



Para mais informações contactar:

**Gabinete de Comunicação**

**T:** +351 217945103/05/06 | **E:** gc@tcontas.pt

## **PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES DE 2018**

O Tribunal de Contas apresentou hoje à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores o Parecer sobre a Conta da Região de 2018, tendo emitido um juízo com reservas uma vez que a conta está afetada por erros e omissões materialmente relevantes, apesar de ter constatado a existência de desenvolvimentos positivos, alguns dos quais com impactos em exercícios futuros.

1. O Tribunal notou um grande esforço por parte da generalidade das entidades que integram o perímetro orçamental, no sentido da aplicação do novo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Foi reduzido o período complementar de execução orçamental a partir do exercício de 2019, havendo ainda margem para melhorias no sentido do cumprimento do princípio da anualidade.

Segundo a informação prestada pelo Governo Regional, o Orçamento para 2020 já foi elaborado com base num quadro plurianual de programação orçamental, tendo sido dados os primeiros passos no sentido da orçamentação por programas.

Iniciou-se, também o plano de reestruturação do sector público empresarial regional, com impactos positivos já em 2018, mas esse plano pode não ser suficiente face à persistente deterioração da posição e desempenho financeiros evidenciada pela generalidade das entidades públicas regionais, em particular das que constituem o sector público empresarial regional.

2. Relativamente à Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018, o Tribunal de Contas considerou que a mesma está afetada por erros e omissões materialmente relevantes, salientando:
  - A elaboração do Orçamento para 2018 não teve ainda subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas.
  - O alargamento do período complementar de execução orçamental da receita até 31 de março do ano seguinte, operado por ato da Administração, sem fundamento legal, implicou a violação do princípio orçamental da anualidade.



- Ainda não foram elaboradas demonstrações financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, bem como do desempenho financeiro e orçamental do sector público administrativo regional.
  - A Conta apresenta um volume de despesa na ordem dos 412,4 milhões de euros relativo ao investimento público concretizado ou financiado pela Administração Regional direta. Todavia, existe o risco de este montante estar empolado, já que foram imputados ao investimento 81,7 milhões de euros referentes à aquisição de bens e serviços correntes (19% do total) e 3,2 milhões de euros de despesas com o pessoal, a que acrescem as verbas transferidas, totalizando cerca de 270,5 milhões de euros (66% do total), sem que se mostre assegurada a sua efetiva aplicação em investimento pelos beneficiários.
3. Quanto à execução e desempenho orçamentais de 2018, salienta-se:
- De acordo com os dados da Conta, a receita do conjunto do sector público administrativo regional atingiu 1 565,6 milhões de euros, mais 26,8 milhões de euros do que em 2017, sendo 760,3 milhões de euros de *receitas próprias*, 409,6 milhões de euros de *transferências* e 395,6 milhões de euros de *passivos financeiros*.
- A despesa, por seu turno, foi de 1 551 milhões de euros, mais 9,2 milhões de euros do que em 2017, sendo 904 milhões de euros em *despesas correntes*, 265,5 milhões de euros em *redistribuição de verbas*, 200,6 milhões de euros em *passivos financeiros* e 80,9 milhões de euros em *despesas de capital*.
- Verifica-se, assim, uma significativa dependência dos recursos financeiros provenientes de *transferências* e de *passivos financeiros*, dado que as *receitas próprias* apenas permitiram financiar 49% da despesa total, situação que se mantém inalterada, comparativamente a 2017.
- O saldo *primário* foi negativo em 34,8 milhões de euros, registando um agravamento 20,8 milhões de euros em relação a 2017, pelo que não estão a ser gerados os recursos necessários para o pagamento do serviço da dívida e de parte das despesas efetivas.
  - A regra do equilíbrio orçamental, na ótica da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, não foi observada, apresentando um *saldo global ou efetivo* negativo de 85,2 milhões de euros, o que representa um agravamento de 16,9 milhões de euros, face a 2017.
  - As regras numéricas de equilíbrio orçamental e de limites à dívida regional consagradas na Lei das Finanças das Regiões Autónomas também não foram respeitadas, dado que:



- o saldo corrente, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 302,6 milhões de euros, excedendo em 252,6 milhões de euros o limite legal anual de *défice corrente*;
  - a dívida total do sector público administrativo regional pode ter excedido em cerca de 463,7 milhões de euros (32%) o limite fixado para o efeito.
- A dívida total do sector público administrativo regional manteve a trajetória de crescimento observada nos últimos anos, tendo registado um aumento de 101,3 milhões de euros (+5,6%), atingindo 1 912,1 milhões de euros (44,5% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2018), dos quais 1 736 milhões de euros são referentes a dívida financeira.
  - A dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental prosseguiu a trajetória ascendente evidenciada em anos anteriores, tendo registado um acréscimo de 63,3 milhões de euros, fixando-se em 747,6 milhões de euros no final de 2018. Destes, 292,3 milhões de euros (39,1%) dizem respeito ao grupo SATA.
4. Relativamente às 20 recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas, verificou-se que foi acolhida uma recomendação reiterada e foram parcialmente acolhidas sete recomendações, todas elas reiteradas. Não foram acolhidas 10 recomendações. Quanto às restantes duas, atendendo à data em que foram formuladas, o seu acompanhamento só poderá ser efetuado no âmbito das Contas de 2019 e de 2020.

Face a este resultado, o Tribunal entendeu formular um número restrito de recomendações, procurando contribuir para que sejam concentrados esforços em requisitos essenciais, cuja falta pode influenciar a emissão do juízo sobre a Conta. Assim, formularam-se cinco recomendações sobre as seguintes matérias:

- Fixação do período complementar de execução orçamental do sector público administrativo regional compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações;
- Apresentação à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, de uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental que respeite os requisitos previstos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas e elaboração do Orçamento com observância do quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas;
- Desenvolvimento de um plano calendarizado para a apresentação das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, quer previsionais, juntamente com o Orçamento, quer integrando a Conta, de acordo com o SNC-AP;



- Demonstração na Conta do grau de cumprimento dos limites legais aplicáveis à dívida e à realização de operações ativas, com referência ao conjunto do sector público administrativo regional;
  - Organização das entidades com funções de tesouraria por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade dos fundos movimentados.
5. A análise da execução orçamental permitiu ao Tribunal de Contas identificar um conjunto de desafios com que se depara a Administração Regional:
- Atingir, a prazo, uma posição orçamental compatível com a obtenção de saldos primários positivos e suficientes para, pelo menos, satisfazer o serviço da dívida.
  - Controlar o crescente nível de endividamento das entidades fora do perímetro orçamental, cujas responsabilidades constituem em última instância encargo da Região, por via das garantias prestadas.
  - Aprofundar a reestruturação do sector público regional no sentido de incluir outras empresas públicas no plano de reestruturação do sector público empresarial regional e de alargar a reestruturação aos serviços e fundos autónomos
  - Criar mecanismos no sentido de assegurar uma distribuição equitativa de verbas pelas autarquias locais, corrigindo a prática até agora seguida.



PARECER SOBRE A CONTA DA  
**REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES**

**2018**



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

## Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018

Aprovado pelo coletivo especial, previsto no n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos Juizes Conselheiros das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, reunido em sessão de 17-12-2019

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: 296 304 980

[sra@tcontas.pt](mailto:sra@tcontas.pt)

[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais reporta-se à redação indicada em apêndice.

As hiperligações e a identificação de endereços de páginas eletrónicas referem-se à data da respetiva consulta, sem considerar alterações posteriores.

## Plano

### Sumário

#### Parte I

#### Introdução

#### Capítulo I – Processo orçamental e de prestação de contas

- Quadro plurianual de programação orçamental
- Elaboração e apresentação do Orçamento
- Alterações orçamentais
- Período complementar de execução orçamental
- Prestação de contas

#### Capítulo II – Fiabilidade da Conta e regularidade das operações

- Limitações informativas
- Aspetos que afetam a fiabilidade da conta
- Operações de execução orçamental irregulares
- Deficiências na área da tesouraria

#### Capítulo III – Execução orçamental

- Origem e aplicação de fundos
- Desempenho orçamental
- Saldo, regras do equilíbrio orçamental e défice orçamental
- Fluxos financeiros no âmbito do sector público
- Fluxos financeiros com a União Europeia
- Subvenções públicas

#### Capítulo IV – Dívida pública e outras responsabilidades

- Dívida do sector público administrativo regional
- Limites da dívida
- Responsabilidades contingentes
- Riscos orçamentais
- Necessidades de financiamento

#### Capítulo V – Património

- Ativos financeiros
- Situação económica e financeira das entidades controladas
- Operações ativas
- Património não financeiro

## **Parte II**

### **I – Conclusões**

- Fiabilidade da Conta e regularidade das operações
- Orçamento e execução orçamental
- Riscos de sustentabilidade
- Desafios

### **II – Recomendações**

### **III – Juízo sobre a Conta**

### **Anexos – Extrato das respostas apresentadas em contraditório**

#### **Apêndices**

Ficha técnica

Glossário

Legislação citada

Siglas e abreviaturas

Índices

## Sumário

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional dos Açores, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, cabendo-lhe apreciar a atividade financeira da Região nos domínios da receita, da despesa, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património.

O Relatório e Parecer visa emitir um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno.

### *Processo orçamental e de prestação de contas*

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, elaborado de acordo com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, abrangendo, designadamente, o conjunto do sector público administrativo regional e estabelecendo limites de despesa por programa e por agrupamento de programas.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal e, de um modo geral, observa as disposições legalmente aplicáveis quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Ainda não foi acatada a recomendação que a Assembleia Legislativa fez em 2012 e reiterou em 2015 no sentido de os mapas que integram a proposta do Orçamento, especialmente os que se referem às despesas, serem detalhadamente desagregados, por classificação económica.

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o regulamento que põe em execução o Orçamento prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de ser alargado, também por via meramente administrativa, até 31 de março seguinte. Como se destacou no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#) e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), esta previsão vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, pondo em causa o cumprimento da regra da anualidade.

Por via do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2019/A, de 16 de janeiro, foi alterado o limite das operações ativas a realizar em 2018. Esta alteração não chegou a produzir efeitos: o diploma só entrou em vigor em janeiro de 2019, numa altura em que o ano económico de 2018 já tinha terminado e as operações que pretendia cobrir já tinham sido realizadas.

A Conta foi remetida ao Tribunal de Contas no prazo legal e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos.

### *Execução orçamental*

Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações e irregularidades assinaladas, a conta do sector público administrativo regional de 2018 apresentou um total de recebimentos de 1 565,6 milhões de euros, menos 159,9 milhões de euros do que a previsão no Orçamento revisto, sendo constituída, essencialmente, por *receitas próprias* (49%), das quais 89% são *receita fiscal*, por *transferências* (26%) e por *passivos financeiros* (25%). Foram arrecadados mais 26,8 milhões de euros do que em 2017.

A despesa totalizou 1 551 milhões de euros, menos 174,4 milhões de euros do que a previsão no Orçamento revisto, sendo constituída, essencialmente, por *despesas correntes* (58%), com destaque para as *despesas com o pessoal* (57%) e para as verbas redistribuídas, através de *transferências correntes e de capital*, *subsídios* e *ativos financeiros* (24%), salientando-se ainda os *passivos financeiros* (13%). Foram despendidos mais 9,2 milhões de euros do que em 2017.

O sector público administrativo regional apresentou um baixo grau de autonomia financeira, tendo as respetivas *receitas próprias* financiado apenas 49% da despesa total.

Não foram observadas as regras numéricas de equilíbrio orçamental, de acordo com os critérios fixados na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

O *saldo global ou efetivo* foi negativo, atingindo em termos de execução 85,2 milhões de euros, o que corresponde a um agravamento de 16,9 milhões de euros em relação a 2017. A despesa efetiva (1 253 milhões de euros) aumentou 40 milhões de euros face a 2017, enquanto a receita efetiva (1 167,8 milhões de euros) aumentou 23,2 milhões de euros.

Por seu turno, o *saldo corrente*, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 302,6 milhões de euros, excedendo em 252,6 milhões de euros o limite máximo anual, o que sujeita a Região ao risco de sanções.

Este saldo reflete um ligeiro agravamento, face a 2017, de 9,6 milhões de euros, salientando-se que, atendendo à dimensão do desequilíbrio acumulado ao longo do mandato do Governo Regional (-868,3 milhões de euros), o Orçamento para 2020 – no limite, por corresponder ao último ano do mandato – dificilmente acomodará o ajustamento necessário para assegurar o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, tal como está definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

O *saldo primário* foi também negativo, de 34,8 milhões de euros, registando um agravamento de 20,8 milhões de euros em relação a 2017.

Em contabilidade nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), os valores provisórios divulgados pelo INE apontam para um défice em percentagem do PIB de 3,2%, o que corresponde a um agravamento em relação a 2017 (1,7%).

### *Fluxos financeiros no âmbito do sector público*

Os fluxos transferidos pelo sector público administrativo regional para entidades públicas fora do perímetro orçamental tiveram como destino empresas públicas regionais (59,8 milhões de euros, cabendo às empresas do grupo SATA 46,6 milhões de euros – 78%), entidades da Administração Local (7,1 milhões de euros, sem contar com as transferências provenientes do Orçamento do Estado no total de 104,7 milhões de euros), entidades da Administração Central (4,1 milhões de euros) e instituições sem fins lucrativos públicas (729,7 mil euros).

Os fluxos obtidos tiveram origem: na Administração Central (292,7 milhões de euros), com destaque para as transferências no âmbito do princípio da solidariedade; e em sociedades não financeiras públicas (11,3 milhões de euros), sendo estes relativos a dividendos (9 milhões de euros) e à contrapartida financeira da concessão de exploração de recursos geotérmicos (2,3 milhões de euros).

### *Fluxos financeiros com a União Europeia*

Na Conta, continua sem ser apresentada informação acerca do valor global dos fundos comunitários transferidos para os Açores.

Em conformidade com os dados disponibilizados pelas entidades intervenientes na gestão destas verbas:

- os fundos comunitários transferidos para os Açores ascenderam a 292,5 milhões de euros, menos 7,6 milhões de euros (-2,5%) do que em 2017;
- as participações pagas aos beneficiários finais totalizaram 291,3 milhões de euros – acréscimo de 728,4 mil euros (+0,3%) face ao ano anterior – dos quais 190,7 milhões de euros (65,5% do total) foram atribuídos a entidades privadas.

À semelhança do verificado em anos anteriores, os fluxos financeiros associados à movimentação de verbas nas contas bancárias específicas de fundos comunitários, apesar de divulgados na Conta, não foram objeto de registo contabilístico, estando em causa receitas na ordem dos 151 milhões de euros e despesas no valor de cerca de 150,3 milhões de euros.

### *Subvenções*

O Governo Regional transferiu 128,6 milhões de euros para o sector privado, sob a forma de subvenções.

Pela análise dos processos de prestação de contas das entidades responsáveis pela gestão das subvenções, concluiu-se que cerca de 80% prestaram informação sobre o assunto no relatório de gestão ou em relatórios específicos. Todavia, a maior parte das entidades distribuiu as verbas sem avaliar os resultados. Continua também em falta uma avaliação global, com base nos contributos de cada entidade.

### *Dívida e outras responsabilidades*

A Conta não apresenta informação completa sobre a dívida total do sector público administrativo regional, já que em relação à dívida não financeira das entidades do perímetro se limita a divulgar a dívida comercial, omitindo as restantes obrigações já constituídas que integram o passivo exigível destas entidades.

Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários se não existissem as limitações referidas, em 2018, a dívida total do sector público administrativo regional prosseguiu a trajetória de crescimento observada nos últimos anos, tendo registado um aumento de 101,3 milhões de euros (+5,6%), atingindo o montante de 1 912,1 milhões de euros (44,5% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2018), dos quais 1 736 milhões de euros diziam respeito à dívida financeira.

O desempenho orçamental evidenciado pelo sector público administrativo regional nos últimos cinco anos determinou o agravamento das condições de sustentabilidade da dívida pública regional, face aos sucessivos défices registados e à consequente necessidade de recorrer a endividamento adicional para os financiar.

A dívida total do sector público administrativo regional pode ter excedido em cerca de 463,7 milhões de euros (32%) o limite fixado na Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Porém, se as transferências do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade fossem classificadas como receitas de capital, atendendo à sua natureza, tal agravaria o grau de incumprimento do referido limite legal, com o excesso de endividamento a atingir os 732,8 milhões de euros (62%).

A generalidade das entidades públicas não reclassificadas no sector das Administrações Públicas (excetuando o grupo EDA) continua a apresentar riscos elevados para as finanças públicas regionais, que se agravaram em 2018, face à persistente deterioração da posição e desempenho financeiros daquelas entidades, aspeto que poderá condicionar ainda mais o acesso das mesmas aos mercados financeiros, de forma autónoma, para refinciarem a sua dívida.

O valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL, reportado a 31-12-2018, ascendia a 655 milhões de euros (15,3% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2018).

Foram concedidos 14 avales, no montante global de 239,7 milhões de euros. De acordo com a Conta, no final do ano, as responsabilidades assumidas por esta via ascendiam a 958,1 milhões de euros – uma redução de 12 milhões de euros comparativamente a 2017. Este resultado beneficiou da extinção da SPRHI, S.A., que era titular de dívida garantida por avales no montante de 169,2 milhões de euros.

Foram emitidas 16 cartas de conforto destinadas a garantir operações creditícias contraídas por empresas públicas regionais e por cooperativas do sector dos laticínios, totalizando cerca de 59,7 milhões de euros. A Conta omite a informação relativa às cartas

de conforto que tiveram como patrocinadas as referidas cooperativas, envolvendo responsabilidades no montante de 25 milhões de euros. Nenhuma das cartas de conforto emitidas em 2018 tinha a natureza de garantia pessoal.

O limite anual para a concessão de garantias pela Região Autónoma dos Açores foi fixado em 130 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* da dívida garantida, a qual, com base nos pressupostos subjacentes aos cálculos apresentados na Conta, registou uma redução de 12 milhões de euros.

#### *Património*

A Conta continua a não apresentar informação relativa às operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas. Não obstante tal omissão, e apenas com base nos elementos referentes à Administração Regional direta, verificou-se que o limite legal para a realização de operações ativas, fixado em 25 milhões de euros para 2018, foi ultrapassado em pelo menos 17,1 milhões de euros.

O Governo Regional deliberou promover um novo aumento do capital social da SATA Air Açores, S.A., no montante de 27 milhões de euros, cuja realização foi diferida pelo prazo de seis anos, até 2023. Aprovou, igualmente, um plano de reestruturação do sector público empresarial regional, que está em execução, tendo já sido concretizadas nove das 16 operações previstas.

A posição e o desempenho financeiros das entidades sob controlo da Região, em particular das que constituem o sector público empresarial regional, voltaram a deteriorar-se de forma significativa em 2018. Em termos agregados, os encargos da dívida foram superiores aos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais, acentuando-se o grau de descapitalização e o nível de endividamento das referidas entidades.

A dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental prosseguiu a trajetória ascendente evidenciada em anos anteriores, tendo aumentado 63,3 milhões de euros (+9,3%) em 2018, ascendendo a 747,6 milhões de euros no final deste ano, dos quais 292,3 milhões de euros (39,1%) diziam respeito ao grupo SATA.

Apesar das melhorias constatadas, subsistem insuficiências e limitações ao nível da informação relativa às entidades que constituem o sector público administrativo regional, as quais continuam a impossibilitar a elaboração de demonstrações financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da respetiva posição financeira e suas alterações, bem como do desempenho financeiro e orçamental, no período em apreciação.



## PARTE I

### Introdução

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional dos Açores, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores<sup>1</sup>.

No relatório e parecer sobre a Conta, cabe ao Tribunal apreciar a atividade financeira da Região Autónoma dos Açores, no ano a que a Conta se reporta, nos domínios da receita, da despesa, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património<sup>2</sup>.

O relatório e parecer visa emitir um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno. Podem ser formuladas recomendações à Assembleia Legislativa ou ao Governo Regional, em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços<sup>3</sup>.

### Metodologia

O presente Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018 fundamenta-se nos trabalhos preparatórios realizados, cujos resultados constam de 11 relatórios<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> O parecer sobre a Conta é emitido nos termos do disposto nos n.ºs 1, alínea *b*), e 4 do artigo 214.º da Constituição, bem como nos artigos 5.º, n.º 1, alínea *b*), 41.º e 42.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sendo aprovado por um coletivo especial constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos Juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira (n.º 1 do artigo 42.º da LOPTC).

<sup>2</sup> A lei identifica, a título exemplificativo, alguns aspetos a considerar, designadamente: o cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental e demais legislação relativa à administração financeira; a comparação entre as receitas e despesas orçamentadas e as efetivamente realizadas; o inventário e o balanço, bem como as alterações patrimoniais, nomeadamente quando decorram de processos de privatização; os fluxos financeiros com o sector público empresarial, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações; a execução dos programas plurianuais, com referência especial à respetiva parcela anual; a movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações; as responsabilidades diretas, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público, ou indiretas, designadamente a concessão de avales; os apoios concedidos direta ou indiretamente, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras; os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos (*cf.* n.º 1 do artigo 41.º da LOPTC, aplicável, com as devidas adaptações, ao relatório e parecer sobre as contas das Regiões Autónomas, por remissão do n.º 3 do artigo 42.º da mesma Lei).

<sup>3</sup> N.ºs 2 e 3 do artigo 41.º, por remissão do n.º 3 do artigo 42.º, da LOPTC.

<sup>4</sup> As ações preparatórias do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018 abrangeram os seguintes domínios: *Processo orçamental* (19-301PCR1), *Execução orçamental da Administração Regional direta* (19-302PCR4), *Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos* (19-303PCR4), *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas* (19-304PCR4), *Conta consolidada* (19-305PCR4), *Tesouraria* (19-306PCR4), *Dívida pública e outras responsabilidades* (19-307PCR2), *Património* (19-308PCR2), *Fluxos financeiros no âmbito do sector público* (19-309PCR3), *Fluxos financeiros com a UE* (19-310PCR2) e *Subvenções públicas* (19-311PCR3).

Neste documento apresenta-se uma síntese das principais observações efetuadas nos relatórios das ações preparatórias, tendo em conta as respostas apresentadas em contraditório. De qualquer modo, o Tribunal de Contas disponibiliza os resultados dessas ações preparatórias na sua página eletrónica na Internet<sup>5</sup>.

A metodologia seguida em cada uma das ações preparatórias encontra-se explicitada nos respetivos relatórios.

Em apêndice, consta uma tabela com a referência aos diplomas legais que serviram de critério da análise efetuada, onde se apontam as alterações legislativas relevantes. Também se incluiu um glossário, para evitar a repetição de conceitos ao longo do texto.

Nos termos legais, o Relatório e Parecer é publicado no Diário da República e no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores. Adverte-se que estas publicações não incluem a capa, o plano, os índices, a numeração dos parágrafos e as hiperligações. O documento completo é disponibilizado em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

### Contraditório

Os 11 relatos das ações preparatórias, que consubstanciam o anteprojeto do presente Relatório e Parecer, foram submetidos a contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Para esse efeito, todos os relatos foram remetidos ao Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional do Açores e à Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

Em razão da matéria, foram também submetidos a contraditório de outras 30 entidades, na parte que lhes dizia respeito.

Obtiveram-se 32 respostas, das quais 11 foram apresentadas pelo Gabinete do Vice-Presidente do Governo, que se pronunciou sobre todos os relatos.

As respostas dadas em contraditório, que incidiram sobre as matérias selecionadas para serem incluídas neste documento, são citadas e comentadas ao longo do texto e transcritas, por extrato, nos Anexos A) a L).

Tais respostas encontram-se transcritas, na íntegra, em anexo aos relatórios das ações preparatórias, divulgados na página eletrónica do Tribunal de Contas.

---

<sup>5</sup> Os relatórios das ações preparatórias encontram-se disponíveis na página eletrónica do Tribunal de Contas na Internet, em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt), na ligação Produtos do Tribunal\Pareceres\Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores\2018.



## Capítulo I Processo orçamental e de prestação de contas

### 1. Restrições ao Orçamento

#### 1.1. Quadro plurianual de programação orçamental

- 1 De acordo com o previsto no artigo 17.º, n.ºs 2 e 3, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a elaboração dos orçamentos das regiões autónomas é submetida a um quadro de programação orçamental, o qual consta de documento que especifica o quadro de médio prazo para as respetivas finanças.
- 2 Esta matéria foi analisada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#) e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), para onde se remete<sup>6</sup>.

*A elaboração do Orçamento para 2018 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2018 a 2021*

- 3 À semelhança do observado relativamente aos Orçamentos de 2016 e de 2017, a elaboração do Orçamento para 2018 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2018 a 2021, o qual não foi aprovado pela Assembleia Legislativa, nem as perspetivas macroeconómicas subjacentes à sua preparação chegaram a ser apresentadas ao Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF)<sup>7</sup>.
- 4 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial informou que «o Governo Regional elaborou e apresentou à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, uma proposta de Decreto Legislativo Regional com o QPPO para os anos de 2019 a 2022», salientando que «[o] Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro, aprovou o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019 a 2022, definindo os limites de despesa por departamento governamental» e manifestando a convicção de que «o orçamento para o ano de 2019, teve subjacente um QPPO devidamente aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores».

<sup>6</sup> Cfr. § 3 e ss. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#), e § 3 e ss. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#).

<sup>7</sup> De acordo com a informação prestada pelo CAPF, o Governo Regional «enviou o documento com as suas previsões para a receita fiscal de 2018, e com a evolução mais recente de alguns indicadores macroeconómicos. Contudo, não identificou os pressupostos macroeconómicos para 2018 subjacente à previsão da receita fiscal. Também não constava do referido documento quaisquer valores para o período 2019-2021» e ainda que, «No parecer emitido pelo CAPF, e aprovado por unanimidade, concluiu-se que, da documentação distribuída pela RAA, não resultava informação quantificada sobre as perspetivas macroeconómicas específicas subjacentes à elaboração do Orçamento Regional para 2018, o que não permitiu ao CAPF proceder a uma análise crítica das mesmas».

- 5 O Tribunal já se pronunciou sobre o “quadro plurianual de programação orçamental” aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro, tendo observado que o mesmo não respeita os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, desde logo porque não estabelece limites de despesa para o conjunto do sector público administrativo regional, nem impõe limites por programa orçamental, porque continua a não prever programas<sup>8</sup>.
- 6 Na resposta dada em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial informou ainda que «Em 2019, de novo, foi apresentada uma proposta de Decreto Legislativo Regional com o QPPO para os anos de 2020 a 2023, o qual, inclui já, todo o perímetro de consolidação da administração pública regional, e que enquadrará o Orçamento da Região para 2020».
- 7 Em 12-11-2019, foi publicado o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, que aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023. Os limites de despesa são fixados segundo um critério orgânico, por cada departamento do Governo Regional (e pela Assembleia Legislativa), sem qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas. Tal indicia que cada programa irá corresponder a um departamento do Governo e que cada departamento só terá um programa, na medida em que não estão previstos agrupamentos de programas.
- 8 Por outro lado, os limites de despesa passaram a estar fixados para o conjunto do sector público administrativo regional, mas não está abrangida a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, nem a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total<sup>9</sup>.
- 9 Em contraditório, adiantou-se que «a proposta de Orçamento para 2020, já inclui um Mapa com a despesa por programas orçamentais, bem como, procede à revisão do QPPO 2020 a 2023, adequando-o à estrutura por Programas Orçamentais».
- 10 Infere-se da resposta dada em contraditório que, em 2020, serão dados os primeiros passos no sentido do cumprimento da exigência legal da orçamentação integral por programas.

---

<sup>8</sup> Cfr. [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), §§ 6 e 7.

<sup>9</sup> Artigos 17.º, n.º 4, e 20.º, n.ºs 4, 5 e 6, da [LFRA](#).

## 1.2. Lei do Orçamento do Estado

- 11 A Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, estabeleceu, à semelhança dos anos anteriores, um conjunto de regras com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores. Destacam-se:

**Quadro 1 – Quadro sinóptico das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2018 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores**

	259 255 450,00 euros, sendo 185 182 464,00 euros, em cumprimento do princípio da solidariedade (artigo 48.º da <a href="#">LFRA</a> ) e 74 072 986,00 euros, ao abrigo do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 49.º da <a href="#">LFRA</a> ).	Artigo 69.º e Mapa XVIII
	5 610 921,00 euros referentes à comparticipação dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte interilhas.	Artigo 73.º
	9 205 019,00 euros, destinados à política do emprego e formação profissional.	Artigo 118.º, n.º 2
Transferências	Financiamento das medidas previstas no Plano de Revitalização Económica da Ilha Terceira (PREIT), incluindo a efetiva descontaminação dos solos e aquíferos no concelho da Praia da Vitória <sup>10</sup> .	Artigo 72.º, n.º 1
	Aplicação de verbas inscritas no Fundo Ambiental, no cumprimento dos compromissos emergentes de abastecimento de água no concelho da Praia da Vitória, no âmbito da Declaração Conjunta do Governo da República e do Governo Regional dos Açores, subscrita em 2016, sendo os critérios de transferência de verbas para o Município da Praia da Vitória fixados mediante Resolução do Governo Regional <sup>11</sup> .	Artigo 72.º, n.ºs 2 e 3
	Possibilidade de uma parcela das transferências do Orçamento do Estado ser retida para satisfazer certos débitos.	Artigo 12.º
Endividamento	Impossibilidade da Região Autónoma acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido, admitindo-se exceções.	
	Não são considerados, para efeitos do limite da dívida total da Região Autónoma, nos termos do artigo 40.º da <a href="#">LFRA</a> , o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com a comparticipação dos FEEL ou de fundos de apoio aos investimentos inscritos no Orçamento da União Europeia, bem como o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, (desde que a referida dívida total não ultrapasse 50 % do PIB dos Açores do ano n -1).	Artigo 70.º
	A Região Autónoma pode contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de 75 milhões de euros, mediante autorização do Ministro das Finanças.	

<sup>10</sup> A Assembleia da República recomendou ao Governo que, «dando cumprimento à Lei das Finanças das Regiões Autónomas (...), designadamente quanto ao princípio da solidariedade nacional, previsto no n.º 6 do artigo 8.º daquela lei», cumpra, no decurso de 2018, o Plano de Revitalização Económica da Ilha Terceira (PREIT), quanto ao processo de descontaminação e sua monitorização (Resolução da Assembleia da República n.º 129/2018, de 21 de maio).

<sup>11</sup> Resolução do Conselho do Governo n.º 75/2018, de 21 de junho.



## 2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento

*A proposta de Orçamento observou, de um modo geral, as disposições legalmente aplicáveis quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais*

- 12 A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 31-10-2017, tendo sido respeitado o prazo estabelecido para o efeito no n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (que fixa como data limite o dia 31 de outubro do ano económico anterior).
- 13 A proposta apresentada observou, de um modo geral, o disposto no artigo 10.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, com as especificações constantes dos seus artigos 11.º e 12.º quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais, exceto no que concerne às despesas de *investimento*, que continuam a não ser especificadas por classificação económica.

*As despesas de investimento continuam a não estar especificadas por classificação económica*

- 14 No tocante aos mapas orçamentais, verifica-se que todas as despesas estão especificadas segundo as classificações orgânica e funcional<sup>12</sup> e que as despesas de *funcionamento* também estão especificadas segundo a classificação económica<sup>13</sup>. Tal não acontece, porém, com as despesas de *investimento* (Capítulo 50 - *Despesas do Plano*), que continuam a não estar discriminadas por classificação económica<sup>14</sup>, em violação do princípio da especificação<sup>15</sup>.
- 15 No Orçamento de 2018, a inobservância do princípio da especificação envolveu o montante de 509,3 milhões de euros, o que representa cerca de 40% da previsão de despesas orçamentais.
- 16 A falta de classificação, em despesa de capital ou em despesa corrente, deste significativo volume de despesa orçamental tem como consequência que o Governo apresentou à Assembleia Legislativa a proposta de Orçamento sem demonstrar que o mesmo cumpre o limite anual do défice corrente e em que medida contribui para alcançar o equilíbrio corrente durante o mandato do Governo Regional, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

---

<sup>12</sup> Cfr. mapas II e III do Orçamento, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro.

<sup>13</sup> *Idem*, mapa IV.

<sup>14</sup> As despesas de *investimento* estão apenas especificadas, no Orçamento, por classificação orgânica e funcional e por estrutura programática (*Quadro 2 – Orçamento aprovado versus proposta de Orçamento, infra*). Cfr. mapas II, III, IV e X do Orçamento.

<sup>15</sup> Artigos 7.º, n.º 1, e 8.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro. Cfr. ainda a estrutura do mapa orçamental IV – *Despesas da Região, especificadas segundo uma classificação económica*, previsto no artigo 12.º, n.º 1, da mesma Lei.

17 A Conta, por seu turno, apresenta a execução orçamental relativa às despesas de *investimento* por classificação económica, evidenciando as respetivas dotações orçamentais da despesa, apesar de estas não constarem do Orçamento<sup>16</sup>, o que implica que essas dotações só sejam conhecidas depois de terminada a execução orçamental, perdendo-se a respetiva função.

18 Assim, em 2018, voltou a não ser acatada a recomendação reiteradamente formulada pela Assembleia Legislativa no sentido de que os mapas que integram a proposta do Orçamento, especialmente os que se referem às despesas, sejam detalhadamente desagregados, de acordo com o classificador económico em vigor<sup>17</sup>.

19 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial considerou pertinente referir que:

O Mapa IV anexo ao Decreto Legislativo Regional que aprova o orçamento da Região e que apresenta a despesa por classificação económica tem mantido a mesma estrutura ao longo dos anos, sem qualquer reparo por parte da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Face a esta conclusão, iremos diligenciar para que, na preparação do Orçamento para 2021, as despesas de investimento, constantes do Mapa IV, passem a ser desagregadas por classificação económica.<sup>18</sup>

20 Salienta-se que a matéria, além de ter sido objeto de recomendações da Assembleia Legislativa, foi anteriormente mencionada no [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2012](#)<sup>19</sup> e no [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2014](#)<sup>20</sup>.

*A proposta de Orçamento não foi acompanhada de um conjunto de anexos informativos.*

21 No âmbito da proposta de Orçamento apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, também não foram incluídos os anexos informativos, com a estrutura fixada no artigo 13.º da referida Lei de Enquadramento.

22 O relatório que acompanhou a proposta omite a informação relativa: à situação financeira dos serviços e fundos autónomos; aos subsídios regionais e critérios de atribuição; às transferências orçamentais para as empresas públicas; à justificação económica e

---

<sup>16</sup> Cfr. Conta, volume 2, mapa da *Despesa (Desenvolvida)*.

<sup>17</sup> A recomendação foi inicialmente formulada através da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 5/2012/A, de 10 de janeiro, e, posteriormente, reiterada na Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 10/2015/A, de 19 de março, quanto à proposta de Orçamento para 2016 e exercícios subsequentes. No entanto, a recomendação não foi seguida nas propostas de Orçamento para 2016 e para 2017, nem, pelo terceiro ano, quanto à proposta de Orçamento para 2018.

<sup>18</sup> Cfr. [Anexo A](#)).

<sup>19</sup> Capítulo VIII – Plano de Investimento, ponto VII.1 – Enquadramento.

<sup>20</sup> Ponto 20. Programação plurianual e projeção financeira (§ 553).

social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos; à transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos; ao balanço individual de cada uma das empresas; à situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região; ao endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento; às responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas; ao prazo médio de pagamento a fornecedores; e aos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional direta<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *Cfr.* n.ºs 1, alíneas *c)* e *f)*, 2, alíneas *b)*, *e)* e *f)*, e 3, do artigo 13.º da [LEORAA](#).

### 3. Orçamento

#### 3.1. Orçamento aprovado

23 O Orçamento relativo a 2018 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro, com efeitos a 01-01-2018 (*cf.* artigos 1.º e 59.º).

*O Orçamento para 2018 inclui no seu perímetro a Assembleia Legislativa, as entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos, uma instituição sem fins lucrativos pública e 13 empresas públicas regionais*

24 O Orçamento inclui, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos, dos quais 39 são fundos escolares, nove são unidades de saúde de ilha, um trata-se de uma instituição sem fins lucrativos pública e 13 são empresas públicas regionais incluídas no sector institucional das Administrações Públicas, no subsector da Administração Regional, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais<sup>22</sup>. Constam também do Orçamento quatro entidades não incluídas no sector institucional das Administrações Públicas<sup>23</sup>.

25 O total do orçamento da Administração Regional direta ascende a 1 509,7 milhões de euros. A receita distribui-se por *corrente* (60,7%), *capital* (25,2 %), *outra* (0,1%) e *operações extraorçamentais* (14%). A despesa, por seu turno, reparte-se em *corrente* (46,8%) e *capital* (5,4%), a que acresce a despesa não classificada do *capítulo 50 – Despesas do Plano* (33,8%) e *operações extraorçamentais* (14%).

#### Quadro 2 – Orçamento aprovado

*(em Euro)*

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas
Receita	1.297.955.067,00	682.789.127,00
Corrente	916.319.214,00	441.329.865,00
Capital	379.535.853,00	240.786.669,00
Outra <sup>(1)</sup>	2.100.000,00	672.593,00
Operações extraorçamentais	211.712.400,00	8.922.161,00
<b>Total do Orçamento</b>	<b>1.509.667.467,00</b>	<b>691.711.288,00</b>

<sup>22</sup> No **Apêndice II – Sector público regional e perímetro orçamental**, identifica-se o conjunto das entidades incluídas no perímetro orçamental, sendo também referenciadas outras entidades pertencentes ao sector público regional, mas não incluídas no perímetro orçamental.

<sup>23</sup> A saber, Companhia – Sociedade Pesqueira, L.<sup>da</sup>, Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira, Escola de Novas Tecnologias dos Açores (ENTA) e O.T.A. – Observatório do Turismo dos Açores. A Companhia, L.<sup>da</sup>, foi incorporada, por fusão, na Santa Catarina – Indústria Conserveira, S.A., em 09-08-2018. Em 16-11-2018, a Região Autónoma dos Açores desvinculou-se da condição de associado da Escola de Novas Tecnologias dos Açores (ENTA).

(em Euro)

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas
<b>Despesa</b>	<b>1.297.955.067,00</b>	<b>682.789.127,00</b>
Corrente	706.912.935,00	525.851.981,00
Capital	81.741.700,00	156.937.146,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	509.300.432,00	-
<b>Operações extraorçamentais</b>	<b>211.712.400,00</b>	<b>8.922.161,00</b>
<b>Total do Orçamento</b>	<b>1.509.667.467,00</b>	<b>691.711.288,00</b>

Fonte: Mapas I, IV, VI e VIII do Orçamento de 2018.

Nota: <sup>(1)</sup> Refere-se às reposições não abatidas nos pagamentos e ao saldo da gerência anterior.

- 26 O orçamento dos serviços e fundos autónomos<sup>24</sup> fixa-se em 691,7 milhões de euros. Para as entidades públicas reclassificadas, foram previstos 461,9 milhões de euros, o que equivale a 66,8% do total.
- 27 A previsão de *receita corrente* e as dotações de *despesa corrente*, para os serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, representam 63,8% e 76% do total do respetivo orçamento.

### 3.2. Alterações ao Orçamento

*Na Administração Regional direta, as alterações orçamentais não influenciaram as previsões globais da receita e da despesa*

- 28 Durante o exercício, foram concretizadas diversas alterações ao Orçamento, da competência do Governo Regional. Com exceção das alterações orçamentais referentes ao primeiro trimestre de 2018, que foram publicadas em junho, quando o deveriam ter sido até 30 de abril, a publicação das demais ocorreu em conformidade com o calendário legal<sup>25</sup>.
- 29 No final do exercício, as previsões globais da receita e as dotações globais da despesa, na Administração Regional direta, correspondiam às inicialmente aprovadas.
- 30 Nas alterações efetuadas ao Mapa X *Despesas de Investimento da Administração Pública Regional*, no tocante à cobertura do investimento público a realizar pela componente *Plano*, verifica-se que o montante relativo ao *financiamento regional* sofreu um acréscimo correspondente à redução operada no *financiamento comunitário*. Porém, o Mapa I *Receita da Região Autónoma dos Açores* não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício.

<sup>24</sup> O orçamento dos serviços e fundos autónomos inclui o das entidades públicas reclassificadas e o das outras quatro entidades que foram consideradas no Orçamento, mas que não fazem parte do sector institucional das Administrações Públicas, *cf.* § 24, *supra*.

<sup>25</sup> Declarações n.ºs 1/2018, de 6 de junho, 3/2018, de 30 de julho, 4/2018, de 17 de outubro, e 2/2019, de 4 de julho. *Cf.* n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril.

31 Em contraditório, foi referido que:

Não se compreende a conclusão da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, na qual se considera que uma alteração entre Ações/Projetos do Plano da Região, que não pode naturalmente produzir qualquer aumento da despesa, necessite de ser refletida no Mapa I, que contém a receita da Região.

O Mapa I contempla as previsões de receita para o ano de 2018 e, salvo melhor opinião, não deve ser alterado pelo Governo Regional apenas porque uma qualquer dotação vai ficar aquém ou será excedida pela respetiva execução orçamental.

32 Acontece que, com este procedimento, não é compatibilizada a previsão da receita com a previsão do financiamento regional necessário à cobertura do investimento público.

33 No âmbito da despesa, foram efetuadas alterações orçamentais: nas *despesas de funcionamento*, os reforços mais significativos registaram-se em *despesas com o pessoal* (800 mil euros) e em *aquisição de bens e serviços correntes* (300 mil euros); a principal anulação verificou-se em *outras despesas correntes* (1,2 milhões de euros).

34 O orçamento dos serviços integrados prevê um saldo da gerência anterior, no montante de 100 000 euros. A importância inscrita no orçamento não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício. No entanto, o saldo que transitou da gerência anterior cifrou-se em 359 983,75 euros.

