



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Handwritten signature or mark.

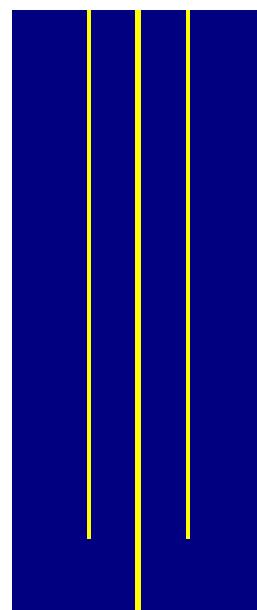
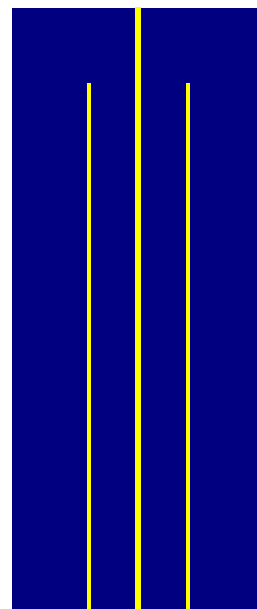


PARECER N.º 2/2016-SRMTC

CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

DE 2015





ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 3 |
| PARTE I - PARECER | 5 |
| 1. CONCLUSÕES..... | 7 |
| 2. RECOMENDAÇÕES..... | 11 |
| 3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA (AJUSTAMENTO DA CONTA)..... | 13 |
| 4. GESTÃO FINANCEIRA E CONTROLO INTERNO | 15 |
| 5. DECISÃO | 23 |



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

APRESENTAÇÃO

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, nos termos conjugados dos art.ºs 214.º, n.º 1, al. b), da CRP, e 5.º, n.º 1, al. b), da LOPTC¹, e do art.º 24.º, n.º 3, da LEORAM².

Em cumprimento daquele ditame constitucional e dos invocados preceitos legais, procedeu-se à elaboração do presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira do ano de 2015, remetida à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), pelo Governo Regional, em 4 de julho de 2016, dentro do prazo fixado pelo art.º 24.º, n.º 2, da LEORAM³.

No Parecer que agora se emite, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira (RAM) no ano de 2015, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com particular enfoque nos aspetos referidos no n.º 1 do art.º 41.º da LOPTC, aplicável *ex vi* do n.º 3 do imediato art.º 42.º.

Neste âmbito, para melhor compreender a situação financeira da RAM, interessa fazer uma breve referência aos principais fatores externos e internos que influenciaram o ano orçamental de 2015.

A envolvente macroeconómica externa caracterizou-se pelo abrandamento do ritmo de crescimento da economia mundial⁴, substancialmente afetada pela desaceleração da economia chinesa e pela recessão do Brasil e da Rússia, em resultado do declínio do preço das matérias-primas (em especial, do petróleo), dos desequilíbrios macroeconómicos e da instabilidade política observada nestes dois últimos países, num contexto em que as economias mais avançadas continuaram a apresentar uma recuperação moderada da sua atividade económica (de 2,1%) suportada na evolução favorável da União Europeia e na ligeira melhoria do Japão, que expandiu 0,5%, após a estagnação do ano anterior (0%)⁵.

Na área do euro, e apesar da incerteza em torno da situação financeira da Grécia, a evolução económica do conjunto dos países da União Económica e Monetária contribuiu para a melhoria do desempenho da economia, tendo o PIB registado um aumento de 2,0% (1,1% no ano de 2014) refletindo a queda acentuada do preço das matérias-primas (petróleo), na linha das outras economias avançadas, a depreciação do euro face ao dólar, e a adoção de uma política monetária mais acomodatória por parte do BCE, através da aplicação de medidas não convencionais de política monetária, tendo em vista proporcionar uma maior liquidez aos bancos e, deste modo, facilitar o financiamento à economia, e da implementação do programa de compra de ativos financeiros⁶.

A conjuntura económica portuguesa continuou a trajetória de recuperação moderada iniciada em 2013, sustentada na procura interna, em particular no consumo privado de bens duradouros e na Formação Bruta de Capital Fixo em equipamentos e material de transporte, e nas exportações, tendo, em 2015, o PIB aumentado em 1,6% (em 2014, 0,9%), repercutindo-se na descida da taxa de desemprego para os 12,4%, a qual, no ano anterior, tinha atingido os 13,9%⁷.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março.

² Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92, de 01/09). De acordo com o seu art.º 24.º, n.º 3, a emissão do Parecer sobre a Conta da Região antecede a sua apreciação e aprovação por parte da Assembleia Legislativa da Madeira [cfr. ainda o art.º 38.º, al. b), do Estatuto Político Administrativo da RAM (EPARAM)].

³ Até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita, ver ainda a alínea o) do art.º 69.º do EPARAM.

⁴ Em 2015, o Produto Interno Bruto Mundial cresceu 3,2%, diminuindo em relação a 2014, que foi de 3,4%, de acordo com os dados do *World Economic Outlook* (FMI/outubro de 2016).

⁵ Segundo os dados do *World Economic Outlook* (FMI/outubro de 2016), em 2015 o crescimento no conjunto das economias avançadas atingiu 2,1%, enquanto nas economias dos mercados emergentes foi de 4,0%, valores que comparam, respetivamente, com 1,9% e 4,6% registados no ano anterior.

⁶ De acordo com os dados do *World Economic Outlook* (FMI/outubro de 2016).

⁷ Em 2015, o aumento do consumo privado foi de 2,6% e a Formação Bruta de Capital Fixo de 4,1%, valores que contrastam, respetivamente, com 2,4% e 2,3% do ano anterior. No ano em referência, o contributo das exportações foi de 5,2% (em 2014, 4,3%), conforme dados do Banco de Portugal.

Na RAM, ainda condicionada pelo seu Programa de Ajustamento (que findou a 31/12/2015), a conjuntura económica apresentou significativas melhorias em alguns indicadores, como seja a inversão da tendência verificada quer no emprego, quer no desemprego, com o primeiro a crescer 0,7 pontos percentuais e o segundo a decair em 0,3 pontos percentuais, face ao ano anterior (15%), embora este se apresente ainda a um nível elevado (14,7%)⁸.

O resultado da execução orçamental, à semelhança do ano anterior, foi ainda marcado pelas operações de substituição de dívida comercial por dívida financeira, com reflexo num aumento significativo da dívida direta e num elevado défice na ótica da contabilidade pública, embora com uma significativa melhoria face ao ano anterior. Já na ótica da contabilidade nacional, para efeitos do PDE, as contas da administração pública regional evidenciaram um saldo excedentário pelo terceiro ano consecutivo.

Tudo conforme melhor se aquilatará pela leitura das principais conclusões decorrentes da análise efetuada à atividade financeira da RAM que culmina com a emissão deste Parecer, constituído, à semelhança dos anos anteriores, por um único volume, organizado em duas partes, de modo a facilitar a consulta integral da informação disponibilizada.

A **Parte I – Parecer**, que encerra a decisão do Coletivo constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira⁹, elenca as principais conclusões e recomendações sobre as áreas de controlo objeto de análise, dirigidas, de acordo com o n.º 3 do art.º 41.º da LOPTC, à Assembleia Legislativa da Madeira e ao Governo Regional, apresentando ainda uma análise sintética da execução orçamental evidenciada na Conta da Região de 2015 numa perspetiva de legalidade e correção financeira, assim como uma ponderação dos aspetos essenciais da gestão financeira e do controlo interno naquele exercício económico.

