



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

PARECER n.º 1/2001

CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ANO ECONÓMICO DE 1999

VOLUME I



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ÍNDICE GERAL

	Página
Lista de Abreviaturas	3
A — Apresentação	4
B — Observações e Conclusões	5
C — Recomendações	11
D — Legalidade e Correção Financeira	13
E — Âmbito	14
• Processo Orçamental	14
• Receita	16
• Despesa	19
• Contas de Ordem	27
• Dívida Pública	29
• Património	33
• Fluxos Financeiros ORAA/SPE	35
• Fluxos Financeiros com a União Europeia	35
• Segurança Social	38
F — Gestão Financeira	41
G — Controlo Interno	42
H — Irregularidades típicas em Serviços com Autonomia Financeira e Administrativa	43



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Lista de Abreviaturas

ALRA	— Assembleia Legislativa Regional dos Açores
CCIA	— Câmara do Comércio e Indústria dos Açores
CGFSS	— Centro de Gestão Financeira da Segurança Social
CNP	— Centro Nacional de Pensões
CRP	— Constituição da República Portuguesa
DGT	— Direcção-Geral do Tesouro
DLR	— Decreto Legislativo Regional
DR	— Decreto Regional
DRDA	— Direcção Regional do Desenvolvimento Agrário
DROT	— Direcção Regional do Orçamento e Tesouro
DRR	— Decreto Regulamentar Regional
DRSSS	— Direcção Regional da Solidariedade e Segurança Social
EDA	— Empresa de Electricidade dos Açores
EPARAA	— Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
FEDER	— Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	— Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FRA	— Fundo Regional de Abastecimentos
FSA	— Fundos e Serviços Autónomos
FSE	— Fundo Social Europeu
GPGI	— Gabinete de Planeamento e Gestão de Incentivos
GR	— Governo Regional
GSRPFP	— Gabinete do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento
IAMA	— Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas
IAR	— Inspecção Administrativa Regional
IFADAP	— Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	— Instrumento Financeiro e Operacional das Pescas
INE	— Instituto Nacional de Estatística
LFRA	— Lei de Finanças das Regiões Autónomas
OE	— Orçamento do Estado
ORAA	— Orçamento da Região Autónoma dos Açores
OSS	— Orçamento da Segurança Social
PEDRAA	— Programa Específico de Desenvolvimento da Reg. Autónoma dos Açores
PIB	— Produto Interno Bruto
PMP	— Plano de Médio Prazo
RAA	— Região Autónoma dos Açores
REGIS	— Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas
SIRAA	— Sistema de Incentivos da Região Autónoma dos Açores
SIRALA	— Subsistema de Apoio à Actividade Local dos Açores
SIRAPA	— Subsistema de Apoio à Actividade Produtiva dos Açores
SRAPA	— Secretaria Regional da Agricultura, Pescas e Ambiente
SPE	— Sector Empresarial do Estado
SRE	— Secretaria Regional da Economia
SREAS	— Secretaria Regional da Educação e Assuntos Sociais
SRS	— Serviço Regional de Saúde
TC	— Tribunal de Contas
TOE	— Transferências do Orçamento do Estado
UE	— União Europeia



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

A — Apresentação

A Conta da Região Autónoma dos Açores de 1999, aprovada em Conselho de Governo por Resolução de 14 de Dezembro de 2000, foi apresentada à Assembleia Legislativa Regional dos Açores, para efeitos de apreciação e aprovação, nos termos da alínea x) do artigo 60º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do n.º 2 do artigo 24º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, e remetida a este Tribunal, em finais de Dezembro de 2000, para emissão de Parecer.

A estrutura do Parecer baseia-se no previsto no artigo 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, adaptado à Região Autónoma dos Açores nos termos do seu artigo 42º.

Da análise e apreciação da Conta de 1999 e respectivos anexos, conjugada com auditorias realizadas por este Tribunal, cuja incidência mais se fez reflectir sobre o ano de 1999, a par de outros elementos solicitados a diferentes Serviços que, directa ou indirectamente, se relacionam com o tema, resultou o anteprojecto de Relatório, de que se deu conhecimento ao Gabinete do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, destacando-se as deficiências consideradas mais relevantes para, em sede de contraditório, alegar o que tivesse por conveniente.

O presente Parecer, baseado no Relatório sobre a Conta, que lhe dá corpo, para além de referenciar o âmbito de apreciação, elenca as recomendações aprovadas por este Tribunal em auditorias relacionadas com a temática em apreço.

A apreciação da gestão financeira, ainda que em termos globais, e do controlo interno desenvolvido pela Administração Regional, a par das conclusões julgadas mais pertinentes, do grau de acatamento das recomendações aprovadas em anteriores Pareceres, assim como da emissão de outras julgadas oportunas, são também preocupação deste documento.

O Parecer sobre a Conta da RAA consta de dois volumes.

No Volume I, apresenta-se o Parecer propriamente dito (Resumo), que, no final, vai assinado pelo colectivo, para o efeito constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juizes de ambas as Secções Regionais (Açores e Madeira), e pelo representante do Ministério Público.

No Volume II, desenvolve-se o Relatório sobre a Conta, que compreende, a apreciação desenvolvida pelo Tribunal de Contas, as respostas apresentadas, no âmbito do contraditório, pelo Governo Regional, via GSRPFP, assim como os comentários avançados pelo TC, quando a situação o justifica.

Seguem-se os documentos anexos que, para além de toda a correspondência trocada com diferentes organismos, tendente à obtenção de informações complementares e certificadoras, indispensáveis à análise, assim como ao controlo cruzado da informação constante na Conta e outros que serviram de suporte ao trabalho desenvolvido.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

B — Observações e Conclusões

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

I — Aspectos positivos

- 1 — A proposta do ORAA foi aprovada, em Conselho de Governo de 12 de Outubro de 1998, e deu entrada, na ALRA, no dia 20 daquele mês, respeitando os prazos legalmente estabelecidos;
- 2 — O orçamento proposto respeitou o princípio do equilíbrio estabelecido no decreto de enquadramento orçamental, uma vez que a receita corrente financia a totalidade da despesa corrente;
- 3 — Em termos genéricos, o orçamento foi elaborado em conformidade com os princípios e regras em vigor, verificando-se, todavia, a necessidade de algumas correcções, nomeadamente quanto à relevância do princípio da especificação;
- 4 — O índice de realização financeira registou crescimentos significativos, o que traduz uma melhoria dos métodos utilizados no cálculo das estimativas orçamentais;
- 5 — Um dos traços fundamentais da execução orçamental foi o crescimento da Receita Corrente, aliado à diminuição da Receita de Capital. Aquela variação resultou do aumento da Receita Fiscal, a par da aplicação da *Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro*, e traduziu-se no aumento das Transferências do OE e na diminuição dos Passivos Financeiros;
- 6 — Na sequência da dívida assumida pelo Governo da República, os pagamentos dos *Encargos Correntes da Dívida* diminuíram, consideravelmente, correspondendo a 1,7% da Despesa Corrente (1.288.640 contos);
- 7 — Em auditoria efectuada à aquisição de bens de capital, verificou-se que, no domínio da gestão patrimonial, existia um eficaz e rigoroso nível de controlo interno na SRAPA, o que já não se verifica nos outros departamentos governamentais seleccionados para análise, a SRE e a SRA;
- 8 — Pela primeira vez, nos últimos anos, tanto a Conta da Região, como o Relatório Anual de Execução do Plano, documentos que se complementam pelo tipo de informação que apresentam, assumem os mesmos valores da execução financeira, demonstrando maior rigor na sua elaboração;
- 9 — Avaliando o resultado global da aplicação do SIRAPA, conclui-se pela obtenção de benefícios, não só para os beneficiários, como, também, para a Região, não obstante alguns aspectos menos favoráveis, decorrentes da sua aplicação;
- 10 — Procedeu-se à regularização de algumas das situações anómalas, decorrentes da existência de saldos em algumas rubricas de Receitas Consignadas;
- 11 — A Conta apresenta alguma informação relativamente às transferências financeiras provenientes da UE, para além do mencionado nas rubricas orçamentais;
- 12 — Existem apoios da Segurança Social à população em geral e colaboração com as Instituições Particulares de Solidariedade Social, nas várias vertentes de apoio social, nomeadamente, rendimento mínimo, pobreza, deficientes, integração social de repatriados, projectos inter-sectoriais, actividades de tempos livres e apoio domiciliário.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

II — Constatções

- 1** — A discussão das Propostas do Orçamento e do Plano decorreram no período legislativo de Dezembro, sendo aprovadas algumas alterações que modificaram o valor global proposto (174,8 milhões de contos, sendo 44,8 milhões referentes a Contas de Ordem). Os valores aprovados foram inferiores aos propostos em 1 345 mil de contos, por força da redução dos impostos directos. A diminuição de 10 milhões de contos nos passivos financeiros foi compensada pelo aumento das transferências. O corte orçamental aprovado não alterou a despesa de funcionamento, mas teve reflexos em algumas dotações do Plano;
- 2** — No decurso da execução orçamental, houve necessidade de se proceder a reajustamentos nas dotações previstas. Os acertos modificaram o total da receita/despesa inicial, aumentando o valor global em 2,3 milhões de contos. A par daquelas alterações, e das aprovadas no âmbito da utilização da dotação provisional, o Governo Regional procedeu, ainda, a transferências de verbas entre dotações do mesmo Departamento, num total de 224, que, embora anulando-se entre si, ascenderam a 12,7 milhões de contos;
- 3** — A receita contabilizada, sem *Contas de Ordem*, totalizou 128,4 milhões de contos (88,1 como correntes e 40,3 como capital), ficando aquém do orçamentado, em 2,5 milhões de contos (98,1%);
- 4** — A Receita Fiscal, as Transferências (Correntes e Capital) e as Receitas Creditícias correspondem a 98,1% da Receita, sem *Contas de Ordem*, constituindo, assim, a Receita Regional por excelência;
- 5** — Ao totalizar 88,1 milhões de contos, a *Receita Corrente* superou as previsões, em 5,3 milhões (106,4%). O elevado grau de realização da *Receita Corrente* reflecte os “...*acertos efectuados pelos serviços da administração fiscal respeitantes aos anos de 1997 e 1998* ...”, situação que conduziu à arrecadação de IRS e IRC em montantes superiores aos previstos em sede orçamental;
- 6** — A receita fiscal, 75,1 milhões de contos, continua a ser a principal componente da Receita (58,5%), seguida das *Transferências* com 34,1% (43,8 milhões de contos, sendo 33,9 do OE e 9,9 da UE);
- 7** — Um terço da receita foi obtida no quarto trimestre, enquanto que, em cada um dos restantes, a arrecadação variou entre 21% e 24%. Esta desproporção está directamente relacionada com os empréstimos contraídos no último trimestre e com o maior volume das *Transferências de Capital*;
- 8** — A Despesa Global, sem *Contas de Ordem*, atingiu os 126,9 milhões de contos (96,9%), mais 14,6 milhões do que o despendido em 1998, traduzindo um crescimento de 13%;
- 9** — Os gastos correntes continuam a ser o agregado com maior peso, na estrutura da despesa regional (58,9%), registando, no entanto, uma diminuição relativa em contrapartida ao aumento do peso das Despesas de Capital e do Plano;
- 10** — As três principais componentes da despesa são: os gastos com pessoal, *Transferências Correntes* e *Despesas do Plano*, cuja soma equivale a 93,2% do total (excluindo as *Contas de Ordem*);
- 11** — As *Despesas com Pessoal* e as *Transferências* absorveram cerca de 93% da Despesa Corrente e totalizaram 69,3 milhões de contos, mais 3,9 milhões do que em 1998, devido, nomeadamente, à componente *Pessoal*, que aumentou 10,5%;
- 12** — Para os Organismos Regionais de Saúde foram transferidos 26,6 milhões de contos, enquanto que, para os FSA, se destinaram 3,9 milhões. Uma parte significativa das *Transferências*, para o SRS, destinou-se ao pagamento das Despesas com Pessoal, que totalizaram 16 milhões de contos. Estes custos cresceram cerca de 14%, relativamente a 1998, verificando-se, uma vez mais, um aumento superior ao registado nas Despesas com Pessoal da Administração Regional (10,5%);



