

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA, FINANÇAS E PLANO

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A
CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES REFERENTE AO ANO
DE 1991.

41 - 27/05

(VELAS, 20 DE ABRIL DE 1994)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS E PLANO**I****INTRODUÇÃO**

Nos dias 19 e 20 de Abril do corrente ano, reuniu na Delegação da A.L.R.A. na Vila das Velas, ilha de S. Jorge, o Plenário da Comissão de Economia, Finanças e Plano, afim de emitir parecer sobre a conta da R.A.A., referente ao ano de 1991.

Conforme refere a alínea p) do nº1 do artigo 32º do Estatuto Político-Administrativo da R.A.A., compete à A.L.R.A. aprovar as Contas da Região respeitantes a cada ano económico, de acordo com o estipulado no nº3 do artigo 21º do DLR nº3/78/A de 18 de Janeiro, tendo em conta o parecer emitido pela Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores.

II**Enquadramento Jurídico**

Nos termos do artigo 229º da Constituição da República Portuguesa e por consequência ao abrigo da alínea p) do Artigo 32º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, compete à Assembleia Legislativa Regional dos Açores, aprovar as Contas da Região respeitantes a cada ano económico.

A análise da Conta da R.A.A. referente ao ano de 1991, baseou-se nos preceitos legais, e se esta estaria conforme as normas definidas para a contabilidade pública, e ainda no que respeita ao regime jurídico financeiro desenvolvido ao longo daquele ano, pelo Governo Regional dos Açores, no que se refere a Receitas, Despesas, Dividas e Avals.

Após a apreciação do aspecto jurídico da Conta de 1991 da Região Autónoma dos Açores, entende a Comissão, que esta se encontra enquadrada nos respectivos preceitos legais.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

III

Apreciação na Generalidade**1 - Enquadramento Orçamental****1.1 - Elaboração do Orçamento**

As informações gerais para a preparação das propostas de Orçamento de 1991, foram evidenciadas através da Circular nº 3/90 de 29 de Junho, emanada pela Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade e dirigida a todos os Serviços da Administração Pública Regional.

A filosofia base para o ano em causa aponta para a intenção da contenção da “Despesa Pública”, congregada com o propósito de promover a eficiência e eficácia na realização das mesmas.

1.2 - Equilíbrio Orçamental

Da análise efectuada, verifica-se que em termos de Saldo Global, a Conta apresenta um superávit de 1.016.234 contos.

Em relação à execução do Orçamento Corrente, observa-se que as Receitas Correntes continuam a não ser suficientes para cobrir as despesas Correntes, verificando-se no ano em causa um “Deficit Corrente” na ordem dos 7.972.376 contos.

1.3 - Alterações Orçamentais

As alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano de 1991, foram efectuadas no âmbito do nº1 do Artigo 7º do D.L.R. nº20/90/A de 17 de Dezembro, conjugado com o nº 1 do Artigo 11º do D.R.R. nº1/91/A de 12 de Janeiro, bem como nos termos do disposto nas alíneas a) e o) do nº1 do Artigo 229º e do nº 1 do Artigo 234º da Constituição da República Portuguesa e na alínea m) do nº 1 do Artigo 32º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Estas alterações ocorridas, não modificaram o montante global das Despesas e Receitas orçamentadas, reflectindo-se apenas ao nível das Despesas dos departamentos governamentais.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

2 - Dívida Pública

No que se refere à Dívida Pública Directa, observa-se que o montante de endividamento bruto correspondeu a 9.300.533.198\$44, dos quais 6.730.000.000\$00 correspondem a empréstimos contraídos no mercado interno e 2.570.533.198\$44 no mercado externo, nomeadamente ao Banco Europeu de Investimento.