Por sua vez, a **Parte II - Relatório** fornece uma apreciação mais desenvolvida do processo orçamental e da execução do orçamento da RAM de 2015 nos diferentes domínios de controlo, e apresenta uma estrutura assente na repartição sequencial dos dez capítulos que o integram, a saber: **Cap. I - Processo Orçamental**; **Cap. II – Receita**, **Cap. III – Despesa**, **Cap. IV - Património**, **Cap. V- Fluxos Financeiros entre o OR e o SERAM**, **Cap. VI - Plano de Investimentos**, **Cap. VII - Subsídios e outros apoios Financeiros**, **Cap. VIII - Dívida e outras responsabilidades**, **Cap. IX - Operações Extraorçamentais** e **Cap. X - As Contas da Administração Pública Regional**.

A **Parte II - Relatório** inclui ainda o levantamento, por capítulo, das recomendações formuladas pelo Tribunal que se reiteram, as acolhidas pelo Governo Regional e as novas recomendações, bem com a análise das respostas dadas pelo executivo regional no exercício do contraditório, em conformidade com o previsto no art.º 13.º da LOPTC, encontrando-se as mesmas aí transcritas ou sintetizadas na medida da sua pertinência, e constando na íntegra em anexo ao mesmo *Relatório*, em observância do preceituado no art.º 24.º, n.º 4, da LEORAM, e no art.º 13.º, n.º 4, da LOPTC.

⁸ Cfr. o Boletim Trimestral de Estatística, 1.º trimestre de 2016, da Direção Regional de Estatística da Madeira.

⁹ Cfr. o art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC. De harmonia com o art.º 29.º, n.º 3, da LOPTC, o coletivo conta ainda com a presença do Magistrado do Ministério Público colocado na SRMTC.



PARTE I

PARECER



1. CONCLUSÕES

Da apreciação efetuada ao processo orçamental e aos resultados da execução do orçamento, destacam-se, como parte integrante do presente Parecer, as principais conclusões do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2015:

Controlo Interno

1. Em 2015, foi dada continuidade aos trabalhos de desenvolvimento dos novos sistemas de informação e gestão orçamental e financeiros implementados em 2013, embora não se encontre ainda implementada a plataforma RIGORE Central que possibilitará a obtenção da conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional (cfr. o ponto 4.2 da Parte I do presente Parecer).

Processo Orçamental

2. Pese embora a Lei n.º 82-B/2014, de 31 dezembro (art.º 143.º) tenha mantido a suspensão da aplicação, em 2015, do princípio do equilíbrio orçamental constante do art.º 16.º da LFRA verifica-se que o orçamento inicial aprovado para 2015 apresentou o saldo primário deficitário de 202,3 milhões de euros (cfr. o ponto 1.3 da Parte II do presente Parecer).
3. A elaboração do orçamento da Região não foi enquadrada no quadro plurianual de programação orçamental, nos termos previstos nos art.ºs 17.º e 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, mas essa omissão foi ultrapassada na proposta de Orçamento da RAM para 2017, de onde consta, em anexo à proposta de DLR, o primeiro cenário macroeconómico e orçamental de médio prazo e o Quadro Plurianual para o período 2017/2020 (cfr. o ponto 1.1. da Parte II do presente Parecer).
4. Continua por aprovar uma solução legislativa que estabeleça prazos mais curtos para a apresentação, apreciação e votação da conta da Região, em conformidade com o regime aplicável à Conta Geral do Estado registando-se, todavia, o empenho do Governo Regional em apresentar aqueles documentos num prazo próximo do definido para o Estado (cfr. o ponto 1.6. da Parte II do presente Parecer).

Receita

5. Em 2015, o total da receita, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a 2.121,1 milhões de euros. A receita orçamental atingiu os 2.002,4 milhões de euros, ficando abaixo do valor previsto no orçamento final em 194,7 milhões de euros.
A receita efetiva da RAM, no montante de 1.208,3 milhões de euros, registou um aumento de 7,1 milhões de euros (0,6%) face a 2014 (cfr. o ponto 2.1 da Parte II do presente Parecer).
6. O agrupamento da classificação económica que mais contribuiu para o Orçamento Regional foram os “*Passivos Financeiros*” com 793,8 milhões de euros (39,6% da receita orçamental cobrada), seguidos dos “*Impostos Indiretos*” com 485 milhões de euros (24,2%) e dos “*Impostos Diretos*” com 401,8 milhões de euros (20,1%). As transferências do Orçamento do Estado ascenderam a 215,6 milhões de euros (10,8% da receita orçamental cobrada) registando um aumento de 42,6 milhões de euros face ao ano anterior [cfr. o ponto 2.1 da Parte II do presente Parecer].
7. Em 2015, a RAM arrecadou impostos no montante de 886,8 milhões de euros (44,3% do total da receita do ano), sendo esse valor, o maior de sempre alcançado pela RAM, superior em cerca de 1,3% ao arrecadado em 2014, sobretudo por força do aumento da cobrança dos “*Impostos Diretos*” em 10,1 milhões de euros, em particular do *IRC*, que registou um aumento de 36,4 milhões de euros (cfr. o ponto 2.1 da Parte II do presente Parecer).

8. A situação de dependência dos SFA das transferências do ORAM (455 milhões de euros) manteve-se elevada embora tenha diminuído, face ao ano anterior, de 73,9% para 71% do total das receitas correntes e de capital (cfr. o ponto 2.2 da Parte II do presente Parecer).
9. O Relatório da Conta da RAM, no capítulo dedicado à execução dos fundos comunitários, não contém qualquer referência aos programas/fundos nos domínios da Agricultura e Desenvolvimento Rural e das Pescas, quer no âmbito do atual período de programação 2014-2020, quer do período anterior, tendo a SRF informado, em contraditório, que *“esta situação será tida em conta nos próximos Relatórios da Conta da Região”* (cfr. o ponto 2.3.2 da Parte II do presente Parecer).

Despesa

10. A despesa orçamental da Administração Direta rondou os 2 mil milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 91,5%, face à dotação disponível (cfr. o ponto 3.1 da Parte II do presente Parecer).
11. As despesas de funcionamento rondaram 1,6 mil milhões de euros, estando na sua maior parte (733,6 milhões de euros) afetas às funções sociais (cfr. o ponto 3.1.2 da Parte II do presente Parecer).
12. A despesa dos SFA (incluindo EPR) atingiu 649,9 milhões de euros, evidenciando uma taxa de execução de 81,0%, com as despesas de funcionamento (maioritariamente da responsabilidade do SESARAM e do IASAUDE) a representarem 81,4% daquele valor. As sete novas EPR representaram um acréscimo de 323,5 milhões de euros, constituindo cerca de metade (49,8%) das despesas do exercício dos SFA (cfr. o ponto 3.2.1 da Parte II do presente Parecer).
13. No final de 2015, os passivos da APR ascendiam a 846,5 milhões de euros, evidenciando uma redução de 18,9% (-196,8 milhões de euros) face ao ano anterior, não obstante o impacto da integração das novas EPR (+140,5 milhões de euros) [cfr. o ponto 3.3 da Parte II do presente Parecer].
14. Os pagamentos em atraso, a 31/12/2015, rondavam os 118,6 milhões de euros, dos quais 95,6 milhões de euros tiveram origem nas EPR (cfr. o ponto 3.3 da Parte II do presente Parecer).