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- 13** — Tal como na receita, cerca de um terço da despesa foi realizada no quarto trimestre, enquanto que, em cada um dos restantes, o dispêndio variou entre 17,6% e 23,8%;
- 14** — O Plano de Investimentos não apresenta grandes inovações, em termos estruturais, articulando-se em 5 vectores estratégicos, 33 programas, 87 projectos e 442 acções, tendo sido executadas 428. De uma dotação de, aproximadamente, 52 milhões de contos, foram despendidos 49 milhões (94%);
- 15** — O Plano de Investimentos foi financiado com verbas provenientes do OE (33,9 milhões de contos), da UE (9,9 milhões de contos) e pela contracção de empréstimos;
- 16** — As rubricas de classificação económica – Transferências (21,8 milhões de contos) e Subsídios (2,7 milhões de contos) –, cerca de 50% do Plano, corresponderam, assim, a verbas não investidas directamente pela Administração Regional;
- 17** — Os subsídios, considerados no anexo à Conta, totalizaram quase 14,9 milhões de contos, dos quais, 795 mil são reembolsáveis. A atribuição dos subsídios, analisada nas perspectivas económica e social, permite concluir que, mais de 34,6% (5 142 mil contos), tiveram como destino as áreas económicas e 63,9% (9 485 mil contos) foram canalizados para os sectores de actividade social;
- 18** — A receita arrecadada, em Contas de Ordem, atingiu cerca de 37,9 milhões de contos (84,6% do previsto). A despesa realizada totalizou cerca de 36,5 milhões de contos, dos quais, 76,8% correspondem a Consignação de Receitas. Do total arrecadado ou retido, encontra-se por entregar, aos respectivos destinatários, 1,5 milhões de contos, aproximadamente, sem levar em linha de conta os saldos que transitaram do ano de 1998;
- 19** — O número de FSA obrigados a transitar as suas receitas próprias pela Conta da Região quintuplicou no ano de 1999, passando de 12 para 60, o que deriva da criação, em cada escola, nos termos do DLR n.º 1/98/A, de 24 de Janeiro, de um fundo escolar, dotado de autonomia administrativa e financeira;
- 20** — A receita dos FSA totalizou 29,1 milhões de contos, representando um aumento de 8 milhões, em relação a 1998 (valor sem saldos iniciais nem contas de ordem). Os novos fundos foram responsáveis pelo aumento de, apenas, 2,6 milhões de contos, sendo os tutelados pela SRE responsáveis pelo aumento de 5 milhões de contos. A despesa totalizou 26,5 milhões de contos, o que, comparativamente a 1998, aumentou 5,6 milhões de contos, sendo o FRA o principal responsável (+ 2,7 milhões de contos);
- 21** — As principais receitas dos FSA são as *Transferências* (16,7 milhões de contos), responsáveis pela arrecadação de mais de 57%, sendo cerca de 10 milhões provenientes do ORAA, 2,7 milhões do FSE e, o restante, de outras entidades, incluindo as transferências inter-serviços. As despesas dominantes encontram-se na concessão de Subsídios e na Aquisição de Bens de Capital. No seu conjunto, estes valores totalizam mais de 50% das despesas;
- 22** — A Receita Consignada atingiu cerca de 27,8 milhões de contos, correspondendo, na sua grande maioria, a transferências do Estado destinadas às Autarquias Locais e às entregas do FEDER para os FSA e Autarquias Locais. A despesa totalizou 28 milhões de contos, mais 168 mil contos que a receita, tendo sido compensada pelo saldo que transitou de 1998. De igual forma e, conseqüentemente, as transferências do FEDER e do Estado foram as rubricas que apresentaram maiores valores (85% no seu conjunto);
- 23** — A Região recorreu a um único empréstimo no mercado interno, no valor de 7 milhões de contos. Foi contraído junto da Caixa Geral de Depósitos, com natureza de abertura de crédito, em regime de conta corrente, e destinou-se a financiar o Plano de Investimentos, no valor de 5 milhões de contos, e a amortizar, antecipadamente, 2 milhões de contos do empréstimo contraído, em 1998, junto da DGT;
- 24** — Os encargos decorrentes do serviço da dívida pública totalizaram cerca de 3,5 milhões de contos, em que 1,3 são relativos a *Juros* e 2,2 correspondem a *amortizações*;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- 25** — A tendência decrescente dos *Encargos Correntes com a Dívida* assenta, fundamentalmente, no programa especial de redução da dívida da RAA, previsto na LFRA;
- 26** — A dívida pública directa atingiu, em 31 de Dezembro de 1999, os 44,7 milhões de contos, sendo 7,2 milhões de contos (16,11%) de dívida interna e 37,5 milhões (83,89%) de dívida externa. A dívida garantida, naquela data, era de 14,9 milhões de contos;
- 27** — Os encargos assumidos e não pagos pelas Secretarias Regionais totalizavam 1,3 milhões de contos, não obstante terem cabimentação;
- 28** — O Sistema de Pagamentos a Fornecedores, do Serviço Regional de Saúde, concebido pelos Despachos Normativos n.ºs 6/98, de 15 de Janeiro, 89/98, de 26 de Março, e 319/98, de 3 de Dezembro, prevê a aquisição, por parte de bancos ou sociedades de *factoring*, de créditos de fornecedores das unidades de saúde. O funcionamento do Sistema desempenha, para as unidades de saúde, uma única função que é a de obtenção de crédito: as entidades do Serviço Regional de Saúde, em vez de pagarem directamente aos seus fornecedores, encarregam instituições financeiras de o fazer, na data do vencimento. As instituições financeiras cessionárias, por seu turno, concedem, às unidades de saúde, uma dilação no pagamento, até 12 meses, mediante o pagamento de juros. Ou seja, trata-se, na prática, de uma operação de concessão de crédito;
- 29** — Consultando os *Balancetes* incluídos nas Contas de Gerência das Unidades de Saúde Regionais, verificou-se que, no final de 1999, no âmbito do *factoring*, havia por liquidar 4,6 milhões de contos, a que se encontram associados encargos financeiros na importância de 116 mil contos, respeitando, a quase totalidade, a juros;
- 30** — Os *encargos assumidos e não pagos*, pelas Unidades de Saúde, atingiram os 10,9 milhões de contos, dos quais, 7,2 são imputáveis aos Hospitais regionais (66%). Os responsáveis pelas Unidades de Saúde foram quase unânimes na justificação do não pagamento de encargos assumidos, em 1999, alegando a insuficiência de tesouraria originada pela “*não cobrança de receita emitida, proveniente da facturação aos Subsistemas de Saúde*” e por “*insuficiência de receita própria e do Estado*”, sendo susceptível de constituir infracção financeira sancionatória (artigo 65º n.º1 alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto);
- 31** — Os FSA deviam, ao sector bancário, 3,2 milhões de contos, sendo o IAMA responsável por 67% dessa dívida. Os encargos suportados, com o serviço da dívida, ascenderam a 162 mil contos, dos quais, 153 mil respeitam a pagamento de juros e 9,3 mil a outras despesas bancárias;
- 32** — Os *encargos assumidos e não pagos*, pelos FSA, totalizaram 425 mil contos. O FRA foi responsável por 85% da dívida administrativa, sendo os demais 15% repartidos pelos outros FSA. Das razões desta dívida, destacam-se as dificuldades de tesouraria, enquanto que, no caso dos organismos da Educação, a maior parte da dívida ficou a dever-se a atrasos nos recebimentos das transferências do FSE;
- 33** — A carteira de acções, quotas e outras partes de capital, detidas directamente pela RAA, no ano de 1999, atingia os 14,6 milhões de contos;
- 34** — A Região alienou a totalidade da sua participação na empresa Sanibritas, S.A., pelo valor de 2 500 contos, e procedeu a um aumento do capital social na empresa Verdegolf, S.A., no valor de 575 mil contos, elevando, deste modo, a sua participação para 91,15% do capital social;
- 35** — Foram alienados 10% do capital da EDA, S.A., facto que transformou esta empresa, de capitais exclusivamente públicos, em empresa participada. A receita obtida com esta alienação foi, integralmente, incorporada no capital social da EDA;
- 36** — As receitas provenientes de dividendos totalizaram 401,6 contos, enquanto que as provenientes da alienação de partes sociais atingiram 125,1 mil contos, valor que se mostrou bastante aquém do orçamentado (750 mil). Quanto às receitas provenientes de



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

créditos, por empréstimos concedidos – reembolsos –, totalizaram 343,2 mil contos; e as provenientes de juros/rendimentos de propriedade ascenderam a 180,2 mil contos;

37 — No ano de 1999, as empresas participadas directamente desenvolveram a sua actividade nos Sectores das **Pescas**, a Lotaçor, EP, dos **Transportes**, a SATA, EP e a Empresa de Transportes Colectivos de Santa Maria, Lda, do **Turismo**, as Pousadas de Juventude dos Açores, S A e a Verdegolf, S A, e da **Indústria Transformadora**, a EDA, S A, e a Fabrica de Tabaco Micaelense, S A, tendo gerado um “Volume de Negócios” de 24,3 milhões de contos;

38 — O Banco Comercial dos Açores, única empresa financeira, gerou um “Produto Bancário” de 5,9 milhões de contos;

39 — As transferências do ORAA para o Sector Público Empresarial rondaram os 2,9 milhões de contos, sendo a SATA Air Açores e a Lotaçor as principais beneficiárias;

40 — Os valores “apurados” como transferências da U.E. para os Açores, cerca de 36,2 milhões de contos, representam, aproximadamente, 11,8% do PIB conhecido para 1997 (últimos dados preliminares do INE). Daquele montante, cerca de 22,1 milhões de contos foram contabilizados no ORAA, sendo 9,9 como receitas próprias e 12,2 em *Contas de Ordem*. Os restantes foram transferidos para os beneficiários finais, não tendo passado pelo ORAA;

41 — A Conta da Região apresenta o valor de 990 369 contos destinados ao sector da Segurança Social, sendo 523 mil contos para investimentos afectos ao programa de Desenvolvimento do Sistema de Solidariedade Social e o restante para o funcionamento da DRSS.

III — Deficiências

1 — A proposta orçamental, a que este Tribunal teve acesso, não incluía os mapas com o Orçamento de cada Secretaria Regional, desagregados por classificação económica, inviabilizando, assim, a análise departamental do cumprimento do estipulado na Circular n.º 2/98¹, de 9 de Junho;

2 — Ao ser publicado em 16 de Março, de 1999, a produção de efeitos a 1 de Janeiro do Decreto de Execução Orçamental torna-se ineficaz. Os actos praticados entre aquelas duas datas só respeitaram o consagrado naquele Decreto por coincidência com as normas estabelecidas no referente a 1998;

3 — A regra da especificação não foi inteiramente acatada, uma vez que as rubricas residuais apresentam verbas bastante significativas a nível do Plano;

4 — A compreensão e análise de algumas execuções da receita envolveriam o conhecimento pormenorizado dos fundamentos em que se basearam os cálculos das dotações orçamentais, bem como do desenvolvimento das acções programadas, o que possibilitaria a comparação entre o previsto e o executado. Como estes elementos não se encontram disponíveis, nem na Proposta de Orçamento, nem no relatório que acompanha a Conta, só é possível analisar a execução financeira;

5 — Com base nos elementos enviados pelos diferentes departamentos governamentais e na verificação efectuada aos documentos de despesa, no âmbito de uma auditoria efectuada à aquisição de bens de capital, conclui-se que as normas legais relativas aos procedimentos pré-contratuais não foram respeitadas na íntegra, havendo um número considerável de aquisições efectuadas por ajuste directo, quando os seus montantes obrigariam a outro tipo de procedimento;

¹ Define as instruções para a elaboração dos projectos de orçamento de cada Departamento.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

6 — A utilização de verbas do Plano, na Aquisição de Bens de Capital, deve-se, em alguns casos, à insuficiência de verbas no orçamento de funcionamento;

7 — A avaliação do impacto dos investimentos do Plano no desenvolvimento da Região torna-se tarefa difícil, face à manifesta insuficiência de informação estatística;

8 — No âmbito das auditorias realizadas, pelo Tribunal de Contas, quanto à execução de algumas empreitadas de obras públicas, concluiu-se que não existe, na Administração Regional, um sistema de controlo interno que permita garantir a indispensabilidade e a aplicabilidade das verbas transferidas, pondo, desta forma, em causa a eficácia do processo de transferências e a própria gestão dos dinheiros públicos;

9 — Duma maneira geral, as verbas transferidas, por conta do Plano, para organismos autónomos ou instituições particulares, ocorriam independentemente da realização financeira das obras, permitindo, em diversas situações, o acumular de verbas;

10 — Na atribuição de subsídios, persistem, ainda, situações cujo enquadramento legal é, por vezes, vago ou pouco claro. Encontram-se, nestas situações, as referências ao EPARAA; ao abrigo de portarias e despachos avulsos; no âmbito do diploma legal que aprova normas sobre a estrutura do VII Governo Regional; ou sem qualquer enquadramento legal;

11 — Decorrente da auditoria realizada ao Subsistema de Incentivos Regionais – SIRAPA -, verificaram-se alguns aspectos menos favoráveis: de um controlo interno de primeiro e de segundo níveis insuficiente, inadequado e, até mesmo, quase inexistente; de um circuito documental muito longo e pouco eficaz; de um processo de decisão pouco célere, levando, em média, cerca de um ano; de estudos de viabilidade económica pouco rigorosos ao nível da identificação do investimento a realizar; e, finalmente, de um processo de pagamentos e conclusão dos processos moroso, levando, em média, mais de um ano e meio a ser pago e, cerca de dois anos, a ser concluído, com os consequentes custos acrescidos para os investidores;

12 — Atendendo ao prazo das operações decorrentes do Sistema de Pagamentos a Fornecedores, do Serviço Regional de Saúde, estas envolvem a assunção de encargos em mais de um ano económico e são geradoras de dívida pública fundada, pelo que o recurso ao Sistema, por parte das unidades de saúde, consiste numa forma de contratação de empréstimos públicos, geradores de dívida pública fundada, sem, no entanto, seguir o respectivo regime;

13 — A informação atinente ao Património da Região é manifestamente insuficiente, no que concerne à valorização e identificação da natureza das variações patrimoniais;

14 — Os bens inventariáveis não obedecem a um critério que permita distingui-los como bens de Domínio Público, Bens de Domínio Privado, património afecto aos departamentos governamentais e património adstrito aos Fundos e Serviços Autónomos;

15 — Não estão considerados, como Património da Região, grande parte dos bens adquiridos em 1999. Os aumentos do património ascenderam a cerca de 6,5 milhões de contos, enquanto que, na relação do património, apresentada na Conta, apenas consta, como valor adquirido, o montante de 749 mil contos;

16 — A apreciação da actividade financeira da RAA ficou prejudicada pela insuficiência dos dados mencionados na Conta;

17 — Não existe informação actualizada, por empresa alienada, relativamente aos planos de amortização, seu cumprimento e alterações ocorridas;

18 — Existem Fluxos Financeiros contabilizados, global ou individualmente, em rubricas da Conta, que não identificam quais as empresas públicas, participadas ou outras entidades, a que se destinam.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

C — Recomendações

Nos termos dos artigos 41º, n.º 3, e 42º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas, no Parecer e Relatório sobre a Conta da Região, pode formular recomendações à Assembleia Legislativa Regional ou ao Governo Regional “*em ordem a ser supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como da organização e funcionamento dos serviços*”.

Cabe à ALRA a fiscalização política da execução orçamental, através da apreciação e aprovação da Conta, na sequência do Parecer da Secção Regional do Tribunal de Contas, podendo determinar, caso não as aprove, a efectivação das correspondentes responsabilidades (artigo 24º, n.º 3, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro).

As subseqüentes recomendações devem ser endereçadas, em primeira linha, à ALRA, para que, no âmbito dos seus poderes de fiscalização, adopte as providências que entender adequadas.

— Acolhimento de Recomendações

A actuação da Administração Regional teve em consideração as recomendações anteriormente formuladas pelo tribunal de Contas, salientando-se, nomeadamente:

1 — Contas de Gerência dos Tesoureiros Regionais — A despesa contabilizada na Conta da Região coincidiu com os pagamentos inscritos nas contas de gerência das tesourarias regionais, à excepção de uma situação, entretanto detectada, que se espera seja corrigida nas contas relativas ao ano de 2000;

2 — Saldos de rubricas de Receita Consignada — Uma parte significativa dos saldos da Receita Consignada, que se vinham mantendo durante vários anos, sem qualquer justificação para tal, foi regularizada entretanto;

3 — Princípio do Equilíbrio Orçamental — A contabilização de parte das transferências do OE, como receita corrente, possibilitou o integral financiamento das despesas correntes, havendo, ainda, um excedente transferido para financiar os investimentos do Plano;

4 — Os valores apresentados na Conta da Região são, pela primeira vez, nos últimos anos, coincidentes com os constantes no Relatório Anual de Execução do Plano, demonstrando maior rigor na sua elaboração.