3 - Avals - Dívida Indirecta

Da análise efectuada observa-se que o montante global de avals concedidos pelo Governo Regional dos Açores atingiu o montante de 2.250.623.500\$00, o que se tivermos em consideração que o limite de avals a conceder pela Região foi fixado em 5.000.000 contos pela A.L.R.A., o montante utilizado foi em termos relativos de 45%.

IV**Apreciação na Especialidade**

Foi entendimento da Comissão sistematizar a análise na especialidade da seguinte forma:

- 1 - RECEITA PÚBLICA ORÇAMENTADA;
 - 1.1 - Estrutura da Receita - Orçamentação;
 - 1.2 - Principais Receitas;
- 2 - DESPESA PÚBLICA ORÇAMENTADA;
- 3 - CONTA DA REGIÃO - Execução Financeira;
 - 3.1 - RECEITA;
 - 3.1.1 - Análise da Execução;
 - 3.1.1.1 - Análise dos Desvios;
 - 3.1.1.2 - Desvios mais importantes;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

3.2 - DESPESA;

3.2.1 - Análise da Execução;

3.2.1.1 - Análise dos Desvios;

3.2.1.2 - Desvios mais importantes;

3.2.1.3 - Interpretação dos Desvios;

3.2.1.3.1 - Despesas Correntes;

3.2.1.3.2 - Despesas de Capital;

3.2.1.3.3 - Despesas do Plano;

3.2.2 - Evolução da Despesa;

3.2.2.1 - Interpretação da Evolução da Despesa;

4 - DÍVIDA PÚBLICA;

4.1 - Dívida Pública Directa;

4.2 - Dívida Pública Indirecta;

5 - ANÁLISE AO PARECER E RECOMENDAÇÕES EMITIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS.

1 - RECEITA PÚBLICA ORÇAMENTADA.

De forma a que a análise à presente Conta da Região se torne mais explícita, foi entendimento da Comissão proceder a uma breve síntese dos principais agregados constantes do Orçamento para 1991, aprovado pela A.L.R.A., de forma a que o parecer emitido se torne mais eficaz e permita uma observância dos valores em causa mais cuidada.

Assim, a Receita prevista em Orçamento apontou para um valor da seguinte ordem:

CONTA DA REGIÃO:	78.760.700 contos.
CONTAS DE ORDEM:	18.645.233 contos.
TOTAL:	97.405.933 contos.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

1.1 - Estruturas da Receita - Orçamento. (Contos)

	VALOR	%)
Receitas Correntes	35.573.250	36,52
01 - Impostos Directos	12.034.600	12,36
02 - Impostos Indirectos	22.943.350	23,55
03 - Taxas, Multas e Outras Penalidades	388.500	0,40
04 - Rendimentos de Propriedade	28.780	0,03
06 - Vendas de Bens e Serviços Correntes	148.020	0,15
07 - Outras Receitas Correntes	30.000	0,03
Receitas de Capital	43.187.450	44,34
08 - Venda de Bens de Investimentos	102.700	0,11
09 - Transferências	32.543.750	33,41
10 - Activos Financeiros	121.000	0,12
11 - Passivos Financeiros	10.000.000	10,27
12 - Outras Receitas de Capital	20.000	0,02
14 - Reposições não abatidas nos pagamentos	400.000	0,41
Contas de Ordem	18.645.233	19,41
TOTAL DA RECEITA	97.405.933	100,00

1.2. Principais Receitas

As principais Receitas cujo impacto na cobertura financeira da Despesa orçamentada, são as seguintes:

	% do TOTAL
Receitas Correntes	36,52%
-Impostos Directos	12,36%
-Impostos Indirectos	23,55%
Receitas de Capital	44,34%
-Transferências	33,41%
-Passivos Financeiros	10,27%
Constas de Ordem	19,41%



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

2 - Despesa Pública Orçamentada

O Orçamento para 1991 da R.A.A., apresentou os seguintes valores:

	TOTAL	% do VALOR
Despesas Correntes	43.545.626.	44,7%
Despesas de Capital	2.880.074.	3,0%
Despesas do Plano	32.335.000.	33,2%
CONTAS DE ORDEM	18.645.233.	19,1%

3 - CONTA DA REGIÃO - Execução Financeira

Em relação à execução financeira traduzida pela Conta de 1991, procedeu-se à análise dos principais agregados, conforme sistematização apresentada anteriormente.

