuízo do cumprimento dos princípios fundamentais estatuidos no DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, não existindo indicadores de que estejam em curso quaisquer iniciativas legislativas tendentes à aprovação de um quadro normativo de âmbito regional disciplinador da matéria. (Cfr. ponto 9.4.1.1)

As entidades que integram o Sector Público Empresarial Regional apresentaram resultados líquidos negativos no montante de 32,6 milhões de euros, registando-se uma redução de 17,7% em relação a 2001. (Cfr. ponto 9.4.1.5)

Foi respeitado o limite de 31 de milhões de euros, estabelecido pelo art.º 10.º do DLR n.º 29-A/2001/M, para a realização de operações activas, destacando-se os empréstimos concedidos pelo Governo Regional com 42,7% do total utilizado. (Cfr. ponto 9.4.3)

c) Fluxos com o sector público empresarial regional

Os fluxos para as entidades participadas ascenderam a 22,7 milhões de euros e, por sua vez, os fluxos oriundos do SPER totalizaram os 47,7 milhões de euros, o que implicou um saldo excedentário de cerca de 25 milhões de euros, justificado, parcialmente, pelas transferências provenientes da VIALITORAL, S.A., no montante aproximado, de 44,9 milhões de euros, no âmbito da extensão da concessão de serviço público do troço rodoviário da ER 101 ao lanço entre Machico e Caniçal. (Cfr. ponto 9.5.3)

A incorrecta cabimentação orçamental da despesa associada ao contrato de prestação de serviços celebrado entre a RAM e a Madeira Tecnopólo, S.A., e das despesas associadas à execução dos contratos-programa celebrados com o CEIM, Ld.^a, contrariam o princípio da especificação, consagrado nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 28/92.

A produção retroactiva de efeitos dos contratos-programa é passível de ter comprometido temporariamente o controlo da actividade do CEIM, Ld.^a, no âmbito dos projectos financiados. (Cfr. ponto 9.5.1.1)

8 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

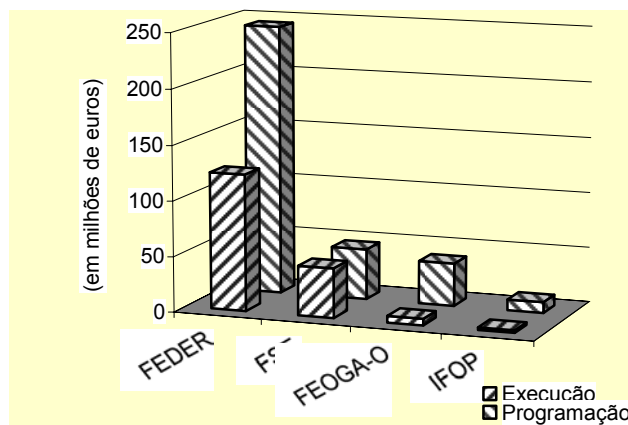
Os fluxos financeiros da UE, reflectidos na Conta da RAM, ascenderam a € 158.481.146,64, traduzindo um desvio face ao orçamentado de 47,7%. Os fluxos financeiros, apurados pela SRMTC e destinados às entidades públicas e privadas, ascenderam a € 172.278.191,11. (Cfr. pontos 10.2 e 10.3)

A execução das despesas comunitárias afectas ao POPRAM III cifrou-se em € 94.729.407,11, atingindo uma taxa de execução de 87%.

O FEDER, com uma taxa de execução de 81,3%, destaca-se de entre os Fundos Estruturais pelo volume financeiro que lhe está associado (aproximadamente 63,9 milhões de euros). Foi, no entanto, o FSE que apresentou a mais elevada taxa de execução financeira (155,9%).

A par do incremento da despesa realizada (48,4%), verifica-se uma redução de cerca de 106,8 milhões no que respeita aos valores de aprovação da despesa. (Cfr. ponto 10.3.1)

Execução Financeira do POPRAM III por Fundo Estrutural - 2000-2002



Fonte: Relatório de execução anual do POPRAM III – 2002 e Decisão C (2000) 1776, de 28 de Julho.

O IFC apenas realizou 4 das 29 acções de controlo previstas para os projectos co-financiados pelo FSE (foram efectivamente verificados 539 mil euros num universo previsto de 7,6 milhões de euros) e, no âmbito do FEOGA-O, apenas desenvolveu 1 acção de controlo, das 19 previstas.

O IFC não planeou nem desenvolveu qualquer acção de controlo sobre projectos co-financiados através do Fundo de Coesão, assim como as entidades responsáveis pelo controlo de 1.º nível das Iniciativas Comunitárias e Programas Operacionais de incidência nacional não desenvolveram qualquer acção de controlo junto das entidades sedeadas na RAM. (Cfr. pontos 10.4.2.1 e 10.4.3)

No âmbito da Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades, apenas se encontravam concluídas 5 acções, todas com incidência na componente FSE, das quais decorreram propostas de correcção ao Gestor Regional, no montante de € 139.115,57 (47% da despesa total dos projectos apreciados). (Cfr. ponto 10.4.2.1)

No que respeita ao controlo de 2.º nível, a IRF não desencadeou qualquer acção autónoma de controlo. (Cfr. ponto 10.4.2.2)



GESTÃO FINANCEIRA

No Relatório sobre a Conta da RAM, a Administração Regional efectua algumas considerações quer sobre a evolução económica quer sobre a política orçamental em 2002, procedendo ao enquadramento da actividade governativa nesse exercício tendo como cenário macroeconómico o reforço da convergência para padrões europeus.