Património

15. O património líquido das empresas detidas maioritariamente pela RAM (118,6 milhões de euros) registou uma melhoria significativa (+82,6%), muito por força do saneamento financeiro levado a cabo nas empresas MPE e EJM (cfr. o ponto 4.2.1 da Parte II do presente Parecer).
16. Os maiores desequilíbrios (agravamento dos capitais próprios negativos) continuam a verificar-se nas sociedades de desenvolvimento (-11,8 milhões de euros), na APRAM (-15,5 milhões de euros) e no SESARAM (-1,6 milhões de euros), embora seja de realçar o esforço de saneamento financeiro nesta última empresa, através do reforço do capital próprio (+10 milhões de euros), a recuperação de créditos (106,2 milhões de euros) e a liquidação de dívidas (96,8 milhões de euros) [cfr. o ponto 4.2.1 da Parte II do presente Parecer].
17. Os 14 contratos de SWAP ativos, detidos pelas Sociedades de Desenvolvimento, a MPE, a APRAM e o SESARAM, apresentam perdas potenciais acumuladas próximas dos 129,2 milhões de euros, segundo avaliação ao justo valor realizado pelo IGCP.

Contudo, o registo contabilístico dos contratos tem seguido uma ótica meramente prudencial, com derrogação do critério previsto na NCRF 27 (mensuração ao justo valor). Por conseguinte, exceção dos casos da APRAM e da MPE, as perdas potenciais relevadas têm vindo a ser objeto de reservas por parte dos Revisores Oficiais de Contas (cfr. o ponto 4.2.1 da Parte II do presente Parecer).

18. Os resultados líquidos globais das empresas detidas maioritariamente pela RAM continuam a posicionar-se em registo negativo (-33,6 milhões de euros), não obstante a melhoria de -42,3% evidenciada face ao ano anterior (cfr. o ponto 4.2.1 da Parte II do presente Parecer).



19. No exercício de 2015 foram dados passos significativos na renegociação das PPP rodoviárias (celebrados Memorandos de Entendimento e ARD) que culminaram na celebração, em 2016, de novos contratos de concessão que o Governo Regional estima se traduzam numa poupança líquida para a RAM de 250,9 milhões de euros (cfr. o ponto 4.2.2 da Parte II do presente Parecer).

Fluxos Financeiros entre o OR e o SERAM

20. O saldo líquido dos fundos movimentados entre o orçamento regional e as empresas participadas em 2015 foi de 366,2 milhões de euros o que revela um crescimento do exfluxo de fundos orçamentais de 38,8 milhões de euros (+11,8%), face a 2014 (cfr. o ponto 5.3 da Parte II do presente Parecer).
21. Os recebimentos com origem nas empresas participadas ascenderam a 7,4 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 3,1 milhões de euros relativamente ao ano anterior (cfr. o ponto 5.2 da Parte II do presente Parecer).

Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional

22. O conteúdo do PDES 2014-2020 não apresenta qualquer quantificação do investimento previsto para o período de programação em causa, não obedecendo ao disposto no art.º 5.º, n.º 1, alínea e), do DLR n.º 26/2003/M (cfr. o ponto 6.1 da Parte II do presente Parecer).
23. O Relatório de Execução do PIDDAR não identifica suficientemente as dotações finais por fonte de financiamento (comunitário, nacional e regional), não estando por isso a ser inteiramente observado o disposto no art.º 26.º, n.º 1, da LEORAM, conjugado com o art.º 12.º, n.º 3, da mesma lei (cfr. o ponto 6.2.1 da Parte II do presente Parecer).
24. O orçamento final do PIDDAR ascendeu a 715,6 milhões de euros, tendo o volume financeiro executado atingido 493,5 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 69% (cfr. os pontos 6.2.3 e 6.4.1 da Parte II do presente Parecer).
25. A execução do PIDDAR foi suportada essencialmente pelo financiamento regional, que ascendeu a 369,6 milhões de euros, representando 74,9% dos pagamentos, tendo o remanescente sido assegurado por financiamento comunitário (16,1%) e nacional (9,0%) [cfr. o ponto 6.4.4 da Parte II do presente Parecer].

Subsídios e Outros Apoios Financeiros

26. O valor global dos apoios financeiros totalizou os 454,1 milhões de euros, 88,5% deles (401,9 milhões de euros) pagos pela ARD e os outros 11,5% (52,2 milhões de euros) pelos SFA, tendo subido (+3,9%), face ao ano anterior (cfr. o ponto 7.1. da Parte II do presente Parecer).
27. Na ARD, o maior volume dos apoios públicos (67,2%) foi dirigido para os contratos-programa com o SESARAM (270,2 milhões de euros), seguido das atividades desportivas (33,9 milhões de euros), enquanto nos SFA se destacam os apoios executados ao abrigo dos programas operacionais geridos pelo IDE, IEM, IDR e FGFPF (48,0 milhões de euros), maioritariamente (56%) direcionados para as empresas privadas (cfr. o ponto 7.1 da Parte II do presente Parecer).

Dívida e Outras Responsabilidades

28. O montante efetivo dos empréstimos embolsados pela Região em 2015 atingiu 355,9 milhões de euros, provindo a sua maior parte do financiamento concedido pelo Estado (319,3 milhões de euros) e o remanescente de empréstimos obtidos junto da banca comercial (cfr. o ponto 8.1.1 da Parte II do presente Parecer).
29. Em 2015 a dívida pública direta da RAM aumentou 8,1%, totalizando quase 3,2 mil milhões de euros a 31 de dezembro, o que significou um aumento líquido de 237,3 milhões de euros (cfr. o ponto 8.1.2 da Parte II do presente Parecer).
30. No final de 2015 a dívida das EPR rondava os 1.140,9 milhões de euros, dos quais, 316,3 milhões correspondem a empréstimos da RAM, na qualidade de acionista, e 824,6 milhões a empréstimos bancários (cfr. o ponto 8.2 da Parte II do presente Parecer).

31. O montante dos passivos do Sector Público Administrativo da Região, no final de 2015, atingia 846,5 milhões de euros, evidenciando uma diminuição na ordem dos 196,8 milhões de euros, ou seja 18,9%, face ao ano anterior. Cerca de 74,2% dos passivos (628,1 milhões de euros) representavam contas a pagar, e destas, quase 118,6 milhões constituíam pagamentos em atraso (cfr. o ponto 8.3 da Parte II do presente Parecer).
32. No final de 2015 o montante global das responsabilidades da Região por garantias prestadas atingia cerca de 1.067,9 milhões de euros, tendo evidenciado uma diminuição de 58,7 milhões de euros (5,2%) face ao ano anterior (cfr. o ponto 8.4 da Parte II do presente Parecer).
33. Os encargos globais com o serviço da dívida atingiram 235,7 milhões de euros (constituídos em 56,7% por amortizações), dos quais 220 milhões de euros respeitam à dívida direta (cfr. o ponto 8.5.1 da Parte II do presente Parecer).
34. O total de juros e outros encargos correntes da dívida fixou-se em 102 milhões de euros, evidenciando um aumento de 9,7% (9 milhões de euros) face ao ano anterior, o qual resultou do incremento nos juros da dívida direta.

Para além daqueles encargos da dívida, a Região pagou ainda 18,5 milhões de euros, relativos a juros de mora, que se encontram contabilizados numa rubrica que, embora em conformidade com as orientações da Direção Geral do Orçamento, se considera desadequada (cfr. o ponto 8.5.1 da Parte II do presente Parecer).

