TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

PARECER N.º 1/2004

CONTA DA

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2002

VOLUME I

TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

PARECER N.º 1/2004

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2002

VOLUME I

Maio 2004

Elaboração do Parecer e Relatório — Equipa Técnica

Volume I (tendo por base as informações vertidas no Volume II — Relatório)

- Carlos Bedo — Auditor-Coordenador

Volume II

- Coordenação geral: Carlos Bedo

UAT II — Processo Orçamental; Receita; Despesa; Contas de Ordem e Dívida Pública:

- António Afonso — Coordenador
- Luísa Lemos — Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe
- Paula Vieira — Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe
- Luís Borges — Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe
- Ana Borges — Técnico Verificador Superior Estagiário

UAT III — Investimentos do Plano; Subsídios; Património/Fluxos Financeiros ORAA/SPE; Fluxos Financeiros com a União Europeia e Segurança Social:

- Jaime Gamboa — Auditor-Chefe
- Conceição Serpa — Auditor
- Aida Sousa — Auditor
- Ricardo Soares — Técnico Verificador Superior Principal
- Paulo Mota — Técnico Superior de 1.ª Classe
- Ana Cristina — Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe
- Sónia Joaquim — Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe

Pontualmente, contou-se, também, com a colaboração das UAT I e IV.

ÍNDICE GERAL

Página

Lista de Abreviaturas **4**
Apresentação **5**
I — Conclusões **9**
II — Recomendações **12**
III — Legalidade e Correcção Financeira **15**
IV — Domínios de Controlo **17**
- Processo Orçamental 17
- Receita 18
- Despesa 20
- Investimentos do Plano 22
- Contas de Ordem 27
- Dívida Pública 28
- Património 33
- Fluxos Financeiros com a União Europeia 35
- Segurança Social 36

V — Gestão Financeira **37**
VI — Controlo Interno **39**
VII — Parecer **41**

Lista de Abreviaturas

ALRA	— Assembleia Legislativa Regional dos Açores
BCA	— Banco Comercial dos Açores
CRAA	— Conta da Região Autónoma dos Açores
CS	— Centro de Saúde
DREPA	— Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores
DROT	— Direcção Regional do Orçamento e Tesouro
EDA	— Empresa de Electricidade dos Açores, S.A.
EPARAA	— Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
FEDER	— Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	— Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FSA	— Fundos e Serviços Autónomos
FSE	— Fundo Social Europeu
GSRPFPA	— Gabinete do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento
IA	— Imposto Automóvel
IAR	— Inspecção Administrativa Regional
IFOP	— Instrumento Financeiro e Operacional das Pescas
IGFS	— Instituto de Gestão Financeira da Saúde
INOVA	— Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores
IRC	— Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IRS	— Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	— Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	— Lei de Enquadramento Orçamental
LFRA	— Lei de Finanças das Regiões Autónomas
LOPTC	— Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOTAÇOR	— Serviço Açoriano de Lotas, E.P.
OE	— Orçamento do Estado
ORAA	— Orçamento da Região Autónoma dos Açores
PEDRAA	— Programa Especifico para o Desenvolvimento dos Açores
POE	— Programa Operacional da Economia
PMP	— Plano de Médio Prazo
PRODESA	— Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
RAA	— Região Autónoma dos Açores
SATA	— Serviço Açoriano de Transportes Aéreos, E.P.
SIRPA	— Sistema Regional de Planeamento dos Açores
SPA	— Sector Público Administrativo
SPER	— Sector Público Empresarial Regional
SRA	— Secretaria Regional do Ambiente
SRAdP	— Secretário Regional Adjunto da Presidência
SRAP	— Secretaria Regional da Agricultura e Pescas
SRAS	— Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRATC	— Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
SREC	— Secretaria Regional da Educação e Cultura
SRHE	— Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos
SRPFP	— Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento
SRS	— Serviço Regional de Saúde
TC	— Tribunal de Contas
TOE	— Transferências do Orçamento do Estado
UE	— União Europeia

Apresentação

A Conta da Região Autónoma dos Açores (CRAA), referente ao ano de 2002, aprovada em Conselho de Governo, por Resolução de 19 de Dezembro de 2003, foi apresentada à Assembleia Legislativa Regional dos Açores, para efeitos de apreciação e aprovação, nos termos da alínea x) do artigo 60.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, e remetida a este Tribunal, em 29 de Dezembro de 2003 (ofício n.º 5504), para emissão de Parecer.

O Parecer e Relatório sobre a CRAA são elaborados nos termos do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável, com as necessárias adaptações, à Região Autónoma dos Açores, por força do seu artigo 42.º.

Da apreciação da Conta de 2002 e respectivos anexos, do Relatório de Execução do Plano de Investimentos e da análise das informações solicitadas a diferentes Organismos da Administração Pública, conjugadas com auditorias e outras verificações, realizadas pelo Tribunal de Contas, resultou o anteprojecto de Relatório, enviado ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, no âmbito do princípio do contraditório, conforme o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (ofício n.º 421, de 22 de Abril de 2004). A resposta, em sede de contraditório, recebida em 13 de Maio (oficio n.º 2395), foi tida na devida conta, sendo integrada no texto do Relatório ou transcrita imediatamente a seguir às conclusões do correspondente Capítulo (Volume II), com os comentários achados oportunos.

O Parecer (Volume I), baseado no Relatório sobre a CRAA (Volume II) e nas respostas dadas pela Administração Pública Regional, para além de referenciar, resumidamente, os domínios de controlo, aponta alguns dos aspectos considerados positivos, assim como deficiências que importa corrigir. As recomendações consideradas pertinentes são, também, realçadas, a par da apreciação da gestão financeira, em termos globais, e do controlo interno exercido pela Administração Regional.

O Parecer sobre a CRAA compreende dois volumes.

O **Volume I — Parecer** —, vai assinado pelo Colectivo, para o efeito constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, e pelo digno representante do Ministério Público (artigo 42.º da Lei n.º 98/97).

O Parecer, para além de apontar as principais conclusões e recomendações, decorrentes da análise aos diferentes domínios de controlo, aqui resumidamente expressos, opina sobre a legalidade e correcção financeira da Conta, em termos do ajustamento e do equilíbrio orçamental e financeiro, assim como tece considerações sobre a gestão financeira e o controlo interno, desenvolvidos pela Administração Regional.

O **Volume II — Relatório** —, compreende a apreciação desenvolvida pelo Tribunal de Contas, as respostas apresentadas, em sede de contraditório, pelo Governo Regional, bem como os comentários avançados, quando a situação o justifica.

O Relatório integra X Capítulos, dando cumprimento ao definido no artigo 42.º da LOPTC, que aplica o disposto no seu artigo 41.º, com as devidas adaptações.

O Tribunal de Contas aprecia, neste Relatório, a actividade financeira da Região Autónoma dos Açores, no ano de 2002, nos domínios das receitas, das despesas, do recurso ao crédito e do património.

As matérias objecto de análise encontram-se, assim, agregadas:

- **Capítulo I — Processo Orçamental —** Evidenciam-se os aspectos mais relevantes da elaboração e aprovação do ORAA, assim como o seu conteúdo e a conformidade com o definido na Lei de Enquadramento Orçamental.

  O ORAA, aprovado pela ALRA, autoriza, anualmente, o financiamento do conjunto das actividades e das intervenções do Governo na Região. Traduz, em termos de afectação de recursos, as prioridades e as orientações políticas a prosseguir.

- **Capítulo II — Receita —** Procede-se à verificação dos valores contabilizados em receita na CRAA, por via da circularização das entidades que arrecadam e/ou transferem verbas para a Região.

  Aprecia-se, também, a execução financeira da receita, analisando-se a estrutura, tanto a nível global, como na desagregação por classificação económica, numa perspectiva anual e dinâmica, considerando, para o efeito, o quadriénio 1999-2002.

  Descrevem-se, ainda, as conclusões e as recomendações de uma auditoria realizada à cobrança e contabilização das receitas no Capítulo 14 – *Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos* do ORAA.

- **Capítulo III — Despesa —** Procede-se à verificação da despesa contabilizada na CRAA, através dos pagamentos escriturados nas Contas de Gerência dos Tesoureiros Regionais.

  Aprecia-se, ainda, a estrutura da despesa, analisando-se a execução financeira, nas ópticas económica, orgânica e funcional, e respectiva evolução (1999 – 2002).

- **Capítulo IV — Investimentos do Plano —** A análise incide, a nível previsional, no PMP e nos Planos Anuais, com expressão nos Orçamentos da Região e, quanto à execução, nas Contas e nos Relatórios Anuais de Execução dos Planos, documentos que se complementam pelo tipo de informação que apresentam.

  Os Investimentos do Plano são apreciados sob diversas ópticas, com incidência no plano financeiro e na organização programática sectorial, com destaque para o sector do Turismo, seleccionado para controlo no âmbito do Plano de Acção da SRATC. Abordam-se, também, as fontes de financiamento do Plano e a sua integração no PMP 2001-2004, a par de uma análise evolutiva dos Investimentos realizados nos últimos anos.

- **Capítulo V — Subsídios —** Analisam-se as despesas inscritas na CRAA, contabilizadas nas classes 04 – "Transferências Correntes", 05 – "Subsídios", 06 – "Outras Despesas Correntes", 08 – "Transferências de Capital" e 09 – "Activos Financeiros", que assumem a natureza de subsídios.

No apuramento do valor de subsídios pagos pela Região, dadas as divergências encontradas nos montantes indicados nos diferentes documentos que compõem a CRAA, tomaram-se como base os valores indicados no Anexo-Subsídios, porquanto é este o documento em que se encontram desagregados, por entidades atribuidoras e beneficiárias, os subsídios pagos, directa e indirectamente, pela Região.

Considerou-se, ainda, relevante observar os montantes pagos por organismo, bem como aferir o peso relativo dos subsídios, em cada um dos agrupamentos, por onde foram concedidos. Analisaram-se, igualmente, os subsídios atribuídos por sectores de actividade.

Por último, faz-se referência às irregularidades e/ou anomalias detectadas na CRAA, relativas ao enquadramento legal e à classificação económica dos subsídios atribuídos.

- **Capítulo VI — Contas de Ordem —** Apreciam-se os fluxos financeiros entre os FSA e o Tesouro Regional, assim como o comportamento das Receitas Consignadas.

  No âmbito dos FSA, analisam-se os valores das receitas próprias transitadas pelos cofres da Região, ao abrigo do artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro, confrontando a informação constante na CRAA com as Contas de Gerência daqueles organismos, remetidas ao Tribunal de Contas.

  Relativamente à Receita Consignada, procede-se à análise do impacto dos valores globais transitados na CRAA, assim como o resultado da auditoria à Movimentação das Receitas Consignadas, realizada em 2000, nomeadamente na parte referente à existência de saldos que têm vindo a transitar de gerência em gerência, sem serem entregues aos respectivos destinatários.

- **Capítulo VII — Dívida —** A análise ao endividamento do Sector Público Administrativo tem por base as informações contidas nos Volumes I e II da CRAA, os elementos existentes neste Tribunal, designadamente as Contas de Gerência dos FSA e dos organismos integrados no SRS, bem como informações complementares solicitadas a diversas entidades.

  Aprecia-se, ainda, a verificação dos limites legais de endividamento, bem como a evolução da dívida e correspondentes encargos. O resultado da auditoria sobre a concessão de avales por parte do Governo Regional, é, outro aspecto a referir.

- **Capítulo VIII — Património —** A análise sobre o Património incide, nomeadamente, sobre a relação dos bens móveis, imóveis e semoventes, das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas, receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas e Fluxos Financeiros entre o ORAA e o SPER.

  Para complemento da informação disponibilizada na CRAA, o TC procedeu, junto dos serviços da Administração Regional e das empresas sujeitas a controlo (SPER), à recolha de informação para fundamentar a emissão do Parecer sobre o Património financeiro da Região.

- **Capítulo IX — Fluxos Financeiros com a União Europeia —** O tratamento da informação inserta na CRAA e a solicitada a organismos, de âmbito regional e nacional, ligados à gestão dos fundos comunitários, desenvolve-se numa dupla perspectiva.

A primeira, incide sobre os fluxos financeiros inscritos no ORAA – componente de receitas próprias (Transferências) e Contas de Ordem (Receitas Consignadas). Na segunda parte, faz-se um balanço global sobre os fluxos financeiros canalizados para os Açores, em 2002.

A análise dos fluxos financeiros com a União Europeia integra, ainda, os resultados das auditorias realizadas por este Tribunal.

- **Capítulo X — Segurança Social —** O sistema de Segurança Social é descentralizado, mas não regionalizado na sua vertente financeira, pelo que os descontos efectuados nas Regiões Autónomas não constituem receitas próprias, mas sim do Estado.

