



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

2019



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019

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, pelo Vice-Presidente do Tribunal de Contas, designado para assegurar o *quorum* de funcionamento do coletivo, e pelo Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores, reunido em sessão de 15-12-2020

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

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
- Período complementar de execução orçamental
- Prestação de contas

Capítulo II – Fiabilidade da Conta e conformidade legal das operações

- Aspectos que afetam a fiabilidade da Conta
- Operações de execução orçamental irregulares
- Incumprimento de princípios orçamentais
- Deficiências na área da tesouraria

Capítulo III – Execução orçamental

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

Capítulo IV – Dívida pública regional e outras responsabilidades

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

Capítulo V – Património

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

Parte II

I – Conclusões

- Fiabilidade da Conta e conformidade legal das operações
- Orçamento e execução orçamental
- Desenvolvimentos positivos
- Riscos de sustentabilidade
- Desafios

II – Recomendações

III – Juízo sobre a Conta

Apêndice – Acompanhamento de recomendações

Anexos – Extrato das respostas apresentadas em contraditório

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 2019 não foi sustentada num quadro plurianual de programação orçamental, elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis, quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais.

À semelhança do verificado em anos anteriores, o regulamento que põe em execução o Orçamento prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, pondo em causa o princípio da anualidade.

A Conta de 2019 não foi remetida ao Tribunal de Contas no prazo legal, o que se ficou a dever a constrangimentos decorrentes da pandemia de Covid-19, com implicações no prazo de entrega das contas individuais de diversos serviços e fundos autónomos e de entidades públicas reclassificadas.

Relativamente aos anos precedentes, a Conta de 2019 regista uma evolução muito positiva no sentido da transparência da informação dela constante, destacando-se as melhorias verificadas na sua apresentação quanto a aspetos metodológicos essenciais, a definição do perímetro orçamental e dos critérios que lhe estão subjacentes e a indicação do modelo de consolidação.

Execução orçamental

Os instrumentos de gestão orçamental não foram utilizados de forma eficaz, conduzindo a um agravamento do desempenho orçamental previsional.

As regras de equilíbrio orçamental estabelecidas na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas não foram cumpridas.

O *saldo global ou efetivo* foi de -82,9 milhões de euros, registando uma melhoria em relação a 2018 de 2,3 milhões de euros, enquanto o *saldo corrente* foi de -329,8 milhões de euros, ultrapassando em 279,1 milhões de euros o limite legal de 5% da receita corrente líquida cobrada. Nos três primeiros anos de mandato do XII Governo Regional, o *saldo corrente* acumulado situou-se nos -944,5 milhões de euros, inviabilizando o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, tal como definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, até ao final do mandato.

O sector público administrativo regional apresenta um baixo grau de autonomia, sendo expressiva a dependência dos recursos financeiros provenientes de *transferências e passivos financeiros*. Salienta-se o número significativo de entidades com um grau de dependência quase total das transferências recebidas e do recurso ao crédito bancário para o desempenho das suas atividades, existindo ainda serviços e fundos autónomos que não cumprem o requisito financeiro legalmente estabelecido para manterem a sua autonomia administrativa e financeira.

A receita total do sector público administrativo regional foi de 1 847,6 milhões de euros, e a receita efetiva de 1 197,5 milhões de euros, enquanto a despesa total se cifrou em 1 793 milhões de euros e a despesa efetiva em 1 280,3 milhões de euros.

Tesouraria

No que concerne à área de tesouraria, em 2019 não se registaram progressos.

Destaca-se, pela sua relevância, a ausência de prestação de contas por parte das entidades que de facto exercem as funções de tesouraria da Administração Regional direta e da Região, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo sector público administrativo regional.

A Conta não apresenta informação fiável sobre as operações específicas de tesouraria realizadas pelas entidades públicas reclassificadas, verificando-se que nem todas foram regularizadas no exercício orçamental em que tiveram lugar.

A informação apresentada sobre os movimentos realizados pela Administração Regional direta, quando comparada com a constante da demonstração orçamental, permite identificar movimentos que não foram objeto de registo contabilístico, bem como a existência de registos contabilísticos que não têm correspondência nos movimentos efetuados pelas entidades com funções de caixa.

O exercício de 2019, que inclui um período complementar de execução orçamental, encerrou com um saldo negativo nas contas bancárias com impacto nos recebimentos e nos pagamentos, evidenciando a insuficiência das disponibilidades para fazer face às saídas de fundos. Uma vez que o referido saldo negativo se reporta ao final do período complementar, a colmatação daquela insuficiência impõe, necessariamente, o recurso a disponibilidades de tesouraria referentes ao exercício seguinte.



Fluxos financeiros com a União Europeia

Em 2019, as verbas recebidas da União Europeia atingiram 131,2 milhões de euros.

Salienta-se a não contabilização oportuna de parte dos fundos comunitários recebidos, o que conduz à permanência de verbas em contas bancárias específicas, dando azo a que os saldos possam ser utilizados no financiamento da tesouraria da Administração Regional direta.

Por outro lado, a existência de um período complementar de execução orçamental leva a que verbas recebidas num ano civil sejam contabilizadas no exercício orçamental relativo ao ano anterior, não existindo assim coincidência entre o ano do recebimento e o exercício orçamental em que são contabilizadas.

Das verbas recebidas da União Europeia em 2019, 22,7 milhões de euros foram contabilizados como receita orçamental de 2018, representando cerca de 17% do seu total.

Por seu turno, no exercício de 2019, foram contabilizadas verbas recebidas da União Europeia em 2020, no valor de 14,7 milhões de euros.

Assim, no exercício de 2019, por efeito da não contabilização oportuna dos fundos e da utilização do período complementar de execução orçamental, o sector público administrativo regional contabilizou receitas provenientes da União Europeia no valor de apenas 77,7 milhões de euros, não existindo qualquer registo na despesa de verbas restituídas.

Fluxos financeiros no âmbito do sector público

Foram transferidos 72,3 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional; destas entidades foi recebido um total de 354,7 milhões de euros em operações orçamentais, o que se traduziu num saldo de 282,3 milhões de euros.

Do ponto de vista da despesa, 85% das verbas transferidas destinaram-se a sociedades não financeiras públicas, enquanto, ao nível da receita, 95% das verbas foram provenientes da Administração Central.

Subvenções

A análise aos fluxos financeiros realizados com o sector privado, onde se incluem as famílias, as empresas privadas e as instituições sem fins lucrativos privadas, encontra limitações, quantificando-se em 124,8 milhões de euros os apoios financeiros pagos, na quase totalidade não reembolsáveis, enquanto as verbas recebidas atingiram 1,6 milhões de euros, correspondentes a reembolsos de subsídios.

As empresas privadas continuam a ser as principais beneficiárias dos apoios não reembolsáveis, tendo recebido 58,8 milhões de euros.



Dívida e outras responsabilidades

A informação divulgada na Conta sobre a dívida total do sector público administrativo regional é incompleta, posto que, em relação à dívida não financeira, se limita a divulgar a dívida comercial já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo, as quais, de acordo com a definição que decorre do n.º 5 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, incorporam a dívida não financeira. Consequentemente, a Conta omite dívida desta natureza no montante de, pelo menos, 132 milhões de euros.

Com base no valor da dívida não financeira apurada, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos adicionais que viessem a revelar-se necessários caso não existissem limitações de informação, em 2019, a dívida total do sector público administrativo regional manteve a trajetória ascendente evidenciada nos últimos anos, tendo-se agravado em, pelo menos, 208,5 milhões de euros (+10,9%), atingindo o montante de 2 120,6 milhões de euros (48% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2019), dos quais, 1 850,1 milhões de euros são referentes à dívida financeira.

A trajetória de crescimento da dívida decorre essencialmente da degradação da posição orçamental do sector público administrativo regional observada, pelo menos, desde 2014, que se traduz na geração de sucessivos e crescentes défices, situação que se tornou particularmente evidente a partir de 2017, com os recorrentes défices primários a determinarem a necessidade da Região se endividar para financiar o excesso de despesa, bem como o pagamento dos juros e demais encargos da dívida.

O desequilíbrio estrutural das finanças públicas regionais, que é assim anterior à crise desencadeada pela pandemia de Covid-19, poderá agravar-se em resultado desta, dada a inexistência de margem orçamental para acomodar as despesas associadas às medidas extraordinárias implementadas com o intuito de conter o surto epidémico e de apoiar a economia.

Neste contexto, a pandemia constitui um fator de pressão adicional sobre as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, que têm vindo a deteriorar-se progressivamente nos últimos anos, facto que o Tribunal tem enfatizado nos sucessivos Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores.

Efetuados os ajustamentos necessários na informação disponibilizada na Conta, verifica-se que, em 2019, o sector público administrativo regional pode ter excedido em, pelo menos, 646,6 milhões de euros (43,9%) o limite à dívida regional fixado na Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Todavia, se as verbas provenientes do Orçamento do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade tivessem sido registadas de acordo com a respetiva natureza como receitas de capital, o grau de incumprimento do referido limite legal agravar-se-ia, pois nestas circunstâncias o excesso de endividamento atingiria, pelo menos, 918,6 milhões de euros (76,4%).

Reportado a 31-12-2019, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 690,5 milhões de

euros, traduzindo um agravamento destes encargos na ordem dos 35,5 milhões de euros (+5,4%) face a 2018, essencialmente determinado pela concessão rodoviária da ilha de S. Miguel.

Em linha com a tendência observada nos últimos anos, agravaram-se os riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento regional, destacando-se neste contexto a exposição ao grupo SATA, por via das garantias pessoais prestadas pela Região, envolvendo responsabilidades no montante de 92 milhões de euros. A atual crise sanitária de Covid-19, que tem afetado de forma particularmente intensa o sector da aviação civil a nível global, veio agravar os riscos de materialização destas responsabilidades, dada a posição económica e financeiramente insustentável em que se encontrava o grupo antes mesmo de surgir a pandemia.

Foi autorizada a constituição de um penhor sobre o saldo de uma conta bancária titulada pela Região e concedidos 10 avales, totalizando 222,7 milhões de euros. No final do exercício, estas responsabilidades contingentes ascendiam a 266,3 milhões de euros, evidenciando uma redução de 691,7 milhões de euros comparativamente a 2018. Este resultado foi alcançado em consequência da extinção da Saudaçor, S.A., que era titular de dívida garantida por avales no montante de 734,8 milhões de euros, que passou a ser dívida direta da Região.

Foram emitidas 20 cartas de conforto destinadas a garantir operações creditícias, totalizando cerca de 127,6 milhões de euros, montante que inclui as responsabilidades emergentes das três cartas de conforto omitidas na Conta, tendo como patrocinadas a Sata Air Açores, S.A., e a Saudaçor, S.A. – entretanto extinta –, envolvendo responsabilidades na ordem dos 59,6 milhões de euros. Nenhuma das cartas de conforto emitidas em 2019 tinha a natureza de garantia pessoal.

Para 2019, o limite para a concessão de garantias pela Região Autónoma dos Açores foi fixado em 120 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 691,7 milhões de euros.

Património

A Conta não inclui informação sobre eventuais operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas, o que impede a certificação do cumprimento do respetivo limite legal.

O desempenho financeiro das entidades sob controlo da Região, em particular das que constituem o sector público empresarial regional, voltou a deteriorar-se de forma significativa em 2019. Em termos agregados, os encargos da dívida representaram 59,7% dos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais (EBITDA), acentuando o grau de descapitalização e o nível de endividamento.

A dívida das entidades sob controlo da Região manteve a trajetória ascendente evidenciada em anos anteriores, tendo aumentado 59,9 milhões de euros (+5,7%), em 2019, fixando-se em 1 102 milhões de euros no final deste ano.

A dívida das entidades públicas externas ao perímetro orçamental registou um acréscimo de 91 milhões de euros (+12,2%), ascendendo a 838,5 milhões de euros, no final de 2019, dos quais 391 milhões de euros (46,6%) respeitam ao grupo SATA.

Apesar das melhorias observadas em 2019, continua a não ser prestada informação completa acerca da natureza, composição e afetação dos bens que integram o património não financeiro do sector público administrativo regional, o que impossibilita a obtenção 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 Açores¹.

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 património².

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 serviços³.

Metodologia

O presente Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019 fundamenta-se nos trabalhos preparatórios realizados, cujos resultados constam de cinco relatórios⁴.

Neste documento, apresenta-se uma síntese das principais observações efetuadas nos relatórios das ações preparatórias, tendo em conta as respostas apresentadas em contraditório. O Tribunal de Contas disponibiliza os resultados dessas ações preparatórias na sua página eletrónica na Internet⁵.

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

¹ 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 (n.º 1 do artigo 42.º da LOPTC).

² *Cfr.* 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.

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

⁴ As ações preparatórias do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019 abrangeram os seguintes domínios: *Processo orçamental* (20-301PCR1-20/D217), *Execução orçamental do sector público administrativo regional* (20-302PCR4-20/D218), *Dívida regional e outras responsabilidades* (20-303PCR2-20/D219), *Tesouraria* (20-304PCR4-20/D220) e *Património* (20-305PCR3-20/D221).

⁵ Os relatórios das ações preparatórias encontram-se disponíveis na página eletrónica do Tribunal de Contas na Internet, em www.tcontas.pt, na ligação Atos do Tribunal\Pareceres\Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores\2019.

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.

Contraditório

Os cinco 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.

Para esse efeito, todos os relatos foram remetidos ao Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional do Açores, ainda durante o mandato do XII Governo Regional, por ser então o membro do Governo com competência em matéria de finanças. Três dos relatos foram igualmente remetidos à Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

Em razão da matéria, os relatos foram também submetidos a contraditório de outras nove entidades, na parte que lhes dizia respeito⁶.

Obtiveram-se 13 respostas, das quais cinco foram apresentadas pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, 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 E).

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

⁶ Parte do relato da ação preparatória respeitante à *execução orçamental do sector público administrativo regional* (20-302PCR4) foi remetida às seguintes entidades: RIAC – Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão; Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia; Direção Regional da Juventude; Direção Regional do Desporto; Direção Regional dos Transportes; Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações; Unidade de Saúde da Ilha do Corvo; e Hospital da Horta, E.P.E.R. Parte do relato da ação preparatória respeitante à *dívida regional e outras responsabilidades* (20-303PCR2) foi remetida ao Fundo Regional do Emprego.



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 na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a elaboração dos orçamentos das regiões autónomas é submetida a um quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), o qual consta de documento que especifica o quadro de médio prazo para as respetivas finanças⁷.
- 2 A matéria foi apreciada em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região, para onde se remete⁸.

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas

- 3 No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, o Tribunal já se pronunciou sobre o denominado quadro plurianual subjacente à elaboração do Orçamento para 2019⁹, tendo observado que os limites de despesa foram fixados segundo um critério orgânico – por cada departamento do Governo Regional (e para a Assembleia Legislativa) –, sem qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas¹⁰.
- 4 No que respeita à quantificação dos limites da despesa, que é a função mais elementar exigida ao quadro plurianual de programação orçamental¹¹, verifica-se que os limites fixados são parciais e incertos.
- 5 Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, o quadro plurianual aprovado, em anexo ao diploma, contém os limites da despesa efetiva. Ora, nos termos da Lei, o quadro plurianual de programação orçamental deve definir os limites de despesa, não se restringindo à despesa efetiva¹².
- 6 Além disso, o quadro anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, contrariando a Lei das Finanças das Regiões Autónomas e o próprio articulado do diploma, apresenta

⁷ Artigo 17.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA.

⁸ *Cfr.* § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016, § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 e § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.

⁹ O quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019 a 2022 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro.

¹⁰ *Cfr.* artigos 17.º, n.º 4, e 20.º, n.ºs 4, 5 e 6, da LFRA e §§ 7 e 8 do citado do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.

¹¹ Artigo 20.º, n.ºs 4 e 5, da LFRA.

¹² *Idem*.

uma versão diferente, a fazer fé na epígrafe e na nota do quadro, ao estabelecer os limites da despesa financiada por receita efetiva (e não, como consta do articulado, os limites da despesa efetiva) e ao excluir desses limites a dotação provisional.

7 Assim, o referido quadro plurianual de programação orçamental, para além de não ter qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas orçamentais, aparentemente não inclui 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.

8 A Conta é omissa quanto à execução do quadro plurianual de programação orçamental.

9 Face às profundas limitações do quadro plurianual de programação orçamental aplicável ao Orçamento para 2019, compreende-se a opção de a Conta não abordar a execução do referido quadro, por inutilidade.

O quadro plurianual de programação orçamental aplicável à elaboração do Orçamento para 2020 ainda apresenta limitações

10 No relatório da Conta, refere-se a este propósito que «o Orçamento da Região para o ano económico de 2020, já deu início ao processo de orçamentação por programas orçamentais, tendo incluído o quadro plurianual de programação orçamental, nos termos previstos no artigo 20.º da LFRA».

11 No entanto, à semelhança dos anos precedentes, a proposta do Orçamento para 2020 também não foi sustentada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023, com observância dos requisitos previstos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O referido «quadro plurianual de programação orçamental», aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro: *i)* não foi apresentado à Assembleia Legislativa até 31-05-2019; *ii)* fixa limites de despesa sem referência a programas; *iii)* não abrange a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais.

12 O Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2020, procedeu à alteração do quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023, adequando-o à estrutura por programas orçamentais¹³, mas mantendo as restantes limitações.

13 No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 e no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, foram formuladas recomendações ao Governo Regional, no sentido de apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental que respeite os requisitos exigidos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e elaborar o Orçamento com observância do

¹³ Prevendo um acréscimo de 8 milhões de euros face ao limite estabelecido, para o ano, no quadro plurianual de programação orçamental, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro.

quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas.

14 Sobre estas recomendações, foi referido em contraditório:

Relativamente ao QPPO consideramos que a recomendação relativa à orçamentação por programas foi já acolhida, porquanto o Orçamento para 2020 já obedece a esta estrutura (...). É de prever que na preparação dos próximos QPPO seja alargado o âmbito da despesa.

No que respeita à inclusão da dotação provisional, entendemos que esta, pela própria designação, não será passível de afetação a programas orçamentais, pois tem uma natureza e um montante que dependerão da execução que lhe for dada nos orçamentos futuros.

Em todo o caso, não se observa no âmbito do artigo 20.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas qualquer referência a "despesa total", como referido pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, sendo certo que o quadro em análise constante do OE e do ORAM contempla apenas a despesa financiada por receitas gerais, ou seja, não considera a despesa total.

15 Na resposta dada em contraditório, a programação da dotação provisional é apresentada como sendo uma impossibilidade lógica. Mas não é assim. Refira-se, a título exemplificativo, que a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado prevê a constituição obrigatória de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis – o que corresponde à dotação provisional¹⁴ –, o qual concorre para o limite da despesa total e pode destinar-se a despesas de qualquer outro programa¹⁵.

16 Quanto ao limite da despesa, importa insistir no sentido de que, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, «[o] quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa das administrações em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento», sem restringir o âmbito da despesa a considerar¹⁶.

¹⁴ Cfr. artigo 7.º, n.º 2, da [LEORAA](#).

¹⁵ Artigos 35.º, n.º 5, e 45.º, n.º 11, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

¹⁶ Relativamente ao quadro plurianual aplicável ao Orçamento do Estado, trazido à colação, cabe destacar que a Lei de Enquadramento Orçamental, em vigor para o exercício em causa, consagrou uma regra que não tem correspondência na Lei das Finanças das Regiões Autónomas: «O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais» (n.º 4 do artigo 12.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável em 2019 por força do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, que adiou para 01-04-2020 a vigência dos artigos 3.º e 20.º a 76.º da nova Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). Com a 7.ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental ainda em vigor, evoluiu-se de uma definição inicial de limites de despesa financiada por receitas gerais para contemplar igualmente as despesas financiadas por receitas próprias (n.º 6 do artigo 12.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). No âmbito da nova Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, o quadro plurianual das despesas públicas dos subsetores da administração central e da segurança social passa a definir o limite da despesa total (alínea a) do n.º 1 do artigo 35.º).

Sobre o quadro plurianual aplicável ao Orçamento da Região Autónoma da Madeira, cfr., desenvolvidamente, o [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2017](#), pp. 10 a 12, e o [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2018](#), pp. 14 a 15.

1.2. Lei do Orçamento do Estado

- 17 A Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2019, 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 2019 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores

	285 209 167,00 euros, sendo 184 005 914,00 euros, em cumprimento do princípio da solidariedade (artigo 48.º da LFRA) e 101 203 253,00 euros, ao abrigo do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 49.º da LFRA).	Artigo 68.º e Mapa XVIII
	Até 9 843 721,00 euros ¹⁷ referentes à comparticipação dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte interilhas.	Artigo 74.º
	9 744 110,00 euros, destinados à política do emprego e formação profissional.	Artigo 126.º, n.º 2
	Possibilidade de uma parcela das transferências do Orçamento do Estado ser retida para satisfazer certos débitos.	Artigo 11.º
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 ¹⁸ .	Artigo 70.º, n.º 1
	Aplicação de verbas inscritas no Fundo Ambiental na compensação dos custos a assumir pelo Município da Praia da Vitória com análises realizadas no âmbito do plano de monitorização especial da água para abastecimento público do concelho da Praia da Vitória, bem como com os custos já assumidos e a assumir pelo Governo Regional dos Açores com estudos de caracterização e monitorização da situação ambiental da Ilha Terceira, 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 e para o Governo Regional dos Açores fixados mediante protocolo celebrado com o Fundo Ambiental.	Artigo 70.º, n.ºs 2 e 3
	Autorização dada ao Governo para, através do membro do Governo responsável pela área do ambiente, aplicar verbas no cumprimento dos compromissos emergentes da legalização do denominado bairro americano de Santa Rita, no âmbito da Declaração Conjunta do Governo da República e do Governo Regional dos Açores, subscrita em 2016, em termos a definir	Artigo 71.º
Endividamento	Manutenção da regra do endividamento nulo, com exceções.	
	Não são considerados, para efeitos do limite da dívida total da Região Autónoma, nos termos do artigo 40.º da LFRA, 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, 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, bem como o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento do investimento em soluções habitacionais promovidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, a realizar até 25 de abril de 2024 (desde que a dívida total não ultrapasse 50 % do PIB da Região Autónoma do ano <i>n</i> -1).	Artigo 69.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 membro do Governo responsável pela área das finanças.	

- 18 Também à semelhança do que vem sucedendo, o Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2019), continuou a obrigar a Região Autónoma a reportar à Direção Geral do Orçamento

¹⁷ O montante indicado corresponde ao valor máximo suscetível de ser transferido, tendo em consideração a fórmula prevista no n.º 1 do artigo 74.º.

¹⁸ No quadro da [Resolução da Assembleia da República n.º 129/2018](#), de 21 de maio, 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.



diversas informações, designadamente, as necessárias à aferição do cumprimento do equilíbrio orçamental e do limite à dívida das regiões autónomas, nos termos previstos, respetivamente, nos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas¹⁹.

¹⁹ Artigos 123.º e 124.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.



2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais

- 19 A proposta de Orçamento para 2019 foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 31-10-2018, tendo sido cumprido 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).
- 20 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.
- 21 Relativamente aos anexos informativos, não foi respeitada a estrutura fixada no artigo 13.º da referida Lei de Enquadramento: omitiu-se 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 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 direta²⁰.
- 22 Em contraditório, foi referido o seguinte:
- (...) registamos o reconhecimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, consubstanciada no acolhimento parcial da recomendação formulada, relativamente à evolução já introduzida no documento, relacionada com a inclusão da informação sobre a 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 social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos.
- 23 Na verdade, considerou-se ter sido acatada parcialmente a recomendação formulada sobre a matéria, na medida em que a proposta do Orçamento para 2019 já incluiu a informação relativa às transferências orçamentais para as autarquias locais. A restante informação estava omissa²¹.

²⁰ Cfr. n.ºs 1, alíneas c) e f), 2, alíneas b), e) e f), e 3 do artigo 13.º da LEORAA.

²¹ Cfr. ponto 7.2. do relatório da ação preparatória 20-301PCR1 – *Processo orçamental*.



3. Orçamento

3.1. Orçamento aprovado

- 24 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro, com efeitos a 01-01-2019 (artigos 1.º e 72.º).
- 25 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 e nove são unidades de saúde de ilha, bem como 15 entidades públicas reclassificadas²². Constan também do Orçamento três entidades não incluídas no sector institucional das Administrações Públicas²³.
- 26 Não consta do Orçamento uma entidade pública reclassificada, incluída no sector institucional das Administrações Públicas de acordo com a lista publicada pelo INE, que apenas foi extinta em 17-09-2019²⁴, além de outras duas entidades que ainda se encontravam no sector institucional das Administrações Públicas, de acordo com a mesma lista publicada pelo INE, mas em que a participação pública da Região já tinha cessado²⁵.
- 27 O total do orçamento da Administração Regional direta ascende a 1 606,5 milhões de euros.
- 28 O orçamento dos serviços e fundos autónomos fixa-se em 1 003,2 milhões de euros²⁶. Destes, 554,9 milhões de euros foram atribuídos às entidades públicas reclassificadas, o que equivale a 55,31% do total.

²² Cfr. n.º 1 do artigo 3.º da LEORAA e n.º 2 do artigo 2.º da LFRA. São entidades reclassificadas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, foram incluídas no sector institucional das Administrações Públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento regional.