35 Face ao exercício anterior, o orçamento revisto dos serviços integrados, excluindo as *operações extraorçamentais*, registou um acréscimo de 5,2 milhões de euros.

*Nos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, o orçamento revisto apresentou um aumento de 149,4 milhões de euros*

36 O orçamento revisto dos serviços e fundos autónomos apresentou um aumento de 149,8 milhões de euros, face ao orçamento inicial.

#### Quadro 3 – Orçamento revisto *versus* Orçamento inicial – SFA e EPR

*(em Euro)*

Designação	Orçamento inicial	Orçamento revisto
Receitas correntes	441.329.865,00	422.977.014,00
Receitas de capital	240.786.669,00	402.636.657,00
Outras receitas	672.593,00	15.926.908,00
Operações extraorçamentais	8.922.161,00	13.187,00
<b>Total da receita</b>	<b>691.711.288,00</b>	<b>841.553.766,00</b>
Despesas correntes	525.851.981,00	586.862.700,00
Despesas de capital	156.937.146,00	254.677.879,00
Operações extraorçamentais	8.922.161,00	13.187,00
<b>Total da despesa</b>	<b>691.711.288,00</b>	<b>841.553.766,00</b>

Fonte: Mapas VI e VIII do Orçamento de 2018 e das respetivas alterações.

37 No que concerne à receita, é de salientar o acréscimo dos *passivos financeiros* (156 milhões de euros). Quanto à despesa, destaca-se o incremento verificado nos *ativos financeiros* (47,2 milhões de euros), nos *passivos financeiros* (39,4 milhões de euros) e na *aquisição de bens e serviços correntes* (37,3 milhões de euros).

*A parcela mais significativa da dotação provisional foi utilizada em despesas com o pessoal*

38 No orçamento inicial do Gabinete do Vice-Presidente do Governo, encontrava-se inscrita, no subagrupamento 06.01 – *Outras despesas correntes – Dotação provisional*, uma dotação de 10,1 milhões de euros.

39 De acordo com o relatório da conta da despesa e o relatório das alterações orçamentais, ao longo do exercício, procedeu-se ao reforço das dotações de outros subagrupamentos económicos, com contrapartida na dotação provisional, em cerca de 3,9 milhões de euros.

#### Quadro 4 – Utilização da dotação provisional

<i>(em Euro)</i>	
Agrupamento	Montante
01 - Despesas com o pessoal	2.800.065,00
02 - Aquisição de bens e serviços	276.867,00
03 – Juros e outros encargos	700.000,00
07 - Aquisição de bens de capital	87.411,00
<b>Total</b>	<b>3.864.343,00</b>

Fonte: Quadro da p. 16 do Volume I da Conta.

40 A parcela mais significativa da dotação provisional (2,8 milhões de euros), correspondente a 96,7% do total, foi canalizada para o financiamento de despesas com o pessoal.

*Depois de terminado o ano económico de 2018, foi alterado o limite das operações ativas a realizar em 2018, o que viola o princípio da anualidade*

41 Em 2018, o Governo Regional estava autorizado a realizar operações ativas até ao montante de 25 milhões de euros, nos termos fixados no Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento<sup>26</sup>, ao abrigo da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores<sup>27</sup>.

42 Depois de terminado o ano económico de 2018, em janeiro do ano seguinte, numa altura em que já estava em vigor o Orçamento para 2019<sup>28</sup>, foi alterado, pelo Decreto

<sup>26</sup> Artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro.

<sup>27</sup> Artigo 11.º, alínea 5), da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro.

<sup>28</sup> O Orçamento para 2019 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro, com efeitos a partir de 01-01-2019.

Legislativo Regional n.º 3/2019/A, de 16 de janeiro, o limite das operações ativas a realizar em 2018, para 40 milhões de euros, em termos de fluxos líquidos anuais<sup>29</sup>.

43 Assinala-se a alteração introduzida ao critério de cálculo do limite para a realização de operações ativas: o limite máximo passaria a ter por referência a variação anual das operações ativas, em vez do montante global das operações realizadas no ano. O que significa que não existiria limite para a concessão de empréstimos cujo reembolso ocorresse no mesmo exercício orçamental.

44 Esta alteração viola o princípio da anualidade, nos termos do qual o Orçamento, incluindo os mapas orçamentais e o articulado do diploma que o aprova, é anual e o ano económico coincide com o ano civil<sup>30</sup>. Se a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não prevê a existência de um período complementar, depois de terminado o ano económico, para registar receitas e efetuar pagamentos<sup>31</sup>, muito menos o prevê para a realização de operações ativas.

45 A alteração não chegou, porém, a produzir efeitos. O Decreto Legislativo Regional n.º 3/2019/A foi publicado em 16 de janeiro e, nos termos do seu artigo 2.º, entrou em vigor no dia seguinte ao da publicação, portanto, numa altura em que o ano económico de 2018 já tinha terminado. Donde se conclui, conforme decorre logicamente do princípio da anualidade, que:

- As operações ativas realizadas pelo Governo Regional em 2018 estavam sujeitas ao limite em vigor na data em que foram praticadas, ou seja, até 25 milhões de euros, limite que se manteve durante o ano económico;
- As operações ativas realizadas a partir de 01-01-2019 estão sujeitas ao limite fixado no Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento para 2019, sem prejuízo de eventuais alterações durante o ano económico.

46 Em contraditório, referiu-se entre o mais que «a alteração orçamental foi aprovada ainda no decurso do exercício orçamental a que respeita, tendo contudo a sua publicação e vigência vindo a ocorrer já no período complementar de execução do orçamento, o qual – nos termos do mencionado artigo 14.º, n.º 4 da LEO – constitui uma exceção legalmente prevista e reconhecida ao princípio da anualidade», concluindo-se, então, que «o limite das operações ativas é o fixado pelo DLR n.º 3/2019/A (...), ou seja, até €40.000.000, em termos de fluxos líquidos anuais, diploma aprovado pela Assembleia

---

<sup>29</sup> A medida foi justificada pela «recente melhoria do rating da Região Autónoma dos Açores» e pelo «processo de reestruturação do setor público empresarial regional encetado pelo Governo Regional, no âmbito do qual se considerou oportuno proceder a aumentos adicionais de capital social, nomeadamente, à SATA Air Açores», conforme consta do preâmbulo do diploma.

<sup>30</sup> Cfr. artigo 106.º, n.º 1, da Constituição, artigo 14.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, artigo 2.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, e artigo 17.º, n.ºs 1 e 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

<sup>31</sup> Cfr. ponto 3.3., *infra*.

Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em 13 de dezembro de 2018 e publicado durante o período complementar de execução do orçamento de 2018».

47 O n.º 4 do artigo 14.º da Lei de Enquadramento Orçamental, em que se fundamenta a resposta dada em contraditório, prevê a «possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental, nos termos previstos no decreto-lei de execução orçamental». Naturalmente que a norma se reporta ao Orçamento do Estado, não havendo decreto-lei de execução do Orçamento regional.

### 3.3. Regime do período complementar

48 O Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A, de 5 de fevereiro, estabeleceu as disposições necessárias à execução do Orçamento para 2018, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro, com efeitos a 01-01-2018.

*Em 2018, prevê-se um período complementar de execução orçamental com uma extensão que põe em causa a regra da anualidade*

49 Neste contexto, foram previstas diversas regras, de entre as quais importa aqui destacar as relativas aos prazos para a submissão de pedidos de libertação de créditos e para a realização das operações, quando ligadas ao fecho da execução orçamental (artigo 8.º).

50 Ao fixar os prazos para a realização das operações, o Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A, de 5 de fevereiro, tal como vem acontecendo, prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte. Assim:

- Os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira podem registar receitas e efetuar pagamentos até ao dia 25 de janeiro do ano seguinte (artigo 8.º, n.º 5, alínea c));
- As Tesourarias da Região podem registar receitas e efetuar pagamentos até 31 de janeiro do ano seguinte, por conta do Orçamento do ano anterior (artigo 8.º, n.º 5, alínea b));
- Este prazo pode ser prolongado até 31 de março do ano seguinte, por Resolução do Conselho do Governo, em casos excecionais devidamente fundamentados (artigo 8.º, n.º 7).

51 Através da Resolução do Conselho do Governo n.º 31/2019, de 14 de março, aprovada em 27-02-2019, já depois de terminado o período complementar da receita, este foi alargado até 31-03-2019, permitindo-se, até esta data, o registo de receita proveniente de fundos comunitários.

52 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores está sujeito à regra da anualidade, coincidindo o ano económico com o ano civil, o que envolve não só a aprovação anual do

Orçamento pela Assembleia Legislativa, como também a sua execução anual pelo Governo<sup>32</sup>.

- 53 Conforme se concluiu no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016<sup>33</sup> e no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017<sup>34</sup>, a previsão, em regulamento, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de o mesmo poder ser alargado, também por via meramente administrativa, até 31 de março seguinte, vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, pondo em causa o cumprimento do princípio da anualidade e dificultando o processo de consolidação, por falta de homogeneidade temporal das contas das diversas entidades do perímetro.
- 54 Em contraditório, foi referido, com referência à execução do Orçamento para 2019, que «o Governo Regional, através do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2019/A, de 29 de julho, mediante uma alteração ao Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro, eliminou a possibilidade do período complementar ser prorrogado para além de 31 de janeiro do ano seguinte, através de Resolução do Conselho do Governo».

---

<sup>32</sup> O artigo 2.º da LEORAA, emitido ao abrigo da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, não prevê a existência de um período complementar de execução orçamental.

<sup>33</sup> *Cfr.* §§ 143 a 148.

<sup>34</sup> *Cfr.* §§ 34 e 35.

#### 4. Prestação de contas

- 55 As contas provisórias foram publicadas tempestivamente, cumprindo o disposto no n.º 2 do artigo 24.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.
- 56 Relativamente à estrutura das referidas contas, a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores menciona apenas a relativa à Conta da Região (artigos 25.º a 29.º), referindo que esta deve ser idêntica à do orçamento, podendo ser apresentada também sob a forma consolidada.
- 57 No Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC (*Auditoria aos sistemas de informação de gestão orçamental e financeira da Administração Regional*), aprovado em 20-09-2017, relativo ao exercício de 2015, observou-se que, tendo «em consideração a finalidade das contas provisórias a sua estrutura deverá ser semelhante, devendo incluir, de forma sumária, informações que abrangem as contas de todas as entidades que integram o perímetro orçamental, permitindo, através da sua divulgação, acompanhar a execução orçamental e possibilitar uma adequada análise económica e financeira ao longo do ano»<sup>35</sup>. Destacou-se, também, que a «informação contida nas contas provisórias apenas abrange os recebimentos e os pagamentos autorizados no trimestre, de uma parte do sector público administrativo regional»<sup>36</sup>. Esta observação mantém a sua pertinência no exercício de 2018, no tocante aos quadros I a VII apresentados nas contas provisórias, que não abrangem os serviços e fundos autónomos e as entidades públicas reclassificadas.
- 58 Em contraditório, foi informado que «Na sequência do compromisso assumido pelo Governo Regional, as contas provisórias trimestrais relativas ao ano de 2019, já incluem os quadros VIII e IX, com a execução orçamental dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas», salientando-se ainda que «relativamente ao ano de 2018, quer as contas provisórias trimestrais quer o boletim mensal de execução orçamental publicado no site da DROT, bem como, a síntese de execução orçamental da DGO, disponibilizaram informação consolidada de todo o perímetro da administração pública regional».
- 59 A Conta relativa a 2018 foi aprovada pelo Conselho do Governo, em 27-06-2019, e remetida ao Tribunal de Contas em 01-07-2019, dentro do prazo legalmente fixado para o efeito.
- 60 A Conta apresenta uma estrutura idêntica à do Orçamento e compreende o relatório e mapas legalmente exigidos.

<sup>35</sup> Cfr. § 116 do Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC.

<sup>36</sup> *Idem*, § 117.



## Capítulo II

### Fiabilidade da Conta e regularidade das operações

#### 5. Fiabilidade da Conta

##### 5.1. A Conta omite informação relevante

61 A informação apresentada na Conta tem limitações que condicionam a confirmação e a análise da execução orçamental do sector público administrativo regional. Sobre esta matéria, salienta-se:

- O Orçamento inicial e as respetivas alterações orçamentais não contêm o orçamento consolidado do sector público administrativo regional. A informação relativa ao orçamento revisto só foi integrada no relatório da Conta<sup>37</sup>.

Em contraditório, foi referido que «O processo orçamental, como não poderia deixar de o fazer, contempla a totalidade das dotações orçamentais, nos mapas anexos ao Decreto Legislativo Regional que aprova o Orçamento da Região, do qual fazem parte integrante. O relatório que acompanha a proposta de orçamento entregue na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, apresenta a proposta de orçamento consolidado de todo o Sector Público Administrativo.»<sup>38</sup>.

O orçamento consolidado não foi aprovado juntamente com o Orçamento da Região, aspeto que poderá ser ultrapassado com a apresentação de demonstrações orçamentais previsionais consolidadas, nos termos do SNC-AP.

- A conta do sector público administrativo regional não segue a estrutura da demonstração consolidada do desempenho orçamental constante da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental. A informação divulgada é insuficiente, não permitindo a elaboração da demonstração numérica das operações orçamentais e das operações extraorçamentais, uma vez que<sup>39</sup>:
  - Só integra o saldo do ano anterior decorrente da execução das operações orçamentais da Administração Regional direta (360 mil euros), não evidenciando o relativo à Administração Regional indireta (11,1 milhões de euros);
  - Não procede ao apuramento do saldo para o ano seguinte;
  - Não evidencia as operações extraorçamentais.
- A despesa do conjunto do sector público administrativo regional não está classificada por funções.

<sup>37</sup> Ponto 1.3. do relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – *Conta consolidada*.

<sup>38</sup> *Cfr. Anexo E).*

<sup>39</sup> Pontos 1.3. e 2.2.1. do relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – *Conta consolidada*.

Nos anexos à Resolução do Conselho do Governo Regional de 27-06-2019, que aprova a Conta de 2018, é apresentada uma classificação funcional da despesa, mas separadamente para o subsector da Administração Regional direta e para o subsector da Administração Regional indireta, faltando a informação consolidada<sup>40</sup>.

- A informação contemplada no relatório da Conta abrange apenas os valores despendidos em funcionamento e em investimento pela Administração Regional direta, encontrando-se em falta a informação relativa à Administração Regional indireta.
- A despesa do sector público administrativo regional não se encontra estruturada por programas, desconhecendo-se ainda os valores consolidados despendidos em funcionamento e em investimento<sup>41</sup>.
- Nos instrumentos de planeamento regional, não se encontram fixadas metas, estimativas de resultados esperados e indicadores de mensuração, associados aos objetivos estratégicos estabelecidos.

Apesar de se tratar de instrumentos elementares de qualquer adequado processo de planeamento, foi alegado em contraditório que «(...) a legislação não refere este aspeto»<sup>42</sup>.

Em consequência, o relatório anual não apresenta qualquer avaliação, mas apenas a execução material e financeira das ações, contrariamente ao determinado na alínea *b)* do n.º 5 do artigo 5.º do regime jurídico do Sistema Regional de Planeamento dos Açores.

Em contraditório, considerou-se que «Haverá alguma matéria de alguma confusão e conflitualidade de conceitos, na legislação ainda em vigor, entre acompanhamento da execução e um processo avaliação, matérias diversas e diferenciadas.»<sup>43</sup>.

- Falta informação que justifique a inclusão na despesa de *investimento* de 81,7 milhões de euros relativos a *aquisição de bens e serviços correntes* (19% do total das *despesas do Plano*) e de 3,2 milhões de euros de *despesas com o pessoal*<sup>44</sup>.
- Acrescem as verbas redistribuídas, que atingiram cerca de 66% das *despesas do Plano*, num total de 270,5 milhões de euros, sem que se demonstre que foram efetivamente aplicadas em *investimento* pelas entidades beneficiárias<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Ponto 3.2.3.do relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – *Conta consolidada*.

<sup>41</sup> *Idem*, ponto 3.2.4.

<sup>42</sup> *Cfr. Anexo B).*

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> Ponto 3.2.3.1., §§ 51 a 53, do relatório da ação preparatória 19-302PCR4 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*.

<sup>45</sup> Pontos 3.2.3.1., § 54, e 3.2.3.2. do relatório da ação preparatória 19-302PCR4 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*.

- No relatório da Conta, é efetuada uma análise à execução orçamental que abrange apenas a Administração Regional direta, omitindo as restantes entidades do sector público administrativo regional.

Relativamente a estas, a Conta limita-se a quantificar o saldo global ou efetivo, na perspetiva do orçamento revisto e da execução.

- O Governo Regional não divulgou o saldo orçamental de acordo com a regra do equilíbrio corrente definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, apesar de se encontrar em condições de o poder fazer por se encontrar obrigado a comunicá-lo ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 22.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, conjugado com a alínea e) do n.º 1 do artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio<sup>46</sup>.

Em sede de contraditório foi alegado, o seguinte:

Como a Região tem vindo a defender nos últimos anos, os critérios fixados na Lei de Finanças das Regiões Autónomas para aferir o equilíbrio orçamental e os limites à dívida pública estão desatualizados, necessitando de revisão.

Como já é do conhecimento público, o Governo da República já assumiu que a referida Lei irá ser objeto de revisão, aguardando-se que a mesma se concretize no decurso de 2020.<sup>47</sup>

A verdade é que a opinião sobre a Lei das Finanças das Regiões Autónomas não afasta a sua aplicação.

62 A informação apresentada na Conta tem limitações que condicionam a análise da posição do sector público administrativo regional. Sobre esta matéria, salienta-se:

- A Conta não apresenta informação sobre a aplicação conferida ao produto dos empréstimos contraídos pelas entidades que integram o perímetro orçamental. Deste modo, o Governo Regional continua a não cumprir o disposto na subalínea 1) da alínea V) do artigo 27.º da [Lei n.º 79/98](#), de 24 de novembro.
- A informação divulgada na Conta relativa aos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra continua a ser insuficiente, pois omite a posição dos empréstimos contraídos por esta Instituição, cujos encargos são maioritariamente comparticipados por verbas provenientes do Orçamento Regional. Por conseguinte, não é possível apurar a expressão das responsabilidades assumidas pela Região ao abrigo dos referidos instrumentos contratuais que deveriam ser consideradas na respetiva dívida financeira.
- A Conta apresenta informação acerca da dívida comercial das entidades do perímetro orçamental, mas omite as restantes obrigações já constituídas que integram a respetiva dívida não financeira. Deste modo, não é possível apurar a ver-

<sup>46</sup> Pontos 1.3. e 3.4.1. do relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – *Conta consolidada*.

<sup>47</sup> *Cfr. Anexo B).*

dadeira expressão da dívida total do sector público administrativo regional e consequentemente aferir com rigor a respetiva posição face ao correspondente limite legal.

Em contraditório, foi assumido o compromisso de «... introduzir melhorias na informação prestada»<sup>48</sup>.

- Foi omitida informação relativa às cartas de conforto que tiveram como patrocinadas cooperativas do sector dos lacticínios, envolvendo responsabilidades no montante de 25 milhões de euros.
- Não é apresentada informação relativa às operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas.
- Na Conta, continua sem ser divulgada informação acerca do valor global dos fundos comunitários transferidos para os Açores, desconhecendo-se, inclusivamente, a proveniência das verbas registadas a este título por alguns serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas, ao nível do respetivo enquadramento por programa e por fundo comunitário.

## 5.2. Aspetos que afetam a fiabilidade da conta

63 Foram adotados procedimentos que influenciam a correção dos registos e dos valores apresentados na Conta. Sobre esta matéria, salienta-se:

- Em virtude das contas das entidades a consolidar terem sido elaboradas com base em referenciais contabilísticos distintos e estarem reportadas a períodos diferentes, o processo de consolidação encontra-se afetado por falta de homogeneização de estrutura e temporal, o que influi na correção dos valores apresentados na conta do sector público administrativo regional<sup>49</sup>.
- Foram efetuadas correções ao saldo de encerramento de 2017, de operações orçamentais e extraorçamentais da Administração Regional indireta, sem que tal se encontre justificado, apesar da obrigação de reporte de informações sobre a execução orçamental e do dever legal de controlo sistemático e sucessivo da gestão orçamental pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro<sup>50</sup>.
- Indevida inscrição e registo, no Orçamento e na Conta, em *receita corrente* da Administração Regional direta, de verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no valor de 185,2 milhões de euros.

---

<sup>48</sup> Cfr. Anexo G).

<sup>49</sup> Ponto 2.1. do relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – *Conta consolidada*.

<sup>50</sup> Ponto 2. dos relatórios das ações preparatórias 19-303PCR4 – *Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos* e 19-304PCR4 – *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas*.

Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial alegou o seguinte<sup>51</sup>:

Como já se referiu em anos anteriores, o Governo Regional reafirma que está a registar estas receitas de acordo com a sua natureza e exatamente, nos mesmos termos que são utilizadas pelo Orçamento do Estado e pela Região Autónoma da Madeira.

No nosso entender, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas está a sustentar a sua posição num artigo do EPARAA, no artigo 17.º, o qual, tendo como epígrafe “política de desenvolvimento económico e social da Região”, não pode ir além do seu âmbito, contudo, e salvo melhor opinião, não esgotando o âmbito do princípio da solidariedade nacional.

Efetivamente, o princípio da solidariedade nacional está devidamente enquadrado no artigo 12.º do EPARAA, o qual, não estabelece qualquer tipo de ligação às despesas de investimento da Região Autónoma dos Açores.

Finalmente, não se pode concordar com o entendimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, quando afirma que a contabilização destas transferências afeta a fiabilidade da Conta, uma vez que consideramos que, se as mesmas fossem registadas de acordo com a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, aí sim, a Conta da Região não era comparável, nem respeitava a necessária normalização, com as Contas do Estado e da Região Autónoma da Madeira.

O Governo Regional considera, atualmente, que estas transferências deverão ser inscritas no Orçamento e registadas na Conta, «[n]os termos da classificação económica utilizada pelo Orçamento do Estado.»<sup>52</sup>.

No entanto, na afetação das referidas verbas, não se pode ignorar completamente o disposto no n.º 3 do artigo 17.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que as destina à cobertura de investimentos públicos, pelo que deveriam ser inscritas e contabilizadas em *transferências de capital*<sup>53</sup>.

O relacionamento financeiro entre o Estado e as Regiões Autónomas não é matéria própria do Estatuto, mas sim da Lei das Finanças das Regiões Autónomas<sup>54</sup>. Por isso, o alcance útil que se poderá retirar da referida norma do Estatuto parece ser o de a encarar como uma diretriz exigente de política financeira regional, no sentido de dar preferência à aplicação das verbas recebidas ao abrigo do princípio

---

<sup>51</sup> Cfr. Anexo B).

<sup>52</sup> Para além da resposta dada em contraditório, cfr. Conta, volume 1, p. 27. Mas nem sempre foi assim. Até 2015, as transferências ao abrigo do princípio da solidariedade estavam classificadas no Orçamento do Estado como *transferências de capital*. Apesar disso, como já se referiu, no Orçamento e na Conta da Região foram classificadas em *receita corrente* e em *receita de capital*, em partes iguais (entre 2008 e 2012); 75% em *receita corrente* e 25% em *receita de capital* (em 2013); e, na íntegra, como *receita corrente* (a partir de 2014).

<sup>53</sup> Com efeito, o n.º 3 do artigo 17.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores estabelece que, «[d]e harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado assegura à Região os meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano de desenvolvimento económico e social regional que excedam a capacidade de financiamento dela, de acordo com o programa de transferências de fundos, nos termos da Lei das Finanças das Regiões Autónomas».

<sup>54</sup> Artigos 164.º, alínea t), e 229.º, n.º 3, da Constituição.

da solidariedade no investimento, o que implica, conseqüentemente, que o funcionamento deve ser assegurado por receitas correntes próprias. A inserção sistemática da norma no título III do Estatuto, relativo ao regime económico e financeiro, sob a epígrafe Política de desenvolvimento económico e social da Região, confirma este entendimento<sup>55</sup>.

A contabilização da totalidade das verbas provenientes do Estado, ao abrigo do princípio da solidariedade, em *transferências correntes* tem impactos materialmente relevantes ao nível do saldo *corrente*, aparentando criar margem para o acréscimo da *despesa corrente*, sem afetar a regra do equilíbrio corrente constante do artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e, ao nível dos limites legais da dívida regional, aparentando aumentar os limites da dívida flutuante e da dívida fundada, que têm como referência a *receita corrente* cobrada, conforme determinado nos artigos 39.º e 40.º, n.º 1, daquela Lei<sup>56</sup>.

- A conta do sector público administrativo regional regista, de forma indevida, em *passivos financeiros* mais 9 178 920,63 euros. Por seu turno, em *outras receitas de capital*, foi suprimido o referido montante.

A observação decorre da resposta dada em contraditório pela Atlânticoline, S.A., a qual informou que «(...) o valor de receitas “*passivos financeiros*” está incorreto, por lapso na classificação de contas contabilísticas (...)», explicando que os 9 178 920,63 euros deverão ser contabilizados em *outras receitas de capital*, por serem provenientes «(...) do recebimento da indemnização da seguradora pela perda do navio “*Mestre Simão*” (...)»<sup>57</sup>.

A situação descrita afeta a quantificação das *receitas próprias* e dos *passivos financeiros* apresentados na conta do sector público administrativo regional, bem como a *receita efetiva*, tendo impacto no cálculo do grau de autonomia deste sector e na apreciação do seu desempenho orçamental<sup>58</sup>.

- O relatório da Conta quantifica os *encargos assumidos e não pagos* a fornecedores, existentes no final de 2018, em cerca de 137,2 milhões de euros, mas continua a não especificar os encargos abrangidos, ou seja, quais as rubricas de classificação económica que são consideradas para o efeito, nem o critério subjacente ao

---

<sup>55</sup> O artigo 12.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores afirma, como princípio fundamental, o princípio da solidariedade nacional, exemplificando áreas em que a Região tem direito a ser compensada financeiramente pelos custos das desigualdades derivadas da insularidade. Também aqui, a formulação do princípio abrange, sobretudo, matéria das relações financeiras entre a República e a Região Autónoma, que, como se referiu, é própria da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e não do Estatuto (artigos 164.º, alínea *t*), e 229.º, n.º 3, da Constituição). De qualquer modo, para o que aqui interessa, o princípio não afasta a regra de política financeira fixada no artigo 17.º, n.º 3, do Estatuto.

<sup>56</sup> Ponto 2.2.2. do relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – *Conta consolidada*, e ponto 3.2.2.2. do relatório da ação preparatória 19-302PCR4 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*.

<sup>57</sup> *Cfr. Anexo D).*

<sup>58</sup> Ponto 2. do relatório da ação preparatória 19-304PCR4 – *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas*.

seu apuramento, nomeadamente se se trata de compromissos assumidos e não pagos, vencidos ou vincendos.

Aquele valor é inferior em 3,4 milhões de euros ao apresentado nos documentos de prestação de contas das entidades individualmente consideradas<sup>59</sup>.

- Os fluxos financeiros associados à movimentação de verbas nas contas bancárias específicas dos fundos comunitários tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, apesar de divulgados na Conta, não foram objeto de registo contabilístico.

Em 2018, tal como sucedeu em anos anteriores, os movimentos realizados nas contas bancárias específicas dos fundos comunitários, apesar de divulgados na Conta, não foram contabilisticamente registados. Está em causa a não evidenciação de receita na ordem dos 151 milhões de euros e de despesa no valor de cerca de 150,3 milhões de euros, omissões que provocam distorções materialmente relevantes no total da receita e da despesa da Região, bem como no valor do saldo global da Conta.

Na resposta dada em contraditório, foi alegado que todos os movimentos de verbas associados às contas bancárias específicas dos fundos comunitários foram contabilisticamente registados na designada “Entidade Contabilística Região”<sup>60</sup>.

A propósito da “Entidade Contabilística Região”, o Tribunal já assinalou que só estará em condições de proceder ao exame da respetiva atividade quando existir um adequado quadro normativo que a regule<sup>61</sup>.

- Inadequação ou ausência de registos contabilísticos relativamente a operações envolvendo verbas provenientes de fundos comunitários<sup>62</sup>.
- O anexo 1 da Conta não identifica os beneficiários concretos de alguns apoios<sup>63</sup>.
- Na Conta, são classificadas despesas no montante de 13,5 milhões de euros como sendo para entidades do sector privado, mas que não têm a natureza de subvenções ou não se destinam efetivamente a entidades privadas<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Ponto 3.2.5. dos relatórios das ações preparatórias sobre a execução orçamental da Administração Regional direta (19-302PCR4), dos serviços e fundos autónomos (19-303PCR4) e das entidades públicas reclassificadas (19-304PCR4).

<sup>60</sup> Cfr. Anexo J).

<sup>61</sup> De qualquer modo, as alegações apresentadas contradizem a informação divulgada no volume 1, relatório da Conta, p. 115, segundo a qual «...à semelhança do ano de 2017, o pagamento efetivo às entidades beneficiárias [das participações comunitárias], no exercício económico de 2018, ainda não foi efetuada pela Entidade Contabilística Região, por esta não se encontrar configurada para assumir o registo de operações de despesa». Por conseguinte, os mapas da Administração Regional direta que constam do volume 2 da Conta não refletem, de forma verdadeira e apropriada, os resultados da execução orçamental de 2018, na parte relativa às verbas provenientes de fundos comunitários.

<sup>62</sup> Cfr. §§ 159 e 160, *infra*, e ponto 3.2.1. do relatório da ação preparatória 19-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia*.

<sup>63</sup> Cfr. § 175, *infra*, e § 11 do relatório da ação preparatória 19-311 PCR3 – *Subvenções públicas*.

<sup>64</sup> Cfr. § 14 do relatório da ação preparatória 19-311 PCR3 – *Subvenções públicas*.



## 6. Regularidade das operações

### 6.1. Operações de execução orçamental irregulares

64 Há operações de execução orçamental que, tal como estão apresentadas na Conta, evidenciam situações irregulares:

- Foram registados recebimentos sem prévia inscrição orçamental pela Administração Regional direta, no valor de 598 mil euros, e pela Administração Regional indireta, no montante de 8,8 milhões de euros, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, nos termos do qual «[n]enhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objecto de inscrição orçamental»<sup>65</sup>.

Tal poderia ter sido evitado com uma alteração orçamental à previsão da receita<sup>66</sup>.

- Foram registados pagamentos pela SPRHI, S.A., e pela Atlânticoline, S.A., que excederam a dotação orçamental, no montante de 7,2 milhões de euros, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, nos termos do qual «As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas»<sup>67</sup>.
- No âmbito da disciplina orçamental, nem todas as entidades que integram o perímetro orçamental cumpriram o estabelecido no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro, quanto ao cativo de 6% do total das verbas orçamentadas em *aquisição de bens e serviços*<sup>68</sup>.
- No âmbito dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas foram registados valores negativos em *saldo do ano anterior* e em *saldo para o ano seguinte*, de operações orçamentais e extraorçamentais, pelas seguintes entidades<sup>69</sup>:

---

<sup>65</sup> Cfr. ponto 3.1. de cada um dos relatórios das ações preparatórias 19-302PCR4 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*, 19-303PCR4 – *Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos* e 19-304PCR4 – *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas*.

<sup>66</sup> Sobre o assunto, cfr. as respostas dadas em contraditório, transcritas nos Anexos [B](#)), [C](#)) e [D](#)).

<sup>67</sup> Ponto 3.1. do relatório da ação preparatória 19-304PCR4 – *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas*. Sobre o assunto, cfr. a resposta dada em contraditório pela Atlânticoline, S.A., transcrita no [Anexo D](#)).

<sup>68</sup> Ponto 3.2.5. de cada um dos relatórios das ações preparatórias 19-303PCR4 – *Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos* e 19-304PCR4 – *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas*.

<sup>69</sup> *Idem*, ponto 2.

## Quadro 5 – Saldos negativos de operações orçamentais e extraorçamentais

(em Euro)

Serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas	Operações orçamentais	Operações extraorçamentais	
	Saldo do ano anterior	Saldo do ano anterior	Saldo para o ano seguinte
Unidade de Saúde da Ilha de Santa Maria	-416 000,53		
Unidade de Saúde da Ilha de São Miguel	-45 291,58		
Unidade de Saúde da Ilha da Terceira			-66 961,23
Unidade de Saúde da Ilha Graciosa	-1 304 212,81		-1 121,13
Unidade de Saúde da Ilha de São Jorge	-1 819 039,39		-2 066,30
Unidade de Saúde da Ilha do Pico	-650 943,62		
Unidade de Saúde da Ilha do Faial		-9 147,88	
Unidade de Saúde da Ilha das Flores	-791 139,48		-237 862,16
Unidade de Saúde da Ilha de Corvo		-1 838,49	-551,65
Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.		-163 667,06	
Saudaçor, S.A.			-39 202,83
<b>Total</b>	<b>-5 026 627,41</b>	<b>-174 653,43</b>	<b>-347 765,30</b>

Fonte: Conta, volume 2, mapas *Resumo das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas*, e documentos de prestação de contas da Unidade de Saúde da Ilha do Corvo.

- Realizaram-se operações extraorçamentais, de descontos e retenções e de entrega de descontos e retenções, sem a devida relevação contabilística na Conta, no montante de 61,8 milhões de euros.

O valor em causa também não foi evidenciado nos documentos de prestação de contas das três tesourarias da Região<sup>70</sup>.

O procedimento adotado não tem sustentação legal, sendo obrigatório o registo da totalidade dos fluxos financeiros movimentados, com e sem impacto orçamental, em operações orçamentais ou extraorçamentais<sup>71</sup>.

### 6.2. A área da tesouraria apresenta deficiências

- 65 As tesourarias da Região e da Administração Regional direta apresentam deficiências. Salienta-se:

*Ausência de registos sobre a atividade da tesouraria da Região e sobre a atividade da tesouraria da Administração Regional direta*

- 66 Os responsáveis pelas atividades de tesouraria continuam a não prestar contas e o modelo organizativo e funcional continua a não coincidir com o legalmente instituído.

<sup>70</sup> Ponto 4.2.2. do relatório da ação preparatória 19-306PCR4 – *Tesouraria*.

<sup>71</sup> Ponto 3.1. do relatório da ação preparatória 19-302PCR4 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*. Sobre o assunto, *cfr.* as respostas dadas em contraditório, transcritas nos Anexos **B)** e **F)**.

67 As contas prestadas pelas três tesourarias, com funções de caixa da tesouraria da Administração Regional direta, registam apenas 1,5% das entradas de fundos evidenciadas na Conta como recebimentos<sup>72</sup>.

*Violação dos princípios da unidade de tesouraria e da universalidade e existência de registos à margem da tesouraria e do orçamento*

68 No exercício de 2018, continua a não ser observado o princípio da unidade de tesouraria, previsto no artigo 16.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro de 2018, existindo fundos movimentados à sua margem.

69 Existem registos na tesouraria da Administração Regional direta que se mantêm à margem do orçamento, em incumprimento do princípio da universalidade, estabelecido no n.º 1 do artigo 3.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, nomeadamente<sup>73</sup>:

- Empréstimos de curto prazo no valor global de 30,7 milhões de euros concedidos ao Grupo SATA (28,7 milhões de euros), ao Fundo Regional do Emprego (1,3 milhões de euros) e à SINAGA, S.A. (700 mil euros), sendo que os respetivos reembolsos foram recebidos até 31-12-2018, com exceção de 5 milhões de euros provenientes do Grupo SATA, que foram repostos em 04-01-2019, no decurso do período complementar de execução orçamental.

Sobre esta matéria, é referido no relatório da Conta que «[e]stá-se a estudar com a ESPAP a solução adequada para proceder ao registo contabilístico das mesmas, enquanto não tivermos em funcionamento pleno a Entidade Contabilística Região»<sup>74</sup>.

- Depósitos efetuados em várias contas bancárias que só após validação são transferidos para as contas com impacto na receita.
- Empréstimos de curto prazo contraídos para antecipação de receitas – operações especiais de tesouraria.

A regularização destes empréstimos não tem sido feita integralmente por via do orçamento da gerência em que tiveram lugar.

*Saldo de disponibilidades negativo e não regularização das operações específicas de tesouraria no ano económico em que tiveram lugar*

70 Após o período complementar da gerência de 2018, o saldo de disponibilidades era negativo em 6 milhões de euros. Em 2017, era de -7,7 milhões de euros. A regularização

<sup>72</sup> Pontos 2.2. e 4.1. do relatório da ação preparatória 19-306PCR4 – *Tesouraria*.

<sup>73</sup> *Idem*, pontos 2.1. e 4.2.4.

<sup>74</sup> *Cfr.* relatório da Conta (volume I, p. 48).

integral das operações específicas de tesouraria continua a não ser efetuada por via do orçamento da gerência em que tiveram lugar, incluindo o período complementar de execução orçamental<sup>75</sup>.

*Utilização injustificada de um elevado número de contas bancárias e sucessivos movimentos a crédito e a débito, sem impacto na receita e na despesa*

- 71 Não se encontra justificação para a utilização de 39 contas bancárias, cujos movimentos realizados a crédito e a débito, sem impacto na receita e na despesa, atingiram os 1,9 mil milhões de euros, nem para a realização de sucessivos movimentos entre contas, que a crédito totalizaram 1,6 mil milhões de euros (86% do total) e a débito 1,8 mil milhões de euros (95% do total), o que impossibilita a confirmação dos movimentos apresentados na reconciliação bancária<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Ponto 4.2.4. do relatório da ação preparatória 19-306PCR4 – *Tesouraria*.

<sup>76</sup> *Idem*.



## Capítulo III Execução orçamental

### 7. A Conta da Região Autónoma dos Açores em grandes números

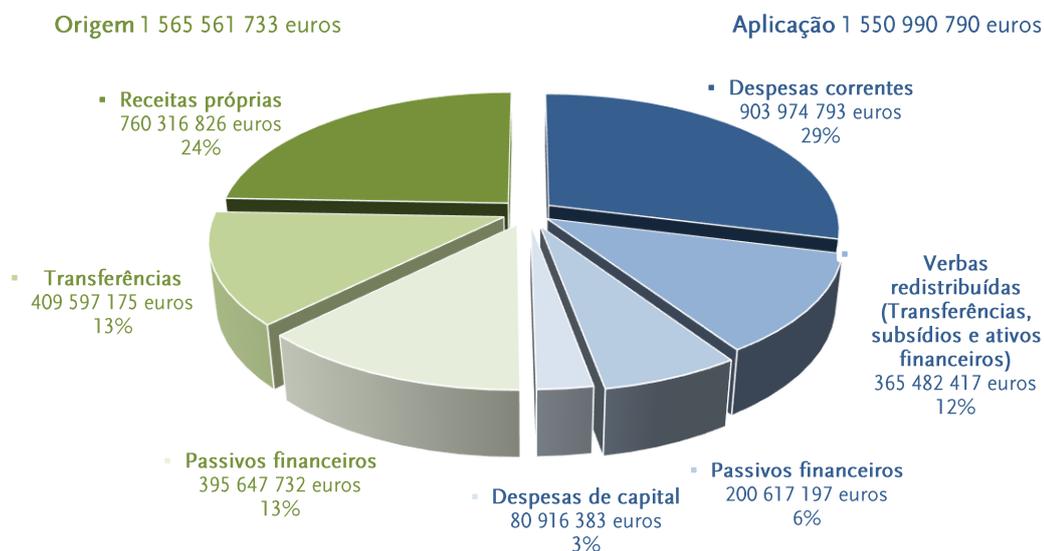
#### 7.1. Origem e aplicação de fundos

72 O relatório da Conta apresenta a conta do sector público administrativo regional<sup>77</sup>, evidenciando os valores previstos e os realizados em operações orçamentais, após consolidação na ótica da contabilidade pública.

73 A demonstração consolidada da execução orçamental não divulga informação suficiente que permita elaborar a demonstração numérica das operações orçamentais e extraorçamentais, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento<sup>78</sup>.

74 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações e irregularidades assinaladas<sup>79</sup>, a origem e a aplicação dos fundos do sector público administrativo regional, tal como constam da Conta, são as seguintes:

Gráfico 1 – Operações orçamentais - Origem e aplicação de fundos do sector público administrativo regional



Fonte: Relatório da Conta (volume 1, p. 42).

<sup>77</sup> Cfr. volume 1 (pp. 19 e 42).

<sup>78</sup> Cfr. ponto 5.1., *supra*.

<sup>79</sup> Cfr. pontos 5. e 6., *supra*.



### 7.1.1. Origem de fundos

*Foram recebidos menos 159,9 milhões de euros do que o previsto no Orçamento, conduzindo a uma taxa de execução de 91%*

- 75 Ocorreu um desvio entre os fundos previstos e os recebidos, em resultado da execução das *transferências* (-101,2 milhões de euros) e das *receitas próprias* (-59,8 milhões de euros). Em *passivos financeiros*, o valor registado foi superior ao previsto em 1,1 milhões de euros.
- 76 Nas *receitas próprias*, destacam-se a *venda de bens e serviços correntes* (menos 19 milhões de euros), a *receita fiscal* (menos 18 milhões de euros) e as *outras receitas de capital* (menos 14,1 milhões de euros). É de referir que o valor inscrito no Orçamento revisto em *saldo do ano anterior* é inferior ao registado na Conta, em 14,1 milhões de euros.
- 77 Em sentido inverso, foram arrecadadas mais verbas do que as previstas em *taxas, multas e outras penalidades* (mais 2,5 milhões de euros) e em *outras receitas correntes* (mais 1,8 milhões de euros).