3.1 - Receita:**3.1.1 - Análise da Execução:**

Designação	Orçamento	Receita Efectiva	(Contos) Tx. de Execução
Receitas Correntes	35.573.250.	34.692.305	98%
Receitas de Capital	43.187.450.	36.048.625.	83%
Contas de Ordem	18.645.233.	20.065.323.	108%
TOTAL	97.405.933	90.806.253.	93%

3.1.1.1 - Análise dos Desvios

Designação	Desvio Absoluto	Desvio Relativo
Receitas Correntes	(880.945)	(2%)
Receitas de Capital	(7.138.825)	(17%)
Contas de Ordem	1.420.090	8%
TOTAL	(6.599.680)	(7%)

3.1.1.2 - Desvios Mais Importantes:

Receitas Correntes		
- Impostos Indirectos	(1.792.389)	(8%)
Receitas de Capital		
- Transferências	(6.517.200)	(20%)
Constas de Ordem	1.420.090	8%



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

Estas rúbricas são as principais responsáveis pelo “desvio” negativo observado entre o orçamento anual e a sua execução.

Na origem está a execução dos Impostos Indirectos, nomeadamente no “Imposto sobre o Consumo - IVA”, não existindo por parte da Região, qualquer controlo ou responsabilidade sobre a sua arrecadação, uma vez que através do Despacho Normativo nº 36/86 de 12 de Maio, foi aplicado o denominado “Método da Capitação”, o qual permite que o montante do IVA a transferir para a Região anualmente, seja na base do peso relativo da população dos Açores no todo nacional, o que aponta para um valor relativo da ordem dos 2,411%.

É lógico que esta diferença verificada ao nível da execução da rúbrica foi consequência de um reajustamento efectuado ao nível do Orçamento do Estado, cuja receita executada ficou aquém da orçamentada.

Em relação à rúbrica “Transferências”, sem margem para dúvidas, persistiu um problema crónico que é o desfaseamento entre o envio dos justificativos à Comunidade Europeia e o posterior reembolso por parte de Bruxelas, o que em termos práticos e como exemplo, o período intercalar é superior a 6 meses.

Estas são as causas principais que justificam os maiores desvios observados ao nível da arrecadação da Receita.

3.2 - Despesa.

3.2.1 - Análise da Execução.

Designação	Orçamento	Despesa Efectiva	(Contos)
			Tx. de Execução
Despesas Correntes	43.544.626	41.134.055.	94,5%
Despesas de Capital	2.881.074	2.737.522	95%
Despesas do Plano	32.335.000	26.867.651	83,1%
Contas de Ordem	18.645.233	19.050.791	102,2%
TOTAL	97.405.933	89.790.019	92,2%



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

3.2.1.1 - Análise dos Desvios.

Designação	Desvio Absoluto	(Contos) Desvio Relativo
Despesas Correntes	(2.410.571)	(5,5%)
Despesas de Capital	(143.552)	(5%)
Despesas do Plano	(5.467.349)	(16,9%)
Contas de Ordem	405.558	2,2%
TOTAL	(7.615.914)	(7,8%)

