



TRIBUNAL DE CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES



PARECER N.º 1/2003

CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2001

VOLUME I



TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

PARECER N.º 1/2003

CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 2001

VOLUME I

Junho 2003



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
- Ana Borges Técnico Profissional de 2.ª Classe
- Luís Borges Técnico Verificador Superior Estagiário

UAT III — Investimentos do Plano; Subsídios; Património; Fluxos Financeiros entre ORAA/SPE 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 Medeiros Técnico Verificador Superior Estagiário
- Sónia Joaquim Técnico Verificador Superior Estagiário

Fluxos Financeiros com a União Europeia — Carlos Bedo

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



ÍNDICE GERAL

| | Página |
|---|-----------|
| Lista de Abreviaturas | 4 |
| A — Apresentação | 5 |
| B — Observações e Conclusões..... | 6 |
| C — Recomendações | 9 |
| D — Legalidade e Correção Financeira | 11 |
| E — Âmbito | 13 |
| 1. Orçamento | 13 |
| 2. Receita..... | 14 |
| 3. Despesa..... | 16 |
| 4. Contas de Ordem | 23 |
| 5. Dívida Pública | 25 |
| 6. Património..... | 29 |
| 7. Fluxos Financeiros com a União Europeia | 30 |
| 8. Segurança Social..... | 31 |
| F — Gestão Financeira..... | 33 |
| G — Controlo Interno | 35 |
| Parecer..... | 36 |



Lista de Abreviaturas

| | |
|-----------|---|
| ALRA | Assembleia Legislativa Regional dos Açores |
| BCA | Banco Comercial dos Açores |
| BES | Banco Espírito Santo |
| CGD | Caixa Geral de Depósitos |
| CGFSS | Centro de Gestão Financeira da Segurança Social |
| CRAA | Conta da Região Autónoma dos Açores |
| 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 |
| GSRPFPA | Gabinete do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento |
| IAR | Inspecção Administrativa Regional |
| IFOP | Instrumento Financeiro e Operacional das Pescas |
| IGF | Inspecção-Geral de Finanças |
| IGF.Saúde | Instituto de Gestão Financeira da Saúde |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| IRC | Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas |
| IRS | Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| LFRA | Lei de Finanças das Regiões Autónomas |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| LOTAÇOR | Serviço Açoreano de Lotas, E.P. |
| OE | Orçamento do Estado |
| ORAA | Orçamento da Região Autónoma dos Açores |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| POCSS | Plano Oficial de Contas dos Serviços de Saúde |
| PRODESA | Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores |
| QCA | Quadro Comunitário de Apoio |
| RAA | Região Autónoma dos Açores |
| RAM | Região Autónoma da Madeira |
| SATA | Serviço Açoreano de Transportes Aéreos, E.P. |
| SPE | Sector Público Empresarial |
| SRPFP | Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento |
| SRS | Serviço Regional de Saúde |
| TC | Tribunal de Contas |
| UE | União Europeia |



A — Apresentação

A Conta da Região Autónoma dos Açores (CRAA), referente ao ano de 2001, aprovada em Conselho de Governo, por Resolução de 6 de Dezembro de 2002, 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 23 de Dezembro de 2002, para emissão de Parecer. O Relatório de Execução do Plano de 2001, único documento que desenvolve de forma detalhada a aplicação das verbas inscritas no Plano, instrumento relevante à emissão do Parecer naquela vertente, só foi conhecido em 21 de Fevereiro de 2003, após vários pedidos à estrutura governamental responsável pela sua execução.

O Parecer e Relatório sobre a CRAA é elaborado 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 2001 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. A resposta, em sede de contraditório, recebida em 6 de Junho, foi considerada e transcrita imediatamente a seguir às conclusões do correspondente Capítulo do Relatório (Volume II), com os comentários achados oportunos.

O Parecer (Volume I), baseado no Relatório sobre a Conta (Volume II) e nas respostas dadas pela Administração Pública Regional, para além de referenciar, resumidamente, o âmbito da apreciação, aponta alguns dos aspectos considerados positivos, assim como deficiências que importa resolver. As recomendações consideradas pertinentes e outras já aprovadas em sede de auditorias realizadas pelo Tribunal e relacionadas com a temática em apreço, 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 de ambas as Secções Regionais (Açores e Madeira), e pelo representante do Ministério Público (artigo 42.º da Lei n.º 98/97).

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

Há, ainda, os documentos relativos à correspondência trocada com diferentes organismos, necessária à obtenção de informações complementares e certificadoras, indispensáveis à análise, assim como ao controlo cruzado da informação constante na CRAA.



B — Observações e Conclusões

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

I — Aspectos positivos / constatações

1. A proposta do ORAA foi apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa Regional, dentro dos prazos estabelecidos no n.º 5 do artigo 15.º da Lei 79/98, de 24 de Novembro;
2. A proposta do ORAA respeitou o definido nos artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 79/98, relativamente ao seu conteúdo;
3. As verbas transferidas do OE, ao abrigo do Fundo de Coesão, quase 9,4 milhões de contos, corresponderam ao previsto no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro;
4. Os pagamentos executados pelas Tesourarias Regionais corresponderam à despesa escriturada na CRAA;
5. Os investimentos do Plano detêm um elevado significado no desenvolvimento económico e social dos Açores, promovendo e apoiando investimentos em diversos sectores considerados vitais ao seu desenvolvimento;
6. Não obstante a dívida ter registado um aumento de 6 milhões de contos (12%), foi respeitado o limite do acréscimo líquido do endividamento previsto nos artigos 78.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, e 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2001/A, de 21 de Maio;
7. O ORAA previa receber da UE cerca de 23,6 milhões de contos (16,5 milhões em receitas próprias e 7,1 para *Contas de Ordem*), tendo sido contabilizados 25,1 milhões (12 milhões para o Plano de Investimentos e 13,1 milhões como Receitas Consignadas);
8. A origem dos fluxos financeiros, por fundo comunitário, foi identificada, ainda que de forma bastante sintética;
9. O Relatório de Execução do Plano de 2001 apresenta, pela primeira vez, um Capítulo referente aos fundos comunitários;
10. As estruturas regionais da Segurança Social têm atribuído apoios às Instituições Particulares de Solidariedade Social, responsáveis pelo desenvolvimento de várias valências da acção social.

II — Aspectos negativos / pontos fracos

1. Os relatórios a que se refere o artigo 13.º da Lei n.º 79/98, não constam sob a forma de anexo à Proposta de Orçamento, sendo omissas as referências aos critérios de atribuição dos subsídios regionais e ao orçamento consolidado do sector público administrativo;
2. A receita contabilizada na CRAA, sem Contas de Ordem, totalizou 140,8 milhões de contos, ficando aquém das estimativas orçamentais em 21,4 milhões, com uma taxa de execução de 86,8%, índice bastante inferior ao dos últimos 3 anos. Esta situação



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ficou a dever-se, essencialmente, à significativa quebra das receitas fiscais, decorrente dos acertos efectuados em IRS e em IRC, na sequência de decisão da Administração Fiscal;

3. O princípio do equilíbrio orçamental, a que obedeceu a elaboração e aprovação do Orçamento, definido nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 79/98, não se veio a verificar, porquanto a Conta encerrou com um défice de 6 milhões de contos;
4. As despesas com Pessoal cresceram mais de 10%, reflectidos nas Remunerações Certas e Permanentes, 9,9%, e na Segurança Social, 20,9%. Aquele acréscimo é, contudo, significativamente superior aos aumentos aprovados para a função pública no ano de 2001 (3,71%);
5. As despesas do Plano (41 milhões de contos) decresceram cerca de 11%, relativamente a 2000, atingindo uma taxa de execução financeira de 75%. Segundo a Administração Regional, os efeitos da conjuntura internacional e nacional, desfavorável, fizeram-se sentir, também, na Região. Aliando aqueles efeitos a um aumento considerável das despesas de funcionamento, à diminuição significativa das receitas próprias e à premência de assegurar a reconstrução das Ilhas afectadas pelo Sismo de 1998, a Administração Regional foi obrigada a proceder a cortes no investimento, com as inevitáveis repercussões no desenvolvimento económico e social dos Açores;
6. O financiamento do Plano contou com as verbas provenientes da UE — 29%, com o recurso ao crédito — 15%, e apenas parte das Transferências de Capital do OE, persistindo a canalização de verbas do Plano para pagamento de despesas de funcionamento corrente;
7. A especificação das verbas do Plano, segundo uma desagregação espacial, tem em consideração as particularidades e as necessidades de cada uma das nove ilhas do Arquipélago. Em 2001, persistiu, ainda, uma parcela não desagregada, com um peso significativo no total 26% — 11 milhões de contos —, que tiveram como destino a concretização de 210 Acções;
8. A ausência de um levantamento sobre os investimentos considerados prioritários em cada uma das ilhas e em cada um dos sectores de actividade, bem como das verbas necessárias à sua realização, constituem um dos principais entraves à análise crítica sobre o Plano de Investimentos;
9. A falta de estatísticas actualizadas, para os principais indicadores de desenvolvimento regional, a par da não desagregação, por sectores de actividade, de parte significativa dos investimentos do Plano, dificultam a articulação e consequente análise entre os investimentos efectuados em cada um dos sectores e os principais indicadores de desenvolvimento regional;
10. A fundamentação na atribuição dos subsídios nem sempre assenta numa base legal;
11. Os valores entregues e recebidos pelos diferentes FSA, referenciados no Volume I da CRAA, são, por vezes, divergentes dos constantes nas respectivas Contas de Gerência. Em grande parte das situações (Fundos Escolares), as divergências apuradas resultam de não se reflectir, no mapa da Conta de Gerência, na rubrica específica, os movimentos em causa. Há ainda situações em que o motivo das divergências resulta de deficiências no preenchimento dos mapas das Contas de Gerência;
12. A dívida global da Administração Pública Regional Directa ascendia a 85,5 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 2001, assim distribuídos: 55,6 milhões para dívida directa; 19,5 milhões para dívida garantida e 10,4 milhões para dívida administrativa. Aquele montante foi 27,8% (18,6 milhões de contos) superior ao do ano anterior;
13. A dívida dos FSA ascendia a 24,5 milhões de contos, sendo quase 63% do SRS, denotando um crescimento global de 14,4%;



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

14. A utilização do *factoring* pelo SRS acarretou encargos financeiros na ordem dos 611,4 mil contos, respeitando a quase totalidade a juros;
15. Através de uma operação extraordinária de regularização da dívida administrativa, no sector da Saúde, procedeu-se ao pagamento de 12 milhões de contos. Esta regularização não impediu, contudo, o acréscimo dos encargos assumidos e não pagos, naquele sector, que atingiu o valor de 15,4 milhões de contos (mais 8,6% do que em 2000), fixando-se em 8 milhões de contos o montante sem cabimento orçamental, 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;
16. Os valores apresentados na CRAA sobre os encargos assumidos e não pagos (9,6 milhões de contos), não conferem com os apurados e considerados pelo Tribunal de Contas (10,4 milhões de contos);
17. Parte significativa dos bens adquiridos, em 2001, não se encontrava registada como Património da Região, não havendo, ainda, um conhecimento efectivo do Património regional;
18. A CRAA não expressa, de forma sistematizada e com algum desenvolvimento, a aplicação dos fluxos financeiros provenientes da UE, limitando-se à apresentação, por rubrica orçamental, das verbas com passagem pelo ORAA;
19. O Relatório de Execução do Plano não discrimina as fontes de financiamento comunitário, ao contrário do que sucede no Plano que apresenta um Mapa, por programa/projecto, com a previsão daquela comparticipação;
20. A Receita Corrente foi insuficiente para financiar a totalidade das despesas correntes, tendo-se utilizado 5 milhões de contos das Transferências de Capital do OE, destinadas ao financiamento do Plano Regional.