35. No final de 2015 o endividamento global do Sector Público Administrativo regional rondava os 4,9 mil milhões de euros, sendo constituído em 81,5% por dívida direta (cfr. o ponto 8.5.2 da Parte II do presente Parecer).
36. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de outubro de 2016, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, regista-se que a administração pública regional evidenciou em 2015 uma capacidade líquida de financiamento no montante de 180,1 milhões de euros, situando-se o valor da sua dívida bruta, a 31/12/2015, em 4.934 milhões de euros (cfr. o ponto 8.6 da Parte II do presente Parecer).

Operações extraorçamentais

37. Em 2015, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 118,7 milhões de euros pelo lado da receita e a 122,5 milhões de euros pelo lado da despesa, traduzindo um decréscimo relativamente ao ano anterior de 4,6% (-5,8 milhões de euros) nas entradas e de 14,3% (-20,4 milhões de euros) nas saídas (cfr. o ponto 9.1 da Parte II do presente Parecer).

Contas da Administração Pública Regional

38. Pese embora a regra do equilíbrio estivesse suspensa no exercício de 2015¹⁰ verifica-se que o saldo primário da Conta da Região foi de - 74,5 milhões de euros (cfr. o ponto 10.1 da Parte II do presente Parecer).
39. A receita total consolidada rondou os 2,4 mil milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada fixou-se em 2,1 mil milhões de euros, observando-se um aumento face ao ano anterior, na ordem dos 6,8% e 7,5%, respetivamente (cfr. o ponto 10.2 da Parte II do presente Parecer).
40. O saldo da Conta Consolidada de 2015 corrigido pelo montante dos pagamentos em atraso evidenciou um *superavit* de 115,1 milhões de euros. Na ótica da contabilidade nacional a Conta da APR evidenciou uma capacidade líquida de financiamento (B.9) no montante de 180,1 milhões de euros (cfr. o ponto 10.2 da Parte II do presente Parecer).

¹⁰ Cfr. o art.º 143.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 dezembro, segundo o qual “Atenta a vigência do PAEF/RAM, fica suspensa na Região Autónoma da Madeira, em 2015, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro”.



2. RECOMENDAÇÕES

Conforme decorre do art.º 41.º, n.º 3, devidamente concatenado com o art.º 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC, em sede de Parecer sobre a Conta da Região, o Tribunal de Contas dispõe do poder de dirigir recomendações à Assembleia Legislativa da Madeira e/ou ao Governo Regional, com vista à correção e/ou superação das deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados¹¹.

Salientam-se seguidamente algumas das recomendações, feitas em pareceres anteriores, que já tiveram acolhimento, assim como se renovam as recomendações ainda não acatadas¹², sugeridas pela análise à conta regional de 2015.

Recomendações acolhidas

O Governo Regional deu acolhimento às seguintes recomendações formuladas pelo Tribunal em anos anteriores:

1. O PIDDAR para 2015 apresentou a agregação da programação financeira dos investimentos por concelho, indo assim de encontro à recomendação, reiterada nos anos anteriores, que alertava para a necessidade de ser estritamente observado o disposto no art.º 5.º, n.º 2, al. d), do DLR n.º 26/2003/M;
2. Foi observado o disposto no art.º 4.º, alínea c), do DLR n.º 26/2003/M, que determina que o PIDDAR deve articular-se com o PDES.

Em 2015, foi ainda publicitada a prestação de contas no sítio da SRF na Internet, em linha com o disposto no art.º 12.º da LEO, aplicável ao orçamento do subsector regional, por força do preceituado no art.º 2.º, n.º 6, da citada Lei.

Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Apesar de terem sido emitidas em anteriores Pareceres, continuam sem acolhimento as recomendações a seguir elencadas e que o Tribunal renova no presente Parecer:

1. O cumprimento do disposto no n.º 8 do art.º 20.º da LEORAM, que investe o Governo Regional no dever de aprovar, por decreto regulamentar regional, as regras gerais a que ficam sujeitas as alterações orçamentais da sua competência, não obstante, ter sido invocado no contraditório que está em elaboração um projeto de DRR que visa proceder à adaptação à Região do DL n.º 71/95, de 15 de abril.
2. A tomada de medidas tendentes à aprovação de um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da conta da Região, em particular no tocante à introdução de uma norma que obrigue à apresentação da conta nos mesmos termos que a solução legislativa consagrada para a Conta Geral do Estado.
3. Equacionar a manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira para alguns Serviços e Fundos Autónomos, atento o enquadramento fornecido pelo art.º 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

¹¹ Conforme decorre da estatuição do art.º 24.º, n.º 3, da LEORAM, enquanto entidade fiscalizadora da atividade do Governo Regional, e caso a Conta da RAM não seja aprovada, a ALM pode determinar, se a isso houver lugar, a efetivação da correspondente responsabilidade.

¹² Registe-se que, na sequência das alterações introduzidas na Lei n.º 98/97, de 26/08, pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações deste Tribunal passou a constituir fundamento autónomo de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, conforme resulta de forma expressa da atual al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

4. Ainda que dependente da entrada em vigor do SNC-AP, deverá ser conferida prioridade à implementação de um sistema integrado da informação financeira pública e de consolidação das contas das entidades que integram o perímetro da Administração Pública Regional.
5. O PDES deverá quantificar o investimento previsto para o respetivo período de programação, realçando-se que, no contraditório, a SRF informou que *“através do IDR, IPRAM, irá desenvolver os procedimentos necessários no sentido de dar cumprimento ao disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 5º, do DLR n.º 26/2003/M, de 23 de agosto, em linha com o esforço que tem vindo a ser feito no sentido de aperfeiçoar o processo referente ao Plano de Investimentos.”*
6. O Relatório de Execução do PIDDAR deve identificar as dotações finais por fonte de financiamento (comunitário, nacional e regional), em observância ao disposto no art.º 26.º, n.º 1, da LEORAM, conjugado com o art.º 12.º, n.º 3, da mesma lei, sendo de salientar que a SRF, no contraditório, informou que o *“IDR, IP-RAM, em articulação com a ESPAP, procederá à análise da viabilidade técnica de ser extraída esta informação do SIGORAM”*.

Novas Recomendações

A apreciação da Conta da Região de 2015 não suscitou a necessidade de serem emitidas novas recomendações.



3. LEGALIDADE E CORREÇÃO FINANCEIRA (AJUSTAMENTO DA CONTA)

Em 2015, apesar do critério de equilíbrio estar suspenso¹³, o resultado da execução orçamental evidenciou um saldo primário negativo, em 74,5 milhões de euros.

Equilíbrio orçamental

| (milhares de euros) | | |
|-----------------------|-------------------|-------------------|
| Designação | Orçamento | Execução |
| Receita Efetiva | 1.265.810,0 | 1.208.262,6 |
| Despesa Efetiva | 1.568.669,9 | 1.382.327,8 |
| Saldo Global | -302.859,9 | -174.065,2 |
| Juros da Dívida | 100.175,4 | 99.564,2 |
| Saldo Primário | -202.684,6 | -74.501,0 |

É de registar no entanto que, face ao ano anterior, o défice primário da Conta da Região apresentou uma melhoria na ordem dos 211 milhões de euros (73,9%), explicado sobretudo pela redução da despesa efetiva (-12,4%).

O resultado da Conta da Região de 2015 apresenta-se conforme o quadro seguinte.