*Comparativamente a 2017, foram recebidos mais 26,8 milhões de euros*

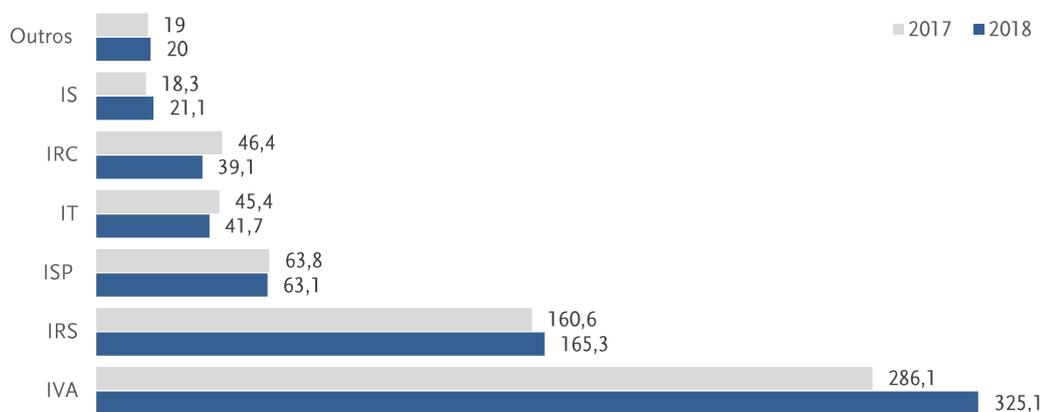
- 78 Relativamente à execução do ano anterior, registou-se um aumento das *receitas próprias* (mais 21,5 milhões de euros), das *transferências* (mais 2,1 milhões de euros) e dos *passivos financeiros* (mais 3,2 milhões de euros).
- 79 Em *receitas próprias*, salienta-se o incremento da *receita fiscal* (mais 36 milhões de euros), das *taxas, multas e outras penalidades* (mais 1,5 milhões de euros) e de *outras receitas de capital* (mais 1,5 milhões de euros). Pelo contrário, observou-se o decréscimo dos fundos provenientes da *venda de bens e serviços correntes* (menos 9,7 milhões de euros) e das *contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e ADSE* (menos 9,7 milhões de euros).

*As receitas próprias foram constituídas em 89% por receita fiscal*

- 80 As principais componentes das *receitas próprias* são a *receita fiscal* (675,4 milhões de euros – 89%), a *venda de bens e serviços correntes* (34,9 milhões de euros – 5%) e as *taxas, multas e outras penalidades* (24,4 milhões de euros – 3%).
- 81 Na *receita fiscal*, constituída pelos impostos diretos e indiretos, ocorreu um aumento de 36 milhões de euros, face a 2017, em resultado da receita do *IVA* (mais 39 milhões de euros), do *IRS* (mais 4,7 milhões de euros) e do *imposto do selo* (mais 2,8 milhões de euros), em parte compensado pela diminuição da receita proveniente do *IRC* (menos 7,3 milhões de euros) e do *imposto sobre o tabaco* (menos 3,7 milhões de euros).

Gráfico 2 – Receita fiscal – Principais impostos – 2017 e 2018

(em milhões de Euro)



Fonte: Relatório da Conta de 2017 (volume 1, p. 38) e Relatório da Conta de 2018 (volume 1, p. 42).

Legenda: IVA – imposto sobre o Valor Acrescentado; IRS – imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; ISP – imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos; IT – imposto sobre o tabaco; IRC – imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; IS – imposto do selo; Outros – inclui o imposto sobre veículos (ISV); o imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA); o imposto único de circulação (IUC); o imposto do jogo, e os impostos diretos e indiretos diversos.

72% das transferências recebidas vieram da Administração Central e 28% da União Europeia

82

Sobre a origem das transferências realizaram-se análises específicas, onde foram identificadas e quantificadas as verbas recebidas<sup>80</sup>.

Quadro 6 – Proveniência das transferências recebidas

(em Euro e em percentagem)

Proveniência	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	
			Valor	%
Diferenças de consolidação		11 000,00	11 000,00	0
União Europeia	27 090 322,96	88 191 222,94	115 281 545,90	28
Administração Central	218 223 748,11	74 450 952,50	292 674 700,61	72
Segurança Social	967 485,32		967 485,32	0
Outras entidades dos sectores públicos externos ao perímetro orçamental regional <sup>(1)</sup>	92 682,58		92 682,58	0
Outras	326 943,45	242 817,59	569 761,04	0
Total	Valor	246 701 182,42	162 895 993,03	409 597 175,45
	%	60	40	100

Fonte: Relatório da Conta (volume 1, p. 42) e relatórios das ações preparatórias 19-305PCR4 – Conta consolidada, 19-309PCR3 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público; e 19-310PCR2 – Fluxos financeiros com a União Europeia.

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui os sectores públicos externos ao perímetro orçamental regional, nomeadamente, subsectores da Administração Local, bem como sociedades não financeiras públicas e instituições sem fins lucrativos públicas, não reclassificadas no subsector da Administração Regional.

<sup>80</sup> Cfr. pontos 9. e 10., *infra*.



### 7.1.2. Aplicação de fundos

*Foram despendidos menos 174,4 milhões de euros do que o previsto no Orçamento, conduzindo a uma taxa de execução de 90%*

- 83 Em todas as componentes da despesa foram despendidas menos verbas do que as previstas, destacando-se os desvios ocorridos em *despesas correntes* (menos 80,8 milhões de euros), em *despesas de capital* (menos 44 milhões de euros), em *verbas redistribuídas* (menos 40,3 milhões de euros) e em *passivos financeiros* (menos 9,3 milhões de euros).

*Comparativamente a 2017, despenderam-se mais 9,2 milhões de euros*

- 84 Relativamente a 2017, observou-se o aumento da despesa. Este aumento refletiu-se na *redistribuição de verbas* (mais 64 milhões de euros) e nas *despesas correntes* (mais 31,5 milhões de euros). As *despesas de capital* decresceram (menos 44,1 milhões de euros), assim como os *passivos financeiros* (menos 9,3 milhões de euros).

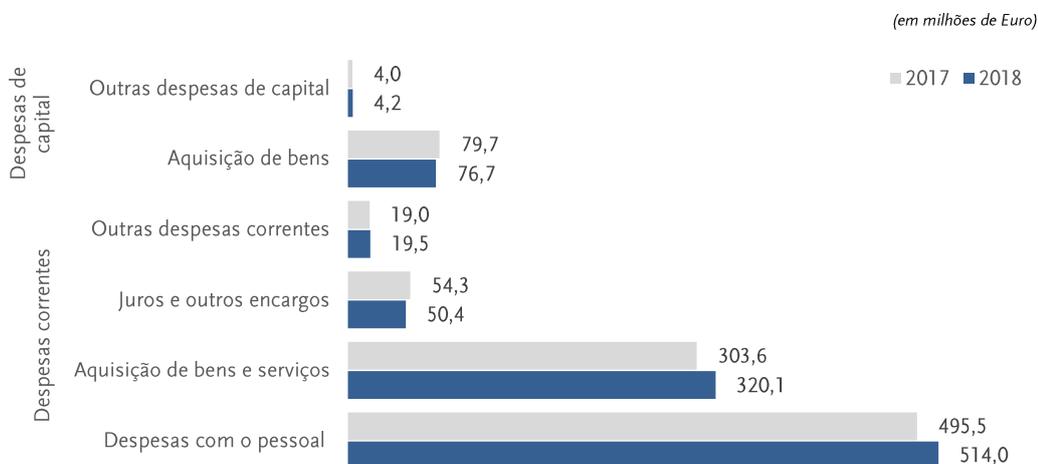
*64% dos fundos tiveram uma aplicação direta em despesas correntes (58%) e de capital (5%)*

- 85 Excluindo as *verbas redistribuídas* e os *passivos financeiros*, os fundos aplicados diretamente foram na sua maioria de natureza corrente e dirigiram-se ao pagamento de *despesas com o pessoal* (514 milhões de euros – 57%), *aquisição de bens e serviços correntes* (320,1 milhões de euros – 35%), *juros e outros encargos* (50,4 milhões de euros – 6%) e *outras despesas correntes* (19,5 milhões de euros – 2%).

- 86 Os fundos com a natureza de capital dirigiram-se essencialmente à *aquisição de bens* (76,7 milhões de euros – 95%).

- 87 Comparativamente a 2017, as *despesas correntes* tiveram um aumento de 31,5 milhões de euros e as *despesas de capital* um decréscimo de 2,8 milhões de euro, por via da variação ocorrida nas seguintes componentes:

Gráfico 3 – Despesas correntes e de capital – Principais componentes – 2017 e 2018



Fonte: Relatório da Conta de 2017 (volume 1, p. 38) e Relatório da Conta de 2018 (volume 1, p. 42).

*42% das verbas redistribuídas destinaram-se a entidades do sector privado e 19% a outras entidades dos sectores públicos externos ao perímetro orçamental*

88

Sobre as *verbas redistribuídas*, através de *transferências correntes*, de *transferências de capital*, de *subsídios* e de *ativos financeiros*, realizaram-se análises específicas onde foram identificadas e quantificadas as verbas aplicadas<sup>81</sup>.

Quadro 7 – Destino das verbas redistribuídas

(em Euro e em percentagem)

Destino	Transferências correntes	Transferências de capital	Subsídios	Ativos financeiros	Total		
					Valor	%	
Entidades do perímetro orçamental	29 870,00	13 918 013,40			13 947 883,40	4	
União Europeia	1 275 820,57				1 275 820,57	0	
Administração Central	1 713 222,07	2 363 954,28	21 460,00		4 098 636,35	1	
Outras entidades dos sectores públicos externos ao perímetro orçamental regional <sup>(1)</sup>	4 126 447,31	52 250 367,90	296 019,76	10 977 430,50	67 650 265,47	19	
Entidades do sector privado <sup>(2)</sup> - Subvenções	37 248 846,55	79 555 062,02	10 077 631,01	1 766 603,85	128 648 143,43	35	
Entidades do sector privado <sup>(3)</sup>	25 026 460,48				25 026 460,48	7	
Aquisição de serviços			6 643 498,72		6 643 498,72	2	
Outras	32 768 017,91	313 414,43	461 999,82	84 648 276,18	118 191 708,34	32	
Total	Valor	102 188 684,89	148 400 812,03	17 500 609,31	97 392 310,53	365 482 416,76	
	%	28	41	5	27	100	

Fonte: Relatório da Conta (volume 1, p. 42) e relatórios das ações preparatórias 19-305PCR4 – *Conta consolidada*, 19-309PCR3 – *Fluxos financeiros no âmbito do sector pública*; 19-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia* e 19-311PCR3 – *Subvenções públicas*.

Notas: <sup>(1)</sup> Inclui, nomeadamente, os subsectores da Administração Local, as sociedades não financeiras públicas e as instituições sem fins lucrativos públicas, não reclassificadas no subsector da Administração Regional.

<sup>(2)</sup> Inclui empresas, empresários em nome individual, famílias e instituições sem fins lucrativos privadas.

<sup>(3)</sup> Inclui pagamentos efetuados através da rubrica de classificação económica 04.08.02 – *Transferências correntes – Famílias – Outras*, mas não evidenciados no Anexo 1 da Conta.

<sup>81</sup> Cfr. pontos 9., 10. e 11., *infra*.

*Em relação a 2017, os fundos provenientes de passivos financeiros aumentaram 3,2 milhões de euros e os aplicados diminuíram 83,4 milhões de euros*

89 Na ótica da origem de fundos, os *passivos financeiros* (395,6 milhões de euros) tiveram uma execução superior ao valor em orçamento (mais 1,1 milhões de euros) e um aumento, em relação a 2017, de 3,2 milhões de euros.

90 Os fundos aplicados em *passivos financeiros* (200,6 milhões de euros), quando comparados com o ano anterior, diminuíram 83,4 milhões de euros (29%).

## 7.2. Utilização das fontes de financiamento

*O sector público administrativo regional apresenta um baixo grau de autonomia financeira*

91 A análise à origem e aplicação de fundos do sector público administrativo regional conduz à conclusão de que o seu grau de autonomia é baixo, apresentando uma significativa dependência dos recursos financeiros provenientes de *transferências* e de *passivos financeiros*, situação que se mantém inalterada, comparativamente aos anos anteriores.

92 Os recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida no ano foram os seguintes:

- *As receitas próprias*, sem o valor em *saldo do ano anterior* (760 milhões de euros), financiaram 49% da despesa total, sendo suficientes para pagar as *despesas com o pessoal* (513,9 milhões de euros).
- *As transferências correntes e de capital* (409,6 milhões de euros) cobriram 26% da despesa total.
- Os *passivos financeiros* (395,6 milhões de euros) financiam 25% da despesa total.

93 Relativamente às entidades públicas reclassificadas, 10 entidades, em 14, apresentam um grau de dependência quase total das transferências recebidas e do recurso ao crédito bancário para o desempenho das suas atividades.

94 No âmbito dos serviços e fundos autónomos, nem todas as entidades preenchem um dos pressupostos da atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, que é o das respetivas *receitas próprias* cobrirem, pelo menos, dois terços das despesas totais, excluindo as despesas cofinanciadas pela União Europeia.

95 Nestes termos, justifica-se que o Governo Regional avalie o grau de cumprimento da missão e dos objetivos de cada instituto público<sup>82</sup> e reavalie a atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, à luz dos requisitos legalmente fixados e da evolução entretanto ocorrida, salientando-se a atribuição de autonomia administrativa às direções regionais, que poderão estar capacitadas para prosseguir as mesmas atribuições, deixando de se justificar a manutenção daqueles serviços.

---

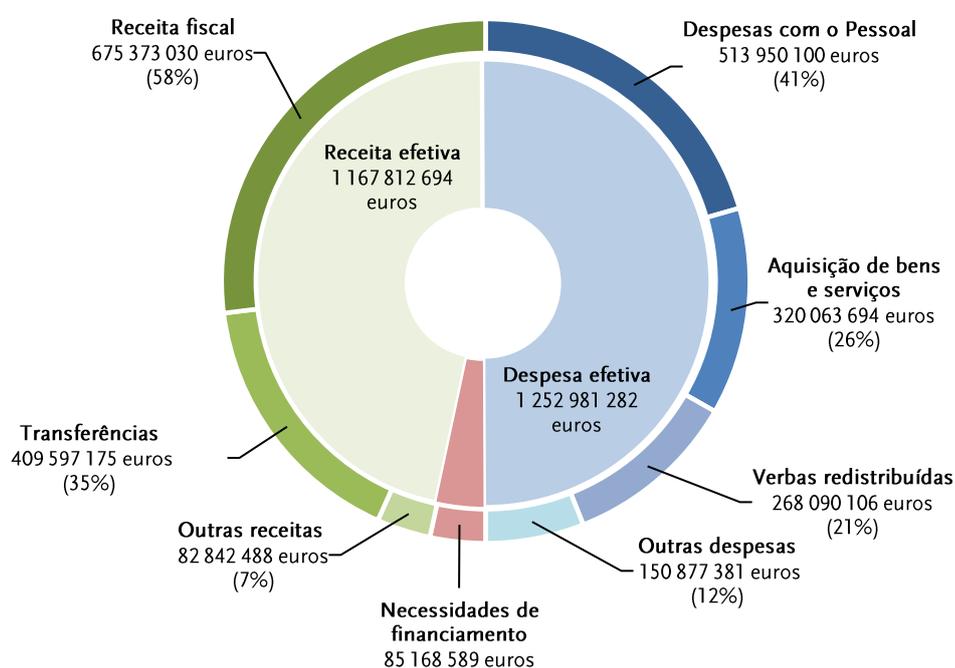
<sup>82</sup> Artigo 11.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho](#).

## 8. Receita e despesa efetivas e desempenho orçamental

### 8.1. A receita e a despesa efetivas

96 O total da receita efetiva foi de 1 167,8 milhões de euros (75% da receita total) e da despesa efetiva de 1 253 milhões de euros (81% da despesa total), o que evidencia necessidades líquidas de financiamento de 85,2 milhões de euros.

Gráfico 4 – Receita e despesa efetivas e necessidades de financiamento



Fonte: Relatório da Conta (volume 1, p. 42).

97 Em relação a 2017, a receita efetiva aumentou 23,2 milhões de euros (2%) e a despesa efetiva 40 milhões de euros (3%).

### 8.2. Desempenho orçamental – Saldos e regras legais de equilíbrio orçamental

98 O relatório da Conta apresentou o *saldo global ou efetivo* na perspetiva do orçamento revisto e da execução, mas não evidenciou o saldo orçamental de acordo com a regra do equilíbrio corrente<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Cfr. ponto 5.1., *supra*.

99 Para efeito de análise do desempenho orçamental, foram apurados os saldos orçamentais e avaliado o cumprimento das regras de equilíbrio de acordo com os critérios fixados na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas<sup>84</sup>.

100 No cálculo da regra do equilíbrio, utilizando como critério o fixado na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, consideraram-se os seguintes pressupostos:

- Uma receita corrente líquida cobrada igual à receita corrente cobrada. Neste sentido, considerou-se que o limite do défice corrente, a que se refere o n.º 3 do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (5% da receita corrente líquida cobrada), corresponde a 49 915 241,94 euros.
- As informações apresentadas no relatório da Conta relativas aos empréstimos da Administração Regional direta<sup>85</sup> e das entidades públicas reclassificadas<sup>86</sup>, complementadas com as informações recolhidas no âmbito da ação preparatória *Dívida e outras responsabilidades* (19-307PCR2), nomeadamente as constantes dos mapas dos contratos de financiamento e garantias, remetidos pelas entidades públicas reclassificadas, e dos contratos de financiamento e respetivos aditamentos.

Com base nestas informações, apurou-se o montante de 277 191 647,02 euros para as amortizações médias de empréstimos calculadas de acordo com o critério definido no n.º 4 do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas<sup>87</sup>.

101 Com estes pressupostos, apuraram-se os seguintes saldos orçamentais:

#### Quadro 8 – Saldos e equilíbrio orçamental

(em Euro)

Saldos orçamentais	Dotação revista	Execução
Corrente	-91 050 480,00	-25 359 248,56
Capital	91 050 480,00	39 930 192,08
Global ou efetivo na ótica do n.º 2 do artigo 4.º da LEORAA	-100 945 574,00	-85 168 588,48
Corrente primário	-39 284 139,00	25 059 059,64
Primário	-49 179 233,00	-34 750 280,28
Saldo corrente – amortizações médias de empréstimos	-	-302 550 895,58
Equilíbrio orçamental anual na ótica do n.º 3 do artigo 16.º da LFRA	-	-252 635 653,64

Fonte: Relatório da Conta (volume 1, pp. 47 e 87 a 105), mapas dos contratos de financiamento e garantias remetidos pelas entidades públicas reclassificadas no âmbito da ação preparatória *Dívida e outras responsabilidades* (19-307PCR2).

Legenda: LEORAA – Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores; LFRA – Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

<sup>84</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da LEORAA, «[a]s receitas efetivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas, incluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir». Por seu turno, nos termos do n.º 3 do artigo 16.º da LFRA, «[o] resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido da amortização não pode registar, em qualquer ano, um valor negativo superior a 5% da receita corrente líquida cobrada».

<sup>85</sup> Cf. volume 1 (p. 47).

<sup>86</sup> *Idem* (pp. 87 a 105).

<sup>87</sup> De acordo com o n.º 4 do artigo 16.º da LFRA, «... consideram-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo».



*A estrutura orçamental está desequilibrada*

102 Com expressão num *saldo corrente* negativo, a estrutura orçamental encontrava-se desequilibrada em termos de previsão em 91 milhões de euros e em termos de execução em 25,4 milhões de euros.

*Não foi observada a regra do equilíbrio orçamental prevista na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores*

103 A regra do equilíbrio orçamental prevista na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (receitas efetivas pelo menos iguais às despesas efetivas, incluindo os juros da dívida pública) não foi respeitada, quer em termos previsionais, quer de execução.

104 Tal como consta do relatório da Conta e se confirma, o *saldo global ou efetivo* é negativo em 100,9 milhões de euros, no Orçamento revisto, e em 85,2 milhões de euros, na execução. Na proposta de Orçamento, o *saldo global ou efetivo* era de 2,3 milhões.

105 A justificação apresentada para o incumprimento da regra do equilíbrio foi a da «[n]ecessidade de prosseguir a política de reforço do investimento público, o qual registou uma significativa taxa de crescimento de 13,4%, nomeadamente, os investimentos cofinanciados por fundos provenientes da União Europeia»<sup>88</sup>.

106 Comparativamente a 2017, o *saldo global ou efetivo* reflete um agravamento de 16,9 milhões de euros, em consequência do aumento da despesa efetiva (40 milhões de euros – 3%), que não foi compensado por idêntico aumento da receita efetiva (23,2 milhões de euros – 2%).

*Não foi observada a regra do equilíbrio corrente fixada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas*

107 Com base nos valores apresentados no relatório da Conta, observou-se que o saldo corrente, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 302,6 milhões de euros.

108 Utilizando como critério a regra do equilíbrio fixada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, anualmente é admitido um défice corrente, deduzido das amortizações, até 5% da receita corrente líquida cobrada<sup>89</sup>.

109 Acontece que o défice corrente excedeu em 252,6 milhões de euros o limite anual de 5% da receita corrente líquida cobrada fixado legalmente, apesar da ligeira melhoria no saldo corrente, de 9,6 milhões de euros, comparativamente a 2017.

---

<sup>88</sup> Cfr. volume 1 (p. 21).

<sup>89</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 16.º da [LFRA](#).

110 Conforme se viu, é admitido anualmente um défice corrente, deduzido das amortizações, mas tal défice terá de ser compensado com *superavit* noutros anos, na medida em que a formulação da “regra de ouro” na Lei das Finanças das Regiões Autónomas exige que, pelo menos, seja atingido o equilíbrio, em média, durante o mandato do Governo Regional<sup>90</sup>.

111 Atendendo à dimensão do desequilíbrio acumulado ao longo do mandato (-868,3 milhões de euros)<sup>91</sup>, o Orçamento para 2020 – no limite, por corresponder ao último ano do mandato do Governo Regional – terá de incorporar um forte ajustamento, com reduções extremamente expressivas da despesa corrente e do endividamento. Sem esse ajustamento, não ficam reunidas as condições para o cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, tal como está definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, com referência ao mandato do Governo Regional.

*O impacto da opção de contabilizar as verbas recebidas do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade em receitas correntes é significativo no desempenho orçamental*

112 A fim de avaliar o impacto no desempenho orçamental da opção de contabilizar as verbas recebidas do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade em receitas correntes, quando deveriam ter sido registadas em receitas de capital, procedeu-se ao recálculo dos saldos orçamentais tendo em consideração a correção do referido registo.

113 Esta correção consistiu na diminuição das *receitas correntes* e no aumento das *receitas de capital* em 185,2 milhões de euros.

114 De acordo com este novo dado, o desempenho orçamental do sector público administrativo regional baixaria consideravelmente em 2018, verificando-se um agravamento dos *saldos corrente* e *corrente primário*, calculados quer ao nível da dotação orçamental

<sup>90</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 16.º da LFRA.

<sup>91</sup> Durante os anos de 2017, de 2018 e até setembro de 2019, o valor acumulado do *saldo corrente* apurado é de -868,3 milhões de euros, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Para o cálculo daquele saldo até setembro de 2019, foram considerados os valores provisórios evidenciados na *Síntese da execução orçamental da conta consolidada*, de setembro de 2019, *publicitada* pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, assim como um valor de amortizações médias de empréstimos igual ao apurado para o ano de 2018, ou seja, de 277 191 647 euros.

(em Euro)

	Ano de 2017	Ano de 2018	Ano de 2019 (até ao mês de setembro)	Valores acumulados
Receita corrente	968 500 906	998 304 839	755 636 916	2 722 442 658
5% da receita corrente	48 425 045	49 915 242	37 781 846	136 122 133
Amortizações médias de empréstimos	280 814 357	277 191 647	277 191 647	835 197 651
Despesa corrente	999 801 686	1 023 664 087	732 043 821	2 755 509 594
Saldo corrente – amortizações médias de empréstimos	-312 155 140	-302 550 896	-253 598 552	-868 264 588
Equilíbrio orçamental anual na ótica do n.º 3 do artigo 16.º da LFRA	-263 690 095	-252 635 654	-215 816 706	-732 142 455

Fonte: Relatório da Conta de 2017 (volume 1, pp. 43 e 70 a 75), mapas dos contratos de financiamento e garantias remetidos pelas entidades públicas reclassificadas no âmbito da ação preparatória *Dívida e outras responsabilidades* (18-307PCR2), Relatório da Conta de 2018 (volume 1, pp. 47 e 87 a 105), mapas dos contratos de financiamento e garantias remetidos pelas entidades públicas reclassificadas no âmbito da ação preparatória *Dívida e outras responsabilidades* (19-307PCR2), e Síntese da execução orçamental de setembro de 2019, *publicitada* pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

revista quer ao nível da execução, assim como o agravamento do grau de incumprimento da regra do equilíbrio corrente, calculada de acordo com o critério definido no n.º 3 do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, conforme se expõe:

#### Quadro 9 – Impacto da correção nos saldos e equilíbrio orçamental

(em Euro)

Saldos orçamentais	Segundo a Conta		Após correção		Diferença	
	Dotação revista (1)	Execução (2)	Dotação revista (3)	Execução (4)	Dotação revista (3)-(1)	Execução (4)-(2)
Corrente	-91 050 480,00	-25 359 248,56	-276 232 944,00	-210 541 712,56	-185 182 464,00	-185 182 464,00
Capital	91 050 480,00	39 930 192,08	276 232 944,00	225 112 656,08	-185 182 464,00	185 182 464,00
Global ou efetivo na ótica da LEORAA	-100 945 574,00	-85 168 588,48	-100 945 574,00	-85 168 588,48	0,00	0,00
Corrente primário	-39 284 139,00	25 059 059,64	-224 466 603,00	-160 123 404,36	185 182 464,00	-185 182 464,00
Primário	-49 179 233,00	-34 750 280,28	-49 179 233,00	-34 750 280,28	0,00	0,00
Saldo corrente – amortizações médias de empréstimos	-	-302 550 895,58	-	-487 733 359,58	-	-185 182 464,00
Equilíbrio orçamental anual na ótica da LFRA <sup>(1)</sup>	-	-252 635 653,64	-	-447 077 240,84	-	-194 441 587,20

Fonte: Relatório da Conta (volume 1, pp. 47 e 87 a 105) e mapas dos contratos de financiamento e garantias remetidos pelas entidades públicas reclassificadas no âmbito da ação preparatória *Dívida e outras responsabilidades* (19-307PCR2).

Nota: <sup>(1)</sup> O limite do défice corrente, a que se refere o n.º 3 do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (5% da receita corrente líquida cobrada) é de 40 656 118,74 euros.

Legenda: LEORAA – Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores; LFRA – Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

115 Seguindo este critério, o valor de desequilíbrio acumulado ao longo do mandato do Governo Regional atingiria 1 386,3 milhões de euros<sup>92</sup>.

#### O saldo primário foi negativo

116 A Conta apresenta um *saldo primário* negativo de 34,8 milhões de euros, registando um agravamento de 20,8 milhões de euros, em relação a 2017.

117 A diferença entre o défice primário e os compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida é de 85,2 milhões de euros, valor que corresponde à necessidade de mais endividamento para poder satisfazer esta componente do serviço da dívida.

#### Quadro 10 – Relação entre o saldo primário e os juros e outros encargos decorrentes da dívida, em 2017 e 2018

(em Euro)

2017			2018		
Saldo primário	Juros e outros encargos	Diferença	Saldo primário	Juros e outros encargos	Diferença
-13 983 633,58	54 326 505,73	-68 310 139,31	-34 750 280,28	50 418 308,20	-85 168 588,48

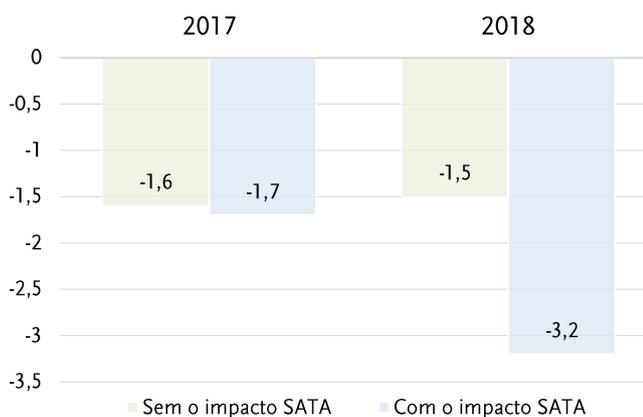
Fonte: Relatórios das ações preparatórias dos Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2017 e 2018, referentes à Conta consolidada (18-305PCR4 e 19-305PCR4).

<sup>92</sup> Os valores relativos às transferências do Estado que foram objeto de reclassificação, deixando de integrar as *receitas correntes*, foram os seguintes: 175 157 063 euros, em 2017; 185 182 464 euros, em 2018; e 157 674 078 euros, até setembro de 2019.

*Em termos provisórios, o défice orçamental em percentagem do PIB foi de 3,2%*

- 118 Em contabilidade nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), os valores provisórios divulgados pelo INE apontam para um défice orçamental em percentagem do PIB de 3,2%, o que corresponde a um agravamento em relação a 2017<sup>93</sup>.
- 119 Este valor considera o impacto dos ajustamentos efetuados em decorrência de aumento de capital e de concessão de garantia à SATA Air Açores, S.A., pelo Governo Regional, no montante global de 76 milhões de euros.

Gráfico 5 – Déficit do sector público administrativo regional de 2017 e 2018, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA), *Procedimentos dos défices excessivos 2018* (2.ª Notificação de 2019).

<sup>93</sup> Cfr. INE, *Procedimento dos Défices Excessivos* (2.ª Notificação de 2019) e, mais detalhadamente para a Administração Regional dos Açores, SREA, *PDE – Apuramento do défice e dívida pública* (2.ª Notificação de 2019). Na análise destes valores e na sua comparação com os relativos à Administração Central, importa ter em atenção, conforme refere o INE quando os divulga, que no apuramento da capacidade/necessidade de financiamento da Administração Regional foram consideradas nas receitas as transferências recebidas da Administração Central no montante de 250,5 e 259,3 milhões de euros, em 2017 e 2018, respetivamente. Estas transferências estão registadas como despesa na conta da Administração Central, sendo objeto de consolidação na Conta das Administrações Públicas.

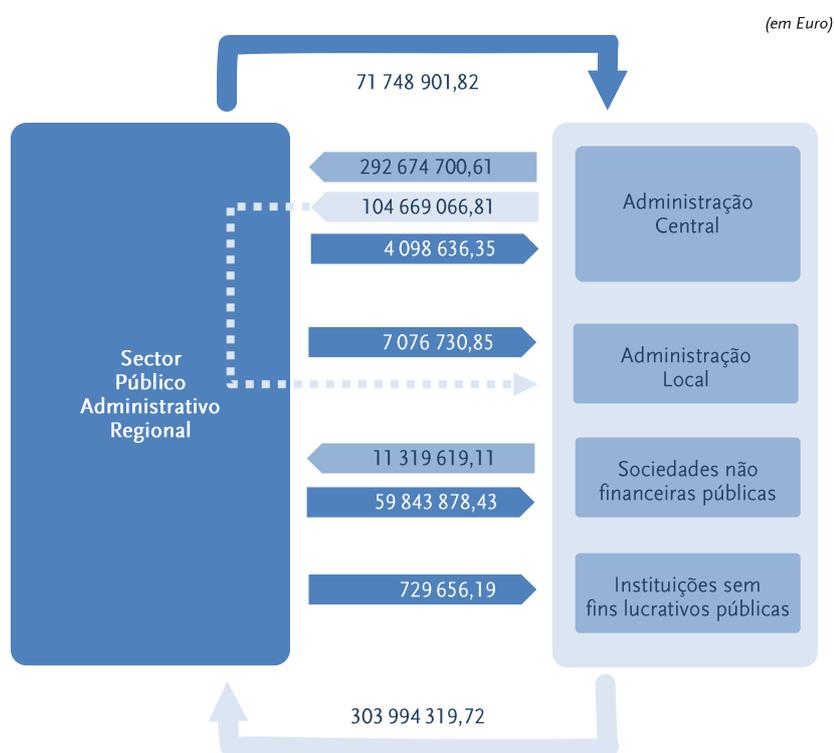
## 9. Fluxos financeiros no âmbito do sector público

### 9.1. Fluxos transferidos para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional

120

Com base na Conta, o sector público administrativo regional transferiu 71,7 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional, recebendo dessas entidades um total de 304 milhões de euros, em operações orçamentais.

Gráfico 6 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público administrativo regional



Fonte: Conta de 2018, volume 1, pp. 106 a 108, volume 2 – mapas de desenvolvimento da despesa e Anexo 1, Orçamento do Estado para 2018 – mapas XVIII, XIX e XX, com as transferências, respetivamente, para as regiões autónomas, municípios e freguesias, despachos do Diretor Regional da Organização e Administração Pública, publicados no *Jornal Oficial*, referentes às transferências para as autarquias locais.

121

As transferências para as empresas públicas regionais não incluídas no perímetro orçamental totalizaram 59,8 milhões de euros, mais 47,8% (19,4 milhões de euros) do que em 2017. Tal decorre essencialmente do acréscimo de transferências para as seguintes entidades:

- Grupo SATA – 12,8 milhões de euros (+ 37,9%);
- Portos dos Açores, S.A. – 3,6 milhões de euros (+ 561,4%);
- Sinaga, S.A. – 1,7 milhões de euros (+ 170%);
- Lotaçor, S.A. – 927 mil euros (+ 20,1%).

*Foram transferidos 46,6 milhões de euros para as empresas do grupo SATA*

- 122 As empresas do grupo SATA obtiveram 78% dos fluxos, no montante de 46,6 milhões de euros. A parcela mais significativa destinou-se à SATA Air Açores, S.A., destacando-se os encargos decorrentes da concessão dos serviços aéreos regulares no interior dos Açores (30,4 milhões de euros<sup>94</sup>) e o aumento do respetivo capital social (11 milhões de euros).
- 123 Os restantes 22% transferidos para o sector público empresarial regional foram distribuídos: *i)* pela Lotaçor, S.A. – 5,5 milhões de euros, destinados basicamente à exploração e prestação de serviços nos portos de pesca (5,3 milhões de euros); *ii)* pela Portos dos Açores, S.A – 4,3 milhões de euros, destinados essencialmente à realização de obras em portos e à aquisição de equipamento e sua instalação (4,2 milhões de euros); *iii)* pela Sinaga, S.A. – 2,7 milhões de euros, para assegurar o seu funcionamento e apoio ao abastecimento de açúcar no mercado regional; *iv)* por outras entidades, no valor global de 674 mil euros.

*Foram transferidos 4,1 milhões de euros para entidades da Administração Central*

- 124 O sector público administrativo regional transferiu ainda 4,1 milhões de euros para entidades da Administração Central, cabendo à Universidade dos Açores e entidades relacionadas 2,4 milhões de euros. As participações para a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações totalizaram 848,4 mil euros.

*Foram transferidos 7,1 milhões de euros para entidades do sector da Administração Local*

- 125 As transferências do sector público administrativo regional para entidades do sector da Administração Local situadas no território da Região Autónoma dos Açores totalizaram 7,1 milhões de euros, mais 1,6 milhões de euros do que o transferido em 2017.
- 126 Os fluxos destinaram-se a objetivos diversos, destacando-se a habitação social (2,9 milhões de euros – 41%). Advêm maioritariamente (5 milhões de euros – 70%) de contratos ARAAL (acordos de cooperação técnica e financeira celebrados entre a Administração Regional e a Administração Local).

---

<sup>94</sup> De acordo com a Conta de 2018, anexo 1, o valor refere-se a: compensação financeira relativa ao 1.º trimestre do 3.º ano de concessão — 6 622 498,25 euros; compensação financeira relativa ao 2.º trimestre do 3.º ano de concessão — 6 622 498,25 euros; compensação financeira relativa à 1.ª tranche do 2.º trimestre do 2.º ano de concessão — 600 000,25 euros; compensação financeira relativa ao 3.º trimestre do 3.º ano de concessão — 6 622 498,25 euros; compensação financeira relativa ao 4.º trimestre do 3.º ano de concessão — 6 622 498,25 euros; juros de mora do contrato de concessão 2009-2014 — 1 353 814,14 euros; juros de mora do contrato de concessão 2015-2020 — 480 438,52 euros; juros de mora do 1.º ajuste direto do contrato de concessão — 758 817,21 euros; juros de mora do 2.º ajuste direto do contrato de concessão — 737 527,07 euros.

127 As autarquias locais dos concelhos de Angra do Heroísmo, da Praia da Vitória e da Ribeira Grande absorveram 57,4% (4,1 milhões de euros) dos fluxos.

128 A Conta regista ainda, em operações extraorçamentais, fluxos para a Administração Local, com origem no Orçamento do Estado, num total de 104,7 milhões de euros.

*Foram transferidos 3,9 milhões de euros para os municípios*

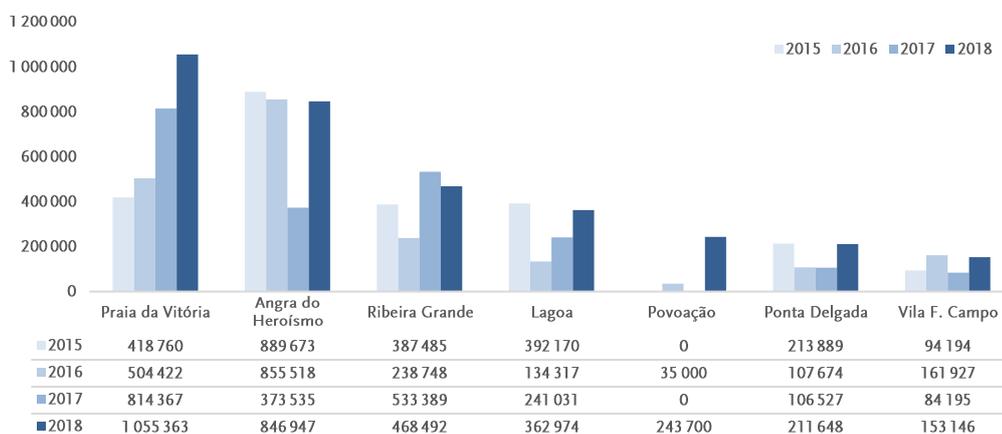
129 Os fluxos transferidos para os municípios totalizaram 3,9 milhões de euros e tiveram origem, quase integral (94,5%), em contratos ou acordos ARAAL<sup>95</sup>.

130 Pouco menos de metade das verbas transferidas para os municípios (1,9 milhões de euros – 48%) destinou-se aos municípios da Praia da Vitória (1,1 milhão de euros) e de Angra do Heroísmo (847 mil euros). No quadriénio 2015-2018, os referidos municípios foram também os principais beneficiários das transferências do sector público administrativo regional, com 2,8 milhões de euros e 3 milhões de euros, respetivamente.

131 De entre os principais beneficiários das transferências, o Município da Praia da Vitória é o único que regista aumentos sucessivos, designadamente, 85,6 mil euros em 2016, 310 mil euros em 2017 e 241 mil euros em 2018.

Gráfico 7 – Evolução dos fluxos para os municípios

(em Euro)



Fonte: Pareceres sobre as Contas de 2015 a 2017 e Conta de 2018, anexo 1.

*Foram transferidos ilegalmente 150 mil euros para o Município da Praia da Vitória*

132 Uma das transferências para o Município da Praia da Vitória, no montante de 150 mil euros, foi efetuada no âmbito de contrato de cooperação técnica e financeira que teve

<sup>95</sup> Cfr. Apêndice V do relatório da ação preparatória 19-309PCR3 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público, para maior desenvolvimento.

por objeto *projetos, ações e atividades enquadradas nas políticas regionais de juventude*<sup>96</sup>.

- 133 Apesar de o contrato aparentar um objeto muito abrangente<sup>97</sup>, a obrigação principal assumida pela Câmara Municipal da Praia da Vitória limita-se à execução do plano de atividades anexo ao contrato<sup>98</sup>, que enumera um conjunto de festivais, festividades, cinema, lançamento de livros, exposições e diversos espetáculos<sup>99</sup>.
- 134 Os documentos comprovativos apresentados pelo Município da Praia da Vitória ao Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares, entidade responsável pelo acompanhamento e controlo da execução do contrato, reportam-se a despesas com espetáculos de música e dança, teatro, cinema, formação, festas e feiras, entre outros, com destaque para os encargos com passagens aéreas, alojamento e restauração, que atingiram 45,8 mil euros (30,5% do contrato).
- 135 O Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares admitiu em contraditório que, para além das atividades definidas em anexo ao contrato, «decorrem regularmente outros eventos organizados em parceria com entidades públicas e privadas, por manifesto interesse das partes e do Município da Praia da Vitória. Os eventos não contemplados previamente [...] são concretizados no âmbito da disponibilidade e do objeto de utilização da Academia de Juventude»<sup>100</sup>.
- 136 Em contraditório, foi defendido também que «o aludido contrato ARAAL de colaboração [...], encontra enquadramento legal, na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º e alíneas f) e g) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto», referindo que «[n]o âmbito das atribuições e competências da Administração Regional [...]», na área da juventude, «atendendo a que a Câmara Municipal da Praia da Vitória

---

<sup>96</sup> O contrato ARAAL foi celebrado em 25-05-2018, entre a Presidência do Governo, representada pelo Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, por um lado, e o Município da Praia da Vitória, por outro ([Contrato ARAAL n.º 7/2018](#)).

<sup>97</sup> Nos termos da cláusula 1.ª, o contrato tem por objeto a cooperação técnica e financeira entre as partes contratantes, com especial acuidade nos vetores de *empreendedorismo tecnológico, artístico e cultural; dinamização do associativismo estudantil; promoção da cidadania e da participação dos jovens e das associações juvenis; reforço dos sistemas de informação e de aconselhamento para jovens; valorização de competências humanas, técnicas e artísticas dos jovens; e promoção da inovação e da criatividade juvenil*.

<sup>98</sup> *Cfr.* cláusula 4.ª, n.º 2, alínea a), do contrato ARAAL. As obrigações acessórias prendem-se com a apresentação dos documentos justificativos da despesa e com a publicitação do apoio do Governo Regional (alíneas b) e c) do mesmo n.º 2 da cláusula 4.ª).