C — Recomendações

Nos termos dos artigos 41.º, n.º 3, e 42.º da Lei n.º 98/97, o Tribunal de Contas, no Parecer e Relatório sobre a Conta da Região, 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, “... *no caso de não aprovação, determinar, se a isso houver lugar, a efectivação da correspondente responsabilidade*” (artigo 24.º, n.º 3, da Lei n.º 79/98).

As subseqüentes 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. **Certificação da Despesa** — A despesa contabilizada na CRAA coincide com os pagamentos efectuados pelas três Tesourarias Regionais;
2. **Receita Consignada** — Regularização de parte das rubricas consideradas em situação anómala;
3. **Execução do Plano** — O Relatório de Execução do Plano apresenta, pela primeira vez, um Capítulo com alguma informação referente aos fundos comunitários;
4. **Fluxos da União Europeia** — A execução dos fluxos da UE, com passagem pelo ORAA, tiveram uma execução superior ao previsto, não se verificando a constante sobreavaliação de anos anteriores.

— Recomendações ainda não acolhidas e que se reiteram

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

1. A elaboração da proposta de orçamento deverá conter toda a informação exigida na Lei n.º 79/98, em particular a justificação do eventual incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental;
2. As verbas do Plano não deverão ser utilizadas para o pagamento de despesas de funcionamento;
3. A contabilização em rubricas residuais deverá ser mínima, dando cumprimento ao Princípio Orçamental da Especificação das despesas;
4. O sistema estatístico deverá ser adequado à Região, permitindo fornecer a informação em tempo útil;
5. A atribuição de subsídios deverá basear-se em legislação própria e adequada ao fim em vista, tornando o sistema mais transparente, de forma a potenciar uma melhor aplicação dos dinheiros públicos;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

6. Os encargos assumidos e não pagos, constantes na Conta, deverão ser discriminados pelos respectivos Organismos da Administração Regional, permitindo saber a sua origem e uma melhor certificação por parte do Tribunal de Contas;
7. O sistema de controlo interno deverá ser intensificado, nomeadamente, no âmbito do acompanhamento dos apoios atribuídos pela Administração Regional;
8. O Património da Região deverá ser estruturado, de modo a identificar a natureza e o valor das variações patrimoniais;
9. A aplicação à RAA do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, que prevê a obrigatoriedade dos serviços simples elaborarem Plano e Relatório de Actividades, para que melhor se possa apreciar a gestão financeira da Administração Pública Regional.

Reitera-se, por último, a recomendação à ALRA para que providencie pela adaptação à Região da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto — Lei do Enquadramento Orçamental —, designadamente nas matérias relativas ao regime de acompanhamento da execução orçamental pela ALRA, ao longo do ano (artigo 56.º), e à necessidade da Conta da Região dever ser apresentada até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita (artigo 69.º).

A implementação daquelas medidas legislativas, 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. Os acertos das receitas fiscais deverão ser objecto de acordo entre a Administração Regional e a Administração Fiscal, no sentido de evitar que os mesmos sejam acumulados num único ano, tornando mais célere a sua concretização e minimizando eventuais impactos negativos no ORAA;
2. A Administração Regional deverá reunir meios de controlo que permitam a certificação de eventuais acertos realizados pela Administração Fiscal;
3. O impacto na economia regional, decorrente da aplicação dos apoios financeiros, deverá ser avaliado, tanto quanto à legalidade, como aos efeitos no desenvolvimento da Região;
4. A Administração Regional deverá evitar que as Transferências de Capital do OE se apliquem em fins diferentes daqueles para que foram criados (investimento), designadamente para o pagamento de despesas de funcionamento;
5. Deverá proceder-se ao levantamento das principais necessidades em cada ilha, permitindo uma melhor apreciação dos resultados da execução do Plano;
6. 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 e consentânea;
7. Os fluxos financeiros destinados às Empresas Públicas, participadas ou outras, devem ser devidamente identificados;
8. O Relatório de Execução do Plano deverá ser conhecido em tempo útil (com a aplicação do Decreto Legislativo Regional n.º 20/2002/A, de 28 de Maio, prevê-se que esta situação seja ultrapassada).



D — Legalidade e Correção 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 2001

| | | |
|------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Receita | | |
| Saldo Inicial | | |
| <i>Conta da Região</i> | 53 020 152\$00 | |
| <i>Contas de Ordem</i> | <u>2 942 001 556\$40</u> | 2 995 021 708\$40 |
| Receita Contabilizada | | |
| <i>Conta da Região</i> | 140 782 749 467\$00 | |
| <i>Contas de Ordem</i> | <u>41 251 311 570\$00</u> | <u>182 034 061 037\$00</u> |
| | | <u>185 029 082 745\$40</u> |
| Despesa | | |
| Pagamentos efectuados | | |
| <i>Conta da Região</i> | 140 784 370 442\$00 | |
| <i>Contas de Ordem</i> | 38 546 771 602\$00 | 179 331 142 044\$00 |
| Saldo Final | | |
| <i>Conta da Região</i> | 51 399 177\$00 | |
| <i>Contas de Ordem</i> | 5 646 541 524\$40 | 5 697 940 701\$40 |
| | | <u>185 029 082 745\$40</u> |

Encargos Assumidos e não pagos (não inclui a Saúde) 10 411 972 956 \$50¹

Nota: Atendendo a que a CRAA foi apresentada em Escudos, a sua análise, no presente Parecer, decorre naquela moeda. A conversão para o Euro poderá efectuar-se, recorrendo à equivalência 1 € = 200\$482.

A CRAA encerrou com um saldo global de **5 697 941 contos**, dos quais, *51 399 contos* se referem a Receitas Próprias e *5 646 542 contos* a Contas de Ordem.

O saldo inicial de Contas de Ordem, de 2001, difere do saldo final de 2000, em 16.061.306\$00, o que decorre de três situações:

1. Valores transferidos para a CRAA (4.429.821\$00), referentes à regularização de saldos de receitas consignadas;
2. Diferença do saldo final de 2000 (67.454.741\$00) e inicial de 2001 (57.214.000\$00), na rubrica *Transferências do Estado destinadas às Autarquias da Região* (10.240.741\$00). A divergência existente é, precisamente, o valor que se encontrava em trânsito em anos anteriores;
3. Diferença do saldo final de 2000 (1.390.744.\$50) e inicial de 2001 (\$50) do IAMA (1.390.744\$00). De acordo com este serviço, o valor de 1.390.744\$00 foi incorrectamente considerado em Contas de Ordem, em 2000, sendo corrigido (anulado) em 2001.

¹ Valor apurado pelo Tribunal de Contas, com base em informações recolhidas junto dos Serviços da Administração Regional.



2 — Equilíbrio Orçamental e Financeiro

O princípio do equilíbrio orçamental, não foi respeitado, uma vez que a Conta de 2001 encerrou com um défice de 6 milhões de contos

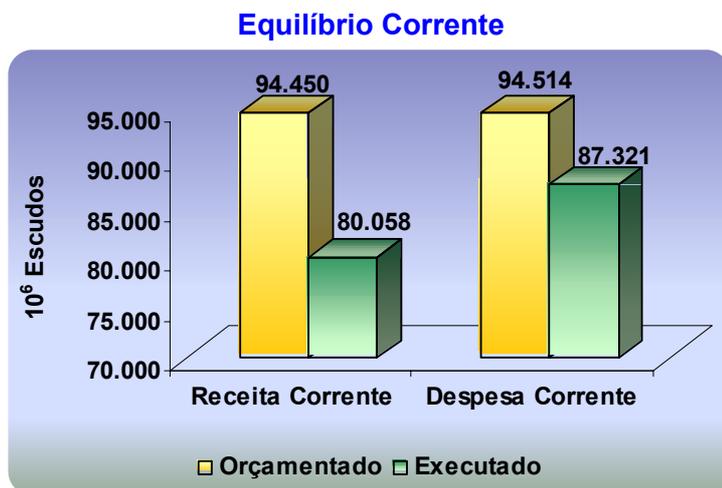
Unid: 10³ Escudos

| DESIGNAÇÃO | ORÇAMENTADA | | COBRADA/REALIZ. | |
|---|--------------------|------------|--------------------|------------|
| | Valor | % | Valor | % |
| RECEITA TOTAL | 162.190.000 | 100 | 140.835.769 | 100 |
| Receitas Efectivas (a) | 144.000.000 | 89 | 122.645.879 | 87 |
| Receitas Não Efectivas | 18.190.000 | 11 | 18.189.890 | 13 |
| DESPESA TOTAL | 162.190.000 | 100 | 140.784.370 | 100 |
| Despesas Efectivas | 150.000.000 | 92 | 128.645.643 | 91 |
| Despesas Não Efectivas (amortizações) | 12.190.000 | 8 | 12.138.727 | 9 |
| Equilíbrio - Lei n.º 79/98, de 24/11 | -6.000.000 | -4 | -5.999.764 | -4 |

Fonte: Conta da Região de 2001

(a) Inclui Saldo da Gerência Anterior

Como se pode verificar no gráfico seguinte, a Receita Corrente não financiou a totalidade dos gastos correntes, existindo desequilíbrio, tanto em termos de orçamento, como de execução.



Fonte: Conta da Região de 2001

A Receita Corrente decresceu de forma significativa, em virtude de uma quebra excepcional na receita fiscal. Esta circunstância fez com que a receita fiscal financiasse, apenas, 80% da despesa corrente. Em 2000, este rácio foi de 93,4%.



E — Âmbito

A análise dos documentos que compõem a CRAA, para o ano de 2001, o resultado das auditorias já objecto de aprovação, cuja incidência se reporta, total ou parcialmente, àquele ano, assim como informações complementares recebidas de diversos Organismos do Sector Público, serviram de suporte ao presente Parecer. Para melhor se conhecer a situação em análise, apresentam-se, ainda que resumidamente, alguns dos aspectos considerados mais relevantes, cujo desenvolvimento se inclui no Relatório (Volume II) sobre a Conta.

1. Orçamento²

O ORAA, apesar de ser independente do OE, na sua elaboração, aprovação e execução, encontra-se sujeito às regras ali definidas, nomeadamente no domínio das transferências, que constituem uma das principais fontes de financiamento, para além de alguma regulamentação de natureza fiscal³, endividamento⁴ e despesa⁵.