3.2.1.2 - Desvios mais importantes

	Desvio Absoluto	(Contos) Desvio Relativo
Despesas Correntes:		
- Despesas com Pessoal	(748.673)	(3,9%)
- Aquisição de Bens e Serviços Correntes	(465.475)	(22,6%)
- Encargos Correntes da Dívida	(188.508)	(6,5%)
- Transferências Correntes	(833.940)	(4,7%)
Despesas de Capital:		
- Aquisição de Bens de Capital	(142.136)	(41,3%)
Despesas do Plano:		
- Sectores Sociais	(1.437.107)	(15%)
- Educação e Desporto	(351.107)	(14%)
- Cultura	(264.730)	(23%)
- Segurança Social	(160.000)	(38%)
- Habitação e Urbanismo	(357.096)	(13%)
- Sectores Económicos	(3.802.773)	(18%)
- Agric. Pecuária e Silvicultura	(1.091.511)	(21%)
- Indústria	(251.938)	(35%)
- Transportes e Comunicações	(1.683.158)	(17%)
- Comércio	(202.266)	(55%)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

3.2.1.3 - Interpretação dos Desvios.**3.2.1.3.1 - Despesas Correntes.****Despesas com Pessoal.**

Sendo uma rubrica em que os compromissos assumidos foram cumpridos na íntegra, a única análise possível é que foi conseguida uma poupança importante em relação aos valores propostos, através da contenção no preenchimento dos quadros departamentais, maior e melhor racionalização dos serviços, através da redução das denominadas "horas extraordinárias", etc.

Na fase inicial de todo o processo orçamental, por indicação da SRF - DROC, foi comunicado a todos os departamentos de que as dotações em termos globais e nominais, não deveriam ser superiores a 10% relativamente aos encargos respeitantes a 1990.

Assim, como justificação plausível, constata-se que os diversos departamentos tiveram em consideração a intenção de contenção da despesa, não provendo os lugares dos quadros mais do que o necessário e mantendo os valores de referência em consideração.

Aquisição de Bens e Serviços Correntes

O desvio observado deve-se essencialmente ao cumprimento da contenção da Despesa Pública.

Encargos Correntes da Dívida

Nesta rubrica, o desvio existente resultou em particular do factor cambial, pois 1991 foi precisamente o ano em que se assistiu ao início da valorização e consolidação do **Escudo**, permitindo assim a obtenção de ganhos extraordinários e não previstos, resultantes da escolha de um bom "cabaz" de moedas, pois como é conhecido, os empréstimos externos são essencialmente constituídos por um conjunto de moedas de diversos países, quase na sua totalidade da Comunidade Europeia, porque no contexto da altura era um marco importante o Sistema Monetário Europeu.

Transferências Correntes

O desvio observado pode ser justificado na mesma óptica do que foi referido para as Despesas com Pessoal, uma vez que a parte integrante mais significativa se define por transferências para o Serviço Regional de Saúde.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

3.2.1.3.2 - Despesas de Capital**Aquisição de Bens de Capital**

Neste agregado, o desvio deve-se essencialmente ao princípio que presidiu à gestão pública, tendo por base o rigor e a contenção da Despesa Pública, traduzindo-se assim na aquisição dos equipamentos estritamente necessários e o desvio em causa demonstra o referido.

3.2.1.3.3 - Despesas do Plano

Nos diversos agregados que compõem as “Despesas do Plano”, a interpretação que se pode efectuar à análise dos desvios é a seguinte:

- a execução global situou-se nos 83%, traduzindo-se assim em valor absoluto na ordem dos 5.467.349 contos.

Analisando-se mais em pormenor, pode-se observar um maior nível de realização das “Despesas do Plano” nos sectores sociais, em que o nível de execução atingiu os 85%, com especial incidência na área da “Juventude e Recursos Humanos - 93%”, seguido da Saúde, da Habitação e Urbanismo e ainda na área do Ambiente, atingindo assim os 87%.

Ligeiramente inferior observamos um nível de 86% na Educação e Desporto.

A Cultura e Segurança Social, viram a sua execução ficarem muito aquém dos sectores referidos anteriormente.

Nos Sectores Económicos a forte incidência aponta para o Sector da Energia com uma taxa de execução na ordem dos 95%.