— Recomendações

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

1 — Para dar cumprimento ao definido na nova Lei de enquadramento orçamental “*O Governo Regional deve tomar medidas necessárias para que o Orçamento da Região Autónoma dos Açores possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina...*”, procedendo à aprovação atempada dos instrumentos necessários à boa execução do Orçamento;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- 2** — As rubricas residuais *Outras Despesas Correntes* e *Outras Despesas de Capital*, a justificarem-se, não deverão ter expressão significativa, como acontece ao nível do Plano, dando-se, assim, cumprimento ao Princípio Orçamental da Especificação;
- 3** — As dotações do Plano devem ser aplicadas em acções de investimento, devidamente identificadas, e não em pagamento de despesas de funcionamento da estrutura governamental;
- 4** — O Governo deverá promover a disponibilização de informação estatística de base, actualizada, de molde a permitir o conhecimento do desenvolvimento regional, nas diferentes áreas da actividade económica e social;
- 5** — A atribuição de subsídios não deverá basear-se em procedimentos discricionários, mas em legislação própria e adequada ao fim em vista, para que o relacionamento entre a Administração e a generalidade dos agentes económicos seja mais transparente e potencie uma melhor aplicação dos dinheiros públicos;
- 6** — O sistema de controlo interno deverá ser intensificado, nomeadamente, no acompanhamento de investimentos apoiados pela Administração Regional;
- 7** — Os aspectos menos favoráveis, apontados na análise ao Sistema de Incentivos Regionais, devem ser corrigidos e modificados, de modo a não se repetirem na aplicação futura de outro(s) Sistema(s) de Incentivo(s) na Região;
- 8** — O sistema de pagamentos a fornecedores, por parte das entidades do SRS, carece de clarificação, designadamente no que diz respeito ao titular da dívida (se é a Região ou os próprios organismos autónomos do SRS). Por outro lado, na medida em que o referido sistema de pagamentos a fornecedores consubstancia o recurso a crédito público e a assunção de encargos em mais de um ano económico, deve ser precedido de autorização do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento², que deverá fixar o limite máximo de cada operação, por unidade de saúde e por ano económico, assegurando que os orçamentos destas serão dotados com os montantes necessários ao pagamento da despesa emergente da operação;
- 9** — A informação respeitante ao Património da Região deverá ser estruturada de molde a identificar a natureza e o valor das variações patrimoniais, obedecendo a relação dos bens inventariáveis a um critério que permita distinguir os bens de Domínio Público, os Bens de Domínio Privado, o património afecto aos departamentos governamentais e o património adstrito aos Fundos e Serviços Autónomos;
- 10** — A Conta da Região deverá apresentar informação detalhada, por empresa alienada, sobre os planos de amortização, seu cumprimento e alterações ocorridas;
- 11** — Os Fluxos Financeiros destinados às empresas públicas, participadas ou outras, devem ser contabilizados em rubricas que refiram o seu destino, ou, em última análise, a Conta deverá ser acompanhada de uma relação que as identifique.

² N.ºs 1 e 2 do artigo 20.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 2-A/99/A, de 16 de Março, para o Orçamento de 1999, e n.º 3 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 19-A/98/A, de 31 de Dezembro, e artigo 6.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro; cfr., também, o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de Maio.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

D — Legalidade e Correção Financeira

Da análise das Receitas e das Despesas constantes na Conta da Região, resulta o seguinte “ajustamento”, considerando os Saldos Inicial e Final:

Ajustamento da Conta de 1999

Receita		
Saldo Inicial		
<i>Conta da Região</i>	67 993 629\$80	
<i>Contas de Ordem</i>	<u>803 455 018\$90</u>	871 448 648\$70
Receita Contabilizada		
<i>Conta da Região</i>	128 439 282 803\$50	
<i>Contas de Ordem</i>	<u>37 907 244 976\$00</u>	<u>166 346 527 779\$50</u>
		<u>167 217 976 428\$20</u>
Despesa		
Pagamentos efectuados		
<i>Conta da Região</i>	126 879 323 576\$00	
<i>Contas de Ordem</i>	36 473 178 714\$00	163 352 502 290\$00
Saldo Final		
<i>Conta da Região</i>	1 627 952 857\$30	
<i>Contas de Ordem</i>	2 207 834 506\$40	3 835 787 363\$70
Abatimento ao saldo de		29 686 774\$50
Receita Consignada		
Arredondamento	\$80	<u>167 217 976 429\$00</u>

Encargos Assumidos e não pagos (inclui Saúde)	12 294 338 870\$00
---	--------------------

O saldo de abertura (871.448.648\$70) difere do de encerramento de 1998 em 102.464.714\$90, o que decorre de dois factores:

- ◆ Cativação de 108.808.000\$00 do saldo do Fundo Regional de Abastecimentos, autorizado por Despacho Conjunto, de 22 de Fevereiro de 1999, dos Secretários Regionais para as Finanças e Planeamento e da Economia, nos termos do n.º 8 do artigo 4º do DRR n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro;
- ◆ Correção do abatimento de 6.343.285\$10, efectuado por lapso em 1998, relativo ao saldo de Receitas Consignadas, rubrica doação do Governo da Noruega, destinada à instalação de uma rede de frio na Região.

O saldo de Contas de Ordem a transitar para 2000, inscrito na Conta da RAA, registou uma divergência de menos 29.686.774\$50, relativamente ao apurado através da operação algébrica, consequência do abatimento aos saldos em trânsito das Receitas Consignadas.

A Conta da Região encerrou com um saldo global de **3.835.787 contos**, dos quais, 1.627.953 contos se referem a Receitas Próprias e 2.207.835 contos a Contas de Ordem.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

E — Âmbito

A análise desenvolvida à Conta da RAA de 1999 e o resultado das auditorias, já objecto de aprovação, cuja incidência se reporta, total ou parcialmente, àquele ano, servem de suporte ao presente Parecer. De seguida, e para melhor conhecimento da situação em análise, procede-se à apresentação das áreas desenvolvidas no Relatório (Volume II), ainda que apresentadas de forma algo diferenciada.

• Processo Orçamental

O ORAA, ainda que aprovado em data posterior à publicação do novo diploma de enquadramento orçamental – Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro –, foi elaborado segundo os princípios e normas constantes de legislação anterior³. A nova lei vem proporcionar a uniformização do enquadramento dos Orçamentos Nacional e da Região, por forma a melhorar a articulação entre as finanças nacionais e regionais.

A proposta orçamental a que este Tribunal teve acesso não incluía os mapas com o Orçamento de cada Secretaria Regional, desagregados por classificação económica, inviabilizando, por isso, a análise departamental do cumprimento do estipulado na Circular n.º 2/98⁴, de 9 de Junho;

Aquela proposta foi aprovada em Conselho de Governo de 12 de Outubro de 1998 e deu entrada na ALRA no dia 20 do mesmo mês, respeitando os prazos legalmente estabelecidos⁵. A discussão e votação do ORAA e do Plano, previstas para o período legislativo de Novembro⁶, acabou por ser adiada para Dezembro, de modo a que fossem debatidos e votados depois da aprovação do OE. O impacto da reforma fiscal na receita da RAA e o limite de endividamento autorizados pela Assembleia da República são as duas principais justificações que originaram o pedido de adiamento da discussão e aprovação do ORAA.

A proposta de Orçamento apontava para uma receita de 174,8 milhões de contos, sendo 44,8 milhões referentes a Contas de Ordem. O valor proposto ultrapassa o orçamento revisto de 1998, em 11,7%, e a execução, em 18,7%, sendo as transferências de capital e as Contas de Ordem os principais responsáveis pelo acréscimo. A despesa global proposta cresceu nos mesmos montantes, devido ao Plano, às Contas de Ordem e, em menor escala, às despesas com pessoal.

O Orçamento proposto respeita o princípio do equilíbrio estabelecido no Decreto de Enquadramento Orçamental, uma vez que a receita corrente financia a totalidade da despesa corrente.

³ DR n.º 3/78, de 18 de Janeiro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo DLR n.º 4/84/A, de 16 de Janeiro, e pelo DLR n.º 17/87/A, de 13 de Novembro.

⁴ Define as instruções para a elaboração dos projectos de orçamento de cada Departamento.

⁵ N.º 1 do Artigo 9º do DR n.º 3/78, de 18 de Janeiro, com a alteração introduzida pelo DLR n.º 4/84/A, de 16 de Janeiro.

⁶ Artigo 15º do DLR n.º 12/91/A, de 26 de Agosto, e artigo 11º do DLR n.º 3/78, de 18 de Janeiro, com a alteração introduzida pelo DLR n.º 4/84/A, de 16 de Janeiro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

As principais fontes de financiamento previstas — receitas fiscais, transferências e passivos financeiros —, conduziram a um menor recurso ao crédito, possibilitado pelo aumento das transferências.

A despesa corrente, responsável por 99,6% dos encargos de funcionamento, mantém a sua estrutura, evidenciando as despesas com pessoal e as transferências como as componentes de maior peso, responsáveis por 91,2% dos gastos correntes. A dotação proposta para as despesas com pessoal é superior à orçamentada em 1998 (5,5%) e aos valores executados (8,6%).

Tendo em atenção o índice de inflação da Região (3,2%), os valores propostos para as despesas de funcionamento, se comparados com a execução de 1998, cresceram acima daquele índice, ainda que, comparativamente ao ORAA de 1998 revisto, tenham decrescido. Os investimentos do Plano subiram, em termos reais, 23,7%, comparativamente ao ORAA de 1998, e 36%, em relação à sua execução.

No decurso da discussão das Propostas de Orçamento e Plano, ocorreram algumas alterações que modificaram o valor global proposto, sendo os valores aprovados inferiores aos propostos em 1 345 mil de contos, por força da redução dos impostos directos. A diminuição de 10 milhões de contos nos passivos financeiros foi compensada pelo aumento das transferências.

O corte orçamental aprovado não alterou a despesa de funcionamento, mas teve reflexos em algumas dotações do Plano, cuja dotação foi reduzida, aproximadamente, 1,3 milhões de contos.

Nos termos do n.º 6 do artigo 5º do Decreto de Execução Orçamental e da Resolução n.º 89/99, de 6 de Maio, o Governo Regional cativou as seguintes dotações de despesa:

- ✓ 5% na “Aquisição de Bens e Serviços Correntes” e “Aquisição de Bens de Capital”;
- ✓ 10% em “Abonos Variáveis ou Eventuais”;
- ✓ 12% no capítulo 40 de cada unidade orgânica orçamental, com excepção do Programa 33 – Calamidades.

No decurso da execução orçamental, houve necessidade de se proceder a reajustamentos das dotações nele previstas. Os acertos efectuados modificaram o total da receita/despesa inicialmente previsto, aumentando o valor global em 2.305.378 contos.

A previsão da receita fiscal cresceu 7,8 milhões de contos, em resultado dos reforços das dotações das componentes IRS (mais 17,3%) e IRC (mais 159,7%). A previsão dos empréstimos a contrair foi, igualmente, reforçada em cerca de 44%, enquanto que a dotação das transferências foi revista “em baixa”, reflectindo as correcções das previsões das transferências comunitárias provenientes do FEDER (menos 35,6%) e do FSE (menos 50%).

A par destas alterações orçamentais, o Governo Regional procedeu, ainda, a transferências de verbas entre dotações do mesmo Departamento, num total de 224 alterações que, embora se anulem entre si, ascenderam a 12,7 milhões de contos. Grande parte das alterações tiveram lugar nas Secretarias Regionais da Habitação e Equipamentos, da Educação e Assuntos Sociais, e da Agricultura, Pescas e Ambiente.

Tribunal de Contas

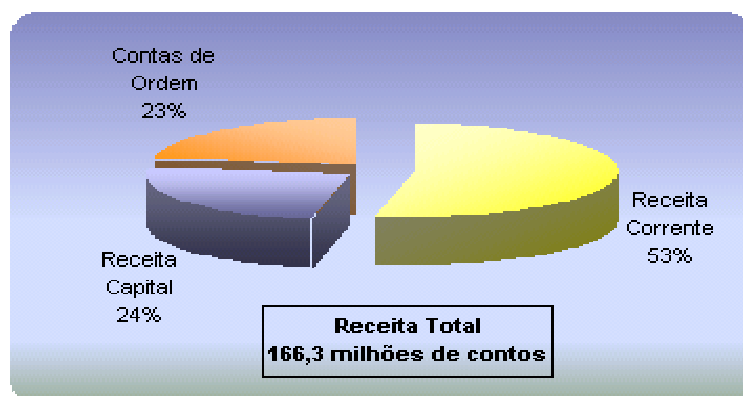
Secção Regional dos Açores

• Receita

A receita contabilizada na Conta da Região totalizou 166,3 milhões de contos, incluindo as Contas de Ordem, com uma taxa de execução de 94,6%. Não considerando as Contas de Ordem, as receitas atingem os 128,4 milhões de contos, ficando aquém das estimativas orçamentais em 2,5 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 98,1%.

Na estrutura da Receita Global (Gráfico 1), verifica-se que 53% respeita a *Receitas Correntes*, enquanto que as *Receitas de Capital* e as *Contas de Ordem* representam, respectivamente, 24% e 23% do total.

Gráfico 1 — Estrutura da Receita Global Arrecadada



Fonte: Conta da Região de 1999

De um total de 128,4 milhões de contos, a Receita Fiscal, as Transferências (Correntes e Capital) e as Receitas Creditícias correspondem a 98,1%.

Aquelas três modalidades, ao constituírem a Receita Regional por excelência, combinam-se do seguinte modo:

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|
| • Receita Fiscal | 75,1 milhões de contos (58,5%); |
| • Transferências (Corrente e Capital) | 43,8 milhões de contos (34,1%); |
| • <i>Transferências do OE</i> | 33,9 milhões de contos (26,4%); |
| • <i>Transferências da UE</i> | 9,9 milhões de contos (7,7%); |
| • Receitas Creditícias | 7,2 milhões de contos (5,6%) |

A *Receita Corrente* (Gráfico 2), ao totalizar 88,1 milhões de contos, superou as previsões em 5,3 milhões, com uma taxa de execução de 106,4%. Este grau de realização reflecte os “...*acertos efectuados pelos serviços da administração fiscal respeitantes aos anos de 1997 e 1998*...”, situação que conduziu à arrecadação de IRS e IRC em montantes superiores aos previstos em sede orçamental.

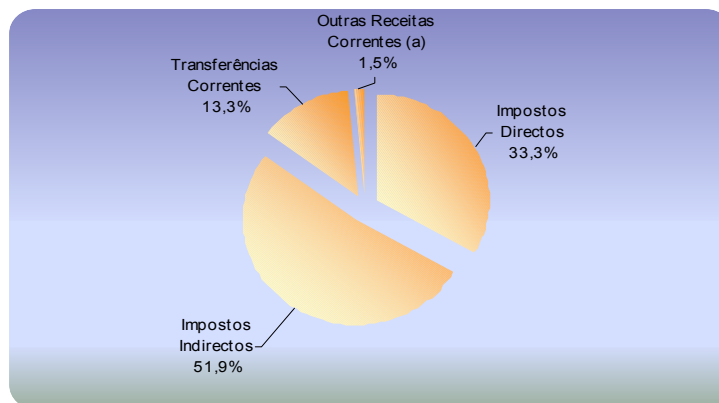
⁷ Vide Capítulo III – Execução Orçamental – Receita, Volume I, pág. 13, Conta da Região de 1999.

Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

A receita fiscal continua a ser a principal componente da *Receita Corrente* (85%), tendo as *Transferências do OE* (13,3%) totalizado 11,7 milhões de contos. Estas verbas foram transferidas ao abrigo dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA.

Gráfico 2 — Estrutura da Receita Corrente



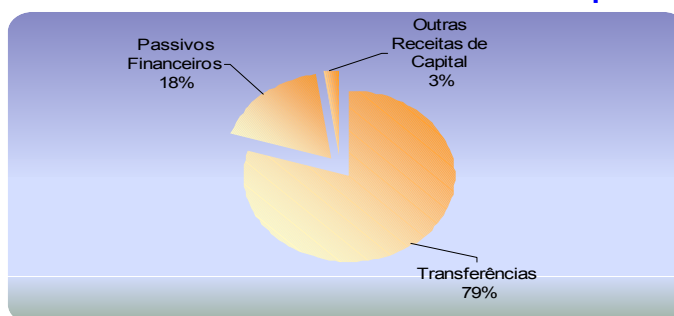
(a) Taxas, Multas e Outras Penalidades, Rendimentos de Propriedade, Venda de Bens e Serviços Correntes e Outras Receitas Correntes

A *Receita de Capital* (Gráfico 3) totalizou 40,3 milhões de contos (83,8%), ficando aquém da previsão em 7,8 milhões.