Conta geral dos fluxos financeiros da RAM

| (euros) | | | |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
| Entradas | | Saídas | |
| Designação | Importâncias | Designação | Importâncias |
| Saldo da Gerência anterior: | | Saído na gerência: | |
| da Conta da Região de 2014 | | Despesas efetivas | 1.382.327.778,39 |
| do Governo Regional | 186.930.705,74 | Ativos financeiros | 39.010.289,62 |
| de Op. extraorçamentais | 4.447.428,43 | Amortizações | 571.603.875,33 |
| Total | 191.378.134,17 | Reposições abatidas | 774.915,94 |
| | | Operações extraorçamentais | 122.460.451,87 |
| Recebido na gerência: | | Total | 2.116.177.311,15 |
| Receitas efetivas | 1.208.262.594,92 | | |
| Ativos financeiros | 341.380,76 | Saldo p/ a gerência seguinte: | |
| Empréstimos | 793.787.242,53 | da Conta da Região de 2015 | |
| Reposições abatidas | 774.915,94 | do Governo Regional | 196.379.980,61 |
| Operações extraorçamentais | 118.715.538,22 | de Op. extraorçamentais | 702.514,78 |
| Total | 2.121.881.672,37 | Total | 197.082.495,39 |
| Total geral | 2.313.259.806,54 | Total geral | 2.313.259.806,54 |

Fonte: Conta da RAM de 2015¹⁴.

O saldo de encerramento da Conta da Região de 2015, excluídos os SFA e as EPR, rondou os 197,1 milhões de euros, sendo constituído quase totalmente (99,6%) por saldo do Governo Regional.

¹³ Cfr. o art.º 143.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 dezembro, segundo o qual “Atenta a vigência do PAEF/RAM, fica suspensa na Região Autónoma da Madeira, em 2015, a aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro”.

¹⁴ No cálculo das receitas e despesas efetivas apresentadas no Anexo I ao Relatório da Conta da RAM de 2015, refletido no quadro acima, a Região considerou os ativos financeiros, tendo excluído apenas às receitas e despesas orçamentais os passivos financeiros.

O saldo global da conta agregada dos SFA e EPR ascendeu a 57,6 milhões de euros, observando-se também que as receitas correntes foram suficientes para financiar as despesas de idêntica natureza, com um saldo na ordem dos 22,2 milhões de euros.

A receita total consolidada rondou os 2,4 mil milhões de euros, enquanto a despesa total consolidada fixou-se em 2,1 mil milhões de euros, observando-se, em ambos os casos, um aumento face ao ano anterior, na ordem dos 6,8% e 7,5%, respetivamente.

O saldo global da Conta Consolidada rondou os 233,7 milhões de euros, na sua maior parte com origem no Governo Regional (84%), o qual, após a dedução do montante dos pagamentos em atraso, evidencia um *superavit* na ordem dos 115,1 milhões de euros, situação que constitui uma expressiva melhoria face ao ano anterior, em que aquele indicador apresentava um défice de 93,2 milhões de euros.

Saldo consolidado corrigido

| Designação | (euros) | | |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Governo Regional | SFA e EPR | Total |
| Saldo Global | 196.379.980,61 | 37.297.892,78 | 233.677.873,39 |
| Pagamentos em atraso ¹⁵ | 21.875.507,34 | 96.714.846,23 | 118.590.353,57 |
| Saldo corrigido | 174.504.473,27 | -59.416.953,45 | 115.087.519,82 |

O saldo da RAM mostrou-se igualmente positivo na ótica da contabilidade nacional, tendo a Conta da APR evidenciado uma capacidade líquida de financiamento (B.9) na ordem dos 180,1 milhões de euros¹⁶.

¹⁵ Cfr. o ponto 8.3 do presente relatório.

¹⁶ De acordo com a segunda notificação de 2016 no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.



4. GESTÃO FINANCEIRA E CONTROLO INTERNO

4.1. Gestão Financeira

Da apreciação global à execução financeira do ORAM de 2015 evidencia-se que a receita orçamental arrecadada ascendeu a 2.002,4 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 91,1%, enquanto os pagamentos de despesa orçamental rondaram os 1.992,9 milhões de euros, evidenciando uma execução próxima de 91,5%. Transita para o exercício seguinte um saldo na ordem dos 196,4 milhões de euros.

Mapa de Origens e Aplicações de Fundos

| | | | (milhões de euros) | | |
|---|----------------|--------------|---|----------------|--------------|
| Origens de Fundos | Valor | % | Aplicações de Fundos | Valor | % |
| Receita Corrente | | | Despesa Corrente | | |
| Impostos diretos | 401,8 | 18,4 | Despesas com o pessoal | 356,8 | 16,3 |
| Impostos indiretos | 485,0 | 22,2 | Transferências correntes | 489,4 | 22,4 |
| Transferências correntes | 183,7 | 8,4 | Aquisição de bens e serviços | 232,1 | 10,6 |
| Outras | 47,7 | 2,2 | Juros e outros encargos | 120,5 | 5,5 |
| Total da Receita Corrente | 1.118,3 | 51,1 | Outras | 12,4 | 0,6 |
| Rep. não abatidas nos pagamentos | 2,1 | 0,1 | Total da Despesa Corrente | 1.211,2 | 55,3 |
| Receita de Capital | | | Despesa de Capital | | |
| Transferências de capital | 85,9 | 3,9 | Aquisição de bens de capital | 114,8 | 5,2 |
| Outras | 2,1 | 0,1 | Transferências de capital | 56,3 | 2,6 |
| R. capital sem A. e P. financeiros | 88,0 | 4,0 | Outras | 0,0 | 0,0 |
| Ativos financeiros | 0,3 | 0,0 | D. capital sem A. e P. financeiros | 171,1 | 7,8 |
| Passivos financeiros | 793,8 | 36,3 | Ativos financeiros | 39,0 | 1,8 |
| Total da Receita de Capital | 882,1 | 40,3 | Passivos financeiros | 571,6 | 26,1 |
| Saldo da gerência anterior | 186,9 | 8,5 | Total da Despesa de Capital | 781,7 | 35,7 |
| | | | Saldo p/ a gerência seguinte | 196,4 | 9,0 |
| Total | 2.189,3 | 100,0 | Total | 2.189,3 | 100,0 |

O saldo efetivo da Conta da RAM foi deficitário em 174,1 milhões de euros, visto que a despesa efetiva atingiu 1.382,3 milhões de euros, enquanto a receita efetiva ficou-se pelos 1.208,3 milhões de euros, observando-se que, face ao ano anterior, a despesa efetiva evidenciou uma redução na ordem dos 195 milhões de euros (12,4%), enquanto a receita efetiva cresceu 7,1 milhões de euros (0,6%).

A receita corrente correspondeu a 51,1% das origens de fundos, mostrando-se insuficiente para cobrir a despesa corrente que representou 55,3% das aplicações de fundos, o que se traduziu num saldo corrente deficitário em 93 milhões de euros.

A receita fiscal, com 886,8 milhões de euros, constituiu a maior fonte de financiamento do orçamento da RAM, correspondendo a 40,6% das origens de fundos, tendo a mesma evidenciado um aumento de 1,3% face ao ano anterior (11,2 milhões de euros), suportado essencialmente pelo aumento da cobrança de IRC.

Os passivos financeiros, com cerca de 793,8 milhões de euros, corresponderam a 36,3% das origens de fundos, constituindo assim a segunda maior fonte de financiamento.

Na vertente da despesa, foi também o agrupamento dos passivos financeiros que atingiu maior expressão, ascendendo a 26,1% das aplicações de fundos (571,6 milhões de euros), seguindo-se as transferências correntes, que atingiram 489,4 milhões de euros (22,4% das aplicações de fundos).

Observa-se ainda que a execução financeira do PIDDAR atingiu 493,5 milhões de euros, a que correspondeu uma taxa de execução de 69%, tendo aquela despesa sido suportada em 74,9% por financiamento regional.