²³ A saber, Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira, O.T.A. – Observatório do Turismo dos Açores e Escola de Novas Tecnologias dos Açores (ENTA). A opção tomada radicou na circunstância de se tratarem de entidades classificadas «no subsector da Administração regional pelo INE, no âmbito dos Procedimentos dos Défices Excessivos relativos a 2019» (ponto 2.1. do relatório da Conta).

²⁴ Trata-se da Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infraestruturas (SPRHI), S.A.

²⁵ Trata-se da GSU/Açores – Gestão de Sistemas Urbanos dos Açores, Sociedade Unipessoal, L. da, que foi encerrada em 19-12-2017, na sequência da Resolução do Conselho de Governo n.º 33/2017, de 6 de dezembro, e da Associação Turismo dos Açores – *Convention and Visitors Bureau* (ATA), da qual a Região Autónoma dos Açores deixou de ser associada, a partir de 31-12-2018, na sequência da Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2018, de 20 de junho.

²⁶ O orçamento dos serviços e fundos autónomos inclui o das entidades reclassificadas e o de outras três entidades que foram consideradas no Orçamento, mas que não fazem parte do sector institucional das Administrações Públicas.

Quadro 2 – Orçamento aprovado

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas
Receita	1.400.892.850,00	996.313.053,00
Corrente	921.602.914,00	643.858.114,00
Capital	476.689.936,00	351.275.992,00
Outra ²⁷	2.600.000,00	1.178.947,00
Operações extraorçamentais	205.563.148,00	6.877.666,00
Total do Orçamento	1.606.455.998,00	1.003.190.719,00
Despesa	1.400.892.850,00	996.313.053,00
Corrente	722.979.388,00	723.952.190,00
Capital	164.039.650,00	272.360.863,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	513.873.812,00	-
Operações extraorçamentais	205.563.148,00	6.877.666,00
Total do Orçamento	1.606.455.998,00	1.003.190.719,00

Fonte: Mapas I, IV, VI e VIII do Orçamento para 2019.

29 No orçamento da Administração Regional direta, a receita distribui-se por *corrente* (57,37%), *capital* (29,67 %), *outra* (0,16%) e *operações extraorçamentais* (12,8%) e a despesa reparte-se em *corrente* (45%) e *capital* (10,21%), a que acresce a despesa sem classificação económica do capítulo 50 – *Despesas do Plano* (31,99%) e *operações extraorçamentais* (12,8%).

30 No orçamento dos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, a previsão de *receita corrente* e as dotações de *despesa corrente* representam 64,18% e 72,16% do total do respetivo orçamento.

3.2. Regime do período complementar

31 De entre as disposições regulamentares fixadas tendo em vista a execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019, destacam-se 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 orçamental²⁸.

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 pondo em causa o princípio da anualidade

32 Ao fixar os prazos para a realização das operações, o [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#) prevê, à semelhança dos anos anteriores, a existência de um período complementar da execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte. Assim:

²⁷ Refere-se às reposições não abatidas nos pagamentos e ao saldo da gerência anterior.

²⁸ Cfr. artigo 8.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro.

- Os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira podem registar receitas e efetuar pagamentos até 24 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*)).

33 Previa-se ainda, tal como vinha sucedendo, que o prazo para as Tesourarias da Região registarem receitas e efetuarem pagamentos pudesse vir a ser prolongado, até 29 de fevereiro do ano seguinte, por resolução do Conselho do Governo Regional²⁹. Porém, o referido regime de alargamento excecional do período complementar acabou por ser abandonado³⁰, o que se regista como melhoria, embora insuficiente.

34 Com efeito, o Orçamento da Região está sujeito ao princípio 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 pelo Governo^{31/32}.

35 Como se destacou em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região³³, a consagração de um período complementar de execução orçamental, fixado por regulamento, põe em causa o princípio orçamental da anualidade, dificultando o processo de consolidação, por falta de homogeneidade temporal das contas das diversas entidades do perímetro.

²⁹ N.º 7 do artigo 8.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro, na redação inicial.

³⁰ *Cfr.* nova redação dada ao n.º 7 do artigo 8.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro, pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2019/A, de 29 de julho.

³¹ O princípio da anualidade está consagrado na Constituição (artigo 106.º, n.º 1) e na lei (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).

³² *Cfr.* ponto 6.1.1., § 101, *i, infra*.

³³ *Cfr.* §§ 143 a 148 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#), §§ 34 e 35 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), e §§ 52 e 53 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#), bem como a 1.ª recomendação, reiterada, formulada no mesmo Relatório.



4. Prestação de contas

4.1. Contas provisórias trimestrais

36 O resultado da execução orçamental consta de contas provisórias trimestrais e da Conta da Região. As primeiras devem ser publicadas pelo Governo Regional no prazo de 90 dias a contar do termo do trimestre a que se referem. A segunda deve ser apresentada à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeite³⁴.

37 As contas provisórias trimestrais foram publicadas tempestivamente.

38 A Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não regula a estrutura das contas provisórias trimestrais. Sobre esta, o Tribunal já teve oportunidade de manifestar o entendimento de que deverá ser semelhante à da Conta, tendo em consideração a finalidade das contas provisórias³⁵.

39 Em cumprimento de compromisso assumido pelo Governo Regional³⁶, as contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2019 passaram a disponibilizar informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o sector público administrativo regional, com exceção ainda da conta provisória do terceiro trimestre, que não contém informação sobre os pagamentos autorizados pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas.

4.2. Conta de 2019

Em virtude dos constrangimentos resultantes da crise provocada pela pandemia de Covid-19, a Conta de 2019 foi remetida ao Tribunal de Contas fora do prazo legal

40 A Conta de 2019 foi aprovada em 13-07-2020, e remetida ao Tribunal de Contas em 16-07-2020, não tendo sido cumprido o prazo legalmente fixado para o efeito, o que se ficou a dever a constrangimentos decorrentes da pandemia de Covid-19, com implicações no prazo de entrega das contas individuais de diversos serviços e fundos autónomos e de entidades públicas reclassificadas.

41 A Conta apresenta uma estrutura idêntica à da Orçamento e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos.

³⁴ Artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da LEORAA.

³⁵ Cfr. §§ 115 e 116 do [Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC](#), aprovado em 20-09-2017 (*Auditoria aos sistemas de informação e gestão orçamental e financeira da Administração regional*), onde se refere que «tendo em consideração a finalidade das contas provisórias, a sua estrutura deverá ser semelhante à da Conta, devendo incluir, de forma sumária, informações que abranjam 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».

³⁶ Cfr. § 51 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#).

Registou-se uma evolução muito positiva no sentido da transparência da informação constante da Conta

42 Relativamente às Contas dos anos anteriores, a Conta de 2019 regista uma evolução muito positiva no sentido da transparência da informação dela constante, destacando-se, no que concerne ao processo orçamental, as melhorias verificadas na sua apresentação quanto a aspetos metodológicos essenciais, a definição do perímetro orçamental e dos critérios que lhe estão subjacentes, com a correspondente fundamentação da inclusão ou exclusão de entidades e a indicação do modelo de consolidação.

4.3. Referencial contabilístico adotado nas contas individuais

43 O sector público administrativo regional compreende todas as entidades que integram o perímetro orçamental de consolidação, agrupadas nos subsectores da Administração Regional direta e da Administração Regional indireta, incluindo as entidades públicas reclassificadas.

44 A informação orçamental relativa à Administração Regional direta, apresentada na Conta, abrange no seu perímetro a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, as operações realizadas centralmente pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro e o universo dos serviços integrados, entidades contabilísticas que dispõem de autonomia administrativa e que elaboram e prestam contas.

45 Dos 35 serviços integrados da Administração Regional direta, 10 prestaram contas em SNC-AP. A Assembleia Legislativa também prestou contas em SNC-AP.

46 Dos 62 serviços e fundos autónomos, sem considerar as entidades públicas reclassificadas, 15 prestaram contas em SNC-AP.

47 A generalidade das 15 entidades públicas reclassificadas prestaram contas em SNC-AP. A Sudaçor, S.A., prestou contas em IFRS. O Observatório do Turismo dos Açores prestou contas em SNC-ESNL.

48 Refira-se que a Teatro Micaelense – Centro Cultural e de Congressos, S.A., e a Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira ainda não tinham prestado contas relativas a 2019, quando foi prestada a Conta da Região.

49 As contas das entidades incluídas no perímetro orçamental não estão reportadas ao mesmo período temporal: as contas das entidades públicas reclassificadas referem-se ao ano civil de 2019; as contas da maioria dos serviços e fundos autónomos incluem ainda operações realizadas até 24-01-2020³⁷; a conta da Administração Regional direta reporta-se também a operações realizadas até 31-01-2020³⁸.

³⁷ *Cfr.* alínea c) do n.º 5 do artigo 8.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro.

³⁸ Sobre o período complementar de execução orçamental, *cfr.* ponto 3.2., *supra*, e 6.1.1., § 101, *infra*.



Capítulo II

Fiabilidade da Conta e conformidade legal das operações

5. Aspectos que afetam a fiabilidade da Conta

As demonstrações orçamentais não seguem o modelo estabelecido na NCP 26

50 A aplicação do SNC-AP pelas entidades do sector público administrativo regional que integram o perímetro de consolidação está a ser efetuada de forma progressiva, o que tem reflexos na Conta, cujas demonstrações orçamentais apresentadas têm por base um regime de caixa (recebimentos/pagamentos).

51 Desta forma, as demonstrações orçamentais previsionais, de relato e consolidadas, apresentadas na Conta não seguem ainda os modelos tipificados na NPC 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, não tendo sido acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre a matéria³⁹.

52 A Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública informou, em contraditório, na sequência do que já tinha sido exposto no relatório da Conta, que:

O processo de implementação da reforma da contabilidade e contas públicas da Administração Regional é indissociável da evolução registada ao nível da Administração Central, desde logo, pela partilha da solução informática (GeRFiP), bem como pela utilização da solução de consolidação do Ministério das Finanças (*cf.* ponto 9, volume I da Conta).

Por conseguinte, há que atender aos constrangimentos que subsistem e que obstaculizam a adoção plena do novo referencial contabilístico, abordados detalhadamente, no Relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da LEO e que, de entre outros, estiveram na base do adiamento, para o OE de 2023: i) conclusão da criação da ECE, ii) apresentação das demonstrações financeiras intercalares e iii) certificação da CGE pelo TC.

53 Concluindo o seguinte:

Atendendo ao exposto, resulta claro que a única solução realista e, porquanto, viável continua a ser a que até aqui tem sido acolhida: a implementação faseada do SNC-AP. Numa fase em que não se encontra generalizada a sua adoção a todos os subsectores do SPAR, entenda-se, que não se encontram reunidos os requisitos mínimos, designadamente, ao nível da fiabilidade da informação produzida, imprescindíveis à preparação de demonstrações orçamentais e financeiras, numa base consolidada. Somente, à *posteriori*, com base na experiência adquirida na fase precedente, tocante à produção de informação histórica, se poderá produzi-la, adequadamente, numa base previsional.

Não obstante, intenta-se prosseguir com a criação progressiva da ECR, atualmente em fase piloto, priorizando matérias contabilísticas consideradas de maior relevo para a apreciação das finanças públicas regionais.

³⁹ *Cfr.* 3.^a recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) (parte II, ponto II, p. 110).

54 Apesar dos constrangimentos referidos, a conta consolidada incluiu pela primeira vez informação sobre os saldos de abertura e de encerramento do exercício e sobre as operações extraordinárias, suprimindo estas omissões das contas anteriores.

O processo de consolidação carece de aperfeiçoamento

55 Na Conta, foi adotado o método de consolidação simples, traduzido na soma algébrica de rubricas equivalentes de recebimentos e de pagamentos das demonstrações de relato individual das entidades que integram o perímetro de consolidação e na posterior eliminação de recebimentos e pagamentos de operações internas, por natureza.

56 Tal como referido no relatório da Conta⁴⁰, foram eliminadas transferências correntes e de capital, intersectoriais e intrasectoriais. Este método não acomoda a operação interna efetuada no subsector das entidades públicas reclassificadas entre a Saudaçor, S.A., e os três Hospitais da Região, referente a adiantamentos no valor de 80,1 milhões de euros, conforme descrita no relatório da Conta⁴¹.

57 Os procedimentos de consolidação abrangeram as operações orçamentais sem que exista homogeneização de estrutura e temporal, na medida em que as contas das entidades incluídas no perímetro de consolidação foram prestadas em diferentes referenciais contabilísticos e não se encontram reportadas ao mesmo período temporal⁴².

58 Para efeitos de homogeneização das operações internas, o relatório da Conta identifica um conjunto de reclassificações efetuadas nos registos da execução orçamental de alguns serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas, envolvendo montantes de 3,9 milhões de euros na receita e de 6,1 milhões de euros na despesa⁴³.

59 Destas reclassificações, destacam-se as efetuadas às transferências recebidas pela RIAC – Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão (2 150 000,00 euros), pela Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira (772 000,00 euros) e pelo Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia (495 489,75 euros)⁴⁴ que, apesar de refletidas no agregado do subsector a que pertencem, não conduziram a alterações no total das receitas correntes e das receitas de capital consolidadas, como seria de esperar, resultando numa sobrevalorização das receitas correntes e numa subvalorização das receitas de capital, em ambos os casos no valor de 1 873 489,75 euros.

⁴⁰ Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 4.

⁴¹ *Idem*, quadro 51, p. 43.

⁴² Cfr. ponto 4.3., *supra*.

⁴³ Cfr. relatório da Conta (volume I), pp. 6, 31 a 34, 41 e 43.

⁴⁴ *Idem*, p. 6.

Análise da fundamentação das reclassificações efetuadas à receita da RIAC

As verbas transferidas pela Administração Regional direta para a RIAC – Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, no valor de 2 150 000,00 euros, foram contabilizadas na despesa em transferências de capital, tendo em consideração a respetiva finalidade.

Com efeito, o enquadramento orçamental das verbas foi efetuado no capítulo 50 – *Despesas do Plano*, no Programa 1 – *Empresas, emprego e eficiência administrativa*, Projeto 1.5 – *Eficiência no serviço público ao cidadão*, Ação 1.5.1 – *Rede integrada de apoio ao cidadão*.

De acordo com a orientação do Plano Regional Anual para 2019⁴⁵, as referidas verbas destinam-se à realização de investimentos, nomeadamente na infraestrutura tecnológica da RIAC.

O Relatório anual do Plano informa, quanto à execução material da ação, que as verbas foram utilizadas na realização dos investimentos previstos⁴⁶.

No entanto, a entidade contabilizou as verbas recebidas em transferências correntes, atendendo à sua aplicação em despesas correntes, conforme resulta dos respetivos documentos de prestação de contas de 2019.

A RIAC despendeu integralmente os 2 150 000,00 euros recebidos no pagamento de *despesas com o pessoal*.

Daqui se conclui que **as verbas transferidas não foram aplicadas nas finalidades a que se destinavam**, ao contrário do referido no Relatório Anual do Plano.

A falta de fiabilidade da informação divulgada no Relatório Anual do Plano indicia que não é efetuado o acompanhamento e controlo da aplicação das verbas transferidas, nem a avaliação das verbas referenciadas como investimentos públicos⁴⁷.

- 60 Não obstante as reclassificações efetuadas, subsistiram diferenças de consolidação nas operações internas eliminadas, em decorrência da falta de homogeneização temporal, quantificadas no relatório da Conta em 559 199,24 euros⁴⁸.

⁴⁵ Aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 4/2019/A](#), de 17 de janeiro.

⁴⁶ *Cfr.* Relatório anual do Plano, p. 27.

⁴⁷ Sobre esta matéria, *cfr.*, por último, ponto 5.1., p. 26, e parte II, ponto I, p. 97, do [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2018](#).

⁴⁸ Apurou-se ainda uma diferença de consolidação de mais 6 383,50 euros, que corresponde a verba transferida pela Direção Regional da Energia para o Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, através da rubrica de classificação económica 08.04.01 – *Transferências de capital – Administração regional – Região Autónoma dos Açores*.

Além disso, refira-se que foram considerados no relatório da Conta 30 955,49 euros como diferença de consolidação e simultaneamente como operação eliminada. *Cfr.* relatório da Conta (volume I), ponto 2.3, pp. 6 e 7.

- 61 Por via de uma incorreta contabilização em operações orçamentais de uma verba extra-orçamental, a despesa corrente da conta consolidada encontra-se sobrevalorizada no montante de 553 150,91 euros⁴⁹.
- 62 O processo de consolidação continua a carecer de aperfeiçoamento, sendo que, enquanto não existir homogeneização de estrutura e temporal, a conta do sector público administrativo regional continuará a não transmitir de forma integral e verdadeira a execução orçamental do conjunto das entidades que compõem o perímetro de consolidação, como se de uma única entidade se tratasse⁵⁰.

Incorreta quantificação das Transferências – Resto do Mundo

- 63 No relatório da Conta, as *Transferências – Resto do Mundo* não estão corretamente quantificadas, na medida em que não foram evidenciadas as verbas recebidas pela Administração Regional direta, provenientes da União Europeia, registadas em *Transferências de Capital- Resto do Mundo*, no valor de 51 962 004,54 euros, e em *Transferências Correntes - Resto do Mundo*, no valor de 783,45 euros⁵¹.

Inconsistência nos valores dos saldos de operações orçamentais

- 64 A informação divulgada nos quadros 2 e 3 do relatório da Conta não é consistente quanto ao valor do saldo de abertura das operações orçamentais do exercício de 2019, apurando-se uma diferença de 61 041,58 euros entre os saldos mencionados em cada um dos dois quadros.
- 65 Este valor corresponde a devoluções de saldos por parte do Fundo Regional dos Transportes Terrestres, I.P.R.A., e do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, conforme referenciado no relatório da Conta⁵². Tal situação poderia ter sido evitada se a entrega de valores em saldo tivesse sido corretamente evidenciada na demonstração orçamental.

Diferença entre o orçamento revisto e a conta consolidada quanto ao saldo de abertura de operações orçamentais

- 66 O valor registado no saldo de abertura de operações orçamentais na conta consolidada é inferior em 342,5 mil euros ao valor constante do orçamento revisto⁵³.

⁴⁹ Valor respeitante a comparticipações comunitárias pagas pelo Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia.

⁵⁰ Neste sentido, a 11.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2016 (parte II, ponto II, p. 100), continua sem pleno acolhimento.

⁵¹ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), quadro 2, p. 5.

⁵² *Idem*, p. 31.

⁵³ *Ibidem*, quadros 3 e 4, pp. 7 e 8.

Diferença de 3,3 milhões de euros entre o saldo de abertura de operações orçamentais do exercício de 2019 e o saldo de encerramento do exercício de 2018, existindo entidades com valores negativos em saldo

- 67 Ainda no âmbito das operações orçamentais, verifica-se existir uma diferença na ordem dos -3,3 milhões de euros entre o saldo de abertura do exercício de 2019 e o saldo de encerramento do exercício de 2018.
- 68 O relatório da Conta refere que foram efetuados acertos e correções aos valores dos saldos de abertura do exercício de 2019⁵⁴, mas não os justifica na sua totalidade.
- 69 Estes saldos encontram-se influenciados pelo registo de valores negativos, tanto no saldo de abertura, no valor de -1,1 milhões de euros, como no saldo de encerramento, no valor de -120 mil euros, contabilizados por duas entidades públicas reclassificadas, sem que tal tenha sido objeto de justificação no relatório da Conta.

Diferença de 1,7 milhões de euros entre o saldo de abertura de operações extraorçamentais do exercício de 2019 e o saldo de encerramento do exercício de 2018

- 70 As correções efetuadas aos saldos de encerramento das operações extraorçamentais do exercício de 2018 conduziram a uma diminuição de 1,7 milhões de euros no saldo de abertura do exercício de 2019⁵⁵.
- 71 O relatório da Conta identifica as correções efetuadas, justificando-as fundamentalmente com a regularização de alguns dos saldos negativos existentes nos serviços e fundos autónomos e nas entidades públicas reclassificadas; ao nível da Administração Regional direta, as correções decorrem de acertos em *depósitos de garantias e cauções diversas*, após apuramento e reconfirmação com todos os serviços integrados⁵⁶.
- 72 Não se encontram justificadas as correções efetuadas aos saldos de quatro entidades, sendo três serviços e fundos autónomos e uma entidade pública reclassificada.

⁵⁴ Cfr. relatório da Conta (volume I), pp. 19, 31 e 41.

⁵⁵ De forma agregada, por subsector, as diferenças entre os saldos de encerramento de 2018 e de abertura de 2019, são as seguintes:

Saldo		Administração Regional direta (1)	Serviços e fundos autónomos (2)	Entidades públicas reclassificadas (3)	(em Euro)
					Total (4)=(1)+(2)+(3)
Encerramento do exercício de 2018	(A)	1 691 601,04	77 556,83	3 841 058,30	5 610 216,17
Abertura do exercício de 2019	(B)	704 428,26	387 745,55	2 865 759,50	3 957 933,31
Diferença (B-A)		-987 172,78	310 188,72	-975 298,80	-1 652 282,86

Fonte: Conta de 2018 - Mapas resumo das receitas e das despesas de 2018 dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas constantes do volume II e Conta de 2019 - relatório da Conta (volume I), quadros 18, 43 e 55.

⁵⁶ Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 19, 36, 37 e 45.

Registo contabilístico de transferências do Estado, no valor de 184 milhões de euros, sem atender à sua natureza

- 73 Continuou a verificar-se o registo integral das verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade em receitas correntes⁵⁷, quando pela sua finalidade deveriam ser registadas, pelo menos em parte, em receitas de capital.
- 74 O Tribunal de Contas já se pronunciou sobre o assunto em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região, para onde se remete, tendo concluído que na afetação das referidas verbas não se pode ignorar completamente, como se não vigorasse, 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*⁵⁸.
- 75 O valor envolvido de 184 005 914,00 euros é materialmente relevante, representando cerca de 10% da receita, o que afeta o resultado do desempenho orçamental, nomeadamente quanto ao saldo *corrente*, o cálculo da regra do equilíbrio corrente, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#), e os limites legais da dívida regional, quer da dívida flutuante, quer 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.

Inconsistência do valor das operações específicas de tesouraria das entidades públicas reclassificadas

- 76 Segundo o relatório da Conta, em 2019, as operações específicas de tesouraria da Administração Regional direta ascenderam a 245 milhões de euros⁵⁹; as relativas às entidades públicas reclassificadas atingiram 5,8 milhões de euros⁶⁰, montante que foi posteriormente alterado para 11,1 milhões de euros, através de informação prestada pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro.
- 77 Porém, na sequência de circularização, as entidades públicas reclassificadas documentaram a celebração de contratos com instituições de crédito no valor de 68,6 milhões de euros, o que não coincide com a informação reportada na Conta.

⁵⁷ Cfr. relatório da Conta (volume I), ponto 3.1.2, p. 14, e volume II da Conta, mapas 1 e 2, pp. 1 a 14.

⁵⁸ Por último, cfr. [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) (parte I, capítulo II, ponto 5.2., pp. 28 a 30). Deste modo, não foi acolhida a 10.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), sendo reiterada desde 2013 (parte II, ponto II, p. 100).

⁵⁹ Cfr. relatório da Conta (volume I), pp. 64 a 66. Esta informação foi complementada com a cópia dos contratos celebrados com as instituições de crédito.

⁶⁰ *Idem*, ponto 6.6.1.3, p. 69 e quadro A 19, em anexo, pp. 119 e 120. Foram considerados os contratos de financiamento renováveis das entidades públicas reclassificadas, com exceção do financiamento contratado pelo Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., no valor de 19,7 milhões de euros, porque, contrariamente à informação contida no quadro A 19, esta operação foi convertida em empréstimo gerador de dívida fundada, conforme informação prestada através do Banco de Portugal.



Deficiente quantificação dos custos associados ao financiamento de curto prazo

- 78 No relatório da Conta, os juros associados ao financiamento de curto prazo da Administração Regional direta foram quantificados em 622,8 mil euros, mas não foram considerados os restantes encargos decorrentes das operações específicas de tesouraria⁶¹.
- 79 Também não foram quantificados os juros e outros encargos decorrentes das operações específicas de tesouraria realizadas pelas entidades públicas reclassificadas.
- 80 Com base em informação recolhida junto da Direção Regional do Orçamento e Tesouro e das entidades públicas reclassificadas, conclui-se que, em 2019, os juros e outros encargos gerados pelas operações específicas de tesouraria ascenderam a mais de um milhão de euros.

No âmbito das entidades públicas reclassificadas, verificaram-se operações específicas de tesouraria que não foram integralmente regularizadas por via do orçamento a que respeitam, abrangendo 5 milhões de euros

- 81 O relatório da Conta é omissivo quanto à regularização das operações específicas de tesouraria. Contudo, tendo por base as informações prestadas pelas entidades públicas reclassificadas, observa-se que o capital em dívida em 31-12-2019, respeitante a contas correntes bancárias, era de 5 milhões de euros.

Saldo global negativo das 23 contas bancárias com impacto nos recebimentos e pagamentos

- 82 O relatório da Conta identifica 43 contas bancárias tituladas pela Administração Regional direta, subdividindo-as em três grupos: 23 contas com impacto na receita e na despesa; seis contas sem impacto direto na receita e na despesa e 14 contas utilizadas para recebimento de verbas comunitárias. São identificados os respetivos saldos, assim como o total dos movimentos a crédito e a débito⁶².
- 83 Segundo a informação prestada pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, em 31-12-2019, o saldo global das 23 contas bancárias com impacto nos recebimentos e nos pagamentos era de -8,9 milhões de euros.
- 84 Não foi possível confirmar o referido saldo, dado que os extratos bancários remetidos pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro não abrangem a totalidade das contas bancárias, designadamente não foi remetido o extrato relativo a uma conta bancária cujo saldo em 31-12-2019 era de -12,5 milhões de euros⁶³.