A proposta do ORAA para 2001 foi apresentada na ALRA em 28 de Fevereiro de 2001. A apresentação, já no decurso do ano a que respeita o Orçamento, ficou a dever-se à ocorrência de eleições legislativas em Outubro de 2000 e, nos termos do n.º 5 do artigo 15.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, o Governo deverá apresentar à ALRA a proposta de orçamento nos 90 dias subsequentes à aprovação do Programa de Governo (6 de Dezembro de 2000). Nestas condições, deu-se cumprimento àquele preceito legal.

Ainda que a proposta de ORAA tenha respeitado o definido nos artigos 10.º e 11.º daquela Lei, nomeadamente no que concerne ao seu conteúdo, não cumpriu integralmente o estipulado no seu artigo 12.º, uma vez que não integrou o Mapa X – Despesas correspondentes a programas, especificadas segundo as classificações orgânica, funcional e económica. Também os relatórios citados no artigo 13.º daquela Lei não constam como tal, embora no desenvolvimento da Proposta se referenciem as matérias afins. Quanto aos critérios de atribuição dos subsídios regionais e de relatórios sobre o orçamento consolidado do sector público administrativo, não se faz qualquer menção aos mesmos.

O ORAA para 2001 foi aprovado pela ALRA em 6 de Abril de 2001⁶, tendo, até à sua publicação, vigorado o orçamento do ano de 2000, em regime duodecimal.

Os valores globais, aprovados inicialmente (201 798 632 contos), mantiveram-se, apesar das alterações ou revisões decorridas. Salienta-se o Decreto Legislativo Regional n.º 16-A/2001/A, de 31 de Outubro, que aditou o artigo 7.º-A – Regularização de Responsabilidades do Serviço Regional de Saúde, permitindo o pagamento de encargos dos organismos regionais de saúde, até ao limite de 12 milhões de contos.

² Para maior desenvolvimento ver Capítulo I — Processo Orçamental, do Volume II — Relatório.

³ 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.

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 Publicado no *Diário da República*, I.ª Série – A, n.º 117, de 21 de Maio de 2001, e no *Jornal Oficial da RAA*, I.ª Série, n.º 22, de 31 de Maio de 2001 (Decreto Legislativo Regional n.º 8/2001/A).



O **Decreto de Execução Orçamental**, publicado a 4 de Julho de 2001⁷, estabeleceu as disposições necessárias à execução do ORAA, sendo aplicado a todos os serviços que integram a Administração Regional Autónoma, incluindo os organismos dotados de autonomia administrativa e financeira. Pela Resolução n.º 104/2001, de 2 de Agosto, o Governo Regional cativou algumas dotações, nomeadamente, para “... assegurar um ritmo de pagamentos na Administração Regional compatível com o fluxo de facturação recebida que possibilite o seu pagamento atempado”, e, “... reforçar as medidas de contenção das despesas públicas, tendo em vista, designadamente, prevenir a existência de montantes elevados de dívida administrativa que, a transitarem de ano económico, viriam a comprometer a execução orçamental do Orçamento da Região para o ano 2002”.

Como se pode observar no Relatório sobre a CRAA (Capítulo VII — Dívida Pública), aquela intenção não foi objectivamente atingida, porquanto os encargos assumidos e não pagos, pelos Serviços Simples (sem considerar os correspondentes ao Serviço Regional de Saúde), mais que quadruplicaram relativamente aos do ano de 2000.

2. Receita⁸

A certificação da Receita teve por base as Contas dos Tesoureiros Regionais, os mapas modelo 28 das Direcções Distritais de Finanças (Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta), as tabelas modelos 28 e 30 da Alfândega (inclui as 3 caixas - Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta) e as certidões emitidas pelas diferentes entidades intervenientes no processo de arrecadação e transferência de Receitas para a Região.

Parte das divergências apuradas anulam-se entre si, em resultado da adopção de critérios contabilísticos diferentes entre o GSRPFP e as Direcções de Finanças. A consideração de períodos de cobrança diferentes, por exemplo o IRS e o IRC, são outras razões encontradas. Nos contactos mantidos com o GSRPFP, foram esclarecidas outras situações, resultantes, nomeadamente, da entrada de dinheiro directamente para a conta bancária da RAA, sendo, nestes casos, o único registo existente, uma vez que as verbas em apreço são movimentadas à margem das tesourarias regionais.

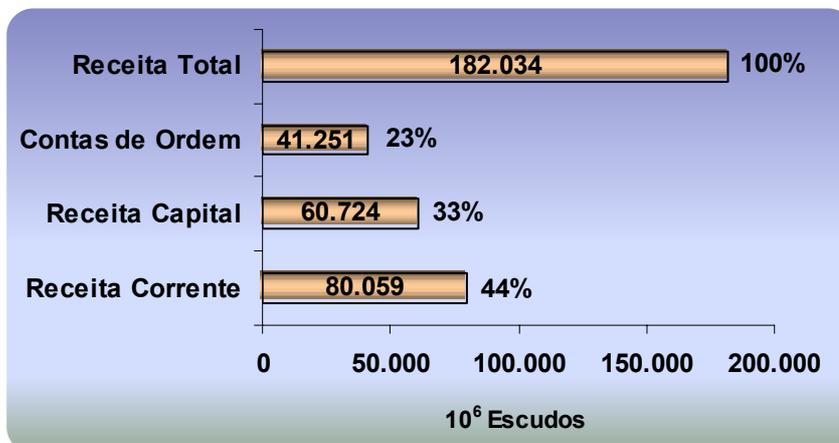
A **Receita** contabilizada totalizou **182 milhões de contos**, quase 20 milhões a menos relativamente ao orçamentado, com uma execução de, praticamente, 90%. Sem Contas de Ordem, a execução (140,8 milhões de contos) quedou-se pelos 86,8%.

⁷ Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2001/A, de 4 de Julho.

⁸ Para maior desenvolvimento ver Capítulo II — Receita, do Volume II — Relatório.



Estrutura da Receita Global



Fonte: Conta da Região de 2001

A Receita, **sem Contas de Ordem**, que atingiu os **140,8 milhões** de contos (menos 21,4 milhões que o orçamentado), teve como principais origens a Receita Fiscal, as Transferências (Correntes + Capital) e as Receitas Creditícias:

- **Receita Fiscal** **69,8 milhões de contos**
- **Transferências** **48,7 milhões de contos**
 - OE Correntes 8,8 milhões de contos
 - OE Capital 27,9 milhões de contos
 - UE 12,0 milhões de contos
- **Receita Creditícias** **18,2 milhões de contos**
- **Outras** **4,1 milhões de contos**

Na **Receita Fiscal**, notam-se as baixas taxas de execução dos Impostos Directos⁹ (59%), influenciados negativamente, tanto pelo IRS (72,8%) como pelo IRC (28,2%), em contraste com o ocorrido nos Indirectos (95%).

Como razão principal, justificativa daquela situação, o Governo Regional aponta, quanto ao IRS: “*Em 2001, acumularam-se uma série de acertos efectuados pela Administração Fiscal referentes a cinco anos, todos negativos à excepção de um pequeno acerto positivo relativo ao ano de 1997, num total de – 5.168 milhares de contos...*”; e quanto ao IRC: “*O valor arrecadado em 2001 está, também, essencialmente ligado a um acerto negativo de 3.635 milhares de contos efectuado pela administração fiscal referente ao ano anterior...*”,.. “*Não fora o facto de em 2001 também se terem verificado acertos positivos... no valor global de 1.436 milhares de contos.*”.

Os efeitos decorrentes da acumulação de acertos negativos, todos num único ano, não se afiguram razoáveis, havendo necessidade de uma maior celeridade na sua concretização, minimizando-se os impactos no ORAA. Perante esta situação, importa, ainda, que se reúnam meios de controlo que permitam a certificação de eventuais acertos realizados pela administração fiscal.

⁹ Orçamentados 25,6 milhões de contos e cobrados 15,1 milhões (quase menos 10 milhões que no ano anterior).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Das **Transferências do OE**¹⁰, 9,4 milhões de contos correspondem ao Fundo de Coesão, tendo-se, assim, dado cumprimento ao estipulado na Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

O acréscimo significativo dos **Passivos Financeiros** (de 5 milhões de contos em 2000 para 18,2 em 2001) integra 12 milhões de contos referentes a uma operação extraordinária de regularização de dívidas do Serviço Regional de Saúde (a desenvolver no ponto sobre a Dívida Pública).

O comportamento da realização da Receita, nomeadamente a componente Corrente (84,8%), levou a que parte significativa da de Capital fosse canalizada para pagamentos de despesas de funcionamento, ao invés de ser aplicada em investimento.

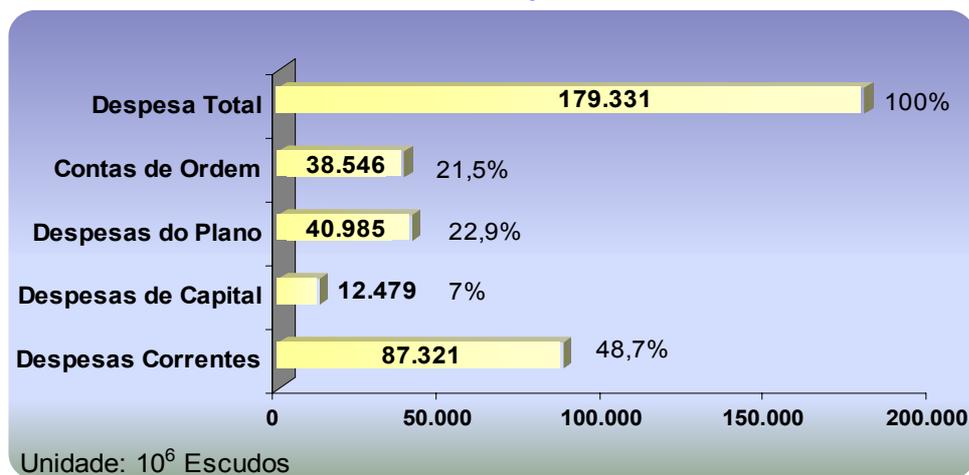
3. Despesa¹¹

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

A Despesa totalizou **179,3** milhões de contos, menos 22,5 relativamente ao orçamentado, com uma execução a rondar os 89%. A Despesa total ficou aquém da Receita do ano em 2,7 milhões de contos. Sem Contas de Ordem, a execução (140,8 milhões de contos) quedou-se pelos 86,8%.

Não considerando as Contas de Ordem, a Despesa (140 784 370 contos) foi ligeiramente superior à Receita (140 782 750 contos) do ano, mantendo-se, apesar disso, o equilíbrio das contas, dada a existência de um saldo, do ano anterior, de 53 mil contos.

Estrutura da Despesa Global



Fonte: Conta da Região de 2001

¹⁰ 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 Lei de Finanças das Regiões Autónomas 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.