Decerto, a política orçamental desenvolvida pelo Governo Regional, no ano 2002, foi condicionada pela conjuntura económica nacional de esforço de consolidação orçamental, pelo enquadramento externo vulnerável e marcada pela reavaliação do apuramento do défice de 2001 face à existência de uma situação de défice orçamental excessivo em Portugal e de um abrandamento da actividade económica.

Assim, num quadro de desaceleração económica do país, com repercussões na economia regional, a política orçamental na Região, procurou manter um nível elevado de investimento público com a dinamização da iniciativa privada, que possibilitaram uma performance da economia regional acima do cenário nacional, como demonstra a evolução positiva na criação de emprego (4,5%), em contraciclo com o aumento generalizado da taxa de desemprego a nível nacional.

Esta política evidenciou-se através da prioridade dada a obras e projectos co-financiados pelos fundos comunitários, no âmbito do Programa Operacional Plurifundos integrado no III Quadro Comunitário de Apoio, tendo recorrido à contracção de empréstimos no mercado interno e externo para fazer face às despesas associadas quer aos projectos inseridos no POPRAM III, quer aos projectos do PIDDAR e ainda de outros investimentos públicos que não provenientes directamente do Orçamento Regional, como os das Sociedades de Desenvolvimento. Tal política terá proporcionado a não desaceleração do investimento na Região e induzido particularmente a manutenção do investimento empresarial privado, veja-se o caso do sector do turismo.

No entanto, num contexto de fraco crescimento económico, traduzido na amplitude da desaceleração, e face ao expressivo empolamento das receitas regionais, verificou-se um aumento dos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional Directa na ordem dos 31,4% e dos FSA em cerca de 46,3%, representando em conjunto um incremento de 73,7 milhões de euros no ano 2002, atingindo um nível global de 349,8 milhões de euros.

Importa ainda salientar que, tanto o Relatório da Conta como o Relatório de Execução do PIDDAR são pouco explícitos e relevantes quanto ao tratamento dos dados resultantes da actividade financeira e orçamental regional, uma vez que tal actividade não se encontra reflectida em indicadores anuais e de evolução, que permitam uma leitura sobre a gestão financeira pública da Administração Regional.

Da actuação da Administração falta ainda dar resposta à avaliação cabal do património regional, quer móvel quer imóvel, o que condiciona a sua gestão de um modo eficaz e eficiente.

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



CONTROLO INTERNO

O Decreto Regulamentar n.º 27/99, de 12 de Novembro, estabelece a disciplina operativa do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI) e o modo de funcionamento do respectivo Conselho Coordenador, em execução do n.º 1 do artigo 10.º do DL n.º 166/98, de 25 de Junho, que institui aquele sistema de controlo interno, no qual se integra a Inspeção Regional de Finanças (IRF).

A IRF (criada pelo DRR n.º 15/94/M, de 26 de Novembro, alterado pelo DRR n.º 5/95/M, de 4 de Abril) é um órgão de controlo financeiro e de apoio técnico da SRPF que funciona na directa dependência do Secretário Regional do Plano e Finanças do Governo Regional da Madeira, tendo iniciado funções em 2001. A sua actuação incide sobre todas as entidades do sector público administrativo da administração regional e local da RAM.

A actividade da Inspeção Regional de Finanças em 2002, expressa no seu Relatório de Actividades, para além do seu papel no sistema de controlo do POPRAM III, teve duas vertentes, a formação interna dos inspectores e o prosseguimento das acções iniciadas no ano anterior bem como a realização de novas acções. Deste modo, foram realizadas 4 acções no âmbito da administração pública regional e 3 relativamente às autarquias locais (contratos-programa e conta de gerência).

O controlo de 2º nível dos Fundos Comunitários, no âmbito do POPRAM III, é assegurado pela Inspeção Regional de Finanças, através da celebração de protocolos com as entidades coordenadoras. Nos anos 2002 e 2003, a IRF celebrou protocolos com os organismos nacionais, nos termos do n.º 3 e do n.º 4 do art.º 11.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, e do n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 17/2002, de 29 de Janeiro. Assim, a IRF não desencadeou quaisquer acções de controlo em 2002, uma vez que a sua realização dependia da formalização daqueles documentos. Contudo, a Inspeção acompanhou a realização de acções que foram realizadas, no ano 2002, por outras entidades comunitárias e nacionais, nomeadamente a DG REGIO e a IGF.



Face ao exposto, o Colectivo previsto no n.º 1 do art.º 42.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprova o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2002, com as observações e recomendações formuladas, ordenando a sua remessa à Assembleia Legislativa Regional, para efeitos da apreciação e aprovação daquela Conta, nos termos do art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro e art.º 38.º, alíneas a) e b), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

De acordo com o art.º 9.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da citada Lei n.º 98/97, este Parecer será publicado na II Série do Diário da República, sendo, também, promovida a sua publicação no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, nos mesmos termos em que se determina a publicação no Diário da República, sem prejuízo da sua divulgação através da comunicação social, em conformidade com o disposto no n.º 4 do mesmo art.º 9.º.

No tocante à elaboração deste Parecer o Tribunal entende dever sublinhar a colaboração dada pelas várias entidades da Administração Pública Regional.

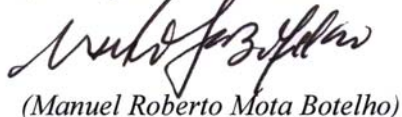
Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos quatro dias do mês de Junho do ano de dois mil e quatro.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



(Alfredo José de Sousa)

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



(Manuel Roberto Mota Botelho)

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



(Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto



(João Maria Marques de Freitas)