⁶¹ Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 52.

⁶² Cfr. *Idem*, quadro 31, p. 29.

⁶³ Em contraditório, foi referido que «[a] informação considerada como estando em falta, foi enviada por esta Direção Regional (...)», mas o certo é que a informação não foi recebida.

- 85 De acordo com o relatório da Conta, as operações específicas de tesouraria por regularizar em 31-12-2019 ascendiam a 42,5 milhões de euros⁶⁴.
- 86 Durante o período complementar de execução orçamental, que se prolongou até 31-01-2020, foram ainda realizadas operações com impacto nos recebimentos e nos pagamentos, num total de 90,1 milhões de euros e de 49,5 milhões de euros, respetivamente.
- 87 Segundo a Direção Regional do Orçamento e Tesouro, a concretização das operações referidas no decorrer do período complementar de execução orçamental conduziu também a um saldo de -1,9 milhões de euros.
- 88 Conforme tem sido referido pelo Tribunal de Contas, o apuramento de saldos negativos de tesouraria evidencia a insuficiência de disponibilidades para fazer face às saídas de fundos. Uma vez que o referido saldo se reporta ao final do período complementar, a colmatação daquela insuficiência impõe, necessariamente, o recurso a disponibilidades de tesouraria referentes ao exercício seguinte.
- 89 Sobre esta matéria, o relatório da Conta refere que «A RAA, no âmbito da sua gestão de tesouraria, recorreu quer a empréstimos de curto prazo, quer a linhas de crédito com contas correntes caucionadas, tendo procedido à amortização das mesmas no exercício económico de 2019»⁶⁵.
- 90 No entanto, a referida existência de um saldo global negativo indicia, pelo contrário, que a integral regularização dos empréstimos de curto prazo não está a ser feita por via do orçamento da gerência em que foram contratados, mesmo incluindo o período complementar de execução orçamental, concluindo-se assim que não há evidências de ter sido acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre o assunto⁶⁶.
- 91 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública apresentou um novo quadro, referindo que «[o] saldo dos movimentos bancários com impacto na receita/despesa no ano de 2019 (...) das 23 contas da RAA, é positivo na ordem dos 34 887 056,56€», que «[o] saldo dos movimentos bancários com impacto na receita/despesa do PC de 2019 (...) das 24 contas da RAA, é negativo na ordem dos 1 894 657,00 €» e que «[o] saldo dos movimentos bancários sem impacto na receita/despesa do PC de 2019 (...) das 24 contas da RAA, é positivo na ordem dos 43 811 031,72 €».
- 92 Concluindo que «(...) verifica-se que o saldo dos movimentos bancários com impacto na receita/despesa do ano económico de 2019, é positivo na ordem dos 32 992 399,56€

⁶⁴ Cfr. relatório da Conta (volume I), quadro 84, p. 66.

⁶⁵ Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 64.

⁶⁶ Cfr. 15.^a recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2016 (parte II, ponto II, p. 100).

(34 887 056,56€-1 894 657,00€)» e que «[n]ão se recorreu “... a disponibilidades de tesouraria referentes ao exercício seguinte.”, mas sim a receita do ano económico de 2019 (...)».

- 93 No entanto, se se comparar a informação fornecida em contraditório com a anteriormente remetida pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, verifica-se, relativamente às 23 contas bancárias com impacto na receita e na despesa, que os valores em saldo agora indicados não consideram um saldo de -6 milhões de euros decorrente de operações relativas ao período complementar de 2018, nem um saldo de -37,9 milhões de euros relativo a outras operações realizadas nas referidas contas bancárias.

Conciliação do saldo contabilístico da Administração Regional direta carece de fundamentação

- 94 A conta da Administração Regional direta encerrou com um saldo de 31 806 396,24 euros, sendo 31 394 422,60 euros de operações orçamentais e 411 973,64 euros de operações extraorçamentais⁶⁷.

- 95 O relatório da Conta apresenta os saldos por conta bancária, reportados ao ano económico de 2019, quantificando o saldo global em 33 661 042,90 euros, sendo 33 315 500,29 euros de operações orçamentais e 345 542,61 euros de operações extraorçamentais⁶⁸.

- 96 Sobre a diferença entre o saldo contabilístico de operações orçamentais e o saldo bancário, foram avançadas explicações⁶⁹; relativamente à diferença verificada ao nível do saldo de operações extraorçamentais, não foi apresentada qualquer explicação.

- 97 Os valores apresentados em saldo nas contas bancárias não foram confirmados, por não se encontrarem elementos suficientes na Conta que os fundamentem.

- 98 Acresce referir que o saldo de abertura do exercício de 2019 da Administração Regional direta, após correção do saldo das operações extraorçamentais, passou a totalizar 864 490,22 euros, sendo 160 061,96 euros de operações orçamentais e 704 428,26 euros de operações extraorçamentais. Todavia, do saldo inicial das contas bancárias com impacto na receita e na despesa, foi considerado apenas 336 828,36 euros como receita, sem que tal valor tenha sido objeto de explicação.

Utilização de um elevado número de contas bancárias pela Administração Regional direta

- 99 O relatório da Conta não apresenta justificação para a utilização de tão elevado número de contas bancárias (43), nem para a sucessão de movimentos cruzados entre as várias contas, envolvendo valores que atingiram a crédito 1,9 mil milhões de euros e a débito

⁶⁷ Cfr. Anexo I à Resolução do Conselho do Governo, de 13-07-2020, que aprovou o relatório e a Conta da Região de 2019.

⁶⁸ Cfr. relatório da Conta (volume I), quadro 32, p. 30.

⁶⁹ *Idem*, p. 30.



2,1 mil milhões de euros, o que tem como resultado a impossibilidade de confirmação dos movimentos realizados.

- 100 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública apresenta como justificação a «exigência dos procedimentos internos das próprias instituições, sempre que é concedido um novo financiamento, tal operação obriga à abertura de uma nova conta bancária específica para esse financiamento», justificação esta que não abrange a abertura de contas bancárias não associadas a financiamentos, nem o elevado número de movimentos cruzados entre elas.



6. Análise da conformidade legal de operações subjacentes

6.1. Situações de incumprimento de princípios orçamentais

6.1.1. Princípio da anualidade

101 Ocorreram duas situações que afetaram o cumprimento do princípio da anualidade legalmente previsto⁷⁰:

- i. Em primeiro lugar, como já se referiu, o regulamento que põe em execução ao Orçamento para 2019 permitiu que a execução orçamental dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira se pudesse prolongar até 24 de janeiro do ano seguinte e a da Administração Regional direta até 31 de janeiro, agora sem possibilidade de prorrogação por Resolução do Conselho do Governo⁷¹.

Com efeito, apesar da melhoria verificada, manteve-se um período complementar de execução orçamental para além do ano económico, não havendo coincidência entre o âmbito temporal do Orçamento, que foi aprovado pela Assembleia Legislativa para vigorar durante o ano de 2019, e a execução orçamental, que se prolongou pelo ano económico seguinte, por mais um mês, com base exclusivamente em norma regulamentar aprovada pelo Governo Regional⁷².

- ii. Em segundo lugar, foi registado contabilisticamente na despesa um valor, na ordem dos 2 milhões de euros, que não foi pago no exercício de 2019.

De acordo com o relatório da Conta, a situação adveio de as entregas de descontos e retenções, associadas a despesas pagas em dezembro de 2019 e registadas pelo valor ilíquido, só terem ocorrido no exercício de 2020⁷³.

Ainda que tal decorra do regime contabilístico aplicado, o pagamento não se pode refletir na demonstração orçamental (recebimentos/pagamentos) relativa a um ano diferente daquele em que o mesmo foi realizado.

No que concerne à quantificação do valor em causa, o relatório da Conta não é consistente, sendo que a explicação prestada para a divergência põe em causa a fiabilidade dos valores apresentados⁷⁴.

⁷⁰ Artigo 14.º, n.º 1, da [Lei de Enquadramento do Orçamental](#), artigo 2.º da [LEORAA](#) e artigo 17.º, n.º 1 e 5, da [LFRA](#).

⁷¹ Artigo 8.º, n.ºs 5, alíneas b) e c), e 7, do [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro, com a redação dada pelo [Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2019/A](#), de 29 de julho.

⁷² *Cfr.* ponto 3.2., *supra*.

⁷³ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), pp. 18 e 30.

⁷⁴ No relatório da Conta (volume I), ponto 3.3, quadro 18, p. 19, o valor foi quantificado em 2 028 216,34 euros, enquanto no ponto 3.5, p. 30, foi quantificado em 2 053 660,88 euros.



6.1.2. Princípio da universalidade

102 Em 2019, realizaram-se operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, designadamente:

- i. Empréstimos de curto prazo, no valor global de 30 milhões de euros, concedidos à SATA Air Açores, S.A., pela Administração Regional direta, sem registo no Orçamento e na Conta⁷⁵.
- ii. Empréstimos de curto prazo contraídos pelo sector público administrativo regional para antecipação de receitas (operações especiais de tesouraria), no valor de mais de 313,6 milhões de euros, sem registo no Orçamento e na Conta.
- iii. Depósitos efetuados no decurso de 2019 em várias contas bancárias tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, entre os quais se incluem os efetuados em contas bancárias específicas de fundos comunitários, no valor de 144,7 milhões de euros, sem registo no Orçamento e na Conta.

Só após validação, os depósitos efetuados nestas contas bancárias são transferidos para as contas bancárias com impacto nos recebimentos e nos pagamentos, sendo então objeto de contabilização em operações orçamentais e extraorçamentais, pelo que se conclui que este registo não é feito oportunamente.

Em 31-12-2019, os saldos bancários disponíveis ascendiam a 21,5 milhões de euros, valor que se encontrava à margem do Orçamento e da Conta⁷⁶.

Dos movimentos ocorridos nestas contas bancárias, particularizam-se os relativos aos Fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e FC).

Em 2019, os movimentos a crédito totalizaram 117,9 milhões de euros e a débito 114,9 milhões de euros, encontrando-se em saldo 19,8 milhões de euros, em 31 de dezembro.

Sobre o assunto, no relatório da Conta é referido que:

Embora o registo da receita esteja centralizado na ECR [entidade contabilística Região], o mesmo não acontece com o pagamento efetivo de fundos às diversas entidades, pelo facto desta entidade não apresentar a configuração necessária para o efeito. Assim, e à semelhança dos anos anteriores, em 2019, o pagamento às entidades foi assegurado pelo Gabinete do VPGR, mediante OP [ordem de pagamento] emitida pela respetiva entidade gestora.⁷⁷

Esta explicação não fundamenta a falta de oportuno registo contabilístico, salientando-se que a Entidade Contabilística Região (ECR) não estava formalmente constituída em 2019, pelo que não elaborou nem prestou contas sobre

⁷⁵ Cfr. relatório da Conta, volume I, pp. 62 e 63.

⁷⁶ *Idem*, p. 29.

⁷⁷ *Idem*, p. 19.

a sua atividade, para além de que a sua inexistência não constitui impedimento ao oportuno registo das operações.

Neste sentido, não foi acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre o assunto⁷⁸.

Não integra o saldo disponível acima referido, um saldo de 27 milhões de euros de uma conta bancária. Segundo o relatório da Conta, trata-se do penhor financeiro do saldo de uma conta bancária da Região, constituído para garantia de empréstimo contraído pela SATA Air Açores, S.A., pelo prazo de cinco meses, contratado para ser amortizado em março de 2020⁷⁹.

6.1.3. Princípio da especificação

103 Verificaram-se situações de falta de informação prestada com base nos classificadores em vigor⁸⁰, com inobservância do princípio da especificação⁸¹, designadamente:

- i. Despesas de investimento público sem classificação económica, no Orçamento e nas alterações orçamentais efetuadas nos primeiros três trimestres de 2019⁸², procedimento que não acolheu a recomendação formulada pela Assembleia Legislativa sobre o assunto⁸³.
- ii. Despesa do sector público administrativo regional sem classificação funcional na Conta.
- iii. Transferências efetuadas para as principais unidades institucionais não evidenciadas claramente nos mapas contabilísticos da Administração Regional direta. A sua identificação foi efetuada por alínea, mas não existe uma lista de correspondências⁸⁴.

⁷⁸ Cfr. 16.^a recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2015 (parte II, ponto II, p. 100).

⁷⁹ Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 56.

⁸⁰ Aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 26/2002](#), de 14 de fevereiro, e pelo [Decreto-Lei n.º 171/94](#), de 24 de junho.

⁸¹ Artigo 17.º, n.º 3, da [Lei de Enquadramento do Orçamental](#).

⁸² Apenas as alterações orçamentais efetuadas até 31 de dezembro, publicadas em julho de 2020, especificam as despesas de investimento público por classificação económica.

⁸³ A referida 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, 2017 e 2018, nem, pelo quarto ano, quanto à proposta de Orçamento para 2019, como se assinala no texto. A matéria foi referida no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2012](#) (capítulo VIII – Plano de Investimento, ponto VII.1 – Enquadramento), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014](#) (ponto 20., § 553) e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) (ponto 2., §§ 14 a 20).

⁸⁴ Cfr. volume II da Conta, mapas 3, 4 e 5, pp. 15 a 29, e mapas 7 a 24, pp. 31 a 272.

Apenas parte desta informação, a relativa às transferências para as entidades que integram o sector público regional, foi apresentada em anexo ao relatório da Conta⁸⁵.

Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «[a] leitura dos mapas contabilísticos referentes ao subsector da ARD (...) deve ser conjugada com a consulta da lista de correspondências, que existe, e se encontra publicada no sítio eletrónico da DROT (<https://portal.azores.gov.pt/documentos/36626/adf74d18-3464-5bd7-8f77-6530a42736d6>), motivo pelo qual e, atenta a imperativa sumarização da informação, não se considerou pertinente a sua inclusão nos referidos mapas.».

Sucedo que na Conta não é feita qualquer remissão para a lista de correspondências que é agora referida, a qual também não se encontra acessível, mantendo-se a falta de identificação clara das principais unidades institucionais nos mapas contabilísticos da Administração Regional direta, que integram o volume II da Conta.

- iv. Unidades institucionais beneficiárias das transferências não evidenciadas nos mapas contabilísticos dos serviços e fundos autónomos⁸⁶ e das entidades públicas reclassificadas⁸⁷, informação esta também não contemplada nos quadros síntese da receita e da despesa dos serviços e fundos autónomos⁸⁸.

Apenas parte desta informação, a relativa às transferências efetuadas pelos serviços e fundos autónomos para entidades do sector público regional, foi apresentada em anexo ao relatório da Conta⁸⁹.

Mas mesmo esta informação não está completa, na medida em que não apresenta as transferências efetuadas para algumas unidades institucionais, nomeadamente para serviços e fundos autónomos, assim como as efetuadas pelas entidades públicas reclassificadas.

- v. Mapas contabilísticos dos serviços e fundos autónomos⁹⁰ e das entidades públicas reclassificadas⁹¹ sem desagregação das operações extraordinárias.

Esta informação foi apenas integrada no relatório da Conta de forma agregada para cada subsector⁹².

⁸⁵ *Idem*, quadro A 6, pp. 92 e 93.

⁸⁶ *Idem*, mapas 26 a 49, pp. 274 a 323.

⁸⁷ *Idem*, mapas 50 a 70, pp. 324 a 346.

⁸⁸ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), quadros A 8 e A 9, em anexo, pp. 95 e 96.

⁸⁹ *Idem*, quadro A 10, em anexo, p. 97.

⁹⁰ *Cfr.* volume II da Conta, mapas 28, 31, 34, 37, 40, 43, 46 e 49, pp. 276, 279, 302/303, 306, 309, 317, 320 e 323, respetivamente.

⁹¹ *Idem*, mapas 52, 55, 58, 61, 64, 67 e 70, pp. 327, 330, 333, 336, 340, 343 e 346, respetivamente.

⁹² *Cfr.* relatório da Conta (volume I), quadros 43 e 54, pp. 37 e 45.

- vi. Saldos de operações orçamentais sem desagregação por fonte de financiamento.
- vii. Despesa não desagregada por programas, aguardando-se que a Conta de 2020 traga desenvolvimentos sobre a matéria.

6.1.4. Princípio da transparência

104 A ausência ou insuficiência de informações afeta a transparência orçamental⁹³, verificando-se:

- i. Falta de orçamento consolidado do sector público administrativo regional.

O Governo Regional limitou-se a incluir, no relatório que acompanha a proposta de Orçamento, estimativas para o orçamento consolidado, sem indicação dos critérios de consolidação⁹⁴, não tendo submetido à Assembleia Legislativa uma proposta de orçamento consolidado.

- ii. Falta de informação qualitativa sobre o processo orçamental e sobre os desvios ocorridos ao nível da execução, com destaque para as alterações orçamentais que conduziram ao reforço orçamental por contrapartida da dotação provisional.
- iii. Mapas contabilísticos dos serviços integrados da Administração Regional direta que não compreendem as operações extraorçamentais⁹⁵.
- iv. Incerteza quanto ao âmbito da informação constante do quadro A 20, anexo ao relatório da Conta.

Este quadro integra-se na análise efetuada no relatório da Conta aos «subsídios, créditos e outras formas de apoio»⁹⁶.

Todavia, não inclui todos os pagamentos contabilizados nas rubricas de classificação dos agrupamentos económicos 05 – *Subsídios*, 04 – *Transferências correntes*, 08 – *Transferências de capital* e 09 – *Ativos financeiros*, nem abrange a totalidade das entidades que integram o sector público administrativo regional.

Trata-se, pois, de uma informação complementar aos registos contabilísticos efetuados nos agrupamentos económicos acima referidos, o que concorre para a transparência da informação orçamental, mas as limitações de âmbito que apresenta, sem qualquer explicação, dificultam a compreensibilidade do documento.

⁹³ Artigo 19.º, n.º 3, da [Lei de Enquadramento do Orçamental](#).

⁹⁴ *Cfr.* relatório que acompanha a proposta de Orçamento, p. 42.

⁹⁵ *Cfr.* volume II, mapas 3, 4 e 5, pp. 15 a 29, que apresentam a síntese da despesa contabilizada pela Administração Regional direta, e mapas 7 a 24, pp. 31 a 272, que apresentam a despesa contabilizada pelos serviços integrados. No relatório da Conta, volume I, foi incluído no quadro 18, p. 19, a síntese dos movimentos realizados.

⁹⁶ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), ponto 8., pp. 80 a 84.

- v. Falta de uma avaliação global dos resultados dos apoios financeiros atribuídos, que permita aferir a sua eficácia e eficiência.
- vi. Falta de avaliação da execução material e financeira do investimento público e da eficácia, eficiência e rentabilidade das verbas aplicadas.
- vii. Receitas contabilizadas em *transferências - União Europeia*, pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas, sem individualização por fundo comunitário.
- viii. Não é demonstrada a aplicação que foi conferida ao produto dos empréstimos contraídos pelas entidades que integram o perímetro orçamental⁹⁷.
- ix. A informação sobre a dívida não financeira do sector público administrativo regional é incompleta, pois limita-se a considerar a dívida a fornecedores já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo destas entidades, contrariando neste ponto a definição de dívida não financeira que decorre do n.º 5 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.
- x. Foi omitida informação relativa a três cartas de conforto emitidas em 2019, que tiveram como patrocinadas a Sata Air Açores, S.A., e a Saudaçor, S.A., envolvendo responsabilidades no montante de 59,6 milhões de euros.
- xi. Falta de informação relativa a eventuais operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas.

6.2. Recebimentos sem prévia inscrição orçamental e pagamentos sem cabimento em dotação disponível

Cobrança de receitas sem prévia inscrição orçamental, no valor de 382 mil euros

105 Foram registados recebimentos sem prévia inscrição orçamental no valor de cerca de 382 mil euros⁹⁸, 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 objeto de inscrição orçamental», o que poderia ter sido evitado com uma alteração orçamental à previsão da receita.

Pagamentos que excederam a dotação orçamental em cerca de 707 mil euros

106 Em operações orçamentais, foram registados pagamentos por duas entidades públicas reclassificadas que excederam a dotação orçamental, num total de 707,5 mil euros⁹⁹, em

⁹⁷ *Cfr.* artigo 27.º, alínea V), subalínea 1), da **LEORAA**.

⁹⁸ As receitas sem prévia inscrição orçamental foram cobradas: 123 134,29 euros, no âmbito da Administração Regional direta (*cfr.* volume II da Conta, mapa 1, pp. 1 a 5); 124,54 euros, por serviços e fundos autónomos (*cfr.* volume II da Conta, mapa 26); e 258 699,05 euros, por entidades públicas reclassificadas (*cfr.* volume II da Conta, mapa 50, p. 324).

⁹⁹ *Cfr.* volume II da Conta, mapas 63, p. 339, e 66, p. 342.

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 «[a]s dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas».

Pagamentos sem observância do cativo legalmente fixado

- 107 O cativo de 6% das dotações orçamentais em *aquisição de bens e serviços*¹⁰⁰ não foi observado por quatro serviços integrados, pela Unidade de Saúde da Ilha do Corvo e pelo Hospital da Horta, E.P.E.R., os quais efetuaram pagamentos para além da dotação orçamental disponível, considerando o cativo e os descativos, num valor global de 3,5 milhões de euros.
- 108 No exercício de 2019, o Vice-Presidente do Governo Regional autorizou descativos que ascenderam a 5,1 milhões de euros¹⁰¹, tendo inclusivamente autorizado descativos de valor superior ao cativo legal, relativamente ao Gabinete do Secretário Regional de Solidariedade Social, à Escola Profissional de Capelas e a 12 fundos escolares, num total de 51 mil euros.
- 109 Sobre o assunto, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública alegou, em contraditório, que «[a] utilização de cativações legais, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 3.º do ORAA para o ano de 2019, visa conferir a necessária disciplina orçamental à execução de dotações orçamentais inscritas no agrupamento 02 – aquisição de bens e serviços, cingindo-se a reduzir a dotação disponível apenas no que às despesas de funcionamento respeita», acrescentando que a execução de despesa para além da dotação disponível «[e]ncontra-se expressamente vedada pelo sistema GeRFiP 3.1.».
- 110 Referiu ainda que «[n]a análise das cativações/descativações, ao abrigo do disposto no referido n.º 1 do artigo 3.º, se deve ter em consideração apenas as respetivas dotações iniciais, uma vez que, caso se mostre necessário proceder a qualquer reforço, este não deve, naturalmente, ficar sujeito à cativação».
- 111 No entanto, reconhecendo implicitamente que o entendimento apresentado não tem base legal no enunciado do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro, – que não restringe a cativação às dotações para funcionamento, nem às dotações iniciais –, a entidade acrescentou que, «[n]ão obstante, e a fim de dissipar qualquer dúvida, já no articulado da proposta do ORAA para o ano de 2021 será incluído o correspondente aperfeiçoamento da redação».

¹⁰⁰ N.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro.

¹⁰¹ N.º 2 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A.



6.3. Tesouraria

6.3.1. Falta de prestação de contas

Não foram prestadas contas pelas entidades com funções de tesouraria, em incumprimento do disposto no artigo 51.º da LOPTC

- 112 O modelo organizativo da área da tesouraria da Administração Regional direta permanece desajustado, não tendo havido qualquer progresso desde 2017¹⁰².
- 113 Sobre a organização da tesouraria do conjunto do sector público administrativo regional, não foram prestadas informações, apesar do princípio da unidade de tesouraria e da existência de um sistema de centralização de tesouraria – Safira, sediado na Direção Regional de Orçamento e Tesouro.
- 114 As entidades que de facto exercem funções de tesouraria, seja no âmbito da Administração Regional direta, seja no âmbito do sector público administrativo regional, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo conjunto do sector, não prestam contas, em incumprimento do disposto no artigo 51.º da LOPTC.
- 115 A recomendação antes formulada pelo Tribunal de Contas permanece sem acolhimento¹⁰³.
- 116 Sobre esta matéria, o relatório da Conta refere o seguinte:
- A Conta da Região de 2019, a exemplo do que tem vindo a acontecer nas últimas Contas, integra toda a informação necessária à certificação total da receita e da despesa da ARD.
- Efetivamente, foi efetuada a reconciliação de todos os fluxos financeiros associados aos movimentos de entrada e saída de fundos deste subsector da Administração Pública Regional.¹⁰⁴
- 117 A Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública acrescentou, em contraditório, que «[c]onsidera-se que a criação da Entidade Contabilística Região (ECR), processo que se encontra em curso, irá ser dada prioridade a matérias contabilísticas de maior relevo, entre elas, numa 1.ª fase, as da área da tesouraria».

¹⁰² No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no [Relatório n.º 16/2016-VEC/SRATC](#), aprovado em 06-10-2016, o Governo Regional informou que a regularização da situação seria efetuada por etapas, sendo que a primeira consistiria na reestruturação orgânica dos serviços da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial. A nova orgânica não chegou a ser aprovada, situação que se arrastou desde agosto de 2017.

¹⁰³ *Cfr.* 5.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) (parte II, ponto II, p.110), reiterada desde 2016.

¹⁰⁴ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), p. 86.