  A Conta da Segurança Social é de âmbito nacional, sendo a sua análise efectuada pelo Tribunal de Contas – Sede.

  Não se aprecia a expressão financeira da Segurança Social na Região, uma vez que as Contas de Gerência dos três Institutos Regionais (Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social e Instituto de Acção Social), relativas a 2002, só deram entrada neste Tribunal nos meses de Abril e Maio de 2004. Assim, indicam-se, apenas, as despesas do ORAA., com a Segurança Social

Os documentos relativos à correspondência trocada com diferentes organismos, necessários à obtenção de informações complementares e certificadoras, indispensáveis à análise, bem como ao controlo cruzado da informação constante na CRAA, incluindo as observações efectuadas pelo Governo Regional, no âmbito do princípio do contraditório, constam do Processo do presente Parecer.

I — Conclusões

Da análise efectuada aos diferentes domínios que integram o âmbito do Parecer, retiram-se as seguintes conclusões:

♦ Aspectos positivos

1. A proposta do ORAA foi apresentada na ALRA dentro dos prazos previstos na LEO;
2. Foi respeitado o definido nos artigos 10.º e 11.º da LEO, quanto ao conteúdo do ORAA;
3. A Receita, excluindo as Contas de Ordem, soma 728 milhões de euros, teve uma taxa de realização de 94%, contrariando a tendência decrescente registada nos últimos anos (2000 e, especialmente, 2001), ao aumentar 7 pontos percentuais;
4. Foi dado cumprimento ao estipulado na LFRA, quanto ao montante correspondente ao fundo de coesão (quase 49,5 milhões de euros);
5. Os pagamentos executados pelas Tesourarias Regionais correspondem à despesa escriturada na CRAA, não se apurando discrepâncias entre as duas fontes;
6. As despesas do **Plano** (216,869 milhões de euros) cresceram cerca de 12 milhões de euros, tendo a taxa de execução financeira atingido os **88%**, quando, em 2001, se fixou em 75%;
7. Os agrupamentos *Outras Despesas Correntes* e *Outras Despesas de Capital* correspondem a 15,4% das despesas do Plano. Considerando a natureza residual destas despesas e embora a sua expressão continue elevada, regista-se, contudo, uma melhoria na sua utilização, relativamente a anos anteriores;
8. A **receita** contabilizada em **Contas de Ordem** atingiu cerca de **310,9 milhões** de euros, superando as expectativas orçamentais em 93,9 milhões, com uma execução de **143,3%;**
9. Em 2002, e pela primeira vez, constam em Contas de Ordem as verbas que entraram na Região, ainda que consignadas a outras entidades, referentes ao FEOGA e IFOP, assim como os valores do FSE. Assim, dos 120 milhões de euros, previstos receber da União Europeia, deram entrada no ORAA 193,6 milhões, ultrapassando, em termos percentuais, a previsão inicial (161,1%);
10. O empréstimo internacional contraído, no valor de 56,6 milhões de euros, destinado ao financiamento do Plano de Investimento (29,9 M.E.) e à amortização de empréstimos (26,7 M.E.), respeitou o limite estabelecido pelo artigo 75.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, e na Resolução n.º 120/2002, de 11 de Julho, e foi visado pelo Tribunal de Contas;
11. Os encargos decorrentes do serviço da dívida totalizaram 35 milhões de euros, sendo 26,7 milhões (75%) referentes a amortizações de capital em dívida. O limite previsto

no n.º 3 do artigo 26.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, foi, deste modo, respeitado, porquanto as despesas com o Serviço da Dívida não excederam 25% das Receitas Correntes do ano anterior, sem as TOE.

♦ Aspectos negativos

1. O Mapa X (artigo 12.º da LEO) — Despesas correspondentes a programas —, especificadas segundo as classificações orgânica, funcional e económica, não foi apresentado;

2. Os anexos informativos, referidos no artigo 13.º da LEO, não constam no ORAA, ainda que nele se inclua alguma informação relacionada. São, ainda, omissas as referências aos critérios de atribuição dos subsídios e ao **orçamento consolidado do sector público administrativo**;

3. O princípio do equilíbrio — n.º 2 do artigo 4.º da LEO —, não foi **formalmente** cumprido, uma vez que a despesa efectiva, incluindo os juros da dívida pública (€ 748 314 587), ultrapassou a receita efectiva (€ 718 386 587), em € 29 928 000;

4. A entrada de verbas, directamente para a conta bancária da RAA (*v.g.* reposições não abatidas nos pagamentos), sem qualquer registo nas Tesourarias Regionais;

5. Não existem critérios que definam a afectação das TOE, em correntes e capital, o que prejudica o respectivo controlo;

6. As Despesas Correntes, na quase totalidade, constituídas por Pessoal (249 milhões de euros) e Transferências Correntes (201 milhões de euros), absorveram cerca de 62 % da Despesa Total, crescendo 47 milhões de euros — 11% —, relativamente a 2001;

7. O Relatório Anual de Execução do Plano apresenta a realização de 452 acções, integradas em 105 projectos, nada referindo quanto às 62 que ficaram sem qualquer execução. Persistiu, ainda, uma **significativa** parcela ***não desagregada***, com mais de 63 milhões de euros (29,1%);

8. Mais de metade das verbas do Plano continuam a ser aplicadas em subsídios, em transferências e na concessão de empréstimos, constituindo, assim, uma das grandes bases do investimento Regional. Aqueles montantes não correspondem a investimentos efectuados directamente pela Administração Regional, limitando-se esta a transferir recursos financeiros. Não há na CRAA qualquer referência ao acompanhamento e controlo da aplicação daqueles recursos;

9. Os montantes de subsídios pagos e apresentados nos documentos que compõem a CRAA divergem entre si. Tendo por base o Anexo da CRAA — Subsídios (documento com maior desenvolvimento), aquele montante atinge € 130 656 120,79;

10. Como suporte legal da concessão de subsídios, persiste a referência ao EPARAA e diplomas que regulam a orgânica dos organismos responsáveis pela sua atribuição ou respectivos órgãos tutelares, como se de enquadramento legal se tratasse. Há, ainda, casos em que não é feita qualquer menção aos objectivos referentes aos apoios.

Estas situações traduzem falta de transparência no relacionamento entre a Administração Pública e os agentes económicos regionais;

11. Em resultado da auditoria realizada aos Sistemas de Acompanhamento da Execução do Plano de Investimentos da Administração Regional de 2002, verificou-se que a DREPA, entidade responsável pela sua concretização, não estava, ainda, a aplicar o estabelecido no SIRPA, referindo que este só será testado no novo ciclo de programação 2005-2008;

12. Parte significativa das divergências apuradas nos fluxos financeiros entre a CRAA e as Contas de Gerência dos FSA, deve-se ao incorrecto preenchimento dos mapas da Conta de Gerência;

13. As rubricas *IRS, Caixa Geral de Aposentações, Organismos de Previdência e Abono de Família, Organismos Sindicais e Obras Sociais, e Entregas ao Estado e Institutos Públicos, destinados a Corpos Administrativos, outros Organismos e Entidades da Região,* transitaram, para 2003, com saldos negativos, em virtude de se terem contabilizado as despesas antes da contabilização das receitas correspondentes, apesar destas terem sido entregues;

14. A Dívida Pública da RAA, no final de 2002, atingia os 275 milhões de euros (menos 0,9% relativamente a 2001), sendo a Dívida Administrativa cerca de 205 milhões (mais 14% que em 2001);

15. A comissão de aval, prevista no artigo 16.º do Decreto Legislativo Regional n.º 23/87/A, de 3 de Dezembro, não foi fixada, o que precludiu a possibilidade de arrecadar a receita respectiva[1];

16. A dívida do sector da Saúde, no valor de 109 milhões de euros, abrange as responsabilidades para com os fornecedores, o SNS e o *factoring*. Cerca de 74 milhões de euros daquele montante foram realizados sem cabimento orçamental, situação susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punida nos termos da alínea b) do número 1 do artigo 65.º da LOPTC;

17. Os *encargos assumidos e não pagos* dos Serviços Simples, apurados pelo TC, perfizeram € 62 036 157,38, ao passo que os contabilizados na CRAA totalizavam € 49 285 413,07. Daquele montante, cerca de 12,9 milhões de euros, reportam-se a despesas sem cabimento orçamental, situação passível de gerar responsabilidade financeira, prevista e punida nos termos da alínea b) do número 1 do artigo 65.º da LOPTC;

18. Foram adquiridos bens no montante de 59,666 milhões de euros, sem que tivessem sido considerados como Património da Região, apesar de serem obrigatoriamente objecto de inventariação e, logo assim, terem de ficar afectos aos departamentos;

19. Não existe coerência entre as informações relativas aos fluxos financeiros recebidos da UE, inscritos no Volume I e no Volume II da CRAA;

20. Não existe qualquer informação relativa às verbas provenientes da UE e não transitadas pelo ORAA/CRAA (consideradas extra CRAA), incluindo as destinadas directamente para as Contas dos FSA;

[1] No decurso de 2003, com a publicação da Portaria n.º 68/2003, de 14 de Agosto, aquela situação ficou normalizada.

21. O Relatório de Execução do Plano de 2002, no Capítulo intitulado "O 3.º Quadro Comunitário de Apoio", não faz referência a grande parte das Intervenções Comunitárias que beneficiam a RAA;

22. O Plano apresenta um Mapa com a descrição da fonte de financiamento comunitária, não fazendo qualquer referência àquela comparticipação, em termos de execução.

II — Recomendações

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

Cabe à ALRA a fiscalização política da execução orçamental, através da apreciação e aprovação da Conta, na sequência do Parecer da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, podendo (artigo 32.º alíneas a) e b) do EPARAA e artigo 24.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro).

As subsequentes recomendações são endereçadas, em primeira linha, à ALRA, para que, no âmbito dos seus poderes de fiscalização da actividade do Governo Regional, adopte as providências que entender adequadas.

♦ Acolhimento de Recomendações

A actuação da Administração Regional, duma maneira geral, tem considerado, ainda que, por vezes, muito parcialmente, algumas das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas. Salientam-se, nomeadamente:

1. **Princípio Orçamental da Especificação das despesas —** Regista-se uma menor utilização de rubricas residuais, na contabilização de despesas do Plano de Investimentos;

2. **Plano e Relatório Anuais de Actividades —** O Regime Geral de elaboração de Planos e Relatórios de Actividades na Administração Pública Regional Autónoma foi aprovado pela Resolução n.º 100/2003, de 31 de Julho;

3. **Transferências de Capital do OE —** As Transferências de Capital do OE foram integralmente aplicadas no Plano de Investimentos;

4. **Relatório de Execução do Plano** — Apesar de conhecido (Novembro de 2003, via Internet), em data posterior ao exigido por lei (…até *os 180 dias seguintes ao período a que respeita*), ainda assim precedeu a entrega da CRAA.

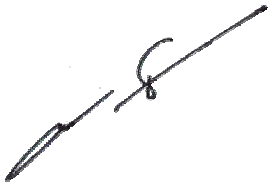
♦ Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

Tendo sido já formuladas em anteriores Pareceres, destacam-se as seguintes recomendações, ainda não acatadas:

1. Elaborar a proposta de orçamento contendo a informação exigida na Lei n.º 79/98, em particular a justificação do eventual incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental;
2. Identificar os investimentos considerados prioritários, em cada uma das ilhas e em cada um dos sectores de actividade, permitindo uma melhor apreciação aos resultados da execução do Plano;
3. Não efectuar o pagamento de despesas de funcionamento com verbas do Plano;
4. Aprovar legislação que regulamente a atribuição de subsídios, tornando o sistema mais transparente, de forma a potenciar uma melhor aplicação dos dinheiros públicos;
5. Promover o acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros;
6. Desagregar os encargos assumidos e não pagos pelos Organismos da Administração Regional, de modo a permitir conhecer a sua origem;
7. O Património da Região deverá ser estruturado, de modo a determinar a natureza e o valor das variações patrimoniais;
8. Identificar os fluxos financeiros destinados às Empresas Públicas, participadas ou outras;
9. Intensificar o sistema de controlo interno, nomeadamente, no âmbito do acompanhamento dos apoios atribuídos pela Administração Regional;
10. A informação prestada pelos diferentes Serviços da Administração Regional, tanto ao departamento responsável pela elaboração da CRAA, como ao Tribunal de Contas, deverá ser uniforme.

Reitera-se, de novo, à ALRA que providencie pela adaptação à Região da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto — Lei do Enquadramento Orçamental —, designadamente quanto à apresentação da Conta da Região até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita (artigo 69.º).