<sup>99</sup> Em concreto, exemplificam-se eventos referidos no contrato: Festas da Praia; Outono Vivo; Carnaval sénior e Carnaval convencional; apoio técnico e logístico à Conferência sobre o Mar, promovida pela Câmara de Comércio e Indústria de Angra do Heroísmo; V Jornadas de Animação e Reflexão Turísticas, promovidas pela Associação Regional do Turismo, e Congresso Regional da Agricultura, promovido pela Federação Agrícola dos Açores; seminário Zonas Húmidas para um Futuro Urbano Sustentável; Workshop – A Arte de Criticar e Elogiar; concertos de António Bulcão, da Filarmónica União Praiense e de Luís Alberto Bettencourt; 13.ª edição de Vamos Cantar aos Reis; Festival de Petiscos da Filarmónica União Praiense; Praia Wine Festival; exposição de Maios; Festival Sol Menor, festival de música com a participação de crianças; Festival de Fado Amador; e até o Carnaval sénior e, genericamente, «... um vasto conjunto de atividades relacionadas com a época natalícia cujo agendamento e programação será tratado em momento oportuno».

<sup>100</sup> *Cfr.* [Anexo I](#)).

dispõe da Academia de Juventude e das Artes da Ilha Terceira, orientada para a promoção do empreendedorismo, da criatividade, da formação e da participação juvenil, bem como para a promoção de eventos direcionados aos jovens do Concelho, com recurso às Novas Tecnologias, propício ao desenvolvimento de ações e atividades promovidas pelos jovens e a eles destinadas, o Governo Regional [...] decidiu que seria uma mais valia para os jovens do Concelho da Praia da Vitória, a celebração do Contrato [...]».

137 Acontece que todas as atividades previstas no contrato são promovidas pelo Município da Praia da Vitória no desenvolvimento das atribuições municipais de cultura e de tempos livres<sup>101</sup>, fora do âmbito das competências da Administração Regional.

138 Neste sentido, a matéria não pode ser objeto de contrato de colaboração, nos termos da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, porque não envolve investimentos (ou mesmo outras despesas) no âmbito das competências da Administração Regional<sup>102</sup>.

139 **A ajuda financeira**, como não observa o regime da cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local, **viola a proibição de quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios**, prevista no n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e o artigo 67.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, nos termos do qual, «[q]ualquer forma de apoio financeiro regional às autarquias locais para além do já previsto na lei deve ter por objetivo o reforço da capacidade de investimento das autarquias».

140 Quanto ao controlo do apoio, o Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares informou que a execução do contrato «...foi acompanhada e monitorizada pelos serviços da Direção Regional da Juventude através das plataformas de divulgação utilizadas pela entidade promotora das atividades, bem como pela participação presencial em várias atividades», informação reiterada em sede de contraditório.

141 No entanto, os dados disponíveis demonstram um nível de controlo deficiente, sem comprovativos da realização das ações de acompanhamento e fiscalização previstas no Contrato, e sendo admitidas, como comprovativos, faturas que não se referem a despesas do Município da Praia da Vitória.

142 Uma amostra aleatória de comprovativos apresentados revela que as despesas foram faturadas à *Praia Cultural – Cooperativa de Interesse Público e de Responsabilidade Limitada*, que não é parte contratante, pelo que **o Governo Regional pagou o apoio financeiro ao Município da Praia da Vitória para participar despesas que não foram realizadas por este**.

---

<sup>101</sup> Alíneas *e)* e *f)* do n.º 2 do artigo 23.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>102</sup> A alínea *b)* do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, prevê a modalidade de «[c]ontratos de colaboração das autarquias locais na realização de investimentos no âmbito das competências da administração regional».

143 O Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares alegou, em contraditório, que «a **cooperação financeira com o Município da Praia da Vitória [...], pode [...] ser materializada através das estruturas e organismos detidos pelo Município da Praia da Vitória [...]**», mas o regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local não prevê a intervenção de cooperativas, não sendo aquela, em qualquer caso, parte no contrato.

*Oito freguesias beneficiaram de 30% dos apoios destinados a estas entidades*

144 Os fluxos financeiros para as freguesias foram maioritariamente enquadrados em acordos de cooperação técnica e financeira (1,2 milhões de euros – 54%) e nas normas dos decretos legislativos regionais que aprovam os orçamentos da Região Autónoma dos Açores, relativas à concessão de subsídios e outras formas de apoio a entidades públicas e privadas (902 mil euros – 42%)<sup>103</sup>.

145 Quase 30% dos fluxos totais para as freguesias (cerca de 623 mil euros) foram concentrados em apenas oito freguesias<sup>104</sup>, das 155 situadas no território da Região Autónoma dos Açores. Todas aquelas oito freguesias obtiveram valores superiores a 50 mil euros, sendo que as freguesias de São Roque (Ponta Delgada), com 148 mil euros, e da Maia (Ribeira Grande), com 130 mil euros, beneficiaram dos maiores fluxos.

146 Além das referidas freguesias, outras nove<sup>105</sup> auferiram um valor de transferências superior ao recebido por dez dos municípios situados no território da Região Autónoma dos Açores<sup>106</sup>.

147 Nos seis concelhos com maiores apoios governamentais, as transferências para as freguesias são significativamente inferiores às efetuadas para os respetivos municípios nos concelhos de Lagoa (11%), Calheta (12,8%) e Praia da Vitória (17%). Contrariamente, no concelho de Ponta Delgada, os fluxos para as freguesias são claramente superiores (263%) aos transferidos para o respetivo município<sup>107</sup>. Nos concelhos de Angra

---

<sup>103</sup> *Cfr.* Apêndice VI do relatório da ação preparatória n.º 19-309PCR3 – *Fluxos financeiros no âmbito do sector público*, para maior desenvolvimento.

<sup>104</sup> Trata-se das freguesias de São Roque (Ponta Delgada), da Maia (Ribeira Grande), da Candelária (Ponta Delgada), de São Bento (Angra do Heroísmo), de Santa Cruz (Praia da Vitória), dos Arrifes (Ponta Delgada), das Capelas (Ponta Delgada) e da Conceição (Ribeira Grande).

<sup>105</sup> Trata-se, neste caso, das freguesias de Castelo Branco (Horta), de Santa Bárbara (Angra do Heroísmo), de Santa Cruz (Santa Cruz da Graciosa), do Porto Judeu (Angra do Heroísmo), da Feteira (Angra do Heroísmo), das Sete Cidades (Ponta Delgada), de Santa Bárbara (Ponta Delgada), da Ribeira das Tainhas (Vila Franca do Campo) e dos Remédios (Ponta Delgada).

<sup>106</sup> *Cfr.* Apêndice IV do relatório da ação preparatória n.º 19-309PCR3– *Fluxos financeiros no âmbito do sector público*, para maior desenvolvimento.

<sup>107</sup> O Município de Ponta Delgada obteve 211 648,31 euros, enquanto as freguesias do concelho arrecadaram 556 739,92 euros.

do Heroísmo e da Ribeira Grande, os fluxos para a freguesias correspondem, respetivamente, a 44% e 68% dos efetuados para os respetivos municípios. A nível regional, as freguesias receberam o equivalente a 54% das verbas auferidas pelos municípios<sup>108</sup>.

148 Grande parte dos fluxos para as freguesias destinaram-se à construção e beneficiação de infraestruturas públicas (1,3 milhões de euros – 61%), seguindo-se o ambiente (526 mil euros – 24%) e a habitação social (245 mil euros – 11%).

149 No quadriénio 2015-2018, a Freguesia de São Roque (Ponta Delgada) auferiu as maiores transferências do Governo Regional, somando na globalidade 923 mil euros. Seguiu-se a Freguesia da Maia, com 575 mil euros, e a dos Arrifes, com 315 mil euros.

#### *Ficaram por pagar 278,6 mil euros de transferências contratadas*

150 As transferências que ficaram por pagar totalizavam 278,6 mil euros, em 31-12-2018.

151 Grande parte daquelas transferências destinava-se aos municípios de Ponta Delgada, com 106,1 mil euros (38%), e da Ribeira Grande, com 83,1 mil euros (30%), devendo-se a falta de liquidez.

152 O remanescente que ficou por pagar (89,3 mil euros – 32%) deveu-se à não conclusão dos projetos por parte dos beneficiários.

#### 9.2. Fluxos recebidos pelo sector público administrativo regional

##### *Foram recebidos 292,7 milhões de euros de entidades da Administração Central*

153 O sector público administrativo regional recebeu 292,7 milhões de euros provenientes de entidades da Administração Central, com destaque para as efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade (185,2 milhões de euros), do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (74 milhões de euros), de políticas de emprego e formação profissional (9,2 milhões de euros) e da comparticipação dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte interilhas (5,6 milhões de euros)<sup>109</sup>.

154 O sector público administrativo regional recebeu ainda 15,8 milhões de euros da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, pela participação nos resultados dos jogos sociais<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Cfr. Apêndice IV do relatório da ação preparatória 19-309PCR3 – *Fluxos financeiros no âmbito do sector público*, para maior desenvolvimento.

<sup>109</sup> Cfr., respetivamente, artigo 48.º da LFRA, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2018, artigo 49.º da LFRA, conjugado com a alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 114/2017, e artigos 118.º, n.º 2, e 73.º, n.º 2, da Lei n.º 114/2017. Sobre a classificação económica das transferências ao abrigo do princípio da solidariedade, cfr. ponto 5.2., *supra*.

<sup>110</sup> O Decreto Legislativo Regional n.º 9/2018/A, de 5 de julho, define os termos da afetação dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa atribuídos à Região Autónoma dos Açores,



*Foram recebidos 11,3 milhões de euros de sociedades não financeiras públicas*

155 O sector público administrativo regional recebeu de sociedades não financeiras públicas 11,3 milhões de euros, referentes a dividendos pela participação nos lucros da empresa pública regional Electricidade dos Açores, S.A. (EDA, S.A), que renderam 9 milhões de euros, e à contrapartida financeira prevista no contrato de concessão de exploração de recursos geotérmicos celebrado com a EDA Renováveis, S.A., no valor de 2,3 milhões de euros<sup>111</sup>.

---

nos termos do n.º 10 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 44/2011, de 24 de março, pelo Decreto-Lei n.º 106/2011, de 21 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 23/2018, de 10 de abril.

<sup>111</sup> Alínea e) do n.º 1 da cláusula 6.ª do contrato n.º 77/2015, publicado no *Jornal Oficial*, II série, n.º 70, de 10-04-2015.

## 10. Transferências da União Europeia

### 10.1. Realizaram-se operações com inobservância dos princípios orçamentais da anualidade, da transparência orçamental e da universalidade

*19,7% das comparticipações comunitárias contabilizadas na Conta (22,7 milhões de euros) foram registados no período complementar da receita*

156 Em 2018, à semelhança do sucedido em anos anteriores, o período complementar da execução orçamental da receita proveniente de fundos comunitários foi alargado até ao final de março do ano seguinte. O fundamento invocado pelo Governo para o alargamento desse período foi, uma vez mais<sup>112</sup>, «...o montante significativo da despesa comparticipada por fundos da União Europeia paga no final do ano económico de 2018», sendo «...essencial refletir, no exercício económico de 2018, a comparticipação comunitária da despesa executada no referido ano»<sup>113</sup>.

157 No exercício de 2018, dos 115,3 milhões de euros de comparticipações comunitárias contabilizados na Conta, correspondente às importâncias arrecadadas pelas diversas entidades que integram o perímetro orçamental, cerca de 22,7 milhões de euros (19,7%) foram registados no período complementar da receita, dos quais, 12,3 milhões de euros (10,7%) foram contabilizados no alargamento do período complementar, ou seja, nos meses de fevereiro e março de 2019.

158 **A situação descrita consubstancia a inobservância do princípio da anualidade legalmente fixado**<sup>114</sup>, o qual não pode ser afastado por ato da Administração sem fundamento na lei, matéria sobre a qual o Tribunal já se pronunciou no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#), para onde se remete<sup>115</sup>.

159 Por outro lado, a informação divulgada na Conta<sup>116</sup> relativa aos fluxos financeiros com a União Europeia não é completa nem fíavel:

- No que respeita à execução orçamental<sup>117</sup>, não foram apresentadas informações sobre as comparticipações comunitárias recebidas pelas entidades públicas reclassificadas<sup>118</sup>, nem por alguns dos serviços e fundos autónomos, apesar de os

<sup>112</sup> Cfr. Resoluções do Conselho do Governo n.ºs [10/2017](#), de 21 de fevereiro, e [27/2018](#), de 9 de março.

<sup>113</sup> Alargamento operado pela [Resolução do Conselho do Governo n.º 31/2019](#), de 14 de março.

<sup>114</sup> Artigo 17.º, n.º 1, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#), artigo 2.º da [LEORAA](#) e artigo 14.º, n.º 1, da [Lei de enquadramento orçamental](#).

<sup>115</sup> Ponto 8, pp. 55 a 58. Tal como foi salientado em contraditório, com referência à execução do Orçamento para 2019, foi eliminada a possibilidade do período complementar ser prorrogado para além de 31 de janeiro do ano seguinte (cfr. § 54, *supra*).

<sup>116</sup> No ponto relativo a Transferências da União Europeia (cfr. volume 1, relatório da Conta, pp. 27 a 32).

<sup>117</sup> Capítulo III do volume 1, relatório da Conta, pp. 16 a 44.

<sup>118</sup> Cfr. Apêndice VI do relatório da ação preparatória 19-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia*.

mesmos terem inscrito nos seus mapas de execução orçamental receitas dessa proveniência<sup>119</sup>.

- Também não é apresentada na Conta informação adicional sobre a despesa contabilizada pelos serviços e fundos autónomos, designadamente pelo Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia, na quantia de 903 mil euros, registada como «Transferências – União Europeia»<sup>120</sup>, circunstância que afeta a sua compreensibilidade, dada a ausência de notas explicativas.

160 Ainda a propósito da matéria relacionada com a execução orçamental, verificou-se que o Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia, na qualidade de intermediário de operações de financiamento, contabilizou incorretamente em receita e despesa orçamental<sup>121</sup> movimentos de fundos comunitários destinados a outras entidades, procedimento que afetou o saldo da execução orçamental do exercício em apreciação. Sobre o assunto, a entidade informou em contraditório que irá alterar o procedimento descrito e passar a registar as referidas verbas em operações extraorçamentais<sup>122</sup>.

161 É de assinalar igualmente que, à semelhança do constatado relativamente às Contas de anos anteriores, os fluxos financeiros associados à movimentação de verbas nas contas bancárias específicas dos fundos comunitários tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, apesar de divulgados na Conta, não foram objeto de contabilização.

162 Está em causa a não evidenciação contabilística de receita na ordem dos 151 milhões de euros e de despesa no valor de cerca de 150,3 milhões de euros<sup>123</sup>, omissões que afetam a fiabilidade da informação disponibilizada na Conta, a qual não reflete, de forma verdadeira e apropriada, a gestão conferida a estes recursos, face às distorções materialmente relevantes na expressão da receita e da despesa contabilizada e no saldo global que transita para o ano económico seguinte.

163 Tal facto traduz o incumprimento dos princípios orçamentais da universalidade e da transparência<sup>124</sup>.

164 Para além disso, continuam a não ser apresentados dados sobre o montante global dos fundos comunitários transferidos para os Açores. No relatório da Conta, foi apresentada

---

<sup>119</sup> Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (5,6 milhões de participações do FEADER – PRORURAL+); Fundo Regional de Ação Cultural (30,4 mil euros de participações FEDER – MAC); Fundo Regional do Emprego (20,3 milhões de euros de participações FSE – PO Açores 2020 e 1,8 milhões de euros de participações FSE – POISE); Escola Profissional de Capelas (1,3 milhões de euros de participações FSE – PO Açores 2020) e Fundo Regional da Ciência e Tecnologia (1,5 milhões de euros de participações FSE – PO Açores 2020 e 5 mil euros de participações FEDER – PO Açores 2020), *cf.* Apêndice III do relatório da ação preparatória 19-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia*.

<sup>120</sup> Volume 1, relatório da Conta, p. 425 do ficheiro.

<sup>121</sup> Na despesa orçamental, 1,1 milhões de euros, e, em receita orçamental, uma quantia que não foi possível determinar. *Cf.* ponto 3.2.1. e Apêndices III e IV do relatório da ação preparatória 19-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia*.

<sup>122</sup> *Cf.* Anexo J).

<sup>123</sup> *Idem*, ponto 3.2.1. e Apêndices IX e X.

<sup>124</sup> Artigo 3.º, n.º 1, da [LEORAA](#) e artigos 9.º, n.º 2, e 19.º, n.º 3, da [Lei de enquadramento orçamental](#), respetivamente.

uma síntese dos fundos comunitários FEADER, FEAGA e FEAMP transferidos pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.<sup>125</sup>. No entanto, não foram evidenciadas as transferências concretizadas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P, relativas ao FEDER, ao FSE e ao Fundo de Coesão, nem as realizadas pela Autoridade de Gestão do POISE, referentes a comparticipações atribuídas no âmbito do FSE.

165 Sobre o assunto, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial esclareceu, em sede de contraditório, que «Apenas por falta de informação adicional daquelas entidades, não se encontram mencionados no Volume I os montantes detetados pela Secção Regional dos Açores Tribunal de Contas», reiterando o compromisso de «...diligenciar para que a Conta contemple a totalidade dos fundos transferidos para a Região, provenientes de fundos da UE».

166 As situações descritas implicaram a inobservância do princípio da transparência orçamental<sup>126</sup>.

## 10.2. Evolução das transferências da União Europeia para os Açores

*O volume financeiro dos fundos comunitários transferidos para os Açores registou uma redução face ao ano anterior (-2,5%), que foi mais acentuada ao nível das verbas destinadas a projetos da Administração Regional direta (-10,9%)*

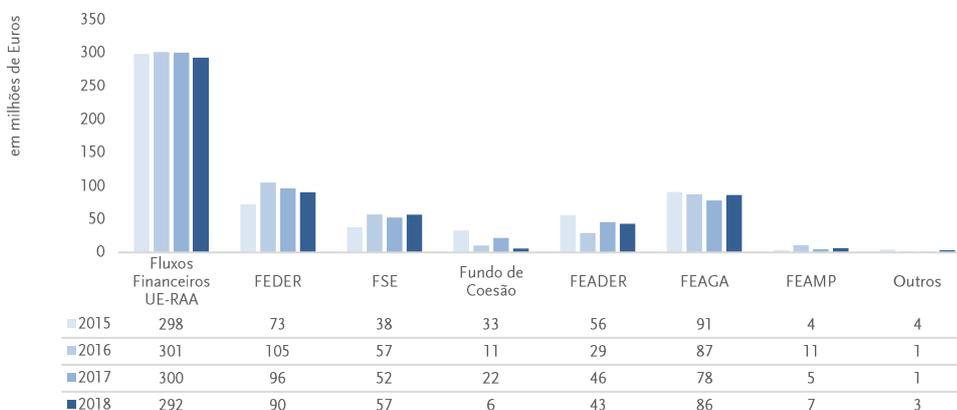
167 Com base na informação disponibilizada pelas entidades intervenientes na gestão das verbas provenientes de transferências da União Europeia, mas sem prejuízo dos eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários se não existissem as limitações descritas<sup>127</sup>, os fundos comunitários transferidos para os Açores ascenderam a 292,5 milhões de euros, registando um decréscimo de 7,6 milhões de euros (-2,5%), comparativamente a 2017.

<sup>125</sup> Volume 1, relatório da Conta, pp. 30 a 32.

<sup>126</sup> Cfr. artigo 19.º, n.º 3, da [Lei de enquadramento orçamental](#), aprovada pelo artigo 2.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

<sup>127</sup> Cfr. ponto 5.1., *supra*, e ponto 1.2. do relatório da ação preparatória 19-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia*.

Gráfico 8 – Fluxos financeiros da União Europeia para os Açores – 2015 a 2018



Fonte: [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#), p. 208; Ação preparatória n.º 17-311PCR2 – Fluxos financeiros com a União Europeia, p. 11; Ação preparatória n.º 18-310PCR2 – Fluxos financeiros com a União Europeia, p. 7. Para detalhe sobre os valores e as fontes de informação dos dados de 2018, cfr. [Apêndice II](#).

- 168 As participações pagas aos beneficiários finais ascenderam a 291,3 milhões de euros, com um aumento residual de 0,3% face ao ano anterior. Parte significativa daquela verba, totalizando 190,7 milhões de euros (65,5% do total), foi atribuída a entidades privadas.
- 169 As verbas destinadas ao cofinanciamento de projetos executados pela Administração Regional direta totalizaram cerca de 68,8 milhões de euros, um decréscimo de 8,4 milhões de euros (-10,9%) face a 2017, essencialmente motivado pela diminuição das transferências do FEDER relativas ao Programa Operacional Açores 2020.



## 11. Subvenções públicas

- 170 As subvenções aqui consideradas correspondem às transferências sem contrapartida que a Administração Regional direta e os serviços e fundos autónomos efetuam para o sector privado (*famílias, empresas privadas e instituições sem fins lucrativos privadas*).
- 171 Inclui todas as despesas classificadas nos agrupamentos económicos de *transferências, subsídios e ativos financeiros* que revistam as características de subvenção a entidades privadas, independentemente da rubrica com que foram registadas na Conta. Na mesma linha, excluíram-se do âmbito da análise as despesas classificadas como fluxos para entidades privadas que, na prática, não se destinaram a este tipo de entidades<sup>128</sup>.
- 172 A temática das subvenções é apresentada de forma agregada no ponto VII do relatório da Conta (volume 1) e de forma pormenorizada no anexo 1 da Conta.
- 173 A análise efetuada tem por base essencialmente o anexo 1. Este documento é formado por listagens que apresentam para cada pagamento a identificação do beneficiário, o valor, a classificação económica e orgânica da despesa, a finalidade, o sector de atividade, o enquadramento legal e a publicação no *Jornal Oficial*, entre outros. O referido anexo está disponível no [sítio da Direção Regional do Orçamento e Tesouro](#) na *Internet*.
- 174 Destaca-se, pela positiva, a informação complementar prestada sobre os apoios reembolsáveis e a respetiva situação em 31-12-2018, organizada por entidade responsável pelo pagamento. Todavia, cada entidade estruturou a respetiva informação de modo diferente, o que dificulta a leitura do conjunto.
- 175 Como aspeto menos favorável, verifica-se que o anexo 1 continua a não discriminar convenientemente os beneficiários de alguns apoios. A título de exemplo, são feitas referências a *instituições financeiras e famílias*<sup>129</sup> sem identificar o beneficiário em concreto. Outro exemplo consiste na utilização de mais do que uma denominação para o mesmo beneficiário.

---

<sup>128</sup> *Cfr.* § 2 do relatório da ação preparatória n.º 19-311PCR3 – *Subvenções públicas*.

<sup>129</sup> *Idem*, § 11.



### 11.1. Caracterização das subvenções

#### *Volume financeiro de 128,6 milhões de euros*

176 **A Administração Regional pagou, em 2018, 128,6 milhões de euros relativos a subvenções**, o que corresponde à redistribuição por *famílias, empresas privadas e instituições sem fins lucrativos privadas* de 8% da receita ou da despesa consolidadas<sup>130</sup>. A Administração Regional direta transferiu 107 milhões de euros (83%) e os serviços e fundos autónomos 21,6 milhões de euros (17%)<sup>131</sup>.

#### *Subsídios reembolsáveis no montante de 1,8 milhões de euros*

177 Os apoios financeiros reembolsáveis, no montante de 1,8 milhões de euros, representam 1,4% do total das subvenções. Referem-se quase na íntegra (99%) a incentivos no âmbito do *Competir +* e do *SIDER*, geridos pela Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade. O remanescente foi pago pelo Fundo Regional do Emprego, no âmbito de apoios à criação do próprio emprego.

#### *Subsídios atribuídos e não pagos no montante de 2,2 milhões de euros*

178 **Transitou para o ano de 2019 o montante de 2,2 milhões de euros de subsídios atribuídos e não pagos a privados**<sup>132</sup>. Metade por falta de liquidez e outra metade por situações imputadas aos beneficiários (atraso ou incumprimento parcial ou total das obrigações a que se vincularam).

#### *As empresas privadas e as instituições sem fins lucrativos foram os principais beneficiários das subvenções*

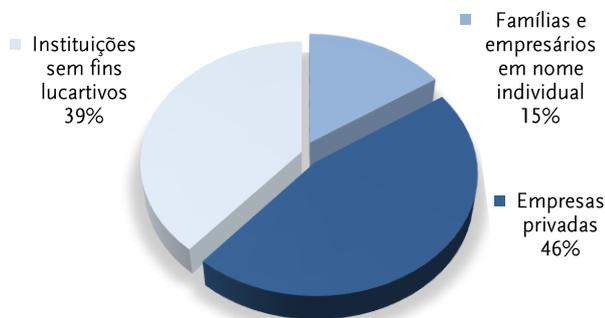
179 A maior parte das subvenções destinou-se a *empresas privadas* e a *instituições sem fins lucrativos*, absorvendo, respetivamente, 58,9 e 49,8 milhões de euros (46% e 39%). Às *famílias e empresários em nome individual*, couberam 19,9 milhões de euros (15%).

<sup>130</sup> A receita e a despesa consolidadas da Administração Regional direta e indireta totalizam 1 565 561 733,12 euros e 1 550 990 789,60 euros, respetivamente.

<sup>131</sup> Este cálculo do valor das subvenções pagas em 2018, inclui 10,4 milhões de euros destinados efetivamente a entidades do sector privado, apesar de não terem sido classificadas como tal na Conta; por outro lado, no montante considerado não se incluíram 13,5 milhões de euros classificados na Conta como destinados a entidades do sector privado, mas que não têm a natureza de subvenções ou não se destinam, efetivamente, a entidades privadas (*cfr.* §§ 13 e 14 do relatório da ação preparatória n.º 19-311PCR3 *Subvenções públicas*). Do valor apurado, excluíram-se ainda 25 milhões de euros contabilizados em *Transferências correntes – famílias – outras* (Classificação económica 04.08.02.), por se desconhecerem as finalidades, os beneficiários e o enquadramento legal desses eventuais apoios. Este valor consta do volume 2 da Conta, mas não foi considerado nas listagens do anexo 1.

<sup>132</sup> Os subsídios atribuídos e não pagos aqui tratados destinaram-se exclusivamente ao sector privado, pelo que o seu montante não corresponde ao valor global apresentado no volume 1 do relatório da Conta, pág. 207, e no anexo 1, que abrange as transferências para entidades do sector público.

Gráfico 9 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário



Fonte: Conta de 2018, anexo 1

180 Foram pagas subvenções a 16 939 beneficiários, mas 15% do montante atribuído (19,8 milhões de euros) foi concentrado em apenas 13 beneficiários<sup>133</sup>.

181 Os maiores beneficiários enquadram-se nos *sistemas de incentivos à atividade económica* (9,2 milhões de euros – 47%)<sup>134</sup>, na *ação social* (6,9 milhões de euros – 35%) e na *agricultura e pecuária* (2,4 milhões de euros – 12%).

*37% dos apoios enquadram-se no sistema de incentivos Competir + e em acordos de cooperação social*

182 Tomando como critério o enquadramento legal seguido, verifica-se que 64% das subvenções, envolvendo a atribuição de 82,7 milhões de euros, têm subjacente nove regimes de apoio, evidenciando-se o sistema de incentivos *Competir +*, com 29,6 milhões (23% do total dos apoios), e os acordos de cooperação social, com 18,3 milhões de euros atribuídos (representativos de 14% do total dos apoios).

<sup>133</sup> Este conjunto de 13 beneficiários corresponde à seleção dos beneficiários com valor global de apoios superior a 1 milhão de euros, do anexo 1 da Conta de 2018.

<sup>134</sup> Deste montante, 6 milhões de euros enquadram-se no âmbito do *Competir +* e 3,2 milhões no âmbito do *SIDER*.

## Quadro 11 – Principais regimes normativos

(em Euro)

Descrição	Valor	
Decreto Legislativo Regional n.º 12/2014/A, de 9 de julho ( <i>alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2016/A, de 18 de maio</i> )	Competir +	29 552 446,53
Decreto Legislativo Regional n.º 16/2012/A, de 4 de abril	Acordos de cooperação entre a Segurança Social e as IPSS	18 266 516,01
Decreto Legislativo Regional n.º 21/2009/A, de 02 de dezembro	Apoio ao movimento associativo desportivo	9 975 630,45
Decreto Legislativo Regional n.º 19/2007/A, de 23 de julho ( <i>com diversas alterações</i> )	SIDER ( <i>incluindo todos os subsistemas</i> )	5 578 488,22
Resolução do Conselho do Governo n.º 8/2018, de 24 de janeiro	Apoios nos domínios da agricultura, da pecuária, da promoção da saúde e bem-estar animal e da proteção de animais de companhia	5 272 161,99
Resolução do Conselho do Governo n.º 127/2017, de 6 de dezembro	INTEGRA - integração de ativos	4 422 592,81
Decreto Legislativo Regional n.º 26/2005/A, de 4 de novembro	Apoio ao ensino particular, cooperativo e solidário	4 376 552,50
Decreto Legislativo Regional n.º 6/2002/A de 11 de março	Regime de comparticipação na recuperação de habitação degradada	2 728 745,19
Decreto Legislativo Regional n.º 23/2009/A, de 16 de dezembro	Programa <i>Famílias com Futuro</i> - programa de acesso à habitação por via do arrendamento	2 544 492,87
		<b>82 717 626,57</b>

Fonte: Conta de 2018, anexo 1

### 11.2. Avaliação dos resultados

*Grande parte das entidades elaborou um relatório sobre a concessão de subvenções, mas sem incluir uma verdadeira avaliação do seu impacto*

- 183 A obrigação legal de as entidades responsáveis pela gestão de subvenções elaborarem anualmente um relatório de avaliação dos resultados da concessão dos apoios e de o integrar no respetivo processo de prestação de contas<sup>135</sup> foi observada por 20 das 40 entidades responsáveis, elencadas no anexo 1 da Conta da Região<sup>136</sup>. Além destas, sete entidades incluíram a informação no relatório de gestão.
- 184 As restantes 13 entidades não incluíram a informação no processo de prestação de contas<sup>137</sup>. Relativamente a estas, seis remeteram o relatório no âmbito do contraditório e cinco comprometeram-se a incluí-lo nas contas de 2019<sup>138</sup>. Neste âmbito, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial informou que iria tomar

<sup>135</sup> A referida obrigação consta da norma consagrada pela primeira vez no diploma que aprovou o Orçamento para 2017. Em 2018, o diploma que aprovou o Orçamento reiterou a obrigação e o decreto de execução orçamental regulamentou o conteúdo dos relatórios. *Cfr.*, respetivamente, artigo 37.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro](#), e artigo 12.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A, de 5 de fevereiro](#). No mesmo sentido, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro emitiu o ofício circular DROT/2019/364/MLS, de 19-02-2019, alertando os serviços para a obrigatoriedade de elaborarem o relatório com a avaliação dos resultados da atribuição de subvenções.

<sup>136</sup> O regime em causa dirige-se, sobretudo, às entidades responsáveis pela atribuição de subvenções, podendo não coincidir com as responsáveis pelo pagamento. No anexo 1 da Conta, apenas consta informação sobre as entidades que realizam os pagamentos, pelo que se restringiu a análise a estas entidades.

<sup>137</sup> *Cfr.* relatório da ação preparatória 19-311PCR3 – *Subvenções públicas*, Apêndice I.

<sup>138</sup> *Idem*, § 33.

«medidas complementares, para que na próxima prestação de contas, esta situação esteja superada»<sup>139</sup>.

185 De um modo geral, os relatórios limitam-se a descrever circuitos e controlos, sem incluir uma verdadeira avaliação do impacto dos apoios.

*Falta também a avaliação global dos resultados da atribuição de subvenções públicas*

186 No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, o Tribunal reiterou a recomendação formulada pela primeira vez no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2006, quanto à apresentação na Conta da Região de análise consolidada dos resultados da atribuição de subvenções públicas, permitindo uma avaliação da sua eficácia e eficiência<sup>140</sup>.

187 Face ao exposto, conclui-se que estão a ser criadas condições para o acatamento da recomendação, com a obrigatoriedade de elaboração de relatórios parcelares sobre a avaliação dos resultados da concessão dos apoios. No entanto, a recomendação ainda não se mostra plenamente acolhida, na medida em que os relatórios existentes são em geral insuficientes em termos de conteúdo, faltando a base para ser feita na Conta uma avaliação global dos resultados da atribuição de subvenções públicas.

188 Desta forma, conforme foi referido no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, há ainda caminho a percorrer no sentido de:

- Melhorar o conteúdo dos relatórios, dos quais deverá constar a avaliação dos indicadores de resultados e o grau de consecução das metas e objetivos que fundamentaram a criação e atribuição dos apoios;
- Avaliar globalmente os resultados das políticas públicas de concessão de subvenções públicas, com base nos contributos de cada entidade responsável pela atribuição e pagamento de apoios.

---

<sup>139</sup> Cfr. Anexo L).

<sup>140</sup> Cfr. 17.<sup>a</sup> recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017.





## Capítulo IV Dívida e outras responsabilidades

### 12. Dívida do sector público administrativo regional

#### 12.1. Dívida financeira

*A dívida fundada do sector público administrativo regional aumentou 6,5%, ascendendo a 1 736 milhões de euros.*

189 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações assinaladas<sup>141</sup>, verifica-se que, em 2018, **a dívida fundada<sup>142</sup> do sector público administrativo regional prosseguiu a trajetória ascendente**, tendo aumentado 106 milhões de euros (+6,5%) em relação a 2017, **fixando-se no final do exercício em 1 736 milhões de euros<sup>143</sup>**. Neste contexto, a dívida do sector da saúde – 836 milhões de euros – continua a ser determinante (48,2% do total), tendo registado um agravamento de 49,8 milhões de euros (+6,3%) face ao ano anterior.

*Recurso ao crédito pelos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas)*

190 Embora o Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento para 2018 previsse a possibilidade dos serviços e fundos autónomos recorrerem ao crédito<sup>144</sup>, estes (excluindo as entidades públicas reclassificadas) não contraíram empréstimos em 2018, com exceção de uma operação ocorrida dentro do perímetro orçamental<sup>145</sup>.

<sup>141</sup> Cfr. §§ 7 e 10 a 14 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*.

<sup>142</sup> Nos termos da alínea *b*) do artigo 3.º da [Lei n.º 7/98](#), de 3 de fevereiro, a dívida fundada corresponde à «dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada». Refira-se ainda que na análise efetuada se adotou o conceito de dívida bruta consolidada. Para este efeito, relevam apenas os passivos, sem qualquer dedução de ativos, eliminando-se as dívidas entre as entidades do perímetro (débitos e créditos recíprocos).

<sup>143</sup> O montante de 1 736 milhões de euros corresponde à dívida fundada no final do exercício, não incluindo, por conseguinte, as emissões vivas de dívida flutuante (cfr., ponto 2.1.1. do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*).

<sup>144</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 22.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A](#), de 3 de janeiro.

<sup>145</sup> Trata-se do empréstimo de curto prazo, no montante de 1 300 000 euros, concedido pelo Governo Regional, através da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, ao Fundo Regional do Emprego, tendo em vista a antecipação de receitas provenientes do Programa Operacional Açores 2014-2020 (cfr. volume 1, relatório da Conta, pp. 48 e 49).

191 Todavia, à semelhança do verificado no ano anterior, o Fundo Regional do Emprego incorreu em despesas relacionadas com juros e outros encargos, totalizando cerca de 1,6 milhões de euros, aspeto que seria indiciador do recurso ao crédito<sup>146</sup>.

192 Em contraditório, o Fundo Regional do Emprego informou que as referidas despesas dizem essencialmente respeito aos encargos emergentes de operações creditícias contratadas pelas Escolas Profissionais, ao abrigo de um protocolo celebrado em 28-01-2014 entre estas entidades, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial e a instituição de crédito financiadora<sup>147</sup>.

193 Não foi prestada informação sobre o montante dos financiamentos contraídos pelas Escolas Profissionais, cujos encargos relativos a juros são suportados pelo Fundo Regional do Emprego. Para além disso, desconhecendo-se os termos em que foram celebrados aqueles contratos de empréstimo e o grau de responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores, não foi possível apurar se as operações de crédito subjacentes deveriam relevar para o apuramento da dívida financeira do sector público administrativo regional, conforme indicia a classificação económica das despesas associadas aos referidos encargos.

*O montante máximo acumulado de emissões de dívida flutuante pela Administração Regional direta atingiu 127 milhões de euros, não tendo sido prestada informação a este nível em relação às restantes entidades do perímetro orçamental*

194 Segundo o relatório da Conta, no âmbito da gestão da tesouraria, a Administração Regional direta contraiu dívida flutuante, cujo montante máximo acumulado de emissões vivas ao longo do ano atingiu 127 milhões de euros.

195 Os encargos suportados com juros e comissões ascenderam a cerca de 842,8 mil euros.

196 No final de 2018, o montante total dos empréstimos de curto prazo por liquidar ascendia a 68 milhões de euros.

*As condições de financiamento voltaram a melhorar, reflexo da conjuntura favorável dos mercados financeiros*

197 Manteve-se a tendência evidenciada nos últimos anos, observando-se uma ligeira melhoria dos custos de financiamento do sector público administrativo regional, consubstanciada na redução em 37 pontos base da taxa de juro implícita na dívida financeira, que se fixou nos 3,0% em 2018, ligeiramente superior à da dívida do Estado – 2,8%<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> O Fundo Regional do Emprego registou despesas no agrupamento 03.00.00 «Juros e outros encargos», no montante de 1 579 446,76 euros (cfr. volume 2 da Conta, p. 427 do ficheiro).

<sup>147</sup> Cfr. Anexo G).

<sup>148</sup> Cfr. Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 10/2019 – Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2019-2023 (Atualização), Quadro 4 – Cenário orçamental do CFP (em % do PIB), p. 23.

## 12.2. Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2019-2023

*As necessidades de financiamento para 2019 ascendiam a 410 milhões de euros*

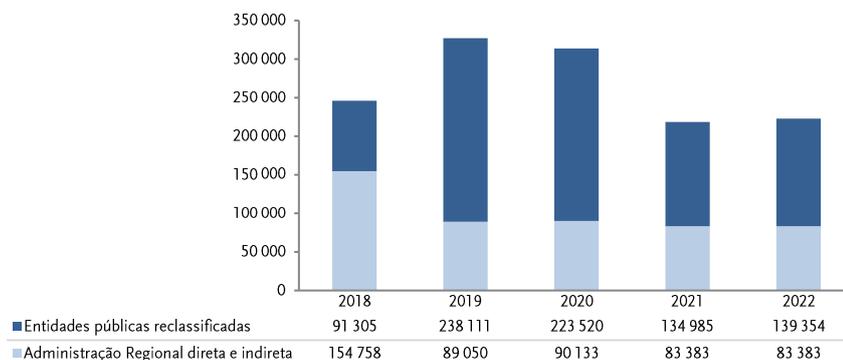
198 Considerando o perfil de reembolso da dívida a 31-12-2018, constata-se que **as necessidades de financiamento para 2019 ascendiam a 410 milhões de euros**<sup>149</sup> – ou seja, 22,7% da dívida financeira do sector público administrativo regional vence-se neste ano –, dos quais 231,1 milhões de euros respeitam à Administração Regional direta e indireta e 178,9 milhões de euros às demais entidades integradas no perímetro orçamental.

*As necessidades de financiamento para o período 2019-2023 estimam-se em 1 455,4 milhões de euros*

199 No período 2019-2023, as necessidades de financiamento estimadas para amortização da dívida do sector público administrativo regional ascendem a 1 455,4 milhões de euros, dos quais 746 milhões de euros dizem respeito às entidades públicas reclassificadas e os restantes 709,4 milhões de euros à Administração Regional direta e indireta, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

**Gráfico 10 – Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2019 a 2023**

(em milhares de Euro)



Fonte: Conta de 2017; Direção Regional do Orçamento e Tesouro; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas, de 2017.

<sup>149</sup> Quanto à Administração Regional direta e indireta, inclui os reembolsos de capital de quatro empréstimos obrigacionistas (63,2 milhões de euros) e dos restantes empréstimos contratados em regime de *amortizing* (99,9 milhões de euros), para além das emissões vivas de dívida flutuante (68 milhões de euros) liquidadas em janeiro de 2019.

No que concerne às entidades públicas reclassificadas, destacavam-se as necessidades de financiamento da Saudador, S.A. (135,6 milhões de euros), dos três hospitais da Região (28,9 milhões de euros) e da Ilhas de Valor, S.A. (3,8 milhões de euros). Os restantes 10,6 milhões de euros dizem respeito às demais entidades que tinham recorrido a dívida financeira.

*O perfil de reembolso da dívida continua a caracterizar-se por uma elevada concentração temporal de amortizações*

- 200 Em relação à Administração Regional direta, e na linha do verificado em 2017, as condições subjacentes às operações de financiamento contratadas em 2018, que consubstanciaram o recurso a dívida fundada, continuam a refletir a opção de conferir um maior desafoço à tesouraria regional a curto médio/prazo, em detrimento do alisamento do perfil de amortizações da dívida, face aos períodos de carência alargados que foram negociados e ao facto de parte substancial do capital ser amortizado na data de maturidade dos empréstimos.
- 201 Assim, o perfil de reembolso da dívida do sector público administrativo regional continua a apresentar uma distribuição pouco equilibrada dos fluxos anuais para a financiar, aspeto suscetível de agravar o respetivo risco de refinanciamento e de condicionar o princípio da equidade intergeracional no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos.
- 202 Em contraditório, a propósito da estratégia subjacente à gestão da dívida pública regional, foi referido que «...é sempre tido em conta o princípio da equidade intergeracional, o qual é prosseguido, em articulação com outros critérios ...». Foi também assinalado que «Em 2019, exatamente para evitar a acumulação de amortizações nos próximos anos, a opção foi a de contrair empréstimos em regime *bullet* ...».
- 203 Ora, como o empréstimo *bullet* se caracteriza por o capital mutuado ser reembolsado de uma só vez, na respetiva data de maturidade ou de vencimento, dificilmente se alcança que através da intensificação do recurso a um instrumento de financiamento com estas características se consiga assegurar uma distribuição das «...amortizações da dívida de forma equitativa pelos diversos anos ...», condição indispensável para uma gestão prudente do risco de refinanciamento e para a observância do princípio da equidade intergeracional.