6.3.2. Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria

- 118 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública refere, quanto ao âmbito da unidade de tesouraria, que «[o] disposto no artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro, (...) não abrange os serviços integrados da Administração Regional (...)».
- 119 De acordo com a formulação legal do princípio da unidade de tesouraria, este compreende as contas bancárias tituladas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, o que incluirá as entidades públicas reclassificadas, que também integram o sector público administrativo regional e têm um regime equiparado, com exceção do Instituto de Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.¹⁰⁵.
- 120 Tal não significa, porém, uma centralização restrita às disponibilidades dos serviços e fundos autónomos, o que seria contrário à própria ideia de unidade de tesouraria. Pelo contrário, pressupõe que as disponibilidades destas entidades devem ser movimentadas através do sistema de centralização de tesouraria (*Safira*), juntamente com as disponibilidades centrais, incluindo a movimentação de fundos dos serviços integrados, que não dispõem de autonomia financeira, não sendo possível conceber uma unidade de tesouraria sem incluir as respetivas contas bancárias no *Safira*.
- 121 No âmbito da Administração Regional direta, o relatório da Conta identifica 43 contas bancárias¹⁰⁶, às quais acrescem 11 contas bancárias movimentadas pelas três tesourarias que exercem funções de caixa, apenas sendo movimentadas através do *Safira* um número muito reduzido destas contas bancárias.
- 122 Ao nível dos serviços e fundos autónomos, excluindo o Instituto de Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., foram quantificadas 88 contas bancárias, mas seis não são movimentadas através do *Safira*¹⁰⁷.
- 123 Quanto às entidades públicas reclassificadas, foram apuradas 110 contas bancárias. Segundo a Direção Regional do Orçamento e Tesouro, nenhuma delas é movimentada através do *Safira*¹⁰⁸.
- 124 Em consequência, conclui-se que as entidades que integram o sector público administrativo regional continuam a movimentar fundos financeiros com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

¹⁰⁵ Artigo 19.º, n.º 1, do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 7 de janeiro.

¹⁰⁶ Cfr. relatório da Conta (volume I), ponto 3.5, quadro 31, p. 29.

¹⁰⁷ Estas seis contas bancárias são tituladas pela RIAC – (três contas bancárias, destinadas à movimentação de operações extraorçamentais) e pelo IAMA – Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (três contas bancárias).

¹⁰⁸ Esta informação que não corresponde, parcialmente, à prestada pelas entidades. Os três Hospitais da Região informaram dispor de quatro contas bancárias movimentadas através do *Safira*: Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R. (duas contas bancárias); Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R., e Hospital da Horta, E.P.E.R. (uma conta bancária cada).



Capítulo III Execução orçamental

7. Instrumentos de gestão orçamental

7.1. Alterações orçamentais

As alterações orçamentais na Administração Regional direta não tiveram grande impacto no desempenho orçamental previsional

125

Sobre as alterações orçamentais na Administração Regional direta, observa-se o seguinte:

- No decurso do exercício de 2019, não foram efetuadas alterações de natureza estrutural, mantendo-se o valor global da receita e da despesa.

As alterações que ocorreram foram realizadas pelo Governo Regional, sendo para tal competente, e publicadas no *Jornal Oficial*, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril¹⁰⁹.

- Por ausência de alterações orçamentais por contrapartida de créditos especiais, a previsão do *saldo da gerência anterior*, no montante de 100 000 euros, manteve-se, apesar do saldo que na realidade transitou da gerência anterior se ter cifrado em 160 061,96 euros.
- Tendo por base as 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, o que coloca em causa a compatibilização entre a previsão da receita e a previsão do financiamento regional necessário à cobertura do investimento público.

Do exposto resulta o não acolhimento da recomendação formulada sobre o assunto pelo Tribunal de Contas¹¹⁰.

- Por contrapartida da dotação provisional, inscrita no orçamento inicial do Gabinete do Vice-Presidente do Governo pelo valor de 12,5 milhões de euros, foram efetuados reforços orçamentais de 9,3 milhões de euros, em *despesas com o pessoal* (94,7%), em *aquisição de bens e serviços* (1,2%) e em *outras despesas correntes*

¹⁰⁹ Declarações n.ºs 1/2019, de 24 de abril, 3/2019, de 31 de julho, 4/2019, de 29 de outubro, e 2/2020, de 15 de julho.

¹¹⁰ *Cfr.* 7.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2015 (parte II, ponto II, p. 100).



(4,1%)¹¹¹, mas não foi apresentada fundamentação que permita aferir se a dotação provisional foi ou não utilizada para fazer face a despesas que se tenham revelado «não previsíveis e inadiáveis», conforme imperativo legal¹¹².

126 Na Administração Regional direta, as alterações orçamentais conduziram a um ligeiro decréscimo da despesa efetiva, o que se fez refletir no *saldo global ou efetivo* previsiona¹¹³. O desequilíbrio no orçamento inicial era de -50,9 milhões de euros; no orçamento corrigido passou para -50,7 milhões de euros.

127 Em termos de execução, a despesa efetiva foi inferior à prevista (-98,7 milhões de euros), conduzindo à melhoria do saldo global ou efetivo (-22,2 milhões de euros).

Nos serviços e fundos autónomos, as alterações orçamentais conduziram ao agravamento do saldo efetivo provisional em 12,7 milhões de euros

128 Em resultado de alterações orçamentais de natureza estrutural, o orçamento dos serviços e fundos autónomos aumentou 54,8 milhões de euros, 66% dos quais por via da abertura de créditos especiais, sendo 9 milhões de euros decorrentes do registo do *saldo da gerência anterior*.

129 As alterações orçamentais conduziram a um agravamento no *saldo global ou efetivo* previsiona¹¹³. O desequilíbrio no orçamento inicial era de -1,1 milhões de euros, passando no orçamento corrigido para -12,7 milhões de euros.

130 A execução conduziu à melhoria do *saldo global ou efetivo*, que passou a positivo (2,6 milhões de euros), em decorrência da redução da despesa efetiva.

131 Salienta-se que o orçamento revisto apresenta um valor em *saldo da gerência anterior* superior ao registado na execução, em 111 mil euros.

As alterações orçamentais nas entidades públicas reclassificadas conduziram ao agravamento do saldo efetivo provisional

132 Em resultado de alterações orçamentais de natureza estrutural, o orçamento das entidades públicas reclassificadas aumentou 224 milhões de euros, essencialmente por via da abertura de créditos especiais.

133 Salienta-se que, em *passivos financeiros*, a receita aumentou 209,8 milhões de euros, enquanto a despesa aumentou 82,7 milhões de euros.

¹¹¹ Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 22.

¹¹² Sobre o regime da dotação provisional, cfr. artigo 7.º, n.º 2, da [LEORAA](#).

¹¹³ Cfr. artigo 4.º, n.º 2, da [LEORAA](#), nos termos do qual «As 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».

134 Note-se que, no âmbito da gestão da dívida pública regional, cabe ao Governo Regional, através da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, auto-
135 rizar o reforço orçamental para efeitos de amortização de capital em dívida¹¹⁴.

135 O *saldo global ou efetivo*, que no orçamento inicial era positivo (24,8 milhões de euros),
136 passou a negativo no orçamento revisto (-79,5 milhões de euros), devido ao aumento
da despesa efetiva, que superou o da receita efetiva.

136 Ao nível da execução orçamental, a redução da despesa efetiva foi superior à da receita
efetiva, mas insuficiente para equilibrar o desempenho orçamental que, apesar da ligeira
melhoria, se manteve negativo (-63 milhões de euros).

137 Também neste subsector o *saldo da gerência anterior* registado no orçamento revisto é
superior ao da execução orçamental em 291 mil euros.

7.2. *Cativação de verbas*

138 O diploma que aprovou o Orçamento para 2019 determinou a cativação de 6% do total
das verbas orçamentadas em *aquisição de bens e serviços*. A descativação só pode rea-
139 lizar-se por razões excecionais, mediante autorização do Vice-Presidente do Governo
Regional¹¹⁵.

139 A nível da Administração Regional direta, o recurso ao mecanismo de cativação de ver-
bas permitiu a não utilização de 3,2 milhões de euros orçamentados, o que corresponde
a 3% da dotação corrigida para *aquisição de bens e serviços*.

140 Relativamente ao funcionamento do mecanismo de cativação de verbas, verificou-se
que:

- i. A entidade contabilística Gabinete do Secretário Regional de Solidariedade So-
cial foi autorizada a registar descativos em valor ligeiramente superior aos res-
petivos cativos legais.
- ii. Em quatro serviços integrados, a execução orçamental excedeu a dotação re-
vista disponível, considerando o cativo legal, a saber: Direção Regional da Ju-
ventude; Direção Regional do Desporto; Direção Regional dos Transportes; e
Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações, destacando-se estas
duas últimas com despesas sem cabimento no montante de 677 mil euros e
de 2,1 milhões de euros, respetivamente.

Em sede de contraditório, foi referido pelos diretores regionais que, de acordo
com orientações da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, «[o] cativo foi

¹¹⁴ Alínea b) do artigo 22.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro.

¹¹⁵ N.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#).

introduzido no Decreto Legislativo que aprova o Orçamento como uma medida destinada a conter a execução das despesas de funcionamento dos serviços da Administração Regional ao nível da aquisição de bens e serviços».

Conforme antes referido, o n.º 1 do artigo 3.º do diploma que aprovou o Orçamento para 2019 determina a cativação de 6% do total das verbas orçamentadas em *aquisição de bens e serviços*, sem restringir tal obrigatoriedade apenas às despesas de funcionamento¹¹⁶.

- iii. Ao nível das secretarias regionais, apenas a Secretaria Regional da Agricultura e Florestas observou o cativo de 6%, sem ter recorrido a descativações. Na Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas, a despesa paga ultrapassou a dotação disponível em 2,5 milhões de euros.

141 Nos serviços e fundos autónomos, do recurso ao mecanismo de cativação de verbas em *aquisição de bens e serviços* resultou a não utilização de 2,8 milhões de euros, o que representa 2,3% da respetiva dotação corrigida.

142 Foram autorizadas descativações de verbas à Escola Profissional das Capelas, a fundos escolares e a unidades de saúde de ilha.

143 O recurso ao mecanismo de cativação de verbas no subsector das entidades públicas reclassificadas permitiu a não utilização de 12,5 milhões de euros orçamentados, o que representa 5,7% da dotação corrigida para *aquisição de bens e serviços*.

144 Neste âmbito, destaca-se que, no Hospital da Horta, E.P.E.R., a execução orçamental em *aquisição de bens e serviços* excedeu a dotação orçamental disponível, em 638 mil euros, em violação do cativo legalmente fixado.

¹¹⁶ Cfr. ponto 6., §§ 107 a 111, *supra*.

8. Desempenho orçamental

8.1. Em contabilidade pública

146 Dando acolhimento à recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre o assunto¹¹⁷, o relatório da Conta apresenta uma avaliação do desempenho orçamental do sector público administrativo regional, tendo em conta as regras do equilíbrio orçamental previstas no artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores¹¹⁸ e no artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas¹¹⁹.

147 Perante um total de receita efetiva de 1 197,5 milhões de euros e de despesa efetiva de 1 280,3 milhões de euros¹²⁰, verifica-se o seguinte:

Não foi observada a regra do equilíbrio orçamental prevista na LEORAA

148 Segundo o relatório da Conta, de acordo com o critério estabelecido na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, o *saldo global ou efetivo* foi negativo no orçamento revisto (-142,9 milhões de euros)¹²¹ e na execução (-82,9 milhões de euros)¹²², valores que se confirmam, tendo em conta a demonstração orçamental tal como foi apresentada no relatório da Conta.

149 Não foi apresentada qualquer justificação para este desequilíbrio orçamental.

150 Comparativamente a 2018, o *saldo global ou efetivo* reflete uma melhoria de 2,3 milhões de euros, em consequência do aumento da receita efetiva (30 milhões de euros – 3%) ter sido superior ao aumento da despesa efetiva (27,4 milhões de euros – 2%), invertendo ligeiramente a tendência crescente observada nos últimos três anos¹²³.

151 Numa análise desagregada, verifica-se que a ligeira melhoria do défice global ou efetivo se deveu ao desempenho orçamental da Administração Regional direta¹²⁴.

¹¹⁷ Cfr. 12.ª recomendação formulada, por último, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, reiterada desde 2016 (parte II, ponto II, p. 100).

¹¹⁸ O n.º 2 do artigo 4.º da LEORAA estabelece que «[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».

¹¹⁹ O artigo 16.º da LFRA estabelece que «[d]urante o mandato do Governo Regional a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos» (n.º 2) e que «[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» (n.º 3).

¹²⁰ Cfr. relatório da Conta (volume I), quadro 2, p. 5.

¹²¹ *Idem*, quadro 4, p. 8.

¹²² *Idem*, quadro 3, p. 5.

¹²³ Em 2016, o *défice global ou efetivo* foi de -38,4 milhões de euros; em 2017, de -75,8 milhões de euros; e em 2018, de -85,2 milhões de euros.

¹²⁴ Cfr. relatório da Conta (volume I), quadro 2, p. 5.



O saldo primário foi negativo

152 O *saldo primário* foi negativo (-34,7 milhões de euros), semelhante ao também verificado em 2018, que por seu turno tinha registado um agravamento de 20,8 milhões de euros em relação ao exercício de 2017. Tal significa que o sector público administrativo regional mantém necessidades de financiamento e não está a gerar os recursos necessários para satisfazer o serviço da dívida.

153 O défice primário acrescido dos compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida (48,2 milhões de euros) atinge 82,9 milhões de euros, valor que corresponde à necessidade de mais endividamento para poder ser satisfeita esta componente do serviço da dívida.

A estrutura orçamental está desequilibrada

154 Com expressão num *saldo corrente* negativo, a estrutura orçamental permanece desequilibrada em termos de previsão, em 107,3 milhões de euros, e em termos de execução, em 33,4 milhões de euros, com um agravamento significativo face a 2018¹²⁵.

Não foi observada a regra do equilíbrio corrente fixada na Lei

155 De acordo com a informação prestada na Conta, a regra de equilíbrio consagrada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas não foi observada. O *saldo corrente*, deduzido das amortizações, terá sido negativo, atingindo -329,8 milhões de euros¹²⁶.

156 Não foi possível confirmar o valor do desequilíbrio, em virtude de faltar a informação utilizada para o cálculo do montante das amortizações médias de empréstimos (avaliadas em 296,5 milhões de euros), sendo que a informação disponível no relatório da Conta¹²⁷ não sustenta o montante indicado.

157 Segundo a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, anualmente é admitido um défice corrente, deduzido das amortizações, até 5% da receita corrente líquida cobrada, mas o défice corrente apresentado excedeu em 279,1 milhões de euros aquele limite anual.

158 Importa notar que a referida violação do limite anual do défice corrente pressupõe a classificação de todas as verbas recebidas do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade em receita corrente, mesmo que se destinem a investimento. O impacto no desempenho orçamental da classificação das verbas recebidas do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade em receita de capital seria muito significativo. Neste caso, o

¹²⁵ Em 2018, o *défice corrente* atingiu -91 milhões de euros em termos previsionais e -25,4 milhões de euros em termos de execução.

¹²⁶ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), quadro 5, p. 9.

¹²⁷ *Idem*, quadro 61, p. 51, e quadro A 19, pp. 119 e 120.

desequilíbrio orçamental passaria de -329,8 milhões de euros para -513,8 milhões de euros.

159 Mesmo sem atender a uma mais adequada classificação das transferências do Estado, o desequilíbrio acumulado nos três primeiros anos do mandato do XII Governo Regional já atingiu -944,5 milhões de euros, situação que torna inviável o cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, tal como está definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, até ao final do mandato¹²⁸.

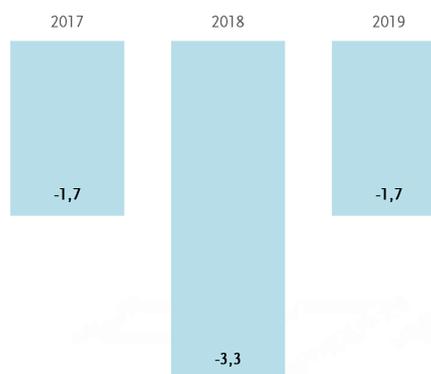
160 O relatório da Conta refere que «[a]Região observaria o cumprimento do critério do equilíbrio orçamental se não fossem consideradas as amortizações médias dos empréstimos. Este critério, já pela Região considerado claramente desajustado da realidade, encontra-se suspenso já em 2020».

8.2. Em contabilidade nacional

Em termos provisórios, o défice orçamental em percentagem do PIB foi de 1,7%

161 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 1,7%, o que corresponde a uma melhoria em relação a 2018¹²⁹.

Gráfico 1 – Déficit do sector público administrativo regional em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA), Procedimentos dos défices excessivos 2019 (1.ª Notificação de 2020).

¹²⁸ Artigo 16.º, n.º 2, da LFRA.

¹²⁹ Cfr. INE, Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2020) e, mais detalhadamente para a Administração Regional dos Açores, SREA, PDE – Apuramento do défice e dívida pública (1.ª Notificação de 2020). 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, 259,3 e 285,3 milhões de euros, em 2017, 2018 e 2019, respetivamente. Estas transferências estão registadas como despesa na conta da Administração Central, sendo objeto de consolidação na Conta das Administrações Públicas.

9. Origem e aplicação de fundos

9.1. Operações orçamentais

162 O relatório da Conta não apresenta uma análise à execução orçamental do conjunto do
sector público administrativo regional, optando por a efetuar em separado, por subsec-
tores¹³⁰.

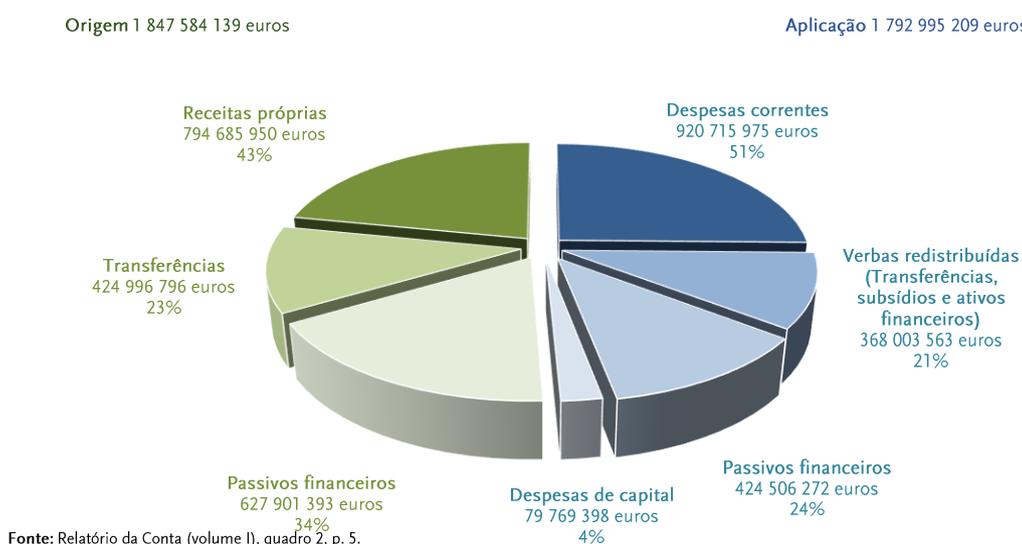
163 Não obstante a importância da análise apresentada, a sua incidência limita a apreciação
da gestão orçamental consolidada, a que acresce a falta de identificação das razões dos
desvios ocorridos e das medidas entretanto adotadas para a correção desses desvios.

164 Sem prejuízo das limitações expostas, apresenta-se de forma sumária a execução das
principais origens e aplicações de fundos do sector público administrativo regional, a
variação face ao ano anterior e a sua utilização.

165 Nesta análise, foram utilizados como referência os valores apresentados na Conta, sal-
vaguardando-se eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não
existissem as situações assinaladas no Capítulo II.

166 Em representação gráfica, os grandes números associados à execução das operações
orçamentais do sector público administrativo regional, tal como se encontram expostos
no relatório da Conta¹³¹, são os seguintes:

Gráfico 2 – Origem e aplicação de fundos de operações orçamentais
do sector público administrativo regional



¹³⁰ No relatório da conta, é apresentada uma análise separada da execução orçamental da Administração Regional direta (volume I, ponto 3, pp. 10 a 21), dos serviços e fundos autónomos (*idem*, ponto 4, pp. 31 a 37) e das entidades públicas reclassificadas (*idem*, ponto 5, pp. 41 a 45).

¹³¹ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), quadro 2, p. 5.

9.1.1. Origem de fundos

Foram recebidos menos 199,9 milhões de euros do que o previsto no Orçamento, conduzindo a uma taxa de execução de 90%

167 Os desvios ocorreram nas *receitas próprias* (-110,8 milhões de euros) e nas *transferências* (-77,7 milhões de euros). Em *passivos financeiros*, o valor registado foi inferior ao previsto em 11,3 milhões de euros.

Comparativamente a 2018, foram recebidos mais 282 milhões de euros

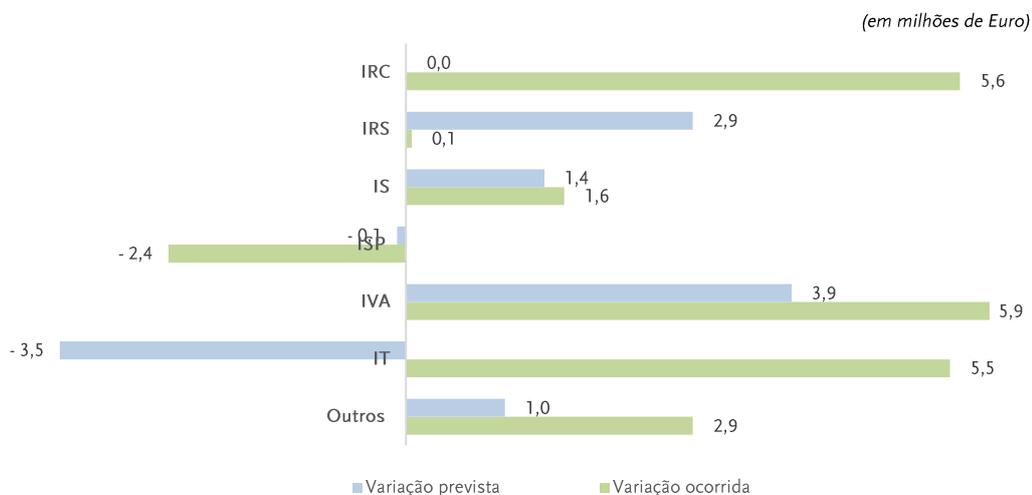
168 Em relação a 2018, registaram-se aumentos nas *receitas próprias* (+34,3 milhões de euros), nas *transferências* (+15,4 milhões de euros) e nos *passivos financeiros* (+232,3 milhões de euros).

As *receitas próprias* foram constituídas em 87% por *receita fiscal*

169 A *receita fiscal* atingiu os 694,5 milhões de euros, aumentando 19,2 milhões de euros em relação a 2018, essencialmente por via dos impostos indiretos, designadamente o IVA, Imposto sobre o tabaco, Imposto do selo e outros, mas também por via do IRC.

170 Em termos de previsão orçamental, o crescimento da receita fiscal, face a 2018, era de 5,7 milhões de euros, também na sua maior parte proveniente dos impostos indiretos IVA e Imposto do selo. Ao nível dos impostos diretos, apenas estava previsto o aumento da receita do IRS.

Gráfico 3 – Receita fiscal – Principais variações entre 2018 e 2019, a nível da previsão e da execução



Fonte: Relatório da Conta de 2018 (volume I), p. 42, e relatório da Conta de 2019 (volume I), p. 13.

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, o Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, o Imposto único de circulação, o Imposto do jogo e impostos diretos e indiretos diversos.

171 Como evidencia o gráfico anterior, salienta-se:

- nos impostos diretos, uma subavaliação do IRC e uma sobreavaliação do IRS;
- nos impostos indiretos, uma subavaliação do IVA, do Imposto sobre o tabaco, do Imposto do Selo, bem como do conjunto Outros e uma sobreavaliação do ISP.

81% das transferências recebidas vieram da Administração Central e 18% da União Europeia

172 As transferências recebidas, num total de 425 milhões de euros, foram contabilizadas em diversos sectores institucionais, conforme evidenciado no quadro seguinte:

Quadro 3 - Transferências recebidas

(em Euro e em percentagem)

Proveniência	Valor	% (Peso no total)
Transferências recebidas	424 996 796,0 4	100,0
Das quais:		
Entidades do perímetro orçamental	7 729,51	0,0
Administração Central	344 784 818,04	81,1
União Europeia	77 731 745,09	18,3
Administração Local	1 256 019,41	0,3

Fonte: Relatório da Conta (volume I), quadros 2, 11 e 12, pp. 5, 14 e 15, e volume II da Conta – Mapas contabilísticos dos subsectores da Administração Regional direta, serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas.

9.1.2. Aplicação de fundos

Foram despendidos menos 254,3 milhões de euros do que o previsto no Orçamento, conduzindo a uma taxa de execução de 88%

173 Foram despendidas menos verbas do que as previstas em todas as componentes da despesa, destacando-se os desvios ocorridos em *despesas correntes* (-175,8 milhões de euros), em *despesas de capital* (-78,5 milhões de euros) e nas *verbas redistribuídas* (-56,5 milhões de euros).

Comparativamente a 2018, despenderam-se mais 242 milhões de euros

174 Em relação a 2018, o aumento da despesa reflete o crescimento das *despesas correntes* (+24,8 milhões de euros) e das *despesas de capital* (+217,2 milhões de euros).