A dependência dos SFA face às transferências do orçamento regional manteve-se elevada, embora tenha diminuído, face ao ano anterior, de 73,9% para 71% do total das receitas correntes e de capital daquele subsector institucional.

A dívida pública direta da Região aumentou 8,1% (cerca de 237,3 milhões de euros) face ao ano anterior, totalizando quase 3,2 mil milhões de euros no final de 2015.

Por seu turno, a dívida bancária das Entidades Públicas Reclassificadas rondava os 824,6 milhões de euros no final de 2015.

A dívida administrativa (passivos) do Sector Publico Administrativo da Região, no final de 2015, atingia 846,5 milhões de euros, tendo evidenciado uma diminuição na ordem dos 196,8 milhões de euros (18,9%), face ao ano anterior.

O montante das responsabilidades da Região por garantias financeiras prestadas ascendia a 1.067,9 milhões de euros, no final de 2015, tendo diminuído 5,2% face ao ano anterior.

O pagamento de juros e outros encargos correntes da dívida totalizou 102 milhões de euros, evidenciando um aumento de 9,7% (9 milhões de euros) face ao ano anterior, induzido pelo incremento nos juros da dívida direta. Para além daqueles encargos da dívida, a Região pagou ainda 18,5 milhões de euros, relativos a juros de mora, mas que o Relatório da Conta da Região não evidencia como encargos da dívida.

O valor global da carteira de ativos que integravam o património financeiro da RAM aumentou 6,3%, para os 714,6 milhões de euros, tendo o valor agregado dos resultados líquidos das empresas detidas sido negativo em 33,6 milhões de euros, embora com uma melhoria de 42,3% face ao ano anterior.

4.2. Controlo Interno

Nos termos do art.º 13.º, n.º 1, da LOPTC¹⁷ e do art.º 24.º, n.º 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro¹⁸ foi sujeito a contraditório o documento contendo a análise efetuada ao “*Controlo Interno*”, através da audição por escrito do Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública tendo as correspondentes alegações¹⁹ sido analisadas e transcritas, na medida da sua pertinência, ao longo do texto.

Em linha com a recomendação do Tribunal de Contas formulada neste domínio em anteriores pareceres, o relatório da conta da Região de 2015 continuou a apresentar informação²⁰ relacionada com o sistema de controlo interno da Administração Financeira Regional²¹, que abrange os procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento da Região desenvolvidos pela SRF, através da Direção Regional de Orçamento e Tesouro (DROT), da Inspeção Regional de Finanças (IRF), no que respeita ao controlo da legalidade e regularidade das despesas públicas e à auditoria financeira, administrativa e de gestão, respetivamente, e do Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR), quanto à gestão dos fundos comunitários e aos controlos realizados²².

¹⁷ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março.

¹⁸ Doravante identificada no texto como LEORAM.

¹⁹ Através do ofício n.º PT 30-SRFDROT-2016-S0001902, de 23/11/2016.

²⁰ Nos pontos 16 e 17.

²¹ Embora a LEORAM (Lei n.º 28/92, de 1 de setembro) não contemple uma norma que regule esta obrigação informativa, tal como sucede com a Conta Geral do Estado (cfr. o art.º 63.º da LEO, que dispõe do seguinte modo: “*O Governo envia à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento a que se refere o n.º 5 do artigo 58.º, especificando o respetivo impacte financeiro*”).

²² Os pontos 1.1 a 1.3. do presente documento sintetizam os principais aspetos da atividade destas entidades.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Com o início de funções do XII Governo Regional da Madeira, cuja organização e funcionamento consta do DRR n.º 2/2015/M, de 12 de maio, foi (também) aprovada a nova orgânica da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, através do DRR n.º 3/2015/M, de 28 de maio, que operou a agregação de todas as competências da extinta SRPF e determinou a reorganização das atribuições e competências dos órgãos e serviços que transitaram para este novo departamento regional (nos termos do art.º 4.º do DRR n.º 2/2015/M, de 12 de maio) e a criação, extinção e reestruturação de vários serviços, por razões de eficiência e eficácia (cfr. o preâmbulo do DRR n.º 3/2015/M).

Neste quadro, e no que aqui interessa, foi criada a DROT (mediante o DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto) que absorveu a missão e as atribuições da DROC e da DRT, extintas, por fusão, e conferiu à IRF as atribuições na área da inspeção administrativa no âmbito das autarquias locais, obrigando à sua reestruturação, levada a cabo pelo DRR n.º 15/2016/M, de 2 de maio. Manteve-se inalterado o diploma orgânico do IDR (constante do DLR n.º 18/2007/M, de 12 de novembro, alterado pelo DLR n.º 38/2012/M, de 13 de dezembro), tendo-se verificado, no entanto, a revisão dos seus estatutos, aprovados pela Portaria n.º 112/2016, de 17 de março, com vista a adequar a sua organização interna à reestruturação dos serviços determinada pelo DRR n.º 3/2015/M, de 28 de maio.

No exercício em referência, releva, igualmente, “*o aprofundamento das competências relativamente aos mecanismos de registo da informação, induzidos pela adoção dos sistemas informáticos em 2013, no sentido de se prosseguir o objetivo de obter um sistema integrado de gestão financeira e orçamental*” (ponto 18 do relatório da conta) estando em curso a atualização do sistema GeRFiP para dar resposta à aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, e “*ao nível da plataforma do SIGORAM, têm sido desenvolvidos novos procedimentos e adaptações/atualizações*”²³.

Em 2015, continuou em falta a implementação da plataforma RIGORE Central, que possibilitaria a obtenção da conta e de informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, não apresentando o relatório da conta elementos informativos sobre o seu desenvolvimento²⁴.

No contraditório, alegou-se que “*tratando-se de um sistema cujo desenvolvimento depende da Direção Geral do Orçamento (DGO) [este] serviço informou que a utilização da solução de consolidação do RIGORE Central requer a integração, em suporte eletrónico, de informação orçamental e financeira em partidas dobradas (balancete analítico), devendo os registos contabilísticos que se referem a operações internas ao perímetro estarem desagregadas pelo código da entidade parceira (todas as entidades do perímetro de consolidação são parceiras entre si). Esta integração de informação no RIGORE Central exige a emissão de instruções contabilísticas e técnicas por parte da DROT que devem ser cumpridas pelas software houses que desenvolveram as soluções informáticas de suporte ao POCP, planos setoriais, SNC ou Normas Internacionais de Contabilidade (IAS/IFRS), consoante os referenciais contabilísticos vigentes no perímetro de consolidação.*

Tendo em consideração que as instruções de integração de informação têm de ser preparadas em função de cada um dos referenciais contabilísticos, exigindo a implementação de regras de validação consentâneas com esse referencial contabilístico para assegurar a qualidade da informação rececionada, e dada a publicação do SNC-AP, talvez se mostre mais apropriado (...) dedicarmos os nossos esforços à implementação do SNC-AP, o qual ao terminar com a diversidade de referenciais contabilísticos vigente, facilitará a normalização e regulação da integração de informação contabilística em

²³ Para maior desenvolvimento, ver a “*Auditoria de seguimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 7/2012-FS/SRMTC, de 4 de junho-Auditoria aos acordos de regularização de dívida da Administração Regional Direta*”, aprovada pelo Relatório n.º 16/2016-FS/SRMTC, de 13 de Outubro, para onde se remete. No âmbito dos trabalhos de preparação desta auditoria, a SRF informou, através do ofício n.º 1.185, de 31 de março de 2016, que estava em curso a atualização do sistema GeRFiP para responder à aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, e que “*ao nível da plataforma do SIGORAM, têm sido desenvolvidos novos procedimentos e adaptações/atualizações...*”.