A implementação daquela alteração legislativa, para além de permitir o conhecimento da actuação da Administração Regional em tempo útil, torna a apreciação e as recomendações do Tribunal de Contas mais consequentes e oportunas.



♦ Novas Recomendações

Quanto aos procedimentos considerados, por este Tribunal, como menos correctos, formulam-se as seguintes recomendações:

1. A receita arrecadada ou transferida para a CRAA deverá ser registada nos Tesoureiros Regionais;
2. A afectação das TOE, em receitas corrente e de capital, deverá basear-se num critério objectivo e previamente definido;
3. O Relatório Anual de Execução do Plano deverá apresentar, de forma mais completa, a execução material e financeira das Acções, assim como as razões da sua não execução, quando tal se verifique;
4. O Relatório *de execução e avaliação material e financeira* (Anual do Plano de Investimentos) deverá ser apresentado em tempo útil (conforme o definido no SIRPA — n.º 2 do artigo 15.º), independentemente da aplicação integral do novo Sistema de Planeamento vir a ocorrer no próximo ciclo de programação 2005-2008;
5. Deverá ser fixada, tempestivamente, a comissão de aval;
6. As rubricas de Contas de Ordem não deverão possuir, em momento algum, saldos negativos;
7. Os valores apresentados no Plano, como fonte de financiamento comunitário e os inscritos no Orçamento/CRAA, devem ser coincidentes;
8. A CRAA deverá conter informação relativa às verbas não transitadas pelo ORAA/CRAA (consideradas extra CRAA), assim como aos fluxos financeiros provenientes da UE e transferidos directamente para as Contas dos FSA;
9. A Execução do Plano deverá referenciar as fontes de financiamento, à semelhança do que já sucede com a Proposta.

III — Legalidade e Correcção Financeira

Da análise das Receitas e das Despesas constantes na CRAA, resulta o seguinte "**ajustamento**", considerando os Saldos Inicial e Final:

1 — Ajustamento da CRAA de 2002

Unid.: Euro

Receita		
Saldo Inicial		
Conta da Região	*256 378,01*	
Contas de Ordem	*28 164 825,95*	28 421 203,96
Receita Contabilizada		
Conta da Região	*728 475 279,70*	
Contas de Ordem	*310 864 718,94*	1 039 339 998,64
		1 067 761 202,60
Despesa		
Pagamentos efectuados		
Conta da Região	*728 556 721,51*	
Contas de Ordem	*323 557 802,27*	1 052 114 523,78
Saldo Final		
Conta da Região	*174 936,20*	
Contas de Ordem	*15 471 742,62*	15 646 678,82
		1 067 761 202,60

Encargos Assumidos e não pagos pela Administração Directa	***62 036 157,38***[2]

A CRAA encerrou com um saldo global de € **15 646 678,82**, dos quais, *€ 174 936,20* se referem a Receitas Próprias e *€ 15 471 742,62* a Contas de Ordem.

[2] Valor apurado pelo Tribunal de Contas, com base em informações recolhidas junto dos Serviços da Administração Regional.

2 — Equilíbrio Orçamental e Financeiro

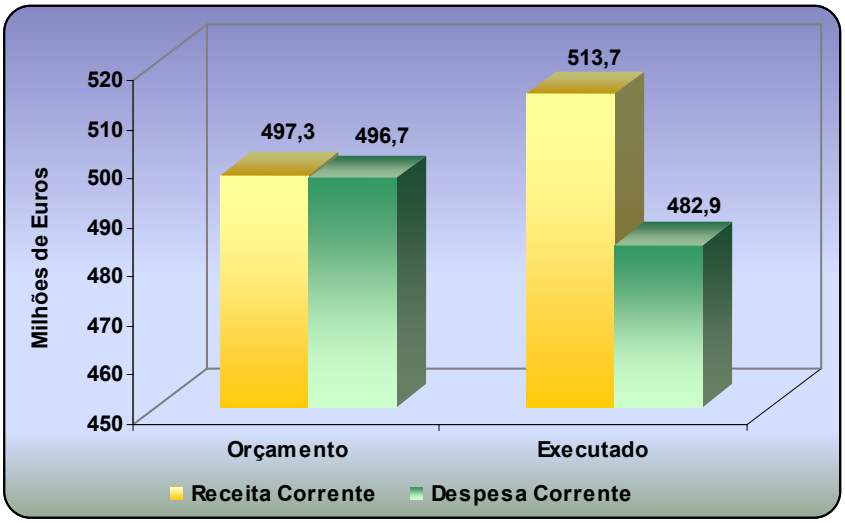
A Conta de 2002 encerrou com um défice de 29,8 milhões de euros, não havendo equilíbrio orçamental, nos termos definidos no n.º 2 do artigo 4º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

Unid.: Euro

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTADA		COBRADA/REALIZADA	
	Valor	%	Valor	%
RECEITA TOTAL	**774.974.061,00**	**100,00**	**728.731.657,71**	**100,00**
Receita Efectiva (a)	718.386.587,00	92,70	672.144.183,71	92,23
Receita não Efectiva	56.587.474,00	7,30	56.587.474,00	7,77
DESPESA TOTAL	**774.974.061,00**	**100,00**	**728.556.721,51**	**100,00**
Despesa Efectiva	748.314.587,00	96,56	701.897.247,51	96,34
Despesa não Efectiva (amortizações)	26.659.474,00	3,44	26.659.474,00	3,66
Equilíbrio - Lei n.º 79/98, de 24/11	***-29.928.000,00***	***-4,17***	***-29.753.063,80***	***-4,43***

Fonte: Conta da Região de 2002
(a) Inclui Saldo da Gerência Anterior

A Receita Corrente financiou a totalidade da Despesa Corrente, tanto em termos do Orçamento como da sua execução.



IV — Domínios de Controlo

A análise dos vários documentos que compõem a CRAA, para o ano de 2002, o resultado das auditorias aprovadas, cuja incidência se reporta, total ou parcialmente, àquele ano, assim como informações complementares recebidas de diversas Entidades contactadas pelo Tribunal, serviram de suporte ao presente Parecer.

Para melhor se conhecer a situação verificada, apresentam-se, ainda que resumidamente, alguns dos aspectos considerados mais relevantes, cujo desenvolvimento se inclui no Relatório (Volume II) sobre a Conta.

♦ Processo Orçamental[3]

O ORAA, apesar de ser independente do OE, na sua elaboração, aprovação e execução, encontra-se sujeito a regras ali definidas, nomeadamente no domínio das transferências — uma das principais fontes de financiamento —, do endividamento[4], da despesa[5] e de alguma regulamentação de natureza fiscal[6].

A proposta de ORAA para 2002, aprovada em Conselho de Governo Regional, de 15 de Outubro de 2001, foi apresentada à ALRA em 25 do mesmo mês, em conformidade com o artigo 9.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro (Lei de Enquadramento Orçamental).

A aprovação do Orçamento, pela ALRA, ocorreu em 16 de Novembro de 2001, materializando-se nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2002/A, de 11 de Janeiro, com produção de efeitos a partir do dia 1 do mesmo mês.

As normas para execução do ORAA, aprovadas pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2002/A, de 21 de Fevereiro, constituem um conjunto de disposições com aplicação a todos os serviços e organismos que integram a Administração Regional Autónoma.

Pese embora o ORAA ter respeitado o definido nos artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, relativamente ao seu conteúdo, o **Mapa X** — Despesas correspondentes a programas —, especificadas segundo as classificações orgânica, funcional e económica, à semelhança de anos anteriores, **não foi publicado**, o que está em desconformidade com o estipulado no artigo 12.º da LEO.

Os **anexos informativos**, referidos no **artigo 13.º da LEO, não constam** da Proposta de Orçamento, ainda que nela se inclua alguma informação relacionada.

[3] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo I — Processo Orçamental, do Volume II — Relatório.
[4] O OE fixa, anualmente, de acordo com proposta do Governo Regional, o limite máximo que pode atingir o endividamento líquido da Região, para que a dívida pública regional se mantenha em valores compatíveis com os compromissos internacionais a que o país está vinculado, no âmbito da União Europeia.
[5] O Governo da República estabelece o nível de serviço público obrigatório a prestar a cada cidadão e determina os níveis salariais dos funcionários públicos, em todo o País.
[6] Apesar da possibilidade de adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais (artigo 37.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), existem, ainda, limitações impostas pelo sistema fiscal nacional.

São, igualmente, **omissas as referências aos critérios de atribuição dos subsídios regionais** e aos relatórios sobre o **orçamento consolidado** do sector público administrativo. Segundo afirmação do Governo Regional, em sede de contraditório, o orçamento consolidado do SPA **já tem expressão no ORAA de 2004.**

O ORAA, para 2002, foi elaborado em conformidade com os princípios e regras em vigor, verificando-se, todavia, **uma situação de incumprimento formal**.

O **princípio do equilíbrio,** constante do artigo 4.º da referida Lei, estabelece que os recursos necessários para garantir a efectivação das despesas devem estar devidamente previstos no ORAA[7]

A aplicação deste pressuposto permite aferir pelo **não cumprimento do princípio do equilíbrio**. De facto, a despesa efectiva, incluindo os juros da dívida pública (€ 748 314 587), ultrapassa a receita efectiva (€ 718 386 587), no valor exacto do limite do acréscimo líquido do endividamento, autorizado pela Assembleia da República — € 29 928 000.

As revisões e alterações efectuadas no ORAA elevaram o valor da Receita e da Despesa de € 965 261 639 para € 991 921 113, considerando as Contas de Ordem.

Ao publicar, trimestralmente, as alterações orçamentais aos Mapas I a IX, o Governo Regional cumpriu o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

♦ Receita[8]

A verificação da receita contabilizada na CRAA teve por base as Contas dos Tesoureiros Regionais (Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta), os mapas modelo 28 das Direcções Distritais de Finanças (Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta), as tabelas modelo 28 da Alfândega de Ponta Delgada (inclui as caixas de Ponta Delgada, de Angra do Heroísmo e da Horta) e as certidões emitidas pelas diferentes entidades intervenientes no processo de arrecadação e transferência de receitas para a RAA[9].

As situações que originaram divergências, entre os valores registados na CRAA e os informados à SRATC, devem-se, nomeadamente, aos valores transmitidos à SRATC e à DROT serem diferentes, à consideração de períodos de contabilização diferenciados (exemplos do IRS, IRC, IVA e IA), e à entrada de verbas directamente para a conta bancária da RAA, sem qualquer registo nas Tesourarias Regionais. Este procedimento não se pode considerar correcto, pois toda a receita arrecadada ou transferida para a CRAA deverá ser

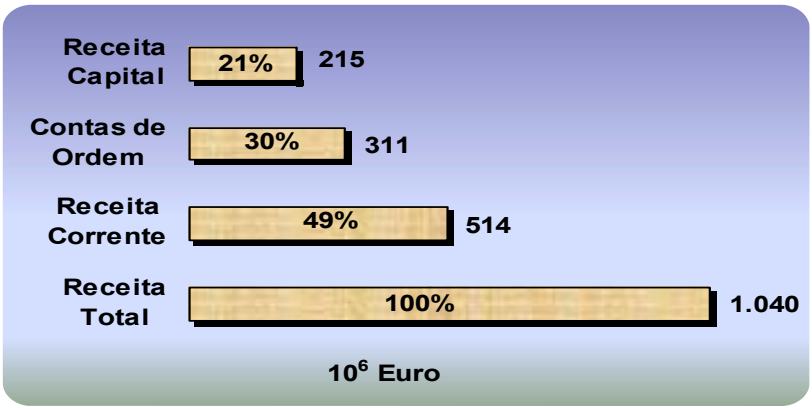
[7] "As receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, incluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir".
[8] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo II — Receita, do Volume II — Relatório.
[9] Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores;
Direcção-Geral do Tesouro;
Direcção-Geral do Orçamento;
Direcção-Geral dos Impostos – Departamento de Cobrança e Direcção de Serviços de Cobrança do IVA;
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo;
Direcção-Geral das Autarquias Locais;
Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social/Centro Coordenador de Prestações Diferidas;
Banco Comercial dos Açores.

registada nos Tesoureiros Regionais[10]. Por outro lado, a CRAA não inclui os documentos que permitam a verificação daqueles valores.

Após reunião na DROT e tendo por base as explicações apontadas, este Tribunal considera certificada a receita da CRAA, relativa ao ano de 2002.

A **Receita** contabilizada, considerando as Contas de Ordem, aproximou-se dos **1 040 milhões** de **euros**, com uma taxa de **execução** de quase **105%**.