175 Em *despesas correntes*, aumentaram as *despesas com o pessoal* (+26,7 milhões de euros) e as *transferências correntes* (+9,9 milhões de euros). Pelo contrário, observou-se o decréscimo das despesas com *aquisição de bens e serviços correntes* (-5,3 milhões de euros) e das despesas com *juros e outros encargos* (-2,2 milhões de euros).

176 Em *despesas de capital*, sobressai o aumento dos *passivos financeiros* (+223,9 milhões de euros) e das *transferências de capital* (+3,7 milhões de euros). Pelo contrário, observou-se o decréscimo das despesas com *ativos financeiros* (-9,3 milhões de euros).

60% dos fundos tiveram uma aplicação direta em despesas correntes (51%) e de capital (9%)

177 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* (540,6 milhões de euros – 59%), *aquisição de bens e serviços correntes* (314,7 milhões de euros – 34%), *juros e outros encargos* (48,2 milhões de euros – 5%) e *outras despesas correntes* (17,2 milhões de euros – 2%).

178 Os fundos com a natureza de capital dirigiram-se essencialmente à *aquisição de bens* (75,8 milhões de euros – 95%).

179 Comparativamente a 2018, as *despesas correntes* tiveram um aumento de 16,7 milhões de euros e as *despesas de capital* um decréscimo de 1,1 milhões de euros, o que traduz a prioridade dada ao funcionamento, em detrimento do investimento público.

49% das verbas redistribuídas dirigiram-se a entidades do sector privado e 17% a entidades do sector público não incluídas no perímetro orçamental

180 As verbas redistribuídas, no valor de 368 milhões de euros, foram contabilizadas em vários sectores institucionais:

Quadro 4 - Destino das verbas redistribuídas por sector

(em Euro e em percentagem)

Destino	Valor	% (Peso no total)
Verbas redistribuídas	368 003 563,45	100,0
Das quais:		
Entidades do perímetro orçamental	97 908 405,02	26,6
Administração Central	3 437 769,64	0,9
Administração Local	6 553 614,45	1,8
Entidades do sector público não incluídas no perímetro orçamental ^(A)	62 337 145,34	16,9
Entidades do sector privado ^(B)	179 467 234,50	48,8

Fonte: Relatório da Conta (volume I), quadro 2, p. 5, e quadro A 20 em anexo, volume II da Conta – Mapas contabilísticos das entidades que integram o sector público administrativo regional e documentos de prestação de contas de 2019 das entidades que integram o perímetro de consolidação.

Notas: ^(A) Inclui, nomeadamente, as sociedades não financeiras públicas e as instituições sem fins lucrativos públicas, não reclassificadas no subsector da Administração Regional e entidades dos subsector da Administração Local.

^(B) Inclui empresas, empresários em nome individual, famílias e instituições sem fins lucrativos privadas.

181 Conforme já se referiu, relativamente a uma parte das verbas redistribuídas, a Conta não identifica os beneficiários, os montantes atribuídos, o destino das verbas e o enquadramento legal que suporta a despesa, sem que tal tenha sido objeto de explicação.

182 Encontram-se nestas condições verbas que ascendem a cerca de 73 milhões de euros.

183 Entre estas, destacam-se as verbas contabilizadas no sector institucional *famílias*, que ascendem a 54,6 milhões de euros, através da Administração Regional direta (24,6 milhões de euros) e dos serviços e fundos autónomos (30 milhões de euros), as quais não foram incluídas no quadro A 20, anexo ao relatório da Conta, com a lista das subvenções públicas.

184 Com a exceção referida, a Conta identifica os destinatários das verbas redistribuídas, incluindo informações sobre os montantes atribuídos, pagos e não pagos, o enquadramento orçamental e o respetivo suporte legal¹³².

Os fundos provenientes de passivos financeiros aumentaram 232,3 milhões de euros enquanto os aplicados no refinanciamento e amortização de dívida aumentaram 223,9 milhões de euros

185 Na ótica da origem de fundos, os *passivos financeiros* (627,9 milhões de euros) registaram um aumento, em relação a 2018, de 232,3 milhões de euros (59%). A execução em 2019 foi inferior ao valor orçamentado (-11,3 milhões de euros).

186 Os fundos aplicados em *passivos financeiros* (424,5 milhões de euros), quando comparados com o ano anterior, aumentaram 223,9 milhões de euros (112%). A execução foi inferior ao valor orçamentado (-2,8 milhões de euros).

187 Entre 2016 e 2018, o grau de cobertura da execução do Plano por empréstimos contraídos pela Administração Regional direta foi decrescente, mantendo-se em 2019 nos 14%¹³³.

9.1.3. Utilização das fontes de financiamento

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

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

Quadro 5 – Recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida em 2019

(em percentagem)

Indicadores	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos	Entidades públicas reclassificadas	Sector público administrativo regional
Receitas próprias / Despesa total	56	8	5	44
Receitas próprias / Despesa corrente	86	8	12	76
Receitas próprias / Despesas com pessoal	597	13	27	147
Transferências totais/ Despesa total	30	95	35	24
Transferências correntes / Despesa corrente	25	82	68	24
Transferências de capital / Despesa de capital	38	1187	9	24
Passivos financeiros / Despesa total	17	0	60	35
Transferências totais + Passivos financeiros / Despesa total	47	95	96	59

Fonte: Relatório da Conta (volume I), quadro 2, p. 5, e volume II da Conta.

¹³² Cf. relatório da Conta (volume I), quadro A 20 em anexo.

¹³³ Em 2019, a Administração Regional direta contraiu empréstimos, no valor de 60 milhões de euros, para financiamento de projetos de investimento cofinanciados por fundos europeus. Relativamente aos anos anteriores, este montante tem-se mantido, após um aumento de 10 milhões de euros verificado em 2017.

- 189 Como evidencia o quadro anterior, o grau de autonomia do sector público administrativo regional é baixo, apresentando uma significativa dependência dos recursos financeiros provenientes de *transferências* e de *passivos financeiros*, destacando-se a situação dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas.
- 190 Em 15 entidades públicas reclassificadas que integram o perímetro orçamental, com exceção da Atlânticoline, S.A., as 14 restantes apresentam um grau de dependência quase total das transferências recebidas e do recurso ao crédito bancário para o desempenho das suas atividades.
- 191 Quanto aos serviços e fundos autónomos, os indicadores apontam para a autonomia financeira de cinco entidades¹³⁴, enquanto, em sentido oposto, as unidades de saúde de ilha e os fundos escolares estão totalmente dependentes das transferências recebidas.
- 192 Nem todas estas 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 Europeia¹³⁵.
- 193 Excluindo as unidades de saúde de ilha e os fundos escolares, bem como as entidades que realizam pagamentos de despesas financiadas pela União Europeia, dada a limitação informativa decorrente da falta de indicação das fontes de financiamento das despesas, este requisito não foi cumprido nos últimos dois anos pelo Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., pelo Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico e pelo Centro de Oncologia dos Açores Prof. Doutor José Conde.
- 194 Nestes termos, justifica-se que o Governo Regional avalie o grau de cumprimento da missão e dos objetivos de cada instituto público¹³⁶ e reavalie a atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, à luz dos requisitos legalmente fixados e da evolução entretanto ocorrida.

¹³⁴ Tendo por base o valor do indicador *receitas próprias/despesa total*, as entidades referidas são as seguintes: Fundo Regional de Ação Cultural (159%); Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca (2 919%); Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia (101%); Fundo Regional dos Transportes Terrestres (158%) e Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos na Região (208%).

¹³⁵ Sobre esta matéria, *cf.* n.º 1 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, n.º 1 do artigo 37.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A](#), de 5 de junho, n.º 1 do artigo 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública e n.º 4 do artigo 6.º daquela Lei, conjugado com o artigo 2.º, n.º 9, do Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio, e ainda n.º 3 do artigo 129.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

¹³⁶ Artigo 11.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A](#), de 5 de junho.



9.2. Operações extraorçamentais

- 195 Os movimentos de operações extraorçamentais do sector público administrativo regional foram apresentados em termos agregados no relatório da Conta¹³⁷, sem discriminar as operações por classificação económica.
- 196 Esta informação só é obtida através da soma algébrica das operações evidenciadas nos quadros 18, 43 e 55 do relatório da Conta¹³⁸.
- 197 Contrariamente ao critério adotado pela Administração Regional direta, as operações extraorçamentais dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas incluem operações de *Tesouraria – Retenções de receitas do Estado*, referentes às rubricas *IRS* e *Retenções em pagamentos a fornecedores a favor da DGCI*, sem que tal tenha sido objeto de fundamentação.

¹³⁷ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), quadro 3, p. 7.

¹³⁸ *Idem*, pp. 19, 37 e 45.



10. Análise de fluxos financeiros intersectoriais

10.1. Fluxos financeiros com a União Europeia

198 No exercício de 2019, o sector público administrativo regional contabilizou receitas provenientes da União Europeia no valor de 77,7 milhões de euros¹³⁹, não existindo qualquer registo na despesa de verbas restituídas.

A informação externa obtida não permite confirmar a totalidade das verbas mencionadas na Conta como tendo sido recebidas da União Europeia em 2019

199 Segundo o relatório da Conta, em 2019, o sector público administrativo regional recebeu fundos da União Europeia no valor de 131,2 milhões de euros, informando-se ainda que a União Europeia transferiu 112,2 milhões de euros para entes privados¹⁴⁰.

200 A informação obtida junto de entidades externas intervenientes na gestão de fundos comunitários¹⁴¹ não permite confirmar a totalidade dos valores apresentados na Conta, em alguns casos por ausência de informações e noutros em virtude dos valores reportados não corresponderem aos apresentados, por excesso ou por defeito.

201 Todavia, foi possível confirmar as verbas mais significativas recebidas pela Administração Regional direta, provenientes dos Fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e FC), nomeadamente os que financiam o PO Açores 2020 e o Compete 2020, e com elevada aproximação os valores provenientes do FEADER e FEAMP.

Os fundos comunitários recebidos não foram oportunamente contabilizados

202 A não contabilização oportuna dos fundos comunitários recebidos conduz à permanência de verbas em contas bancárias específicas, tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro¹⁴², com a possibilidade dos seus saldos bancários poderem ser utilizados no financiamento da tesouraria da Administração Regional direta, com fundamento em «motivos de interesse público»¹⁴³.

¹³⁹ Cfr. volume II da Conta.

¹⁴⁰ Cfr. relatório da Conta (volume I), ponto 7, quadro 93, p. 78.

¹⁴¹ Intervieram em procedimento de circularização as seguintes entidades: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.; Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais; Autoridade de Gestão do Programa Operacional COMPETE; Autoridade de Gestão do POSEUR; Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional; Autoridade de Gestão do POISE; Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas; Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.; Agência Nacional para o Programa ERASMUS+; e Agência Nacional para o Programa Juventude em Ação.

¹⁴² Cfr. relatório da Conta (volume I), ponto 2.3, p. 5. Segundo este documento, parte dos valores recebidos, no montante de 2,2 milhões de euros, não passaram pelas contas específicas de fundos comunitários, mas antes por outras contas bancárias tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro (cfr. volume I, ponto 7, p. 78). Desconhece-se, no entanto, o método de registo contabilístico adotado para estas verbas.

¹⁴³ Cfr. artigo 5.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro.

203 A existência de um período complementar de execução orçamental leva a que verbas recebidas num ano civil sejam contabilizadas no exercício orçamental relativo ao ano anterior, não existindo assim coincidência entre o ano do recebimento e o exercício orçamental em que são contabilizadas.

204 Das verbas recebidas da União Europeia em 2019, 22,7 milhões de euros foram contabilizados como receita orçamental de 2018, representando cerca de 17% do seu total.

205 Por seu turno, no exercício de 2019, foram contabilizadas verbas recebidas da União Europeia em 2020, no valor de 14,7 milhões de euros, conforme se expõe:

Quadro 6 – Contabilização dos fundos da União Europeia

(em Euro e em percentagem)

Sector público administrativo regional	Contabilizado em operações orçamentais			Contabilizados em operações extraorçamentais
	Total	Dos quais, no período complementar		
		Valor	% (Peso no total)	
Administração Regional direta	51 962 787,99	12 290 530,50	23,7	60 782 411,28
Serviços e fundos autónomos	19 333 917,28	2 370 618,99	12,3	501 673,49
Entidades públicas reclassificadas	6 435 046,91	0,00	-	-

Fonte: Elementos informativos obtidos junto da Direção Regional do Orçamento e Tesouro e nos documentos de prestação de contas de 2019 de cada uma das entidades que integram os subsectores.

A análise apresentada no relatório da Conta não permite apreciar a execução dos fundos comunitários

206 O relatório da Conta contém uma análise da execução dos projetos cofinanciados pelos FEEI no período 2014-2020, mas essa análise não especifica os sectores e projetos desenvolvidos pelo sector público administrativo regional.

Os fundos comunitários contabilizados como receita pelo sector público administrativo regional decresceram 33%

207 Os fundos comunitários contabilizados como receita orçamental pelo sector público administrativo regional decresceram significativamente em 2019 (-37,6 milhões de euros), redução que atingiu os três subsectores: Administração Regional direta (-16,8 milhões de euros); serviços e fundos autónomos (-13,2 milhões de euros); e entidades públicas reclassificadas (-7,6 milhões de euros).

208 Ao nível da Administração Regional direta, os fundos comunitários contabilizados em operações orçamentais, no valor de 52 milhões de euros, são dirigidos à cobertura de investimentos públicos enquadrados no Plano Regional Anual, cuja execução financeira, em 2019, ascendeu a 420,3 milhões de euros.

209 O grau de cobertura da execução do Plano por receitas comunitárias tem vindo a registar uma tendência decrescente, passando de 27% em 2016 para 12% em 2019, o que se deve ao decréscimo progressivo das verbas comunitárias contabilizadas em operações orçamentais.

10.2. Fluxos financeiros no âmbito do sector público

210 Tendo em consideração as limitações referidas, a análise circunscreve-se aos fluxos financeiros realizados no âmbito do sector público que foram passíveis de identificação.

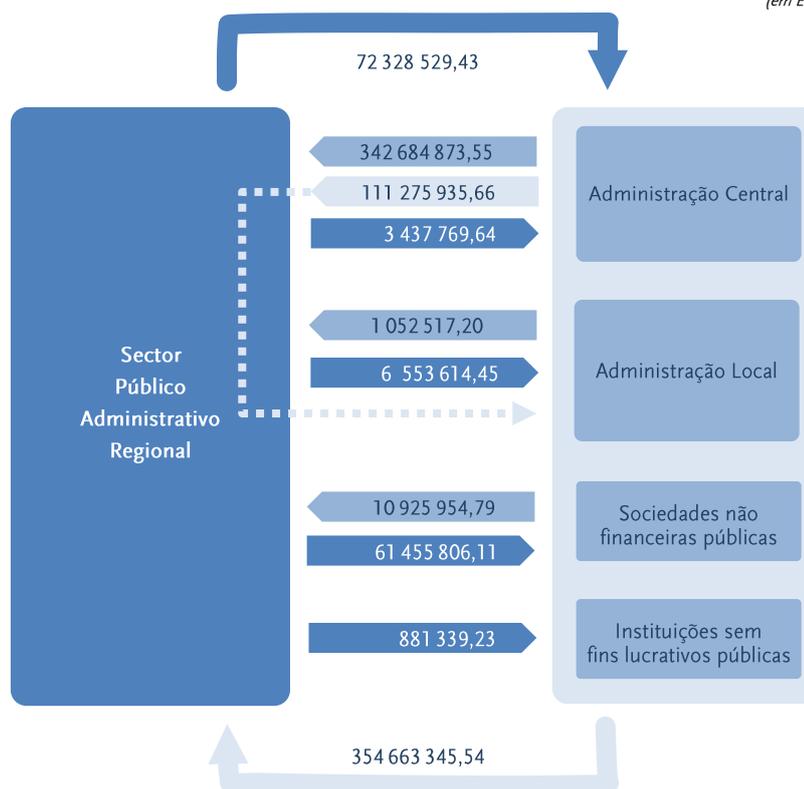
211 Foram transferidos 72,3 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional e arrecadados 354,7 milhões de euros provenientes destas entidades, verba que foi registada em operações orçamentais, apurando-se um saldo de 282,3 milhões de euros.

212 No final do exercício de 2019, encontravam-se por pagar cerca de 92 mil euros¹⁴⁴.

213 Do ponto de vista da despesa, 85% das verbas transferidas destinaram-se a sociedades não financeiras públicas.

Gráfico 4 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público

(em Euro)



Fonte: Relatório da Conta (volume I), pp 14, 18, 36, 92, 93, e 97, e quadro A 20 em anexo, bem como volume II da Conta, mapas 1, 2, 3 e 4. Orçamento do Estado para 2019, mapas XVIII, XIX e XX. Despachos do Diretor Regional da Organização e Administração Pública, publicados no *Jornal Oficial*, referentes às transferências para as autarquias locais.

¹⁴⁴ As entidades credoras eram as seguintes: INOVA (39,5 mil euros); Associação Regional do Turismo (35 mil euros); Fundação Gaspar Frutuoso (8,75 mil euros); e GEOAÇORES – Associação Geoparque Açores (8,75 mil euros). De acordo com a informação apresentada no quadro A 20 anexo ao relatório da Conta, tal ficou a dever-se à não conclusão de projetos por parte das entidades.



Foram transferidos 48,9 milhões de euros para as empresas do grupo SATA

214 No âmbito das sociedades não financeiras públicas, destacam-se as transferências dirigidas às seguintes empresas:

- A parcela mais significativa, na ordem dos 47,5 milhões de euros, destinou-se à SATA Air Açores, S.A., sendo 39,9 milhões de euros (+9,5 milhões de euros, do que em 2018) para cobertura dos encargos decorrentes da concessão dos serviços aéreos regulares no interior dos Açores e 7,5 milhões de euros para o aumento do capital social da empresa¹⁴⁵.

A SATA Gestão de Aeródromos, S.A., recebeu 1,4 milhões de euros, menos 3,9 milhões de euros do que em 2018, para financiamento de investimentos nos aeródromos das ilhas do Pico (318,3 mil euros), São Jorge (425,8 mil euros), Graciosa (326,3 mil euros), Flores (46 mil euros) e Corvo (299 mil euros)¹⁴⁶.

- Lotaçor – Serviço de Lotas dos Açores, S.A, que recebeu 6,1 milhões de euros (5,5 milhões de euros, em 2018). Esta verba destinou-se à exploração e prestação de serviços nos portos de pesca e formação profissional (4,4 milhões de euros), sendo o remanescente destinado a reforço do capital social (1,7 milhões de euros).
- Portos dos Açores, S.A., que recebeu 4,1 milhões de euros (4,3 milhões de euros, em 2018), verba destinada essencialmente à realização de obras em portos e à aquisição de equipamento e sua instalação (3,9 milhões de euros), sendo o restante para apoio a atividades económicas (142,9 mil euros).
- Sinaga – Sociedade de Indústrias Agrícolas Açorianas, S.A., que recebeu 2,1 milhões de euros (2,7 milhões de euros, em 2018) para assegurar o seu funcionamento, nomeadamente no apoio ao abastecimento de açúcar no mercado regional.

O sector da Administração Local recebeu 117,8 milhões de euros

215 A Administração Local beneficiou de transferências com origem no Orçamento do Estado¹⁴⁷, num total de 111,3 milhões de euros¹⁴⁸, e de transferências da Administração Regional direta de 6,6 milhões de euros.

¹⁴⁵ *Cfr. Resolução do Conselho do Governo n.º 13/2017*, de 21 de fevereiro, e *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.

¹⁴⁶ No ano de 2018, foram transferidos para os aeródromos das ilhas do Pico (431,6 mil euros), São Jorge (3,5 milhões de euros), Graciosa (661,6 mil euros), Flores (60 mil euros) e Corvo (581,7 mil euros).

¹⁴⁷ Estas verbas são transferidas a título de participação nos recursos públicos. O seu montante é fixado anualmente no Orçamento do Estado, de acordo com o critério de repartição por autarquia legalmente definido no artigos 25.º e seguintes da *Lei n.º 73/2013*, de 3 de setembro.

¹⁴⁸ As verbas são transferidas do Orçamento do Estado para a Administração Regional direta, sendo por esta contabilizadas em operações extraorçamentais.

- 216 Esta última verba foi distribuída por municípios (3,3 milhões de euros – 51%), freguesias (2,4 milhões de euros – 36%) e empresas e outros entes locais (842 mil euros – 13%).
- 217 De entre os 19 municípios situados no território da Região Autónoma dos Açores, o Município da Praia da Vitória continua a ser o principal beneficiário dos apoios atribuídos pelo Governo Regional. Em 2019, recebeu 1,8 milhões de euros, mais de metade das verbas canalizadas para o conjunto dos municípios.
- 218 Ao nível das freguesias, quase 34% das transferências (cerca de 799 mil euros) concentraram-se em apenas dez das 155 freguesias situadas no território da Região Autónoma dos Açores¹⁴⁹.

342,7 milhões de euros provenientes da Administração Central, 95% das quais com origem no Orçamento do Estado

- 219 Ao nível da receita, a quase totalidade dos 354,7 milhões de euros recebidos, contabilizados em operações orçamentais, foram provenientes da Administração Central (96,6%), entidade que transferiu ainda 111,3 milhões de euros para a Administração Local, escriturados na Conta em operações extraorçamentais.

Quadro 7 – Fluxos da Administração Central para o sector público administrativo regional

(em Euro e em percentagem)

Origem	Finalidade	2018	2019	%	Varição 2019/2018
Orçamento do Estado	Princípio da solidariedade	185 182 464,00	184 005 914,00 ^(A)	53,7	-1 176 550,00
	Fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas	74 072 986,00	101 203 253,00 ^(B)	29,5	27 130 267,00
	Política de emprego e formação profissional	9 205 019,00	9 744 110,00 ^(C)	2,8	539 091,00
	Comparticipação do Estado nas obrigações de serviço público no transporte interilhas	5 610 921,00	9 843 721,00 ^(C)	2,9	4 232 800,00
	Tempestade "Lorenzo"	—	20 000 000,00 ^(D)	5,8	20 000 000,00
	Financiamento do orçamento participativo da área governativa da educação, desporto e juventude	0,00	100 000,00	0,0	100 000,00
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Resultados da exploração dos jogos sociais	15 846 046,73	17 787 875,55 ^(E)	5,2	1 941 828,82
Total		289 917 436,73	342 684 873,55	100,0	52 767 436,82

Fonte: Orçamento do Estado para 2019, relatório da Conta (volume I), p.14, e volume II da Conta, mapas 1 e 2.

Notas: ^(A) Artigo 48.º da LFA e alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2018.

^(B) Artigo 49.º da LFA e alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 71/2018.

^(C) Verbas concedidas ao abrigo do n.º 2 do artigo 74.º e do n.º 2 do artigo 126.º da Lei n.º 71/2018.

^(D) Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2019, de 25 de novembro.

^(E) 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, 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.

¹⁴⁹ As 10 freguesias que receberam maior volume de transferências foram: Maia (Ribeira Grande); São Roque (Ponta Delgada); Conceição (Ribeira Grande); Arrifes (Ponta Delgada); Santo António (Ponta Delgada); Santa Bárbara (Angra do Heroísmo); Ponta Garça (Vila Franca do Campo); Santa Bárbara (Ribeira Grande); Candelária (Ponta Delgada); e Santa Cruz (Lagoa).

11. Subvenções públicas

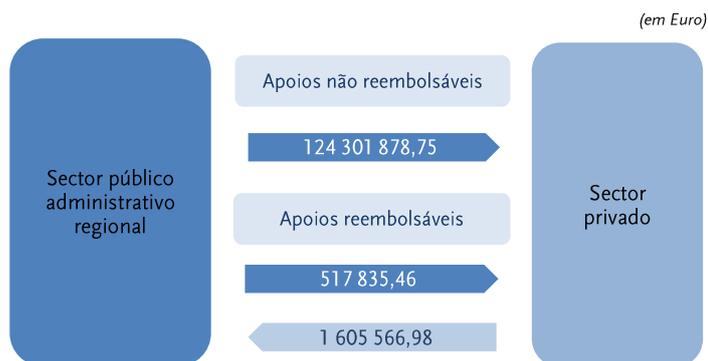
220 A análise que segue incide sobre os fluxos financeiros realizados com o sector privado, onde se incluem as famílias, as empresas privadas e as instituições sem fins lucrativos privadas.

221 Neste sentido, apesar da utilização comum do termo «subvenções», a análise aqui realizada tem um âmbito muito mais restrito do que a apresentada no relatório da Conta¹⁵⁰, mas ambas estão sustentadas na informação contida no quadro A 20, anexo ao relatório da Conta.

222 As conclusões que se extraem da análise estão sujeitas às limitações antes referidas.

223 Segundo o apurado, o sector público administrativo regional, excluindo as entidades públicas reclassificadas, concedeu e pagou apoios financeiros ao sector privado no valor de 124,8 milhões de euros, recebendo deste 1,6 milhões de euros, que correspondem ao reembolso de subsídios.

Gráfico 5 – Fluxos financeiros com o sector privado



Fonte: Relatório da Conta (volume I), quadro A 20 em anexo.

224 No final do exercício de 2019, ficaram por pagar cerca de 7,7 milhões de euros, mais 5,5 milhões de euros do que em 2018 (2,2 milhões de euros)¹⁵¹.

47% dos apoios pagos dirigiram-se a empresas privadas

225 As empresas privadas continuam a ser as principais beneficiárias dos apoios não reembolsáveis (58,8 milhões de euros), valor sensivelmente idêntico ao apurado em 2018.