As “Pescas”, o “Turismo” e os “Transportes e Comunicações”, apresentam uma taxa de execução na ordem dos 89%, 84% e 83% respectivamente, traduzindo assim o mesmo nível do Plano Global.

É na área do Comércio que se observa a menor taxa de execução do Plano Global.

O mesmo se passa nos sectores da Administração Regional e Local, em que a taxa média de execução se situou nos 83%.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

3.2.2 - Evolução da Despesa.

Agregados	VAR. 91/90 (%)
Despesas Correntes	24%
Despesas de Capital	33%
Despesas do Plano	7,4%
Contas de Ordem	17,9%

3.2.2.1 - Interpretação da Evolução da Despesa**Despesas Correntes**

O crescimento observado reflecte os efeitos da aplicação do denominado “Novo Sistema Retributivo” à Região e de outros diplomas de âmbito nacional, nomeadamente a criação de carreiras específicas, bem como reflecte também a integração nos quadros de muitos funcionários que se encontravam na situação de “Tarefeiros”.

Despesas de Capital

O decréscimo verificado, reflecte a forte contenção na aquisição de bens de equipamento, nomeadamente na aquisição de veículos, equipamento de escritório, etc., e ainda no que concerne à rubrica “Passivos Financeiros”, o baixo valor de amortizações da Dívida Pública, resultante da contratação de Empréstimos de “Muito Longo - Prazo” e não de Curto-Prazo, permitindo assim uma adequação mais lógica do endividamento da Região.

Despesas do Plano

O aumento observado, verifica-se essencialmente pelo aumento do investimento público na Região, principalmente na criação de infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento económico-social da R.A.A., havendo uma forte incidência resultante da aplicação dos Fundos Comunitários.

Contas de Ordem

Neste agregado, o crescimento a que se assistiu resulta do aumento do Investimento afecto às Autarquias Locais, Empresas Públicas e ainda pelo apoio comunitário ao sector privado, nomeadamente através da aplicação do Sistema de Incentivos de Base Regional.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

4 - Dívida Pública**4.1 - Dívida Pública Directa**

A Dívida Pública Directa da Região encontra-se parâmetrizada por diversos diplomas e como consequência a sua gestão deverá ter em consideração o seguinte:

- Limite de endividamento bruto

- valor constante na rubrica "Receita - Passivos Financeiros", constante do Orçamento para o período em causa e especificamente no âmbito do Artigo 4º do Decreto Legislativo Regional nº20/90/A de 17 de Dezembro em que aprova o Orçamento da Região para 1991.

- Limite de endividamento líquido

- traduz-se pelo acréscimo líquido referente ao período em causa e fixado no âmbito do nº 2 do Artigo 7º da Lei nº 65/90 de 28 de Dezembro, em que o Diploma em causa, aprova o Orçamento do Estado para 1991.

- Limite de endividamento externo

- montante máximo fixado pela Assembleia da República para a contratação de empréstimos junto de Instituições de Crédito externas e constante da Lei nº 14/91 de 7 de Junho.

- Rácio "Serviço de Dívida/Receitas Correntes" = < 25%.

Na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 336/90 de 30 de Outubro e no âmbito do nº 2 do Artigo 2º o Serviço da Dívida não poderá ultrapassar 25% das Receitas Correntes.

Assim e depois de se definir o quadro estrutural que deverá ser observado na gestão da Dívida Pública Directa pela Região Autónoma dos Açores, da análise efectuada à Conta, resultou os seguintes valores:

- Limite de Endividamento Bruto - 10.000.000 contos.

A execução deste limite situou-se nos 9.300.533.198\$44.

- Limite de Endividamento Líquido - 7.000.000 contos.

Observa-se que o acréscimo líquido ao Saldo da Dívida do Ano Anterior (28.473.675.166\$45) foi da ordem dos 6.675.769.457\$71.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

- Limite de Endividamento Externo - 6.000.000 contos.