### 12.3. Dívida não financeira

*A dívida não financeira do sector público administrativo regional poderá ter atingido 176,1 milhões de euros (-2,6%), mantendo-se a impossibilidade de certificar este valor*

- 204 Perante as limitações da informação disponibilizada pelas entidades<sup>150</sup>, continua a não ser possível certificar a informação constante da Conta relativa à dívida não financeira da Administração Regional direta e dos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas), a qual inclui apenas a dívida comercial, omitindo as restantes obrigações já constituídas que integram o passivo exigível destas entidades,

<sup>150</sup> Cfr. §§ 12 e 13 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades.

aspecto relativamente ao qual a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial se comprometeu, em sede de contraditório «...a introduzir melhorias na informação prestada».

205 Deste modo, salvaguardando os efeitos dos eventuais ajustamentos decorrentes das situações descritas, a dívida não financeira do sector público administrativo regional, reportada ao final de 2018, ascendia a 176,1 milhões de euros, registando-se um decréscimo de 4,6 milhões de euros (-2,6%) face ao ano anterior.

206 Em 2018, a dívida desta natureza originada pelo sector da saúde aumentou cerca de 12,2 milhões de euros (+9,1%), atingindo os 146,2 milhões de euros (83% do total), agravamento cujo impacto foi significativamente atenuado essencialmente por via da redução observada nos serviços integrados.

#### 12.4. Dívida total do sector público administrativo regional

*A dívida total poderá ter atingido 1 912,1 milhões de euros (+5,6%), prosseguindo a trajetória de crescimento evidenciada, pelo menos, nos últimos cinco anos*

207 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta, caso não existissem as limitações descritas<sup>151</sup>, a dívida total do sector público administrativo regional, reportada ao final do exercício orçamental de 2018, ascendia a 1 912,1 milhões de euros (44,5% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2018<sup>152</sup>), refletindo um agravamento de 101,3 milhões de euros (+5,6%) comparativamente ao ano anterior.

#### Quadro 12 – Dívida total do sector público administrativo regional

(em milhares de Euro)

Sector público administrativo regional	Financeira				Não financeira				Total			
	31-12-2017		31-12-2018		31-12-2017		31-12-2018		31-12-2017		31-12-2018	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administração Regional direta e serviços e fundos autónomos	804 244	49,3	867 270	50,0	18 369	10,2	20 241	11,5	822 612	45,4	887 511	46,4
Entidades públicas reclassificadas	825 755	50,7	868 691	50,0	162 359	89,8	155 856	88,5	988 113	54,6	1 024 548	53,6
<b>Total</b>	<b>1 629 998</b>	<b>100,0</b>	<b>1 735 961</b>	<b>100,0</b>	<b>180 727</b>	<b>100,0</b>	<b>176 097</b>	<b>100,0</b>	<b>1 810 725</b>	<b>100,0</b>	<b>1 912 059</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Conta de 2018; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas relativos a 2018.

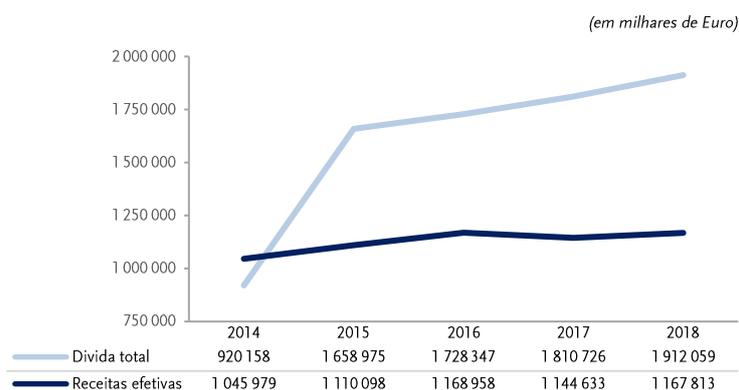
<sup>151</sup> Cfr. §§ 7, e 10 a 14 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades.

<sup>152</sup> O PIB da Região de 2018 (a preços de mercado) está estimado em 4 295 milhões de euros (valor provisório) – cfr. SREA, selecionando o ficheiro “SREA – Procedimento dos Déficits Excessivos 2018 (2.ª Notificação de 2019)”, sendo esta a informação disponível mais recente relativamente ao indicador.

*As condições de sustentabilidade da dívida degradaram-se nos últimos cinco anos*

208 A expansão do volume da dívida a um ritmo superior ao do crescimento das receitas efetivas determinou a degradação do correspondente indicador de sustentabilidade, tendência observada nos últimos cinco anos.

Gráfico 11 – Evolução das receitas efetivas e da dívida total  
– 2014 - 2018



Fonte: Contas da Região e processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas, referentes aos exercícios em apreciação

209 Sobre a importância deste indicador, o Conselho de Finanças Públicas já teve oportunidade de enfatizar que «... os recursos reais para garantir a sustentabilidade da dívida são independentes da “ginástica” contabilística, sendo as receitas efetivas o que importa para este efeito»<sup>153</sup>.

210 Neste contexto, o desempenho orçamental evidenciado pelo sector público administrativo regional nos últimos cinco anos determinou o agravamento das condições de sustentabilidade da dívida pública regional, face aos sucessivos défices registados e à consequente necessidade de recorrer a endividamento adicional para os financiar<sup>154</sup>. Assim, a estabilização ou até mesmo a redução do *stock* da dívida só será possível encetando um processo de consolidação orçamental, com vista a adequar o nível da despesa pública à capacidade real de financiamento do sector público administrativo regional.

<sup>153</sup> Cfr. Conselho de Finanças Públicas, *Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais* (Relatório n.º 1/2013, p. 39 do ficheiro).

<sup>154</sup> Sintetizam-se no quadro seguinte os resultados da execução orçamental do sector público administrativo, referentes ao período 2014-2018:

(em milhões de Euro)

Saldos	2014	2015	2016	2017	2018
Global	-34,7	-58,5	-38,4	-68,3	-85,2
Primário	28,3	2,4	24,5	-14,0	-34,8

Fonte: Contas da Região referentes aos exercícios em causa

## 12.5. Limites ao endividamento

### 12.5.1. Limites à contração de novos empréstimos

*O Governo Regional celebrou três novos contratos de empréstimo perfazendo o total de 141 milhões de euros.*

- 211 Em 2018, o Governo Regional foi autorizado pela Assembleia Legislativa a contrair empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante de 141 258 000,00 euros, com as seguintes finalidades<sup>155</sup>:
- Operações de refinanciamento – 81 258 000,00 euros;
  - Financiamento de projetos com participação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) – 60 000 000,00 euros.
- 212 No uso desta autorização, o Governo Regional celebrou três contratos de empréstimo, no montante global de 141 milhões de euros<sup>156</sup>.
- 213 Do montante contratado, 81 milhões de euros destinaram-se a financiar as amortizações de capital de empréstimos em curso vencidas em 2018, em cumprimento dos respetivos planos financeiros<sup>157/158</sup>.
- 214 A informação prestada neste ponto do relatório da Conta é incompleta, pois abrange apenas uma parte do sector público administrativo regional, **omitindo a informação materialmente muito relevante relativa aos empréstimos contraídos pelas entidades públicas reclassificadas.**
- 215 Assim, na Conta não é demonstrado o cumprimento do limite legal para a contração de empréstimos por parte do sector público administrativo regional, não tendo sido acolhida, nesta vertente, a recomendação sobre o assunto, já anteriormente formulada pelo Tribunal de Contas e reiterada por último no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#) (18.ª recomendação).
- 216 Com base nos dados disponíveis, pode concluir-se que **o limite anual para a contração de empréstimos fixado pela Assembleia Legislativa foi largamente ultrapassado.**

<sup>155</sup> *Cfr.* artigo 11.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A](#), de 3 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2018. Na Lei do Orçamento do Estado para 2018, previa-se ainda que as Regiões Autónomas pudessem contrair empréstimos até 75 milhões de euros, para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, mediante autorização do Ministro das Finanças (n.º 3 do artigo 70.º da [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro). No entanto, a Assembleia Legislativa não concedeu esta autorização ao Governo Regional.

<sup>156</sup> Em execução da [Resolução do Conselho do Governo n.º 43/2018](#), de 4 de maio, ao abrigo da qual foram contraídos três empréstimos, nos montantes de, respetivamente, 40, 50 e 51 milhões de euros, perfazendo 141 milhões de euros.

<sup>157</sup> De acordo com informação apresentada no volume 1, relatório da Conta, p. 46, em 2018 foram ainda utilizados na amortização de dívida 258 mil euros de receitas próprias.

<sup>158</sup> Sobre os restantes 60 milhões de euros, *cfr.* ponto 12.5.2., *infra*.

217 Na realidade, só com os empréstimos contratados diretamente pela Região foi utilizado o montante de 141 milhões de euros, restando uma margem de 258 mil euros. Mas os empréstimos contraídos pelas entidades públicas reclassificadas ascenderam a 253,3 milhões euros<sup>159</sup>, sendo certo que neste valor estarão incluídos empréstimos geradores de dívida flutuante, que não relevam para o referido limite.

#### 12.5.2. Limites ao aumento do endividamento líquido

*Mantém-se a impossibilidade de certificar o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento*

218 A autorização de recurso ao crédito concedida pela Assembleia Legislativa ao Governo Regional permite o aumento do endividamento líquido em 60 milhões de euros, desde que os empréstimos que gerarem esse aumento se destinem ao financiamento de projetos com participação de fundos comunitários<sup>160</sup>, o que está em consonância com a Lei do Orçamento do Estado para 2018 que, excecionalmente, também permite o aumento do endividamento líquido para a mesma finalidade<sup>161</sup>.

219 A Conta não demonstra o cumprimento do limite de endividamento líquido, porquanto:

- Relativamente aos empréstimos contraídos diretamente pela Região identificados na Conta, não se demonstra que os 60 milhões de euros contratados foram efetivamente aplicados em ações com cofinanciamento comunitário<sup>162</sup>;
- As informações prestadas na Conta relativamente à contratação de empréstimos bancários destinados ao financiamento de investimentos participados por fundos comunitários indiciam que o produto dos mesmos assegura a cobertura integral das despesas associadas ao projeto e não apenas a parcela não cofinanciada<sup>163</sup>, o que acaba por se traduzir no sobrefinanciamento das referidas despesas, permitindo, assim, a aplicação de tais verbas em finalidades distintas daquelas a que se destinavam, nomeadamente em ações sem cofinanciamento comunitário<sup>164</sup>;

<sup>159</sup> Cfr. ponto 3.2.4. do relatório da ação preparatória 19-304PCR4 – *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas*.

<sup>160</sup> Cfr. § 38 e artigo 11.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A](#), de 3 de janeiro.

<sup>161</sup> N.º 2 do artigo 70.º da [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro.

<sup>162</sup> O volume 1, relatório da Conta, pp. 259 a 265 do ficheiro, integra um “Quadro XXV – Execução do Plano de 2018 – Empréstimos utilizados no pagamento de investimentos participados por fundos europeus, por Programa, Projeto e Ação”. Porém, de acordo com informação prestada nesse mesmo volume da Conta (p. 37) «... o quadro XXV não pode ser analisado numa perspetiva de fontes de financiamento ...», razão pela qual se desconhece a efetiva aplicação da verba em causa.

<sup>163</sup> Cfr. volume 1, relatório da Conta, p. 37.

<sup>164</sup> Esta situação poderia ser evitada caso os empréstimos revestissem a natureza de crédito intercalar, na modalidade de conta corrente, possibilitando a antecipação das receitas associadas aos fundos comunitários, as quais, uma vez arrecadadas, teriam necessariamente de ser aplicadas na amortização dos referidos empréstimos, o que não sucedeu.

- Não estão identificados os empréstimos contratados pelas entidades públicas reclassificadas e a respetiva finalidade.

220 Do recurso ao crédito ao abrigo da autorização parlamentar, resultou o aumento do endividamento líquido no montante de, pelo menos, 60 milhões de euros, correspondente à diferença entre o valor global dos empréstimos contratados diretamente pela Região (141 milhões de euros) e a quantia aplicada em operações de refinanciamento da dívida (81 milhões de euros). Mas a estes valores acrescem os resultantes dos empréstimos contraídos pelas entidades públicas reclassificadas, que não estão identificados na Conta.

221 Deste modo, o Governo Regional continua a não demonstrar a aplicação do produto dos empréstimos contraídos pelo conjunto das entidades que integram o perímetro orçamental, em incumprimento do disposto na subalínea 1) da alínea V) do artigo 27.º da [Lei n.º 79/98](#), de 24 de novembro.

*Em consequência do recurso ao crédito, o endividamento líquido das entidades públicas reclassificadas aumentou 42,9 milhões de euros*

222 Na realidade, tendo por base os processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas, verifica-se que o recurso ao crédito por parte destas entidades determinou, em termos agregados, um aumento do endividamento líquido na ordem dos 42,9 milhões de euros<sup>165</sup>, desconhecendo-se a finalidade de tais recursos.

223 A omissão dos elementos necessários para apreciar a posição das entidades do sector público administrativo regional no que se refere ao endividamento líquido e ao respetivo limite, apesar do compromisso assumido pelo Governo Regional de já na Conta de 2016 incluir os elementos em falta<sup>166</sup>, implica a inobservância do disposto no n.º 3 do artigo 3.º da citada [Lei n.º 79/98](#)<sup>167</sup>, bem como o não acolhimento da recomendação formulada sobre o assunto pelo Tribunal de Contas desde 2014, sendo sucessivamente reiterada<sup>168</sup>.

### *12.5.3. Limites à dívida regional*

224 **Na Conta não é apresentada informação sobre a observância do limite da dívida regional, não tendo sido acolhida a recomendação formulada sobre o assunto pelo Tribunal de**

<sup>165</sup> Cfr. relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*, quadro 1, p. 20.

<sup>166</sup> Cfr. 14.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#), p. 250, e § 755, p. 251.

<sup>167</sup> Donde resulta que da Conta (tal como do Orçamento), «... devem constar, em anexo, os elementos necessários à apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial».

<sup>168</sup> Trata-se da 9.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014](#), reiterada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#) (14.ª recomendação), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#) (20.ª recomendação) e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#) (18.ª recomendação).

Contas desde 2014, tal como já se referiu a propósito da omissão da informação sobre os limites da dívida flutuante, dos empréstimos e do endividamento líquido<sup>169</sup>.

225 O Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras também informou o Tribunal que «... solicitou, em fevereiro de 2018, à [Região Autónoma dos Açores] o envio de informação necessária para operacionalizar o cálculo das regras orçamentais [do equilíbrio orçamental e dos limites da dívida regional], não tendo, contudo, sido remetida qualquer documentação para o efeito»<sup>170</sup>.

226 Assim, face a esta omissão, procedeu-se à análise da dívida pública utilizando como critério a regra numérica de limite da dívida regional prevista na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

227 Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, «o total do passivo exigível das entidades [do sector público administrativo regional, incluindo as entidades públicas reclassificadas] não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios»<sup>171</sup>.

228 Com base no critério descrito, e tomando por referência os valores da receita corrente registados na Conta, bem como a informação constante dos processos de prestação de contas das entidades que integram o perímetro orçamental, verifica-se que, **em 2018, o sector público administrativo regional pode ter excedido em cerca de 463,7 milhões de euros (32%) a capacidade de endividamento**, tal como está configurada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

#### Quadro 13 – Capacidade de endividamento

Limite à dívida regional (artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas)		2018
1	Dívida total do sector público administrativo regional	1 912 059
2	Média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios	965 559
3	Limite da dívida = [(2) x 1,5]	1 448 338
4	Capacidade utilizada = [(1) : (3)] x 100	132,02 %

Fonte: Contas de 2015, 2016, 2017 e 2018 e processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas relativas a 2018

229 Porém, se as verbas provenientes do Orçamento do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade fossem registadas na Conta de acordo com a sua natureza, numa rubrica

<sup>169</sup> Cfr. §§ 215 e 219, *supra*, e § 238, *infra*.

<sup>170</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 45.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, quanto à competência do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras relativamente ao acompanhamento do grau de cumprimento dos limites da dívida.

<sup>171</sup> Para efeitos do respetivo cálculo, assumiu-se como pressuposto que a receita corrente líquida cobrada é igual à receita corrente cobrada, uma vez que a Conta não apresenta informação relativa àquela.

de classificação económica de capital em vez de corrente<sup>172</sup>, tal teria um impacto muito significativo na receita corrente, agravando o incumprimento da regra do limite da dívida total, pois nestas circunstâncias o excesso de endividamento atingiria os 732,8 milhões de euros (62%).

230 O excesso de endividamento, se não for corrigido, pode sujeitar a Região Autónoma dos Açores ao procedimento de deteção de desvios, à apresentação de um plano de redução do excesso do limite e a sanções que consistem na retenção das transferências do Estado, em valor igual ao excesso de endividamento, para serem obrigatoriamente afetadas à amortização da dívida<sup>173</sup>.

231 Sobre este assunto, é referido na Conta que «... em consequência do alargamento do perímetro de consolidação da Região resultante do SEC95 para o SEC2010, a Região está a trabalhar, junto das instâncias competentes, no sentido de adaptar e adequar os critérios de aferição do limite, ao atual universo contabilístico da Administração Pública Regional»<sup>174</sup>.

232 Importa, no entanto, referir que a inobservância do limite da dívida não é uma consequência necessária do alargamento do perímetro orçamental<sup>175</sup>. O alargamento do perímetro até poderia melhorar o rácio da dívida regional se a situação financeira das entidades reclassificadas o potenciasse. Tal não aconteceu, mas a situação que gerou a inobservância do limite da dívida não poderia deixar de ser conhecida, embora estivesse encoberta pela desorçamentação dessas entidades. Na realidade, o excesso de endividamento decorre da situação financeira das entidades que foram integradas no perímetro e do agravamento da situação financeira das entidades que já faziam parte do mesmo<sup>176</sup>, consequência, em larga medida, da recorrente insuficiência dos recursos públicos alocados ao respetivo financiamento, com particular incidência no sector da saúde<sup>177</sup>.

---

<sup>172</sup> Cfr. ponto 5.2., *supra*. Em consequência do procedimento adotado no registo daquelas transferências na Conta, a média da receita corrente cobrada no triénio 2015-2017 encontra-se sobreavaliada em 179,4 milhões de euros, proporcionando, por esta via, um acréscimo da capacidade de endividamento do sector público administrativo regional, na ordem dos 269 milhões de euros (importância que corresponde ao diferencial do excesso de endividamento apurado com base nos dois cenários descritos).

<sup>173</sup> Cfr. artigos 40.º, n.º 7, 44.º, n.º 2, e 45.º, n.ºs 1 e 2, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#).

<sup>174</sup> Volume 1, relatório da Conta, p. 47.

<sup>175</sup> Um dos critérios determinantes para a reclassificação de entidades públicas no perímetro orçamental resulta do facto de as mesmas não conseguirem assegurar a cobertura de mais de metade dos seus custos totais através de receitas geradas por vendas e/ou prestações de serviços a preços economicamente significativos, formados em ambiente concorrencial (cfr. [Regulamento \(UE\) n.º 549/2013](#), de 21 de maio, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia, pontos 20.05 a 20.22 e 20.29 a 20.31, pp. 445 a 449).

Por conseguinte, o equilíbrio operacional e financeiro destas entidades depende da adequação dos recursos públicos que lhes forem atribuídos para fazer face às respetivas necessidades de financiamento, que de outro modo serão supridas pelo recurso a endividamento.

<sup>176</sup> Cfr. relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

<sup>177</sup> Com referência ao final de 2018, a dívida total do sector da saúde (considerando como tal a Saudaçor, os três hospitais da Região e os restantes serviços e fundos autónomos do Serviço Regional de Saúde), ascendia a cerca de 982,2 milhões de euros, correspondendo a 51,4% da dívida total do sector público administrativo regional.

233 Pode ainda acrescentar-se que, dado o excesso de endividamento, a Região Autónoma dos Açores está numa situação que impede o recurso ao mecanismo previsto na [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#) para fazer face ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública ou outras situações excecionais<sup>178</sup>, como a que aconteceu recentemente, entre os dias 1 e 2 de outubro, em consequência do furacão «Lorenzo».

234 Este mecanismo consiste na possibilidade de contrair empréstimos, ultrapassando temporariamente o limite da dívida, mediante a fixação das medidas e do número de anos de ajustamento. Acontece que o limite legal de endividamento já foi largamente ultrapassado, não havendo margem realista para recorrer àquele mecanismo.

#### 12.5.4. Limites à dívida flutuante

*A Conta não demonstra o cumprimento do limite legal para o recurso a dívida flutuante por parte do sector público administrativo regional*

235 Tal como foi assinalado, de acordo com o relatório da Conta, a Administração Regional direta contraiu dívida flutuante, cujo montante máximo acumulado de emissões vivas ao longo do ano atingiu 127 milhões de euros, concluindo-se que foi utilizado 42,34% do limite legal, fixado em aproximadamente 300 milhões de euros, segundo os cálculos efetuados<sup>179</sup>.

236 No entanto, esta informação não está correta, desde logo porque nos cálculos efetuados na Conta foi excluída a dívida das entidades públicas reclassificadas, apesar de também integrarem o perímetro orçamental.

237 Por outro lado, os valores da receita corrente líquida considerados para efeitos do cálculo do referido limite legal estão afetados pela indevida contabilização, em *transferências correntes*, das verbas provenientes do Estado, ao abrigo do princípio da solidariedade, sem ter em conta o disposto no n.º 3 do artigo 17.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que aponta para a contabilização destas verbas em transferências de capital, por se destinarem à cobertura de investimentos públicos. Para além disso, a média da receita corrente líquida foi calculada, na Conta, com base nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, e não com base nos últimos três exercícios, de acordo com o critério legal, ou seja, tendo por referência os exercícios de 2015, 2016 e 2017.

238 Em suma, na Conta, continua sem ser demonstrado o cumprimento do limite legal para o recurso a dívida flutuante por parte do sector público administrativo regional, facto que traduz o não acolhimento, nesta vertente, da recomendação sobre o assunto já anteriormente formulada pelo Tribunal de Contas e reiterada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#) (18.ª recomendação).

<sup>178</sup> N.ºs 2, 3 e 4 do artigo 40.º da LFRA.

<sup>179</sup> Cfr. volume 1, relatório da Conta, pp. 52 e 53.



### 13. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais

#### 13.1. Avals

*Em 31-12-2018, as responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores por via da concessão de avals ascendiam a 958,1 milhões de euros (-1,2%)*

239 Com base na informação apresentada na Conta, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações assinaladas<sup>180</sup>, em 31-12-2018, as responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores por via da concessão de avals ascendiam a 958,1 milhões de euros (-1,2%).

240 Parte significativa destas responsabilidades, no montante de 758,3 milhões de euros (79,1%), resulta de garantias de empréstimos contraídos por entidades integradas no perímetro orçamental, empréstimos estes que, por conseguinte, já constituem dívida pública regional.

*Em 2018, foram concedidos 14 avals, no montante global de 239,7 milhões de euros, menos 19,5 milhões de euros comparativamente ao ano anterior*

241 As amortizações efetuadas em cumprimento dos planos financeiros dos empréstimos avalizados, que deixaram, por isso, de constituir responsabilidades da Região, atingiram 73,3 milhões de euros.

242 No exercício em apreço, não ocorreu qualquer pagamento resultante da execução de avals.

#### 13.2. Cartas de conforto

*No final de 2018, as garantias prestadas através de cartas de conforto ascendiam a 196,9 milhões de euros*

243 A informação divulgada na Conta<sup>181</sup> não é completa, uma vez que omite os dados relativos à emissão de quatro cartas de conforto<sup>182</sup> que têm como patrocinadas entidades privadas do sector dos lacticínios.

---

<sup>180</sup> Cfr. §§ 7 e 8 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*. Não se obteve confirmação externa dos dados divulgados na Conta relativamente à posição, no final de 2018, das operações de crédito subjacentes aos seguintes avals concedidos pela Região: n.º 2/05, na importância de 80 milhões de euros, em virtude da instituição financeira não ter remetido a respetiva certidão; n.ºs 03/12, 01/16 e 03/17, nos montantes de, respetivamente, 5,1 milhões de euros, 29,8 milhões de euros e 36,1 milhões de euros, operações que não constam das certidões emitidas pelas instituições financiadoras.

<sup>181</sup> Volume 1, relatório da Conta, pp. 60 a 62.

<sup>182</sup> Cfr. § 9 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*. De assinalar que esta informação foi obtida através do procedimento de confirmação externa efetuado junto das instituições financeiras credoras da Região Autónoma dos Açores.

244 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta<sup>183</sup>, para além dos que resultaram da omissão descrita e dos esclarecimentos prestados pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, verifica-se que **as garantias prestadas através da emissão de cartas de conforto ascendiam a 196,9 milhões de euros, dos quais 12,7% (25,1 milhões de euros) diziam respeito às responsabilidades emergentes de empréstimos contraídos por diversas cooperativas de laticínios da Região.**

245 Face ao final do ano transato, registou-se um aumento de 1,3 milhões de euros das responsabilidades assumidas por esta via pela Região Autónoma dos Açores.

*Em 2018, foram emitidas 16 cartas de conforto, todas sem a natureza de garantia pessoal*

246 Em 2018, foram emitidas pelo Vice-Presidente do Governo Regional e pelos membros do Governo Regional com a tutela das entidades patrocinadas, 13 cartas de conforto, destinadas a garantir operações creditícias que ascenderam a 34,7 milhões de euros.

247 Para além destas, foram ainda emitidas pelo Secretário Regional da Agricultura e Florestas três cartas de conforto, tendo como patrocinadas entidades privadas do sector cooperativo dos laticínios, garantias que foram prestadas no âmbito de empréstimos bancários contraídos pelas mesmas, totalizando 25 milhões de euros, informação que não foi apresentada na Conta. Deste modo, ascendeu a 59,7 milhões de euros o volume da dívida garantida pela Região através das 16 cartas de conforto emitidas em 2018, todas sem a natureza de garantia pessoal.

248 De entre estas, duas destinaram-se a garantir financiamentos contraídos por empresas do grupo SATA, totalizando 31,4 milhões de euros (52,6% da dívida garantida através deste instrumento em 2018), três têm como patrocinadas as referidas entidades privadas, que realizaram operações de crédito no citado montante de 25 milhões de euros (41,9% do total), reportando-se as restantes 11 a sociedades comerciais do sector público empresarial regional.

249 Nenhuma das entidades patrocinadas integra o perímetro orçamental.

### 13.3. Limites à concessão de garantias

250 A propósito dos limites à concessão de garantias, assinalam-se como positivas duas alterações ao regime introduzidas pelo diploma que aprovou o Orçamento para 2018:

---

<sup>183</sup> Cfr. § 8 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*.

- Em primeiro lugar, a lei enfatiza que o limite máximo não pode ser ultrapassado a qualquer título e que deve ser respeitado o regime legal de concessão de garantias no que se refere à competência para a sua emissão<sup>184</sup>, em acatamento expresso de uma recomendação formulada pelo Tribunal de Contas no sentido de ser observado «... o regime legal de concessão de garantias, designadamente a competência e o limite máximo para a sua emissão»<sup>185</sup>;
- Em segundo lugar, as responsabilidades decorrentes da emissão de cartas de conforto passaram a contar, juntamente com as dos avales, para o limite máximo anual de garantias pessoais a conceder pela Região Autónoma dos Açores<sup>186</sup>, presumindo que a sua emissão está subordinada ao restante regime legal de emissão de garantias, designadamente quanto à competência.

251 Para 2018, o limite máximo autorizado para o efeito foi de 130 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* da dívida garantida<sup>187</sup>.

252 Como referido anteriormente, nenhuma das cartas de conforto emitidas em 2018 releva para o cálculo do referido limite.

*Registou-se uma redução das responsabilidades assumidas por via da concessão de avales, na ordem dos 12 milhões de euros*

253 De acordo com a informação apresentada na Conta, registou-se, em termos líquidos, uma redução das responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias sob a forma de aval, na ordem dos 12 milhões de euros.

254 Importa salientar que este resultado se atingiu porque foi considerado, nos cálculos apresentados no relatório da Conta, que a extinção da SPRHI, S.A., com a transmissão global do respetivo ativo e passivo para a Região, teve como consequência na prática uma redução de 169,2 milhões de euros do *stock* da dívida garantida, correspondente ao montante da dívida da SPRHI, S.A., coberto por avales<sup>188</sup>. Esta diminuição de responsabilidades não decorreu da amortização da dívida – que se mantém –, mas por se terem reunido diretamente na Região Autónoma dos Açores, sem a intermediação da SPRHI, S.A., as qualidades de avalista e de devedor principal<sup>189</sup>.

<sup>184</sup> N.º 2 do mesmo artigo 17.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A](#).

<sup>185</sup> *Cfr.*, por último, 16.ª recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015.

<sup>186</sup> N.º 1 do artigo 17.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A](#), de 3 de janeiro.

<sup>187</sup> N.ºs 1 e 3 do artigo 17.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A](#), de 3 de janeiro.

<sup>188</sup> Volume 1, relatório da Conta, p. 46.

<sup>189</sup> Ressalve-se que na informação prestada no relatório da Conta não é feita qualquer referência ao modo como se operou a extinção da garantia nem à posição dos credores sobre o assunto.



#### 13.4. Parcerias público-privadas e contratos ARAAL

*O valor atual dos encargos futuros com parcerias público-privadas totalizava 636,9 milhões de euros*

255 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta<sup>190</sup>, em 31-12-2018, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas contratualizadas<sup>191</sup> é de 636,9 milhões de euros<sup>192</sup> (14,8% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2018), dos quais:

- 473,4 milhões de euros referentes à concessão rodoviária em regime SCUT (sem custos para o utilizador) na ilha de São Miguel, refletindo um agravamento de 7,5 milhões de euros (+1,6%) dos encargos a suportar, comparativamente ao ano anterior;
- 163,5 milhões de euros respeitantes à concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira, ou seja, um decréscimo de 5,6 milhões de euros face a 2017 (-3,3%).

256 As responsabilidades assumidas na concessão rodoviária da ilha de São Miguel prolongam-se até 2036, enquanto em relação ao Hospital da ilha Terceira se prolongam até 2040<sup>193</sup>.

*O valor atual dos encargos futuros com contratos ARAAL ascendia a 18,1 milhões de euros (-8,6%)*

257 Com base na informação divulgada na Conta, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar caso não existissem as limitações anteriormente descritas<sup>194</sup>, no final de 2018, o valor atual dos encargos assumidos no âmbito dos contratos ARAAL<sup>195</sup>, até 2046, ascendia a 18,1 milhões de euros<sup>196</sup>, menos 1,7 milhões de euros (-8,6%) do que no anterior.

---

<sup>190</sup> Cfr. §§ 15 e 16 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*.

<sup>191</sup> Para o cálculo do valor atual das PPP's, os fluxos de pagamentos anuais foram atualizados às taxas de desconto de 6,35%, no caso da PPP rodoviária, e de 6,08%, no caso da concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira.

<sup>192</sup> Montante que inclui o IVA à taxa de 18%, em 2018.

<sup>193</sup> A propósito do âmbito temporal das PPP's, refere-se na Conta que os pagamentos relativos à concessão rodoviária terminam em 2037 e os relativos ao Hospital da ilha Terceira em 2039 (cfr. volume 1, relatório da Conta, p. 66).

<sup>194</sup> Cfr. § 17 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*.

<sup>195</sup> Para cálculo do valor atual das responsabilidades emergentes dos contratos ARAAL adotou-se, como taxa de atualização dos fluxos nominais, a taxa de juro implícita na dívida financeira da Administração Regional direta e serviços e fundos autónomos (excluindo entidades públicas reclassificadas), que se fixou, em 2018, em 2,62%.

<sup>196</sup> Cfr. Apêndice I, [Quadro A.4](#), do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*.

### 13.5. Risco de refinanciamento da dívida do sector público administrativo regional

258 Como foi oportunamente assinalado, no período 2019-2023, observa-se uma distribuição pouco equilibrada dos fluxos anuais necessários para a amortização da dívida – as necessidades de financiamento atingem a sua expressão mais elevada já em 2019 (410 milhões de euros), baixam em 2020 (para 319,3 milhões de euros) e estabilizam até 2023 (entre os 241,2 e os 243,4 milhões de euros), prosseguindo depois uma acentuada trajetória descendente<sup>197</sup>.

259 Por conseguinte, o perfil de maturidade da dívida continua a não assegurar uma distribuição intertemporal equilibrada do esforço financeiro associado ao seu reembolso, o que poderá condicionar a observância do princípio da equidade intergeracional, previsto no artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental, que visa assegurar uma repartição justa de custos e benefícios entre gerações.

260 Nas circunstâncias descritas, tal propósito requer a adoção de uma estratégia de gestão da dívida pública regional que privilegie o alisamento do perfil de reembolsos, o que, por um lado, permite atenuar o risco de refinanciamento e, por outro, promove uma distribuição intertemporal mais equilibrada do esforço financeiro para a servir.

261 Porém, como também foi assinalado, as condições subjacentes aos financiamentos bancários contraídos pela Administração Regional direta, em 2018, não contribuíram para este objetivo<sup>198</sup>.

### 13.6. Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas

*Com exceção do grupo EDA, a generalidade das entidades públicas fora do perímetro orçamental continua a consubstanciar riscos elevados para as finanças regionais, que se agravaram em 2018*

262 As entidades do sector público não incluídas no perímetro orçamental<sup>199</sup> podem, apesar disso, gerar riscos para o Orçamento, decorrentes da sua exposição ao endividamento e da incapacidade para gerar através das suas atividades os meios financeiros compatíveis com a solvência das responsabilidades contratadas.

263 Relativamente às empresas públicas regionais que operam em ambiente concorrencial – como é o caso de algumas subsidiárias do grupo SATA –, os riscos advêm, sobretudo,

---

<sup>197</sup> Em 2024 e 2025, as necessidades anuais de financiamento para amortização da dívida atingem cerca de 80 milhões de euros. A partir de 2026, essa redução é ainda mais notória, oscilando aqueles valores entre os 12,1 e os 65,5 milhões de euros.

<sup>198</sup> Cfr. § 49 do relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*.

<sup>199</sup> Sociedades constituídas nos termos da lei comercial que integram os grupos públicos SATA, Lotaçor, EDA e Portos dos Açores (neste caso, excluindo a subsidiária Atlânticoline, S.A., que foi reclassificada no perímetro orçamental), bem como a Pousadas de Juventude dos Açores, S.A., e as instituições sem fins lucrativos públicas Associação Portas do Mar (entretanto extinta, conforme escritura pública de 08-03-2019), Associação Geoaçores, Fundação Eng.º José Cordeiro, INOVA – Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores e Associação RAEGE Açores.

das responsabilidades contingentes assumidas pela Região, referentes a garantias prestadas no âmbito de operações de crédito contratualizadas por aquelas entidades<sup>200</sup>.

264 Em 2018, voltou a registar-se uma degradação da posição e desempenho financeiros das entidades públicas fora do perímetro orçamental<sup>201</sup>. Por conseguinte, e à exceção do grupo EDA, a generalidade daquelas entidades continua a consubstanciar riscos elevados para as finanças regionais, que se agravaram no exercício findo, aspeto que poderá condicionar ainda mais o acesso das mesmas aos mercados financeiros, de forma autónoma, para refinanciarem a sua dívida.

---

<sup>200</sup> Como manifestação do que acaba de ser dito, é de referir que a garantia concedida pela Região Autónoma dos Açores, à SATA Air Açores, S.A., no âmbito de uma operação de crédito contraída por esta empresa pública regional no final de 2018, no montante de 65 milhões de euros, teve impacto no défice e na dívida pública regional, apurados na ótica da contabilidade nacional em resultado da situação económica e financeira do grupo SATA. Para além desta operação, relevou igualmente para o apuramento do défice a transferência de uma verba na ordem dos 11 milhões de euros para a SATA Air Açores, S.A., no âmbito das operações de aumento do respetivo capital social que o Governo Regional deliberou promover em 2017 e 2018 (*cf.* [Procedimento dos défices excessivos](#) – 1.ª notificação de 2019).

<sup>201</sup> *Cfr.* pontos 2.3.2. e 2.3.3. do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

#### 14. Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2019 – 2023

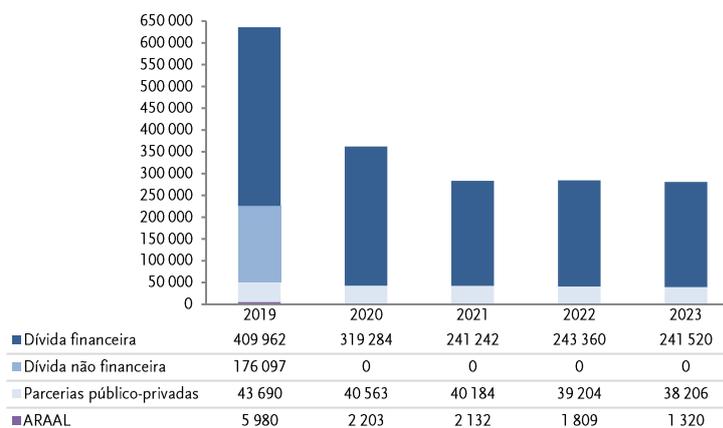
266 Tendo por referência as responsabilidades contratualizadas até 31-12-2018 pelas entidades que integram o sector público administrativo regional, procedeu-se a uma estimativa das correspondentes necessidades de financiamento para o período 2019-2023.

267 Para este efeito, considerou-se a dívida total apurada com referência àquela data, bem como o valor atual dos encargos emergentes das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL em vigor, ou seja, as responsabilidades assumidas pelo referido universo de entidades.

268 O gráfico seguinte permite evidenciar, para o período em apreciação, o esforço financeiro requerido às diversas entidades do sector público administrativo regional, no sentido de assegurarem a tempestiva regularização das obrigações assumidas.

Gráfico 12 – Necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2019 a 2023

(em milhares de Euro)



Fonte: Conta de 2018 e processos de prestação de contas de 2018 dos municípios e dos parceiros privados

269 As necessidades de financiamento do sector público administrativo regional, para o período 2019-2023, foram estimadas em 1 846,8 milhões de euros, dos quais 635,7 milhões de euros dizem respeito às necessidades de financiamento para 2019, sendo por isso expectável que algumas destas entidades procedam ao refinanciamento das operações de crédito que atingem a maturidade neste exercício.



## Capítulo V Património

### 15. Património financeiro

*No final de 2018, os ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores totalizavam 344,4 milhões de euros*

270 Os ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores são constituídos por participações financeiras e por créditos resultantes de empréstimos concedidos.

271 A informação divulgada na Conta está incompleta, porque não contempla os créditos detidos pelas entidades públicas reclassificadas, limitando-se a apresentar os dados relativos às operações concretizadas pelas restantes entidades do perímetro<sup>202</sup>.

272 À data de 31-12-2018, a carteira de participações financeiras tinha o valor nominal de 329 milhões de euros<sup>203</sup>, mais 21 milhões de euros do que em 2017<sup>204</sup>. Os empréstimos concedidos pela Administração Regional direta e pelos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas) ascendiam a 15,4 milhões de euros. No total, os ativos financeiros perfaziam, assim, 344,4 milhões de euros.

*Ao abrigo do plano de reestruturação do sector público empresarial regional aprovado em 2018, já se encontram executadas ou em fase de execução nove das 16 operações previstas*

273 Através da [Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2018](#), de 20 de junho, o Governo Regional aprovou um plano de reestruturação do sector público empresarial regional.

274 Em resultado da reestruturação que tem vindo a ser executada, o sector público empresarial regional integrava, no final de 2018, 11 sociedades constituídas nos termos da lei

<sup>202</sup> Cfr. §§ 7 e 8 do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

<sup>203</sup> No relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património* (ponto 2.2.1., quadro 1), apresenta-se a composição da carteira de participações financeiras e dos empréstimos concedidos, refletindo a respetiva posição a 31-12-2018.

<sup>204</sup> Acréscimo essencialmente determinado pela operação de aumento do capital social da SATA Air Açores, S.A., que o Governo Regional deliberou promover em 2018, no montante de 27 milhões de euros, cuja realização foi diferida pelo prazo de seis anos, até 2023 (cfr. [Resolução do Conselho do Governo n.º 85/2018](#), de 18 de julho, alterada pela [Resolução do Conselho do Governo n.º 112/2018](#), de 29 de outubro).

comercial e quatro entidades públicas empresariais, participadas diretamente pela Região Autónoma dos Açores, que detinha igualmente o controlo direto de sete instituições sem fins lucrativos públicas<sup>205/206</sup>.

275 Entretanto, foi publicado o [Decreto Legislativo Regional n.º 25/2019/A](#), de 15 de novembro, que regula a dissolução e liquidação da Saudaçor, S.A., mediante a transmissão global do património para a Região Autónoma dos Açores.

276 Assim, de acordo com a informação apresentada na Conta<sup>207</sup>, mas levando já em consideração a extinção da Saudaçor, S.A.<sup>208</sup>, conclui-se que, das 16 operações previstas no plano de reestruturação, nove já se encontram executadas ou em execução<sup>209</sup>.