Estrutura da Receita Global – Valor/Representatividade



Fonte: Conta da Região de 2002

Excluindo as **Contas de Ordem**, a **Receita** soma **728,5 milhões de euros**, menos 46 milhões do que o valor orçamentado, originando uma taxa de **realização** de **94%**. Relativamente a 2001, o valor arrecadado é superior em 26 milhões de euros, correspondendo, em termos relativos, a uma variação de 3,7%. Na execução também se verificou um acréscimo de 7 pontos percentuais.

A **Receita**, **sem Contas de Ordem,** composta, na quase totalidade, pela receita fiscal, transferências (Correntes e de Capital) e receitas creditícias, atingiu os **728,5 milhões** de **euros**:

- **Receita Fiscal** — **417,798 milhões de euros**
- **Transferências** — **243,823 milhões de euros**
  - *— OE Correntes* — *89,892 milhões de euros*
  - *— OE Capital* — *104,362 milhões de euros*
  - *— UE* — *49,569 milhões de euros*
- **Receita Creditícias** — **56,587 milhões de euros**
- **Outras** — **10,267 milhões de euros**

A **Receita Corrente** totalizou cerca de **514 milhões** de euros, com uma execução de **103%**, retomando a tendência de crescimento, quebrada em 2001, em consequência de acertos na receita fiscal (na sua maioria negativos), decididos pela Administração Central[11].

[10] Alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 41/80/A, de 8 de Setembro.

Por outro lado, a imputação, em mais do dobro, como Receita Corrente, das TOE, componente dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA (em 2001, era de 44 milhões de euros e, em 2002, passou para 90 milhões de euros), foi determinante para aquele acréscimo.

A **receita fiscal** totalizou **418 milhões** de euros, constituídos em 70% por Impostos Indirectos e em 30% por Impostos Directos.

A **Receita de Capital**, ao aproximar-se dos **215 milhões** de euros, teve uma execução de **77%**, contribuindo para aquele valor, essencialmente, as Transferências (154 milhões de euros) e os Passivos Financeiros (57 milhões de euros).

As **Transferências do OE**[12] totalizaram **194 milhões** de euros, dos quais, 90 milhões (46%) foram contabilizados em Transferências Correntes e 104 milhões (54%) em Transferências de Capital. A não existência de uma regra que defina a afectação das TOE, em correntes e capital, deixa ao livre arbítrio da Administração Regional aquela divisão.

Embora a LFRA não tivesse sido revista em 2001, conforme o previsto, o montante transferido em 2002, ao abrigo do fundo de coesão (49,5 milhões de euros), teve por base o cálculo utilizado em 2001, ou seja, 35% das TOE no âmbito dos *Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA*. Neste pressuposto, foi dado cumprimento ao estipulado na LFRA.

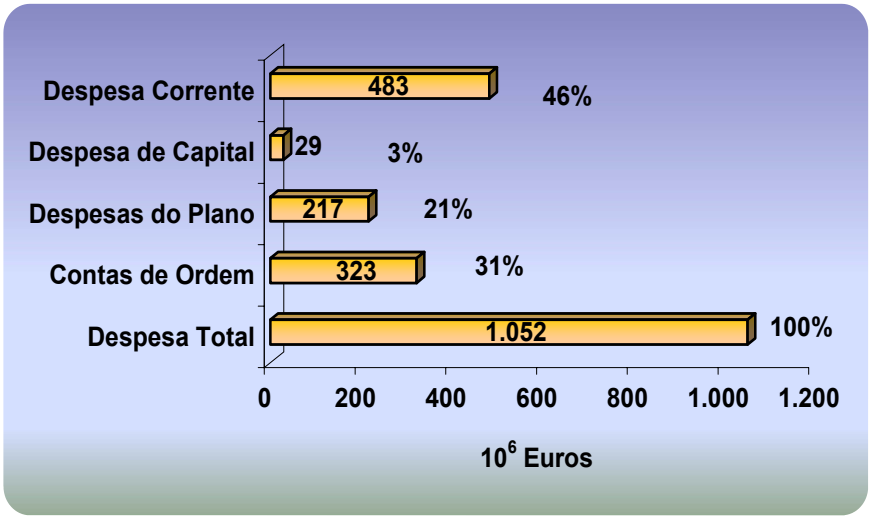
♦ Despesa[13]

A verificação da Despesa foi verificada, uma vez que os pagamentos das Tesourarias Regionais corresponderam à despesa escriturada na CRAA.

A **Despesa** totalizou **1 052 milhões** de euros, com uma taxa de execução de **106,1%**, influenciada pela taxa de execução das Contas de Ordem, que atingiu um valor extraordinariamente elevado, porque, pela primeira vez, aquele Capítulo incluiu verbas de fundos comunitários destinadas a entidades não governamentais.

[11] Para mais desenvolvimento, ver Capítulo da Receita no Parecer sobre a CRAA de 2001.
[12] As transferências a efectuar para a Região, em cumprimento do princípio da solidariedade, estão definidas nos *n.os 1 e 2 do artigo 30.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro,* ao abrigo dos *Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA,* sendo parte inscrita *em Transferências Correntes – OE e Transferências de Capital – OE*. Todavia, as TOE não se esgotam nesta componente, uma vez que os *n.os 4 e 5 do artigo 30.º e o artigo 31.º da LFRA* definem outras transferências do OE, nomeadamente, as correspondentes ao pagamento de bonificações e por força do Fundo de Coesão, o qual, e por imperativo legal, equivale, para 2001, a 35% dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA.
[13] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo III — Despesa, do Volume II — Relatório.

Estrutura da Despesa Global – Valor/Representatividade



Fonte: Conta da Região de 2002

A Despesa, **sem Contas de Ordem**, soma cerca de **729 milhões** de euros, originando uma taxa de execução de 94%.

- **Despesa Corrente** **482,900 milhões de euros**

  — *Pessoal* *248,657 milhões de euros*
  — *Transferências* *200,635 milhões de euros*
  — *Encargos cor. da dívida* *9,073 milhões de euros*
  — *Outras* *24,535 milhões de euros*

- **Despesa de Capital** **28,787 milhões de euros**

  — *Passivos Financeiros* *26,659 milhões de euros*
  — *Outras* *2,128 milhões de euros*

- **Plano** **216,869 milhões de euros**

  — *Transferências* *101,812 milhões de euros*
  — *Subsídios* *9,842 milhões de euros*
  — *Outras* *105,215 milhões de euros*

O somatório da Despesa Corrente, de Capital e do Plano (€ 728 556 721,51), excedeu o conjunto da Receita Corrente e de Capital (€ 728 475 279,70), em 81 mil euros, mantendo-se, apesar disso, o equilíbrio das contas, dada a existência de um saldo transitado de 256 mil euros.

As rubricas Pessoal e Transferências absorveram mais de 75% do total das Despesas.

A **Despesa Corrente**, com **482,9 milhões** de euros, registou uma execução de **97,2%**, índice superior em 5 pontos percentuais, relativamente à de 2001, justificado, essencialmente, pelo crescimento das Transferências Correntes, cuja execução aumentou 13 pontos percentuais, ao passar de 87% para 100%.

O agrupamento económico **Despesas com Pessoal**, com **249 milhões** de euros, cresceu, relativamente a 2001, cerca de 5%, o equivalente a quase 12 milhões de euros.

Apesar do aumento verificado, nos dois últimos anos, o ritmo de **crescimento** dos gastos com pessoal **abrandou**, no contexto do período de 1999 a 2002.

As **Transferências Correntes**, com cerca de **200 milhões** de euros, têm diferentes destinatários, evidenciando-se o Serviço Regional de Saúde, recebedor de 78% daquelas verbas, sendo 111 milhões de euros destinados ao pagamento de pessoal do sector.

Relativamente a 2001, as **Transferências Correntes cresceram** o equivalente a **20 pontos** percentuais (34 milhões de euros).

Considerando que parte significativa das Transferências Correntes foi orientada para o pagamento de Pessoal do SRS, pode dizer-se que os **gastos** com **Pessoal** da Administração Pública rondaram os **360 milhões** de euros, quase **50% do ORAA**, sem Contas de Ordem.

A **Despesa de Capital** atingiu cerca de **29 milhões** de euros, equivalentes a uma taxa de execução de **91%**, tendo os Passivos Financeiros agregado a quase totalidade (27 milhões de euros).

A **Despesa de Capital decresceu** cerca de **54%,** relativamente a 2001 (- 33,5 milhões de euros), grande parte em consequência da redução extraordinária dos *Passivos Financeiros*, assumidos pelo Governo da República.

As ***Funções Sociais***, com **470 milhões** de euros, agregam a maior parte dos gastos da Administração Regional (45%), ao integrarem as verbas da Educação (20%) e da Saúde (16%), vectores que envolvem grandes percentagens de meios materiais e, sobretudo, humanos. Desta forma, a SREC e a SRAS são responsáveis por 80% dos pagamentos nestas funções, ou seja, 45% e 35%, respectivamente.

As ***Funções Gerais de Soberania***, com **312 milhões** de euros (30% do total), são, fundamentalmente, da responsabilidade da SRPFP (59%) e da SRAdP (33), e compreendem grande parte das Contas de Ordem.

As ***Funções Económicas*** somaram **222 milhões** de euros e estão afectas, em grande parte, à SRE (48%) e à SRAP (32%).

A parcela ***Outras Funções***, com **49 milhões** de euros, compreende as *Operações da Dívida Pública*, foi o único agregado que decresceu relativamente a 2001, devido à amortização extraordinária efectuada pelo Governo da República.

♦ Investimentos do Plano[14]

A análise **dos Investimentos** teve como suporte o Relatório Anual de Execução do Plano, a CRAA e informações estatísticas sobre a actividade do Turismo na Região.

[14] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo IV — Investimentos do Plano, do Volume II — Relatório.

O Plano Regional, integrado no ciclo de programação 2001-2004, foi preparado e elaborado com enquadramento no Decreto Legislativo Regional n.º 12/91/A, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2001/A, de 13 de Janeiro.

Em 2002, foi aprovado um novo instrumento de programação dos investimentos públicos, consubstanciado no Sistema Regional de Planeamento dos Açores (SIRPA)[15], onde se define a metodologia de preparação, elaboração, aprovação, execução, avaliação e fiscalização.

Com o objectivo de acompanhar e verificar o cumprimento do estabelecido no novo diploma, foi realizada uma auditoria aos "Sistemas de Acompanhamento da Execução do Plano de Investimentos da Administração Regional"[16], tendo-se verificado que, em 2002, o SIRPA não estava, ainda, a ser aplicado.

Segundo a DREPA, entidade responsável pela execução do dito SIRPA, este só seria efectivamente testado no novo ciclo de programação 2005-2008, encontrando-se em processo de adaptação.

Nas prioridades estratégicas de intervenção, o PMP 2001-2004, assim como os respectivos Planos Anuais, enunciaram, como primeiro grande vector de orientação estratégica, **fomentar e diversificar a actividade produtiva regional**, prosseguindo a aposta no **Turismo** e no Lazer, como actividade fundamental no âmbito da diversificação económica da Região.

O Plano de 2002, parte integrante do segundo ano de vigência do PMP 2001-2004, teve uma execução financeira de **€ 216 869 338,42**, correspondente a **88%** da dotação orçamentada (€ 246 498 461,00).

O Plano previa 485 Acções, integradas em 107 Projectos e 33 Programas. No decurso da sua execução, foram incluídas 29 Acções novas e eliminadas 34, a par de outras 28 que não tiveram qualquer execução, não apresentando, contudo, o Relatório Anual de Execução do Plano qualquer justificação para a não realização daquelas 62 Acções previstas.

Os 105 Projectos que tiveram execução apresentaram grande variação de taxas financeiras, oscilando entre os 2,8% e os 100%, sendo que 6 Projectos tiveram taxas de execução inferiores a 50%; 27 entre os 50% e os 85%; 28 entre os 85% e os 95%; e 44 entre os 95% e os 100%.

Partes significativas do Investimento, cerca de 30%, continuam associadas à concretização do objectivo *"**Dinamizar o Crescimento e a Capacidade da Economia Regional**"*, que inclui os sectores da *Agricultura*, das *Pescas*, do *Turismo*, do *Comércio e Indústria,* e dos *Sistemas de Incentivos ao Investimento Privado*, os quais, em conjunto, atingiram uma execução financeira de 86%.

O objectivo *"**Aumentar a Eficiência de Gestão Pública e Institucional**"*, que engloba a *Reestruturação do Sector Público Empresarial*, a *Cooperação Externa*, a *Administração Regional e Local* e os *Subsistemas de Planeamento Regional e Finanças*, foi o que apresentou menor investimento (5,7% do total), com o mais baixo índice de execução (53,4% do planeado).