¹¹ Para maior desenvolvimento ver Capítulo III — Despesa, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

As Despesas, **sem Contas de Ordem**, totalizaram **140,8 milhões** de contos, ficando aquém do orçamentado em 21,4 milhões.

| | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| • Despesa Corrente | 87,3 milhões de contos |
| — <i>Pessoal</i> | <i>47,5 milhões de contos</i> |
| — <i>Transferências</i> | <i>33,5 milhões de contos</i> |
| — <i>Encargos cor. da dívida</i> | <i>1,9 milhões de contos</i> |
| — <i>Outras</i> | <i>4,4 milhões de contos</i> |
| • Despesa de Capital | 12,5 milhões de contos |
| — <i>Passivos Financeiros</i> | <i>12,1 milhões de contos</i> |
| — <i>Outras</i> | <i>0,4 milhões de contos</i> |
| • Plano | 41,0 milhões de contos |
| — <i>Transferências</i> | <i>17,9 milhões de contos</i> |
| — <i>Subsídios</i> | <i>1,6 milhões de contos</i> |
| — <i>Outras</i> | <i>21,5 milhões de contos</i> |

As rubricas Pessoal e Transferências absorveram mais de 70% do total das Despesas.

A **Despesa Corrente**, com 87,3 milhões de contos, registou uma execução de 92,4%, verificando-se um acréscimo de 1,1 milhões, relativamente a 2000.

As Despesas com Pessoal, em conjunto com as Transferências, perfizeram cerca de 81 milhões de contos. Relativamente a 2000, a componente Pessoal aumentou 10,3% e as Transferências diminuíram 9,3%.

O aumento, de 4,4 milhões de contos, nas Despesas com Pessoal, reflecte o crescimento das Remunerações Certas e Permanentes (9,9%) e da Segurança Social (20,9%). Aquele acréscimo é, contudo, significativamente superior aos aumentos aprovados para a função pública no ano de 2001 (3,71%). A justificação dada pelo Governo Regional, conforme mencionado no Volume I da CRAA (página 21), aponta para “... *criação de novos serviços orgânicos na estrutura orçamental de 2001*”, e “... *reforço extraordinário das dotações afectas aos pagamentos referentes à ADSE*”.

Considerando que parte significativa das Transferências Correntes foi orientada para o pagamento de Pessoal do Serviço Regional de Saúde (20,4 milhões de contos), pode dizer-se que aqueles gastos da Administração Pública rondaram os 68 milhões de contos, cerca de 48% do ORAA.

Dos relatórios das **auditorias aprovadas** (A — 2/02 e A — 3/02) e que tiveram como objecto a apreciação de despesas associadas a deslocações (ajudas de custo, transportes e alojamento), no orçamento de 2001, destacam-se os seguintes aspectos:

- **Conclusões:**
 - As deslocações foram precedidas de autorização formal e fundamentada, exarada em informação/proposta;
 - A informação de cabimento de verba não é formalizada;
 - Diversos recibos de táxi, anexos aos boletins itinerários de ajudas de custo, não se encontravam devidamente preenchidos, nem sempre reuniam os requisitos mínimos para serem reembolsados, havendo, ainda, situações em que os documentos



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

apresentados não possuíam validade legal, por não conterem os elementos previstos no n.º 5 do artigo 5.º do Código do IVA;

- Os documentos justificativos das alterações ao programa das deslocações nem sempre são incluídos nos processos, dificultando a sua compreensão;
- Do cruzamento documental entre os elementos incluídos nos processos e os recolhidos junto de entidades externas (empresas de transporte e agências de viagens), resultaram algumas discrepâncias, colocando-se reservas quanto à legalidade de alguns pagamentos efectuados;
- No cálculo do abono diário de ajudas de custo de deslocações ao estrangeiro, não se descontou a parcela correspondente ao subsídio de refeição.

• **Recomendações:**

- A informação de cabimento de verba deverá ser formalizada;
- Os processos deverão ser documentados com os elementos necessários à sua compreensão e transparência;
- Deverão efectuar-se cruzamentos documentais entre boletins itinerários de ajudas de custo e documentos anexos, com datas e horas de início e termo das missões oficiais e facturas dos diferentes prestadores de serviço;
- O reembolso de despesas de transporte de táxi só deverá efectuar-se quando as facturas/recibos se encontrem devidamente preenchidas, e o transporte estiver enquadrado em missão oficial.

A **Despesa de Capital** atingiu os 12,5 milhões de contos, com uma taxa de execução de 95%.

Relativamente a 2000, estas despesas passaram de quase 1 milhão de contos para 12,5 milhões, concorrendo, fundamentalmente, para este valor, os 12,1 milhões relativos à amortização de Passivos Financeiros.

A análise do **Plano de Investimentos**¹² baseou-se na CRAA, no Relatório Anual de Execução e em informações estatísticas sobre a actividade económica e social da Região.

A Proposta de Plano Anual, assim como a de Médio Prazo 2001 – 2004, as primeiras do VIII Governo Regional dos Açores saído das eleições de 15 de Outubro de 2000, foram apresentadas à ALRA, a 28 de Fevereiro de 2001, dando-se cumprimento ao estabelecido na Orgânica Regional de Planeamento¹³.

Aquelas propostas, após análise pelas diversas comissões parlamentares, foram aprovadas na Sessão Plenária de 6 de Abril¹⁴.

¹² Para maior desenvolvimento ver Capítulo IV — Investimentos do Plano, do Volume II — Relatório.

¹³ Decreto Legislativo Regional n.º 12/91/A, de 26 de Agosto, com as alterações previstas no Decreto Legislativo Regional n.º 1/2001/A, de 13 de Janeiro. Este diploma veio introduzir alterações à Orgânica Regional de Planeamento, articulando-a com o disposto na Lei de Enquadramento do Orçamento Regional – Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro –, no que se refere à data limite para entrega dos documentos em apreço. A partir do ano de 2001, o Governo Regional deverá apresentar a proposta do Plano Regional até ao dia 31 de Outubro de cada ano. Se a realização de eleições para os órgãos de Governo próprio da Região não permitir o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos, a proposta do Plano Regional deverá ser apresentada à ALRA até 90 dias após a data de aprovação do Programa do Governo. A aprovação do Programa do Governo ocorreu em 6 de Dezembro de 2000.

¹⁴ O PMP 2001 – 2004 e o Plano para 2001 foram publicados no Diário da República, I Série – A, n.º 163, de 16 de Julho de 2001 (Decretos Legislativos Regionais n.º 11–B/2001/A e n.º 11–A/2001/A, ambos de 16 de Julho).



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

O **Plano** para **2001** deu início a um novo ciclo de programação dos investimentos da Região, para o quadriénio 2001 – 2004, tendo-lhe sido atribuído cerca de 24% das verbas previstas — **54,5** milhões de contos —, com uma **realização** de quase **41** milhões, a que correspondeu uma execução financeira de **75%**, percentagem e valores bastante inferiores aos do ano transacto (91% e 45,8 milhões de contos).

Por via da primeira alteração orçamental, a dotação inicial do Plano baixou de 54,5 para 50,5 milhões de contos, tendo, na sequência da última, sido retomado o valor inicialmente aprovado.

Pela Resolução n.º 104/2001, de 2 de Agosto, com as rectificações efectuadas na Declaração n.º 24/2001, de 13 de Setembro, foram cativadas 10% das despesas do Plano, de cada unidade orgânica orçamental, pese embora a possibilidade de serem utilizadas, a título excepcional, mediante autorização do SRPFP, após proposta fundamentada do Secretário da tutela, se para tanto houvesse compensação em outra rubrica orçamental ou Programa do mesmo Departamento. Contudo, através da Resolução n.º 166-A/2001, de 20 de Dezembro, foram descativadas todas as dotações.

A versão inicial do Plano previa 490 Acções, integradas em 106 Projectos e 33 Programas, tendo, no decurso da sua execução, sido adicionadas 19 novas Acções. O balanço final da execução quantitativa aponta para a realização de investimentos em 438 Acções, ficando as restantes 71 sem qualquer execução financeira.

As despesas do Plano, consideradas numa **perspectiva económica**, enquadram-se em Despesas *Correntes* 28% e os restantes 72% em *Despesas de Capital*. Cerca de **54%** do Plano foi classificado como **Transferências** (Correntes – 8,9% e de Capital - 34,6%), **Subsídios** (4,0%) e na concessão de empréstimos a médio e longo prazos (6,5%).

A aquisição de Bens e Serviços Correntes (2,2%) e de Bens de Capital (25,2%) absorvem mais de um quarto das despesas do Plano. Os agrupamentos residuais, Despesas Correntes (12,5%) e de Capital (6,0%), mantêm, ainda, valores significativos. Embora com montantes pouco relevantes, cerca de 42 mil contos, mas superiores aos do ano anterior (6,5 mil contos), persiste o pagamento de despesas com o Pessoal, por conta do Plano.

Comparativamente com o ano transacto, ocorreram aumentos dos pesos relativos das Despesas com Pessoal, Aquisição de Bens e Serviços Correntes, Transferências Correntes, Outras Despesas Correntes, Aquisição de Bens de Capital e Activos Financeiros, havendo uma diminuição nos Encargos Correntes da Dívida, Subsídios, Transferências de Capital e Outras Despesas de Capital.

Ainda persiste a utilização sistemática de verbas do Plano para aquisição e/ou reparação de diversos bens e serviços, cujo relacionamento com o Plano, na maioria das vezes, não se mostra coerente, dada a sua natureza funcional (Materiais de Transportes, de Informática e de Maquinaria e Equipamento, como ainda, de Bens Duradouros e Serviços Correntes).

A afectação de verbas, segundo uma **desagregação espacial**, permite conhecer o esforço financeiro da Administração Regional no desenvolvimento de cada uma das nove ilhas. Em 2001, cerca de 20% da dotação inicial e **26% da execução** — 11 milhões de contos destinados à concretização de 210 Acções —, encontram-se classificados como verba **não desagregada**. Esta parcela abrange, em alguns casos, o investimento total de certos sectores (Juventude e Emprego, Comunicação Social, Cooperação Externa e Reestruturação do Sector Público Empresarial), havendo, outros, com um reduzido grau de especificação por



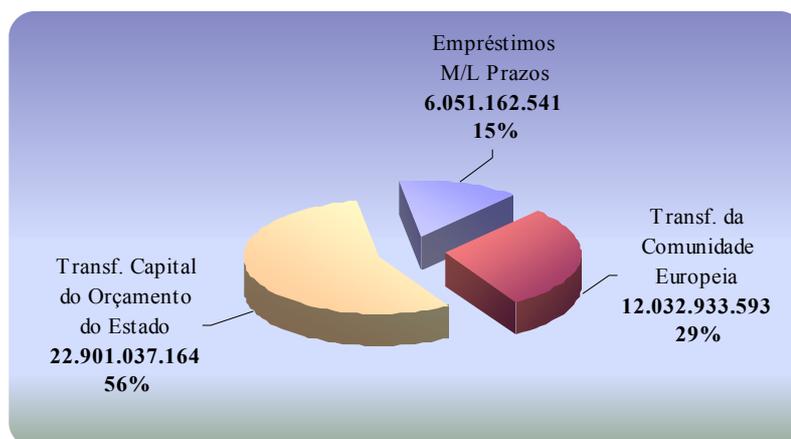
Tribunal de Contas Secção Regional dos Açores

Ilha (Comércio e Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Planeamento e Finanças e Equipamentos Públicos), mais de 80% em não desagregado.

Cerca de 35% das despesas do Plano foram canalizadas para a Ilha de São Miguel, repartindo as Ilhas Terceira e Faial cerca de 21,8%, em percentagens muito próximas.