---

<sup>205</sup> Para além destas, a Região detém participações indiretas na ENTA – Escola de Novas Tecnologias dos Açores, através do INOVA – Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores, e na Fundação Engenheiro José Cordeiro, por intermédio da EDA, S.A., e da EDA Renováveis, S.A. (*cf.* relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – Património, [Apêndice I](#)). Participa, ainda, nas associações Centro Açoriano de Leite e Laticínios e Centro de Estratégia Regional para a Carne dos Açores, sobre as quais não se dispõe de informação sobre o grau de controlo público. No que concerne à AGESPI – Associação de Gestão do Parque Industrial da Ilha Terceira, a Portos dos Açores, S.A., desvinculou-se da condição de associada durante o exercício de 2018.

<sup>206</sup> Na sequência do processo de reestruturação do sector público empresarial regional, a Região Autónoma dos Açores e a SATA Air Açores, S.A., desvincularam-se da qualidade de associadas da Associação Turismo dos Açores, entidade que, todavia, continuava a integrar o sector institucional das Administrações Públicas, em 2018, de acordo com a correspondente lista retificada publicada pelo Instituto Nacional de Estatística, em setembro de 2019.

<sup>207</sup> Volume 1, relatório da Conta, pp. 77 a 80.

<sup>208</sup> O [Decreto Legislativo Regional n.º 25/2019/A](#), de 15 de novembro, que determina a extinção da Saudaçor, S.A, entra em vigor em 23-12-2019 (artigo 13.º).

<sup>209</sup> Nomeadamente, a alienação das participações na Pousadas de Juventude dos Açores, S.A., na Pousada de Juventude da Caldeira de Santo Cristo, L.<sup>da</sup>, na Naval Canal, L.<sup>da</sup>, na Santa Catarina, S.A., na Norma-Açores, S.A., na Oniaçores, S.A., e na NOS Açores, S.A.

## 16. Situação das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores

### 16.1. Síntese da posição e desempenho financeiros das entidades controladas

277 Com o propósito de facultar uma perspetiva sucinta acerca da posição e desempenho financeiros do universo das entidades controladas, apresentam-se, em termos agregados, alguns indicadores reportados ao final de 2018.<sup>210</sup>

*Em 2018, as entidades do sector público empresarial regional e as instituições sem fins lucrativos públicas voltaram a registar um desempenho financeiro globalmente negativo*

278 Relativamente a indicadores de desempenho financeiro e a alguns dos parâmetros que os influenciam, verifica-se o seguinte:

- Gastos com o pessoal de 245 milhões de euros, mais 11,7 milhões de euros do que em 2017, respeitantes a 7 018 trabalhadores, mais 40 do que no ano anterior<sup>211</sup>.
- EBITDA de 39,8 milhões de euros, face aos 70,6 milhões de euros gerados em 2017 (-43,7%). Cabe notar que o valor do EBITDA inclui os rendimentos associados aos apoios financeiros públicos atribuídos pela Região Autónoma dos Açores à maioria destas entidades, no âmbito de contratos-programa e de outros instrumentos.
- Juros e gastos similares de 45,7 milhões de euros, menos 2,1 milhões de euros relativamente ao exercício anterior.
- Resultados líquidos negativos de 60,6 milhões de euros (em 2017, -50,6 milhões de euros).

279 No final de 2018, os indicadores evidenciavam a contínua degradação do desempenho financeiro das entidades do sector público empresarial regional e das instituições sem fins lucrativos públicas, que em termos agregados voltaram a registar uma redução do EBITDA, na ordem dos 30,8 milhões de euros, e um agravamento dos prejuízos de, aproximadamente, 10 milhões de euros.

*A posição financeira das entidades controladas também se degradou de forma substancial*

280 No que concerne a indicadores de posição financeira, verifica-se o seguinte:

- Capitais próprios de 60,5 milhões de euros (em 2017, 86,5 milhões de euros);

<sup>210</sup> No ponto 2.3.3. do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*, procedeu-se a uma análise, por sector, da evolução da posição e desempenho financeiros das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores, que complementa a informação aqui apresentada.

<sup>211</sup> *Cfr.* ponto 2.3.2.2. do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

- Dívida total de 1 772,1 milhões de euros, mais 99,8 milhões de euros do que em 2017<sup>212</sup>.

281 A expressão assumida por estes indicadores reflete a deterioração da posição financeira das entidades controladas, motivada, por um lado, pelo impacto nos capitais próprios dos recorrentes prejuízos registados e, por outro, pela intensificação do recurso ao crédito para suprir necessidades de financiamento.

282 Das oito entidades que no final de 2018 permaneciam em situação de falência técnica (ou seja, com capitais próprios/fundos próprios negativos, em virtude do valor dos passivos exceder o dos ativos), continuam a destacar-se os três hospitais E.P.E.R. (-304,1 milhões de euros) e os grupos SATA (-145,8 milhões de euros) e Lotaçor (-18,5 milhões de euros). Consequentemente, nas certificações legais de contas, foram reiteradas as *ênfases* efetuadas em exercícios anteriores associadas ao princípio da continuidade das operações, já que se encontram dependentes do apoio financeiro da Região.

283 Em síntese, a generalidade dos indicadores evidencia que a posição e desempenho financeiros das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores, em particular das que constituem o sector público empresarial regional, se deterioraram de forma significativa, mantendo a tendência observada em anos anteriores.

## 16.2. Dívida total das entidades públicas fora do perímetro orçamental

*No final de 2018, a dívida total das entidades controladas que não integram o perímetro orçamental ascendia a 747,6 milhões de euros*

284 A dívida total das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores que não integram o perímetro orçamental manteve a trajetória ascendente já evidenciada em anos anteriores, aumentando 63,3 milhões de euros (+9,3%), atingindo 747,6 milhões de euros no final de 2018.

285 Em contabilidade pública, **esta dívida** não está contabilizada na dívida pública regional, mas **é geradora de responsabilidades contingentes** para a Região Autónoma dos Açores, nomeadamente decorrentes da concessão de avales. No final de 2018, cerca de 200 milhões de euros de empréstimos contraídos por entidades públicas que não integram o perímetro orçamental estavam garantidos por avales da Região<sup>213</sup>.

286 A dívida das entidades públicas que não integram o perímetro orçamental está titulada, em 99,8%, pelos grupos EDA (298,5 milhões de euros), SATA (292,3 milhões de euros),

<sup>212</sup> Cfr. ponto 2.3.2.1. do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

<sup>213</sup> Cfr. relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*, quadro 8.

Portos dos Açores (78,5 milhões de euros)<sup>214</sup> e Lotaçor (50,5 milhões de euros), bem como pela Sinaga, S.A. (26,6 milhões de euros).

*Os juros e outros encargos da dívida suportados por estas entidades públicas excedem, recorrentemente, os recursos obtidos através das atividades operacionais*

- 287 A maioria destas entidades consubstancia riscos elevados para as finanças regionais, face à insustentabilidade dos respetivos níveis de dívida, evidenciada pelo facto de os juros e demais encargos associados excederem, recorrentemente, os recursos obtidos através das atividades operacionais (EBITDA).
- 288 A situação agravou-se substancialmente no caso do grupo SATA, uma vez que registou um EBITDA de -41,3 milhões de euros (-21,4 milhões de euros, em 2017), num contexto em que os encargos da dívida ascenderam a 8,7 milhões de euros.
- 289 Perante tais circunstâncias, não restou ao grupo SATA outra alternativa senão a de intensificar o recurso ao crédito para colmatar as respetivas necessidades de financiamento, o que acabou por projetar a respetiva dívida total para os mencionados 292,3 milhões de euros – um agravamento de 38,7 milhões de euros (+15,3%) face a 2017.
- 290 Acresce que o grupo SATA tinha contabilizado como dívida a receber da Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas, a 31-12-2018, a quantia de 27,9 milhões de euros, em grande parte relativa à compensação financeira por contrapartida de serviços públicos prestados pela SATA Air Açores, S.A.
- 291 Em vez de liquidar a dívida, o Governo Regional optou por conceder empréstimos ao grupo SATA, com o fundamento de que os mesmos visavam «permitir a antecipação de fundos provenientes dos contratos-programa celebrados entre o Governo Regional dos Açores e o Grupo SATA, sempre que se verifiquem inadiáveis necessidades de tesouraria», no montante global de 28,7 milhões de euros<sup>215</sup>.
- 292 Esta opção levou a que o grupo SATA continuasse sem ver os seus créditos sobre a Região satisfeitos, sendo provável que tenha recorrido a endividamento adicional, suportando os correspondentes encargos, de modo a obter os recursos necessários para reembolsar os empréstimos concedidos pela Região<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> Neste caso, excluindo a dívida total da Atlânticoline, S.A., no montante de 4,1 milhões de euros, em virtude de esta empresa integrar o sector público administrativo regional.

<sup>215</sup> *Cfr.* volume 1, relatório da Conta, p. 48.

<sup>216</sup> De acordo com informação divulgada no Anexo às demonstrações financeiras individuais da SATA Air Açores, S.A., p. 80, em dezembro de 2018, foi emitido um empréstimo obrigacionista, no montante de 65 milhões de euros, do qual resultou o dispêndio de cerca de 5 milhões de euros só em comissões iniciais. Por outro lado, com base nos elementos apresentados na Conta (volume 1, relatório da Conta, p. 49), a SATA Air Açores, S.A., reembolsou os 28,7 milhões de euros à Região, entre os dias 21-12-2018 e 04-01-2019, circunstância que sugere a utilização de parte do produto do empréstimo para a referida finalidade.



## 17. Operações ativas

### 17.1. Créditos detidos

*Continua a não ser possível apurar a expressão dos ativos financeiros detidos pelo sector público administrativo regional referentes a empréstimos concedidos*

293 A este nível, registaram-se melhorias na informação prestada na Conta, pois pela primeira vez foram divulgados dados relativos à posição inicial dos créditos detidos pela Administração Regional direta, aos movimentos ocorridos no exercício e à respetiva posição no final do mesmo<sup>217</sup>. Porém, tal informação permanece incompleta, em virtude de não contemplar os elementos referentes às entidades públicas reclassificadas<sup>218</sup>.

### 17.2. Limite para a realização de operações ativas em 2018

*O limite legal para a realização de operações ativas, fixado em 25 milhões para 2018, foi ultrapassado em pelo menos 17,1 milhões de euros, apenas com base nos elementos referentes à Administração Regional direta*

294 De acordo com o Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018, o Governo Regional foi autorizado a realizar operações ativas até 25 milhões de euros<sup>219</sup>. Depois de terminado o ano económico de 2018, em janeiro do ano seguinte, quando já estava em vigor o Orçamento para 2019<sup>220</sup>, o [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2019/A](#), de 16 de janeiro, alterou o limite das operações ativas<sup>221</sup>.

295 De qualquer modo, a verificação do cumprimento do limite das operações ativas tem como critério o limite legal em vigor na data em que cada operação foi realizada.

296 Face ao exposto, as operações ativas realizadas pelo Governo Regional em 2018 estavam sujeitas ao limite de 25 milhões de euros, que esteve em vigor durante todo o exercício orçamental.

297 A informação prestada na Conta relativa à realização de operações ativas, incluindo o cálculo aí efetuado quanto à utilização do limite legal, abrange apenas parte das entida-

---

<sup>217</sup> Anexo I da Conta.

<sup>218</sup> *Cfr.* § 7 do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

<sup>219</sup> Artigo 13.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A](#), de 3 de janeiro.

<sup>220</sup> O Orçamento para 2019 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro, com efeitos a partir de 01-01-2019.

<sup>221</sup> Sobre o assunto, *cfr.* §§ 42 a 47, *supra*.

des que integram o perímetro orçamental – a Administração Regional direta e os serviços e fundos autónomos<sup>222</sup>. **Na Conta, não é prestada informação relacionada com as operações eventualmente realizadas pelas entidades públicas reclassificadas<sup>223</sup>.**

298

Porém, apenas com base nestes elementos, verifica-se que o limite legal para a realização de operações ativas foi ultrapassado em pelo menos 17,1 milhões de euros<sup>224</sup>, contrariamente ao afirmado na Conta<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> *Cfr.* volume 1, relatório da Conta, pp. 48 e 49.

<sup>223</sup> *Cfr.* §§ 7 e 8 do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

<sup>224</sup> As operações ativas realizadas com o Fundo Regional do Emprego não relevam para o cálculo do limite, por se operarem dentro do perímetro orçamental.

<sup>225</sup> *Cfr.* volume 1, relatório da Conta, pp. 48 e 49.



## 18. Património não financeiro

### 18.1. Gestão dos bens patrimoniais

*A Conta continua a não divulgar a verdadeira expressão do património não financeiro do sector público administrativo regional*

- 299 Apesar das importantes melhorias na informação reportada, os elementos constantes do volume 1 da Conta padecem ainda de algumas limitações, não refletindo a verdadeira expressão do património não financeiro do sector público administrativo regional.
- 300 Com efeito, o relatório da Conta de 2018 já inclui informação sobre o património não financeiro detido pelas entidades públicas reclassificadas, embora incompleta, pois algumas destas entidades não reportaram os seus dados. Para além disso, detetaram-se inconsistências na informação divulgada, aspeto que afeta a sua fiabilidade<sup>226</sup>.
- 301 De acordo com a informação constante do volume 1 da Conta, «... encontram-se em processo de migração para a Entidade Contabilística Região (A 000) imóveis com um apreciável valor patrimonial.».
- 302 Por outro lado, no relatório da Conta, é referido que o Programa de Gestão do Património Imobiliário da Região Autónoma dos Açores será desenvolvido para o período compreendido entre 2019-2022 e que simultaneamente será elaborado um Programa de Inventariação com o mesmo intervalo temporal<sup>227</sup>, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 113.º do [Decreto-Lei n.º 280/2007](#), de 7 de agosto, e no [Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A](#), de 19 de maio<sup>228</sup>.
- 303 Refira-se ainda que a Conta não contém informação sobre as variações patrimoniais relativas aos bens imóveis, móveis e semoventes ocorridas durante o exercício de 2018, uma vez que grande parte dos registos foram efetuados neste ano.
- 304 Os factos descritos traduzem o não acolhimento pleno da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, reiterada desde 2007, no sentido de se concluírem os processos de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores<sup>229</sup>, condição essencial para a elaboração de demonstrações financeiras consolidadas do sector público administrativo regional.

---

<sup>226</sup> *Cfr.* ponto 3.1. do relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – *Património*.

<sup>227</sup> *Cfr.* volume 1 da Conta, pp. 200 e 201.

<sup>228</sup> Alterado e republicado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 8/2017/A](#), de 10 de outubro.

<sup>229</sup> *Cfr.* 20.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#) (p. 102).

305 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial comprometeu-se a introduzir melhorias na informação a divulgar em futuras Contas da Região, de modo a que seja proporcionada «...uma visão integral de todo o património da Região»<sup>230</sup>.

### 18.2. Operações relativas a bens patrimoniais

306 De acordo com os dados divulgados na Conta, em 2018, a despesa paga pela Região Autónoma dos Açores no âmbito das operações com bens patrimoniais ascendeu a 76,6 milhões de euros, enquanto a receita arrecadada foi de 1,6 milhões de euros.

307 As operações de aquisição de bens de capital e venda de bens de investimento foram maioritariamente concretizadas pela Administração Regional direta, que para o efeito despendeu 57,3 milhões de euros com as aquisições concretizadas e arrecadou 1,6 milhões de euros com as alienações efetuadas.

### 18.3. Regime jurídico da gestão de imóveis do domínio privado

308 O regime jurídico da gestão dos imóveis do domínio privado da Região Autónoma dos Açores impõe que o Governo Regional apresente à Assembleia Legislativa, nos noventa dias seguintes ao fim de cada ano civil, um relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de imóveis do domínio privado da Região e dos institutos públicos regionais, bem como um relatório sobre a cedência, o arrendamento e a locação financeira de bens imóveis<sup>231</sup>.

309 O Governo remeteu ao Tribunal, a seu pedido, o referido relatório, datado de março de 2019.

310 No relatório da Conta, não é efetuada qualquer menção ao referido documento.

---

<sup>230</sup> Em contraditório, foi ainda prestada informação acerca dos procedimentos a adotar com vista à recolha de informação neste âmbito – *cf.* Anexo H).

<sup>231</sup> Artigo 10.º-A do [Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A](#), de 19 de maio, aditado pelo artigo 1.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 8/2017/A](#), de 10 de outubro.



## PARTE II

### I – Conclusões

Com base nas observações anteriormente feitas, incluindo as constantes dos relatórios das ações preparatórias do presente Relatório e Parecer, e tendo em conta a análise das respostas obtidas em sede de contraditório, destacam-se as seguintes conclusões:

#### Fiabilidade da Conta e regularidade das operações

##### *Limitações informativas*

	A informação apresentada na Conta tem limitações que condicionam a confirmação e análise da execução orçamental do conjunto do sector público administrativo regional, designadamente:	<i>Ponto 5.1.</i>
<i>Demonstração consolidada de desempenho orçamental</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta a demonstração consolidada de desempenho orçamental; a informação divulgada quanto ao <i>saldo do ano anterior</i> é parcelar e falta também o apuramento do <i>saldo para o ano seguinte</i>; as operações extraorçamentais realizadas não estão evidenciadas;</li> </ul>	
<i>Classificação funcional e estrutura da despesa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência da classificação funcional da despesa e de uma estrutura da despesa por programas e por funcionamento e investimento;</li> </ul>	
<i>Avaliação dos investimentos públicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não é apresentada a avaliação da execução material e financeira do investimento e da eficácia, eficiência e rentabilidade das verbas aplicadas em investimento, existindo um risco elevado do seu empolamento;</li> </ul>	
<i>Regra do equilíbrio corrente</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Conta não demonstra o cumprimento da regra do equilíbrio corrente;</li> </ul>	
<i>Limites do endividamento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Conta também não demonstra a observância dos limites ao endividamento;</li> </ul>	<i>Ponto 12.5., §§ 215, 219, 224 e 238</i>
<i>Operações ativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Conta não apresenta informação sobre as operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas.</li> </ul>	<i>Ponto 17.2., § 297</i>
<i>Cartas de conforto</i>	Foram emitidas 16 novas cartas de conforto destinadas a garantir operações creditícias contraídas por empresas públicas regionais e por cooperativas de laticínios, totalizando cerca de 59,7 milhões de euros, mas a Conta omitiu a informação relativa às garantias prestadas às cooperativas, que envolveram responsabilidades no montante de 25 milhões de euros.	<i>Ponto 13.2., §§ 246 e 247</i>

*Inventariação  
e avaliação do  
património  
incompletas*

Apesar das importantes melhorias observadas a este nível, a informação divulgada na Conta sofre ainda de algumas limitações, nomeadamente quanto à fiabilidade dos elementos proporcionados pelas entidades públicas reclassificadas e quanto à falta de contabilização de parte do património não financeiro da Região, neste caso dada a circunstância de o processo de inventariação e avaliação do património da Administração Regional direta e indireta ainda não se ter concluído.

*Ponto 18.1.,  
§§ 299 a 304*

### *Fiabilidade da Conta*

*Procedimentos  
que afetam a  
fiabilidade da  
Conta*

Foram adotados procedimentos que afetam a correção dos registos e dos valores apresentados na Conta, designadamente:

*Ponto 5.2.*

- Falta de homogeneização de estrutura e temporal no processo de consolidação;
- Saldo do ano anterior contabilizado pela Administração Regional indireta em valor diferente do saldo de encerramento de 2017, sem que tal tenha sido justificado;
- Transferências do Estado efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade registadas na íntegra em receitas correntes, com impactos materialmente relevantes no cálculo da regra do equilíbrio corrente e do limite da dívida pública regional;
- Registo indevido do montante de 9,2 milhões de euros em *passivos financeiros*, quando deveria ter sido registado em *outras receitas de capital*, o que afeta a quantificação das *receitas próprias*, dos *passivos financeiros* e da *receita efetiva*, e tem impactos significativos no cálculo do grau de autonomia e na apreciação do desempenho orçamental;
- Inconsistência do valor dos compromissos assumidos e não pagos.
- Ausência de registos contabilísticos relativos a operações envolvendo verbas provenientes de fundos comunitários.
- Despesas classificadas como sendo para entidades privadas, mas que não têm a natureza de subvenções ou não se destinam a privados.

### *Regularidade das operações*

A Conta evidencia operações de execução orçamental irregulares, designadamente:

*Ponto 6.1.*

- Falta de relevação contabilística de receita comunitária, na ordem dos 151 milhões de euros, e de despesa, no valor de cerca de 150,3 milhões de euros, com inobservância do princípio da universalidade;
- Recebimentos sem prévia inscrição orçamental no montante de 9,4 milhões de euros;
- Pagamentos que excederam a dotação orçamental no montante de 7,2 milhões de euros;

*Ponto 10.1.,  
§§ 161 a 163*

- Incumprimento do cativo de 6% do total das verbas orçamentadas em *aquisição de bens e serviços*;
- Registo de valores negativos em *saldo do ano anterior* e em *saldo para o ano seguinte* de operações orçamentais e extraorçamentais;
- Realização de operações extraorçamentais, de descontos e retenções e entrega de descontos e retenções, sem a devida relevação contabilística na Conta e à margem da tesouraria, no valor de 61,8 milhões de euros.

Área da  
tesouraria

A função de tesouraria apresenta deficiências, designadamente:

Ponto 6.2.

- Ausência de registo da atividade de tesouraria e violação dos princípios da unidade de tesouraria e da universalidade, existindo fundos que são movimentados à margem da tesouraria e à margem do orçamento;
- Saldo de disponibilidades negativo de 6 milhões de euros e falta de regularização das operações específicas de tesouraria no ano económico em que tiveram lugar;
- Utilização injustificada de um elevado número de contas bancárias, cujos movimentos a crédito e a débito, sem impacto na receita e na despesa, ascenderam a 1,9 mil milhões de euros, e sucessivos movimentos entre contas, que a crédito totalizaram 1,6 mil milhões de euros (86% do total) e a débito 1,8 mil milhões de euros (95% do total), impossibilitando a confirmação dos movimentos apresentados na reconciliação bancária.

### *Desenvolvimentos positivos*

Salientam-se como desenvolvimentos positivos:

*Implementação  
do SNC-AP*

- Aplicação do SNC-AP pela generalidade das entidades que integram o perímetro orçamental, apesar de algumas delas terem prestado contas em POCP, por limitações do sistema informático utilizado. Apenas quatro entidades públicas reclassificadas não aplicaram o SNC-AP.

Ponto 1.2., §§ 7 a 12,  
do relatório da ação  
preparatória  
19-305PCR4 – Conta  
consolidada

*Divulgação das  
subvenções*

- Divulgação do anexo 1 da Conta de 2018, contendo os elementos essenciais das transferências e subsídios atribuídos, na página eletrónica da Direção Regional do Orçamento e Tesouro na *Internet* em formato editável, o que permite uma consulta mais fácil.

Ponto 11.,  
§ 173

*Melhoria da  
informação e  
aspeto a rever*

- Informação complementar prestada sobre os apoios reembolsáveis e a respetiva situação em 31-12-2018, organizada por entidade responsável pelo pagamento. Todavia, cada entidade estruturou a respetiva informação de modo diferente, o que dificulta a leitura do conjunto.

Ponto 11.,  
§ 174

## Orçamento e execução orçamental

### *Execução orçamental do sector público administrativo regional*

	Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações e irregularidades assinaladas, destacam-se os seguintes aspetos quanto à execução orçamental do conjunto do sector público administrativo regional:	<i>Pontos 5.e 6.</i>
<i>Receita total</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem de fundos: 1 565,6 milhões de euros, mais 26,8 milhões de euros do que em 2017, sendo 760,3 milhões de euros de <i>receitas próprias</i>, 409,6 milhões de euros de <i>transferências</i> e 395,6 milhões de euros de <i>passivos financeiros</i>.</li> </ul>	<i>Ponto 7.1.1., §§ 75 a 82</i>
<i>Despesa total</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicação de fundos: 1 551 milhões de euros, mais 9,2 milhões de euros do que em 2017, sendo 904 milhões de euros em <i>despesas correntes</i>, 265,5 milhões de euros em <i>redistribuição de verbas</i>, 200,6 milhões de euros em <i>passivos financeiros</i> e 80,9 milhões de euros em <i>despesas de capital</i>.</li> </ul>	<i>Ponto 7.1.2., §§ 83 a 89</i>
<i>Baixo grau de autonomia financeira</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe uma significativa dependência dos recursos financeiros provenientes de <i>transferências</i> e de <i>passivos financeiros</i>, dado que as <i>receitas próprias</i> apenas permitiram financiar 49% da despesa total, situação que se mantém inalterada, comparativamente a 2017.</li> </ul>	<i>Ponto 7.2., §§ 91 a 95</i>

### *Fluxos financeiros no âmbito do sector público*

<i>Foram recebidos 304 milhões de euros</i>	O sector público administrativo regional recebeu 304 milhões de euros de entidades públicas externas ao perímetro orçamental regional:	<i>Ponto 9.2., §§ 120, 153 e 155</i>
<i>Da Administração Central</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da Administração Central, foram recebidos 292,7 milhões de euros, com origem quase exclusiva no Orçamento do Estado, principalmente no âmbito do princípio da solidariedade (185,2 milhões de euros) e do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (74 milhões de euros);</li> </ul>	<i>Ponto 9.2., § 153</i>
<i>Da União Europeia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De participações comunitárias, foram arrecadados pelas diversas entidades que integram o perímetro orçamental 115,3 milhões de euros, sendo que globalmente os fundos comunitários transferidos para os Açores ascenderam a 292,5 milhões de euros, menos 7,6 milhões de euros (-2,5%) do que em 2017;</li> </ul>	<i>Pontos 10.1., § 157, e 10.2., § 167</i>
<i>De dividendos e concessões</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De sociedades não financeiras públicas, concretamente da EDA, S.A., e da EDA Renováveis, S.A., foram recebidos 11,3 milhões de euros provenientes de dividendos (9 milhões de euros) e da concessão de exploração de recursos geotérmicos (2,3 milhões de euros).</li> </ul>	<i>Ponto 9.2., § 155</i>
<i>71,7 milhões de euros transferidos</i>	O sector público administrativo regional transferiu 71,7 milhões de euros para entidades públicas externas ao perímetro orçamental regional:	<i>Ponto 9.1., § 120</i>
<i>Para empresas públicas regionais não incluídas no perímetro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para as empresas públicas regionais, foram transferidos 59,8 milhões de euros, sendo 46,6 milhões de euros para o grupo SATA, destacando-se a contrapartida da concessão do serviço público de transporte aéreo regular entre as ilhas dos Açores (30,4 milhões de euros);</li> </ul>	<i>Ponto 9.1., §§ 121 e 122</i>

*Para entidades da Administração Central*

- Para entidades da Administração Central, foram transferidos 4,1 milhões de euros, em especial para a Universidade dos Açores e entidades relacionadas (2,4 milhões de euros);

*Ponto 9.1.,  
§ 124*

*Para a Administração Local*

- Para as entidades do sector da Administração Local, foram transferidos 7,1 milhões de euros, a que acrescem 104,7 milhões de euros com origem no Orçamento do Estado, escriturados na Conta em operações extraorçamentais.

*Ponto 9.1.,  
§§ 125 e 128*

### *Subvenções*

*As subvenções públicas totalizaram 128,6 milhões de euros*

As subvenções públicas totalizaram 128,6 milhões de euros, sendo 107 milhões de euros (83%) suportados pela Administração Regional direta e 21,6 milhões de euros (17%) pagos por serviços e fundos autónomos.

*Ponto 11.1.,  
§ 176*

*Apoios por pagar*

Ficaram por pagar 2,2 milhões de euros de subsídios atribuídos.

*Ponto 11.1.,  
§ 178*

*Apoios reembolsáveis de 1,8 milhões de euros*

Os apoios reembolsáveis totalizaram 1,8 milhões de euros, referindo-se a incentivos no âmbito do *Competir +*, *SIDER* e a apoios à criação do próprio emprego.

*Ponto 11.1.,  
§ 177*

*Principais beneficiários*

De um total de 16 939 destinatários de apoios, um conjunto de 13 beneficiou, só por si, de 19,8 milhões de euros (15% do total), destinados ao desenvolvimento da competitividade empresarial, à ação social e à agricultura e pecuária.

*Ponto 11.1.  
§§ 180 e 181*



## Riscos de sustentabilidade

### Saldos orçamentais

<i>Estrutura orçamental desequilibrada</i>	A estrutura orçamental apresentou um <i>saldo corrente</i> negativo que, em termos previsionais, ascendeu a - 91 milhões de euros e, em termos de execução, a - 25,4 milhões de euros.	Ponto 8.2., §§ 101 e 102
<i>Regra do equilíbrio orçamental (artigo 4.º, n.º 2, da LEORAA)</i>	A receita efetiva (1 167,8 milhões de euros) ficou aquém da despesa efetiva (1 253 milhões de euros), pelo que não foi respeitada a regra equilíbrio orçamental, consagrada na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores. O <i>saldo global ou efetivo</i> foi negativo, atingindo, em termos previsionais, - 100,9 milhões de euros e, em termos de execução, - 85,2 milhões de euros. Na proposta de orçamento, o saldo global ou efetivo era de 2,3 milhões de euros.  Comparativamente a 2017, o <i>saldo global ou efetivo</i> apresentou um agravamento de 16,9 milhões de euros, em consequência do aumento da despesa efetiva (40 milhões de euros – 3%), que não foi compensado por idêntico aumento da receita efetiva (23,2 milhões de euros – 2%).	Ponto 8.2., §§ 101 e 103 a 106
<i>Regra do equilíbrio orçamental (artigo 16.º da LFRA)</i>	A regra do equilíbrio orçamental consagrada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas também não foi respeitada, dado que o <i>saldo corrente</i> , deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 302,6 milhões de euros, excedendo em 252,6 milhões de euros o limite anual de 5% da receita corrente líquida cobrada, o que sujeita a Região ao risco de sanções pelo incumprimento da regra.  Comparativamente a 2017, verifica-se uma ligeira melhoria no saldo corrente, de 9,6 milhões de euros.	Ponto 8.2., §§ 100, 101 e 107 a 115
<i>Défice primário</i>	O saldo <i>primário</i> foi negativo em 34,8 milhões de euros, registando um agravamento 20,8 milhões de euros em relação a 2017.	Ponto 8.2., §§ 101, 116 e 117
<i>Défice em % do PIB</i>	Em contabilidade nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), os valores provisórios divulgados pelo INE apontam para um défice orçamental em percentagem do PIB de 3,2%, o que corresponde a um agravamento em relação a 2017 (1,7%).	Ponto 8.2., §§ 118 e 119



## Dívida

### *Trajectoria de crescimento da dívida*

A dívida total do sector público administrativo regional manteve a trajetória de crescimento observada nos últimos anos, tendo registado um aumento de 101,3 milhões de euros (+5,6%), atingindo 1 912,1 milhões de euros (44,5% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2018), dos quais 1 736 milhões de euros são referentes a dívida financeira.

Ponto 12.4.,  
§§ 189 e 207.

### *Sustentabilidade da dívida pública regional*

O desempenho orçamental evidenciado pelo sector público administrativo regional nos últimos cinco anos determinou o agravamento das condições de sustentabilidade da dívida pública regional, face aos sucessivos défices registados e à consequente necessidade de recorrer a endividamento adicional para os financiar.

Ponto 12.4.,  
§§ 208 a 210.

Neste contexto, a estabilização ou até mesmo a redução do *stock* da dívida só será possível se o sector público administrativo regional atingir uma posição orçamental compatível com a obtenção de excedentes, cenário que não se tem verificado nos últimos cinco anos.

### *Perfil de reembolso da dívida*

O perfil de reembolso da dívida do sector público administrativo regional continua a caracterizar-se pela elevada concentração temporal de amortizações, estimadas em 1 455,4 milhões de euros para o período 2019-2023, e por uma distribuição pouco equilibrada dos fluxos anuais para as financiar, aspetos que poderão agravar o risco de refinanciamento da dívida e condicionar o princípio da equidade intergeracional, no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos.

Ponto 12.2.,  
§§ 199 a 201.

Na linha do verificado em 2017, as condições subjacentes às operações de financiamento que consubstanciaram o recurso a dívida fundada por parte da Administração Regional direta continuam a refletir a opção de conferir um maior desafogo à tesouraria regional a curto/médio prazo, em detrimento do alisamento do perfil de amortizações da dívida.

### *O limite anual para a contração de empréstimos foi ultrapassado*

Com base nos dados disponíveis, verifica-se que o limite anual para a contração de empréstimos, fixado em 141,3 milhões de euros, terá sido largamente ultrapassado, na medida em que o Governo Regional contratou diretamente empréstimos no montante de 141 milhões de euros e as entidades públicas reclassificadas contraíram empréstimos que ascenderam a 253,3 milhões de euros, embora neste valor possa estar incluída dívida flutuante, que não releva para o referido limite.

Ponto 12.5.1.,  
§§ 216 e 217.

### *O limite legal da dívida regional foi excedido*

Tendo por suporte os processos de prestação de contas das entidades que integram o perímetro orçamental, mas sem prejuízo dos eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários, caso não existissem as limitações descritas, em 2018, o sector público administrativo regional pode ter excedido em cerca de 463,7 milhões de euros (32%) o limite fixado na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Ponto 12.5.3.,  
§§ 228 e 229.

E se as verbas provenientes do Orçamento do Estado, ao abrigo do princípio da solidariedade, fossem registadas na Conta de acordo com a sua natureza, numa rubrica de classificação económica de capital, tal agravaria o grau de incumprimento do referido limite legal, com o excesso de endividamento a atingir os 732,8 milhões de euros (62%).

*Expansão da dívida das entidades públicas não incluídas no Orçamento*

A dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental prosseguiu a trajetória ascendente evidenciada em anos anteriores, tendo registado um acréscimo de 63,3 milhões de euros, fixando-se em 747,6 milhões de euros no final de 2018, dos quais 292,3 milhões de euros (39,1%) diziam respeito ao grupo SATA.

Ponto 16.2.,  
§§ 284 a 286

*Responsabilidades futuras com as parcerias público-privadas e com contratos ARAAL*

Com referência a 31-12-2018, estima-se que o valor atual dos encargos futuros assumidos no âmbito dos contratos ARAAL e das parcerias público-privadas ascendia a 655 milhões de euros, com incidência orçamental até 2046, montante sensivelmente idêntico ao apurado com referência ao final de 2017.

Ponto 13.4.,  
§§ 255 e 257

*Necessidades globais de financiamento (2019-2023)*

Para o período 2019-2023, as necessidades de financiamento do sector público administrativo regional estimam-se em 1 846,8 milhões de euros, dos quais 635,7 milhões de euros já em 2019.

Ponto 14.,  
§ 269

### *Operações ativas*

*O limite para a realização de operações ativas foi excedido*

Apesar das limitações informativas, tendo apenas por base os elementos referentes à Administração Regional direta, verifica-se que o limite legal para a realização de operações ativas foi ultrapassado em pelo menos 17,1 milhões de euros.

Em janeiro de 2019, numa altura em que já estava em vigor o Orçamento para este ano, o limite legal das operações ativas a realizar em 2018 foi alterado, mas a alteração, nos seus próprios termos e por força princípio da anualidade, não era apta a produzir efeitos, sendo certo que as operações que pretendia cobrir já tinham sido realizadas.

Ponto 3.2.,  
§§ 41 a 47;  
e ponto 17.2.,  
§§ 297 e 298



## Desafios

### *Sustentabilidade*

#### *Principal desafio*

Resulta do exposto que o principal desafio que as finanças públicas regionais enfrentam prende-se com a sustentabilidade da dívida pública regional, destacando-se neste contexto a necessidade de:

- Controlar o défice orçamental de modo a estabilizar e, numa fase subsequente, reduzir o endividamento regional. Para o efeito, é imprescindível encetar um esforço de consolidação orçamental, adequando o nível da despesa pública à capacidade de financiamento real do sector público administrativo regional, invertendo a dinâmica imprimida a este nível nos últimos cinco anos, geradora de sucessivos défices e do consequente recurso à dívida para os financiar.
- Atingir, a prazo, uma posição orçamental compatível com a obtenção de saldos primários positivos e suficientes para, pelo menos, satisfazer o serviço da dívida.
- Adotar uma estratégia de gestão da dívida pública regional que privilegie o alisamento do perfil de reembolsos, atenuando o risco de re-financiamento e promovendo uma distribuição intertemporal mais equitativa do esforço financeiro para a servir.
- Controlar o crescente nível de endividamento das entidades fora do perímetro orçamental, cujas responsabilidades constituem em última instância encargo da Região, por via das garantias prestadas.

Ponto 8.2.,  
§§ 104 a 106, 116  
e 117;  
ponto 12.4.,  
§§ 208 a 210;  
ponto 13.5., § 260;  
e ponto 13.6.,  
§§ 262 a 264

### *Orçamento e Conta*

#### *Quadro plurianual de programação orçamental*

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018 continuou sem ter subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, elaborado de acordo com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Ponto 1.1.,  
§§ 3 a 10

Infere-se da resposta dada em contraditório que, no Orçamento para 2020, o Governo Regional se propõe dar os primeiros passos no sentido da orçamentação por programas.

#### *Estrutura do Orçamento*

As despesas de *investimento* (Capítulo 50 - *Despesas do Plano*) continuam a não estar discriminadas no Orçamento por classificação económica, em violação do princípio da especificação.

Até agora, foi ignorada a recomendação formulada pela Assembleia Legislativa em 2012 e reiterada em 2015, no sentido de os mapas que integram a proposta do Orçamento serem detalhadamente desagregados, de acordo com o classificador económico em vigor.

Ponto 2.,  
§§ 14 a 19

Mas, de acordo com o compromisso assumido pelo Governo Regional em contraditório, este aspeto será corrigido na preparação do Orçamento para 2021, sendo um desafio importante que pode envolver cerca de 40% da previsão da despesa.

*Período complementar em violação da anualidade*

A previsão, no regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2018, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de o mesmo poder ser alargado, também por via meramente administrativa, até 31 de março seguinte, vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, violando a regra da anualidade.

Ponto 3.3.,  
§§ 50 a 54

Com referência à execução orçamental de 2019, o Governo Regional eliminou a possibilidade de o período complementar se prolongar para além de 31 de janeiro do ano seguinte. É um importante avanço, mas que carece de ser aprofundado, no sentido de a Região cumprir a regra da anualidade e se aproximar das práticas das restantes entidades do sector das Administrações Públicas.

*Contas provisórias*

A informação contida nas contas provisórias trimestrais não abrange os recebimentos e os pagamentos de todas as entidades que integram o perímetro orçamental, aspeto que o Governo Regional considera estar resolvido a partir de 2019.

Ponto 4.,  
§§ 57 e 58

### *Sector público regional*

*Reestruturação do sector público empresarial regional*

Em 2018, o Governo Regional aprovou um plano de reestruturação do sector público empresarial regional. Das 16 operações previstas, nove já se encontram executadas ou em execução.

Ponto 15.,  
§§ 273 a 276

Esse plano pode não ser suficiente, porquanto:

*Deterioração da situação das entidades sob controlo da Região*

- A posição e o desempenho financeiros das entidades sob controlo da Região, em particular das que constituem o sector público empresarial regional, voltaram a deteriorar-se de forma significativa em 2018. Em termos agregados, os encargos da dívida foram superiores aos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais, acentuando-se o grau de descapitalização e o nível de endividamento.

Ponto 16.1.,  
§§ 278 a 283

*Dependência das transferências e do crédito bancário*

- De entre as 14 entidades públicas reclassificadas existentes em 2018, dez apresentam um grau de dependência quase total das transferências recebidas e do recurso ao crédito bancário para o desempenho das suas atividades.

Ponto 7.2.,  
§ 93

*Riscos das entidades públicas não reclassificadas*

- A persistente deterioração da posição e desempenho financeiros evidenciada pela generalidade das entidades públicas não reclassificadas no sector das Administrações Públicas (excetuando o grupo EDA) poderá gerar dificuldades acrescidas no acesso destas entidades aos mercados financeiros, de forma autónoma, circunstância que incorpora riscos elevados para as finanças públicas regionais, que voltaram a agravar-se em 2018.

Ponto 13.6.,  
§§ 262 a 264

*Serviços e fundos autónomos não preenchem os requisitos do regime de autonomia*

- Para além disso, nem todos os serviços e fundos autónomos preenchem um dos pressupostos da atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, que é o das respetivas receitas próprias cobrirem, pelo menos, dois terços das despesas totais, excluindo as despesas cofinanciadas pela União Europeia.

Ponto 7.2.,  
§§ 94 e 95

### *Relacionamento financeiro com as autarquias locais*

O Estado está sujeito a regras que visam assegurar a igualdade no relacionamento financeiro com as Regiões Autónomas e com as autarquias locais. Também alguns municípios desenvolvem boas práticas no sentido de tratar com igualdade as freguesias.

Atendendo a que se encontra num nível de administração superior, o Governo Regional também poderia criar mecanismos no sentido de assegurar uma distribuição equitativa de verbas pelas autarquias locais, corrigindo a prática até agora seguida:

*Transferências para os municípios*

- Em 2018, foram transferidos 3,9 milhões de euros para os municípios, mas quase metade desse valor foi atribuído a apenas dois dos 19 municípios: Praia da Vitória, com 1,1 milhão de euros, e Angra do Heroísmo, com 847 mil euros.

*Ponto 9.1.,  
§§ 129 e 130*

*Financiamento das atribuições municipais de cultura e de tempos livres*

- Uma das transferências, que atingiu 150 mil euros, destinou-se a participar o plano de atividades municipal no domínio de festivos, festividades, cinema, lançamento de livros, exposições e diversos espetáculos do Município da Praia da Vitória, em violação do regime legal da cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local. Além disso, o Governo Regional transferiu o montante para o Município com base em comprovativos de despesas que não foram pagas pelo Município mas sim por uma cooperativa controlada pelo Município, a qual também recebeu diretamente mais 39 000 euros para finalidades similares.

*Ponto 9.1.,  
§§ 132 a 142,  
e apêndice VII  
do relatório da ação  
preparatória  
19-309PCR3*

*Transferências para as freguesias*

- Quanto às freguesias, foram transferidos 2,2 milhões de euros, sendo que só oito das 155 freguesias obtiveram 30% desse montante.