Ainda que as *Transferências* continuem a ter a maior expressão na estrutura da *Receita de Capital* (79%), foram as principais responsáveis por aquele baixo desempenho.

Os *Passivos Financeiros* mantêm-se como a segunda componente, sendo responsáveis por 18% da *Receita de Capital*.

Gráfico 3 — Estrutura da Receita de Capital



(a) Venda de Bens de Investimento, Activos Financeiros, Outras Receitas de Capital e Reposições Não Abatidas nos Pagamentos.

As transferências do OE e do Exterior – UE, com execuções de 90% e 70%, respectivamente, comprometeram a execução do capítulo das **Transferências**. De acordo com o GSRPFP, no caso das transferências da U.E., aquela execução ficou a dever-se a atrasos no recebimento dos Fundos e por uma maior afectação de verbas para outras entidades consideradas em *Contas de Ordem* (autarquias locais, empresas públicas e fundos e serviços autónomos).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

As TOE⁸ totalizaram 33,9 milhões de contos, dos quais, 11,7 milhões foram contabilizados em Transferências Correntes e 22,2 milhões em Transferências de Capital. Como se verifica no Quadro 1, o valor inscrito na componente corrente equivale a 50,6% dos 23,1 milhões de contos, transferidos ao abrigo dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento Económico da RAA.

Quadro 1 — Estrutura das TOE

Unid: 10³ Escudos

	Corrente	Capital	Total
TOE	11.700.000	22.179.834	33.879.834
Custos Ins. Des. da RAA	11.700.000	11.403.868	23.103.868
Fundo de Coesão	-	5.775.967	5.775.967
Calamidades	-	4.999.999	4.999.999

Fonte: Certidão das transferências de verbas para a RAA do Gabinete do Ministro da República

Da receita obtida, durante o ano de 1999, 32,3% corresponde ao quarto trimestre, enquanto que, em cada um dos restantes, a arrecadação variou entre 21% e 24%. Esta desproporção está directamente relacionada com os empréstimos contraídos no último trimestre e com o maior volume das Transferências de Capital.

Um dos traços fundamentais da execução orçamental de 1999 foi o crescimento da **Receita Corrente**, aliado à diminuição da **Receita de Capital**. Aquela variação resultou do aumento da **Receita Fiscal**, a par da aplicação da *Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro*, que começou a produzir efeitos em 1998, e traduziu-se no aumento das **Transferências do Orçamento de Estado**.

A comprovação dos valores escriturados na Conta decorre da certificação da Receita, com recurso aos mapas das contas de gerência das tesourarias, aos mapas mensais *modelo 28* das Direcções Distritais de Finanças (Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta), às tabelas *modelo 28* das Alfândegas e às certidões emitidas pelas diferentes entidades intervenientes no processo de arrecadação e transferência de receitas para a RAA.

Da análise aos valores registados nas tabelas mencionadas, foi possível verificar que a informação constante dos mapas não pode ser considerada fiável e consistente, uma vez que contém valores por rectificar e, outros, não assumidos integralmente. Para além disso, a CRAA não expõe, com clareza, algumas inscrições efectuadas.

⁸ As transferências a efectuar para a Região, em cumprimento do princípio da solidariedade, estão definidas nos *n.ºs 1 e 2 do artigo 30º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro*, as quais são transferidas ao abrigo dos *Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA*, sendo parte inscrita em *Transferências Correntes – OE* e *Transferências de Capital – OE*. Contudo, as TOE não se esgotam nesta componente, uma vez que os *n.ºs 4 e 5 do artigo 30º* e o *artigo 31º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas* definem outras transferências do OE, nomeadamente as correspondentes ao pagamento de bonificações e as transferidas ao abrigo do Fundo de Coesão, o qual, e por imperativo legal, equivale a 25% dos Custos de Insularidade e Desenvolvimento da RAA.

Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

• Despesa

A Despesa Global rondou os 163,4 milhões de contos, correspondendo a uma execução de 92,9% e a um aumento de 10,8%, relativamente ao ano transacto. Não considerando as Contas de Ordem, a Despesa atingiu os 126,9 milhões de contos (execução de 96,9%), mais 14,6 milhões do que o despendido em 1998, traduzindo um crescimento de 13%.

A análise aos grandes agregados revela uma maior execução das Despesas de Capital (99,2%), enquanto que o menor índice se verificou nas Contas de Ordem (81,4%). As Despesas do Plano, com 94,3%, e as Correntes, com 98,6%, tiveram uma execução superior à média global (92,9%).

Para conter as despesas públicas e prevenir a existência de dívida administrativa, o Governo Regional resolveu, conforme já explicado, cativar algumas dotações, que, no caso das despesas do Plano de Investimentos, não tiveram aplicação efectiva.

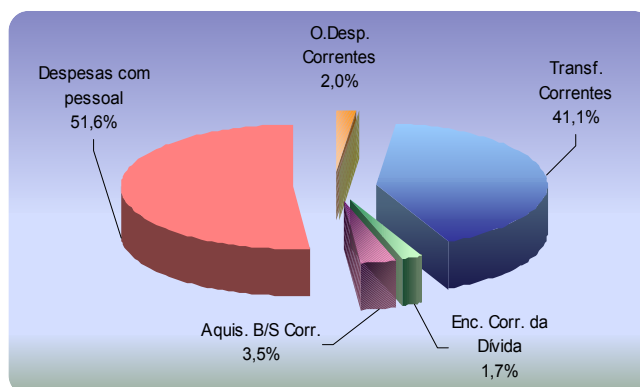
Os gastos correntes continuam a ser o agregado com maior peso na estrutura da despesa regional (58,9%), registando, no entanto, uma diminuição relativa, em contrapartida ao aumento do peso das Despesas de Capital e do Plano.

O aumento de 82,7% das Despesas de Capital está relacionado com os Passivos Financeiros.

As três principais componentes da Despesa estão ligadas ao Pessoal, às Transferências Correntes e ao Plano de Investimentos, que, em conjunto, absorvem 93,2% do total (excluindo as *Contas de Ordem*).

As **Despesas Correntes**, com 74,7 milhões de contos e uma taxa de execução de 98,6%, notaram um acréscimo de 2,2 milhões de contos, relativamente a 1998.

G 4 — Estrutura da Despesa Corrente



As *Despesas com Pessoal* e as *Transferências* absorveram cerca de 93% da Despesa Corrente e totalizaram 69,3 milhões de contos, mais 3,9 milhões do que em 1998, devido, nomeadamente, à componente *Pessoal*, que aumentou 10,5%. Este aumento ficou a dever-se ao crescimento das *Remunerações Certas e Permanentes*, em 11,1%, e, conseqüentemente, ao subagrupamento *Segurança Social*, mais 10,1%.

Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

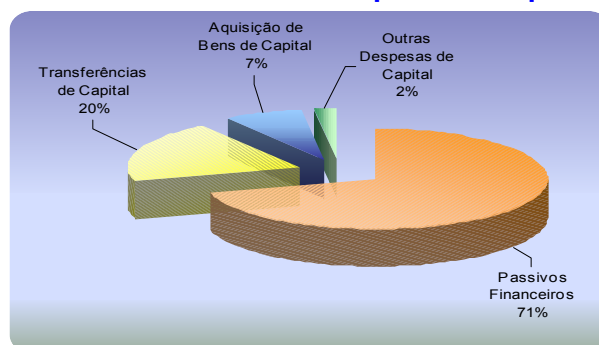
Para os Organismos Regionais de Saúde, foi transferida a verba de 26,6 milhões de contos, enquanto que para os Fundos e Serviços Autónomos se destinaram 3,9 milhões de contos. Uma parte significativa das Transferências para o Serviço Regional de Saúde destinou-se ao pagamento das Despesas com Pessoal, que totalizaram 16 milhões de contos. Estes custos cresceram cerca de 14%, relativamente a 1998, verificando-se, uma vez mais, um aumento superior ao registado nas Despesas com Pessoal da Administração Regional, cuja variação foi de 10,5%.

Na sequência da dívida assumida pelo Governo da República, os pagamentos dos *Encargos Correntes da Dívida* diminuíram consideravelmente, correspondendo a 1,7% da Despesa Corrente (1.288.640 contos).

A rubrica residual, *Outras Despesas Correntes*, contabilizou 1,5 milhões de contos, destinando-se, na sua maioria, ao financiamento do orçamento corrente da ALRA (1,4 milhões de contos).

As Despesas de Capital totalizaram 3,1 milhões de contos, o que revela um aumento de 82,7%, relativamente a 1998. Este acréscimo resultou da operação efectuada sobre a dívida pública regional, no valor de 2.198 milhares de contos (nos termos do artigo 6º do DLR n.º 19-A/98/A, de 31 de Dezembro).

G 5 — Estrutura da Despesa de Capital



A amortização da dívida absorveu 71% do total das Despesas de Capital, enquanto que as Transferências foram responsáveis por 20%.

— Auditoria à Aquisição de Bens de Capital

Atendendo às sucessivas recomendações, emitidas em sede de Parecer sobre a Conta da Região, alertando para a necessidade da existência de um inventário e balanço que mostre a situação patrimonial da Região, realizou-se uma auditoria horizontal à Aquisição de Bens de Capital, em todos os departamentos governamentais regionais. Para tal, definiram-se como principais objectivos:

- Verificar a observação dos princípios e regras, legalmente consagrados para a Aquisição de Bens de Capital, no ano de 1999;
- Verificar os procedimentos e controlos efectuados pelos serviços da Administração Regional, no que respeita ao registo, inventário e identificação daqueles bens;
- Confirmar a existência física dos bens;
- Analisar os sistemas de controlo interno implementados.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Os Bens de Capital, suportados pelo ORAA de 1999, totalizaram cerca de 4 milhões de contos, sendo 340 mil contos suportados pelo orçamento de funcionamento. A execução do Plano integra, assim, aproximadamente, 3,7 milhões de contos, aplicados na aquisição daquele tipo de bens, sendo 83,2% respeitantes a terrenos, habitações, edifícios e construções diversas. Os restantes 16,8% correspondem a material de transporte, de informática e a maquinaria e equipamento.

Dos bens adquiridos pelo orçamento de funcionamento, realça-se o material de informática, responsável por 72% do total, sendo a parte restante destinada a material de transporte e a maquinaria e equipamento.

Ainda que, na apreciação individual de cada processo de despesa, não se notem irregularidades significativas, justificando-se perfeitamente o ajuste directo, uma análise global permite verificar o fraccionamento das despesas, consubstanciado em diversas aquisições, repartidas por todo o ano, em valores pouco significativos (dentro dos limites que possibilitam as aquisições por ajuste directo), existindo, para o mesmo tipo de bem, um elevado número de requisições (na maioria dos casos com data idêntica à da factura), passadas no mesmo dia ou em dias sucessivos, muitas das vezes para o mesmo fornecedor, repartidas ou não por vários processos de despesa.

Para além de contrariar o espírito da lei, esta prática afigura-se pouco eficaz, na medida em que aumenta o volume de trabalho, desde a fase do processamento até à do pagamento, dando origem a um elevado número de autorizações de despesa, requisições, deslocações ao mercado, facturas, verificações dos bens quando recepcionados; de registos patrimoniais e contabilísticos; e de autorizações e ordens de pagamento.

A utilização de verbas do Plano, na Aquisição de Bens de Capital, é outro aspecto relevante da verificação efectuada. Para além do material informático adquirido pela SRAPA, cuja dotação se encontra prevista num programa do Plano, nas restantes situações, o recurso àquelas dotações deve-se à insuficiência de verbas no orçamento de funcionamento dos serviços governamentais regionais.

Outro aspecto importante está relacionado com a inexistência de um critério uniforme de classificação económica dos bens, o que deriva, essencialmente, da utilização de vários classificadores. O mesmo tipo de bem é classificado e contabilizado em mais do que um agrupamento económico, particularmente os residuais – Outras Despesas Correntes e Outras Despesas de Capital.

Com base nas constatações da auditoria e as respostas apresentadas pelas entidades auditadas, foram aprovadas as seguintes **recomendações**:

- A aquisição de bens de capital deverá assentar num planeamento efectuado em cada serviço, baseado no levantamento das necessidades reais, de modo a permitir uma economia de esforço administrativo no processo de aquisição, possibilitando, simultaneamente, melhores condições de contratação e maior transparência;
- A desagregação do mesmo tipo de aquisição, em vários processos, só deve ser admissível em casos imprevistos;
- As dotações orçamentais destinadas à aquisição de bens de capital deverão possibilitar o normal funcionamento dos serviços, evitando que estes recorram, sistematicamente, às verbas do Plano para colmatar insuficiências;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- Competindo às delegações da contabilidade pública o exercício de conferência, verificação e autorização das despesas públicas, é necessário dotar aqueles serviços de meios que possibilitem controlar a desagregação do mesmo tipo de despesa por vários processamentos;
- Deverá ser promovido o esclarecimento das dúvidas de interpretação do classificador das despesas, de modo a possibilitar a uniformização dos critérios de classificação;
- Deverão promover-se medidas que facilitem a actualização, organização e correcta contabilização do património regional, permitindo uma melhor gestão e controlo patrimonial.

A apreciação das **Despesas do Plano** baseou-se na análise conjunta à Conta da Região e ao Relatório Anual de Execução do Plano, documentos que se complementam pelo tipo de informação que apresentam.

Pela primeira vez, nos últimos anos, aqueles documentos assumem os mesmos valores de execução financeira, demonstrando maior rigor na sua elaboração. No entanto, a ausência de um levantamento sobre os investimentos considerados prioritários em cada uma das ilhas e das verbas necessárias à sua realização, constituem um dos principais entraves à análise crítica do Plano de Investimentos.

Ainda que, com alguma dificuldade, decorrente da insuficiente informação estatística, tentou-se analisar, pontualmente, o grau de incidência, dos investimentos do Plano, no desenvolvimento da Região. Decorre, da análise efectuada, que a Região tem vindo gradualmente a registar algum desenvolvimento, conseguido, essencialmente, através da dinamização de alguns sectores de actividade – Turismo e Habitação –, para os quais os investimentos governamentais têm produzido efeitos positivos. É, no entanto, fundamental acelerar o ritmo de crescimento, atendendo a que os Açores se afastam ainda dos padrões nacionais, para não falar nos europeus.

As Propostas do PMP 1997-2000, bem como do Plano Anual para 1999, deram entrada na ALRA a 26/10/98, cumprindo, basicamente, o prazo estabelecido no n.º 3 do artigo 14º do DLR n.º 12/91/A, de 26 de Agosto⁹. Após discussão em Plenário, apenas o Plano Anual foi aprovado.

O Plano de Investimentos de 1999 não apresenta grandes inovações, em termos estruturais, articulando-se em 5 vectores estratégicos, 33 programas¹⁰, 87 projectos e 442 acções, tendo sido executadas 428.