[15] Decreto Legislativo Regional n.º 20/2002/A, de 28 de Maio.
[16] Auditoria n.º A 7/2003, aprovada em 31/03/04.

Ao nível das entidades executoras, 83% dos investimentos realizados são da responsabilidade de quatro Departamentos Governamentais, designadamente da SRHE (28,9%), da SRE (19,1%), da SRAP (18,3%) e da SREC (16,2%). As taxas de execução oscilaram entre os 39% (SRPFP) e os 97% (SRA).

A **desagregação espacial** dos Investimentos permite conhecer o esforço financeiro da Administração Regional no desenvolvimento de cada uma das nove ilhas. Todavia, parte significativa da execução do Plano ainda se encontra como não desagregada (€ 63 119 943 — 29,1%).

Cerca de 31% dos Investimentos foram concretizados na Ilha de S. Miguel, tendo as Ilhas Terceira e Faial sido responsáveis por 12,8% e 10,6% respectivamente. No conjunto, aquelas três Ilhas absorveram 54% do despendido.

Numa perspectiva de **classificação económica**, as Despesas de Capital absorveram 70% do Plano, ficando os restantes 30% afectos às Despesas Correntes.

Unid.: Euros

Classificação Económica		Execução	%
Despesas Correntes		**65.086.058,65**	**30,0%**
01.00.00	Despesas com o Pessoal	480.737,59	0,2%
02.00.00	Aquisição de Bens e Serviços Correntes	7.949.863,62	3,7%
03.00.00	Encargos Correntes da Dívida	17.462,42	0,0%
04.00.00	Transferências Correntes	19.191.798,18	8,8%
05.00.00	Subsídios	9.841.951,50	4,5%
06.00.00	Outras Despesas Correntes	27.604.245,34	12,7%
Despesas de Capital		**151.783.279,77**	**70,0%**
07.00.00	Aquisição de Bens de Capital	61.268.357,14	28,3%
08.00.00	Transferências de Capital	82.619.819,95	38,1%
09.00.00	Activos Financeiros	2.046.836,23	0,9%
11.00.00	Outras Despesas Capital	5.848.266,45	2,7%
Total		**216.869.338,42**	**100,0%**

Mais de 50% das verbas do Plano, ou seja, o equivalente a € 111 653 569,63, foram classificadas como ***Transferências*** (€ 101 811 618,13) e ***Subsídios*** (€ 9 841 951,50).

A análise aos Investimentos do Plano permite concluir que, **apesar das recomendações** que a SRATC vem fazendo ao longo dos últimos anos, **permanece**, de forma sistemática, **a incorrecta utilização de verbas na aquisição e ou reparação de diversos bens e serviços**, **cujo relacionamento com o Plano**, na maioria das vezes, **não se mostra coerente**, dada a natureza funcional das aquisições e ou reparações de Materiais de Transporte, de Informática e de Maquinaria e Equipamento, como ainda, de Bens Duradouros e Não Duradouros e Serviços Correntes.

Continuam, também, a verificarem-se **pagamentos a Pessoal**, por conta do **Plano**, o que se afigura incorrecto.

Esta incorrecta aplicação de verbas tem sido sucessivamente apontada pela SRATC, com vista à sua correcção, porquanto **as ditas aquisições devem ser suportadas pelo**

orçamento de funcionamento de cada Departamento Governamental, reservando, desta forma, **as verbas do Plano à realização de investimentos, que têm o objectivo de serem reprodutivos**.

Além disso, verifica-se, tal como nos anos anteriores, que **mais de metade das verbas disponibilizadas pelo Plano continuam a ser aplicadas em subsídios, em transferências e na concessão de empréstimos**, constituindo, assim, uma das grandes bases do investimento Regional.

Face à natureza destes agrupamentos, os montantes neles inscritos não correspondem a investimentos efectuados directamente pela Administração Regional, limitando-se esta a transferir recursos financeiros. Assim, torna-se pertinente avaliar a aplicação das verbas transferidas, conhecer os seus efeitos no desenvolvimento económico e social da Região, integrando o resultado da análise na CRAA/Relatório de Execução do Plano.

Quanto aos **agrupamentos residuais** – Outras Despesas Correntes e de Capital –, o peso das verbas neles escrituradas mantém-se significativamente elevado, face à natureza dos mesmos, **embora se registe uma melhoria significativa, relativamente aos anos anteriores.**

A estrutura do **financiamento** dos Investimentos do Plano, previsional e efectiva, de acordo com o apresentado no Mapa I do diploma que aprovou o ORAA e o expresso na CRAA, foi a seguinte:

Designação		Dotação Orçamental			Receita Arrecadada	Receitas Aplicadas	%
		Inicial	Revista	%			
Transferência de Capital - OE	(1)	140.561.162,00	140.561.162,00	57,0	104.362.465,00	104.362.465,00	48,1
Transferências do Exterior - UE	(2)	72.325.695,00	72.325.695,00	29,3	49.568.675,76	49.568.675,76	22,9
FEOGA-O		*2.128.000,00*	*2.128.000,00*	*0,9*	*491.444,80*	*491.444,80*	*0,2*
FEDER		*69.200.000,00*	*69.200.000,00*	*28,1*	*48.367.116,00*	*48.367.116,00*	*22,3*
FSE		*990.000,00*	*990.000,00*	*0,4*	*708.719,41*	*708.719,41*	*0,3*
Diversas		*7.695,00*	*7.695,00*	*0,0*	*1.395,55*	*1.395,55*	*0,0*
Outras Transferências de Capital	(3)	70,00	70,00	0,0	174,64	174,64	0,0
Empréstimos a M/L Prazos	(4)	29.928.000,00	29.928.000,00	12,1	29.928.000,00	29.928.000,00	13,8
Superavit de Funcionamento	(5)	3.683.534,00	3.683.534,00	1,5	33.010.023,02	33.010.023,02	15,2
Total (1+2+3+4+5)		**246.498.461,00**	**246.498.461,00**	**100,0**	**216.869.338,42**	**216.869.338,42**	**100,0**

Para financiar o Plano, a Região contou com as verbas provenientes da UE (22,9%), do OE de Capital (48,1%), do Recurso ao Crédito (13,8%) e, ainda, a utilização de verbas provenientes do *Superavit* de Funcionamento (15,2%).

Relativamente ao **Turismo**, sector seleccionado para controlo, verificou-se que a repartição anual das verbas do Plano aponta para uma evolução crescente[17].

No ano em apreço, ao sector do ***Turismo*** coube **3,9%** do Plano, considerando, apenas, as verbas inscritas no *Programa 7 – Desenvolvimento do Turismo*. Esta percentagem eleva-se para **5%** quando, para além das verbas inscritas naquele Programa, se consideram, também, os investimentos realizados através do *Programa 10 – Sistemas de Incentivos* neste sector.

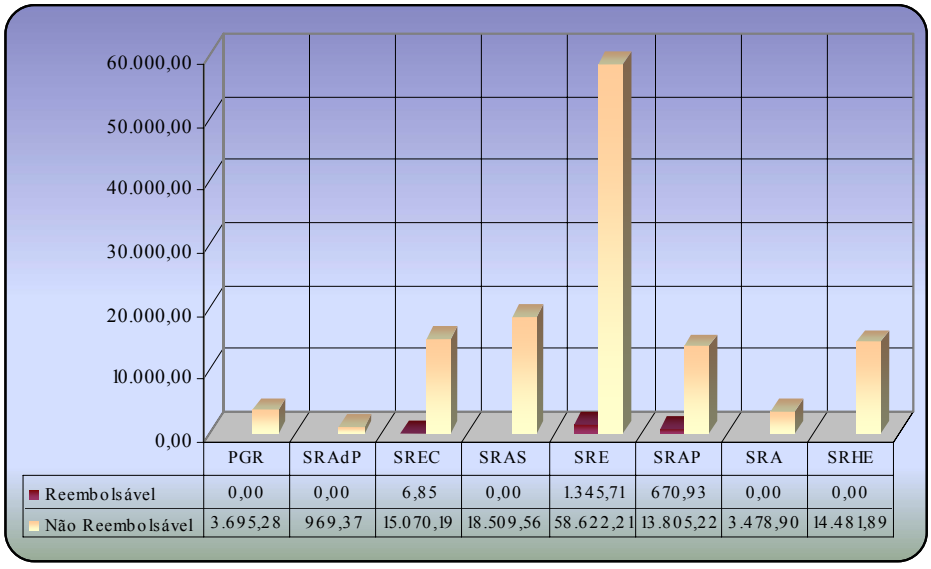
[17] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo IV — Investimentos do Plano, do Volume II — Relatório.

♦ Subsídios[18]

A análise aos subsídios atribuídos permite concluir que perduram muitas das **situações** a que se vem fazendo referência em anteriores Pareceres, nomeadamente, quanto à **indefinição** de **objectivos**, à **falta** de **fundamentação,** em alguns casos, e, noutros, com fundamentação pouco rigorosa. Destacam-se, também, as divergências surgidas entre os valores inscritos nos diferentes documentos que compõem a CRAA

Relativamente ao enquadramento legal, refere-se a existência de portarias e despachos, com evocação do EPARAA e diplomas que regulam a orgânica dos organismos atribuidores. Por outro lado, em muitos casos, não são referidos os objectivos subjacentes à concessão dos subsídios, nem previstos os mecanismos de controlo subsequente à sua atribuição, o que conduz a falta de transparência no relacionamento entre a Administração Pública e os agentes económicos regionais.

O **valor global** apresentado no Anexo da CRAA — **Subsídios** —, como pago pela Administração Pública Regional, compreendendo os departamentos governamentais e os FSA, totalizou o montante de **€ 130 656 120,79**, assim distribuídos:



	PGR	SRAdP	SREC	SRAS	SRE	SRAP	SRA	SRHE
Reembolsável	0,00	0,00	6,85	0,00	1.345,71	670,93	0,00	0,00
Não Reembolsável	3.695,28	969,37	15.070,19	18.509,56	58.622,21	13.805,22	3.478,90	14.481,89

Fonte: Anexo à CRAA – Subsídios.

O departamento governamental responsável pela maior parcela de atribuição de apoios foi a Secretaria Regional da Economia, com 59,968 milhões de euros (43,4%), sendo que, daquele montante, 61% couberam ao Fundo Regional de Abastecimento (presentemente Fundo Regional de Apoio às Actividades Económicas) e 22,3% ao Gabinete de Planeamento e Gestão de Incentivos, a título não reembolsável.

[18] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo V — Subsídios, do Volume II — Relatório.

Observa-se que 48,1% dos apoios financeiros são atribuídos através dos FSA ligados aos diferentes departamentos governamentais, enquanto estes últimos são responsáveis, de forma directa, pelos restantes 51,9%.

Os apoios pagos pelos diferentes departamentos governamentais, com exclusão dos FSA, tiveram origem, na sua quase totalidade – 98,1% –, em verbas do Plano de Investimentos. Os restantes 1,9% foram pagos pelas despesas de funcionamento e Contas de Ordem.

Designação	Despesas Plano	□%	Despesas Funcionam.	□%	Contas de Ordem	□%	Total	□%
Presidência do Governo	3.676.961,07	5,5%	18.323,00	1,5%		0,0%	3.695.284,07	5,5%
Secretaria Regional Adjunta da Presidência	969.372,86	1,5%		0,0%		0,0%	969.372,86	1,4%
Secretaria Regional da Educação e Cultura	7.766.118,01	11,7%	1.177.546,49	98,5%		0,0%	8.943.664,50	13,2%
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	11.723.822,51	17,6%		0,0%		0,0%	11.723.822,51	17,3%
Secretaria Regional da Economia	23.388.485,17	35,2%		0,0%		0,0%	23.388.485,17	34,5%
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	5.532.793,55	8,3%		0,0%		0,0%	5.532.793,55	8,2%
Secretaria Regional do Ambiente	3.478.898,77	5,2%		0,0%		0,0%	3.478.898,77	5,1%
Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos	9.926.991,15	14,9%		0,0%	88.801,58	100,0%	10.015.792,73	14,8%
Total	66.463.443,09	100% / 98,1%	1.195.869,49	100% / 1,8%	88.801,58	100% / 0,1%	67.748.114,16	100%

Fonte: Anexo à CRAA – Subsídios.

♦ Contas de Ordem[19]

A **receita** contabilizada em Contas de Ordem atingiu cerca de **310,9 milhões** de euros, superando as expectativas orçamentais em 93,9 milhões, com uma execução de **143,3%.**

Este acréscimo significativo (mais 51,1% do que o valor registado em 2001) resulta, essencialmente de, pela primeira vez, constarem nas Contas de Ordem as verbas que entraram na Região, ainda que consignadas a outras entidades, referentes ao FEOGA-O e IFOP, assim como aos significativos valores do FSE.