Para financiar o Plano, a Região contou com as verbas provenientes da **UE**, com **33%** do **recurso ao crédito** e com **82%** das **Transferências de Capital do OE**.

Fontes de Financiamento do Plano de Investimentos de 2001



Como apreciação global aos investimentos do Plano, pode referir-se que detêm um elevado significado no desenvolvimento económico e social dos Açores, promovendo e apoiando investimentos em diversos sectores considerados vitais ao seu desenvolvimento.

A conjuntura internacional e nacional, desfavorável, acaba por se reflectir na Região. Aliando aqueles efeitos a um aumento considerável das despesas de funcionamento, à diminuição significativa das receitas próprias e à premência de assegurar a reconstrução das Ilhas afectadas pelo Sismo de 1998, a Administração Regional procedeu a cortes no investimento, com as inevitáveis repercussões no desenvolvimento económico e social dos Açores.

Quase todos os sectores de actividade perderam importância relativa em 2001, nomeadamente os considerados determinantes, como sejam a Agricultura, Pescas, Transportes e Turismo.

Face a esta situação, o Governo Regional apostou em áreas em que o investimento não é realizado directamente pela Administração Regional, adoptando uma política de apoio directo e indirecto ao investimento realizado por outras entidades, designadamente as do sector privado, no sentido de proporcionar dinamismo à actividade económica.

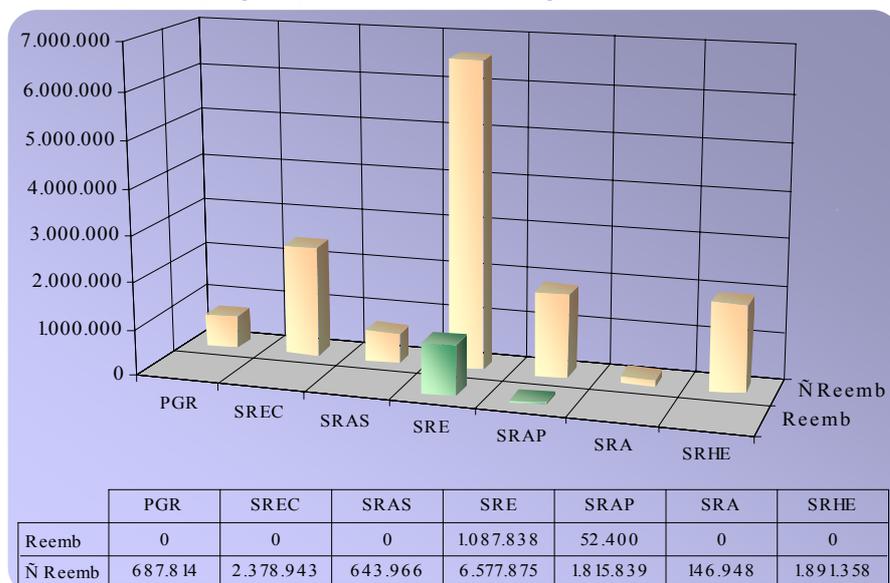
Como mais de metade das despesas do Plano continuam a ser aplicadas em subsídios, transferências e na concessão de empréstimos, constituindo a base dos investimentos, torna-se cada vez mais pertinente avaliar alguns aspectos relacionados com as verbas atribuídas e respectivas aplicações, permitindo apurar a sua contribuição para o desenvolvimento da Região.



Tribunal de Contas Secção Regional dos Açores

A análise dos **apoios financeiros**¹⁵, concedidos pelos diferentes departamentos do Governo Regional, incluindo Fundos e Serviços Autónomos, a título reembolsável ou a fundo perdido, rondou os **15,3 milhões** de contos.

Subsídios pagos por Secretaria Regional e FSA (10³ Escudos)



Fonte: Anexo à CRAA – Subsídios.

O departamento governamental com maior representatividade foi a Secretaria Regional da Economia, com 50%, distribuindo o Gabinete de Planeamento e Gestão de Incentivos 2 729 255 contos e o Fundo Regional de Abastecimento 3 256 972 contos.

A classificação dos subsídios teve em linha de conta a diversidade de rubricas por onde são pagos, assim distribuída:

Subsídios pagos por agrupamentos económicos (10³ Escudos)

| Classificação Económica | 04 00 00 | 05 00 00 | 06 00 00 | 08 00 00 | 09 00 00 | Total |
|-------------------------|---------------------|-------------|------------------------|----------------------|---------------------|------------|
| | Transfer. Correntes | Subsídios | Outras desp. correntes | Transfer. de capital | Activos financeiros | |
| Subsídios Pagos | 3.424.808,7 | 5.158.043,1 | 529.169,0 | 5.080.722,0 | 1.090.237,8 | 15.282.981 |
| % | 22,4% | 33,8% | 3,5% | 33,2% | 7,1% | 100,0% |

Fonte: CRAA – Anexo — Subsídios.

Como se pode verificar, 55,6% dos apoios concedidos são provenientes de rubricas dos agrupamentos 04 – “Transferências Correntes” e 08 – “Transferências de Capital”, cabendo à rubrica 05 – “**Subsídios**” 33,8% do total, não havendo, da parte da Administração Regional, uma concertada definição de subsídio.

Os apoios pagos, pelos diferentes departamentos governamentais — 9,5 milhões de contos, tiveram origem, na quase totalidade — 97,7% —, nas verbas do Plano, tendo os restantes 2,3% sido pagos pelas despesas de funcionamento.

¹⁵ Para maior desenvolvimento ver Capítulo V — Subsídios, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

A atribuição dos subsídios nem sempre assenta numa base legal, disciplinadora e garante da eficácia do sistema, persistindo a fundamentação em diplomas que regulam as orgânicas dos serviços, que aprovam o ORAA e que definem o EPARAA. O quadro abaixo é elucidativo das situações descritas, pois, embora se verifique, relativamente ao ano de 2000, uma redução de 32% no número de casos cujo enquadramento legal se pode considerar incorrecto ou inexistente, o volume financeiro é superior.

Enquadramento Legal (Escudos)

| Enquadramento Legal | 2000 | | 2001 | | Var. Percentual | |
|-------------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-----------------|--------------|
| | N.º | Valor | N.º | Valor | N.º | Valor |
| EPARAA | 587 | 824.022.667 | 261 | 1.098.961.472 | -55,5% | 33,4% |
| Sem enquadramento legal | 41 | 216.299.843 | 191 | 383.676.819 | 365,9% | 77,4% |
| Portarias/Despachos | 33 | 50.880.903 | 51 | 213.095.286 | 54,5% | 318,8% |
| Diplomas orgânicos | 330 | 372.452.662 | 165 | 179.378.323 | -50,0% | -51,8% |
| Diploma aprova ORAA | 8 | 56.349.586 | 8 | 110.933.852 | 0,0% | 96,9% |
| Sub-total | 999 | 1.520.005.661 | 676 | 1.986.045.752 | -32,3% | 30,7% |
| Total Geral (\$) | 6.401 | 16.827.685.211 | 4.597 | 15.282.980.662 | -28,2% | -9,2% |
| Total Geral (%) | 15,6% | 9,0% | 14,7% | 13,0% | | |

Fonte: CRAA – Anexo-Subsídio, 2000 e 2001.

Considerando a aplicação global dos fundos na Região, em 2001, as despesas de investimento representaram, apenas, 29% do despendido, enquanto que os restantes 71% foram canalizados para as despesas de funcionamento (70%) e para o serviço da dívida (1%).

O decréscimo nos Investimentos do Plano deveu-se, essencialmente, à diminuição das Receitas Próprias da Região, em 14,2%, e ao aumento das Despesas de Funcionamento em 10,9%. As Transferências Correntes do OE não foram suficientes para cobrir todas as Despesas de Funcionamento, incluindo o Serviço da Dívida, pelo que, cerca de 18% das Transferências de Capital do OE foram utilizadas na sua cobertura. A par desta situação, importa referir que, tanto as Transferências do OE, como da UE, sofreram acréscimos.

A Administração Regional, directa e indirecta, submeteu, em 2001, ao **controlo prévio** do Tribunal de Contas, 94 actos e contratos (91 contratos e 3 nomeações), com um volume financeiro na ordem dos 52 milhões de contos (31,5 milhões de contos estavam associados a 3 contratos de empréstimos).

As empreitadas de obras públicas, com 17,6 milhões de contos, distribuíram-se por 70 contratos, sendo 43 de trabalhos a mais, enquanto que a aquisição de bens e serviços, com 16 contratos, atingiu cerca de 3 milhões de contos.

As entidades da Administração directa que apresentaram contratos (57 com um volume financeiro na ordem dos 13 milhões de contos), foram as Secretarias Regionais da Educação e Cultura (12 contratos, com 461 mil contos), da Habitação e Equipamentos (37 contratos, com 11 milhões de contos) e da Economia (8 contratos, com 1,5 milhões de contos).

A localização daqueles contratos reparte-se pelas diferentes ilhas da RAA, destacando-se, tanto pelo número, como pelo montante financeiro associado, as de São Miguel (50 contratos, com 11,1 milhões de contos), da Terceira (20 contratos, com 4,7 milhões de contos) e São Jorge (3 contratos, com 2,1 milhões de contos).



Da análise dos processos, remetidos para Visto, ressaltam alguns aspectos, considerados como menos correctos e que importa, da parte da Administração, corrigir. Assim, apontam-se algumas das irregularidades/ilegalidades mais frequentes:

- Deficiente prestação da informação de cabimento (classificação económica inadequada, falta de cativação de encargos assumidos ou não inclusão do cativo fixado na Resolução do Governo Regional n.º 104/2001, de 2 de Agosto);
- Assunção de encargos por mais de um ano económico ou por conta do orçamento do ano seguinte, sem autorização do órgão competente;
- Falta de fundamento do acto autorizador da realização de trabalhos a mais em empreitadas de obras públicas;
- Falta de indicação, nos adicionais aos contratos de empreitada, da data de início de execução dos trabalhos objecto do contrato;
- Inobservância do prazo de remessa ou de reenvio do acto ou contrato para fiscalização prévia;
- Atrasos na execução das empreitadas, sem que existam prorrogações do prazo devidamente autorizadas pelo dono da obra, ou autos de suspensão da empreitada, e, também, sem que tenham sido aplicadas multas por violação dos prazos contratuais;
- Nomeação, na sequência de concurso de regularização ao abrigo do Decreto-Lei n.º 81-A/96, de 21 de Junho, e legislação subsequente, quando os interessados não se encontravam em situação que permitisse a efectiva regularização, ao abrigo daquele regime legal. Esta situação reporta-se a 3 recusas de visto a actos de nomeação de pessoal, remetidos a fiscalização prévia na sequência de acções de fiscalização concomitante.

4. Contas de Ordem¹⁶

A receita contabilizada em Contas de Ordem atingiu os 41,3 milhões de contos, mais 1,7 milhões do que o orçamentado, correspondendo a uma taxa de execução de 104,1%. Em contrapartida, a despesa fixou-se pelos 38,5 milhões de contos, transitando, em saldo, 5,6 milhões (compreende 2,9 milhões existentes no final de 2000).