Para a concretização dos Investimentos do Plano, foi disponibilizada a maior verba até então – cerca de 52 milhões de contos -, tendo sido despendidos 49 milhões, ou seja, 94% do previsto.

⁹ O DLR n.º 1/2001/A, de 13 de Janeiro, 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.

¹⁰ O Plano continua a incluir o Programa 33 – *Calamidades*, cujas acções se destinam à recuperação dos danos pessoais e materiais decorrentes da crise sísmica de 9 de Julho de 1998, que afectou as ilhas do Faial, Pico e S. Jorge, bem como dos temporais que assolaram o Arquipélago, em 1996 e 1997.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Considerando os objectivos propostos, este Plano deu prioridade à realização de alguns investimentos, designadamente àqueles que permitissem fomentar o investimento e a iniciativa privada, que reforçassem os sistemas de solidariedade social e que permitissem recuperar os efeitos das intempéries e do sismo de 1998.

As despesas do Plano, numa **perspectiva económica**, foram contabilizadas, maioritariamente, em *Despesas de Capital* (78%), designadamente em *Transferências*, em *Outras Despesas* e em *Aquisição de Bens*, que absorveram, no conjunto, 77% do total do Plano.

No agrupamento *Despesas Correntes*, a rubrica residual *Outras Despesas*, assim como as rubricas *Transferências* e *Subsídios*, foram as mais representativas, com um volume de despesas correspondentes a 21% do total despendido no Plano.

Considerando os dois agrupamentos – *Despesas Correntes* e *Despesas de Capital* –, 50% das verbas do Plano, o equivalente a cerca de 24,5 milhões de contos, foram classificadas como *Transferências* (21,8 milhões de contos) e *Subsídios* (2,7 milhões de contos).

Do total das verbas despendidas, 50% foram atribuídas a título de transferência e de subsídio, o que influenciou, em muito, a elevada taxa de execução financeira do Plano.

A estas verbas, acrescem os activos financeiros, correspondentes aos subsídios reembolsáveis atribuídos e aos encargos com eles relacionados, que representaram 2% do Plano de Investimentos.

Estas três rubricas de classificação económica – *Transferências*, *Subsídios* e *Activos Financeiros* –, que representam 52% do Plano, corresponderam a verbas não investidas directamente pela Administração Regional.

Retirando-se ao Plano de Investimentos as verbas relativas à *Aquisição de Bens e Serviços*, correntes e de capital, consideradas indevidamente pagas por aquele documento e que representaram 2% do total, conclui-se que as verbas investidas directamente pela Administração Regional corresponderam a 46% do total investido, 11% das quais referentes à *Aquisição de Bens e Serviços* correntes e de capital, e 35% a outras despesas contabilizadas em rubricas residuais.

O Plano de 1999 continua a não fazer qualquer referência aos meios monetários utilizados no financiamento dos investimentos. Segundo a SRFPF¹¹, a situação será alterada no Plano para 2000, onde estarão indicadas as fontes de financiamento de cada projecto.

O EPARAA e a LFRA estabelecem a afectação do produto de algumas receitas ao financiamento dos investimentos do Plano, designadamente as receitas provenientes dos empréstimos a médio e longo prazos e das transferências de fundos, em harmonia com o princípio da solidariedade nacional.

Assim, para financiar o Plano de Investimentos de 1999, a Região contou com as verbas provenientes do OE – 11,7 e 22,2 milhões de contos, o que fez 33,9 milhões de contos –,

¹¹ Relatório sobre a Conta da Região de 1998, página 93.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

com as verbas provenientes da União Europeia – 9,9 milhões de contos –, tendo ainda contraído empréstimos, num montante de 7 milhões de contos.

A melhoria significativa da situação financeira da Região, emergente da aplicação da LFRA, influenciou, positivamente, a realização dos investimentos governamentais. O ritmo de crescimento das receitas próprias acelerou, alcançando os 21%, enquanto que o das despesas de funcionamento abrandou, atingindo apenas 2%, fazendo com que, pela primeira vez, as receitas próprias da Região fossem suficientes para cobrir as despesas de funcionamento. Desta feita, as transferências do OE, que cresceram 26%, foram canalizadas, integralmente, para financiar os investimentos governamentais, que contaram, também, com uma verba acrescida de transferências Comunitárias, relativamente ao ano transacto, de cerca de 3 milhões de contos. O recurso ao crédito, por sua vez, foi mais moderado, atingindo o valor mais baixo dos últimos anos.

Ao nível das transferências do Plano e no âmbito das Auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas à execução de algumas empreitadas de obras públicas, concluiu-se que não existe, na Administração Regional, um sistema de controlo interno que permita garantir a indispensabilidade e a aplicabilidade das verbas transferidas, pondo, desta forma, em causa a eficácia do processo de transferência e a própria gestão dos dinheiros públicos.

Das auditorias realizadas à execução de vários projectos/acções, integrados no Plano de Investimentos, foi possível constatar que, duma maneira geral, as verbas transferidas para organismos autónomos ou instituições particulares eram feitas independentemente da realização financeira das obras. Esta situação permitiu concluir pela existência, em diversas situações, de verbas atribuídas, para além das despesas efectuadas.

Tendo como suporte o volume **Subsídios**, anexo à Conta da Região, procedeu-se à apreciação da respectiva informação, articulando-a, sempre que possível, com outra disponível.

O montante concedido, classificado como subsídios, totalizou quase 14, 9 milhões de contos, dos quais, 794 mil são reembolsáveis e 14,1 milhões não reembolsáveis.

A desagregação dos subsídios, a título reembolsável e não reembolsável, concedidos por departamentos do Governo Regional e pelos Fundos e Serviços Autónomos, é a que se apresenta no Quadro seguinte.

Quadro 2 — Total de Subsídios Atribuídos

(Unid.: 10³ Escudos)

Departamento/ Serviço	Subsídio Reembolsável	%	Subsídio Não Reembolsável	%	Total Atribuído	%
Departamentos do Governo Regional	779.203,7	98,1%	10.530.282,7	74,9%	11.309.486,4	76,2%
Fundos e Serviços Autónomos	15.292,4	1,9%	3.525.653,9	25,1%	3.540.946,3	23,8%
Total	794.496,2	5,3%	14.055.936,6	94,7%	14.850.432,8	100,0%

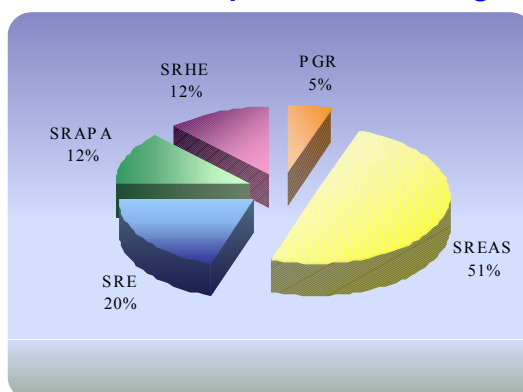
Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

A Secretaria Regional da Economia foi responsável pela atribuição de 97% do total dos subsídios concedidos a título reembolsável e a sua congénere para a Educação e Assuntos Sociais por 52,6% dos subsídios não reembolsáveis.

Dos departamentos governamentais, a SREAS foi responsável pela maior fatia das verbas atribuídas, 7,4 milhões de contos, (51%), seguindo-lhe a SRE com quase 3 milhões de contos (20%).

G 6 — Subsídios por Secretaria Regional



Importa salientar que, do montante classificado na Conta como subsídios, cerca de 2,5 milhões de contos são transferências, por conta do Plano, para Hospitais e Centros de Saúde.

A atribuição dos subsídios, analisada nas perspectivas económica e social, permite concluir que, mais de 34,6% (5 142 mil contos), tiveram como destino as áreas económicas, e, 63,9% (9 485 mil contos), foram canalizados para os sectores de actividade social.

Analisando os requisitos, legalmente exigidos, para a atribuição dos **subsídios**, concluiu-se que, pese embora algumas melhorias, ainda persistem situações cujo enquadramento legal é, por vezes, vago ou pouco claro. Encontram-se, nestas situações, referências ao EPARAA (3 160 454 contos); a portarias e despachos avulsos (396 812 contos); ao DLR n.º 29-A/96/A, de 3 de Dezembro – aprova normas sobre a estrutura do VII Governo Regional da RAA –, (86 520 contos); ou, ainda, sem qualquer enquadramento legal (1 262 128 contos).

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 26/94¹², de 19 de Agosto, adaptada à Região pelo DLR n.º 12/95/A, 25 de Julho, torna-se obrigatória a publicitação, de carácter semestral, com indicação da entidade decisora, do beneficiário, do montante transferido ou do benefício recebido e da data da decisão, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis. As publicações far-se-ão até ao fim do mês de Setembro, para os montantes transferidos no 1.º semestre, de cada ano civil, e, até ao fim do mês de Março, para os respeitantes ao 2.º semestre. O cumprimento deste normativo legal não foi acatado por todos os organismos da Administração Regional.

— Auditoria ao Subsistema de Apoio à Actividade Local dos Açores — SIRAPA

¹² Regulamentava a obrigatoriedade de publicitação das transferências correntes e de capitais, efectuadas a favor de pessoas singulares ou colectivas, exteriores ao sector público, a título de subsídios, subvenções, bonificações, ajuda, incentivo ou donativo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

O SIRAPA – Subsistema de Apoio à Actividade Produtiva nos Açores, foi criado para apoiar iniciativas empresariais dimensionadas para o mercado regional, com o objectivo de consolidar a estrutura produtiva, fortalecer e modernizar as empresas regionais, fomentar a criação de novas iniciativas e recolocar estabelecimentos, por forma a proporcionar a valorização dos recursos endógenos, a fixação das populações, a diversificação da estrutura da oferta de bens e serviços e a criação de novos empregos.

A auditoria ao SIRAPA incidiu sobre uma análise global aos projectos aprovados, com incidência particular numa amostra significativa, consistindo no exame dos processos candidatos e aprovados, na verificação do processo de financiamento e de pagamento dos incentivos, na verificação da legalidade e da regularidade dos processos aprovados e das operações realizadas, na verificação do sistema de controlo interno implantado, assim como na avaliação da gestão desenvolvida aos subsistemas, designadamente no que se refere à economia, eficiência e eficácia dos meios utilizados.

Avaliando o resultado global da aplicação do SIRAPA, conclui-se pela obtenção de benefícios, não só para os promotores, como também para a Região, não obstante alguns aspectos menos favoráveis, decorrentes da sua aplicação.

Com efeito, este Subsistema aproximou-se muito dos interesses dos empresários, permitindo-lhes criar, expandir e modernizar as suas actividades, no âmbito da Indústria, Construção e Cinema, tendo abrangido sete das nove ilhas do Arquipélago, envolvendo investimentos e incentivos significativos.

Ao nível da Região, o resultado global da aplicação do SIRAPA foi também benéfico, não só pelo efeito multiplicador gerado pelo dinheiro injectado na economia, mas também pelos postos de trabalho criados e pela melhoria generalizada que proporcionou ao sector empresarial, nas actividades abrangidas.

Os aspectos menos favoráveis, decorrentes da aplicação deste Subsistema, são, nomeadamente, resultantes de um insuficiente, inadequado e, até mesmo, quase inexistente controlo interno de primeiro e de segundo níveis; de um circuito documental muito longo e pouco célere; de um processo de decisão pouco eficaz, levando, em média, cerca de um ano; de estudos de viabilidade económica pouco rigorosos ao nível da identificação do investimento a realizar; de análises técnica e económica pouco fundamentadas em pareceres de especialistas, em matérias consideradas fundamentais no projecto de investimento; e, finalmente, de um processo de pagamentos e conclusão dos investimentos pouco eficaz, levando, em média, mais de um ano e meio a ser pago e, cerca de dois anos, a ser concluído.

Os aspectos menos favoráveis urgem ser corrigidos e modificados, devendo ser levados em consideração na aplicação futura de outro(s) Sistema(s) de Incentivo(s) na Região.

Relativamente à aplicação do SIRAPA, foi **recomendado** o seguinte:

- A intensificação e o aperfeiçoamento do sistema de controlo interno de primeiro nível e de segundo nível, por forma a dar cumprimento às disposições legais vigentes sobre a matéria;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- O cumprimento dos prazos legalmente definidos e impostos às diversas entidades intervenientes e responsáveis pela execução das várias fases de tomada de decisão dos projectos candidatos ao SIRAPA;
- A exigibilidade de a análise aos estudos de viabilidade económica, apresentados pelos promotores, ser mais fiável e adequada à realidade empresarial;
- A solicitação, com a frequência considerada necessária, de pareceres a técnicos especialistas em matérias contempladas no projecto;
- Maior celeridade nos processos de pagamento dos incentivos e de fiscalização dos projectos;
- A não prossecução dos aspectos verificados nos processos analisados e apontados na amostra.

Do paralelismo estabelecido entre o SIRAPA e o SIRALA, por via dos resultados das auditorias realizadas a estes dois Subsistemas, verifica-se que, não obstante as entidades responsáveis pela sua gestão serem distintas, designadamente a SRE/GPGI e CCIA ou suas associadas, respectivamente, os principais problemas detectados foram muito semelhantes, em alguns casos mesmo idênticos .

A aplicação do SIRAA foi, contudo, genericamente positiva, tendo sido atingidos, de certa forma, os objectivos inicialmente propostos, trazendo efeitos benéficos, não só para os promotores dos projectos, mas também para a Região, tanto pelo efeito multiplicador gerado pelo dinheiro injectado na economia, como também pelos postos de trabalho criados e pela melhoria generalizada que proporcionou ao sector empresarial da Região, nas actividades abrangidas pelos Subsistemas.

• Contas de Ordem

A receita arrecadada, em Contas de Ordem, atingiu cerca de 37,9 milhões de contos, valor que se situou abaixo da previsão (84,6%). A despesa realizada totalizou cerca de 36,5 milhões de contos, dos quais, 76,8% correspondem a Consignação de Receitas. Do total arrecadado ou retido, encontra-se por entregar aos respectivos destinatários 1,5 milhões de contos, aproximadamente, sem levar em linha de conta os saldos que transitaram do ano de 1998.

Quadro 3 — Execução das Contas de Ordem

Unid.: 10³ Escudos

Designação	Receitas		Despesas	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução
Serviços e Fundos Autónomos	11.956.654	10.081.923	11.956.654	8.480.136
Consignação de Receitas	32.852.964	27.825.322	32.852.964	27.993.043
Total	44.809.618	37.907.245	44.809.618	36.473.179

Fonte: Conta da Região de 1999

De acordo com o DRR n.º 1/84/A, de 16 de Janeiro, todos os FSA que tenham receitas próprias, iguais ou superiores a 10.000 contos, devem fazê-las passar pelos cofres da Região.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Estes valores são, depois, reflectidos na Conta da Região, na rubrica Contas de Ordem, devendo coincidir com os valores que constam nas contas de gerência dos fundos.

Feita a análise aos valores constantes na Conta da Região (valores recebidos e pagos pelo GSRFPF), e comparando-os com os inscritos nas Contas de Gerência dos Serviços (valores recebidos e entregues pelos fundos), constatou-se que as divergências eram consideráveis. De facto, em mais de 60% dos serviços, verificaram-se disparidades, conforme se pode observar em capítulo próprio do Relatório sobre a Conta — quadro VII.I.10.