A **despesa** de Contas de Ordem totalizou **323,6 milhões** de euros, transpondo a receita em 12,7 milhões, valor coberto pelo saldo transitado de 2001[20].

Designação	Receitas		Despesas	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução
Fundos e Serviços Autónomos	64.568.584,00	58.620.688,28	64.568.584,00	63.734.418,01
Consignação de Receitas	152.378.468,00	252.244.030,66	152.378.468,00	259.823.384,26
Total	***216.947.052,00***	***310.864.718,94***	***216.947.052,00***	***323.557.802,27***

Fonte: Conta da Região de 2002

De acordo com o estipulado no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro, todos os FSA que apresentem orçamentos privativos, com um total

[19] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo VI — Contas de Ordem, do Volume II — Relatório.
[20] Existe uma divergência de € 4,43 entre o saldo de encerramento de 2001 e o de abertura de 2002, correspondente ao valor transferido para a CRAA, na sequência da extinção das Áreas Escolares de Lagoa e Rabo de Peixe.

de receitas próprias igual ou superior a € 49 879,79, deverão ser incluídos em "Contas de Ordem" do ORAA, entregues nos cofres da Região.

Do cruzamento entre as receitas próprias, entregues e recebidas do Tesouro, contabilizadas nas Contas de Gerência dos diferentes FSA e as referidas na CRAA (Volume I), detectaram-se divergências, tendo-se, na maioria dos casos, contactado os serviços em causa, no sentido de as esclarecerem.

Parte significativa daquelas divergências ficaram a dever-se à omissão da contabilização dos fluxos de receitas próprias com o Tesouro, ou ao incorrecto preenchimento dos mapas da Conta de Gerência.

A auditoria à Movimentação da Receita Consignada, realizada no ano de 2000, permitiu obter um conhecimento mais aprofundado das situações a regularizar, dando sequência às referências efectuadas desde o Parecer sobre a CRAA de 1996.

Em 2002, prosseguiu a regularização dos saldos apontados na referida auditoria, tendo, contudo, ficado por regularizar as rubricas *Imposto do selo – selo de Licença* (€ 8,08) e *Verbas afectas à Participação da Região na Expo 98* (€ 77 893,32). Relativamente a esta última rubrica, em sede de contraditório, o Governo Regional informou que "… *a mesma já não faz parte das Contas de Ordem*".

Tendo-se verificado saldos finais negativos (€ 59 763,24), em algumas rubricas da receita consignada, contactou-se o GSRPFP, no sentido de serem esclarecidos os motivos de tais situações.

Ainda que o GSRPFP tenha apresentado justificação para o ocorrido, importa referir que, de acordo com o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os pagamentos a efectuar por conta de receitas consignadas estão simultaneamente condicionados à existência de dotação orçamental e ao montante global de receita arrecadada[21]. Assim, nos casos devidamente identificados[22], aquele princípio não foi respeitado, tendo a RAA efectuado transferências de fluxos antes de cobrar o respectivo montante.

♦ Dívida Pública[23]

No final de 2002, a dívida global da Administração Pública Regional, incluindo FSA, totalizava 492 milhões de euros. Este valor agrega a divida da **administração directa** (RAA) com **342 milhões** de euros e a da **administração indirecta** (FSA e SRS), com os restantes 150 milhões. A Região era, ainda, responsável por **avales** concedidos, num total de **100 milhões** de euros.

[21] Trata-se da regra do duplo cabimento, segundo a qual é necessário verificar, simultaneamente, se existem disponibilidades na dotação orçamental que comportem as despesas a realizar, e se o total das receitas efectivamente arrecadadas iguala, pelo menos, a importância daquelas despesas, quando se tratar de verbas consignadas no ORAA, a despesas de fundos ou serviços especiais, com receitas próprias destinadas a fazer face a essas despesas.
[22] Ver quadro VI.II.4 — Rubricas com saldos negativos, do Capítulo VI, do Volume II — Relatório.
[23] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo VII — Dívida Pública, do Volume II — Relatório.

Unid.: Euros

Tipo de Dívida	RAA	SRS	FSA	Total
Dívida Directa	***275.030.937,74***	***-***	***6.195.069,88***	***281.226.007,62***
Bancária	275.030.937,74	-	6.195.069,88	281.226.007,62
Dívida Administrativa	***62.036.157,38***	***109.028.161,93***	***34.652.499,42***	***205.716.818,73***
Fornecedores	41.630.208,38	40.868.789,09	15.578.134,46	98.077.131,93
Factoring	-	58.431.637,00	19.074.364,96	77.506.001,96
Serv. Nacional Saúde	-	9.727.735,84	-	9.727.735,84
Sector Público Emp.	20.405.949,00	-	-	20.405.949,00
Capital Subscrito a Realizar	***4.987.979,00***	-	-	***4.987.979,00***
Total	***342.055.074,12***	***109.028.161,93***	***40.847.569,30***	***491.930.805,35***
Dívida Indirecta	***100.600.048,30***	***-***	***-***	***100.600.048,30***
Avales	100.600.048,30	-	-	100.600.048,30

Fonte: Conta da Região 2002 e Parecer sobre a Conta da Região 2001

O enquadramento jurídico da **dívida directa** da RAA encontra-se, basicamente, no EPARAA[24], na LFRA[25], no Decreto-Lei n.º 336/90[26], de 30 de Outubro, e no Decreto Legislativo Regional n.º 23/87/A[27], de 3 de Dezembro.

A Região pode contrair empréstimos, internos e externos, de médio e longo prazos, exclusivamente destinados a financiar investimentos ou a substituir e amortizar empréstimos anteriormente contraídos. Anualmente, no ORAA, estabelece-se o valor máximo dos empréstimos a contrair, enquanto no OE se fixa o acréscimo líquido de endividamento, não devendo, em todo o caso, o serviço da dívida total exceder 25% das *Receitas Correntes* do ano anterior (exceptuando as Transferências do Estado).

O Governo Regional pode, ainda, garantir operações financeiras para execução de empreendimentos de reconhecido interesse económico e social, através de avales. A sua concessão é subordinada a limites fixados, anualmente, por Resolução da ALRA.

A participação da RAA num programa especial de redução de dívidas públicas regionais, em que o Governo da República assumiu cerca de 32,4 milhões de euros da responsabilidade da RAA, possibilitou, ao Governo Regional, a **contratação de um empréstimo** no valor de ***56,6 milhões de euros***, e respeitar os limites impostos pela Lei n.º 109-B/2001[28], de 27 de Dezembro, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2002/A[29], de 11 de Janeiro.

O financiamento consistiu num empréstimo internacional, de médio e longo prazos, efectuado junto do Déxia Crédit Local, com a duração de 5 anos e teve por finalidade:

- 29,9 M.E. Financiamento do Plano de Investimento para 2002;
- 26,7 M.E. Amortização parcial e antecipada de empréstimo contraído pelo IGFS, junto do Déxia Crédit Local.

[24] N.os 3 e 4 do artigo 109.º do EPARAA — Aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, com a primeira alteração aprovada pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, e com a segunda alteração aprovada pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto.
[25] Artigo 23.º da LFRA — Lei 13/98, de 24 de Fevereiro.
[26] Define o regime de endividamento e de financiamento dos défices das Regiões Autónomas.
[27] Estabelece o regime da concessão de avales.
[28] Aprova o OE para 2002, tendo sido alterada pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.
[29] Aprova o ORAA para 2002.

Este empréstimo foi objecto de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, tendo sido visado em 4 de Outubro de 2002 (processo n.º 194/2002).

A RAA amortizou, em 2002, € 26 659 474 da dívida que o Instituto de Gestão Financeira da Saúde havia assumido em 2001 (cerca de 59 milhões de euros), ficando, ainda, por amortizar € 32 421 863 que, na sequência da aplicação da Lei Orgânica n.º 1/2002, de 29 de Junho[30], foram transferidos para o Governo da República.

Após aumentos consecutivos de dívida directa, em 2000 e 2001, o ano de 2002 fica caracterizado pela estabilização, resultante, nomeadamente, da assunção de 32,4 milhões de euros por parte do Governo da República.

Os encargos decorrentes do serviço da dívida atingiram os 35,7 milhões de euros, cerca de 50% do valor de 2001. Daquele montante, cerca de 75% destinaram-se a amortizações.

Os ***encargos assumidos e não pagos*** pelos serviços pertencentes à Administração Directa Regional, no final de 2002, encontram-se **expressos** na CRAA, pela sua **totalidade**. No entanto, e uma vez que o mesmo deve resultar do somatório das dívidas dos diversos Departamentos Governamentais, **não se compreende** que a sua **apresentação não esteja desagregada, possibilitando a verificação e uma análise mais pormenorizada.**

Para completar a informação disponível, solicitou-se ao GSRPFP que desagregasse a dívida administrativa considerada na CRAA, por organismo. Oficiaram-se, igualmente, aos diferentes Departamentos Governamentais, no sentido de informarem sobre o valor dos encargos assumidos e não pagos, bem como sobre os motivos da falta de pagamento (a CRAA nada referencia sobre esta matéria).

O valor apurado pelo TC, como encargos assumidos e não pagos pela Administração Directa — 62 milhões de euros — (41,6 milhões a Fornecedores e 20,4 milhões ao SPER), serviu de base para a análise desenvolvida, procedimento idêntico ao seguido em anos anteriores.

Os *encargos assumidos e não pagos* resultam, nomeadamente, da entrada tardia de documentos, da insuficiência de tesouraria, do prazo de entrega das folhas na contabilidade já ter terminado e da falta de cabimento de verba que ascende a 12,9 milhões de euros. Esta última situação viola a Lei do Enquadramento Orçamental[31] e, bem assim, o Regime de Administração Financeira do Estado[32], sendo susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punida nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[30] Publicada no Diário da República – I Série-A, n.º 148, de 29 de Junho de 2002.
[31] O artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, estipula o seguinte:
"1 — As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efectuadas ao abrigo do artigo 20.º
2 — Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções previstas por lei.
3 — Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.
4 — Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores."
[32] Artigos 13.º e 22.º, ambos do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

A ALRA fixou, para 2002, o limite de concessão de avales em 30 milhões de euros, através do diploma que aprovou o ORAA[33].

Também em 2002, foi concedido um aval à EDA – Electricidade dos Açores, S.A.[34], destinado ao financiamento de parte do programa de investimentos de 1999-2004 daquela Empresa, no montante de 20 milhões de euros. Como esta empresa efectuou uma amortização, no valor de 6 milhões de euros, a responsabilidade da RAA com aquele aval, em 31 de Dezembro, situava-se nos 14 milhões de euros.

O quadro normativo regional[35] prevê a fixação, pelo GSRPFP, de uma comissão a ser suportada pelos beneficiários de avales. Em 2002, e tal como em anos anteriores, aquela taxa não foi fixada. No entanto, esta situação foi normalizada já no decurso de 2003, com a publicação da Portaria n.º 68/2003, de 14 de Agosto.

Por outro lado, a dívida dos serviços integrados na **Administração Indirecta** engloba as responsabilidades do SRS e dos restantes FSA (não pertencentes ao SRS).

O Volume I da CRAA apresenta, pela primeira vez, os valores de dívida administrativa, por unidade de saúde, o que permite uma melhor apreciação e determinar em que organismos se verificaram eventuais divergências, entre os valores apurados por este Tribunal e os inscritos na CRAA.

A **dívida dos serviços de Saúde** é totalmente constituída por dívida administrativa, uma vez que, com a introdução do sistema de ***factoring***[36], as responsabilidades ao sector bancário ficaram extintas.

Os ***encargos assumidos e não pagos*** do **SRS**, de acordo com a CRAA, atingiu os **109 milhões de euros**, repartidos por: dívida aos Fornecedores (40,8 milhões de euros); dívida ao Serviço Nacional de Saúde (9,7 milhões de euros) e *Factoring* (58,4 milhões de euros).

Os *encargos assumidos e não pagos* ficaram a dever-se, nomeadamente, a: dificuldade de cobrança da receita emitida; a insuficiência de receita própria e do Estado; a indisponibilidade orçamental; e a cortes orçamentais impostos pela Tutela.

A dívida administrativa do SRS aumentou 41%, em 2002, relativamente a 2001, o equivalente a 31 milhões de euros, com os hospitais a serem os principais responsáveis pelo montante de encargos assumidos e não pagos (59,8% - 65 milhões de euros).