O peso das Contas de Ordem, no total da Receita, manteve-se no mesmo patamar da média dos anos anteriores, sendo de 22,7% em 2001. Situação, praticamente idêntica, ocorreu para o caso da Despesa (21,5%).

O Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro, define que as receitas próprias dos FSA, iguais ou superiores a 10.000 contos, devem ser entregues nos Cofres da Região, de modo a possibilitar o controlo financeiro daqueles organismos. Do cruzamento entre os valores entregues e recebidos no Tesouro pelos diferentes serviços, enquadrados naquela norma, e os escriturados nas respectivas Contas de Gerência, foram detectadas divergências, parcialmente justificadas pelos serviços, após contactos efectuados por este Tribunal. Na maioria dos casos, aquelas divergências ficaram a dever-se à omissão da contabilização dos fluxos de receitas próprias com o Tesouro.

¹⁶ Para maior desenvolvimento ver Capítulo VI — Contas de Ordem, do Volume II — Relatório.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Das **Auditorias e Verificações Internas** efectuadas a FSA, referentes à Gerência de 2001, realçam-se as seguintes conclusões e recomendações, entretanto aprovadas:

- **Conclusões:**

- O orçamento privativo nem sempre foi elaborado, conforme o definido na alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 16/91/A, de 2 de Maio;
- Os orçamentos ordinários e as respectivas alterações nem sempre foram remetidas à SRATC, contrariamente ao estipulado na Resolução n.º 2/92, de 17 de Setembro, do Tribunal de Contas;
- As Contas de Gerência nem sempre são instruídas com todos os documentos constantes das Instruções do Tribunal de Contas;
- Deficiências no preenchimento de Mapas diversos, constantes nos processos de Contas de Gerência;
- Os saldos de gerência e as receitas próprias nem sempre foram entregues nos cofres da Região.

- **Recomendações:**

- Elaboração do orçamento privativo, de acordo com a alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 16/91/A, de 2 de Maio, e submissão à aprovação da tutela;
- Deverão respeitar-se os prazos definidos na Resolução do TC – 2ª Secção, n.º 2/92, de 17 de Setembro, para remessa dos orçamentos e respectivas alterações;
- As Contas de Gerência devem ser acompanhadas dos documentos constantes das Instruções do Tribunal de Contas, para a organização e documentação das contas dos serviços com contabilidade orçamental (Instruções n.º 1/93);
- Os documentos que certificam as importâncias constantes das Contas de Gerência devem ser correctamente preenchidos, de forma a garantirem-se sistemas de informação fiáveis e a respeitar-se o disposto nas Instruções do Tribunal de Contas;
- Os saldos de gerência, bem como a totalidade das receitas próprias, devem ser depositados nos Cofres da Região, conforme o estipulado no Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro.

A **Receita Consignada** é constituída por fluxos que funcionam, na prática, como operações de tesouraria, sendo fundos que transitam pelos Cofres do Tesouro, sem estarem sujeitos às regras e princípios estatuidos na Lei de Enquadramento do Orçamento, visto não se tratarem de operações orçamentais. Ao darem entrada nos Cofres da Região, são afectos aos respectivos beneficiários.

Dos 26,9 milhões de contos previstos, foram arrecadados 32,9 milhões (taxa de execução de 122,3%), correspondendo 46,7% a Transferências do Estado destinadas às Autarquias Locais. As transferências da UE representaram quase 40% daquela receita.

A despesa totalizou 31,3 milhões de contos, originando um aumento no saldo acumulado final, que se fixou em 2,3 milhões de contos. As Transferências do Estado e as “Entregas do FEDER a Fundos e Serviços Autónomos, a Autarquias Locais e Empresas Públicas da Região”, continuam a ser as rubricas com maiores valores, atingindo, no seu conjunto e em termos percentuais, 75% do total.



Na sequência da realização de uma auditoria aos saldos das rubricas da Receita Consignada (ano de 1999¹⁷), concluiu-se pela existência de diversos saldos a necessitarem de regularização. Decorridos dois anos, verifica-se que persistem, ainda, alguns por regularizar, apesar de, em 2001, parte já o ter sido.

5. Dívida Pública¹⁸

O enquadramento jurídico da dívida encontra-se, basicamente, no EPARAA¹⁹, na LFRA²⁰, no Decreto-Lei n.º 336/90²¹, de 30 de Outubro, e no Decreto Legislativo Regional n.º 23/87/A²², 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 que, 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 estatutariamente e anualmente revistos, por Resolução da ALRA.

No ano em análise, a RAA recorreu a um único empréstimo obrigacionista internacional de médio e longo prazos, no valor de quase 18,2 milhões de contos, tendo-se respeitado o limite imposto pela Lei n.º 88/2001²³, de 10 de Agosto, e Lei n.º 30-C/2000²⁴, de 29 de Dezembro, assim como pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2001/A, de 21 de Maio.

Aquele empréstimo, com um prazo de 7 anos, teve por finalidade:

- 6,05 M.C. Para financiamento do Plano de Investimento de 2001;
- 7,14 M.C. Para amortização de empréstimo contraído na CGD (proc. n.º 581/99);
- 5,00 M.C. Para amortização de papel comercial, junto do BES (proc. n.º 246/00).

Os encargos decorrentes do serviço da dívida rondaram os 14 milhões de contos, sendo quase 1,9 milhões relativos ao pagamento de juros.

A **dívida directa**, em 31 de Dezembro de 2001, atingiu os 55,6 milhões de contos, sendo, na totalidade, composta por empréstimos externos, compreendendo a assunção de 12 milhões de contos contraídos pelo IGF da Saúde. Após o decréscimo da dívida directa, em consequência da assunção de 110 milhões de contos (62 em 1998 e 48 em 1999), pelo

¹⁷ Movimentação das Receitas Consignadas (A-22/00).

¹⁸ Para maior desenvolvimento ver Capítulo VII — Dívida Pública, do Volume II — Relatório.

¹⁹ 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.

²⁰ Artigo 23.º da LFRA — Lei 13/98, de 24 de Fevereiro.

²¹ Define o regime de endividamento e de financiamento dos défices das Regiões Autónomas

²² Estabelece o regime da concessão de avales.

²³ Autoriza a contracção de empréstimos pela RAA (artigo 1.º).

²⁴ Aprova o OE para 2001. O artigo 78.º permite que o endividamento líquido da RAA não pode ser superior a 6 milhões de contos.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Governo da República, no âmbito da LFRA, os valores voltaram a subir, a partir daquele último ano.

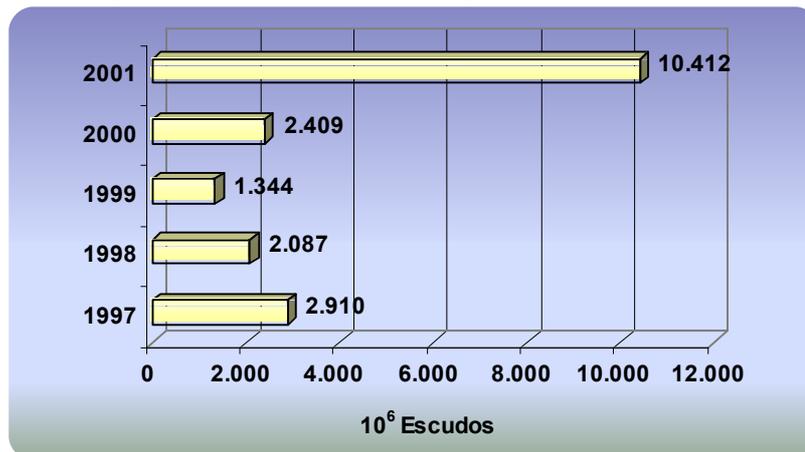
A ALRA fixou em 7,1 milhões contos²⁵ o montante máximo de avales a conceder pela Região. No ano de 2001, foi concedido, apenas, um aval à EDA — Electricidade dos Açores, SA, no valor de 6 milhões de contos. Em 31 de Dezembro de 2001, a **Dívida Garantida** era de 19,5 milhões de contos, representando um acréscimo de 30%, relativamente ao ano anterior.

A Conta apresenta apenas o valor global dos **encargos assumidos e não pagos** pelos Serviços Simples (9,6 milhões de contos), não os desagregando por Departamento Governamental. Este facto impossibilita uma análise mais pormenorizada, permitindo identificar as áreas de maiores dificuldades, os responsáveis e a origem da formação de dívida administrativa. Para suprir aquela lacuna e certificar os respectivos valores, o Tribunal oficiou as Secretarias Regionais, para informarem sobre o valor e o motivo da falta de pagamento de encargos assumidos.

Os encargos assumidos e não pagos resultam da existência de despesas relacionadas no Orçamento de determinado ano, incluindo o período complementar, cujo pagamento só se concretiza na vigência de Orçamentos seguintes. Na sequência da informação prestada pelos Serviços Simples, o Tribunal apurou o valor de **10,4 milhões de contos** de encargos assumidos e não pagos, tendo aqueles Serviços apresentado como justificação a entrada de documentos fora do prazo limite para remessa à Contabilidade Pública, insuficiência de tesouraria, falta de cabimento e de autorização de pagamento.

Verifica-se, assim, que o valor apurado e considerado pelo Tribunal de Contas (10,4 milhões de contos), é superior ao apresentado na CRAA (9,6 milhões de contos), tendo aumentado 8 milhões relativamente ao ano transacto, e mais que quadruplicado a média dos anteriores quatro anos.

Encargos Assumidos e Não Pagos — Serviços Simples



Fonte: Informações recolhidas junto dos Departamentos Governamentais

Por sua vez a consulta das Contas de Gerência dos **serviços de saúde**, complementada com informações requeridas pelo TC, permitiu apurar **15,3 milhões** de contos, em **encargos**

²⁵ Artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2001, de 21 de Maio.



assumidos e não pagos, dos quais, **7,6 milhões** correspondem a dívidas no âmbito do **factoring**²⁶.

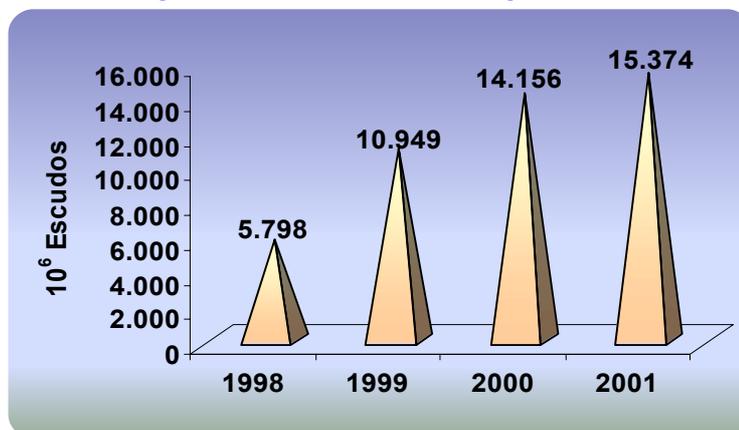
Em 2001, verificou-se uma quebra significativa na tendência crescente, tanto do *factoring* como da dívida administrativa, resultante da aplicação do Decreto Legislativo Regional n.º 16 - A/2001/A, de 31 de Outubro, que autorizou o SRS a realizar uma operação de regularização de responsabilidades decorrentes do cumprimento de obrigações dos seus Organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, através do recurso a crédito bancário, no montante de 12 milhões de contos. Esta operação extraordinária permitiu que quase 50% das Unidades de Saúde (10 em 21) regularizassem a dívida de anos anteriores.