*Ponto 9.1.,  
§§ 144 e 145*

### *Prestação de garantias*

*Diminuíram as responsabilidades emergentes da concessão de avales*

Em 2018, foram concedidos 14 avales, no montante global de 239,7 milhões de euros.

De acordo com Conta, no final do ano, as responsabilidades assumidas por esta via ascendiam a 958,1 milhões de euros, menos 12 milhões de euros do que em 2017, observando-se o limite anual fixado para o efeito, que foi de 130 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* de dívida garantida.

Este resultado beneficiou da extinção da SPRHI, S.A., que tinha dívidas garantidas por avales no montante de 169,2 milhões de euros. No entanto, a assunção pela Região da dívida garantida das empresas públicas dissolvidas deveria ser acompanhada da correspondente redução do limite dos avales; caso contrário, a extinção das empresas públicas é suscetível de permitir o aumento das responsabilidades contingentes.

*Pontos 13.1. e 13.3.,  
§§ 251 a 254*



### *Subvenções*

*Relatórios  
de avaliação  
dos resultados*

Os relatórios sobre a avaliação dos resultados da concessão de subvenções, elaborados pelas entidades que as gerem, descrevem circuitos e controlos, sem incluírem uma verdadeira avaliação do impacto dos apoios, mas o Governo Regional informou em contraditório que iria tomar medidas complementares para que na próxima prestação de contas a situação esteja superada.

*Ponto 11.2.,  
¶¶ 183 a 185*

## II – Recomendações

### Acompanhamento das recomendações anteriormente formuladas

Procedeu-se à avaliação do grau de acolhimento do conjunto de recomendações formuladas, anteriormente, no [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2017](#).

No [Apêndice I](#), para onde se remete, apresenta-se uma síntese dos resultados do acompanhamento das recomendações formuladas.

Relativamente às 20 recomendações formuladas, o grau de acolhimento foi o seguinte:

- Foi acolhida uma recomendação reiterada;
- Foram acolhidas parcialmente sete recomendações, todas elas reiteradas;
- Não foram acolhidas 10 recomendações, qualquer delas reiterada.
- Sem informação, encontram-se duas recomendações cujo acompanhamento, atendendo à data em que foram formuladas, só poderá ser efetuado no âmbito das Contas de 2019 e de 2020.

### Recomendações

O Tribunal de Contas, em sede de Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma, pode formular recomendações à Assembleia Legislativa e ao Governo Regional, com vista a suprir as deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados<sup>232</sup>.

Na sequência das observações efetuadas, incluindo as constantes dos relatórios das ações preparatórias do presente Relatório e Parecer, e tendo em conta a análise das respostas obtidas em sede de contraditório e o acompanhamento do grau de acatamento das recomendações anteriores, o Tribunal entende formular explicitamente um número restrito de recomendações.

Esta opção procura contribuir para que sejam concentrados esforços em requisitos essenciais, cuja falta pode influenciar a emissão do juízo sobre a Conta.

Sem embargo, o Tribunal incentiva a Administração Regional a prosseguir na adoção de medidas no sentido da resolução das restantes situações que afetam a fiabilidade da Conta e do acatamento das recomendações anteriormente formuladas.

---

<sup>232</sup> Artigo 41.º, n.º 3, em conjugação com o artigo 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC.



### Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

- 1.<sup>a</sup> Tomar as providências legislativas tidas por adequadas a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do sector público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações. *Ponto 3.3.*

### Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores

- 2.<sup>a</sup> Apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental que respeite os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e elaborar o Orçamento com observância do quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas, mediante, designadamente:
- a) Criação dos programas orçamentais com os respetivos níveis de desagregação;
  - b) Definição dos objetivos e metas de cada programa orçamental;
  - c) Dotações orçamentais;
  - d) Conceção de indicadores de economia, eficiência e eficácia;
  - e) Mecanismos de avaliação do grau de realização dos objetivos.
- Ponto 1.1.*
- 3.<sup>a</sup> Apresentar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, quer previsionais, juntamente com o Orçamento, quer integrando a Conta, de acordo com o SNC-AP. *Pontos 5.1. e 18.1.*
- 4.<sup>a</sup> Demonstrar na Conta, com referência ao conjunto do sector público administrativo regional, o grau de cumprimento:
- a) Dos limites legais aplicáveis à dívida;
  - b) Do limite legal aplicável à realização de operações ativas.
- Pontos 12.5. e 17.2.*
- 5.<sup>a</sup> Organizar as entidades com funções de tesouraria por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade dos fundos movimentados. *Ponto 6.2.*

### III – Juízo sobre a Conta

O Tribunal de Contas emite, em conformidade com a sua Lei de Organização e Processo, um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas.

Considerando as observações, conclusões e recomendações anteriormente formuladas, bem como as limitações de âmbito expressas no ponto 5.1. *supra*, o Tribunal considera que a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018 está afetada por erros e omissões materialmente relevantes, pelo que formula as reservas e ênfases seguintes:

#### *Reservas*

- A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O documento existente não cumpre essa finalidade porque, designadamente, não abrange o conjunto do sector público administrativo regional, nem estabelece limites de despesa por programa ou por agrupamento de programas, não chegando sequer a prever programas.
- O alargamento do período complementar de execução orçamental da receita até 31-03-2019, operado por ato da Administração, sem fundamento legal, implicou a violação do princípio orçamental da anualidade, tendo envolvido a arrecadação de receita comunitária no montante de 12,3 milhões de euros.
- A incorreta inscrição e registo em *transferências correntes* da totalidade das verbas provenientes do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no valor aproximado de 185,2 milhões de euros, tem impactos materialmente relevantes ao nível do *saldo corrente*, aparentando criar margem para o acréscimo da *despesa corrente*, sem afetar a regra do *equilíbrio corrente*, e ao nível dos limites legais da dívida regional, aparentando aumentar os limites da dívida, que têm como referência a *receita corrente* cobrada.
- A Conta apresenta um volume de despesa na ordem dos 412,4 milhões de euros relativo ao investimento público concretizado ou financiado pela Administração Regional direta. Todavia, existe o risco de este montante estar empolado, já que foram imputados ao *investimento* 81,7 milhões de euros referentes à *aquisição de bens e serviços correntes* (19% do total) e 3,2 milhões de euros de despesas com o pessoal (1% do total), a que acrescem as verbas redistribuídas por vários subsectores institucionais, totalizando cerca de 270,5 milhões de euros (66% do total), sem que se mostre assegurada a sua efetiva aplicação em *investimento* pelos beneficiários.

- A ausência de registos sobre a atividade da tesouraria da Região impossibilita a confirmação dos registos de execução orçamental, ao que acresce a circunstância de não estar a ser cumprido o princípio da unidade de tesouraria legalmente estabelecido. Perante as limitações evidenciadas pelo atual modelo organizativo e funcional da tesouraria da Administração Regional direta, apenas foi possível certificar cerca de 1,5% (22,4 milhões de euros) dos recebimentos evidenciados na Conta, que totalizaram 1 462,7 milhões de euros.
- Não foi relevada contabilisticamente receita comunitária na ordem dos 151 milhões de euros e a correspondente despesa associada, no valor aproximado de 150,3 milhões de euros.
- Não foi possível obter prova suficiente e apropriada de modo a certificar as importâncias divulgadas na Conta relativas à dívida da Administração Regional direta e dos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas), ficando assim por confirmar uma importância na ordem dos 132,2 milhões de euros (6,9% da dívida total).
- Continua a não ser possível certificar o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento do sector público administrativo regional, pois a informação divulgada na Conta é incompleta.
- As insuficiências e limitações da informação financeira relativa às entidades que integram o perímetro orçamental continuam a impossibilitar a elaboração de demonstrações financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, bem como do desempenho financeiro e orçamental do sector público administrativo regional no período em apreciação.

### *Ênfases*

- A previsão, em regulamento, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de o mesmo poder ser alargado, também por via meramente administrativa, até 31 de março do ano seguinte, vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, pondo em causa o cumprimento da regra da anualidade e dificultando o processo de consolidação, por falta de homogeneidade temporal das contas das diversas entidades do perímetro.
- A regra do equilíbrio orçamental, na ótica da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, não foi observada quer em termos previsionais quer de execução, apresentando, neste último caso, um *saldo global ou efetivo* negativo de 85,2 milhões de euros, o que representa um agravamento de 16,9 milhões de euros, face a 2017.

- As regras numéricas de equilíbrio orçamental e de limites à dívida regional consagradas na Lei das Finanças das Regiões Autónomas também não foram respeitadas, dado que:
  - i.* o saldo corrente, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 302,6 milhões de euros, excedendo em 252,6 milhões de euros o limite legal anual de *défice corrente*;
  - ii.* a dívida total do sector público administrativo regional pode ter excedido em cerca de 463,7 milhões de euros (32%) o limite fixado para o efeito.

Nestas circunstâncias, a aplicação das referidas regras obrigará a um forte ajustamento, com reduções extremamente expressivas da despesa corrente e do endividamento.

- Apenas com base na informação relativa à Administração Regional direta, verificou-se que o limite legal para a realização de operações ativas, fixado em 25 milhões de euros para 2018, foi ultrapassado em pelo menos 17,1 milhões de euros.

### *Decisão*

Face ao exposto e com as recomendações formuladas, o coletivo previsto no n.º 1 do artigo 42.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas aprova o presente Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, relativa ao ano económico de 2018, a ser remetido à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, para efeitos do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro.

Sublinha-se a colaboração prestada pelas diferentes entidades contactadas da Administração Regional, das Autarquias Locais, do sector público empresarial regional, das associações e fundações com participação da Região Autónoma dos Açores, bem como do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras e dos departamentos da Administração Central, destacando-se, em particular, todas as aquelas que se pronunciaram em sede de contraditório.

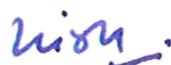
De acordo com o disposto na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 9.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o presente Relatório e Parecer será publicado na II série do Diário da República e, bem assim, na II série do Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores.

Após a notificação à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, proceda-se à divulgação do Relatório e Parecer pela comunicação social e na página eletrónica do Tribunal de Contas, na Internet, conforme previsto no n.º 4 do citado artigo 9.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Proceda-se também à divulgação dos relatórios das ações preparatórias do presente Relatório e Parecer, acompanhados das respostas dadas em contraditório, na página do Tribunal de Contas na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 17 de dezembro de 2019.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



(Vítor Caldeira)

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



(Araújo Barros)

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



(Laura Tavares da Silva)

Fui presente  
O Magistrado do Ministério Público



(José Ponte)



## Anexos

Extratos das respostas apresentadas em contraditório

---

## **Anexo A) Processo orçamental**

### **Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional**

#### **Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO)**

No seguimento da recomendação efetuada sobre esta matéria, pela primeira vez, em dezembro de 2017 (Parecer à Conta de 2016), o Governo Regional elaborou e apresentou à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, uma proposta de Decreto Legislativo Regional com o QPPO para os anos de 2019 a 2022.

O Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro, aprovou o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019 a 2022, definindo os limites de despesa por departamento governamental. Assim, o orçamento para o ano de 2019, teve subjacente um QPPO devidamente aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Em 2019, de novo, foi apresentada uma proposta de Decreto Legislativo Regional com o QPPO para os anos de 2020 a 2023, o qual, inclui já, todo o perímetro de consolidação da administração pública regional, e que enquadrará o Orçamento da Região para 2020.

Informa-se, ainda, que a proposta de Orçamento para 2020, já inclui um Mapa com a despesa por programas orçamentais, bem como, procede à revisão do QPPO 2020 a 2023, adequando-o à estrutura por Programas Orçamentais.

#### **Princípio da especificação orçamental**

O Mapa IV anexo ao Decreto Legislativo Regional que aprova o orçamento da Região e que apresenta a despesa por classificação económica tem mantido a mesma estrutura ao longo dos anos, sem qualquer reparo por parte da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Face a esta conclusão, iremos diligenciar para que, na preparação do Orçamento para o ano de 2021, as despesas de investimento, constantes do Mapa IV, passem a ser desagregadas por classificação económica.

#### **Período complementar**

Relativamente a esta matéria, o Governo Regional, através do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2019/A, de 29 de julho, mediante uma alteração ao Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro, eliminou a possibilidade do período complementar ser prorrogado para além de 31 de janeiro do ano seguinte, através de Resolução do Conselho do Governo.

#### **Alterações ao Mapa X**

Não se compreende a conclusão da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, na qual se considera que uma alteração entre Ações/Projetos do Plano da Região, que não pode naturalmente produzir qualquer aumento da despesa, necessite de ser refletida no Mapa I, que contém a receita da Região.

O Mapa I contempla as previsões de receita para o ano de 2018 e, salvo melhor opinião, não deve ser alterado pelo Governo Regional apenas porque uma qualquer dotação vai ficar aquém ou será excedida pela respetiva execução orçamental.

### **Limite legal das operações ativas**

O Decreto Legislativo Regional n.º 3/2019/A, de 17 de janeiro, que consagra alterações ao Orçamento da Região para o ano 2018, corresponde à Proposta de Decreto Legislativo Regional n.º 32/XI. Esta proposta foi presente e aprovada em sessão do dia 13.12.2018<sup>1</sup>, conforme publicação no *site* da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Verificou-se posteriormente um atraso extraordinário na publicação do diploma, superior a um mês, situação alheia e portanto que não se encontra no poder dispositivo dos órgãos de poder regional.

Por outro lado, ainda que, formalmente, se possa afirmar que a «*Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não prevê a existência de um período complementar*» (§ 67), a verdade é que o artigo 14.º, n.º 4, da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>2</sup>, que consagra o período complementar de execução do orçamento<sup>3</sup>, é aplicável diretamente na elaboração e execução dos orçamentos das Regiões Autónomas, por força do artigo 2.º, n.º 2 do mesmo diploma.

Verifica-se assim que a alteração orçamental foi aprovada ainda no decurso do exercício orçamental a que respeita, tendo contudo a sua publicação e vigência vindo a ocorrer já no período complementar de execução do orçamento, o qual – nos termos do mencionado artigo 14.º, n.º 4 da LEO – constitui uma exceção legalmente prevista e reconhecida ao princípio da anualidade.

Face ao exposto, em 2018, o limite das operações ativas é o fixado pelo DLR n.º 3/2019/A, de 17 de janeiro, ou seja, até €40.000.000, em termos de fluxos líquidos anuais, diploma aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em 13 de dezembro de 2018 e publicado durante o período complementar de execução do orçamento de 2018.

<sup>1</sup> <http://agenda.alra.pt/agendas/2018/Dezembro.html>.

<sup>2</sup> Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, diploma de valor reforçado, nos termos do seu artigo 4.º.

<sup>3</sup> A mencionada norma jurídica, sob a epígrafe «o disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental, nos termos previstos no decreto-lei de execução orçamental».

### **Conta provisória do segundo trimestre**

Salvo melhor opinião, consideramos que a conta provisória relativa ao segundo trimestre foi entregue dentro do prazo, visto o dia 1 de outubro (segunda-feira) ter sido o primeiro dia útil seguinte ao último dia do prazo, 30 de setembro (domingo).

### **Contas provisórias trimestrais**

Na sequência do compromisso assumido pelo Governo Regional, as contas provisórias trimestrais relativas ao ano de 2019, já incluem os quadros VIII e IX, com a execução orçamental dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas.

Salienta-se que, relativamente ao ano de 2018, quer as contas provisórias trimestrais quer o boletim mensal de execução orçamental publicado no *site* da DROT, bem como, a síntese de execução orçamental da DGO, disponibilizaram informação consolidada de todo o perímetro da administração pública regional.

## **Anexo B) Execução orçamental da Administração Regional direta**

### **Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional**

#### **Sobre as principais limitações**

##### **Da componente comunitária envolvida na execução de ações**

Não se compreende que seja considerada como limitação a componente comunitária envolvida na execução das ações do plano de investimentos da Região, face a toda a informação constante do Quadro XXIV, inserto no Volume I da Conta.

O referido quadro associa os fundos comunitários recebidos em 2018 às diversas ações do plano de investimentos, identificando os respetivos montantes, bem como, os Programas ou os fundos estruturais comunitários que os enquadram.

Assim, apenas por lapso, associado ao facto de no anteprojeto de parecer em causa não ser feita qualquer referência ao referido quadro, se pode entender o teor desta conclusão.

##### **Dos cronogramas físicos e financeiros das ações e o grau de execução material e financeiro das mesmas**

A programação contida no Plano Anual está estruturada em programas/projetos/ações, sendo, nos termos da legislação aplicável, fornecida informação sobre execução financeira, periodicidade trimestral, e a material, em termos anuais. Em nenhum ponto da legislação aplicável são solicitados cronogramas físicos e financeiros, o que daria aliás uma complexidade desproporcionada num Plano com mais de 5 centenas de ações, em que, repetimos, não há base legal para este exercício.

##### **Das metas, estimativas de resultados esperados e indicadores de mensuração**

Em matéria de acompanhamento / monitorização de um documento de programação anual com as características e conteúdo do Plano Regional Anual, num contexto de médio prazo de 4 anos, não será muito apropriado fixar resultados e metas anuais. Aliás, a legislação não refere este aspeto.

### **Da avaliação da execução material e financeira das ações e da eficácia, eficiência e rentabilidade dos recursos financeiros aplicados**

Haverá alguma matéria de alguma confusão e conflitualidade de conceitos, na legislação ainda em vigor, entre acompanhamento da execução e um processo avaliação, matérias diversas e diferenciadas. Questões de eficiência e eficácia são do foro de análise de processo, porventura menos relevantes e pertinentes neste contexto. Se por “rentabilidade dos recursos financeiros aplicados” se entende como pertinente uma primeira aproximação de avaliação de impacte em algumas variáveis de natureza económica e social, esta poderá ser feita no final do quadriénio de programação.

receitas de acordo com a sua natureza e exatamente, nos mesmos termos que são utilizados pelo Orçamento do Estado e pela Região Autónoma da Madeira.

No nosso entender, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas está a sustentar a sua posição num artigo do EPARAA, no artigo 17.º, o qual, tendo como epígrafe “Política de desenvolvimento económico e social da Região”, não pode ir além do seu âmbito, contudo, e salvo melhor opinião, não esgotando o âmbito do princípio da solidariedade nacional.

Efetivamente, o princípio da solidariedade nacional está devidamente enquadrado no artigo 12.º do EPARAA, o qual, não estabelece qualquer tipo de ligação às despesas de investimento da Região Autónoma dos Açores.

Finalmente, não se pode concordar com o entendimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, quando afirma que a contabilização destas transferências afeta a fiabilidade da Conta, uma vez que consideramos que, se as mesmas fossem registadas de acordo com a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, aí sim, a Conta da Região não era comparável, nem respeitava a necessária normalização, com as Contas do Estado e da Região Autónoma da Madeira.

### **Sobre a fiabilidade da Conta**

### **Classificação de receitas provenientes do Orçamento do Estado**

Como já se referiu em anos anteriores, o Governo Regional reafirma que está a registar estas

receitas de acordo com a sua natureza e exatamente, nos mesmos termos que são utilizados pelo Orçamento do Estado e pela Região Autónoma da Madeira.

No nosso entender, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas está a sustentar a sua posição num artigo do EPARAA, no artigo 17.º, o qual, tendo como epígrafe “Política de desenvolvimento económico e social da Região”, não pode ir além do seu âmbito, contudo, e salvo melhor opinião, não esgotando o âmbito do princípio da solidariedade nacional.

Efetivamente, o princípio da solidariedade nacional está devidamente enquadrado no artigo 12.º do EPARAA, o qual, não estabelece qualquer tipo de ligação às despesas de investimento da Região Autónoma dos Açores.

Finalmente, não se pode concordar com o entendimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, quando afirma que a contabilização destas transferências afeta a fiabilidade da Conta, uma vez que consideramos que, se as mesmas fossem registadas de acordo com a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, aí sim, a Conta da Região não era comparável, nem respeitava a necessária normalização, com as Contas do Estado e da Região Autónoma da Madeira.

#### **Operações extraorçamentais**

Como já foi formalmente comunicado à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, através de correio eletrónico com endereço [sra@tcontas.pt](mailto:sra@tcontas.pt), datado de 4 de outubro p.p., a partir de abril de 2018, as retenções dos vencimentos, deixaram de ser registadas na receita das tesourarias, em virtude das mesmas terem passado a ser pagas pelos respetivos serviços através de PAP específico.

Assim, uma vez mais se informa que os registos constantes das tesourarias respeitam apenas às retenções efetuadas até março de 2018.

Apresentam-se de seguida, as principais razões justificadoras dos procedimentos adotados pela administração regional, os quais, no nosso entendimento, não põem em causa a fiabilidade da Conta:

- Deixou de se considerar como extraorçamental (a partir de abril, inclusive), as retenções dos vencimentos nas Tesourarias. Os valores apresentados reportam-se de janeiro a março de 2018, porque as transferências para as Tesourarias eram feitas pelo valor líquido dos vencimentos, sendo que a parte relativa às retenções era devolvida às contas da Região, altura em que era considerada receita extraorçamental pelas mesmas.
- Ao nível dos serviços, e porque ainda não foi implementada em GeRFiP a nova forma de registo preconizada pela NCP 26, as retenções continuam a ser consideradas como extraorçamentais, originando a diferença em apreço.

### **Registo de operações orçamentais**

Salvo a rubrica R100202, todas as restantes rubricas estavam inscritas no Mapa I da receita da Região, com uma dotação residual, inferior à unidade utilizada (€), aliás, à semelhança dos anos anteriores, sem qualquer observação da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas sobre esta matéria.

No caso da rubrica especificada, a receita registada resultou da execução de uma garantia, constituída em dezembro de 2009 e que atendendo ao montante e à natureza da mesma se considerou mais adequado fazer o seu registo do que o deixar pendente.

### **Equilíbrio orçamental e limites à dívida pública**

Como a Região tem vindo a defender nos últimos anos, os critérios fixados na Lei de Finanças das Regiões Autónomas para aferir o equilíbrio orçamental e os limites à dívida pública estão desatualizados, necessitando de revisão.

Como já é do conhecimento público, o Governo da República já assumiu que a referida Lei irá ser objeto de revisão, aguardando-se que a mesma se concretize no decurso de 2020.

## Anexo C) Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

### Fundo Regional do Emprego

Na sequência do referido por V. Exas. na ação mencionada em epígrafe, somos a informar que a não inscrição de rúbrica orçamental sobre a operação financeira decorrente do Protocolo Financeiro firmado entre a Vice-Presidência e o Fundo Regional do Emprego em março de 2018, assentou no seguinte:

1º - Aquando da preparação do orçamento do FRE para 2018, não era previsível que este fosse necessitar de recorrer a qualquer meio de liquidez oriundo da Vice-Presidência, a não ser que as submissões de candidaturas e análises dos pedidos de pagamentos, submetidos em sede de Balcão 2020 sofressem atrasos. Assim sendo, a avaliação respeitante a essa hipotética receita não chegou a ser feita, logo, não ocorreu a inscrição da respetiva rúbrica;

2º - Dada a maleabilidade que se encontra adstrita ao lado da receita, tal como se conclui da leitura do nº 2, art.º 17º da Lei nº 79/98 de 24/11, onde se refere que *“A cobrança pode, todavia, ser efetuada mesmo para além do montante inscrito no Orçamento.”* foi por este Fundo entendido, dado o seu cariz excecional, que esta era uma situação passível de aí ser enquadrável;

3º - Por contraposição, no que concerne à execução da despesa, as dotações orçamentais constituem o limite máximo para a realização das mesmas (nº 1, art. 18º da Lei nº 79/98 de 24/11), por essa razão a Despesa mereceu a nossa maior atenção.

*Foi nesse pressuposto, que este Fundo Regional procedeu do modo por Vós identificado, sendo certo, que para futuro iremos acautelar que o procedimento no que respeita ao registo da Receita, vai de encontro ao legalmente disposto, ainda que para situações de caráter excecional como era o caso.*

## Anexo D) Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas

### IROA – Instituto Regional Ordenamento Agrário, S.A.

Vimos por este meio informar que as situações detetadas por V.Eias, resultaram de lapsos e dificuldades técnicas decorrentes da difícil transição de normativo contabilístico, do SNC para o SNC-AP. Informamos igualmente que este tipo de situações já não constam da execução orçamental de 2019.

### Associação Nonagon – Parque de Ciência e Tecnologia de São Miguel

Considerando que a implementação do SNC – AP na Nonagon, se deu durante o ano de 2018, com as conseqüentes correções, adaptações, alteração do plano de contas, reclassificação e registos de rubricas e outras. Tendo sido o orçamento de 2018 preparado e elaborado ainda no ano de 2017, o mesmo não estava de acordo com o referencial que estava a ser implementado.

A situação identificada e descrita no ponto 3.1., §18, e quadro II.2 do Apêndice II deveu-se ao fato de, após concretizadas todas as alterações e verificadas as devidas condições para o efeito, foi então o orçamento de 2018 transcrito para o referencial SNC – AP. Embora tendo sido registada esta receita em operações orçamentais, por lapso, não se verificou a inscrição orçamental devida por alteração orçamental (crédito especial) relativa a esta verba.

Tratou-se de uma situação excepcional, comprometendo-se a Nonagon, a tomar os devidos cuidados para que, situações desta natureza não voltem a ocorrer.

#### Atlânticoline, S.A.

1. O exercício de 2018 foi o primeiro ano de aplicação do SNC-AP às entidades reclassificadas, designadamente à Atlânticoline, que até 2018 se regia pelo SNC;
2. Em virtude de diversas limitações de ordem técnica e contabilística, na migração para o novo sistema, não foi possível contabilização integral das contas do exercício de 2018, em SNC-AP; assim, de forma a evitar divergências, incorreções e desvios substanciais, e garantir a fiabilidade da informação disponibilizada, a Atlânticoline apresentou as suas contas com base no sistema SNC, que vinha a aplicar nos anos transatos.
3. Ainda assim, quanto à *execução de despesa*, desde 2018, que a Atlânticoline tem implementado as operações de orçamentação, cabimentação, compromissos e realização de despesas, de acordo com as regras e princípios do SNC-AP.
4. Sem prejuízo do acima já exposto e reportando à recomendação projetada, cuja justeza e pertinência aceita-se na íntegra, **cumpre-nos informar que é objetivo da Atlânticoline, S.A., que as contas do exercício de 2019 e seguintes sejam já apresentadas no sistema SNC-AP.**
5. Em todo o caso, quanto à informação dos quadros em anexo ao anteprojeto, aproveitamos para esclarece-se o seguinte:

- a. **Quadro II.1 – execução do saldo do ano anterior** – tratou-se de um mero lapso a não introdução do instrumento de dotação orçamental revista o valor do saldo de gerência do ano anterior (2017), no montante de 30.007,21€;
- b. **Quadro II.1 – receita cobrada sem inscrição orçamental** – o valor de 480.176,32€ correspondente a “*outras receitas correntes*” deveu-se a reembolso de IVA pela autoridade tributária, que não foi previsto no orçamento para o exercício de 2018; a receita não prevista com “*venda de bens de investimento*” resultou da oportunidade de alienação da embarcação “Expresso do Triângulo”, ocorrida durante o ano de 2018; por último, a valor de receitas “*passivos financeiros*” está incorreto, por lapso na classificação de contas contabilísticas, que a seguir se explica.

Na verdade, o valor da rúbrica de 15.178.739,80€ deverá ser **repartido** em 9.178.920,63€ como “*outras receitas de capital*” conta do capítulo 13, proveniente do recebimento da indemnização da seguradora pela perda do navio “*Mestre Simão*”; o remanescente valor de 5.999.819,17€, resultada efetivamente de *passivos financeiros*, por utilização de conta-correntes caucionadas, sem prejuízo do explicado no ponto superior.

- c. **Quadro II.3 – Pagamentos contabilizados que excedem a dotação orçamental** – a diferença do valor entre a dotação orçamental revista e a execução orçamental, no montante de 5.877.615,28€, resultou de uma forma diversa de contabilização das verbas nos dois documentos.

No documento de dotação orçamental expressou-se um **valor líquido** entre a utilização e amortização de pagamentos de passivos financeiros (nomeadamente conta-correntes caucionadas). Ou seja, a Atlânticoline previu (na dotação orçamental) que, no final do exercício de 2018, iria amortizar 2.097.865,00€ (saldo líquido), depois de todas as operações de utilização e pagamento de capital mutuado; por outro lado, no documento de execução orçamental foram contabilizados todos os pagamentos efetuados ao longo do ano, desconsiderando-se os movimentos opostos (de mobilização/utilização de capital).

Na verdade, a utilização das verbas provenientes de conta-correntes caucionadas têm um dinamismo que acompanha as necessidades e realidades financeiras da Atlânticoline, ao longo de todo o exercício; ora ocorrendo diversos movimentos (positivos e negativos), em curtos espaços de tempo, os movimentos totais, a crédito ou a débito, acumulados resultam em valores muito superiores aos saldos/montantes efetivamente utilizados.

Ainda assim, a Atlânticoline nos seus documentos previsionais considera já todos os movimentos totais previstos, de forma a adequar os valores da dotação com a execução orçamental.

#### Teatro Micaelense, S.A.

as receitas identificadas são de natureza excecional, na medida em que não estavam previstas no orçamento inicial, à exceção do reembolso de IVA, o qual estava identificado com um classificador económico diferente, designadamente, o 0201022 (ver quadro 2).

Por lapso não foi efetuada nenhuma alteração orçamental, no final do exercício económico, por forma a acomodar, nos classificadores económicos respetivos, esta receita.

**Quadro 1**

Teatro Micaelense	Transferências correntes – RAA – Entre SFA/EPR	2 567,00
	Outras receitas correntes	32 049,94
	Venda de bens de investimento	3 500,00
	Reposições	856,33
	<b>Total</b>	<b>38 973,27</b>

**Quadro 2**

Classificador Económico	Valor	Observações
060401	2 567,00 €	Susídio "Ajuda Berço"
0801099	32 049,94 €	31.000 reembolso de iva +1.049,94 de dois recibos de cliente
090410	3 500,00 €	Alienação de viatura
150101	856,33 €	Reposição não abatida aos pagamentos - Reembolso da Seguradora relativamente a um pagamento a mais no ano anterior

## **Anexo E) Conta consolidada**

### **Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional**

#### **Orçamento inicial consolidado**

O processo orçamental, como não poderia deixar de o fazer, contempla a totalidade das dotações orçamentais, nos mapas anexos ao Decreto Legislativo Regional que aprova o Orçamento da Região, do qual fazem parte integrante.

O relatório que acompanha a proposta de orçamento entregue na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, apresenta a proposta de orçamento consolidado de todo o Sector Público Administrativo.

#### **Conta do Sector Público Administrativo Regional**

O quadro com a Conta consolidada apresentado no Volume I, tem mantido a estrutura ao longo dos últimos anos, acrescentando mesmo mais informação do que a que constava até ao de 2016, sem qualquer reparo da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, à não inclusão no mesmo, dos saldos de abertura e de encerramento, bem como, das operações extraorçamentais.

Efetivamente, a sua não inclusão no quadro em causa, salvo melhor opinião, não constitui qualquer limitação de análise, uma vez que a referida informação consta de outros quadros integrados na Conta, e tratam-se de valores sujeitos a mera agregação.

Naturalmente, face ao teor desta conclusão, efetuada pela primeira vez, informamos que este quadro, na próxima Conta da Região, já integrará os valores referidos, pelo que consideramos não se mostrar necessário efetuar recomendação sobre esta matéria.

#### **Processo de consolidação**

Salientamos com agrado o reconhecimento de que o processo de consolidação apresentou melhorias e desde já afirmamos que continuaremos a definir procedimentos atinentes à contínua melhoria da informação prestada, enquanto não estiverem reunidas todas as condições para o processo ser completamente automático através do S3CP.

#### **Saldos orçamentais para aferir o equilíbrio orçamental**

Não obstante as melhorias que a este nível têm constado nas últimas Contas da Região, informamos que todos os saldos pertinentes para aferir o equilíbrio orçamental, serão introduzidos na próxima Conta.

## **Anexo F) Tesouraria**

### **Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional**

#### **Unidade de tesouraria**

No entendimento do Governo Regional, está a ser cumprido o princípio da unidade de tesouraria nos serviços e fundos autónomos. As situações detetadas pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, no que se refere a contas que se encontram à margem do SAFiRA, as mesmas em 2019, já foram encerradas. No que concerne às situações em que a listagem fornecida pela DROT indica um número superior de contas bancárias, em alguns serviços e fundos autónomos, informa-se que se tratam de contas que se encontram no sistema SCTR, mas que não são atualmente utilizadas, pertencem ao histórico do próprio sistema.

Relativamente às Entidades Públicas Reclassificadas, na sequência do que se referiu no contraditório à Conta de 2017, dada a natureza e dinâmica destas entidades, entendeu-se não os obrigar a entrar no referido sistema SAFiRA, tendo-

se para o efeito, eliminado o n.º 3 do artigo que constava do Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento para 2017, no correspondente artigo constante do Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento para 2018.

#### **Tesouraria da Administração Regional direta**

As últimas contas da Região, nomeadamente, a Conta de 2018, já integra no seu Volume I, um relatório de gestão da tesouraria única, que inclui os registos de toda a receita cobrada em 2018, devidamente contabilizados na Entidade Contabilística Região, bem como, toda a reconciliação bancária associada aos respetivos movimentos bancários.

Nestes termos, entendemos que, em 2018, já prestamos contas de toda a receita da Região, tal como recomendado pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, pelo que, salvo melhor opinião, consideramos que a recomendação efetuada sobre esta matéria já foi por nós acolhida.

Relativamente aos descontos e retenções, já foi esclarecido anteriormente, no documento que foi enviado à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas no dia 04 de outubro, através de correio eletrónico, e no Contraditório à Execução orçamental da Administração Regional direta, enviado no dia 12 de novembro, o motivo da diferença. Como se pode confirmar, estes movimentos não foram realizados à margem da Tesouraria, uma vez que os referidos montantes não constituíram receita das tesourarias.

De forma a dar cumprimento às sugestões da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, e com vista ao aperfeiçoamento da reconciliação bancária, será acrescido um mapa resumo com os movimentos bancários agregados por transferências entre contas, outros créditos e débitos, estornos e outros, das contas que não têm impacto na receita/despesa, nomeadamente as “Outras contas da região” e “Contas PO”.

### **Operações de tesouraria**

As operações de tesouraria realizadas pela Região no ano económico de 2018, foram integralmente cobertas pela receita global contabilizada, dado que a mesma cobriu a totalidade da despesa realizada, tal como se constata através da reconciliação efetuada quer à receita quer à despesa.

## Anexo G) Dívida pública e outras responsabilidades

### Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

No que se refere à dívida não financeira, a Conta tem vindo a apresentar a dívida a fornecedores dos serviços integrados e dos fundos e serviços autónomos, tendo, pela primeira vez em 2018, apresentado também a correspondente dívida das entidades públicas reclassificadas. Continuaremos nas próximas contas da Região a introduzir melhorias na informação prestada.

#### Perfil de reembolso da dívida do Sector Público Regional

O atual perfil de amortização da dívida da região resulta da conjugação de diversos fatores, nomeadamente, prazos e taxas de juro. A opção pela maturidade mais adequada, para além de tentar diluir as amortizações da dívida de forma equitativa pelos diversos anos tomando em consideração as amortizações futuras já existentes, tem que entrar também em linha de conta com os encargos globais da operação.

Em 2018, na contratação de dívida, a escolha recaiu sobre empréstimos amortizáveis, de modo a diluir o encargo com as amortizações por diversos anos. Em 2019, exatamente para evitar a acumulação de amortizações nos próximos anos, a opção foi a de contrair empréstimos em regime *bullet*, tendo, também, em consideração a internalização da dívida financeira da Sudaçor e dos 3 hospitais, em 2020.

Na análise e gestão da dívida pública é sempre tido em conta o princípio da equidade intergeracional, o qual é prosseguido, em articulação com outros critérios, de modo a desenvolver medidas compatíveis com uma eficiente e eficaz gestão da dívida pública.

### Fundo Regional do Emprego

- a) A execução de €1.579.446,76 associada à rubrica 03.00.00 contempla: €506,94 de custas relacionadas com a Autoridade Tributária e Aduaneira respeitantes à obrigação de substituição de uma DMRs em 2018; €10,44 de custas com a CGA respeitantes a uma diferença entre a data da ordem de transferência e a data valor do pagamento do respetivo desconto; €126,00 resultantes de um Contrato de Prestação de Serviços de Pagamentos por Transferência Bancária para IBAN dedicado, estabelecido junto do Santander pela Inspeção Regional do Trabalho e, por último, €1.578.803,38 de encargos com juros respeitantes à aplicação do Protocolo de 28/01/2014 citado no ofício referido em introito e de acordo com Despacho de 02/01/2014 de Sua Exa. o Vice-Presidente do Governo Regional.

## Anexo H) Património

### Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

#### 4. Conclusões

À semelhança do que aconteceu em 2018, as próximas contas da Região irão continuar a introduzir melhorias na informação prestada, para além de acrescentar mais elementos que permitam dar uma visão integral de todo o património da Região.

#### Património não financeiro

Relativamente ao património não financeiro, informa-se o seguinte:

- O ofício-circular, a remeter às Entidades Públicas Reclassificadas no Perímetro Orçamental, relativo ao ano económico de 2019, será acompanhado de um anexo, por cada tipo de bens (Imóveis, Móveis e Equipamento de Transporte), para efeitos de preenchimento, de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis;
- Pela Resolução do Conselho do Governo n.º 117/2019, de 21 de outubro, foi aprovado o Programa de Gestão do Património Imobiliário da Região Autónoma dos Açores (PGPI), com periodicidade plurianual. Presentemente, encontra-se em elaboração, nos termos do artigo 114.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, e do Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A, de 19 de maio, o Programa de Inventariação do Património da Região Autónoma dos Açores, com vista à atualização do inventário existente;
- Na Conta de 2019, já constará informação sobre as variações patrimoniais, uma vez que existirá, então, um termo de comparação, designadamente com a Conta de 2018, elaborada de acordo com o SNC-AP.

## Anexo I) Fluxos financeiros no âmbito do sector público

### Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

#### **Cooperação entre a Administração Regional e a Administração Local**

Tal como já referido em anos anteriores, as transferências efetuadas para os municípios, ao abrigo de contratos ARAAL, designadamente, ao nível da realização de investimentos, carecem da apresentação de candidaturas por parte dos municípios.

Assim, as transferências efetuadas pela Administração Regional para os municípios, não resultaram de qualquer critério predefinido, mas sim das candidaturas apresentadas pelos respetivos municípios, as quais dependem das suas opções e das suas prioridades, não sendo de iniciativa do Governo Regional.

Face ao exposto, não nos parece fazer sentido objetivo a proposta constante deste anteprojeto de formular recomendações em matéria de transferências para as autarquias locais.

#### **Enquadramento legal das transferências efetuadas pelo Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico (FRACDE) e pelas dotações afetas ao Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares**

Não obstante a resposta a apresentar diretamente pelos Serviços em causa, informa-se que nas duas situações relatadas, os respetivos organismos atuaram de boa fé, no pressuposto de que não estariam a violar qualquer normativo legal.

No caso do FRACDE, informa-se que este serviço, após ter tomado conhecimento do entendimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, no final de 2018, sobre a legalidade do Protocolo celebrado com a Junta de Freguesia das Sete Cidades, não efetuou mais qualquer transferência, no âmbito do mesmo.

### Gabinete do Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares

O aludido Contrato ARAAL de colaboração, celebrado entre a Região Autónoma dos Açores, através da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, o Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares e o Município da Praia da Vitória, em 25 de maio, encontra enquadramento legal, na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º e alíneas f) e g) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto.

No âmbito das atribuições e competências da Administração Regional na matéria, atendendo a que a Câmara Municipal da Praia da Vitória dispõe da Academia de Juventude e das Artes da Ilha Terceira, orientada para a promoção do empreendedorismo, da criatividade, da formação e da participação juvenil, bem como para a promoção de eventos direcionados aos jovens no Concelho, com recurso às Novas Tecnologias, propício ao desenvolvimento de ações e atividades promovidas pelos jovens e a eles destinadas, o Governo Regional, no âmbito da implementação das políticas públicas de juventude, decidiu que seria uma mais valia para os jovens do Concelho da Praia da Vitória, a celebração do Contrato ARAAL n.º 7/2018, de 11 de junho.

Acresce salientar que na Academia de Juventude e das Artes da Ilha Terceira, para além das atividades definidas no Plano de Atividades anexo ao referido Contrato ARAAL e aprovado pelos órgãos diretivos, decorrem regularmente outros eventos organizados em parceria com entidades públicas e privadas, por manifesto interesse das partes e do Município da Praia da Vitória. Os eventos não contemplados previamente no plano de atividades são concretizados no âmbito da disponibilidade e do objeto de utilização da Academia de Juventude.

Foi, aquando da preparação do Contrato ARAAL n.º 7/2018, de 11 de junho, obtida a confirmação de que a Academia de Juventude e das Artes da Ilha Terceira é propriedade da Câmara Municipal da Praia da Vitória e a comparticipação financeira a atribuir no âmbito daquele Contrato visa o desenvolvimento por esta Entidade, através daquela infraestrutura, das ações e atividades objeto do mesmo.

Além da Academia de Juventude, o Município da Praia da Vitória também detém a Praia Cultural - Cooperativa de Interesse Público e de Responsabilidade Limitada, estrutura que desenvolve várias atividades de âmbito cultural e de fomento da criatividade jovem, que têm lugar nos espaços da Academia de Juventude e das Artes da Ilha Terceira, do Auditório do Ramo Grande, bem como em outros vários locais do Concelho.

Ou seja, a cooperação financeira com o Município da Praia da Vitória, enquadrada no objeto do Contrato ARAAL n.º 7/2018, de 11 de junho, pode, na nossa opinião, ser materializada através das estruturas e organismos detidos pelo Município da Praia da Vitória, desde que isso não ponha em causa os objetivos previamente definidos na celebração desse Contrato ARAAL.