Das **despesas efectuadas e não pagas**, o equivalente a **74 milhões de euros** (68,5%), foram realizadas **sem cabimentação**, violando a Lei do Enquadramento Orçamental[37] e, bem assim, o Regime de Administração Financeira do Estado[38].

[33] Artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2002/A, de 11 de Janeiro.
[34] Resolução n.º 51/2002, de 14 de Março.
[35] O Decreto Legislativo Regional n.º 23/87/A, de 3 de Dezembro, define no seu artigo 16.º: "*A comissão do aval a suportar pelos beneficiários será graduada anualmente por portaria do Secretário Regional das Finanças.*".
[36] Este sistema de pagamentos, implementado em 1998, pretendia pôr cobro às dificuldades financeiras das Unidades de Saúde, assim como assegurar aos fornecedores maior certeza e regularidade no pagamento dos créditos, que detêm sobre os Centros de Saúde e Hospitais.
[37] Ver nota de rodapé n.º 30.
[38] Ver nota de rodapé n.º 31.

Sobre a falta de cabimento orçamental, os serviços justificaram que aquelas despesas foram *"absolutamente necessárias"*. Ora, apesar de este ser um argumento importante num sector como o da Saúde, encontra-se fora da esfera de competências deste Tribunal, nomeadamente, em sede de Parecer sobre a CRAA, apreciar tal juízo de valor.

Assim, não se considerando como objectiva, a justificação "*absolutamente necessárias*", conclui-se que tal facto é susceptível de constituir infracção financeira, prevista e punida nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

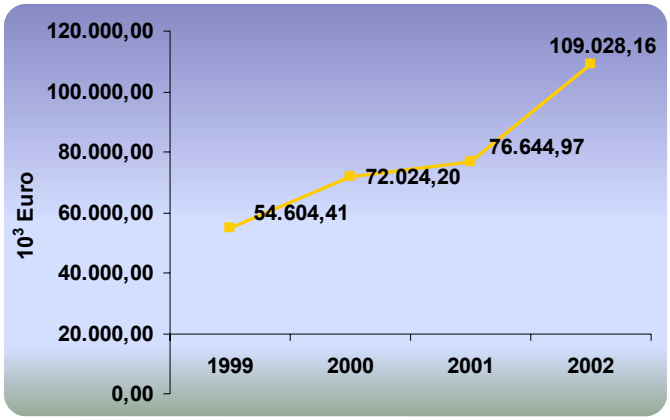
Esta matéria, **assunção de encargos sem cabimento**, tem sido objecto de tratamento, tanto nos relatórios de auditorias, como nos de verificações internas de contas, realizados/aprovados pelo TC, sendo, sempre e de imediato, **dados a conhecer ao digno representante do Ministério Público.**

Dos serviços do SRS, com excepção de **4** (IGFS, CS de Vila Franca do Campo, CS de Vila do Porto e Hospital da Horta), constata-se que **17 assumiram encargos sem cabimento** orçamentam.

Os encargos assumidos e não pagos, em 2002, cresceram, 42%, o equivalente a 32 milhões de euros, tendo a dívida em *Factoring*, com um acréscimo de 20 milhões de euros, sido responsável por 62,5% do aumento.

Nos valores do quadriénio 1999-2002 (ver gráfico seguinte), verifica-se um crescimento constante dos encargos assumidos e não pagos, com excepção do ano de 2001, em que o acréscimo foi pouco significativo, devido a uma operação extraordinária de regularização de dívidas dos serviços de saúde, de 60 milhões de euros[39],

Encargos Assumidos e não pagos pelo SRS



A **dívida** dos **FSA**, que não pertencem ao SRS, foi apurada com base na informação disponível nas respectivas Contas de Gerência, tendo-se, ainda, solicitado informações complementares, designadamente, quanto aos encargos assumidos e não pagos, onde, para além do valor e rubrica, se perguntou sobre a razão da sua constituição e da falta de pagamento.

[39] Decreto Legislativo Regional n.º 16-A/2001/A, de 31 de Outubro.

Apurou-se, assim, uma dívida que atinge os **40,8 milhões** de euros, distribuída por bancária (6,2 milhões), fornecedores (15,6 milhões) e *factoring* (19 milhões).

♦ Património[40]

A informação constante da CRAA mantém-se insuficiente, no que concerne à valorização e identificação da natureza das variações patrimoniais. Não obstante, na sequência da informação obtida em sede de contraditório, foram conseguidas melhorias significativas, quanto à informação referida na CRAA.

De acordo com a informação desagregada na CRAA (Volume II), por classificação económica/departamento e serviço governamental, constata-se não ter sido registado, e logo, considerado como Património da Região, grande parte dos bens adquiridos em 2002.

O aumento do Património, verificado em 2002, de acordo com os bens contabilizados e apresentados na CRAA, deveria ter ascendido a 63,194 milhões de euros. No entanto, na relação do Património[41] apresentada na CRAA, consta o valor de 3,528 milhões de euros[42], sem que haja qualquer explicação para o facto.

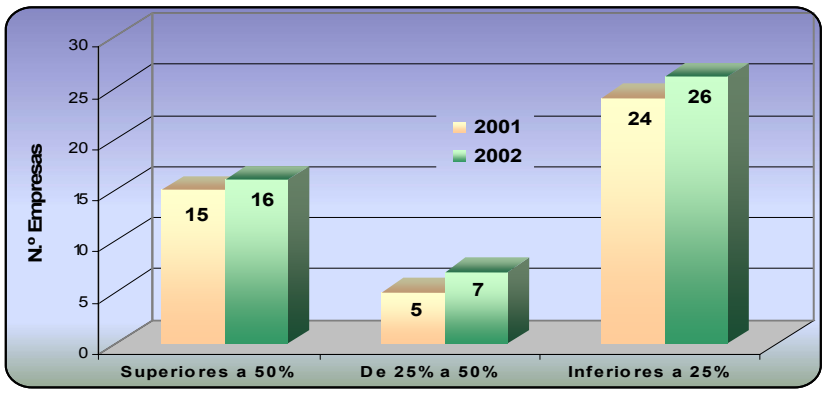
Assim, pode concluir-se que foram adquiridos bens no montante de 59,666 milhões de euros, sem que tenham sido considerados como Património, apesar de serem obrigatoriamente objecto de inventariação e, logo assim, terem de ficar afectos aos departamentos governamentais. Para além do já referido, o valor apurado (bens inventariáveis não incluídos no Património), ainda se apresenta bastante aquém do real, porquanto não toma em linha de conta os bens afectos aos Fundos e Serviços Autónomos.

O universo de participações da RAA compreende 49 entidades, saldando-se em mais 5 do que as registadas em 2001, e abrange os mais diversos sectores, tais como turismo, transportes aéreos, terrestres e marítimos, produção e distribuição de energia, telecomunicações, indústria transformadora, área financeira, cultura, espectáculos e formação.

No gráfico seguinte, apresentam-se as empresas segundo os direitos de participação da Região.

[40] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo VIII — Património, do Volume II — Relatório.
[41] Património - Volume I, páginas 68 a 71.
[42] Neste valor, podem estar incluídos bens provenientes de incorporações resultantes de aquisições de anos anteriores.

Número de Empresas / Direitos Participação da RAA



A carteira de acções, quotas e outras partes de capital detidas, directamente, pela RAA, em 2002, ascendia aos 96,566 milhões de euros, valor que, comparado com o do ano anterior, é superior em 466 mil euros. O ligeiro aumento deve-se à participação no património associativo do INOVA. Aquelas participações compreendem títulos representativos de treze empresas.

As empresas **SATA Air Açores**, **SA**,e **LOTAÇOR, EP**, são as únicas empresas cujo capital social é detido a 100% pela RAA.

As participações mais elevadas da Região, em valor subscrito, verificam-se nas empresas **EDA**, com 63 milhões de euros; **SATA Air Açores**, com 16,810 milhões de euros; **BCA**, com 7,784 milhões de euros e **VERDEGOLF**, com 5,765 milhões de euros. O somatório destas participações, 93,359 milhões de euros, representa 97% do total das participações da RAA.

Nos últimos anos, têm sido transferidas do ORAA verbas para as empresas do SPER, com a finalidade de se proceder a aumentos de capital ou adquirir novas participações sociais.

No final de 2002, a RAA mantinha uma posição devedora, relativamente às empresas **SATA Air Açores** e **EDA**, faltando-lhe realizar, do capital já subscrito, 4,988 milhões de euros, sendo 1,995 milhões, referentes à primeira, e 2,993 milhões, à segunda.

No que se refere à situação da **VERDEGOLF**, a RAA transferiu mais 299 279 euros, em 2002, com a finalidade de serem incorporados no capital social da empresa. O montante acumulado para aquele efeito, que atingiu o valor de 1,746 milhões de euros, não foi, ainda, objecto de subscrição, em escritura pública.

O nível de endividamento do SPER manteve-se nos 229 milhões de euros, valor praticamente idêntico ao registado em 2001.

Para esta estabilização do passivo financeiro, contribuiu, essencialmente, a amortização da dívida à banca, levada a cabo pela SATA Air Açores, no valor de 5 milhões de euros, que atenuou o agravamento, provocado pela obtenção de novos financiamentos efectuados pelas empresas EDA, INOVA e LOTAÇOR, nos montantes de 3,652 milhões de euros, 768 mil euros e 246 mil euros, respectivamente.

Da articulação e conjugação da informação disponibilizada, verificou-se que o Governo Regional **transferiu para o SPER** cerca de 9,5 milhões de euros, a título de indemnizações compensatórias, protocolos de colaboração, subsídios e dotações de capital, tendo como origem o Plano de Investimentos (Capítulo 40). Aquele montante equivale a 1% do total da Despesa, sem Contas de Ordem, e evidencia um decréscimo 35%[43].

À semelhança do ano anterior, a RAA transferiu 191 608 euros para a RTP Açores, que não integra o SPER, destinados, em parte, para apoio à modernização de equipamento.

Os **fluxos financeiros** transferidos **do SPER** para o ORAA, evidenciados na CRAA, totalizam 399,9 mil euros, e representam 0,05 % da Receita, sem Contas de Ordem, provenientes da distribuição de resultados e dividendos da Fábrica de Tabaco Micaelense (13,2 mil euros) e do BCA, SA (206,7 mil euros), assim como da alienação de participações sociais (180 mil euros).

♦ Fluxos Financeiros com a União Europeia[44]

O ORAA previa receber da União Europeia 120 milhões de euros — 12 % do total de Receita orçamentada —, sendo 60% em receitas próprias e 40% para Contas de Ordem, tendo-se atingido os 193,6 milhões, ultrapassando, em termos percentuais, a previsão inicial (161,1%).

Transferências da UE contabilizadas na CRAA

Unid.: Euro

Designação	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Diversos	TOTAL
1. ORAA —Transf.						
QCA III-PRODESA	42.143.094,67	708.719,43	491.444,80			43.343.258,90
Diversos					1.395,55	1.395,55
QCA II-REGIS II	6.197.884,45					6.197.884,45
QCA II-INTERREG II	26.136,88					26.136,88
Soma	***48.367.116,00***	***708.719,43***	***491.444,80***		***1.395,55***	***49.568.675,78***
2. ORAA/C. Ordem						
QCA II-PEDRAA II	1.509.604,86					1.509.604,86
QCA III-PRODESA	77.357.862,94	24.202.795,27	17.752.958,59	3.728.326,52		123.041.943,32
QCA II-REGIS II	877.591,67					877.591,67
FUNDO de COESÃO					3.415.238,02	3.415.238,02
QCA II-Transf. ICEP - PROCOM					26.028,57	26.028,57
QCA II-ICPME					31.299,12	31.299,12
QCA III-POE SIME					12.719.733,65	12.719.733,65
QCA III-POE SIVETUR					750.626,00	750.626,00
QCA III-POE URBCOM					1.491.395,33	1.491.395,33
QCA II-PEDIP					165.744,78	165.744,78
Soma	***79.745.059,47***	***24.202.795,27***	***17.752.958,59***	***3.728.326,52***	***18.600.065,47***	***144.029.205,32***
3. TOTAL	**128.112.175,47**	**24.911.514,70**	**18.244.403,39**	**3.728.326,52**	**18.601.461,02**	**193.597.881,10**
% no Total	**66,2**	**12,9**	**9,4**	**1,9**	**9,6**	**100,0**

Da análise dos Fundos, o FEDER continua a ser o principal responsável pelas transferências da UE para o ORAA (66,2%), seguido pelo FSE (12,9%).