226 A restante parcela foi distribuída por instituições sem fins lucrativos privadas (38%), que receberam 47,1 milhões de euros, valor inferior ao de 2018 (49,8 milhões de euros),

¹⁵⁰ Cfr. relatório da Conta (volume I), ponto 8, pp. 80 a 83.

¹⁵¹ Os apoios não pagos destinavam-se quase na íntegra ao sector do turismo (7,6 milhões de euros), em grande parte para a ATA - Associação Turismo dos Açores – *Convention and Visitors Bureau* (6,8 milhões de euros). A justificação apresentada para o não pagamento dos apoios foi imputada aos beneficiários, nomeadamente em atrasos ou incumprimentos parciais ou totais de obrigações a que estavam vinculados.

e pelas famílias e empresários em nome individual (15%), apoiados com cerca de 19 milhões de euros, valor também inferior ao registado em 2018 (19,9 milhões de euros).

19% dos apoios pagos concentraram-se em 12 beneficiários

227 Foram pagos apoios a 12 500 beneficiários, mas 19% do montante atribuído (23,3 milhões de euros) concentrou-se em 12 beneficiários¹⁵², dos quais se destacam:

- Açorsonho Hotéis, L.^{da}, que recebeu 4,9 milhões de euros, para apoiar a construção do Hotel Verde Mar & Spa, na Ribeira Grande, ilha de S. Miguel, e a criação de emprego;
- ATA – Associação Turismo dos Açores – *Convention and Visitors Bureau*, a quem foram pagos 3,8 milhões de euros, no âmbito de contratos-programa de investimento no turismo e para apoio ao emprego;
- HIA – Hospital Internacional dos Açores, que recebeu 2,3 milhões de euros, para apoiar a construção de um hospital, na Lagoa, ilha de S. Miguel, e a criação de emprego.

22% dos apoios foram concedidos no abrigo do sistema de incentivos à atividade económica – Competir +

228 O enquadramento legal dos apoios é muito diversificado, sendo que 58% têm subjacente nove regimes, através dos quais foram concedidos 72 milhões de euros.

229 Os três regimes mais significativos foram:

- O *sistema de incentivos à atividade económica – Competir +*¹⁵³, ao abrigo do qual foram concedidos 22% do total do apoios;
- Os acordos de cooperação entre a Segurança Social e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), através dos quais foram concedidos cerca de 8,6% do total dos apoios;
- Os *apoios ao movimento associativo desportivo*¹⁵⁴, que fundamentaram 8,4% das verbas concedidas.

¹⁵² Este conjunto de 12 beneficiários corresponde à seleção dos beneficiários com valor global de apoios superior a um milhão de euros, conforme consta do quadro A 20 anexo ao relatório da Conta.

¹⁵³ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2014/A, de 9 de julho, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2016/A, de 18 de maio.

¹⁵⁴ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2009/A, de 2 de dezembro.



Falta de avaliação global na Conta

- 230 A análise apresentada no relatório da Conta aos apoios financeiros atribuídos¹⁵⁵ não inclui uma avaliação global aos resultados obtidos, referenciando apenas as disposições legais que vinculam os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos à sua elaboração.
- 231 Em complemento, é indicado que a Direção Regional do Orçamento e Tesouro emitiu orientações aos serviços sobre a matéria, mas o resultado obtido com a mencionada orientação também não foi divulgado no relatório da Conta.
- 232 Conforme anteriormente referido¹⁵⁶, o procedimento adotado não promove o cumprimento do princípio da transparência, nem acolhe a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre o assunto¹⁵⁷.

Falta de avaliação individual no processo de prestação de contas

- 233 A verificação de 39 processos de prestação de contas de 2019, remetidos ao Tribunal de Contas pelas entidades responsáveis pela gestão de apoios financeiros, conduziu à conclusão de que 85% das entidades apresentaram informações sobre a matéria, quer em relatório específico, quer no relatório de gestão, mas as mesmas não se consubstanciam numa avaliação de resultados dos apoios financeiros atribuídos.
- 234 A falta generalizada de referência a indicadores, metas e objetivos pré-estabelecidos inviabiliza a concretização de uma avaliação dos resultados dos apoios financeiros atribuídos.

¹⁵⁵ *Cfr.* volume I, ponto 8.3, pp. 83 e 84.

¹⁵⁶ *Cfr.* artigo 39.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 7 de janeiro, e artigo 12.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A](#), de 24 de janeiro.

¹⁵⁷ *Cfr.* 17.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2006 (parte II, ponto II, p. 100).



Capítulo IV

Dívida pública regional e outras responsabilidades

12. Dívida do sector público administrativo regional

12.1. Dívida financeira

A dívida fundada contraída em 2019 atingiu 466,5 milhões de euros

- 235 A Região Autónoma dos Açores realizou uma emissão obrigacionista geradora de dívida fundada¹⁵⁸ no montante de 223,5 milhões de euros, com maturidade em 2029, reembolso *bullet* e um cupão anual fixo de 1,006%¹⁵⁹. Deste montante, 163,5 milhões de euros foram utilizados em operações de refinanciamento de dívida¹⁶⁰, destinando-se os restantes 60 milhões de euros ao financiamento de projetos com participação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).
- 236 Antecedendo a respetiva extinção, a Sudaçor, S.A.¹⁶¹, também recorreu a instrumentos de dívida com esta maturidade, obtendo por esta via 220,2 milhões de euros para fazer face às respetivas necessidades de financiamento. Neste contexto, é de assinalar a emissão de um empréstimo obrigacionista de 120 milhões de euros para refinanciamento de dívida, com reembolso *bullet* na maturidade, em 2027, e um cupão anual fixo de 0,491%¹⁶².
- 237 Os restantes 22,8 milhões de euros dizem respeito a operações de crédito realizadas por quatro entidades públicas reclassificadas.

¹⁵⁸ 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».

¹⁵⁹ A emissão obrigacionista foi autorizada pela [Resolução do Conselho do Governo n.º 21/2019](#), de 6 de março. As características da operação encontram-se divulgadas na página da [Euronext Lisboa](#), salientando-se que o reembolso *bullet* significa que o capital é integralmente reembolsado na data de maturidade ou de vencimento, no caso, em 15-06-2029, e que o cupão anual fixo corresponde ao juro periódico devido pelo emitente aos obrigacionistas.

¹⁶⁰ De acordo com informação prestada no relatório da Conta (volume I), p. 50, em 2019 foram ainda utilizados na amortização de dívida 83 580,16 euros de receitas próprias.

¹⁶¹ Na sequência da reestruturação do sector público empresarial regional prevista na [Resolução do Governo Regional n.º 74/2018](#), de 20 de junho, a Sudaçor, S.A., foi extinta de acordo com o processo regulado no [Decreto Legislativo Regional n.º 25/2019/A](#), de 15 de novembro, o qual previu a liquidação da empresa por transmissão global do respetivo património para a Região. O registo do encerramento da liquidação desta empresa pública regional foi efetuado em 13-05-2020 – *cfr.* [Portal da Justiça](#).

¹⁶² *Cfr.* [Euronext Lisboa](#).



O recurso a dívida flutuante proporcionou a obtenção de 387,4 milhões de euros

238 Para fazer face a necessidades de tesouraria, a Administração Regional direta recorreu a dívida flutuante¹⁶³, tendo contratado sete operações de crédito¹⁶⁴, a coberto das quais foram utilizados 364 milhões de euros.

239 Com idêntico propósito, as entidades públicas reclassificadas utilizaram 23,4 milhões de euros provenientes de operações de crédito com esta maturidade.

A dívida financeira do sector público administrativo regional aumentou 6,6%, podendo ter ascendido a 1 850,1 milhões de euros

240 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações assinaladas¹⁶⁵, em 2019, a dívida financeira do sector público administrativo regional prosseguiu o movimento ascendente evidenciado nos últimos anos, tendo aumentado 114,2 milhões de euros (+6,6%), podendo ter atingido no final do exercício o montante de 1 850,1 milhões de euros¹⁶⁶, dos quais 890,7 milhões de euros (48,1%) diziam respeito a dívida contraída pelas entidades do Serviço Regional de Saúde¹⁶⁷.

A taxa de juro implícita na dívida pública regional manteve-se a níveis reduzidos

241 Em 2019, os encargos da dívida do sector público administrativo regional atingiram 43,3 milhões de euros, menos 4,1 milhões de euros em relação ao ano anterior, resultado que se justifica pela redução da taxa de juro implícita na dívida (efeito preço), que permitiu compensar o impacto adverso resultante da intensificação do recurso ao crédito registada no exercício em apreciação (efeito *stock*).

242 Por conseguinte, à semelhança do observado nos últimos anos, registou-se uma melhoria dos custos de financiamento do sector público administrativo regional, refletida

¹⁶³ De acordo com o disposto na alínea *a*) do artigo 3.º da *Lei n.º 7/98*, de 3 de fevereiro, a dívida flutuante corresponde à dívida «... contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada».

¹⁶⁴ Quatro contratos de mútuo (nos montantes de 20, 40, 55 e 100 milhões de euros) e três contratos de abertura de crédito em conta corrente (com os limites de 10, 35 e 40 milhões de euros).

Para detalhe, *cf.* apêndices V e VI do relatório da ação preparatória 20-304PCR4 – *Tesouraria*.

¹⁶⁵ *Cfr.* §§ 7 a 9 do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

¹⁶⁶ O montante indicado da dívida financeira do conjunto do sector público administrativo regional excede em cerca de 1,1 milhão de euros o valor divulgado relatório da Conta (volume I), p. 52, divergência referente a dois financiamentos contraídos pela empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., cuja posição no final de 2019 não foi considerada.

¹⁶⁷ Considera-se como contraída pelas entidades do Serviço Regional de Saúde, a dívida da Saudaçor, S.A., e dos três hospitais da Região.

no decréscimo em 36 pontos base da taxa de juro implícita na dívida, que se fixou nos 2,51%, inferior à da dívida pública portuguesa (2,6%¹⁶⁸).

As condições de financiamento contratualizadas em 2019 não previnem a excessiva concentração temporal de amortizações

- 243 As condições contratualizadas no âmbito das operações de financiamento geradoras de dívida pública fundada têm subjacente uma opção gestionária já evidenciada em exercícios anteriores, que pretende aliviar a pressão sobre a tesouraria regional a curto/médio prazo, mas que acaba por se traduzir numa elevada concentração temporal do esforço financeiro associado ao reembolso da dívida¹⁶⁹.
- 244 Com efeito, as duas emissões obrigacionistas concretizadas em 2019, no montante global de 343,5 milhões de euros, preveem o reembolso nas respetivas datas de maturidade (em 2027 e 2029). Por outro lado, em quatro dos oito empréstimos contraídos por entidades do perímetro orçamental na modalidade de *amortizing*, foram introduzidos prazos de carência alargados.

12.2. Dívida não financeira

A Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 132 milhões de euros

- 245 Continua a não ser apresentada informação completa sobre a dívida não financeira, pois a este nível a Conta limita-se a divulgar a dívida comercial já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo das entidades do perímetro orçamental, calculadas em, pelo menos, 132 milhões de euros, as quais, de acordo com a definição que decorre do n.º 5 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, incorporam a dívida não financeira.
- 246 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação divulgada na Conta, para além do descrito, a dívida não financeira do sector

¹⁶⁸ *Cfr. Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 12/2020*, de setembro de 2020 – Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2024 (Atualização), Quadro 7 – Contributos para a evolução da dívida de Maastricht (em % do PIB), p. 45. É de assinalar que a taxa em apreço reflete os custos de financiamento do sector institucional das administrações públicas, constituído pelos subsectores da administração central, regional (Açores e Madeira) e local.

¹⁶⁹ Sobre o assunto, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública alegou, em contraditório, «tratar-se de uma apreciação redutora, pelo facto de recair, apenas, sobre os empréstimos contratados em 2019», assinalando, ainda, que «...um dos critérios pelo qual a Região se tem pautado nas operações de financiamento tem sido a equidade intergeracional dos encargos da dívida, no entanto, esta análise só é válida quando feita sobre a totalidade dos encargos da dívida e não apenas dos encargos decorrentes dos financiamentos negociados/contratados num determinado ano económico».

Sucede que a análise efetuada não se limitou às condições subjacentes à dívida emitida em 2019, tendo também apreciado o perfil de reembolso do *stock* da dívida do sector público administrativo regional – que se prolonga até 2035 – em linha, aliás, com a perspetiva defendida em contraditório, com base na qual se concluiu que 61,5% da dívida, correspondente a 1 138,5 milhões de euros, atinge a maturidade até 2023 (*cfr.* ponto 13.6., *infra*). É perante este contexto de elevada concentração temporal de amortizações que se suscitam dúvidas relativamente à observância do princípio da equidade intergeracional, no plano da incidência orçamental dos encargos da dívida.

público administrativo regional, reportada ao final de 2019, ascendia a, pelo menos, 270,4 milhões de euros¹⁷⁰.

12.3. Dívida total do sector público administrativo regional

A dívida total ascendia a, pelo menos, 2 120,6 milhões de euros (+10,9%), prosseguindo a tendência de agravamento evidenciada nos últimos anos

247

Considerando o valor da dívida não financeira apurada, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos adicionais que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta, caso não existissem as limitações descritas¹⁷¹, a dívida total do sector público administrativo regional, reportada ao final do exercício orçamental de 2019, ascendia a, pelo menos, 2 120,6 milhões de euros¹⁷² (48% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2019¹⁷³), evidenciando um agravamento de 208,5 milhões de euros (+10,9%) comparativamente ao ano anterior.

Quadro 8 – Dívida total do sector público administrativo regional

(em Euro)

Sector público administrativo regional	Financeira		Não financeira		Total		Variação	
	31-12-2018	31-12-2019	31-12-2018	31-12-2019	31-12-2018	31-12-2019	Absoluta	Relativa
	Administração Regional direta	1 595 534 607	1 738 847 635	7 713 211	97 825 713	1 603 247 818	1 836 673 348	233 425 530
Serviços e fundos autónomos	0	0	14 269 401	20 464 381	14 269 401	20 464 381	6 194 980	43,4%
Entidades públicas reclassificadas	140 426 669	111 286 501	154 114 700	152 152 487	294 541 369	263 438 988	-31 102 380	-10,6%
Total	1 735 961 276	1 850 134 136	176 097 312	270 442 581	1 912 058 588	2 120 576 717	208 518 129	10,9%

Fonte: Conta de 2019; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas de 2019.

A degradação das condições de sustentabilidade da dívida pública regional observada nos últimos anos poderá acentuar-se devido à pandemia de Covid-19

248

Nos últimos anos, a dinâmica imprimida à gestão orçamental traduziu-se na geração de sucessivos e crescentes défices, que determinaram a intensificação do recurso à dívida para os financiar.

¹⁷⁰ Cfr. apêndice XVIII do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

¹⁷¹ Cfr. §§ 7 a 9 do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

¹⁷² O montante apurado de dívida total do sector público administrativo regional de, pelo menos, 2 120,6 milhões de euros, no final de 2019, excede em 133,1 milhões de euros o valor divulgado na Conta (1 987,5 milhões de euros), divergência que resulta da omissão de, pelo menos, 132 milhões de euros de dívida não financeira e de 1,1 milhões de euros de dívida financeira (cfr. §§ 25 – nota de rodapé 20 – e 34 do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*).

¹⁷³ O PIB da Região de 2019 (a preços de mercado) está estimado em 4 421 milhões de euros (valor provisório) – cfr. SREA, seleccionando o ficheiro “SREA – Procedimento dos Défices Excessivos (2.ª Notif.) (setembro 2020)”, sendo esta a informação disponível mais recente relativamente ao indicador.

Gráfico 6 – Desempenho orçamental – 2014-2019

(em milhões de Euro)

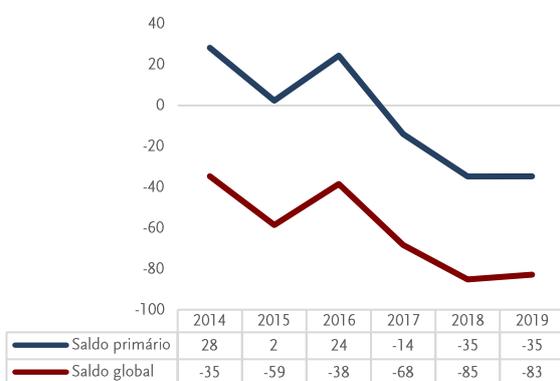
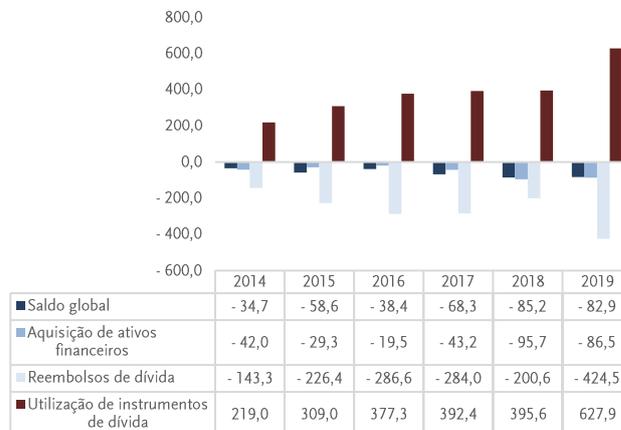


Gráfico 7 – Necessidades de financiamento brutas – 2014-2019

(em milhões de Euro)



Fonte: Contas referentes aos exercícios de 2014 a 2019.

- 249 A degradação do desempenho orçamental do sector público administrativo regional é particularmente notória a partir de 2017, com os saldos primários (que excluem a despesa com juros) a atingirem valores persistentemente negativos, circunstância que traduz a necessidade de endividamento adicional para financiar o excesso de despesa, bem como os encargos correntes da dívida.
- 250 O desequilíbrio estrutural das finanças públicas regionais, já verificado antes da crise desencadeada pela pandemia de Covid-19, irá certamente agravar-se devido, por um lado, à erosão das receitas fiscais motivada pela redução drástica da atividade de alguns sectores da economia regional e, por outro, ao aumento da despesa decorrente das medidas extraordinárias implementadas com o propósito de conter o surto epidémico e de apoiar a economia.
- 251 Por conseguinte, tomando como ponto de partida a posição estruturalmente deficitária das finanças públicas regionais, a pandemia de Covid-19 constitui um fator de pressão adicional sobre as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, que têm vindo a degradar-se progressivamente nos últimos anos, facto que o Tribunal tem enfatizado nos sucessivos Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores.
- 252 De assinalar que os dados históricos relativos ao desempenho orçamental do sector público administrativo regional revelam que, a partir de 2017, com a geração de sucessivos défices primários, as finanças públicas regionais encetaram uma trajetória que, se não for infletida, determinará, a prazo, a insustentabilidade da posição financeira da Região.



12.4. Limites da dívida

12.4.1. Dívida flutuante

O limite para a emissão de dívida flutuante provavelmente não terá sido excedido

253 De acordo com o relatório da Conta, no âmbito da gestão de tesouraria, as entidades do perímetro orçamental contraíram dívida flutuante, cujo montante acumulado de emissões vivas ao longo do ano atingiu 252,3 milhões de euros, daí se concluindo que foi utilizado 73,36% do limite legal, fixado em cerca de 344 milhões de euros¹⁷⁴.

254 Contudo, relativamente à informação prestada no relatório da Conta sobre esta matéria, importa observar o seguinte:

- A Conta apenas demonstra as operações realizadas pela Administração Regional direta.
- A Sudaçor, S.A., só por si, utilizou a quantia de 55 milhões de euros, proveniente de um contrato de mútuo de curto prazo celebrado em 2019, montante que correspondeu ao máximo de emissões vivas registado por esta empresa pública regional no exercício em apreciação, até ao encerramento do respetivo procedimento de liquidação;
- À semelhança do ocorrido em Contas de anos anteriores, os valores da receita corrente líquida considerada para efeitos do cálculo do limite da dívida flutuante estão sobreavaliados, pela contabilização da totalidade das verbas provenientes do Estado, ao abrigo do princípio da solidariedade, em *transferências correntes*, 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.

255 No sentido de ultrapassar as limitações descritas, solicitou-se junto das entidades do perímetro orçamental a disponibilização de elementos adicionais relativos às operações de dívida flutuante contraídas no exercício orçamental de 2019, com base nos quais se concluiu que o limite legal para o recurso a dívida flutuante seria observado, mesmo no caso de se proceder à reclassificação, em receitas de capital, das transferências do Estado efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade¹⁷⁵.

¹⁷⁴ O montante acumulado de emissões vivas de dívida flutuante não pode exceder, em cada momento, 0,35 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios. *Cfr.* artigo 39.º da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#).

¹⁷⁵ Sobre a matéria, *cfr.* ponto 2.4.1. do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

12.4.2. Dívida fundada

Continua a não ser demonstrado o cumprimento do limite legal para a contração de dívida fundada

- 256 Em 2019, o Governo Regional foi autorizado pela Assembleia Legislativa a contrair empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante de 223 550 000 euros, dos quais 163 500 000 euros para refinanciamento de dívida, destinando-se os restantes 60 000 000 euros ao financiamento de projetos com participação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento^{176/177}.
- 257 No uso desta autorização, a Região Autónoma dos Açores realizou uma emissão obrigacionista de 223,5 milhões de euros, com as referidas finalidades¹⁷⁸.
- 258 A informação prestada neste ponto do relatório da Conta sugere a observância do referido limite fixado pela Assembleia Legislativa¹⁷⁹. Sucede, no entanto, que essa informação é incompleta, pois, tal como sucedeu na Conta de 2018, foi omitida informação materialmente muito relevante relativa aos empréstimos contraídos no ano pelas entidades públicas reclassificadas.
- 259 Consequentemente, na Conta continua a não ser demonstrado o cumprimento do limite legal para a contração de dívida fundada por parte do sector público administrativo regional, permanecendo por acolher, 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 2018](#) (4.ª recomendação).
- 260 Tendo por referência a informação disponível, conclui-se que o limite anual para a contratação de dívida fundada fixado pela Assembleia Legislativa foi largamente ultrapassado.
- 261 Na realidade, com a emissão obrigacionista realizada pela Região, foram utilizados 223,5 milhões de euros, restando uma margem de 50 mil euros para acomodar as operações realizadas pelas restantes entidades do perímetro. Porém, só a dívida fundada contraída pelas entidades públicas reclassificadas ascendeu a 243,3 milhões de euros¹⁸⁰,

¹⁷⁶ Cfr. artigo 14.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 7 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2019. Tal como no ano anterior, na Lei do Orçamento do Estado para 2019, previa-se ainda que as Regiões Autónomas pudessem contrair dívida fundada 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 69.º da [Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro). A Assembleia Legislativa também concedeu esta autorização ao Governo Regional que, no entanto, não utilizou essa faculdade.

¹⁷⁷ Sobre as operações de dívida fundada contraídas em 2019, cfr. apêndice VIII do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

¹⁷⁸ Cfr. § 235, *supra*.

¹⁷⁹ Volume I, relatório da Conta, pp. 49 e 50.

¹⁸⁰ Cfr. apêndice VIII do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

pelo que se conclui que o endividamento do sector público administrativo regional excedeu em, pelo menos, 243,2 milhões de euros o limite estabelecido pela Assembleia Legislativa¹⁸¹.

12.4.3. Endividamento líquido

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

262 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 o produto dos empréstimos que gerarem esse aumento se destinem ao financiamento de projetos com participação de fundos comunitários¹⁸², o que está em conformidade com o disposto na Lei do Orçamento do Estado para 2019 que, excepcionalmente, também permite o aumento do endividamento líquido com a mesma finalidade¹⁸³.

263 Na Conta da Região, não é demonstrado o cumprimento do limite de endividamento líquido, que assim continua a evidenciar as limitações já assinaladas em anos anteriores, na medida em que:

- Relativamente ao montante de 60 milhões de euros, correspondente a uma parcela dos recursos obtidos pela Região através da emissão obrigacionista realizada em 2019, não se comprova que foi efetivamente aplicada em ações com cofinanciamento comunitário¹⁸⁴.
- De acordo com informação prestada na Conta, os recursos provenientes de operações de crédito contraídas com aquela finalidade asseguram a cobertura total das despesas associadas aos projetos e não apenas a parcela não cofinanciada¹⁸⁵, o que se traduz no sobrefinanciamento das referidas despesas, assim permitindo a aplicação de tais verbas em finalidades distintas daquelas a que se destinavam, incluindo em ações sem cofinanciamento comunitário.
- Não estão identificados os empréstimos contratados pelas entidades públicas reclassificadas nem a aplicação que lhes foi conferida, informação essencial

¹⁸¹ *Idem*. Como assinalado, com a emissão obrigacionista realizada pela Região, no montante de 223 500 000 euros, ficou disponível uma margem de apenas 50 000 euros para acomodar as operações realizadas pelas restantes entidades do perímetro orçamental. Dado que a dívida fundada contraída por estas entidades totalizou 243 275 500 euros, conclui-se que o referido limite foi excedido em, pelo menos, 243 225 500 euros.

¹⁸² *Cfr.* § 63 e artigo 14.º, n.º 1, alínea *a*), do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 7 de janeiro.

¹⁸³ Artigo 69.º, n.º 2, alínea *a*), da [Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro.