²⁴ Refira-se, a propósito, que, no contraditório apresentado no ano precedente alegou-se que “*tratando-se de um sistema cujo desenvolvimento depende da Direção Geral do Orçamento (DGO), apesar de termos solicitado o respetivo ponto de situação, o mesmo não foi recebido até à data*”.

suporte eletrónico, cumprindo os requisitos da consolidação de contas, no sistema central – O Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP).

Tendo a Região Autónoma da Madeira identificado também entidades que podem integrar o grupo das entidades do SNC-AP para efeitos de aplicação experimental em 2016, isso poderá constituir uma oportunidade de se construir as bases para a emissão futura de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas segundo o SNC-AP, estando a DGO disponível para dialogar sobre a forma de prestar um eventual apoio (...) definindo em conjunto uma estratégia em relação à integração de informação orçamental e financeira e à preparação de informação consolidada a partir do S3CP, já de acordo com o SNC-AP, após a experiência da aplicação piloto em 2016”.

A argumentação desenvolvida no contraditório não invalida a recomendação feita pelo Tribunal sobre a implementação de um sistema que permita a obtenção da conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, o qual, tendo presente a legislação aprovada na segunda metade de 2015 - o DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e revoga os diplomas que aprovaram o POCP e os planos de contas setoriais carece de ser enquadrado no contexto deste novo regime.

Informou-se, ainda, que “ *a Conta da Região não tem procedido à elaboração de demonstrações financeiras consolidadas que englobem a totalidade das entidades circunscritas ao orçamento, pela existência de simultaneidade de Planos de Contas (Educação, Saúde, POCP, SNC) nos diferentes setores não garantirem a uniformidade de políticas contabilísticas.*

Em termos de normas geralmente e universalmente aceites a falta de políticas contabilísticas uniformes para transações e acontecimentos idênticos em circunstâncias semelhantes, não garante o exercício de controlo da Entidade Mãe nas Entidades participadas e obstaculiza o processo de consolidação.

A finalizar foi realçado “*que todos os Balanços e Demonstrações de Resultados de todos os SFA e do Governo Regional foram divulgados no Volume II Tomo II da CRAM 2015, sendo que, por outro lado, a qualidade da informação patrimonial das entidades que integram o perímetro da AP é assegurada pelos contabilistas certificados e pela certificação legal de contas emitida pelos Revisores Oficiais de Contas”.*

4.2.1. Direção Regional do Orçamento e Tesouro

O novo estatuto orgânico da DROT, aprovado pelo DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto²⁵, dotou-a de uma panóplia de atribuições (art.º 3.º) que imprimem à sua atuação um caráter transversal a todas as entidades da APR, particularmente, ao nível do controlo da legalidade e da regularidade das despesas públicas e da uniformização de procedimentos, metodologias, acompanhamento, controlo e análise da execução orçamental.

No contexto deste diploma, sobressai, por isso, o dever de cooperação que impende sobre “*todos os serviços e organismos e, em especial, os órgãos de controlo interno e os órgãos de fiscalização existentes nos departamentos do Governo Regional, as unidades de gestão, bem como todas as instituições públicas de recolha de dados sobre as finanças públicas, com a DROT para a prossecução das suas atribuições*” (art.º 4.º).

²⁵ Alterado pelo DRR n.º 1/2016/M, de 11 de janeiro.

O relatório da conta (no seu ponto 16.1.2) destaca algumas das áreas de intervenção da DROT, designadamente, em matéria de monitorização da aplicação GeRFiP e do sistema SIGORAM; da elaboração de instruções no âmbito da elaboração e execução do orçamento e do acompanhamento da LCPA; no acompanhamento da execução orçamental e na monitorização da dívida (incluindo a publicação no sítio da SRF, na internet, de boletins trimestrais de execução orçamental e da dívida; nos reportes de informação, onde a DROT recolhe e agrega mensalmente a informação necessária ao reporte à DGO, à DREM/INE e demais entidades, nos termos do art.º 63.º do DL n.º 36/2015, de 9 de março, e da LFRA, onde se inclui o Mapa dos Pagamentos em Atraso, o reporte da Execução Orçamental e dos Fundos Disponíveis. Neste âmbito, e segundo a conta, é monitorizada mensalmente a informação prestada com especial enfoque para a evolução dos *pagamentos em atraso* e são introduzidos novos procedimentos e melhorias ao processo de verificação e de reporte no sentido de serem colmatadas as eventuais deficiências.



Desde a sua criação em todos os departamentos do Governo Regional (em 2012) até ao presente exercício orçamental, as Unidades de Gestão (UG) têm assumido, paulatinamente, um papel cada vez mais importante em matérias relacionadas com o controlo orçamental, financeiro, patrimonial e contabilístico, não só na agregação da informação e validação da mesma junto das respetivas entidades como na articulação direta estabelecida com a SRF, constituindo uma “*salvaguarda da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e financeira necessária ao controlo orçamental e financeiro exercido pela SRF*”, segundo revela o relatório da conta (ponto 16.2).

Tal como nos anos precedentes²⁶, também em 2015 o núcleo das atribuições das UG foi reforçado, por via do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro, alterado pelo DLR n.º 6/2015/M, de 13 de agosto (art.º 52.º).

4.2.2. Inspeção Regional de Finanças

O resultado da atividade desenvolvida em 2015 pela Inspeção Regional de Finanças (IRF) vertida no respetivo relatório de atividades²⁷ e no relatório da Conta da Região (ponto 16.1.1.) traduziu-se na conclusão de treze ações, que abrangeram a administração regional e local, o setor público empresarial e o controlo dos fundos comunitários.

No quadro fornecido pela norma ínsita na al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da LOPTC, à qual subjaz um dever específico de colaboração dos órgãos de controlo interno com o TC, a IRF, no ano a que se refere o presente parecer, remeteu ao Tribunal quatro relatórios: dois deles referentes a auditorias às despesas com aquisição de bens e serviços das Juntas de Freguesia do Curral das Freiras (n.º 2/2015, de 18/3/2015) e de Gaula (n.º 3/2015, de 18/3/2015), e outros dois relacionados com o controlo das horas extraordinárias na Escola Básica e Secundária de Machico (n.º 8/2013, de 5/12/2013) e na Escola Secundária Francisco Franco (n.º 7/2013, de 5/12/2013).

O hiato temporal decorrido desde a data do despacho do (então) Secretário Regional do Plano e Finanças que ordenou a remessa ao TC (20/3/2015) e o envio dos dois primeiros documentos à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (1/4/2015) foi de pouco mais de uma semana, enquanto nos restantes (dois relatórios) se situou em cerca de três semanas²⁸, o que consubstancia uma melhoria nos procedimentos implementados na IRF, em sintonia, aliás, com a posição assumida por este serviço no parecer do ano anterior²⁹.

Os relatórios sobre o controlo das horas extraordinárias na Escola Básica e Secundária de Machico (n.º 8/2013, de 5/12/2013) e na Escola Secundária Francisco Franco (n.º 7/2013, de 5/12/2013) deram entrada no Gabinete do (então) Secretário Regional do Plano e Finanças, em 31/12/2013, precedendo parecer do ex-Inspetor Regional de Finanças, de 19 de dezembro de 2013. E só volvidos cerca de catorze meses (a 23 de fevereiro de 2015), o referido membro do Governo proferiu, sobre os mesmos, o seguinte despacho: “*Concordo. Proceda-se em conformidade*”. Ambos os relatórios foram remetidos ao Tribunal em 17 de março de 2015, onde foram recebidos na mesma data.