Das despesas efectuadas e não pagas, o equivalente a **8 milhões de contos**, foram assumidos **sem cabimento orçamental**, violando uma regra constante na Lei do Enquadramento Orçamental²⁷, pese embora os serviços terem justificado que todas aquelas despesas foram “*absolutamente indispensáveis*”. Sendo um argumento a reter, perante a especificidade do sector, encontrando-se fora da esfera de competências deste Tribunal, em sede de Parecer sobre a CRAA, apreciar tal juízo.

Assim, aquela situação 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.

A evolução dos encargos assumidos e não pagos, pelo Serviço Regional de Saúde, está expressa no gráfico abaixo:

Encargos Assumidos e não pagos pelo SRS



Fonte: Parecer sobre a Conta da Região de 2000 e Ofícios das Unidades de Saúde

Os encargos financeiros decorrentes do sistema *factoring* atingiram os 611,4 mil contos, quase o dobro do verificado em 2000.

²⁶ Este sistema de pagamentos 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.

²⁷ O artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, reza 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.”



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Das **Auditorias e Verificações Internas de Contas** efectuadas aos serviços integrados no SRS, com incidência no ano de 2001, realçam-se as seguintes conclusões e recomendações aprovadas:

- **Conclusões:**

- Falta de controlo sobre eventuais responsabilidades para com os fornecedores;
- Os princípios da especialização dos exercícios e da prudência não foram respeitados, em virtude de determinados custos e proveitos não terem sido imputados de forma adequada;
- As *Dívidas de Terceiros* atingiram valores significativos, devido, essencialmente, à grande dificuldade de cobrança dos serviços prestados aos Subsistemas de Saúde;
- A permanente situação de desorçamentação/subfinanciamento do SRS origina elevados montantes de encargos assumidos e não pagos, bem como a assunção de encargos sem cobertura orçamental;
- O limite de um terço estabelecido no n.º 7 do artigo 7.º do Decreto Lei n.º 62/79, de 30 de Março (processamento de despesas de trabalho extraordinário), foi ultrapassado, relativamente ao pessoal médico e de enfermagem.

- **Recomendações:**

- De acordo com o POCSS, a conta 228 – *Facturas em Recepção e Conferência “respeita às compras cujas facturas, recebidas ou não, estão por lançar na conta 221 – Fornecedores c/c por não terem chegado à instituição até essa data, ou não terem sido ainda conferidas”*. Assim, sempre que os bens adquiridos dêem entrada no armazém e não seja possível a sua imediata contabilização na conta 221, dever-se-á utilizar a conta 228, para que os registos contabilísticos possam reflectir as responsabilidades assumidas perante terceiros;
- Segundo o princípio da especialização, os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo ser devidamente contabilizados, de modo a integrarem as respectivas demonstrações financeiras;
- A conta 218 – *Clientes de Cobrança Duvidosa*, deverá passar a ser utilizada, de forma a evidenciar contabilisticamente as dívidas de clientes cuja cobrança se apresente duvidosa e, conseqüentemente, facilitar a gestão previsional de tesouraria. Deverá, ainda, recorrer-se à utilização das diversas contas de provisões, com especial incidência da conta 67 – *Provisões do Exercício*, sempre que se prevejam dificuldades na cobrança das dívidas e/ou o risco de incobrabilidade seja elevado, de forma a respeitar-se o princípio contabilístico da prudência;
- Sendo o ORAA a principal fonte de receita das Unidades de Saúde, e considerando a permanente situação de desorçamentação, que tem originado a assunção de despesas sem cobertura orçamental, facto que tem provocado a acumulação de défices no sector e o crescimento da dívida administrativa da RAA. Assim, devem os Conselhos de Administração encontrar, junto da Tutela, com urgência, as soluções técnicas de natureza financeira/orçamental, que lhes permitam evitar as sucessivas situações de incumprimento, que se têm vindo a agravar, nomeadamente: falta de rigor na previsão de receitas, a assunção de encargos sem cobertura orçamental e o não acatamento das recomendações do TC relativamente às deficiências do controlo orçamental;
- O acto de autorização de trabalho extraordinário, dada a sua natureza excepcional, deverá ser suficientemente fundamentado. Assim, deverão os Conselhos de Administração providenciar a adopção de medidas, no âmbito do quadro legal



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

aplicável, relativas à política de recrutamento e gestão de pessoal, de forma a evitar que serviços regulares sejam assegurados e pagos extraordinariamente, com prejuízo para o erário público, visando acautelar a boa gestão dos recursos públicos, designadamente, uma maior economia de meios, através de soluções menos onerosas para o Estado, mas sem prejuízo da eficiência e da qualidade da prestação de cuidados de saúde.

A aplicação da LFRA permitiu que a Região atingisse níveis de endividamento reduzidos, contribuindo para um *equilíbrio* das contas dos últimos anos. A partir de 2000, e com especial realce em 2001, há um **aumento da dívida**, tanto a da responsabilidade da Administração Regional (directa, garantida e administrativa) como a dos Fundos e Serviços Autónomos, incluindo a do Serviço Regional de Saúde.

Dívida dos Organismos Públicos

Unid: 10³ Escudos

| | 31-12-2000 | | 31-12-2001 | | Variação | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| 1 - Administração Regional | | | | | | |
| 1.1 - Dívida Directa | 49.638.727 | 74,15 | 55.638.727 | 65,05 | 6.000.000 | 12,09 |
| 1.1.1 - Dívida Interna | 12.190.000 | 18,21 | 0 | 0,00 | -12.190.000 | -100,00 |
| 1.1.2 - Dívida Externa | 37.448.727 | 55,94 | 55.638.727 | 65,05 | 18.190.000 | 48,57 |
| 1.2 - Dívida Indirecta | 14.896.478 | 22,25 | 19.483.529 | 22,78 | 4.587.051 | 30,79 |
| 1.3 - Dívida Administrativa | 2.409.327 | 3,60 | 10.411.973 | 12,17 | 8.002.646 | 332,15 |
| Total | 66.944.532 | 100,00 | 85.534.229 | 100,00 | 18.589.697 | 27,77 |
| 2 - Fundos e Serviços Autónomos | | | | | | |
| 2.1 - Serviço Regional de Saúde | 14.159.998 | 65,99 | 15.374.285 | 62,65 | 1.214.287 | 8,58 |
| 2.2 - Outros FSA | | | | | | |
| 2.2.1 - Dívida Bancária | 2.784.000 | 12,97 | 6.586.190 | 26,84 | 3.802.190 | 136,57 |
| 2.2.2 - Dívida Administrativa | 4.513.939 | 21,04 | 2.580.123 | 10,51 | -1.933.816 | -42,84 |
| Total | 21.457.937 | 100,00 | 24.540.598 | 100,00 | 3.082.661 | 14,37 |

Fonte: Conta da Região, Contas de Gerência e informações recolhidas junto dos diferentes organismos

6. Património²⁸

A inventariação do Património continua por concluir e a CRAA não apresenta o balanço entre os seus valores activos e passivos, apesar das recomendações que têm sido feitas por este Tribunal.

Para colmatar aquela lacuna, procedeu-se a uma análise comparativa entre os elementos contabilizados na CRAA e a relação de bens patrimoniais constantes na mesma, concluindo-se que grande parte dos bens, adquiridos em 2001, não foram registados. Assim, enquanto que aqueles ascenderam a 10.687 mil contos, na relação apresentada consta o valor de 691 mil contos, bastante inferior ao dos bens inventariáveis adquiridos. Para além do 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 FSA.

²⁸ Para maior desenvolvimento ver Capítulo VIII — Património, do Volume II — Relatório.



O Património da Região compreende, também, participações em 44 empresas, abrangendo os mais diversos sectores, tais como o turismo, os transportes aéreos, terrestres e marítimos, a produção e distribuição de energia, as telecomunicações, a indústria transformadora e a área financeira. Daquele número, 13 detêm capital superior a 50%; 5 são participadas entre 25% e 50% e 21 inferiores a 25%. Há, ainda, a considerar a participação em 5 empresas sediadas no estrangeiro, integradas no grupo SATA (2 a 100%) e no BCA (3 a 15%). As empresas SATA Air Açores, SA e LOTAÇOR, EP são as únicas cujo capital social é detido a 100% pela RAA.

A carteira de participações, detida directamente pela RAA, no ano de 2001, ascendia a quase 19,3 milhões de contos, valor inferior ao do ano anterior em 1,5 milhões. Esta diminuição ficou a dever-se, essencialmente à reprivatização de 14,484% do capital social do BCA.

Os **fluxos financeiros transferidos** do **SPE**²⁹ para o **ORAA** totalizaram 1,6 milhões de contos, com destaque para o valor decorrente da reprivatização do BCA. As transferências para o SPE aproximaram-se dos 3 milhões de contos, a título de indemnizações compensatórias, protocolos de colaboração, subsídios e dotações de capital. Comparativamente ao ano 2000, verifica-se um decréscimo do esforço financeiro da RAA para com o SPE, de **5,3%**. Em 2001, não foram recebidas verbas referentes à distribuição de resultados e dividendos das empresas participadas, directamente, pela Região.

7. Fluxos Financeiros com a União Europeia³⁰

A CRAA não expressa, ainda, de forma sistematizada e com algum desenvolvimento, a aplicação dos fluxos financeiros provenientes da UE, limitando-se à apresentação, por rubrica orçamental, das verbas com passagem pelo ORAA, nem sempre devidamente identificadas como tendo origem no Orçamento Comunitário. Quanto às verbas não transitadas pelo ORAA/CRAA (consideradas extra CRAA), a informação limita-se a indicar o Fundo Comunitário associado a um determinado valor, sem qualquer esclarecimento adicional.

Assim, para além dos elementos inseridos na CRAA, a análise aos fluxos da UE fundamentou-se, também, em informações solicitadas a diversos organismos, de âmbito regional e nacional, ligados à gestão dos fundos comunitários.

Em 2001, os valores “apurados” como transferências da UE para os Açores, cerca de **40,5 milhões de contos**, representaram, aproximadamente, **11% do PIB** (últimos dados preliminares do INE e referentes ao ano de 1999), valores ligeiramente superiores aos dos anos anteriores.

Daquele montante, encontram-se inscritos na Conta 25,1 milhões de contos, sendo 12 milhões classificados em *Transferências* (componente de receitas próprias, para financiamento do Plano de Investimentos) e 13,1 milhões em *Receitas Consignadas* (destinados a diferentes entidades: autarquias locais, empresas públicas, sector privado, etc.). Os restantes 15,4 milhões de contos não tiveram qualquer passagem pelo ORAA.

²⁹ O SPE apreciado neste capítulo considera, exclusivamente, as empresas com Participações Directas da RAA.

³⁰ Para maior desenvolvimento ver Capítulo X — Fluxos Financeiros com a União Europeia, do Volume II — Relatório.