As Receitas Consignadas são outros valores que transitam pela Conta da Região, em Contas de Ordem. Aqueles fluxos são constituídos por fundos consignados legalmente a determinadas entidades, públicas e privadas. Trata-se de verbas com finalidades já definidas no momento em que ocorre a respectiva cobrança, não podendo, por via disso, ser afectas à realização de despesas orçamentais, nem a finalidades distintas daquelas a que se encontram destinadas.

As importâncias providas da Receita Consignada encontram-se sujeitas à exigência do duplo cabimento. Assim, na óptica da despesa, para que tais recursos possam ser entregues aos correspondentes destinatários, deverão ter entrado previamente nos cofres da Região.

Em anteriores Pareceres, este Tribunal tem vindo a alertar para a existência de algumas anomalias no seio das Receitas Consignadas, nomeadamente a existência de saldos negativos e a não movimentação de saldos de diversas rubricas, em alguns casos, com valores bastante significativos, o que indicia a permanência indevida destes valores nos cofres da Região.

Foi, neste âmbito, que se desenvolveu uma auditoria às Receitas Consignadas, assim como aos valores movimentados em 1999.

— Auditoria às Receitas Consignadas

A análise realizada teve como suporte os registos da receita arrecadada e retida, das correspondentes transferências, para as entidades destinatárias, e os saldos que transitaram e a transitar.

A legislação de suporte que regulamenta a utilização e movimentação das Receitas Consignadas pelos cofres da Região está dispersa por diferentes diplomas. Destaca-se a Lei do Enquadramento do Orçamento da RAA¹³, que, no seu artigo 6.º, estabelece o Princípio da Não Consignação, prevendo, no seu n.º 2, a possibilidade de consignar receitas e despesas específicas.

No Regime da Administração Financeira do Estado¹⁴, o artigo 20º determina as despesas sujeitas a duplo cabimento ao referir que “Quando os serviços e organismos dispuserem de receitas consignadas, os pagamentos a efectuar por conta destas ficam simultaneamente condicionados ao montante global da receita arrecadada e dos créditos inscritos no Orçamento.”

¹³ Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Nas Receitas Consignadas, existem receitas com naturezas diversas, originando circuitos internos distintos. Estas receitas subdividem-se em receitas provenientes de descontos (assumem a forma de retenção na fonte), receitas entregues directamente na Tesouraria (Cauções de Empreitadas de Obras Públicas e Transferências do Programa LIFE) e receitas provenientes de transferências do OE e da União Europeia.

O acompanhamento da retenção de verbas e da receita arrecadada, bem como dos fluxos transferidos para as correspondentes entidades, efectuado a cada uma das rubricas da Receita Consignada, permitiu apurar os saldos existentes em cada uma.

Em sede de auditoria e em reunião com os responsáveis pela DROT, foi ainda esclarecida a natureza e a existência de saldos de algumas rubricas, tendo sido apresentado, inclusive, o levantamento efectuado pela DROT, no sentido de solucionar algumas das situações anómalas. Contudo, nem sempre foi possível apurar a natureza da rubrica e a origem do saldo em trânsito.

Da análise, oportunamente feita, concluiu-se que ainda ficaram por regularizar saldos no montante de 68,5 mil contos e a existência de várias rubricas com um saldo total de 16,4 mil contos, cujo facto de origem já se extinguiu.

Há, também, situações em que os serviços responsáveis foram notificados, a fim de requisitarem as respectivas verbas, o que ainda não ocorreu.

A existência de rubricas que são orçamentadas sem que tenham registado movimento nos últimos anos, contribui para uma situação de sobrevalorização orçamental.

O sistema de Controlo Interno, relativo ao Circuito das Autorizações de Pagamento, apresenta algumas deficiências, uma vez que permite o pagamento de verbas sem que a correspondente receita esteja disponível.

Com base nas conclusões retiradas da análise efectuada e as alegações apresentadas pelos responsáveis, foram aprovadas as seguintes **recomendações**:

- Que se conclua, com a maior brevidade possível, a implementação do programa informático, que se encontra em fase de desenvolvimento, de modo a permitir um controlo rigoroso das rubricas consignadas;
- Que se proceda à regularização dos saldos que têm transitado, de ano para ano, sem qualquer movimento;
- Que sejam regularizados os saldos, ainda existentes, nas rubricas em que o facto da sua origem já se extinguiu;
- Considerando o actual desconhecimento da natureza de algumas rubricas, recomenda-se, ainda, que se proceda ao levantamento da informação que possibilite conhecer a natureza dos saldos dessas rubricas e a correspondente regularização;

• Dívida Pública

As receitas arrecadadas, pela RAA, têm-se situado aquém do necessário para os investimentos programados, recorrendo-se, de forma quase sistemática, ao endividamento,



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

por forma a garantir o pagamento daquelas despesas, tirando partido, em simultâneo, das possibilidades criadas pela U.E., através dos fundos comunitários colocados à disposição dos diferentes Estados-Membros, assegurando, assim, a manutenção de ritmos razoáveis de crescimento.

A faculdade que assiste à Região de recorrer ao crédito público resulta da autonomia financeira de que é dotada¹⁵, existindo, contudo, condicionalismos que emergem, directamente, do EPARAA¹⁶ e da LFRA¹⁷ e, indirectamente, da CRP¹⁸.

Tendo por base informações contidas na Conta, a Região recorreu a um único empréstimo no mercado interno, no valor de 7 milhões de contos. Este empréstimo, de médio e longo prazos¹⁹, foi contraído junto da Caixa Geral de Depósitos, com natureza de abertura de crédito, em regime de conta corrente, e destinou-se a financiar o plano de investimentos para 1999, no valor de 5 milhões de contos, e a amortizar, antecipadamente, 2 milhões de contos, do empréstimo contraído em 1998, junto da DGT.

Com aquele empréstimo, não é ultrapassado o limite de crédito previsto no ORAA para 1999, estabelecido em cinco milhões de contos (Alínea b) do Artigo 4º), dado que a Região amortizou antecipadamente (n.º 1 do Artigo 6º do mesmo diploma), a importância de 2.198.075.759\$00, a fim de transferir para a responsabilidade do Governo da República o montante exacto ao estabelecido no n.º 1 do artigo 47º da LFRA (110 milhões de contos da dívida directa regional).

Os encargos financeiros com a dívida pública totalizaram 3.487 milhares de contos, em que 1.286 milhares de contos são relativos a *Juros* e 2.198 milhares de contos correspondem a *amortizações*.

As despesas com o serviço da dívida não podem exceder 25% das *Receitas Correntes* do ano anterior, exceptuando as TOE. Sabendo-se que as *Receitas Correntes*, em 1998, totalizaram cerca de 61 milhões de contos, 25% deste valor corresponde a 15 milhões de contos, donde se conclui que o limite imposto legalmente foi respeitado.

A **dívida pública directa** da RAA atingiu, em 31 de Dezembro de 1999, os **44.639 milhões de contos**, sendo 7,2 milhões de contos (16,11%) de dívida interna e 37,4 milhões de contos (83,89%) de dívida externa.

A concessão de avales, por parte da RAA, encontra-se subordinada aos limites fixados estatutariamente²⁰ e regulamentada no DLR n.º 23/87/A, de 3 de Dezembro.

¹⁵ N.º 1 do artigo 2º do EPARAA.

¹⁶ Alínea d) do artigo 30º e artigo 109º do EPARAA.

¹⁷ Artigos 23º a 29º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

¹⁸ Não há referência expressa na CRP à competência da Assembleia Legislativa Regional em matéria de dívida pública. Contudo, de acordo com o costume tradicional, a sua autorização é uma condição essencial, tanto mais que constitui competência política da ALRA autorizar o GR a realizar empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante (alínea d) do artigo 30º do EPARAA).

¹⁹ O **prazo** do empréstimo é até dois anos, podendo ser alargado, por acordo das partes.

Taxa de juro – O empréstimo vence juros a uma taxa nominal variável, correspondente à média da EURIBOR a 3 meses, acrescida de um *spread* de 0,10.

²⁰ Alínea e) do Artigo 30º do EPARAA.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

No ano em apreço, não foi publicada qualquer norma a determinar o limite máximo de avals, nem a respectiva taxa, não tendo sequer sido concedido qualquer aval.

Segundo as informações contidas na Conta da Região, o valor da dívida garantida, em 31 de Dezembro de 1999, era de 14,9 milhões de contos.

A dívida administrativa decorre, nomeadamente, da falta de autorização de pagamento e/ou por insuficiência da Tesouraria, até ao final do ano económico, incluindo o período complementar, para o pagamento das despesas.

A entrega tardia de facturas, por parte dos fornecedores, foi a principal justificação do não pagamento das despesas. No entanto, a falta de cabimento e de autorização atempada dos responsáveis foram outros argumentos avançados.

A Conta da Região apresenta um valor global de **encargos assumidos e não pagos** no valor de 1.344 milhares de contos.

Como resultado do levantamento efectuado às Contas de Gerência²¹ de todos os serviços de saúde, e de informações complementares, verificou-se que, os **encargos assumidos e não pagos**, pelas Unidades de Saúde, atingiram os 10,9 milhões de contos, dos quais, 7,2 milhões são imputáveis aos Hospitais regionais (66%).

Constatou-se²², ainda, que uma parte significativa das aquisições efectuadas pelas Unidades de Saúde foram realizadas sem cabimento orçamental, o que viola uma regra básica da contabilidade pública, pese embora os serviços terem justificado que todas aquelas despesas foram "*absolutamente indispensáveis*".

Os responsáveis pelas Unidades de Saúde foram quase unânimes na justificação do não pagamento de certos encargos assumidos em 1999, alegando, na sua maioria, a insuficiência de tesouraria originada pela "*não cobrança de receita emitida, proveniente da facturação aos Subsistemas de Saúde*" e por "*insuficiência de receita própria e do Estado*".

Foram elaboradas e aprovadas, por Despacho Normativo dos Secretários Regionais da Presidência para as Finanças e Planeamento e da Educação e Assuntos Sociais, cláusulas gerais de contratos abertos à adesão dos fornecedores de bens e serviços e de instituições que concedem crédito ao Serviço Regional de Saúde, que regulam o pagamento das facturas dos fornecedores.

Na essência, trata-se de uma operação de crédito em que as unidades de saúde, em vez de pagarem directamente aos seus fornecedores, com as respectivas dotações orçamentais, pagam às instituições de crédito cessionárias, no prazo de 12 meses, sendo o montante em dívida acrescido de juros a uma taxa convencionada, o que representa, sem dúvida, uma concessão de crédito.

Os sistemas de pagamentos a fornecedores do Serviço Regional de Saúde, na medida em que prevêem a dilação do pagamento às instituições de crédito cessionárias, tendo como

²¹ Nesta data, algumas Contas de Gerência ainda não se encontravam aprovadas.

²² Ofícios remetidos a este Tribunal.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

contrapartida o pagamento de juros, constituem operações substancialmente idênticas aos empréstimos públicos, sem, no entanto, obedecerem ao regime.

Vista a questão numa outra perspectiva, os contratos com as instituições de crédito envolvem encargos em mais de um ano económico, pelo que, também por esta razão, carecem de autorização do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, autorização esta que deverá fixar o limite máximo do encargo correspondente a cada ano económico (n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 2-A/99/A, de 16 de Março).

Ainda relacionado com o prazo das operações – o reembolso às instituições de crédito deve ser efectuado no prazo de 12 meses –, verifica-se que estas são geradoras de dívida pública fundada, uma vez que será amortizada em exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada (alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, diploma cujos princípios são aplicáveis, nos termos do seu artigo 18.º, à dívida pública directa de todas as entidades do sector público administrativo).

Como estas operações são geradoras de dívida pública fundada, os actos ou contratos que as titulam estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro), não tendo, no entanto, sido submetidos a visto.

Em processo de contraditório, o Governo Regional, através do Instituto de Gestão Financeira da Saúde, esclareceu: *".../... Pelo exposto e salvo entendimento jurídico ou outro eventualmente melhor enquadrado, o Serviço Regional de Saúde deverá manter a sua posição quanto ao instrumento visado (o Sistema de Pagamentos a Fornecedores), distinguindo-se do comum empréstimo bancário e tratando-o como uma cessão de créditos, substituição da entidade credora, por transferências da propriedade dos respectivos títulos, as facturas, ainda que com um preço (a mora), com o correspondente tratamento contabilístico também próprio, o que vem sucedendo desde a sua implementação, no exercício de 1998."*

A **dívida regional total**, em 31 de Dezembro de 1999, cerca de 71,9 milhões de contos, resulta do somatório dos valores da dívida directa (44,7 milhões de contos), indirecta (14,9 milhões de contos) e administrativa (12,3 milhões de contos) e decresceu 36%.

Com excepção da dívida administrativa do SRS, todas as modalidades de dívida decresceram, realçando-se o decréscimo de 85,8%²³ na dívida interna, o que se contrapõe ao acréscimo de 88,81% da dívida administrativa dos organismos da saúde.

Os **FSA** não contraíram qualquer empréstimo de médio e longo prazos²⁴, no ano de 1999, apresentando, apenas, dívida de empréstimos assumidos em anos anteriores, no montante de 3,2 milhões de contos, tendo os *encargos assumidos e não pagos* totalizado 425 mil contos.

²³ Recorde-se que, no âmbito da LFRA, o Governo da República assumiu, em 1998 e 1999, 110 milhões de contos da dívida regional.

²⁴ A Junta Autónoma do Porto de Ponta Delgada contraiu um empréstimo de 100.000.000\$00, em 1999, e amortizou-o no próprio ano, pelo que não foi considerado na presente análise.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Das justificações apresentadas, destacam-se as dificuldades de tesouraria, enquanto que, no caso dos organismos da Educação, a maior parte da dívida se ficou a dever a atrasos nos recebimentos das transferências do FSE.

• Património

À semelhança do que se tem referido nos Pareceres anteriores e apesar das insistentes recomendações feitas por este Tribunal, perdura a dificuldade em proceder-se a uma análise mais profunda sobre o património, porquanto a sua inventariação continua por concluir e a Conta não apresenta o balanço entre os seus valores activos e passivos.

A insuficiência de informação revela-se, nomeadamente, nos elementos necessários à quantificação dos movimentos referentes às aquisições, incorporações, reavaliações, amortizações, alienações, abates e outras situações modificativas do valor patrimonial.

Os bens inventariáveis não obedecem a um critério que permita distinguir os bens de Domínio Público dos Bens de Domínio Privado e o património afecto aos departamentos governamentais daquele que está adstrito aos Fundos e Serviços Autónomos.

Os aumentos do património verificados, em 1999, ascenderam a 6,7 milhões de contos, enquanto que, na relação constante na Conta, apenas figurava, como valor de património adquirido, o montante de 749 mil contos. Assim se conclui que foram adquiridos bens no montante de mais de 5,7 milhões de contos, sem que tenham sido considerados como Património da Região, apesar de serem obrigatoriamente objecto de inventariação e, por consequência, ficarem afectos aos departamentos governamentais.