Os Programas Operacionais Regionais, PRODESA e PEDRAA II, dois Programas destinados, exclusivamente, aos Açores e geridos nesta Região, originaram 87% dos fundos escriturados

[43] Os Fluxos Financeiros transferidos do ORAA para o SPER, no ano de 2001, ascenderam a 14,7 milhões de euros.
[44] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo IX — Fluxos Financeiros com a União Europeia, do Volume II — Relatório.

na CRAA. Os remanescentes 13% encontram-se dispersos pelo Programa Operacional Sectorial POE, Iniciativas Comunitárias e Fundo de Coesão.

Em contraste com o significativo acréscimo ocorrido nos investimentos do Plano de 2002, os fluxos da UE para o seu co-financiamento diminuíram, tanto em termos de valor, como em peso percentual, registando uma tendência inversa à verificada em 2001, consequência do facto de *"alguns investimentos públicos estarem a ser executados por outras entidades públicas que não o Governo Regional, passando as comparticipações da União Europeia a serem consignadas às mesmas*[45]*"*.

Para além das transferências, com passagem pelo ORAA, importa conhecer, ainda que sumária e aproximadamente, o volume financeiro que, tendo como origem o Orçamento Comunitário, se destinou a apoiar a actividade económica regional, em múltiplas frentes.

A CRAA de 2002 inclui, pela primeira vez, em Contas de Ordem, informação sobre os fluxos financeiros provenientes da UE, designadamente FEOGA-O, IFOP e FSE, destinados a entidades públicas e privadas.

Apesar da apresentação desta informação, existem fluxos provenientes da UE que são transferidos directamente para as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, sem que, no ponto relativo aos Fundos Comunitários, constante do Volume I da CRAA, se efectue qualquer referência. De salientar que, na CRAA de 2001, ainda que muito resumidamente, já se referenciavam as transferências extra CRAA.

O tratamento das informações recebidas das entidades contactadas[46], conjugadas com as vertidas na CRAA, com passagem ou não por inscrição orçamental, permitiu apurar um valor na ordem dos **247,3 milhões de euros**, como **transferências da UE** para a RAA, em 2002.

Das diferentes Intervenções Comunitárias em que se compilou a informação, destaca-se a importância do PRODESA, com 67% do total, seguida das ajudas provenientes do FEOGA Garantia (19%).

♦ Segurança Social[47]

Atendendo às dificuldades que o sector da Segurança Social teve, quanto à atempada apresentação das Contas de Gerência dos três Institutos Regionais (Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social e Instituto de Acção Social — as Contas de Gerência, relativas a 2002, só deram entrada neste Tribunal nos meses de Abril e Maio de 2004), a presente análise limita-se à apresentação das despesas, da Administração Regional, no referente à área da Direcção Regional da Solidariedade e Segurança Social.

[45] Vide página 18 do Volume I da CRAA.
[46] Foram recebidas informações do GSRPFP, da DREPA, da DRJEFP, da DGDR, do DAFSE, do IFADAP, do INGA, do IAPMEI e do IAFT.
[47] Para maior desenvolvimento, ver Capítulo X — Segurança Social, do Volume II — Relatório. A Conta da Segurança Social é de âmbito nacional, sendo a sua análise efectuada pelo Tribunal de Contas – Sede.

Da parte do **ORAA**, Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social), há a considerar o dispêndio de, **aproximadamente**, **6,6 milhões de euros**, repartidos por investimentos do Plano (3,828 milhões de euros) e despesas de funcionamento (2,810 milhões de euros).

V — Gestão Financeira

Após a apreciação da CRAA, Relatório de Execução do Plano Anual e outras informações relacionadas, apresentam-se algumas considerações, sobre a gestão financeira da Administração Pública Regional.

A CRAA permite conhecer a utilização das dotações financeiras, pelos diferentes departamentos governamentais, embora referenciando pouco sobre o seu grau de eficácia e eficiência.

A falta de relatórios de actividade dos diferentes organismos da Administração Regional é, também, uma condicionante para alcançar aquele objectivo.

A não existência de indicadores, quantificados, torna difícil, por parte do Tribunal de Contas, concretizar alguns dos objectivos preconizados na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, nomeadamente, no que concerne a pronunciar-se sobre a gestão financeira da Administração Regional.

Tanto a CRAA, como o Relatório de Execução do Plano, apresentam alguma informação, bastante resumida e genérica, sobre a economia regional.

No entanto, a análise do impacto das despesas da Administração Regional, realizadas em 2002, mostra-se bastante difícil.

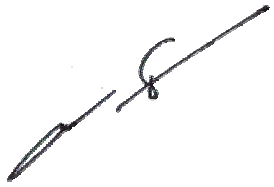
Como exemplo, sobressai o facto de os valores das Contas Regionais se reportarem, apenas, a 2000[48].

Da leitura do Capítulo I — Enquadramento, Situação Regional, inserta no Relatório de Execução do Plano de 2002[49], salienta-se:

"…PRODUTO INTERNO BRUTO

- *Não estão disponíveis dados recentes sobre o cálculo deste indicador sintético. O último reporta-se ao ano de 2000. Segundo o INE o produto interno bruto da Região, em 2000, atingiu um valor de 2 095 milhões de euros.*
  …
- *Através da informação estatística apresentada nos Inquéritos ao Emprego, em 2002, ter-se-á registado uma ligeira contracção da população activa, embora a taxa de actividade tenha aumentado de 2001 para 2002. A taxa de desemprego aumentou ligeiramente, embora se mantenha a níveis bastantes reduzidos.*

[48] Os valores do PIB de 2001 foram conhecidos no decurso de 2004.
[49] Páginas 9 a 11, publicação DREPA, 15/2003 (Outubro).



…

- *Ao nível da variação dos preços no consumo, a taxa de inflação na Região em 2002 apresentou valores relativamente baixos e enquadrados na tendência nacional.*

…

- *Pelos indicadores simples relativos a diversos sectores de actividade económica, poder-se-á inferir que em 2002 a conjuntura económica se caracterizou por uma evolução favorável.*

  Com efeito, no cômputo geral, considerando alguns dados, observaram-se crescimentos reais da produção económica, com recuperação do sector primário, e manutenção de aumentos de produção na construção e obras públicas e, em particular, nas actividades relacionadas com o turismo, sector que tem conhecido um crescimento muito acentuado, permitindo, com alguma segurança, concluir por uma tendência de crescimento, porventura de forma mais generalizada a todos os sectores."

A par das informações recolhidas, tanto na Conta e documentos afins, como nas auditorias e outras verificações efectuadas pelo Tribunal, apontam-se alguns aspectos que exigem correcção, ao nível dos princípios da economia, eficiência e eficácia (alguns já objecto de enunciado em anteriores Pareceres):

- Mais de metade das verbas disponibilizadas pelo Plano (quase 112 milhões de euros), são transferidas pelo Governo Regional para outras Entidades, sem que se proceda à sua avaliação, desconhecendo-se, assim, o seu impacto na economia regional;
- As verbas do Plano deverão ser reservadas para investimentos, ao invés de aplicações em despesas de funcionamento;
- Os subsídios atribuídos ao sector privado nem sempre têm em atenção o objectivo a atingir e a viabilidade da sua concretização, assim como o seu efectivo enquadramento legislativo;
- O Património da Região não se encontra suficientemente avaliado, inviabilizando que a sua gestão se processe de modo eficaz e eficiente.

Por outro lado, importa referir que, da análise da CRAA — classificação das Receitas —, ressalta um aspecto que se pode considerar como positivo, em termos de gestão.

Analisando o Mapa de Origens e Aplicações de Fundos, verifica-se a existência de uma **parcela excedentária das Receitas Correntes**, que foi **aplicada** para financiamento do Plano de **Investimentos**.

Este facto ficou a dever-se, nomeadamente, à imputação, em mais do dobro, como Receita Corrente, das Transferências do OE, componente dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA (em 2001, era de 44 milhões de euros e, em 2002, passou para 90 milhões de euros).

Mapa de Origem e Aplicação de Fundos da CRAA de 2002

Origem de Fundos (Euros)					Aplicação de Fundos (Euros)			
Receitas de Funcionamento € 518.212.868,31 (71,11%)	Saldo de anos Findos	256.378,01	0,04%		Despesas de Funcionamento	475.954.988,41	65,31%	
	Receitas Próprias	428.064.580,39	58,74%					66,58%
	Transferências Correntes OE	89.891.870,00	12,34%	66,58%	Encargos Correntes da Dívida	9.072.920,68	1,25%	
	Outras Transferências Correntes	39,91	0,00%		Saldo para o ano seguinte	174.936,20	0,02%	
Receitas de Investimento € 210.518.789,40 (28,89%)	Transferências Capital OE	104.362.465,00	14,32%		Investimentos do Plano	216.869.338,42	29,76%	
	Transferências da Comunidade Europeia	49.568.675,76	6,80%	33,42%				33,42%
	Outras Transferências de Capital	174,64	0,00%					
	Empréstimos M/L Prazos	56.587.474,00	7,77%		Amortizações	26.659.474,00	3,66%	
Total		728.731.657,71	100,00%	100,00%	Total	728.731.657,71	100,00%	100,00%

Superavit de Funcionamento € 33.010.023,02

Nota: É de referir que o valor dos empréstimos contraídos, em 2002, foi de € 56 587 474,00, destinando-se € 26 659 474,00 à amortização de dívida.

VI — Controlo Interno

O Governo Regional dispõe de um departamento — Inspecção Administrativa Regional (IAR) —, que exerce a acção inspectiva, nos seus diferentes serviços e na administração local autárquica.

Da leitura do Relatório de Actividade e Balanço Social da IAR, ano de 2002, ressalta

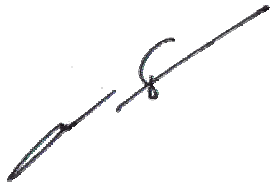
" … competências aumentadas e reforçadas … no contexto do Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores (PRODESA), em conformidade com o Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, alterado pela Lei n.º 20/2000, de 10 de Agosto, da Resolução n.º 121/2000, de 27 de Julho. Também neste domínio foram atribuídas competências à IAR no quadro do Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores (SIDER), de acordo com o estabelecido no Decreto Legislativo Regional n.º 26/2000/A, de 10 de Agosto.

Assim, à IAR estão cometidas e concentradas as mais amplas áreas de actuação inspectiva…"

Atenta a matéria em apreciação — actuação da IAR junto da Administração Regional —, ressalta da página 21 do citado Relatório

"No âmbito do controlo do Sector Público Regional foram elaboradas 3 acções, designadamente o Inquérito ao Processo de Beneficiação do Ensino Básico de Santa Cruz das Flores – Flores, Inquérito instaurado pela SRAP – Serviço de ADSE, Passaportes – Horta e Inquérito ao Centro de Saúde de Ponta Delgada – S. Miguel."

Quanto ao controlo aos Fundos Comunitários, identificam-se 3 acções levadas a cabo em Câmara Municipais.



Ressalta, tanto pela leitura do já citado Relatório, como pelos documentos remetidos pela IAR ao Tribunal de Contas, que a actuação daquele órgão de controlo interno, em 2002, incidiu, essencialmente junto dos órgãos autárquicos, não tendo efectuado qualquer controlo nos Departamentos Governamentais, nomeadamente quanto à efectivação das novas competências.

Das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, e demais acções de controlo, verifica-se que, apesar de melhorias pontuais, torna-se necessário aperfeiçoar o exercício de controlo e acompanhamento da actividade desenvolvida pelos serviços da Administração regional, a par de um melhor conhecimento da aplicação dos múltiplos e variados apoios concedidos ao sector privado.

VII — Parecer

Face ao exposto, e com as recomendações formuladas, o Colectivo previsto no n.º 1 do artigo 42.º da LOPTC, emite o presente Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, relativa ao **ano económico de 2002**, para ser remetido à Assembleia Legislativa Regional, para efeitos do definido no n.º 3 do artigo 24.º da Lei 79/98, de 24 de Novembro.

De acordo com a alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º da citada LOPTC, este Parecer (Volume I), assim como o Relatório (Volume II), serão publicados na II Série do Diário da República e, bem assim, no Jornal Oficial da Região, sem prejuízo da sua divulgação através da Internet e comunicação social, conforme estipulado no n.º 4 daquele mesmo artigo.

Sublinhe-se a colaboração dada pelas diferentes entidades contactadas, tanto da Administração Regional Autónoma, como dos Departamentos da Administração Central.

Sala das Sessões da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em Ponta Delgada, ao vigésimo oitavo dia do mês de Maio do ano dois mil e quatro.

O Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

(Alfredo José de Sousa)

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

(Nuno Lobo Ferreira)

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

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Representante do Ministério Público

Fui presente

(Manuel Portugal Azevedo)