Quanto à origem dos fluxos financeiros, destacam-se as proveniências do FEDER — 51,3%, seguido pelas do FEOGA com 38,7%. O IFOP teve uma participação nula.

Após a baixa taxa de execução de fundos comunitários, ocorrida em 2000, apenas 56,4% do orçamentado, nota-se que, em 2001, a absorção daqueles dinheiros ultrapassou o programado em mais de 6%, situação que contrasta com a constante e elevada sobrevalorização do financiamento do Plano, com apoios da UE, ocorrida nos últimos anos. Esta situação não será alheia ao facto deste Tribunal ter apontado, como aspecto negativo, as anteriores observações. Assim, ao contrário do considerado noutros Pareceres, regista-se, como aspecto positivo, a vontade de o Governo Regional, neste particular, pretender aproximar-se da realidade.

Apesar daquele aspecto positivo, a situação tem comportamentos díspares quando se analisam os destinos finais dos fluxos financeiros da UE, havendo uma menor absorção por parte das estruturas governamentais — Investimentos do Plano (contabilizados 12 milhões para uma previsão de 16,5), em contraste com o verificado em *Receitas Consignadas* (arrecadados 13,1 milhões de contos, perante os 7,1 orçamentados).

A informação sobre os Fundos Comunitários, contida no Plano para 2001, limita-se, praticamente, a apresentar, ao nível dos programas/projectos, a parcela prevista financiar pela UE. No entanto, como aquele Plano Anual foi aprovado, em simultâneo, com o PMP 2001-2004 e, aqui se desenvolve informação sobre as principais Intervenções Comunitárias a nível da Região (perspectivas no âmbito do QCA III e o ponto da situação do QCA II), pode considerar-se aquela lacuna como sanada.

Analisando o Relatório de Execução do Plano de 2001, apresenta-se, pela primeira vez, um capítulo intitulado “O 3º Quadro Comunitário de Apoio”.

Sendo de apoiar este aspecto positivo, já o mesmo se não poderá dizer quando se analisa o desenvolvimento da execução financeira dos programas/projectos/acções. De facto, enquanto que, no Plano, se apresentava um Mapa com a descrição da fonte de financiamento comunitária, na execução não se faz qualquer referência àquela comparticipação, não se sabendo, de facto, quais os projectos efectivamente apoiados e em quanto.

8. Segurança Social³¹

A Conta apresentada pelo CGFSS inclui, apenas, as receitas e despesas processadas e executadas nos serviços da Segurança Social sediados na Região, não incluindo informações relativas às prestações processadas e pagas pelo Centro Nacional de Pensões e reportadas aos Açores.

As **receitas** arrecadadas, 25,6 milhões de contos, excederam, em cerca de 1,3 milhões, o valor orçamentado, apresentando uma taxa de execução de 105,6%, com especial destaque

³¹ Para maior desenvolvimento ver Capítulo XI — 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.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

para as contribuições que provieram do regime geral³² (91,3%) e as de outros regimes³³ (8,7%).

As **despesas** atingiram os **23,11 milhões de contos**, assim distribuídos:

| | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| • Despesa Corrente | 21,27 milhões de contos |
| • Prestações dos Regimes | 9,92 milhões de contos |
| — <i>Infância e Juventude</i> | <i>3,03 milhões de contos</i> |
| — <i>População Activa</i> | <i>3,63 milhões de contos</i> |
| — <i>Família e Comunidade</i> | <i>0,41 milhões de contos</i> |
| — <i>Invalidez e Reabilitação</i> | <i>0,83 milhões de contos</i> |
| — <i>Terceira Idade</i> | <i>2,02 milhões de contos</i> |
| • Acção Social | 5,93 milhões de contos |
| — <i>Infância e Juventude</i> | <i>2,64 milhões de contos</i> |
| — <i>Família e Comunidade</i> | <i>1,53 milhões de contos</i> |
| — <i>Invalidez e Reabilitação</i> | <i>0,36 milhões de contos</i> |
| — <i>Terceira Idade</i> | <i>1,40 milhões de contos</i> |
| • Rendimento Mínimo Garantido | 2,75 milhões de contos |
| • Administração | 2,65 milhões de contos |
| • Outros | 0,02 milhões de contos |
| • Despesa de Capital | 0,64 milhões de contos |
| • Transferências Correntes | 1,2 milhões de contos |

Da parte do **ORAA** há, ainda, a considerar o dispêndio de **1,14 milhões de contos**, pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social), repartidos por investimentos do Plano (595 038 contos) e despesas de funcionamento (547 690 contos).

³² Nas contribuições do regime geral, enquadram-se as decorrentes da taxa social única, incluindo, nomeadamente, o regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, o pessoal do serviço doméstico, o clero e associações religiosas, os trabalhadores agrícolas e os membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas.

³³ As contribuições de outros regimes englobam o regime dos trabalhadores independentes, o regime das bordadeiras, o regime do seguro social voluntário, bombeiros e pessoal docente.



F — Gestão Financeira

Após a apreciação da Conta e de outros documentos com ela relacionados, apresentam-se algumas considerações, sobre a gestão financeira da Administração Pública Regional.

Ainda que a Conta dê a conhecer a utilização das dotações financeiras, pelos diferentes departamentos governamentais, pouco ou nada referencia sobre o grau de eficácia e eficiência da aplicação daqueles recursos, aliada à falta de relatórios de actividade dos diferentes organismos da Administração Regional.

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

A análise do impacto das despesas da Administração Regional, no tecido económico, mostra-se bastante difícil. Como exemplo, sobressai o facto de os valores das Contas Regionais se reportarem, apenas, a 1999. A Conta apresenta, contudo, algumas apreciações sobre a economia regional e que importa reter:

- *“... apesar de alguns indicadores económicos da actividade primária apresentarem algumas variações negativas, no cômputo geral, considerando os demais dados, observaram-se crescimentos reais da produção económica, em especial no sector da construção e obras públicas e, em particular, nas actividades relacionadas com o turismo, sector que conheceu um crescimento exponencial naquele ano;*
- *... o crescimento anual dos preços no consumo, excluindo a habitação, ainda foi inferior ao registado no contexto nacional. (RAA — 3,7; RAM — 4,4 e País — 3,7);*
- *... a taxa de desemprego em 2001 na Região rondou os 2,4%, valor inferior ao da média nacional, 4,1%;*
- *no que concerne ao grau de instrução da população açoriana, mercê do forte investimento no sector da educação, começa-se a observar alguma aproximação aos valores médios nacionais.*

Da análise do Relatório de Execução do Plano, Capítulo Enquadramento, que compreende uma ligeira apreciação da economia regional, da nacional e da internacional, a análise aproxima-se da vertida na Conta, sustentada, também, pelo menor ritmo de crescimento económico, tanto no contexto nacional como internacional.

A menor taxa de execução do Plano de Investimentos, 75% (41 milhões de contos em 54,5 previstos), certamente não estará longe das envolventes apontadas. Acresce, ainda, como citado na Introdução da Conta: *“A execução orçamental referente ao ano económico de 2001 foi significativamente condicionada ... por uma redução substancial de receitas, especialmente ao nível do IRS e do IRC, concentrando-se neste ano uma série de acertos negativos ... o que prejudicou a execução do orçamento em geral, obrigando à cativação de algumas rubricas de funcionamento e, igualmente, do plano de investimentos.”*

Em termos de investimentos, quase todos os sectores de actividade perderam importância relativa em 2001, nomeadamente os considerados determinantes, como sejam a Agricultura, Pescas, Transportes e Turismo. Também, como atrás se explica, por Resolução do Governo



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

(n.º 166-A/2001, de 20 de Dezembro), as dotações inicialmente cativadas foram descativadas.

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):

- O Património da Região não se encontra suficientemente avaliado, inviabilizando que a sua gestão se processe de modo eficaz e eficiente;
- Cerca de 54% das despesas do Plano foram classificadas como Transferências (Correntes – 8,9% e de Capital - 34,6%), Subsídios (4,0%) e concessão de empréstimos a médio e longo prazos (6,5%), resultando em menos de metade as aplicações directas por parte da Administração;
- Persiste o pagamento de despesas com pessoal, ainda que em valores reduzidos, e com a aquisição e/ou reparação de bens e serviços, cujo relacionamento com o Plano, na maioria das vezes, não se mostra coerente, dada a sua natureza funcional;
- Os subsídios atribuídos ao sector privado nem sempre tiveram em atenção o objectivo a atingir e a viabilidade da sua concretização, assim como o seu efectivo enquadramento legislativo;
- Não se conhece o impacto, no desenvolvimento da Região, resultante da aplicação dos apoios financeiros concedidos ao sector privado;
- Cerca de 18% (5 milhões de contos) das Transferências de Capital do OE, em princípio destinadas na totalidade para investimentos, foram canalizadas para o orçamento de funcionamento;
- A intenção do Governo Regional em cativar algumas dotações para “... assegurar um ritmo de pagamentos na Administração Regional compatível com o fluxo de facturação recebida que possibilite o seu pagamento atempado”, e, “... reforçar as medidas de contenção das despesas públicas, tendo em vista, designadamente, prevenir a existência de montantes elevados de dívida administrativa ...”, não foi objectivamente atingida, porquanto os encargos assumidos e não pagos, pelos Serviços Simples (sem considerar os correspondentes ao Serviço Regional de Saúde), mais que quadruplicaram relativamente aos do ano de 2000;
- A acumulação de vários acertos negativos, por conta do IRS e do IRC, num único ano, não se afigura razoável, havendo necessidade de uma maior articulação entre as administrações fiscais, regional e nacional, minimizando-se os impactos no ORAA.



G — 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, cabendo-lhe, ainda, por força do Decreto-Lei n.º 54/99, de 27 de Julho, o controlo de 2.º nível do PRODESA, programa integrado no QCA III.

A Inspecção Regional, segundo os relatórios recebidos neste Tribunal, tem tido como principal actuação os órgãos autárquicos. O resultado das inspecções efectuadas pela Administração Regional tem sido apreciado por este Tribunal, nomeadamente conforme o definido no artigo 12.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

Da leitura do relatório de actividades da IAR, referente a 2001 (o primeiro a ser conhecido por este Tribunal), ressaltam, para além dos diferentes aspectos da gestão corrente, algumas considerações aos trabalhos desenvolvidos no âmbito do controlo. Para além do controlo efectuado ao Sector Público Autárquico (concluídas 7 inspecções e 1 inquérito), no tocante à Administração Regional, iniciaram-se 3 acções e, em cooperação com a IGF, foi desenvolvida uma no âmbito do controlo dos Fundos Comunitários.

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, a par de um melhor conhecimento da aplicação dos múltiplos e variados apoios concedidos ao sector privado.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Parecer

Face ao exposto, e sem prejuízo das recomendações formuladas, o Colectivo previsto no n.º 1 do artigo 42.º da LOPTC, emite Parecer favorável sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, relativa ao ano económico de 2001, para ser remetido à Assembleia Legislativa Regional, para os efeitos previstos 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 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 dia do mês de Junho de dois mil e três.

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

(José Faustino de Sousa)

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

(Manuel Cruz Pestana de Gouveia)

O Representante do Ministério Público

Fui presente

(Manuel Roberto Mota Botelho)