A apreciação do património financeiro da RAA observou, além da evolução global ao longo do ano económico de 1999, a análise do tipo de activos detidos, designadamente, acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e os créditos decorrentes da concessão de empréstimos

A análise em apreço envolve o apuramento do valor global da carteira de activos no final do ano de 1999, quanto ao número e valor nominal dos títulos, bem como as variações anuais registadas nesta mesma carteira e os rendimentos proporcionados.

A carteira de acções, quotas e outras partes de capital detidas directamente pela RAA, no ano de 1999, atingia o valor de 14,6 milhões de contos, tendo a RAA alienado a totalidade da participação na empresa Sanibritas, S.A., pelo valor de 2 500 contos, e procedido a um aumento de capital social na empresa Verdegolf, S.A., no valor de 575 mil contos, o que fez elevar a sua participação, naquela sociedade, para 91,2% do capital social.

A carteira de empresas detidas e/ou participadas pela RAA inclui, ainda, títulos representativos noutras 33 empresas.

A alienação de 10% do capital da EDA, S.A., veio transformar esta empresa, de capitais exclusivamente públicos, em empresa participada. A receita obtida com esta alienação foi, integralmente, incorporada no capital social da EDA.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Quanto aos rendimentos proporcionados, receitas propriamente ditas, assumiram várias formas, destacando-se as receitas provenientes de dividendos, que totalizaram 401.625\$00, as provenientes da alienação de partes sociais, que atingiram 125.113.628\$00, valor este, aliás, muito inferior ao orçamentado (750 mil contos). As receitas provenientes de créditos por empréstimos concedidos (reembolsos) totalizaram 343.164.465\$00.

As receitas provenientes de juros, designadamente rendimentos de propriedade, ascenderam a 180.155.373\$00.

Em 1999, o Sector Empresarial da Região abrangeu oito empresas, sendo uma do Sector Financeiro, através de participações directas no respectivo Capital Social; para além de participar indirectamente em outras trinta e três empresas.

— Auditoria à Lotaçor — Serviço Açoreano de Lotas, EP.

A auditoria realizada à Lotaçor visou, fundamentalmente: analisar os registos e procedimentos directamente relacionados com a salvaguarda dos seus activos; assegurar se as transacções foram executadas de acordo com os Estatutos da Empresa, as orientações e a autorização da Tutela e da Administração, e se foram registadas de modo a possibilitarem a preparação das demonstrações financeiras, no respeito pelos princípios da legalidade e da regularidade; apreciar o cumprimento do protocolo assinado entre o Governo Regional dos Açores e a Lotaçor, EP; proceder ao controlo financeiro evidenciado na conta corrente da Direcção Regional das Pescas, consequência directa da aplicação do referido Protocolo; apreciar a evolução económica e financeira e analisar a estrutura organizacional e os meios humanos.

Após a análise da situação, e tendo em consideração, que a Lotaçor desenvolveu determinadas medidas, no sentido de viabilizar alguns problemas diagnosticados e referenciados nas conclusões então proferidas, foram formuladas as seguintes **recomendações**:

- As despesas anuais, efectuadas em nome da Direcção Regional das Pescas, não deverão ser assumidas, contabilisticamente, como custos de exploração da Lotaçor;
- As verbas transferidas para a Lotaçor, pela Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, inscritas no seu Plano de Investimentos, não deverão ser consideradas, contabilisticamente, como Subsídios à Exploração;
- Deverá ser criada uma “Conta Protocolo-DRP”, que permita a distinção clara entre a actividade da Lotaçor e a actividade exercida pela Lotaçor em nome da Direcção Regional das Pescas, onde sejam contabilizados os custos suportados pela Lotaçor, provisoriamente, e em nome da DRP, e todos os proveitos associados à exploração da rede de frio, a fim de se proceder à separação, de facto, das respectivas receitas e despesas, clarificando-se, deste modo, a situação económica e financeira das duas entidades;
- As verbas retidas aos pescadores, 10% sobre o montante do pescado entregue em Lota, destinadas a amortizar os subsídios reembolsáveis, ao abrigo do Decreto Regional n.º 18/81/A, de 27 de Outubro, e da Portaria n.º 40/84, de 10 de Julho, devem ser entregues nos Cofres da Região Autónoma dos Açores, com regularidade;
- Deve proceder-se à revisão do Regulamento Geral de Organização e Funcionamento das Lotas, designadamente na parte que respeita à cobrança de taxas pelo uso dos recipientes para acondicionamento do pescado;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- Deve proceder-se às diligências necessárias para a cobrança contenciosa das importâncias devidas e não pagas.

• Fluxos Financeiros ORAA / SPE

Em 1999, continuam a verificar-se transferências do ORAA para o sector público empresarial, classificadas como investimento, quando, no fundo, são para exploração. O Volume II da Conta assinala o valor global das transferências do ORAA para o SPE como sendo de 2,9 milhões de contos.

Daquele montante, 2,1 milhões de contos, destinaram-se a *Despesas Correntes* referentes a subsídios atribuídos à SATA Air Açores e à LOTAÇOR, E.P., com o objectivo de compensar estas empresas na cobertura de encargos especiais, decorrentes do serviço público que prestam.

As transferências de capital, que rondaram os 713 mil contos, destinaram-se, 91,5 % à SATA Air Açores, sendo os restantes 8,5% distribuídos pelas outras empresas, a saber: EEG, “Empresa de Electricidade e Gás” – 2,4%; Lotaçor, E.P. – 2,3%; RTP Açores – 2,4 %; VerdeGolf, S.A. – 0,8% e EDA, S.A. – 0,6%.

O remanescente, 68.010 contos, classificados em Aumentos de capital, destinaram-se à VerdeGolf, S.A. (88 %) e à Lotaçor, E.P. (12%).

O valor das receitas inscritas na Conta e provenientes do SPE quedou-se pelos 306,4 mil de contos, valor que representa um desvio, para menos, de 798,7 mil contos, relativamente ao previsto no Orçamento (1.105 mil contos).

Dos fluxos do SPE para o ORAA, 125,1 mil contos reportam-se à venda de participações.

• Fluxos Financeiros com a União Europeia

Os fluxos financeiros da U.E., canalizados para a Região, têm um peso significativo, no âmbito das Despesas Públicas, tornando-se fonte de financiamento, tanto do ORAA, como das Autarquias Locais e mesmo das Empresas Públicas, servindo, ainda, de suporte para investimentos do sector privado.

Em 1999, os valores “apurados” como transferências da União Europeia para os Açores, cerca de 36,2 milhões de contos, representam, aproximadamente, 11,8% do PIB conhecido para 1997 (últimos dados preliminares do INE). Considerando os efeitos induzidos da aplicação daquele montante, a despesa total, associada aos financiamentos comunitários, será bastante superior àquela percentagem.

A informação apresentada teve como suporte, para além dos elementos inseridos na Conta da Região, também as informações enviadas por diversos organismos, de âmbito regional e nacional, que se encontram envolvidos na gestão e encaminhamento daqueles fluxos financeiros.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Apesar da informação constante na Conta e a recebida em separado, ainda não corresponder ao universo das Intervenções Comunitárias com incidência nos Açores, notam-se, de algum modo, melhorias relativamente ao considerado em anos anteriores.

Das diferentes Intervenções Comunitárias, destaca-se a importância do PEDRAA II (compreende os três fundos estruturais FEDER, FSE e FEOGA-O e o instrumento financeiro IFOP), mais de 68% do total, e do REGIS II, que é responsável por mais de 8%. Dos restantes valores, assumem especial relevo as Medidas Complementares da PAC e os apoios pagos directamente, pelo INGA, aos agricultores regionais.

O FEDER é responsável por 61%, seguindo-se as ajudas pagas pelo FEOGA–Garantia, com 20,3%; o FEOGA–Orientação com 10% e o FSE com 8,2%. O IFOP, segundo a informação recebida, não considerou qualquer valor recebido da U.E.

O ORAA previa, como transferências da U.E., cerca de 27,5 milhões de contos — quase 16 % do orçamento total (14,2 milhões em receitas próprias e 13,3 para *Contas de Ordem*). Como a componente de receitas próprias seria para afectar aos investimentos do Plano, pode dizer-se que 27,3% dos investimentos, a realizar pelo Governo Regional, teriam como fonte de financiamento fundos provenientes da U.E., na sua quase totalidade do FEDER – **13,9 milhões**.

Em termos globais, as receitas efectivamente contabilizadas, 22,1 milhões de contos, ficaram bastante aquém do previsto (80,5%), tendo as duas afectações – *transferências* e *Contas de Ordem* -, notado comportamentos bastante diferenciados. As *Contas de Ordem*, com consignação de receitas para entidades/projectos “externos” à responsabilidade directa do Governo Regional, atingiram os 91,8% do previsto (previstos 13,3 milhões de contos e contabilizados 12,2), enquanto que as afectas ao Plano se ficaram pelos 69,9% (previstos 14,2 milhões de contos e contabilizados 9,9).

Dos montantes transitados pela Conta, o FEDER é, de longe, o principal responsável. Ainda que, em termos de previsão, o FEDER surja com um peso relativo de 85,5%, na execução, atinge os 98,3%, seguido do FSE e de *Diversos*. Tanto o FEOGA, secção Orientação e secção Garantia, como o IFOP, não fazem transitar qualquer verba pela Conta da Região, a qualquer nível.

O PEDRAA II, Programa Operacional destinado, exclusivamente, aos Açores e gerido nesta Região, originou 85,3% dos fundos escriturados (18,88 milhões de contos), seguindo-se o REGIS II, com 13% (2,88 milhões de contos).

Os valores escriturados em *Contas de Ordem* foram superiores aos transferidos para recursos próprios do ORAA, em cerca de 23%, permitindo concluir que grande parte das transferências da UE e que passaram pelo ORAA se destinaram a entidades externas ao Governo Regional, demonstrando, assim, uma maior capacidade para absorver aqueles dinheiros.

No âmbito do PEDRAA II, encontram-se aprovadas, para integrar no presente Parecer, duas auditorias efectuadas pelo Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

— *Modernização das Culturas Industriais — FEOGA-O*

A auditoria teve como principal objectivo verificar em que medida foram cumpridos os normativos legais, regulamentares e contabilísticos da Acção 3 – Modernização das Culturas Industriais, no âmbito da Actividade – Incentivos à Modernização, da **Medida Agricultura**, do Programa PEDRAA II, vertente FEOGA-O, tendo sido seleccionado o projecto de José António Gonçalves Pacheco, relativo à recuperação e plantação de chá, na ilha de São Miguel.

Procedeu-se à análise do processo de candidatura; ao cumprimento das disposições legais; à execução do projecto; à cobertura financeira; aos documentos correspondentes às despesas elegíveis e ao grau de confiança e eficácia do sistema de controlo interno, não havendo aspectos relevantes a salientar. Da verificação feita em trabalhos de campo e da documentação analisada, foram aprovadas as seguintes **recomendações**:

- Incrementar a articulação entre a DRDA e o IFADAP, mantendo canais permanentes de circulação de informação, sob pena de inviabilizar a eficácia da acção;
- O promotor deverá estabelecer mais contactos com o IFADAP, por forma a evitar atrasos desnecessários na atribuição do apoio;
- A apresentação de despesas deverá ser mais faseada, a fim de garantir a máxima execução do investimento.

— *Modernização de uma Unidade de Transformação/Comercialização — IFOP*

A realização da auditoria financeira a um projecto desta Acção teve por objectivo geral apreciar a legalidade, a regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão do apoio concedido no âmbito da **Medida Pescas**, com financiamento IFOP (PEDRAA II), cujos objectivos se encontram definidos no n.º 2 do artigo 1º do Regulamento (CEE) n.º 2080/93, de 20 de Julho.

O projecto seleccionado respeita a António Mineiro & Andrade, LDA, que pretende equipar a empresa com material necessário ao exercício da actividade de preparação, congelação e conservação de produtos de pesca, com evidentes reflexos na comercialização, em resultado da melhoria de qualidade do produto final.

Procedeu-se à avaliação do sistema de decisão da atribuição dos apoios; do sistema de acompanhamento e controlo; da execução orçamental; da eficácia dos apoios e à verificação física dos investimentos.

Verificado o processo, bem como a resposta remetida pelo IFADAP em sede de contraditório, foram aprovadas as seguintes, **recomendações**:

- Encontrando-se o aproveitamento integral das verbas IFOP consignadas ao PEDRAA II, dependente da celeridade da execução dos projectos por parte dos beneficiários, torna-se necessário o seu acompanhamento cuidado por parte do IFADAP;
- Os pagamentos a efectuar pelo IFADAP deverão decorrer de uma forma célere, a fim de garantir uma boa execução física e financeira;
- Devem ser fixados, em tempo oportuno, prazos para os processos de apreciação/decisão das candidaturas e de realização dos pagamentos;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- Devem ser tomadas as medidas necessárias, no sentido de que o processo de apreciação/decisão das candidaturas se efectue de forma célere, de modo a que o compromisso de verbas e o nível de execução financeira não sejam prejudicados.

• **Segurança Social**

A importância da Segurança Social para o bem-estar das populações acentuou a necessidade de medidas imediatas de regionalização que aproximassem dos utentes os centros de decisão, permitindo, assim, uma maior eficácia das acções a desenvolver.

O DL n.º 276/78, de 6 de Setembro, determinou que a RAA passasse a superintender, nomeadamente, nos serviços da Segurança Social situados na Região, dependentes do então Ministério dos Assuntos Sociais.

Os órgãos de governo próprio da RAA exercem as suas atribuições, com salvaguarda das linhas de política geral e segurança social consagradas na Constituição e definidas pelo Governo da República.

O Orçamento da Segurança Social, incorporado no OE, foi aprovado pela Assembleia da República, pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, dele fazendo parte integrante, figurando, no que concerne à previsão de receitas e despesas, no mapa IX, anexo à mencionada Lei (alínea b do n.º 1 do artigo 1.º).

O DL n.º 259/99, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/99, foi publicado a 7 de Julho e, nos termos do seu artigo 19.º, produz efeitos desde 1 de Janeiro de 1999, prevendo (anexo I), receitas da RAA, no montante de 21 575 000 contos, representando 0,96% do total das receitas do OSS (2 255 228 716 contos). No anexo II, as despesas previstas para a Região correspondiam a 43 145 005 contos, representando 1,95% do total das despesas com segurança social (2 217 850 160 contos).

Das despesas previstas para a RAA, 41,2% (17 786 600 contos) seriam processadas pelo Centro Nacional de Pensões. Em termos de execução, aquela percentagem passou a 41,6% do total das despesas (18 044 561 contos).

O valor das despesas correntes, incluindo os processamentos efectuados pelo CNP e as transferências correntes, rondaram os 42, 6 milhões de contos, tendo as receitas correntes atingido os 22, 3 milhões. As receitas correntes cobriram as despesas em cerca de 52%.