¹⁸⁴ O volume I do relatório da Conta, pp. 100 a 107, integra o “Quadro A 13: Empréstimos utilizados no financiamento de investimentos participados por FC”. Porém, em conformidade com informação prestada nesse mesmo volume da Conta (p. 39), «... o mencionado quadro não pode nem deve ser interpretado na ótica de fontes de financiamento», motivo pelo qual não releva para demonstrar a efetiva aplicação conferida à verba em causa.

¹⁸⁵ Volume I, relatório da Conta, p. 49, quarto parágrafo.

para determinar a sua relevância para efeitos dos limites quantitativos legalmente fixados¹⁸⁶.

- 264 Do recurso ao crédito ao abrigo da autorização parlamentar, concretizado através da mencionada emissão obrigacionista, resultou o aumento do endividamento líquido em, pelo menos, 60 milhões de euros, quantia correspondente à diferença entre o valor global dos títulos emitidos (223,5 milhões de euros) e a verba aplicada em operações de refinanciamento da dívida (163,5 milhões de euros). Sucede, todavia, que a estes valores acrescem os que resultam dos financiamentos contraídos pelas entidades públicas reclassificadas que não se encontram identificados na Conta.
- 265 Por conseguinte, 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, na medida em que não demonstra a aplicação que foi conferida ao produto dos empréstimos contraídos pelas entidades que integram o perímetro orçamental.
- 266 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 falta¹⁸⁷, implica a inobservância do disposto no n.º 3 do artigo 3.º da citada [Lei n.º 79/98](#)¹⁸⁸, de 24 de novembro, bem como o não acolhimento, nesta vertente, da recomendação formulada sobre o assunto pelo Tribunal de Contas desde 2014, sendo sucessivamente reiterada¹⁸⁹.

O endividamento líquido das entidades públicas reclassificadas registou uma redução de 29,1 milhões de euros

- 267 Com base nos processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas, verifica-se que o recurso ao crédito por parte destas entidades determinou, em termos agregados, uma redução do endividamento líquido na ordem dos 29,1 milhões de euros, margem ainda assim insuficiente para acomodar o acréscimo de 60 milhões de euros registado a este nível por via da dívida diretamente contraída pela Região.

¹⁸⁶ Artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 7 de janeiro, e artigo 69.º, n.º 2, alínea a), da [Lei n.º 71/2018](#), de 31 de dezembro.

¹⁸⁷ Cfr. 14.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#), p. 250, e § 755, p. 251.

¹⁸⁸ Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da [Lei n.º 79/98](#), da Conta (tal como do Orçamento) «... devem constar, em anexo, os elementos necessários à apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial».

¹⁸⁹ 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), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#) (18.ª recomendação) e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) (4.ª recomendação).



12.4.4. Dívida regional

Embora tenha melhorado, a informação prestada na Conta sobre a posição da dívida regional continua a evidenciar limitações

- 268 A Conta passou a apresentar informação relacionada com a posição da dívida regional face ao correspondente limite legal¹⁹⁰, acolhendo, nesta vertente, uma recomendação sobre o assunto já anteriormente formulada pelo Tribunal de Contas¹⁹¹.
- 269 No entanto, a informação prestada não está correta, porquanto, como assinalado, no apuramento da dívida não financeira foi apenas considerada a dívida comercial já vencida, daí resultando a omissão de, pelo menos, 132 milhões de euros de dívida relevante para aquele efeito¹⁹².
- 270 Além disso, nos cálculos explicitados na Conta conducentes ao apuramento da dívida total relevante para efeitos do correspondente limite legal, foi excluído o montante de 230 milhões de euros, invocando que se trata de empréstimos contraídos pela Região para financiar a execução de projetos participados por fundos comunitários, mas sem que tal tenha sido demonstrado.
- 271 Com base no critério legal previsto na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, procedeu-se à análise da dívida pública, tomando por referência os valores da receita corrente registada na Conta¹⁹³, bem como a informação dos processos de prestação de contas das entidades que integram o perímetro orçamental.
- 272 Neste contexto, assinala-se que o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras informou o Tribunal de que a Região continua sem disponibilizar a «... informação necessária para operacionalizar o cálculo das regras orçamentais [do equilíbrio orçamental e dos limites da dívida regional] ...», solicitada em fevereiro de 2018¹⁹⁴.
- 273 Em conformidade com os pressupostos descritos, verifica-se que, em 2019, o sector público administrativo regional pode ter excedido em, pelo menos, 646,6 milhões de euros (43,9%) a capacidade de endividamento, tal como está configurada na [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#).

¹⁹⁰ Volume I, relatório da Conta, p. 52.

¹⁹¹ Reiterada por último no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) (4.ª recomendação).

¹⁹² *Cfr.* ponto 14.3, *supra*.

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ *Cfr.* n.º 3 do artigo 45.º da [LFRA](#), quanto à competência do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras relativamente ao acompanhamento do grau de cumprimento dos limites da dívida.

Quadro 9 – Limite à dívida regional

(em milhares de Euro e em percentagem)

Limite à dívida regional – 2019 (artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas)		Cálculos:	
		Conta da Região	Valor apurado
1	Dívida total do sector público administrativo regional	1 987 532	2 120 577
2	Dívida excecionada (empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com cofinanciamento comunitário)	230 000	0
3	Dívida total relevante para o cálculo do limite = (1) - (2)	1 757 532	2 120 577
4	Média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios	982 652	982 652
5	Limite da dívida = [(4) x 1,5]	1 473 978	1 473 978
6	Capacidade utilizada = [(3) : (5)] x 100	119,2%	143,9%

Fonte: Conta de 2019; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas de 2019.

274 Se as verbas provenientes do Orçamento do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade fossem registadas na Conta numa rubrica de classificação económica de capital em vez de corrente, atendendo à sua natureza¹⁹⁵, tal teria um impacto muito significativo na receita corrente¹⁹⁶, agravando o incumprimento da regra do limite da dívida total, pois nestas circunstâncias o excesso de endividamento atingiria os 918,6 milhões de euros (76,4%).

275 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 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 dívida¹⁹⁷. Em 2020, o limite legal da dívida regional ficou suspenso, face aos efeitos da pandemia de COVID-19¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 17.º do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#), que aponta como destino preferencial das referidas verbas o financiamento de investimentos constantes do Plano Regional

¹⁹⁶ Em consequência do procedimento adotado no registo daquelas transferências na Conta, a média da receita corrente cobrada no triénio 2016-2018 encontra-se sobreavaliada em 181,3 milhões de euros, proporcionando, por esta via, um acréscimo da capacidade de endividamento do sector público administrativo regional na ordem dos 272 milhões de euros, conforme evidenciado no quadro seguinte:

Componente	2016	2017	2018	Média	Limite à dívida total
Receitas correntes líquidas registadas na Conta	981 149 319	968 500 903	998 304 839	982 651 687	1 473 977 531
Transferências do Estado	179 914 733	178 907 063	185 182 464	-	-
Receitas correntes líquidas corrigidas	801 234 586	789 593 840	813 122 375	801 316 934	1 201 975 401

¹⁹⁷ Cfr. artigos 40.º, n.º 7, 44.º, n.º 2, e 45.º, n.ºs 1 e 2, da [LFRA](#).

¹⁹⁸ Artigo 77.º-A da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, aditado pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.



13. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais

13.1. Avals

As responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores por via da concessão de avals ascendiam a 266,3 milhões de euros (-72,2%)

277 Tendo por suporte a informação apresentada na Conta, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações assinaladas¹⁹⁹, verifica-se que, no final do exercício orçamental de 2019, as responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores por via da concessão de avals ascendiam a 266,3 milhões de euros (-72,2%).

278 A maioria destas responsabilidades, no montante de 209,5 milhões de euros (78,7%), resulta de garantias prestadas no âmbito de operações de crédito realizadas por empresas públicas regionais não reclassificadas no perímetro orçamental.

Em 2019, foram concedidos 10 avals, no montante global de 195,7 milhões de euros (-44 milhões de euros do que em 2018)

279 As amortizações efetuadas em cumprimento dos planos financeiros dos empréstimos avalizados e que deixaram, por isso, de constituir responsabilidades da Região, atingiram 163,7 milhões de euros.

280 No exercício em apreço, não houve lugar a qualquer pagamento resultante da execução de avals.

13.2. Penhor financeiro

Foi constituído um penhor financeiro sobre o saldo de uma conta bancária titulada pela Região, no montante de 27 milhões de euros

281 Em 31-10-2019, a Região Autónoma dos Açores constituiu um penhor financeiro sobre o saldo de uma conta bancária, no montante de 27 milhões de euros, para garantia de todas as responsabilidades decorrentes de empréstimo sob a forma de mútuo com utilização única, de idêntica importância, concedido na referida data por uma instituição de crédito à Sata Air Açores – Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos, S.A, pelo prazo de cinco meses.

¹⁹⁹ Cfr. §§ 9 e 103 do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*. Não se obteve confirmação externa dos dados divulgados na Conta relativamente à posição, no final de 2019, das operações de crédito subjacentes aos seguintes avals concedidos pela Região: n.ºs 01/05 (3 milhões de euros); 03/14 (32,4 milhões de euros); 09/16 (22,7 milhões de euros); 14/17 (1,4 milhões de euros); 12/18 (3,6 milhões de euros); 14/18 (65 milhões de euros). De igual modo, não foi possível confirmar a redução de 6,3 milhões de euros do *stock* da dívida garantida coberta por avals, na sequência da extinção da Saudaçor, S.A.



282 O penhor financeiro reveste a natureza de garantia pessoal, pelo que releva para o limite das garantias fixado pela Assembleia Legislativa.

O empréstimo que beneficiou desta garantia insere-se no contexto do relacionamento financeiro entre a Região Autónoma dos Açores e aquela empresa pública regional

Com efeito, no início de 2019, a Sata Air Açores, S.A., tinha contabilizado como dívida a receber da Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas a quantia de 27,6 milhões de euros, relativa à compensação financeira por contrapartida da execução do contrato de concessão do serviço aéreo regular no interior da Região Autónoma dos Açores.

Em vez de liquidar a dívida, que no final do exercício ascendia a 24,7 milhões de euros, o Governo Regional optou por conceder empréstimos à Sata Air Açores, S.A., no montante global de 30 milhões de euros, com o fundamento de que os mesmos se destinavam a «... permitir a antecipação de fundos provenientes do contrato-programa celebrado entre o [Governo Regional dos Açores] e a referida empresa, sempre que se verificaram necessidades de tesouraria inadiáveis»²⁰⁰.

283 Esta opção obrigou a Sata Air Açores, S.A., a recorrer a endividamento adicional, suportando os correspondentes encargos, de modo a obter os recursos para reembolsar os empréstimos concedidos pela Região²⁰¹, que, no entanto, continua sem satisfazer tempestivamente as responsabilidades assumidas perante a empresa.

284 A situação descrita tem constituído prática recorrente do relacionamento financeiro da Região com esta sua participada e já tinha sido anteriormente assinalada pelo Tribunal²⁰².

285 Do exposto, resulta que o Governo Regional tem vindo a protelar sucessivamente o pagamento das compensações financeiras devidas à Sata Air Açores, S.A.

286 Nas circunstâncias descritas, a Sata Air Açores, S.A., tem desempenhado um papel instrumental na gestão da tesouraria regional.

²⁰⁰ Volume I, relatório da Conta, pp. 62 e 63.

²⁰¹ O reembolso dos empréstimos processou-se no último trimestre de 2019.

²⁰² *Cfr.* §§ 66 a 68 do relatório da [ação preparatória 19-308PCR2](#) – *Património*.



13.3. Cartas de conforto

No final do exercício, as garantias prestadas através de cartas de conforto ascendiam a 173,9 milhões de euros (-14,9 milhões de euros)

- 287 A informação divulgada na Conta²⁰³ não é completa, pois omite os dados relativos a três cartas de conforto²⁰⁴ emitidas em 2019, duas das quais têm como patrocinada a Sata Air Açores, S.A., e a outra a Saudaçor, S.A., empresa pública regional entretanto extinta.
- 288 Também não foram divulgados os dados relativos a uma outra carta de conforto emitida em 2010, mas que permanecia ativa, tendo como patrocinada a Atlânticoline, S.A.^{205/206}.
- 289 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta, para além dos que resultaram das omissões descritas, verifica-se que as garantias prestadas através da emissão de cartas de conforto ascendiam a 173,9 milhões de euros²⁰⁷, evidenciando uma redução de 14,9 milhões de euros face ao final do ano transato.

Em 2019, foram emitidas 20 cartas de conforto, das quais 19, sem a natureza de garantia pessoal, tiveram como patrocinadas entidades fora do perímetro orçamental

- 290 Em 2019, foram emitidas pelo Vice-Presidente do Governo Regional e pelos membros do Governo Regional com a tutela das entidades patrocinadas 20 cartas de conforto, destinadas a garantir operações creditícias que ascenderam a 127,6 milhões de euros.
- 291 Como assinalado, três daquelas cartas de conforto, envolvendo responsabilidades na ordem dos 59,6 milhões de euros, não foram divulgadas na Conta, sendo de referir que as operações de crédito subjacentes a estas garantias já se encontravam extintas no final do exercício.
- 292 Apenas uma das entidades patrocinadas integra o perímetro orçamental.
- 293 Relativamente às restantes 19 cartas de conforto emitidas em 2019 tendo como patrocinadas sociedades comerciais do sector público empresarial regional não reclassificadas, verificou-se que os subscritores assumiram, em nome da Região Autónoma dos Açores, duas obrigações: promover as diligências necessárias a fim de que as referidas

²⁰³ Cfr. relatório da Conta (volume I), pp. 59 a 62.

²⁰⁴ Informação obtida junto das entidades patrocinadas, no âmbito dos trabalhos preparatórios da presente ação.

²⁰⁵ *Idem.*

²⁰⁶ Trata-se da garantia prestada no âmbito de uma abertura de crédito em conta corrente caucionada, operação que foi contratualizada em 12-10-2010, cuja posição, no final de 2019, evidenciava responsabilidades no montante de 1,4 milhões de euros.

²⁰⁷ Cfr. apêndice XXIII do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades.*

patrocinadas cumpram pontualmente as obrigações emergentes dos empréstimos contratados; manter a participação da Região no respetivo capital social.

294 Nenhuma destas cartas de conforto tem a natureza de garantia pessoal. Por conseguinte, a sua emissão não releva para o limite de concessão de garantias pela Região.

13.4. Limites à concessão de garantias

295 Para 2019, o limite máximo autorizado para a concessão de garantias foi de 120 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* de dívida garantida²⁰⁸.

296 Como explicitado anteriormente, o penhor financeiro reveste a natureza de garantia pessoal, relevando para o cálculo do referido limite. Por seu turno, as cartas de conforto emitidas em 2019 tendo como patrocinadas entidades públicas fora do perímetro orçamental não relevam para este efeito, por não revestirem a natureza de garantia pessoal.

Registou-se, em termos líquidos, uma redução das responsabilidades assumidas por via da concessão de avales, na ordem dos 691,7 milhões de euros

297 De acordo com a informação prestada na Conta, à qual já se fez referência, complementada com os dados entretanto obtidos através do procedimento de confirmação externa, verifica-se que, em termos líquidos, se registou uma redução das responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias sob a forma de aval, na ordem dos 691,7 milhões de euros²⁰⁹.

298 Importa salientar que este resultado se atingiu porque foi considerado, nos cálculos apresentados no relatório da Conta, que a extinção da Saudaçor, S.A., com a transmissão global do respetivo ativo e passivo para a Região, teve como consequência na prática uma redução de 734,8 milhões de euros²¹⁰ do *stock* da dívida garantida, correspondente ao montante da dívida da entidade coberto por avales. Esta diminuição de responsabilidades não decorreu da amortização da dívida – que se mantém –, mas de se terem reunido diretamente na Região Autónoma dos Açores, sem a intermediação da Saudaçor, S.A., as qualidades de avalista e de devedor principal²¹¹.

²⁰⁸ N.ºs 1 e 2 do artigo 20º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 7 de janeiro.

²⁰⁹ Volume I, relatório da Conta, pp. 58 e 59.

²¹⁰ *Idem*.

²¹¹ 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.



13.5. Parcerias público-privadas e contratos ARAAL

O valor atual dos encargos futuros com parcerias público-privadas ascendia a 670,4 milhões de euros

299 Salvaguardando os eventuais ajustamentos²¹² que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta, em 31-12-2019, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas contratualizadas²¹³ é de 670,4 milhões de euros²¹⁴, dos quais:

- 515,1 milhões de euros referentes à concessão rodoviária em regime SCUT (sem custos para o utilizador) na ilha de São Miguel, refletindo um agravamento de 41,7 milhões de euros (+8,8%) dos encargos a suportar, comparativamente ao ano anterior.
- 155,3 milhões de euros respeitantes à concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira, ou seja, um decréscimo de 8,2 milhões de euros face a 2018 (-5%).

300 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 2039.

O valor atual dos encargos futuros com contratos ARAAL ascendia a 20,1 milhões de euros

301 Tendo por suporte os elementos constantes da Conta²¹⁵, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar caso não existissem as limitações descritas²¹⁶, no final de 2019, o valor atual dos encargos assumidos no âmbito dos contratos ARAAL ascendia a 20,1 milhões de euros²¹⁷, mais 2 milhões de euros (+10,9%) do que no ano anterior.

²¹² Cfr. §§ 15 e 16 do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²¹³ 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 parceria público-privada rodoviária, e de 6,08%, no caso da concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira.

²¹⁴ Montante que inclui o IVA à taxa de 18%.

²¹⁵ Volume I, relatório da Conta, pp. 108 a 113.

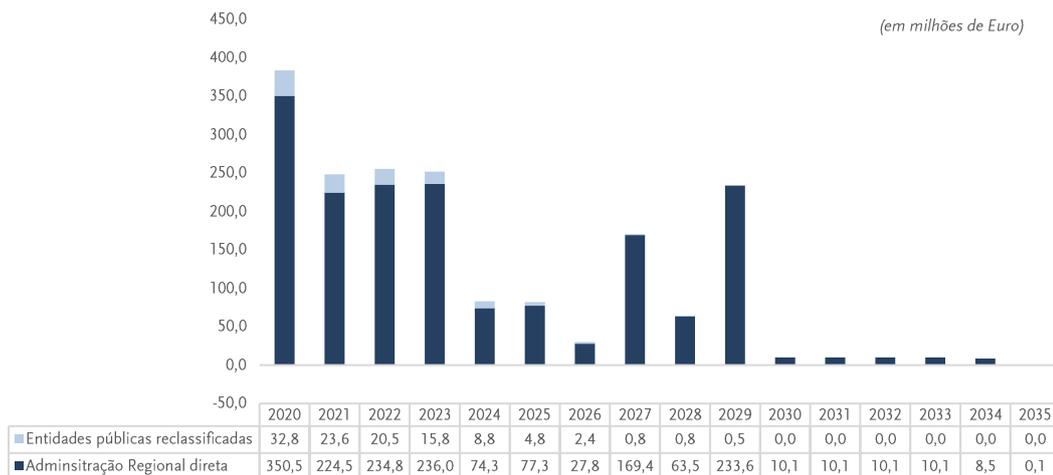
²¹⁶ Cfr. § 27 do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²¹⁷ Os fluxos anuais foram atualizados à taxa de juro implícita na dívida do sector público administrativo regional, que fixou, em 2019, em 2,51%.

13.6. Risco de refinanciamento da dívida do sector público administrativo regional

O perfil de reembolso da dívida continua a evidenciar uma distribuição intertemporal pouco equilibrada

Gráfico 8 – Perfil de reembolso da dívida



302 Apesar de as operações de refinanciamento concretizadas em 2019 terem permitido suavizar ligeiramente o perfil de vencimentos da dívida no curto prazo, projetando para 2027 e 2029 o reembolso da dívida vencida no exercício, continua a verificar-se uma elevada concentração temporal de amortizações no período 2020-2023.

303 Com efeito, cerca de 61,5% da dívida do sector público administrativo regional atinge a maturidade até 2023, gerando necessidades de financiamento na ordem dos 1 138,5 milhões de euros, dos quais 383,3 milhões de euros já em 2020.

304 As elevadas necessidades de financiamento em tão curto espaço de tempo acentuam os riscos de refinanciamento e do custo da dívida, agravados pela atual crise sanitária de Covid-19.

305 Se é certo que no âmbito da política monetária as medidas implementadas pelo Banco Central Europeu em reação à crise sanitária²¹⁸ permitiram, para já, serenar os mercados da dívida, a incerteza quanto à duração da epidemia e, consequentemente, da recessão económica que já se instalou à escala global, poderá vir a agravar a perceção de risco sobre a dívida pública dos países mais endividados, com repercussões nas condições de acesso aos mercados para a refinanciar.

306 Por outro lado, uma distribuição intertemporal pouco equilibrada do esforço financeiro para reembolsar a dívida poderá condicionar a observância do princípio da equidade

²¹⁸ Em 18-03-2020, o Conselho do Banco Central Europeu decidiu criar um programa temporário de compra de ativos (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). Sobre este programa, *cf.* Banco de Portugal, *Programas de compra de ativos do Eurosistema*.

intergeracional previsto no artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental, que visa assegurar uma repartição justa de custos e benefícios entre gerações.

13.7. Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas

Agravaram-se os riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento da Região

- 307 No final de 2019, as responsabilidades emergentes das garantias pessoais prestadas pela Região às entidades do sector público regional não incluídas no perímetro orçamental ascendiam a 236,5 milhões de euros, destacando-se neste contexto a exposição ao grupo SATA, com créditos garantidos no montante de 92 milhões de euros (38,9%).
- 308 Foram ainda prestadas garantias através da emissão de cartas de conforto, tendo subjacentes operações de crédito contraídas pelo referido universo de entidades, que, no final de 2019, evidenciavam responsabilidades na ordem dos 100,1 milhões de euros, existindo a possibilidade de em alguns casos revestirem a natureza de garantia pessoal, face ao grau de compromisso assumido pela Região através das mesmas²¹⁹.
- 309 Em linha com a tendência observada nos últimos anos, agravaram-se os riscos implícitos nestes passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento regional, essencialmente devido à degradação da posição financeira do grupo SATA, cuja dívida total registou um acréscimo de 98,7 milhões de euros, em 2019, fixando-se em 391 milhões de euros no final do exercício.
- 310 A atual crise sanitária de Covid-19, que tem afetado de forma particularmente intensa o sector da aviação civil, veio agravar os riscos de materialização destas responsabilidades, apesar de o grupo SATA já se encontrar numa posição económica e financeiramente insustentável quando a crise eclodiu.

²¹⁹ Cfr. Relatórios e Pareceres sobre a Conta de 2013 (§§ 428 e 429), de 2014 (§§ 354 a 356) e de 2015 (§§ 328 e 329).

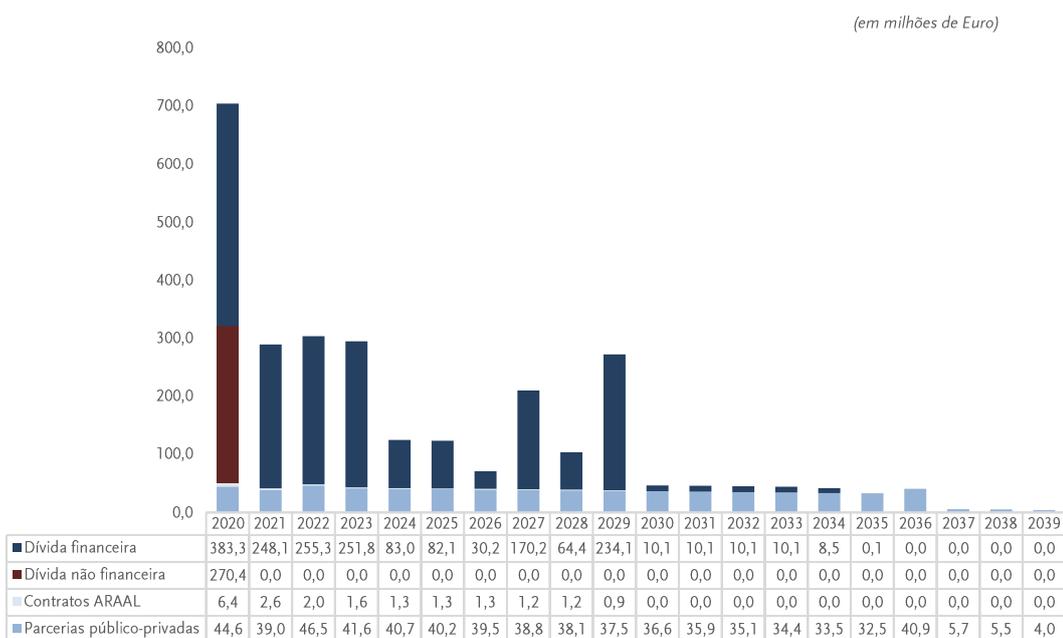
14. Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2020 – 2023

312 Com base na estrutura da maturidade das responsabilidades contratualizadas até 31-12-2019 pelas entidades que integram o sector público administrativo regional, procedeu-se a uma estimativa das correspondentes necessidades anuais de financiamento.

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

314 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 responsabilidades assumidas.

Gráfico 9 – Necessidades de financiamento do sector público administrativo regional



Fonte: Conta de 2019, Direção Regional do Orçamento e Tesouro; empresas concessionárias; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas de 2019.

315 O período 2020-2023 afigura-se o mais exigente, com necessidades de financiamento na ordem dos 1 593,2 milhões de euros, essencialmente devido aos elevados montantes de dívida pública regional a refinar, com valores anuais a oscilar entre os 252 e os 383 milhões de euros.