O montante de empréstimos externos situou-se em 2.570.533.198\$44, ficando assim muito aquém do Limite definido por Lei.

- Rácio "Serviço da Dívida/Receitas Correntes".

O rácio observado na Conta em análise aponta para 14,64%, situando-se muito aquém do limite fixado.

Pode-se assim considerar que todos os limites de endividamento consagrados em legislação, foram respeitados.

Para uma análise mais específica, observa-se que do montante bruto de Dívida contraída no ano (9.300.533.198\$44) no mercado interno a Região obteve empréstimos no valor de 6.730.000.000\$00 (72,36%) e no mercado externo 2.570.533.198\$44 (27,64%).

As principais Instituições de Crédito utilizadas foram o D.B.I., o B.E.I. e o K.F.W.

Como saldo global da Dívida Pública, a Região apresenta em finais de 1991 o montante de 35.149.444.624\$16, correspondendo assim a um acréscimo de 23,4% em relação ao saldo do ano anterior (1990).

Em relação às amortizações efectuadas no período, observa-se o montante de 2.368.384.176\$00 e o pagamento de encargos financeiros resultantes da Dívida Global foi de 2.710.666.230\$00, em que deste montante 2.648.548.267\$00 correspondem a juros e os restantes 62.117.963\$00 correspondem a Despesas Diversas, relacionadas com a contracção de empréstimos obrigacionistas.

4.2 - Dívida Pública Indirecta.

Considerando como Dívida Pública Indirecta a Concessão de Avals por parte da R.A.A., o seu regime encontra-se definido no Decreto Legislativo Regional nº 23/87/A de 24 de Setembro.

No âmbito da alínea o) do Artigo 32º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, cabe à Assembleia Legislativa Regional estabelecer o limite máximo de avals a conceder pelo Governo Regional em cada ano. Assim, através da Resolução nº2/91/A de 1 de Março aprovada pela A.L.R.A. foi fixado para o ano em análise o limite máximo de 5.000.000 contos para a concessão de Avals.

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL**

Da análise da Conta, observa-se que o montante global resultante de avales concedidos no ano de 1991 foi de 2.250.263.500\$00, correspondendo assim à utilização de 45% do limite previamente fixado.

Observa-se ainda que os beneficiários dos avales em causa foram a UNICOL, EDA e SOGEO.

Como saldo global, a Conta apresenta o valor de 12.251.966.540\$10 correspondendo assim a um acréscimo de 1.875.719.174\$00 em relação ao saldo do ano anterior, ou seja, a um acréscimo de 18,07%.

5 - ANÁLISE AO PARECER E RECOMENDAÇÕES emitidas pelo TRIBUNAL DE CONTAS.

O “Parecer” emitido pelo Tribunal de Contas realça o cumprimento e avanços referentes a aspectos salientados e recomendados no parecer do ano anterior, embora manifeste a falta de elementos que possibilite dar cabal cumprimento a todas as recomendações.

Assim e de forma a permitir um maior e mais eficaz acompanhamento da actividade financeira da Administração Regional, o Tribunal de Contas apresenta no seu “Parecer” diversas recomendações, em que algumas já se encontram satisfeitas em Contas posteriores, principalmente através da Conta de 1992.

De qualquer modo, importa realçar algumas recomendações que deverão ser observadas em Contas Futuras, como por exemplo a inclusão no Orçamento de encargos decorrentes de compromissos contratuais, a necessidade de estabelecer uma disciplina comum sobre os aspectos gerais da concessão de apoios financeiros, a aprovação dos Orçamentos Suplementares dos Fundos e Serviços Autónomos em tempo oportuno, melhorar a instrução de processos submetidos a “Visto”.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

O presente relatório foi aprovado por maioria com os votos favoráveis do PSD e abstenção do PS.

Velas, 20 de Abril de 1994

O Relator em exercício

Gustavo Frazão

O Presidente em exercício

Rui Luís