Na nossa opinião, tal verificou-se através do cumprimento do plano de atividades, bem como através do desenvolvimento das ações levadas a cabo pela Praia Cultural - Cooperativa de Interesse Público e de Responsabilidade Limitada, cujos comprovativos de

despesa foram remetidos pelo Município em causa e enviados a esse Tribunal. Assim, por estas razões e agindo de boa fé, considerámos que os comprovativos de despesa faturados à Praia Cultural - Cooperativa de Interesse Público e de Responsabilidade Limitada, se enquadram no objeto desta cooperação financeira.

No que se refere ao controlo e monitorização do cumprimento do Contrato ARAAL n.º 7/2018, de 11 de junho, reiteramos que a sua execução foi monitorizada e controlada pelos Serviços da Direção Regional da Juventude, pela metodologia já anteriormente explicada e justificada. No entanto, tendo em conta o alerta suscitado por esse Tribunal, estamos disponíveis para melhorar procedimentos que reforcem esse controlo e monitorização.

#### **Direção Regional de Organização e Administração Pública**

A elaboração das minutas dos Acordos entre a administração regional e as juntas de freguesia da Região é da responsabilidade do departamento regional competente em razão da matéria, assim como o acompanhamento, o processamento de verbas bem como o controlo de execução dos mesmos.

#### **Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico**

Informa-se que o valor pago em 2018 ocorreu em data anterior à tomada de conhecimento pelo Fundo Regional de Coesão do anteprojecto Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2017, não se tendo efetuado mais qualquer pagamento após a data mencionada.

Mais se informa que em 2019 não se efetuaram quaisquer pagamentos no âmbito do referido Protocolo.

## Anexo J) Fluxos financeiros com a União Europeia

### Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

#### **Valor Global dos fundos da UE transferidos para a Região**

Como já vem sendo hábito, a Conta, para além de registar todos fundos provenientes da UE entrados diretamente nos cofres da Região, tem procurado também contemplar toda informação dos fundos comunitários transferidos para a Região, diretamente para os beneficiários finais (p.e. os fundos provenientes do PRORURAL).

Neste sentido, os serviços da Vice-Presidência do Governo solicitam às entidades competentes a respetiva informação a fim de a mesma ser incluída na Conta da Região. Apenas por falta de informação adicional daquelas entidades, não se encontram mencionados no Volume I os montantes detetados pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Naturalmente, continuaremos a diligenciar para que a Conta contemple a totalidade dos fundos transferidos para a Região, provenientes de fundos da UE.

#### **Registo contabilístico dos movimentos associados aos fluxos financeiros com a União Europeia**

Tal como já referimos em sede de contraditório à Conta de 2017, reafirmamos que todos os movimentos a crédito e a débito, associados às contas bancárias específicas dos fundos comunitários, foram objeto de registo contabilístico na Entidade Contabilística Região (ECR).

Os movimentos a crédito são objeto de registo contabilístico no momento que é efetuada a transferência dos montantes provenientes da comparticipação de fundos da UE, na sequência da comunicação efetuada pelo Gestor do Programa.

Os movimentos a débito são objeto de registo contabilístico no momento em que são recebidas as ordens de pagamento ordenadas pelo Gestor do Programa, por contrapartida de movimentos a crédito na conta do tesouro da Região, os quais, dão origem a dois registos contabilísticos: operações orçamentais (R10) e operações extraorçamentais (R17).

Pelo exposto, consideramos que, exceto algum montante não utilizado no respetivo ano económico, todos os valores creditados nas contas bancárias específicas dos fundos comunitários foram objeto do devido registo contabilístico, pelo que, salvo melhor opinião, consideramos acatada a recomendação efetuada sobre esta matéria, tendo sido observados os princípios da universalidade e da transparência.

### **Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia**

Dito isto, e tendo em consideração a análise efetuada pelo TdC, vimos informar que iremos proceder conforme indicado por V.Exas., ou seja, proceder ao registo em operações extraorçamentais das verbas recebidas de Fundos Comunitários, no âmbito dos projetos em que o FRCT é parceiro\coordenador e que se destinam integral e exclusivamente a serem transferidas para outros parceiros, assumindo o FRCT apenas as funções de intermediário das operações de financiamento. Mais informamos que, considerando que o exercício de 2019 já se encontra em fase final, iremos implementar o novo procedimento de registo no ano de 2020, de acordo com o indicado no vosso relatório.

## **Anexo L) Subvenções públicas**

### **Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional**

#### **Avaliação dos resultados da concessão das subvenções**

Não obstante as diligências efetuadas pelos serviços da VPG para que todas as entidades dessem integral cumprimento ao estabelecido no artigo 12.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A de 5 de fevereiro, verificamos que ainda nem todos os serviços apresentaram a devida avaliação dos resultados da concessão das subvenções.

Assim, iremos continuar a diligenciar, nomeadamente, tomando medidas complementares, para que na próxima prestação de contas, esta situação esteja superada.

### **Gabinete da Secretária Regional dos Transportes e Obras Públicas**

Mais se acrescenta que, relativamente ao relatório da avaliação dos resultados das subvenções públicas atribuídas no decorrer do ano económico de 2019, o mesmo será tratado de forma independente por forma a fazer parte integrante da Conta de Gerência do Gabinete da Secretária Regional dos Transportes e Obras Públicas desse ano.

### **Direção Regional dos Recursos Florestais**

Todavia, verificou-se, um lapso por parte desta Direção Regional, dado que foi submetido um documento na conta de gerência com a designação “Relatório de Subvenções 2018”, onde consta o relato das transferências efetuadas para o IFAP, sem que do mesmo constasse o esclarecimento quanto à avaliação dos resultados das subvenções, pelo que se remete o referido “relatório” em anexo

### **Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico**

O Fundo Regional de Coesão elaborou o Relatório de Subvenções Públicas relativo a 2018, não tendo por lapso integrado na Conta de Gerência de 2018, conforme preceituado pela DROT em circular para o efeito.

### **Fundo Regional do Emprego**

Exercendo o direito ao contraditório vem o Fundo Regional do Emprego (FRE) informar que todos os meses submete, à sua tutela direta, Relatório de Atividade onde consta informação quantitativa (anual) sobre a avaliação dos resultados da concessão de apoios, nomeadamente quanto ao número de entidades envolvidas em Programas de Apoio à Contratação.

No entanto deveríamos tê-lo feito em sede própria aquando da submissão da conta de 2018, por lapso, tal não aconteceu.

### **RIAC – Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão**

No âmbito dos trabalhos de elaboração da Conta da Região Autónoma dos Açores para 2018, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro solicitou à RIAC, através do ofício Sai-Drot/2019/561/GB, datado de 12.03.2019, informação referente a subvenções atribuídas em 2018.

Devido a um lapso no entendimento daquilo que estava a ser solicitado, a RIAC indicou como subvenções uma série de transferências financeiras efetuadas para Juntas de Freguesia, Casas do Povo e outras entidades sem fins lucrativos onde se encontram a funcionar algumas lojas RIAC.

Estas transferências têm como única finalidade compartilhar uma parte do acréscimo de custos, como água e eletricidade, suportados por estas entidades e decorrentes do funcionamento das referidas lojas RIAC. Considerando que as lojas se encontram em espaços das instalações das referidas entidades e que esses custos são suportados diretamente por estas e tendo em conta que a responsabilidade da exploração dessas lojas é competência da RIAC, foram celebrados protocolos com cada uma dessas entidades no sentido de proceder a essa comparticipação.

Entendemos que estas transferências financeiras, efetuadas sobre estes pressupostos, não devem ser consideradas subvenções, tal como estas se encontram definidas nos termos do Decreto-Lei n.º 167/2008.

Entendemos assim, não estar sujeitos ao cumprimento das determinações constantes do Artigo 37.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, em virtude da natureza do objeto que está na base destas transferências.

### **Centro Regional de Apoio ao Artesanato**

Com efeito, o CRAA poderia ter incorporado no documento de prestação de contas do respetivo Departamento o relatório, anexo ao presente ofício, que resulta da conjugação do disposto no artigo 37.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano 2018 e no artigo 12.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A, que executa o referido orçamento.

### **Instituto da Segurança Social dos Açores (ISSA), I.P.R.A.**

A informação financeira sobre as subvenções pagas foi comunicada, pelo ISSA, IPRA, na conta de 2018. Em relação ao relatório previsto no artigo 37º do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018, uma vez que os apoios pagos pelo ISSA, IPRA tem a finalidade definida e são objeto de relatório, por parte da Direção Regional da Solidariedade Social, sobre as subvenções atribuídas no âmbito do Plano de Investimentos da RAA, a informação sobre a avaliação dos resultados das subvenções atribuídas foi devidamente acautelada.

Contudo, remete-se, em anexo, o relatório das subvenções públicas pagas pelo ISSA, IPRA, em 2018, tendo como fonte de financiamento o ORAA (atribuídas pela Direção Regional da Solidariedade Social), sendo que futuramente será integrada na conta do ISSA, IPRA.

### **Escola Profissional de Capelas**

Na sequência da vossa comunicação, que agradecemos, confirmamos que de facto não integramos no processo da conta de gerência de 2018 um relatório sobre a avaliação dos resultados da concessão dos apoios atribuídos. Efetivamente, não estávamos devidamente elucidados sobre esta obrigação.

Estes apoios são exclusivamente verbas entregues a formandos (estudantes) que frequentam os nossos cursos, reguladas em legislação própria, cuja informação é enviada em documento próprio à Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

### **Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia**

De facto, por lapso, o FRCT não submeteu junto com a Conta de Gerência de 2018 o "Relatório de avaliação dos resultados da concessão de apoios".

Este lapso terá resultado das alterações internas que existiram no FRCT entre o final de 2018 e início de 2019, em simultâneo com uma substituição de dois membros do Conselho Administrativo.

Posto o descrito, vimos assumir, que junto com a Conta de Gerência de 2019 será submetido o respetivo relatório.

#### Fundo Regional dos Transportes Terrestres, I.R.P.A.

Mais se acrescenta que, relativamente ao relatório da avaliação dos resultados das subvenções públicas atribuídas no decorrer do ano económico de 2019, o mesmo será tratado de forma independente por forma a fazer parte integrante da Conta de Gerência do FRIT desse ano.

#### Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores

Em resposta ao ofício remetido por V.Ex<sup>a</sup>, com a referencia acima mencionada, vimos por este meio apresentar os elementos solicitados, que por lapso não foram adicionados, aquando da preparação da conta de gerência de 2018.

#### Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (IAMA)

No âmbito do principio do contraditório, e tendo em conta a notificação constante do vosso ofício com a referência 1561-ST, datado de 11-11-2019, e considerando o anteprojeto em anexo, informa-se que, efetivamente, e em relação ao conteúdo dos ponto 1.1, 1.2 e 3, bem como do anexo ao citado anteprojeto, o IAMA não deu cumprimento ao disposto no artigo 37.º do DLR n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro, que aprova o orçamento da Região para 2018.

Mais se informa que relativamente aos apoios atribuídos em 2019 está a ser dado cumprimento ao disposto no DLR n.º 1/2009/A, de 7 de janeiro, concretamente no seu artigo 37.º que vem dispor que as subvenções atribuídas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Regional são objeto de avaliação dos resultados da sua atribuição, a qual constará de um relatório que integrará as respetivas contas de gerência, no caso a do ano de 2019.

## Apêndices

## I – Acompanhamento de recomendações

Recomendações	Situação	Observações
<b>Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores</b>		
<p>1.<sup>a</sup> Tomar as providências legislativas tidas por adequadas por forma a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do sector público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações.</p>	<p>Sem informação</p>	<p>O acatamento desta recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p>
<b>Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores</b>		
<p>2.<sup>a</sup> Apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental, que respeite os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e elaborar o Orçamento para o ano seguinte com observância do quadro plurianual aprovado.</p>	<p>Sem informação</p>	<p>De acordo com o referido no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, o acompanhamento desta recomendação, apesar de reiterada, só será feito com referência ao processo orçamental de 2020, face ao compromisso assumido pelo Governo Regional de introduzir melhorias a partir daí. O Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, aprovou o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020-2023. Sobre o assunto, <i>cf.</i> §§ 7 a 10, <i>supra</i>.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-301PCR1 – Processo Orçamental).</p>
<p>3.<sup>a</sup> Incluir, na proposta de Orçamento, a informação legalmente exigida, relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas, à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos, à <i>transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos, ao balanço individual de cada uma das empresas do sector público empresarial da Região, à situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região, ao endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento, às responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas, ao prazo médio de pagamento a fornecedores, e aos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional direta.</i></p>	<p>Acolhida parcialmente (1.<sup>a</sup> parte) e Sem informação (2.<sup>a</sup> parte)</p>	<p>O relatório que acompanhou a proposta de Orçamento passou a incluir informação relativa às transferências orçamentais para as autarquias locais. As restantes informações continuam omissas na proposta de Orçamento.</p> <p>A primeira parte da recomendação foi formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a conta de 2015.</p> <p>A segunda parte da recomendação foi introduzida no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, pelo que o seu acompanhamento será efetuado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-301PCR1 – Processo Orçamental).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>4.<sup>a</sup> Identificar e quantificar, por estrutura programática, o investimento público previsto e executado pelas entidades incluídas na componente <i>Outros Fundos</i>.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>Nem a Conta nem o Relatório anual de execução e avaliação material e financeira do Plano Regional apresentam informação sobre os investimentos realizados pelos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, que integram a componente <i>Outros Fundos</i>.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2005, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Relatórios das ações preparatórias 19-303PCR4 – <i>Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos</i> e 19-304PCR4 – <i>Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas</i>).</p>
<p>5.<sup>a</sup> Incluir, nos instrumentos de planeamento ou no processo orçamental, informação relativa à componente comunitária envolvida na execução das ações, identificando os fundos estruturais e os programas comunitários envolvidos.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>A informação integrada no relatório da Conta sobre os fundos comunitários recebidos, por estrutura programática e por fundo estrutural e programa comunitário, não é efetuada numa perspetiva de fonte de financiamento, o que impossibilita uma análise conclusiva sobre a matéria.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2002, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).</p>
<p>6.<sup>a</sup> Incluir, nos instrumentos de planeamento ou no processo orçamental, informação relativa aos cronogramas físicos e financeiros das ações e o grau de execução material e financeiro das mesmas.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>A informação permanece por divulgar quer em termos previsionais, no Orçamento e no Plano Regional Anual, quer em termos de execução, na Conta e no Relatório de execução e avaliação material e financeira do Plano.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2013, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).</p>
<p>7.<sup>a</sup> Conferir coerência aos mapas orçamentais, entre si, quanto aos valores previsionais de recursos financeiros dirigidos à cobertura do investimento público e evidenciar uma adequada previsão plurianual dos programas de investimento público.</p>	<p><i>Não acolhida</i> (1.<sup>a</sup> parte) e <i>Acolhida</i> (2.<sup>a</sup> parte)</p>	<p>No que concerne à 1.<sup>a</sup> parte da recomendação, o Mapa I Receita da Região Autónoma dos Açores não refletiu as alterações efetuadas ao Mapa X Despesas de Investimento da Administração Pública Regional, quanto aos valores previsionais de recursos financeiros dirigidos à cobertura do investimento realizado pela componente <i>Plano</i>.</p> <p>Relativamente à 2.<sup>a</sup> parte da recomendação, no Orçamento foi prosseguida a previsão plurianual dos programas de investimento público.</p> <p>Recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015, para ser verificada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017.</p> <p>(Relatórios das ações preparatórias 19-301PCR1 – <i>Processo orçamental</i> e 19-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
8. <sup>a</sup> Evidenciar as dotações orçamentais do sector público administrativo regional nos documentos que integram o processo orçamental.	<i>Não acolhida</i>	<p>O acatamento da recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019.</p> <p>Nos documentos previsionais, apenas a proposta de Orçamento integrou a previsão das receitas e das despesas do sector, matéria que não foi incluída no Orçamento aprovado, e nas alterações orçamentais realizadas ao longo do ano, nem no relatório da Conta.</p> <p>Todavia, aquele último documento integrou o Orçamento revisto do sector público administrativo regional.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Relatórios das ações preparatórias 19-301PCR1 – <i>Processo orçamental</i> e 19-305PCR4 – <i>Conta consolidada</i>).</p>
9. <sup>a</sup> Prosseguir na eliminação das insuficiências e divergências que possam afetar a fiabilidade da Conta, nomeadamente com a apresentação de demonstrações financeiras consolidadas (balanço, demonstração de resultados, mapas de execução orçamental e anexo às demonstrações financeiras).	<p><i>Acolhida parcialmente</i> (1.<sup>a</sup> parte)</p> <p>e</p> <p><i>Não acolhida</i> (2.<sup>a</sup> parte)</p>	<p>Relativamente à primeira parte da recomendação, verificaram-se algumas melhorias, mas subsistem insuficiências informativas, divergências e incorreções que afetaram a fiabilidade da Conta, com especial evidência para o saldo do ano anterior.</p> <p>Relativamente às demonstrações financeiras consolidadas, a Conta permanece omissa.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2014, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Relatórios das ações preparatórias 19-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>, 19-303-PCR4 – <i>Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos</i>, 19-304PCR4 – <i>Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas</i> e 19-305PCR4 – <i>Conta consolidada</i>).</p>
10. <sup>a</sup> Classificar as transferências do Estado, efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, de acordo com a respetiva natureza.	<i>Não acolhida</i>	<p>No Orçamento e na Conta de 2018, as referidas transferências continuaram a ser inscritas e registadas em receitas correntes e não em receitas de capital como seria correto, face à natureza das verbas envolvidas.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2013, mas para ser acompanhada no Relatório e parecer sobre a Conta de 2016, tendo sido reiterada.</p> <p>(Relatórios das ações preparatórias 19-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i> e 19-305PCR4 – <i>Conta consolidada</i>).</p>
11. <sup>a</sup> Aperfeiçoar o processo de consolidação das receitas e das despesas do sector público administrativo regional.	<i>Acolhida parcialmente</i>	<p>O processo de consolidação apresenta melhorias ao nível da eliminação das operações internas, mas continua a carecer de aperfeiçoamento ao nível da homogeneização temporal e de estrutura, dado que as contas das entidades incluídas no perímetro de consolidação foram prestadas em diferentes referenciais contabilísticos e não se encontram reportadas ao mesmo período temporal.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – <i>Conta consolidada</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>12.<sup>a</sup> Evidenciar, na Conta, os saldos pertinentes para aferir o equilíbrio orçamental de acordo com os critérios legalmente definidos.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente</i></p>	<p>O relatório da Conta apresentou o <i>saldo global ou efetivo</i> na perspetiva do orçamento revisto e da execução – regra do equilíbrio orçamental definida na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores –, mas não evidenciou o <i>saldo orçamental</i>, de acordo com a regra do equilíbrio corrente, definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-305PCR4 – <i>Conta consolidada</i>).</p>
<p>13.<sup>a</sup> Elaborar as reconciliações bancárias a 31 de dezembro, das contas centrais geridas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro.</p>	<p><i>Acolhida</i></p>	<p>O relatório da Conta apresentou a conciliação entre os valores de execução orçamental apresentados na conta da Administração Regional direta e os fundos movimentados em 39 contas bancárias, incluindo pela primeira vez a desagregação dos fundos movimentados a débito, assim como os saldos apurados após os movimentos realizados no período complementar de 2017 e após o encerramento do exercício orçamental de 2018.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015, tendo sido reiterada.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-306PCR4 – <i>Tesouraria</i>).</p>
<p>14.<sup>a</sup> Organizar as entidades com funções de tesouraria da Administração Regional direta por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade da receita arrecadada pela Região Autónoma dos Açores.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>Durante os anos de 2017 e 2018, as alterações efetuadas à organização e funcionamento da tesouraria da Administração Regional direta foram meramente transitórias, até à aprovação do diploma que instituirá a nova orgânica da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, situação que se arrasta desde agosto de 2017.</p> <p>A obrigação legal de prestação de contas pela tesouraria da Administração Regional direta permanece sem cumprimento.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-306PCR4 – <i>Tesouraria</i>).</p>
<p>15.<sup>a</sup> Regularizar as operações de tesouraria, por via orçamental, no ano económico em que tiverem lugar.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>Não obstante o relatório da Conta referir, mas sem demonstrar, que a amortização dos empréstimos de curto prazo foi efetuada no exercício económico de 2018, à semelhança do observado nas gerências de 2015, 2016 e 2017, em 2018 as operações específicas de tesouraria não foram integralmente regularizadas por via do orçamento da gerência em que tiveram lugar, incluindo o período complementar de execução orçamental.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-306PCR4 – <i>Tesouraria</i>).</p>
<p>16.<sup>a</sup> Adotar procedimentos contabilísticos adequados, que assegurem o registo oportuno dos movimentos associados aos fluxos financeiros com a União Europeia, mediante a evidência contabilística, em operações orçamentais e extraorçamentais, dos movimentos das correspondentes contas bancárias.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>Os movimentos associados às contas bancárias específicas dos fundos comunitários continuam a não ter expressão contabilística na Conta.</p> <p>Esta recomendação já tinha sido feita no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015, correspondendo à reformulação de uma recomendação formulada inicialmente no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2006 e, desde então, sucessivamente reiterada.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-310FS2 – <i>Fluxos financeiros com a União Europeia</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>17.<sup>a</sup> Apresentar a análise consolidada dos resultados da atribuição de subvenções públicas, permitindo uma avaliação da eficácia e eficiência.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>O diploma que aprovou o Orçamento para 2017 previu a obrigatoriedade dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, que atribuem subvenções, incluírem, nas respetivas contas de gerência, um relatório sobre a avaliação dos resultados da concessão dos apoios, matéria que foi regulamentada no diploma que pôs em execução o Orçamento para 2017, tendo a Direção Regional do Orçamento e Tesouro emitido uma circular alertando os serviços para aquela obrigatoriedade.</p> <p>Todavia, a avaliação do grau de observância daquele novo regime, conduziu à conclusão de que, à semelhança do verificado em 2017, os relatórios sobre a avaliação dos resultados da concessão de subvenções descrevem circuitos e controlo, sem incluir uma verdadeira avaliação do impacto dos apoios.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2006, e reiterada nos anos seguintes.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-311PCR3 – <i>Subvenções públicas</i>).</p>
<p>18.<sup>a</sup> Incluir, na Conta, os elementos necessários à demonstração da observância dos limites de endividamento do sector público administrativo regional.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>O relatório da Conta não apresenta informação sobre a observância do limite da dívida regional, nem demonstra a aplicação que foi conferida ao produto dos empréstimos contraídos pelas entidades que integram o perímetro orçamental.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2014, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – <i>Dívida e outras responsabilidades</i>).</p>
<p>19.<sup>a</sup> Incluir, na Conta, informação respeitante à totalidade das responsabilidades financeiras emergentes de contratos, acordos, protocolos e quaisquer outros instrumentos celebrados com entidades públicas ou privadas não integradas no perímetro orçamental, que envolvam encargos em exercícios orçamentais futuros.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente</i></p>	<p>Não obstante o compromisso assumido pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial no Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2017, a informação divulgada na Conta relacionada com os contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, embora tenha melhorado, continua a ser insuficiente para determinar a expressão das responsabilidades emergentes dos referidos instrumentos contratuais.</p> <p>O relatório da Conta continua a não divulgar informação reportada ao final do exercício, relativa à posição dos empréstimos contraídos, desconhecendo-se a expressão daquelas responsabilidades, que deveriam ser consideradas na dívida financeira da Região.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-307PCR2 – <i>Dívida e outras responsabilidades</i>).</p>
<p>20.<sup>a</sup> Promover a conclusão dos processos de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente</i></p>	<p>Apesar das melhorias assinaladas, a Conta de 2018 continua a omitir informação relevante, relacionada com o património financeiro e não financeiro das entidades públicas reclassificadas.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2005, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Relatório da ação preparatória 19-308PCR2 – <i>Património</i>).</p>



## Ficha técnica

	Nome	Cargo/Categoria
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador
	António Afonso Arruda	Auditor-chefe
<b>Coordenação</b>	Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora-chefe
	Rui Nóbrega Santos	Auditor-chefe
	Maria da Conceição Serpa	Chefe da Equipa de Projeto e Auditoria
	Aida Margarida Sousa	Auditora
	Belmira Couto Resendes	Auditora
	Luísa Arruda Andrade	Técnica Verificadora Assessora
	Maria Luísa Lemos Raposo	Técnica Verificadora Superior Principal
	Ana Cristina Medeiros	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
<b>Execução</b>	Luís Francisco Borges	Técnico Verificador Superior de 1.ª classe
	Maria da Graça Carvalho	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
	Sónia Joaquim	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
	Ana Paula Borges	Técnica Verificadora Superior de 2.ª classe
	Luís Filipe Costa	Técnico Verificador Superior de 2.ª classe
	Pedro Ferreira da Silva	Técnico Superior
<b>Apoio informático</b>	Paulo Mota	Técnico superior

## Glossário

### A

**Alteração orçamental** – Mecanismo utilizado para ajustar o orçamento à dinâmica imprimida à execução orçamental e que se traduz no reforço e/ou anulação de uma previsão da receita ou de uma dotação orçamental da despesa. A [Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores](#) define as alterações orçamentais que são da competência da Assembleia Legislativa Regional e aquelas que competem ao Governo Regional.

**Ativos financeiros (despesa)** – Operações financeiras quer com a aquisição de títulos de crédito, incluindo obrigações, ações, quotas e outras formas de participação, quer com a concessão de empréstimos e adiantamentos ou subsídios reembolsáveis.

**Ativos financeiros (receita)** – Receitas provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, designadamente obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como as resultantes de reembolso de empréstimos ou subsídios concedidos.

### C

**Conta consolidada** – Conta que agrega a receita e a despesa da Administração Regional direta, dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas, abatidas dos fluxos monetários intermédios entre as entidades daquele universo.

### D

**Data de maturidade ou de vencimento** – Refere-se à data do pagamento final de um empréstimo ou de outro instrumento financeiro.

**Despesa corrente primária** – Despesa corrente, excluindo *Juros e outros encargos*.

**Despesa efetiva** – Soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa, com exclusão dos *Ativos financeiros e Passivos financeiros*.

**Despesa primária** – Despesa efetiva, excluindo *Juros e outros encargos*.

**Dívida bruta** – Corresponde à soma dos passivos na conta do património do sector institucional das administrações públicas, sem dedução dos ativos detidos por esse mesmo sector.

**Dívida consolidada** – Dívida total do sector público administrativo regional, ou seja, das entidades que integram o perímetro orçamental, excluindo as dívidas entre essas mesmas entidades (débitos e créditos recíprocos).

**Dívida flutuante** – Dívida contraída para ser totalmente amortizada até ao final do exercício orçamental em que foi gerada (alínea a) do artigo 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro).

**Dívida fundada** – Dívida contraída para ser totalmente amortizada num 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).

**Dívida total** – Corresponde ao conceito de passivo exigível utilizado no artigo 40.º da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#), englobando os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais. O passivo exigível relevante para este efeito reporta-se, assim, ao conjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis, vencidos ou vincendos, excluindo-se, por conseguinte, as responsabilidades contingentes (contas de *Provisões* e de *Passivos por impostos diferidos*) e os saldos credores das contas do balanço que têm subjacente a aplicação do regime de acréscimo (*Credores por acréscimos de gastos e Rendimentos a reconhecer*), bem como os débitos a terceiros de natureza não orçamental. Todavia, em virtude de não se dispor de informação relativa às responsabilidades desta natureza assumidas pelas entidades que integram o perímetro orçamental, os valores referentes à dívida total apresentados ao longo do presente Relatório e Parecer incluem tais débitos.

## E

**EBITDA ajustado** – Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e de impostos, expurgados das rubricas não recorrentes ou que não estejam diretamente relacionadas com a atividade operacional da entidade. Com este indicador pretende-se aferir a capacidade da entidade para gerar recursos através das suas operações.

**Empréstimo *bullet*** – Empréstimo em que o capital mutuado é reembolsado de uma só vez, na respetiva data de maturidade ou de vencimento.

**Empréstimo na modalidade de *amortizing*** – Empréstimo em que o capital mutuado vai sendo periodicamente reembolsado através do pagamento de prestações (ou rendas, que normalmente incluem capital e juros), de modo a que na respetiva data de vencimento se encontre integralmente amortizado.

**Encargos da dívida** – Correspondem aos juros, comissões e outros encargos relacionados com o serviço da dívida.

**Entidades públicas reclassificadas** – Entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector regional das administrações públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

## P

**Passivos financeiros (despesa)** – Operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazo, que envolvam pagamentos decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis.

**Passivos financeiros (receita)** – Receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazo.

**Perímetro orçamental** – Conjunto de entidades que integra o Orçamento da Região Autónoma dos Açores, o qual abrange a Administração Regional direta (serviços integrados), a Administração Regional indireta (serviços e fundos autónomos) e as entidades públicas reclassificadas.

## R

**Receita efetiva** – Toda a receita, com exclusão dos ativos financeiros, passivos financeiros e saldos da gerência anterior.

**Receitas próprias (da Região Autónoma dos Açores)** – Receita cobrada no exercício económico, subtraída das transferências e dos passivos financeiros.

## S

**Saldo global ou efetivo** – Diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva.

**Saldo orçamental** – Diferença entre receitas e despesas.

**Saldo primário** – Diferença entre a receita efetiva e a despesa primária.

## T

**Taxa de juro implícita na dívida** – Rácio entre o valor dos juros do ano e o valor do *stock* médio de dívida reportado ao final do ano. Em relação a 2018, o *stock* médio de dívida foi apurado do seguinte modo:  $\frac{[(\text{stock dívida a 01-01-2018} + \text{stock dívida a 31-12-2018}) : 2]}{2018}$ .

<sup>233</sup> Para além dos juros pagos foram igualmente incluídos os restantes encargos correntes da dívida, de modo a obter-se uma taxa representativa do custo efetivamente suportado com esta fonte de financiamento.

Os valores referentes aos encargos correntes da dívida constantes da Conta são apresentados na ótica da contabilidade pública, que adota uma base de caixa (em vez da ótica da contabilidade nacional, que considera os juros numa base de especialização do exercício).

Relativamente à taxa de juro implícita na dívida financeira das entidades que integram o sector público empresarial regional, os juros e demais encargos suportados são contabilisticamente registados de acordo com o regime do acréscimo (considera-se o valor dos juros correspondentes ao período em causa, independentemente do respetivo pagamento ter ou não ocorrido).

## Legislação citada

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
EPARAA	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 39/80, de 5 de agosto	Leis n.ºs 9/87 de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.
	Regulamentação da movimentação e utilização das receitas próprias Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A de 16 de janeiro	Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2013/A, de 22 de maio
LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro	
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho	Decretos-Leis n.ºs 275-A/93, de 9 de agosto, e 113/95, de 25 de maio, Lei n.º 10-B/96, de 23 de março, Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.
	Aplica à Região Autónoma dos Açores as disposições da Lei de Bases da Contabilidade Pública e do Regime da Administração Financeira do Estado Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio	
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97 de 26 de agosto	Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.
	Regime geral de emissão e gestão da dívida pública Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro	Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.
LEORAA	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 79/98, de 24 de novembro	Leis n.ºs 62/2008, de 31 de outubro, e 115/2015, de 28 de agosto.
	Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro	Decretos-Leis n.ºs 69-A/2009, de 24 de março, 29-A/2011, de 1 de março, 52/2014, de 7 de abril, e 33/2018, de 15 de maio.
SIRPA	Regime jurídico do Sistema Regional de Planeamento dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 20/2002/A, de 28 de maio	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 44/2003/A, de 22 de novembro, e 2/2014/A, de 29 de janeiro.
ARAAL	Regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 27/2005/A, de 10 de novembro, e 24/2015/A, de 10 de novembro,
	Regime jurídico dos institutos públicos e fundações regionais Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho	Decreto Legislativo Regional n.º 13/2011/A, de 11 de maio

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
	Regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 17/2009/A, de 14 de outubro, 7/2011/A, de 22 de março, 2/2014/A, de 29 de janeiro, 20/2014/A, de 30 de outubro, e 3/2017/A, de 13 de abril.
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro	
	Orgânica dos serviços dependentes da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho	Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2014/A, de 7 de agosto
RFAL	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro e Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, e 114/2017, de 29 de dezembro <sup>234</sup> .
	Regime jurídico das autarquias locais Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro, e 50-A/2013, de 11 de novembro, e Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, e 75/2013, de 12 de setembro.
LEO	Lei de enquadramento orçamental <sup>235</sup> Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro	Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, e 37/2018, de 7 de agosto.
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro	Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.
OMP	Orientações de Médio Prazo 2017-2020 Decreto Legislativo Regional n.º 5/2017/A, de 17 de maio	
	Orçamento do Estado para 2018 Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro	Declaração de Retificação n.º 6/2018, de 26 de fevereiro
ORAA/2018	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018 Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro	Decreto Legislativo Regional n.º 3/2019/A, de 16 de janeiro
	Plano Anual Regional para 2018 Decreto Legislativo Regional n.º 2/2018/A, de 8 de janeiro	

<sup>234</sup> Posteriormente, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foi alterada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, que entrou em vigor em 01-01-2019, e pelo artigo 341.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

<sup>235</sup> A Lei de enquadramento orçamental aprovada pelo artigo 2.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, entrou em vigor em 12-09-2015, à exceção dos artigos 3.º e 20.º a 76.º, que apenas produzem efeitos a partir de 01-04-2020, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 8.º desta Lei, com a redação conferida pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
	<p>Execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2018 Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A, de 5 de fevereiro</p> <p>Execução do Orçamento do Estado para 2018 Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio</p> <p>Extinção da SPRHI, S.A. e da SATA, SGPS, S.A. Decreto Legislativo Regional n.º 15/2018/A, de 20 de dezembro</p>	

## Siglas e abreviaturas <sup>(\*)</sup>

ARAAL	—	Cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local
<i>cf.</i>	—	confrontar
Competir +	—	Sistema de Incentivos para a Competitividade Empresarial
DROT	—	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
EBITDA	—	<i>Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization</i> <sup>236</sup>
EPR	—	Entidade pública reclassificada
FEDER	—	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	—	Fundo Social Europeu
GeRFiP	—	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
INE	—	Instituto Nacional de Estatística
INTEGRA	—	Programa de Incentivos à Integração de Ativos
IPSS	—	Instituições Particulares de Solidariedade Social
LEORAA	—	Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores
LFRA	—	Lei das Finanças das Regiões Autónomas
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	página
pp.	—	páginas
PPP	—	Parceria público-privada
RAA	—	Região Autónoma dos Açores
S.A.	—	Sociedade anónima
SEC 2010	—	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais 2010
SFA	—	Serviços e fundos autónomos
SNC-AP	—	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SRATC	—	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
UE	—	União Europeia

(\*) As siglas e abreviaturas utilizadas na identificação das entidades do sector público regional constam do [Apêndice II](#).

---

<sup>236</sup> Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações.

## Índices

### Índice de quadros

Quadro 1 – Quadro sinóptico das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2018 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores .....	13
Quadro 2 – Orçamento aprovado.....	17
Quadro 3 – Orçamento revisto <i>versus</i> Orçamento inicial – SFA e EPR .....	19
Quadro 4 – Utilização da dotação provisional .....	20
Quadro 5 – Saldos negativos de operações orçamentais e extraorçamentais .....	33
Quadro 6 – Proveniência das transferências recebidas .....	39
Quadro 7 – Destino das verbas redistribuídas .....	41
Quadro 8 – Saldos e equilíbrio orçamental .....	44
Quadro 9 – Impacto da correção nos saldos e equilíbrio orçamental .....	47
Quadro 10 – Relação entre o saldo primário e os juros e outros encargos decorrentes da dívida, em 2017 e 2018 .....	47
Quadro 11 – Principais regimes normativos.....	64
Quadro 12 – Dívida total do sector público administrativo regional.....	71
Quadro 13 – Capacidade de endividamento .....	76

### Índice de gráficos

Gráfico 1 – Operações orçamentais - Origem e aplicação de fundos do sector público administrativo regional .....	37
Gráfico 2 – Receita fiscal – Principais impostos – 2017 e 2018 .....	39
Gráfico 3 – Despesas correntes e de capital – Principais componentes – 2017 e 2018.....	41
Gráfico 4 – Receita e despesa efetivas e necessidades de financiamento .....	43
Gráfico 5 – Défice do sector público administrativo regional de 2017 e 2018, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB).....	48
Gráfico 6 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público administrativo regional .....	49
Gráfico 7 – Evolução dos fluxos para os municípios.....	51
Gráfico 8 – Fluxos financeiros da União Europeia para os Açores – 2015 a 2018.....	60
Gráfico 9 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário .....	63
Gráfico 10 – Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2019 a 2023.....	69
Gráfico 11 – Evolução das receitas efetivas e da dívida total – 2014 - 2018.....	72
Gráfico 12 – Necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2019 a 2023.....	85

## Índice geral

Plano	1
Sumário	3

### PARTE I

Introdução	9
Metodologia	9
Contraditório	10

### CAPÍTULO I PROCESSO ORÇAMENTAL E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

1. Restrições ao Orçamento	11
1.1. <i>Quadro plurianual de programação orçamental</i>	11
1.2. <i>Lei do Orçamento do Estado</i>	13
2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento	14
3. Orçamento	17
3.1. <i>Orçamento aprovado</i>	17
3.2. <i>Alterações ao Orçamento</i>	18
3.3. <i>Regime do período complementar</i>	22
4. Prestação de contas	24

### CAPÍTULO II FIABILIDADE DA CONTA E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5. Fiabilidade da Conta	25
5.1. <i>A Conta omite informação relevante</i>	25
5.2. <i>Aspetos que afetam a fiabilidade da conta</i>	28
6. Regularidade das operações	32
6.1. <i>Operações de execução orçamental irregulares</i>	32
6.2. <i>A área da tesouraria apresenta deficiências</i>	33

### CAPÍTULO III EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

7.	A Conta da Região Autónoma dos Açores em grandes números	37
7.1.	<i>Origem e aplicação de fundos</i>	37
7.1.1.	Origem de fundos	38
7.1.2.	Aplicação de fundos	40
7.2.	<i>Utilização das fontes de financiamento</i>	42
8.	Receita e despesa efetivas e desempenho orçamental	43
8.1.	<i>A receita e a despesa efetivas</i>	43
8.2.	<i>Desempenho orçamental – Saldos e regras legais de equilíbrio orçamental</i>	43
9.	Fluxos financeiros no âmbito do sector público	49
9.1.	<i>Fluxos transferidos para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional</i>	49
9.2.	<i>Fluxos recebidos pelo sector público administrativo regional</i>	55
10.	Transferências da União Europeia	57
10.1.	<i>Realizaram-se operações com inobservância dos princípios orçamentais da anualidade, da transparência orçamental e da universalidade</i>	57
10.2.	<i>Evolução das transferências da União Europeia para os Açores</i>	59
11.	Subvenções públicas	61
11.1.	<i>Caracterização das subvenções</i>	62
11.2.	<i>Avaliação dos resultados</i>	64

### CAPÍTULO IV DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES

12.	Dívida do sector público administrativo regional	67
12.1.	<i>Dívida financeira</i>	67
12.2.	<i>Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2019-2023</i>	69
12.3.	<i>Dívida não financeira</i>	70
12.4.	<i>Dívida total do sector público administrativo regional</i>	71
12.5.	<i>Limites ao endividamento</i>	73
12.5.1.	Limites à contração de novos empréstimos	73
12.5.2.	Limites ao aumento do endividamento líquido	74
12.5.3.	Limites à dívida regional	75
12.5.4.	Limites à dívida flutuante	78

13.	Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais	79
	13.1. <i>Avales</i>	79
	13.2. <i>Cartas de conforto</i>	79
	13.3. <i>Limites à concessão de garantias</i>	80
	13.4. <i>Parcerias público-privadas e contratos ARAAL</i>	82
	13.5. <i>Risco de refinanciamento da dívida do sector público administrativo regional</i>	83
	13.6. <i>Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas</i>	83
14.	Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2019 – 2023	85

## CAPÍTULO V PATRIMÓNIO

15.	Património financeiro	87
16.	Situação das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores	89
	16.1. <i>Síntese da posição e desempenho financeiros das entidades controladas</i>	89
	16.2. <i>Dívida total das entidades públicas fora do perímetro orçamental</i>	90
17.	Operações ativas	92
	17.1. <i>Créditos detidos</i>	92
	17.2. <i>Limite para a realização de operações ativas em 2018</i>	92
18.	Património não financeiro	94
	18.1. <i>Gestão dos bens patrimoniais</i>	94
	18.2. <i>Operações relativas a bens patrimoniais</i>	95
	18.3. <i>Regime jurídico da gestão de imóveis do domínio privado</i>	95

## PARTE II

I – CONCLUSÕES	97
Fiabilidade da Conta e regularidade das operações	97
Orçamento e execução orçamental	100
Riscos de sustentabilidade	102
Desafios	105
II – RECOMENDAÇÕES	109
III – JUÍZO SOBRE A CONTA	111

## **Anexos**

Extratos das respostas apresentadas em contraditório

Anexo A)	Processo orçamental	118
Anexo B)	Execução orçamental da Administração Regional direta	120
Anexo C)	Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos	124
Anexo D)	Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas	125
Anexo E)	Conta consolidada	128
Anexo F)	Tesouraria	129
Anexo G)	Dívida pública e outras responsabilidades	131
Anexo H)	Património	132
Anexo I)	Fluxos financeiros no âmbito do sector público	133
Anexo J)	Fluxos financeiros com a União Europeia	136
Anexo L)	Subvenções públicas	138

## **Apêndices**

I – Acompanhamento de recomendações	143
II – Sector público regional e perímetro orçamental	148

Ficha técnica	149
---------------	-----

Glossário	150
Legislação citada	152
Siglas e abreviaturas	155

## **Índices**

Índice de quadros	156
Índice de gráficos	156
Índice geral	157