²⁶ Criadas em 2012, através do art.º 7.º do DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho, as atribuições destas entidades têm sido reforçadas, ano após ano, através dos diplomas que aprovam o orçamento da Região (cfr. art.º 48.º, n.º 2, do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro (ORAM para 2013), quer do DRR n.º 9/2013/M, de 22 de maio (Execução do ORAM para 2013); e, ainda, do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro (art.º 51.º, n.º 2) e do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro, alterado pelo DLR n.º 6/2015/M, de 13 de agosto (art.º 52.º).

²⁷ Remetido à SRMTC, em 19/5/2016, através do ofício n.º 218 da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública.

²⁸ Quanto aos relatórios sobre o controlo das horas extraordinárias na Escola Básica e Secundária de Machico (n.º 8/2013, de 5/12/2013) e na Escola Secundária Francisco Franco (n.º 7/2013, de 5/12/2013), o despacho do (então) SRPF foi proferido em 23/2/2015, em ambas as situações, tendo os mesmos sido remetidos ao TC, em 17/3/2015, e recebidos na mesma data.

²⁹ Neste particular, o relatório da conta de 2014 informava que “*a IRF irá continuar a aperfeiçoar os seus procedimentos de modo a que os relatórios sejam enviados à SRMTC com a maior celeridade possível*”.

Esta situação, que não é nova, tem sido objeto de reparo pelo Tribunal em anteriores pareceres sobre as contas da RAM³⁰, na medida em que o período que medeia entre a apresentação dos aludidos relatórios ao SRPF (31 de dezembro de 2013) e a decisão de os mandar remeter ao Tribunal (23 de fevereiro de 2015) se mostra suscetível de operar a formação de situações jurídicas criadas pelo decurso do tempo e assim contribuir para a perda da eficácia da ação do Tribunal em matéria de efetivação de responsabilidade financeira. Sobre este assunto, o relatório da conta não fornece qualquer informação.

No contraditório, aduziu-se que *“a IRF, em 2015, deu prioridade à instrução dos processos e remeteu com a maior celeridade possível, todos os relatórios que, na sua opinião, continham matéria suscetível de interessar à ação do Tribunal de Contas, na sequência da necessária homologação e deliberação do Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública”*.

E que foram *“implementadas medidas no sentido da melhoria dos procedimentos, do reforço da eficiência, e eficácia das suas ações, e de uma maior proximidade aos organismos da administração pública regional (...) designadamente através da divulgação dos principais resultados e recomendações das ações de controlo realizadas (também disponíveis no seu sítio na Internet) ”*.

Informou ainda que *“atentos os constrangimentos identificados no processo de reporte dos subsídios está a ser desenvolvida uma plataforma on line para o efeito, com vista a um mais efetivo acompanhamento e controlo dos subsídios atribuídos”*³¹, *“assegura[ndo] a coerência e integridade desses dados, bem como elimina[ndo] duplicação de tarefas, à qual os diferentes organismos de controlo possam aceder para a prossecução das suas atribuições”*, como foi adiantado no contraditório.

Quanto à obrigação de prestação de contas pelas entidades beneficiárias dos subsídios e outros apoios, prevista no n.º 3 do citado dispositivo legal, a IRF adiantou que a mesma *“foi verificada pela IRF na auditoria orientada à execução do contrato-programa celebrado com a Associação União Recreio da Mocidade e na auditoria aos apoios financeiros concedidos pela Direção Regional de Turismo”*, cujos relatórios foram rececionados na SRMTC, em 24/2/2016 e 24/6/2016, respetivamente.

4.2.3. Instituto de Desenvolvimento Regional

O relatório da Conta informa que o IDR enquanto Autoridade de Gestão (AG) dos programas operacionais da RAM, no ano de 2015, realizou 12 verificações no local de operações nas tipologias de investimento que não foram delegadas, em projetos enquadrados no PO Intervir +; 10 em projetos financiados pelo FSE, e abrangidos pelo Programa Rumos³²; e 3 no Programa Operacional Temático Valorização do Território (POVT), cofinanciado pelo Fundo de Coesão³³.

4.2.4. Conclusões

- a) Em 2015, foi dada continuidade aos trabalhos de desenvolvimento dos novos sistemas de informação e gestão orçamental e financeira implementados em 2013 (cfr. o ponto 1.).
- b) Não se encontra ainda implementada a plataforma RIGORE Central que possibilitará a obtenção da conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional (cfr. o ponto 1.).

³⁰ Nomeadamente, a propósito do relatório n.º 2/2013, de 11/4/2013 relativo à *“Auditoria ao sistema de controlo interno do IDR-AM-2009”* presente ao SRPF a 11 de abril de 2013, despachado a 20 outubro de 2014, tendo o relatório sido remetido ao Tribunal a 16 de dezembro de 2014. Para maiores desenvolvimentos, ver os pareceres sobre as contas da RAM de 2013 e 2014.

³¹ Cfr. o ofício n.º 301, de 21/7/2016, da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública/Inspeção Regional de Finanças.

³² O IDR celebra acordos escritos com o IDE, IP-RAM (no atinente ao programa INTERVIR+) e também com a Direção Regional de Qualificação Profissional (no que se refere ao eixo I) e o Instituto de Emprego da Madeira (no que concerne ao eixo II), estes dois últimos no quadro do programa RUMOS, cuja descrição das respetivas verificações administrativas constam dos subpontos 16.1.1. a 16.1.3 do relatório da conta.

³³ Quanto ao programa PCT-MAC (2007-2013), o relatório da conta apresenta a totalidade das verificações *“in situ”* para o período de 2009-2015, sem especificar, no entanto, o número de operações referentes ao ano a que se reporta a conta.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

A entrada em vigor do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), revogando os diplomas que aprovaram o POCP e os planos de contas setoriais, obrigará à definição de uma estrutura integrada da informação financeira pública e de consolidação de contas, nos termos previstos naquele diploma.

4.2.5. Recomendações

Continua por concretizar a recomendação sobre a implementação de um sistema integrado da informação financeira pública e de consolidação das contas das entidades que integram o perímetro da Administração Pública Regional que, não obstante, está dependente da entrada em vigor do SNC-AP.



5. DECISÃO

Face ao que antecede, o Coletivo constituído nos termos do art.º 42.º, n.º 1, da LOPTC, emite um parecer globalmente favorável à Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2015, no contexto das conclusões e recomendações nele formuladas, determinando a sua remessa à Assembleia Legislativa da Madeira, para efeitos de apreciação e aprovação daquela Conta, em observância do disposto no art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, e no art.º 38.º, al. a) e b), do Estatuto Político-Administrativo da RAM.

Este Parecer será objeto de publicação na II Série do Diário da República, bem como no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, de acordo com o consignado no art.º 9.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da LOPTC, ficando igualmente contemplada a sua divulgação através da comunicação social, em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, bem como na *Intranet* e no site do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida comunicação às entidades interessadas.

O Tribunal considera ainda oportuno salientar a boa colaboração prestada pelas diversas entidades da Administração Pública Regional no âmbito da elaboração do presente Parecer.

Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 16 dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezasseis.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

(Vítor Manuel da Silva Caldeira)

A Juíza Conselheira da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, Relatora

(Laura Maria de Jesus Tavares da Silva)

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

(António Francisco Martins)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Nuno António Gonçalves)