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

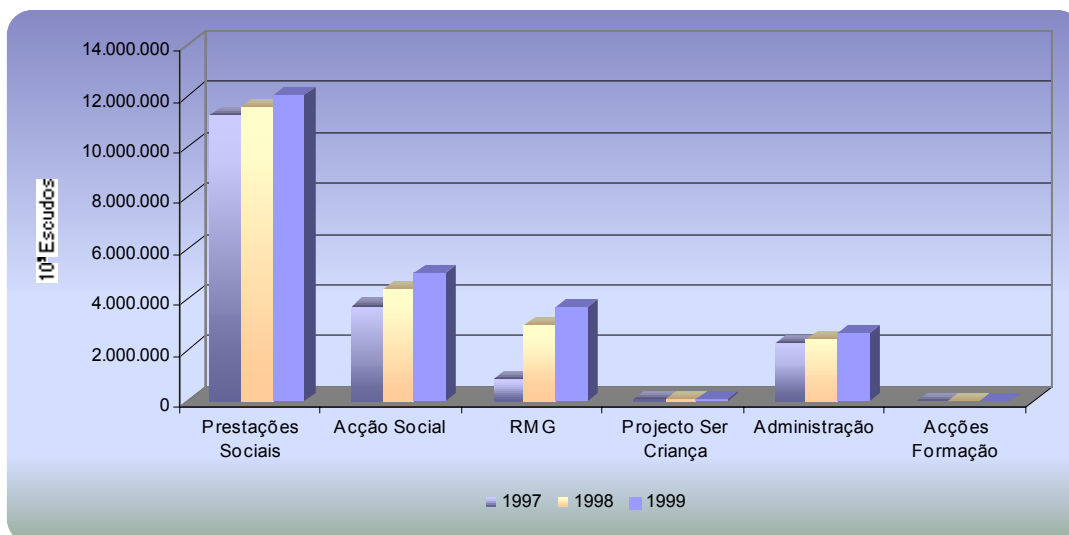
As receitas do sistema provêm, essencialmente, das contribuições dos regimes da segurança social, que representam 98,9% das receitas correntes arrecadadas. O total das receitas atingiu 22 269 105 contos, verificando-se uma variação positiva de 1 589 416 contos, correspondente a um acréscimo de 7,7%, relativamente a 1998.

Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

As despesas públicas, em segurança social, cresceram nos últimos anos de uma forma significativa, atingindo, em 1999, cerca de 25 332 643 contos. O gráfico XII.2 evidencia a evolução das despesas nos últimos três anos.

Gráfico 7 — Execução das Despesas Correntes



Das despesas com a segurança social, cerca de 93% dizem respeito a *Despesas Correntes*, 2,8% a *Despesas de Capital* e 4,2% a *Transferências Correntes*.

O conjunto das *Prestações Sociais*, em 1999, é responsável por 51,1% das *Despesas Correntes*, enquanto as restantes rubricas – *Acção Social*, *Rendimento Mínimo Garantido* e *Administração* – absorvem, respectivamente, 21,3%, 15,8% e 11,4%.

Da parte do ORAA, Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social), há a considerar o dispêndio de 990 369 contos, repartidos por investimentos do Plano (523 000 contos) e despesas de funcionamento (467 369 contos).

— Auditoria Realizada à Infância e Juventude — Prestações Pecuniárias e Subsídios a Instituições

A auditoria reportou-se ao período compreendido entre 1999 e o primeiro semestre de 2000, tendo como principais objectivos: a verificação do cumprimento das normas aplicáveis à atribuição dos apoios financeiros concedidos a IPSS por parte da DRSSS e pelo CGFSS; a verificação do cumprimento da legalidade e regularidade e correcção económico financeira das operações efectuadas relativas à atribuição das prestações pecuniárias – Subsídio Familiar a Crianças e Jovens, Bonificação por Deficiência e Subsídio por Assistência a Terceira Pessoa, por parte do Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada; e, apreciar a estrutura económico financeira, na área da Infância e Juventude.

Verificados os processos, tendo em consideração as conclusões apresentadas e as respostas remetidas pelas entidades auditadas, foram aprovadas as seguintes **recomendações**:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

— ***Prestações Pecuniárias com a Infância e Juventude***

- Que se implemente um sistema informático que acompanhe a evolução verificada no quadro normativo vigente;
- Que se racionalizem os circuitos e procedimentos relativos à tramitação processual, por forma a que se torne mais célere a atribuição das prestações;

— ***Apoios atribuídos a IPSS e outras Instituições de Apoio Social***

- Que se requisitem as verbas indispensáveis, a transferir para as Instituições, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, reduzindo os saldos de verbas na posse daquelas;
- Que se cumpra rigorosamente o estabelecido no Regulamento dos Acordos da Cooperação entre a Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras Instituições de Apoio Social.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

F — Gestão Financeira

Após a apreciação do processo e execução orçamental, importa apresentar algumas considerações sobre a avaliação da gestão financeira da administração pública regional.

Apresentando a Conta o conhecimento da efectiva utilização das dotações financeiras pelos diferentes departamentos governamentais, é de todo importante utilizar mecanismos que permitam informar sobre o grau de eficácia e eficiência na utilização daqueles recursos.

A Conta da Região, ao ser exígua na apresentação de indicadores de gestão, devidamente quantificados, torna difícil concretizar alguns dos objectivos preconizados na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, nomeadamente, no pronunciamento sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno.

A precária informação estatística, já objecto de análise neste Parecer, não permite dispor de um conjunto de indicadores que, de forma coerente e homogénea, possam avaliar a gestão do sector público, em termos de economia, eficácia e eficiência. Aliada a esta situação, encontra-se, ainda, a falta de relatórios de actividade, devidamente quantificados, dos diferentes organismos da Administração Regional.

Para além de informações pontuais, sobre alguns sectores da actividade económica regional, o Tribunal de Contas tem recorrido ao resultado das auditorias que, de certo modo, permitem conhecer, mais em pormenor, a gestão dos serviços públicos regionais.

Tendo em consideração os resultados dos trabalhos desenvolvidos por este Tribunal, referem-se os aspectos que deverão ser observados, a nível dos princípios da economia, eficiência e eficácia da gestão financeira da Administração Pública:

- Deficiente conhecimento do Património Público Regional, não permitindo que a sua gestão se processe de modo eficaz e eficiente;
- 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;
- Apesar da importância que os fundos comunitários têm no processo de desenvolvimento, não há, ainda, da parte da Administração Regional, uma entidade que coordene e conheça, em plenitude, a sua aplicação na Região;
- As despesas do Plano não se podem considerar efectivamente como investimentos, uma vez que suportam encargos de funcionamento, nem sempre correspondem aos objectivos preconizados na programação e parte dos subsídios atribuídos não são exclusivamente para a formação bruta de capital fixo;
- A assunção de encargos sem a correspondente cobertura financeira, nomeadamente, no Sistema Regional de Saúde;
- O processo de decisão dos projectos candidatos ao Subsistema de Incentivos Regionais – SIRAPA -, mostrou-se pouco eficaz, levando, em média, cerca de um ano; sendo os estudos de viabilidade económica pouco rigorosos ao nível da identificação do investimento a realizar. Os pagamentos e a conclusão dos processos, também se mostrou pouco eficaz, levando, em média, mais de um ano e meio a pagar e, cerca de dois anos, a serem concluídos;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

F — Controlo Interno

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

A actuação da IAR tem sido, de certo modo, conjugada com a actuação deste Tribunal, nomeadamente pelo conhecimento dos relatórios elaborados e integrados no controlo interno. Esta articulação tem permitido, sempre que a situação o justifique, aprofundar o controlo de eventuais irregularidades detectadas pela IAR.

Das auditorias em processo de fiscalização concomitante e sucessiva, e demais acções de controlo desenvolvidas por este Tribunal, verifica-se que, apesar de melhorias pontuais, torna-se necessário aperfeiçoar o exercício de controlo e acompanhamento da actividade desenvolvida pela Administração Regional, destacando-se os seguintes aspectos:

- Tornar mais objectiva e enquadrada legislativamente a atribuição de subsídios, assim como, desenvolver mecanismos de controlo funcionais;
- O controlo interno, de primeiro e segundo níveis, ao Subsistema de Incentivos Regionais – SIRAPA –, mostrou-se insuficiente, inadequado e, até mesmo, quase inexistente;
- Apresentando a Conta um Anexo autónomo, em que se evidenciam informações sobre a atribuição de subsídios, o mesmo, ainda, não é uniforme e não expressa a totalidade dos apoios concedidos, assim como, por vezes, não adopta a mesma terminologia na efectiva definição de subsídio;
- O controlo de 1.º nível de fundos comunitários, variando conforme o Fundo em análise, tem-se limitado a um reduzido número de projectos, ainda que denotando algumas melhorias. O controlo de 2.º nível ao PEDRAA II, da responsabilidade da IAR, não tem sido exercido, levando ao não cumprimento do estabelecido na Resolução n.º 73/94, de 19 de Maio, da Presidência do Governo Regional;
- O controlo interno, em grande parte dos serviços auditados, e, de uma maneira geral, é bastante deficiente;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

H — Ilegalidades/Irregularidades típicas em Serviços com Autonomia Administrativa e Administrativa e Financeira

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos por este Tribunal, no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva, decorrente de verificações externas e auditorias, no ano de 1999, apontam-se algumas das irregularidades detectadas:

— Fiscalização concomitante a processos de Pessoal e Material:

Processos de pessoal:

- Prática de actos de nomeação de pessoal e celebração de contratos de trabalho a termo certo, sem que as despesas deles emergentes tenham cobertura orçamental, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro;
- Falta de indicação, em contratos de trabalho a termo certo, do motivo que esteve na base da celebração do contrato, havendo casos em que o próprio processo contratual, não o evidencia;
- Existência de contratos de trabalho a termo certo celebrados sucessivamente, com o mesmo trabalhador e com o mesmo objecto, sem que entre os mesmos tenha decorrido o prazo de seis meses, em violação do disposto no n.º 6 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e também contratos de trabalho a termo certo celebrados sucessivamente, com o mesmo trabalhador, sem que entre os mesmos tenha decorrido o prazo de seis meses, embora com objecto diferente. Estes casos podem indiciar uma alteração da categoria com o objectivo de iludir as disposições proibitivas da sucessão de contratos;
- Contratos de pessoal que determinam a produção de efeitos em momento anterior à sua celebração.

Processos de material:

- Realização de obras públicas seguindo o procedimento pré-contratual previsto no Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, quando deveria ter sido seguido o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, constante do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro;
- Pagamento de adiantamentos a fornecedores, sem que tenha sido obtida a autorização prévia do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, em violação do disposto no artigo 15.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 2-A/99/A, de 16 de Março;
- Celebração de contratos por ajuste directo, com fundamento em «motivos de urgência imperiosa», verificando-se, porém, que entre a data em que foi manifestada tal necessidade e a da aquisição, mediou cerca de um ano, pelo que não se mostra preenchido um dos pressupostos do recurso ao ajuste directo por motivo de urgência imperiosa, que é o da impossibilidade de cumprir os prazos previstos para o procedimento adequado em razão do valor;
- Contratos – incluindo os actos que os precederam – sem o conteúdo mínimo previsto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, não tendo sido convencionado o regime de pagamentos, as sanções aplicáveis em caso de incumprimento e as condições de denúncia e de rescisão.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

— Fiscalização concomitante e sucessiva:

— Educação:

- Na generalidade dos serviços, não existem manuais de normas e procedimentos contabilísticos e de controlo interno;
- A actualização do inventário dos bens móveis não é efectuada com periodicidade regular;
- Inexistência de segregação de funções entre quem processa a despesa e quem efectua os respectivos pagamentos;
- As despesas são, por vezes, insuficientemente documentadas e indevidamente classificadas;
- Os livros de registo são deficientemente escriturados em determinados estabelecimentos de ensino;
- As normas para a realização de despesas com aquisições de bens e serviços são frequentemente desrespeitadas;
- As reconciliações bancárias são, por vezes, efectuadas sem o adequado rigor;
- Existe um elevado absentismo dos professores contratados.

— Saúde:

- Aprovação extemporânea dos orçamentos e das alterações orçamentais por parte da Tutela;
- Pagamento de despesas de anos anteriores, sem que as mesmas tenham sido previamente autorizadas pelo Secretário Regional da Tutela, contrariando-se o diploma de execução orçamental;
- Pagamento de despesas de anos anteriores sem cabimento nas dotações orçamentais do ano a que respeitam, e sem que as mesmas tenham sido previamente autorizadas pelo Secretário Regional da Tutela, bem como pelo Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, contrariando-se o diploma de execução orçamental;
- Assunção de despesas sem cobertura orçamental, contrariando-se o disposto no artigo 16º, n.º 2, do Decreto Regional n.º 3/78/A, de 18 de Janeiro;
- Existência de divergências frequentes entre os diversos documentos contabilístico-financeiros;
- Elevado número de erros em mapas obtidos do sistema informático, que resultam, fundamentalmente, da deficiente parametrização da aplicação informática do IGIF;
- Inobservância dos princípios contabilísticos consignados no POC dos Serviços de Saúde, nomeadamente, no que se refere aos princípios da prudência, da especialização dos exercícios e da materialidade;
- Não utilização da conta “228 – Facturas em Recepção e Conferência”, não se evidenciando, deste modo, com rigor, os encargos assumidos e não processados a fornecedores;
- Dificuldade na utilização da conta “27 – Acréscimos e Diferimentos”, ao nível da sua contabilização e da utilização da aplicação informática;
- Deficiente controlo da facturação, no que concerne aos cuidados de saúde prestados pelos Centros de Saúde a utentes beneficiários de subsistemas e seguradoras;
- Deficiências nos sistemas de controlo interno, nomeadamente no que concerne à segregação e controlo de gestão das existências;
- Assunção, autorização e pagamento de despesas sem competência para o efeito;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

- Utilização indevida e não justificada do procedimento prévio “ajuste directo”;
- Não inventariação do imobilizado e conseqüente ausência do registo contabilístico adequado das amortizações;
- Embora os bens se encontrem registados e inventariados, por vezes, não possuem o respectivo número de inventário;
- As contagem físicas das existências não são realizadas com frequência;
- O registo informático de entradas e saídas não é realizado com oportunidade, impossibilitando a quantificação do stock de um determinado produto;
- Existem divergências frequentes entre as existências contadas e os registos da aplicação informática.

— Fundos e Serviços Autónomos:

- Não foram entregues os saldos das gerências no cofre da Região ou solicitada a autorização da isenção de reposição de saldos de gerência;
- As despesas realizadas, por vezes, não são classificadas nos termos do “classificador económico das despesas públicas”;
- Assunção de encargos antes da aprovação das respectivas alterações orçamentais;
- Não foram enviadas às Finanças, por uma entidade pública, algumas declarações de rendimentos referentes a remunerações auferidas por sujeitos passivos;
- Não foram cumpridas algumas disposições legais relativas a contratos a termo certo;
- Não foram cumpridas algumas disposições legais relativas a aquisição de bens e serviços;
- Foram indevidamente consideradas como receitas próprias, na conta de gerência, determinadas importâncias;
- Não foram cumpridos alguns dos requisitos legais relativos à atribuição de subsídios;
- Utilização de rubricas que não foram objecto de prévia inscrição orçamental.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Sala das Sessões da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em Ponta Delgada, ao décimo nono dia de Junho de dois mil e um.

O Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

(Dr. Alfredo José de Sousa)

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

(Dr. José Faustino de Sousa)

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

(Dr. Manuel Cruz Pestana de Gouveia)

O Representante do Ministério Público

Fui presente

(Dr. Manuel Roberto Mota Botelho)