316 No período em causa, é expectável que ocorra um substancial agravamento daquelas necessidades de financiamento devido ao impacto da pandemia de Covid-19.



Capítulo V Património

15. Património financeiro

No final de 2019, os ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores totalizavam 345 milhões de euros

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

318 A Conta não presta informação sobre eventuais créditos detidos pelas entidades públicas reclassificadas, limitando-se a apresentar os dados relativos às operações concretizadas pelas restantes entidades do perímetro²²⁰.

319 À data de 31-12-2019, a carteira de participações financeiras tinha o valor nominal de 330,7 milhões de euros²²¹, mais 1,6 milhões de euros do que em 2018. Os empréstimos concedidos pela Administração Regional direta e pelos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas) ascendiam a 14,3 milhões de euros. No total, os ativos financeiros perfaziam, assim, 345 milhões de euros.

A Conta presta informação sobre a execução do plano de reestruturação do sector público empresarial regional

320 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.

321 O relatório da Conta desenvolve a análise da execução das medidas previstas²²².

322 Em resultado da reestruturação que tem vindo a ser executada, o sector público empresarial regional integrava, no final de 2019, 10 sociedades constituídas nos termos da lei comercial e quatro entidades públicas empresariais, participadas diretamente pela Região, que detinha igualmente o controlo direto de nove instituições sem fins lucrativos públicas²²³.

²²⁰ Cfr. §§ 7 e 8 do relatório da ação preparatória 20-305PCR3 – *Património*.

²²¹ No relatório da ação preparatória 20-305PCR3 – *Património* (ponto 2.1., quadro 1), apresenta-se a composição da carteira de participações financeiras e dos empréstimos concedidos, refletindo a respetiva posição a 31-12-2019.

²²² Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 67.

²²³ 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. Participa ainda no Centro Açoriano de Leite e Laticínios e no Centro de Estratégia Regional para a Carne dos Açores, associações sobre as quais não se dispõe de informação relativa ao grau de controlo público.



16. Situação das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores

16.1. Síntese da posição financeira e do desempenho económico das entidades controladas

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

- Gastos com o pessoal de 259,8 milhões de euros, mais 16,3 milhões de euros do que em 2018, respeitantes a 7 284 trabalhadores, mais 308 do que no ano anterior²²⁴;
- Juros e gastos similares de 24,4 milhões de euros, mais 6,4 milhões de euros relativamente ao exercício anterior, que representaram 59,7% dos recursos obtidos através das atividades operacionais;
- EBITDA de 40,9 milhões de euros, face aos 15,4 milhões de euros gerados em 2018 (+25,5%). 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;
- Resultados líquidos negativos de 83,2 milhões de euros (em 2018, -72 milhões de euros).

324 No final de 2019, os indicadores evidenciavam a contínua degradação do desempenho económico das entidades do sector público empresarial regional e das instituições sem fins lucrativos públicas.

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

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

- Capitais próprios negativos de 110,1 milhões de euros (em 2018, 30,7 milhões de euros);
- Dívida total de 1 102 milhões de euros, mais 59,9 milhões de euros do que em 2018²²⁵.

326 A expressão assumida por estes indicadores reflete, por um lado, o impacto nos capitais próprios dos recorrentes prejuízos registados e, por outro, a intensificação do recurso ao crédito para suprir necessidades de financiamento.

²²⁴ Cfr. ponto 2.3.2. do relatório da ação preparatória 20-305PCR3 – Património.

²²⁵ Cfr. ponto 2.3.2. (parte “Dívida das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores”) do relatório da ação preparatória 20-305PCR3 – Património.

- 327 Seis das entidades apresentavam uma estrutura financeira profundamente desequilibrada, evidenciando uma situação de falência técnica (o valor dos passivos excedia o valor dos ativos), entre as quais se destacam os três hospitais e os grupos SATA e Lotaçor²²⁶.
- 328 A generalidade dos indicadores evidencia que a posição financeira das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores, em particular das que constituem o sector público empresarial regional, se deteriorou de forma significativa, mantendo a tendência observada em anos anteriores.

16.2. Dívida total das entidades públicas externas ao perímetro orçamental

No final de 2019, a dívida total das entidades controladas que não integram o perímetro orçamental ascendia a 838,5 milhões de euros

- 329 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 91 milhões de euros (+12,2%), atingindo 838,5 milhões de euros no final de 2019.
- 330 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, cartas de conforto e um penhor de conta bancária. No final de 2019, cerca de 336,7 milhões de euros de empréstimos contraídos por entidades públicas que não integram o perímetro orçamental²²⁷ tinham garantias prestadas pela Região, dos quais 179,9 milhões de euros (53,4%) respeitavam ao grupo SATA²²⁸.
- 331 A dívida das entidades públicas que não integram o perímetro orçamental está titulada, em 99,9%, pelos grupos SATA (391 milhões de euros – 46,6%), EDA (296,6 milhões de euros – 35,4%), Portos dos Açores (77,5 milhões de euros – 9,2%)²²⁹ e Lotaçor (47,8 milhões de euros – 5,7%), bem como pela Sinaga, S.A. (24,6 milhões de euros – 2,9%).

Aspetos mais relevantes

- 332 Salienta-se, em especial, o agravamento do desempenho económico e da posição financeira das entidades dos sectores da saúde e dos transportes aéreos, nomeadamente:

²²⁶ 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.

²²⁷ Excetuando as instituições sem fins lucrativos públicas.

²²⁸ Cfr. relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – *Dívida e outras responsabilidades*, ponto 3.7., quadro 7.

²²⁹ 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.

- Os persistentes desequilíbrios de exploração registados pelos hospitais refletem-se na degradação da respetiva posição financeira, conforme se pode constatar através da evolução dos fundos próprios. No final do exercício de 2019, os fundos próprios agregados ascendiam a -366,2 milhões de euros (-304,1 milhões de euros, em 2018), em consequência do agravamento da situação de falência técnica dos três hospitais²³⁰.

É de assinalar, igualmente, as recorrentes *reservas* expressadas nas certificações legais das contas destas três entidades, relacionadas com responsabilidades contingentes que, a tornarem-se efetivas, poderão ter impactos significativos na respetiva posição financeira²³¹.

- No exercício em apreço, o grupo SATA registou um prejuízo consolidado de 53,4 milhões de euros, menos 10,4 milhões de euros do que em 2018 (-16,2%).

O prejuízo registado acentuou o grau de descapitalização do grupo SATA, que se encontra em situação de falência técnica desde 2014.

Face à dimensão dos prejuízos acumulados, o reforço dos capitais próprios do grupo SATA proporcionado pelas operações de aumento de capital é insuficiente para reverter a atual situação de falência técnica, evidenciada nas respetivas contas consolidadas.

No final de 2019, a dívida total do grupo SATA cifrava-se em 391 milhões de euros, refletindo um agravamento de 98,7 milhões de euros face ao ano anterior (+33,8%).

Síntese

333

Em síntese, a generalidade dos indicadores evidencia que a posição financeira e o desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores se deterioraram de forma significativa, mantendo a tendência observada em anos anteriores. Estes dados não permitem confirmar a referência que é feita no relatório da Conta no sentido de que «... a estratégia de ajustamento nas empresas do SPER que tem vindo a ser implementada, quer a nível da sua organização quer a nível da sua reestruturação, tornou o SPER mais robusto e capacitado para fazer face a este novo contexto socioeconómico.»²³².

²³⁰ A propósito desta matéria, os auditores externos reiteraram as *ênfases* expressas nas certificações legais das contas de exercícios anteriores, alertando para a necessidade da adoção de medidas destinadas à resolução da situação dos fundos próprios negativos.

²³¹ *Cfr.* ponto 2.3.3. do relatório da ação preparatória 20-305PCR3 – *Património*.

²³² *Cfr.* relatório da Conta (volume I), pp. 66 e 67.



17. Operações ativas

17.1. Operações divulgadas na Conta

334 Tendo por base os elementos divulgados na Conta, os pagamentos efetuados no âmbito de operações ativas realizadas pela Administração Regional direta ascenderam a 38 milhões de euros²³³.

335 Contudo, ao não ser apresentada informação acerca dos eventuais créditos detidos pelas entidades públicas reclassificadas, não é possível apurar a expressão global dos ativos financeiros detidos pelo sector público administrativo regional referentes a empréstimos concedidos, à data de 31-12-2019.

17.2. Limite legal para a realização de operações ativas

336 De acordo com o Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento para 2019, o Governo Regional foi autorizado a realizar operações ativas até 40 milhões de euros²³⁴.

337 A informação prestada na Conta relativa à realização de operações ativas, incluindo o cálculo aí efetuado quanto à utilização do limite legal, não abrange as operações eventualmente realizadas pelas entidades públicas reclassificadas.

338 Assim, apenas com base nestes elementos, não é possível certificar o cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas.

²³³ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), pp. 62, 63, 80, 81 e 83.

²³⁴ Artigo 16.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A](#), de 7 de janeiro.



18. Património não financeiro

18.1. Património não financeiro das entidades integrantes do perímetro de consolidação

A Conta continua a não divulgar a verdadeira expressão do património não financeiro do sector público administrativo regional

- 339 Na Conta, são apresentadas informações sobre os bens imóveis, móveis, viaturas e semoventes que integram o património da Região Autónoma dos Açores, designadamente, a valorização do ativo bruto, as amortizações e provisões do período, bem como o ativo líquido²³⁵.
- 340 O património não financeiro das entidades integrantes do sector público administrativo regional foi dividido pela administração regional direta, pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas.
- 341 De acordo com o relatório da Conta, a Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira, a IROA, S.A., e a Saudaçor, S.A., não reportaram a informação relativa ao respetivo património não financeiro²³⁶, facto que condiciona o apuramento da sua verdadeira expressão financeira.
- 342 Acresce que, «... encontram-se ainda em processo de integração na ECR alguns imóveis que na mesma devem ser inscritos, designadamente aqueles que anteriormente estavam contabilizados nos SFA e de que não eram titulares legais»²³⁷.
- 343 Neste contexto, em 31-12-2019, o património não financeiro da Região Autónoma dos Açores já contabilizado ascendia a 972,1 milhões de euros, sendo 878,8 milhões de euros respeitantes a bens imóveis (90,4%).
- 344 O quadro inserido na Conta, com a discriminação da informação sobre o património não financeiro, contém erros de cálculo do ativo líquido dos bens móveis dos serviços e fundos autónomos não integrados no *GeRFIP*, bem como dos bens móveis, imóveis, viaturas e semoventes das entidades públicas reclassificadas, e apresenta as “Amortizações e provisões do período” com valores que respeitam às “Amortizações e provisões acumuladas”^{238/239}. Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública juntou um quadro corrigido.

²³⁵ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), p. 72.

²³⁶ *Idem.*

²³⁷ *Idem*, p. 71.

²³⁸ *Idem*, p. 72, quadro 87.

²³⁹ No apêndice IV do relatório da ação preparatória 20-305PCR3 – *Património*, evidenciaram-se os erros detetados e as correções consideradas como devidas.



18.2. Gestão e inventariação do património imobiliário

345 De acordo com os dados divulgados na Conta²⁴⁰, em 2019, a despesa paga pela Região Autónoma dos Açores no âmbito das operações com bens patrimoniais ascendeu a 75,8 milhões de euros (-0,9% do que em 2018), enquanto a receita arrecadada foi de 1,6 milhões de euros (-2,1%).

Ainda não foi plenamente acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas no sentido da conclusão dos processos de inventariação e avaliação da situação patrimonial

346 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 maio²⁴¹, foi aprovado o Programa de Gestão do Património Imobiliário da Região Autónoma dos Açores, através da Resolução do Conselho do Governo n.º 117/2019, de 21 de outubro, para o período compreendido entre 2019 e 2022.

347 De acordo com a informação prestada na Conta:

(...) foi elaborado o Programa de Inventariação, também com periodicidade plurianual, para o período compreendido entre os anos de 2020 a 2022, a ser aprovado por portaria do membro do Governo Regional com competência em matéria de finanças e património.

(...)

O acompanhamento e controlo da execução a efetuar pela DROT, é objeto de um relatório anual, o qual inclui a análise do grau de cumprimento do PGPIR.²⁴²

348 Verificaram-se melhorias na informação prestada na Conta, mas persistem ainda algumas limitações que afetam a verdadeira expressão do património não financeiro da Região.

349 Tal facto traduz 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 Açores²⁴³, condição essencial para a elaboração do balanço consolidado do sector público administrativo regional²⁴⁴.

²⁴⁰ Valores constantes em várias páginas do volume 2 da Conta.

²⁴¹ Alterado e republicado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2017/A, de 10 de outubro.

²⁴² Cfr. relatório da Conta (volume I), p. 74.

²⁴³ Cfr. 20.ª recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017.

²⁴⁴ Cfr. 3.ª recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, p. 110.



18.3. Regime jurídico da gestão de imóveis do domínio privado

350 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 90 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 imóveis²⁴⁵.

351 No relatório da Conta, é referido que «(...) foi elaborado até 31 de março do corrente ano, a fim de ser remetido à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores o relatório referente ao ano de 2019 sobre a aquisição, oneração e alienação de imóveis do domínio privado da Região e dos institutos públicos regionais e sobre a cedência, o arrendamento e a locação financeira de bens imóveis»²⁴⁶.

352 Na Conta, não é prestada informação sobre se o referido relatório foi tempestivamente remetido à Assembleia Legislativa.

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ *Cfr.* relatório da Conta (volume I), p. 74.

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

<i>Procedimentos que afetam a fiabilidade da Conta</i>	Foram adotados procedimentos que afetam a correção dos registos e dos valores apresentados na Conta, designadamente:	<i>Ponto 5.</i>
	• Adoção de método de consolidação que não acomodou a eliminação da totalidade das operações internas;	§§ 55 e 56
	• Falta de homogeneização de estrutura e temporal nos procedimentos de consolidação e incorreções na homogeneização de operações internas;	§ 57
	• Inconsistência nos valores dos saldos de abertura de operações orçamentais e extraorçamentais do sector público administrativo regional;	§§ 63 a 72
	• Falta de demonstração da observância dos limites ao endividamento;	<i>Ponto 12.4.,</i> §§ 254, 259 e 270
	• Em relação à dívida não financeira do sector público administrativo regional, a Conta limita-se a divulgar a dívida comercial já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo, omitindo dívida desta natureza no montante de, pelo menos, 132 milhões de euros;	<i>Pontos 6.1.4.,</i> §§ 104, ix, e 12.2., § 245
	• Transferências do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade registadas na íntegra em receitas correntes, com implicações materialmente relevantes no cálculo da regra do equilíbrio corrente e dos limites da dívida pública regional;	<i>Ponto 5,</i> §§ 73 a 75
	• Inconsistência do valor das operações específicas de tesouraria das entidades públicas reclassificadas;	§§ 76 e 77
	• Deficiente quantificação dos custos associados ao financiamento de curto prazo;	§§ 78 a 80
	• Operações específicas de tesouraria das entidades públicas reclassificadas não integralmente regularizadas por via do orçamento a que respeitam;	§ 81

- Saldo global negativo das 23 contas bancárias com impacto nos recebimentos e pagamentos da Administração Regional direta, evidenciando falta de disponibilidades para a regularização das operações de tesouraria realizadas em 2019, incluindo o período complementar; §§ 82 a 93
- Utilização injustificada de um elevado número de contas bancárias pela Administração Regional direta e sucessão de movimentos cruzados entre as várias contas, envolvendo valores que atingiram a crédito 1,9 mil milhões de euros e a débito 2,1 mil milhões de euros; §§ 99 a 100
- Omissão dos dados relativos a três cartas de conforto emitidas em 2019, tendo como patrocinadas a Sata Air Açores, S.A., e a Saudaçor, S.A., envolvendo responsabilidades na ordem dos 59,6 milhões de euros; Pontos 6.1.4.,
§ 104, x,
e 13.3., § 287 e 291
- Falta de informação sobre eventuais operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas; Pontos 6.1.4.,
§ 104, xi,
e 17.2., § 337
- Apesar das melhorias observadas ao nível da inventariação e avaliação do património, os elementos constantes da Conta sofrem ainda algumas limitações, nomeadamente quanto à fiabilidade da informação e à falta de contabilização do património não financeiro de entidades públicas reclassificadas. Ponto 18.2.

Conformidade legal

Realização de operações de execução orçamental sem observância do quadro legal

- A Conta evidencia operações de execução orçamental que poderão não ter observado o quadro legal vigente, designadamente:
- Registo de recebimentos sem prévia inscrição orçamental, no valor de 382 mil euros; Ponto 6.
§ 105
 - Registo de pagamentos que excederam a dotação orçamental em cerca de 707 mil euros; § 106
 - Pagamentos sem observância do cativo legal de 6% do total das verbas orçamentadas em aquisição de bens e serviços; §§ 107 a 111
 - Existência de um período complementar de execução orçamental para além do ano económico, não existindo coincidência entre o âmbito temporal do Orçamento e o da execução orçamental, assim como o registo contabilístico na despesa de um valor, na ordem dos 2 milhões de euros, não pago no exercício de 2019, em violação do princípio da anualidade; § 101
 - Realização de operações à margem do Orçamento e da Conta; § 102
 - Ausência de prestação de contas pelas entidades com funções de tesouraria; §§ 112 a 117
 - Inexistência de unidade de tesouraria. Ponto 6.3.2.

Orçamento e Conta

<i>Quadro plurianual de programação orçamental</i>	A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental apresentado tempestivamente e elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado, para além de não ter qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas, não compreende 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 fixe os limites da despesa total.	<i>Ponto 1.1., §§ 1 a 9</i>
<i>Anexos informativos da proposta do Orçamento</i>	A proposta de Orçamento para 2019 apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa observou, de modo geral, as especificações legais quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais.	<i>Ponto 2., §§ 19 e 20</i>
	Já quanto aos anexos informativos, não foi respeitada a estrutura legalmente fixada, tendo sido omitido um conjunto muito significativo de informação, registando-se avanços apenas quanto à alusão às transferências orçamentais para as autarquias locais.	<i>Ponto 2., §§ 21 a 23</i>
<i>Período complementar em violação da anualidade</i>	Foi abandonado o regime de alargamento excecional do período complementar de execução orçamental por Resolução do Conselho do Governo Regional, melhoria que se regista, embora insuficiente.	<i>Ponto 3.2., § 33</i>
	Apesar do referido avanço, o regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2019 continuou a prever um período complementar, que se prolonga para o ano seguinte, o que viola o princípio da anualidade, dificultando o processo de consolidação, por falta de homogeneidade temporal das contas das diversas entidades do perímetro.	<i>Ponto 3.2., §§ 34 e 35</i>
<i>Contas provisórias</i>	As primeiras contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2019 passaram a disponibilizar informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o sector público administrativo regional, mas a conta provisória do terceiro trimestre voltou a omitir a informação sobre os pagamentos autorizados pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas.	<i>Ponto 4., § 39</i>

Execução orçamental

	Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as situações que afetam a fiabilidade da Conta e a conformidade legal das operações, destacam-se os seguintes aspetos sobre a execução orçamental do sector público administrativo regional:	<i>Pontos 9. e 10.</i>
<i>Recebimentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> A receita total atingiu 1 847,6 milhões de euros, sendo 1 197,5 milhões de euros de receita efetiva, com principal origem na receita fiscal (694,5 milhões de euros), nas transferências (425 milhões de euros), nomeadamente as provenientes do Estado (342,7 milhões de euros) e da União Europeia (77,7 milhões de euros). 	<i>§§ 147, 166 a 172, 198, e 219</i>

Pagamentos

- A despesa total ascendeu a 1 793 milhões de euros, sendo 1 280,3 milhões de euros de despesa efetiva, aplicada diretamente no pagamento de *despesas com o pessoal* (540,6 milhões de euros), *aquisição de bens e serviços correntes* (314,7 milhões de euros), *investimento* (79,8 milhões de euros) e *juros e outros encargos* (48,2 milhões de euros), tendo sido redistribuídas verbas no valor de 368 milhões de euros).

§§ 147, 166,
e 173 a 184

*Verbas
redistribuídas*

- Das verbas redistribuídas destacam-se as dirigidas:
 - a empresas públicas não incluídas no perímetro orçamental (61,5 milhões de euros), nomeadamente ao grupo SATA (48,9 milhões de euros), Lotaçor, S.A. (6,1 milhões de euros), Portos dos Açores, S.A. (4,1 milhões de euros) e Sinaga, S.A. (2,1 milhões de euros);
 - a empresas privadas (58,8 milhões de euros);
 - à Administração Local (6,6 milhões de euros), sendo 3,3 milhões de euros para os municípios, dos quais 1,8 milhões de euros se destinaram ao Município da Praia da Vitória, e 2,4 milhões de euros para as freguesias.

§§ 180, 213 e 214

§§ 180 e 225

§§ 180, 215 a 218

*Baixo grau
de autonomia
financeira*

- Verifica-se uma significativa dependência dos recursos financeiros provenientes de transferências e passivos financeiros. Em termos individuais, existe um conjunto de entidades com um grau de dependência quase total daquelas fontes de financiamento. Salienta-se a existência de serviços e fundos autónomos que não cumprem o requisito financeiro legalmente estabelecido para a manutenção da sua autonomia administrativa e financeira.

§§ 188 a 194

Desenvolvimentos positivos

Salientam-se como desenvolvimentos positivos:

<i>Implementação do SNC-AP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A progressiva adoção do SNC-AP pelas entidades que integram o perímetro orçamental. 	<i>Ponto 4.3., §§ 45 a 48</i>
<i>Divulgação da dívida total do sector público administrativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pela primeira vez, foi apresentada informação relacionada com a dívida total do sector público administrativo. Porém, esta informação não está correta, pois no apuramento da dívida não financeira apenas foi considerada a dívida comercial (dívida a fornecedores) já vencida, facto que determinou a omissão de, pelo menos, 132 milhões de euros de dívida relevante para este efeito. 	<i>Ponto 12.4.4., §§ 268 e 269</i>
<i>Limite à dívida regional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A Conta passou também a apresentar informação relacionada com a posição da dívida regional face ao correspondente limite legal. Todavia, para além da referida omissão, nos cálculos explicitados foi excluído o montante de 230 milhões de euros, invocando que se destinaram ao financiamento de projetos participados por fundos comunitários, mas sem que tal tenha sido demonstrado. 	<i>Ponto 12.4.4., §§ 269 e 270</i>

Riscos de sustentabilidade

O cálculo dos saldos orçamentais evidencia riscos de sustentabilidade das finanças regionais:

<i>Estrutura orçamental desequilibrada</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A estrutura orçamental permanece desequilibrada: em termos de previsão, o <i>défi ce corrente</i> foi de -107,3 milhões de euros; em termos de execução, o <i>défi ce corrente</i> foi de -33,4 milhões de euros, com um agravamento significativo face a 2018 (-91 milhões de euros em termos previsionais e -25,4 milhões de euros em termos de execução). 	<i>Ponto 8. § 154</i>
<i>Regra do equilíbrio orçamental (artigo 4.º, n.º 2, da LEORAA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A receita efetiva (1 197,5 milhões de euros) ficou aquém da despesa efetiva (1 280,3 milhões de euros), pelo que não foi respeitada a regra do 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, -142,9 milhões de euros e, em termos de execução, -82,9 milhões de euros. <p>Comparativamente a 2018, o <i>saldo global ou efetivo</i> apresentou uma melhoria de 2,3 milhões de euros, em consequência do aumento da receita efetiva (30 milhões de euros – 3%) ter sido superior ao da despesa efetiva (27,4 milhões de euros – 2%).</p>	<i>§§ 148 a 151</i>
<i>Regra do equilíbrio orçamental (artigo 16.º da LFRA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 329,8 milhões de euros, excedendo em 279,1 milhões de euros o limite anual de 5% da receita corrente líquida cobrada. <p>O desequilíbrio acumulado nos três primeiros anos do mandato do XII Governo Regional já atingiu -944,5 milhões de euros, situação que torna inviável o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, tal como está definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, até ao final do mandato.</p>	<i>§§ 155 a 160</i>

<i>Défice primário</i>	<ul style="list-style-type: none"> • O saldo primário foi negativo em 34,7 milhões de euros, o que significa que o sector público administrativo regional mantém necessidades de financiamento e não está a gerar os recursos necessários para satisfazer o serviço da dívida. 	§§ 152 e 153
<i>Défice em % do PIB</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 1,7%, o que corresponde a uma melhoria em relação a 2018 (3,3%). 	§ 161
<i>Trajectoria de crescimento da dívida</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A dívida total do sector público administrativo regional prosseguiu o movimento ascendente evidenciado nos últimos anos, tendo-se agravado em, pelo menos, 208,5 milhões de euros (+10,9%), atingindo 2 120,6 milhões de euros (48% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2019), dos quais 1 850,1 milhões de euros são referentes à dívida financeira. 	Ponto 12.3., § 247
<i>Sustentabilidade da dívida pública regional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A posição estruturalmente deficitária das finanças públicas regionais, que é anterior à crise desencadeada pela pandemia de Covid-19, poderá agravar-se em resultado desta, dada a inexistência de margem orçamental para acomodar as medidas excecionais que têm sido adotadas no combate à crise. <p>Neste contexto, a pandemia de Covid-19 constitui um fator de pressão adicional sobre as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, que têm vindo a degradar-se progressivamente nos últimos anos.</p>	Ponto 12.3., §§ 250 e 251
<i>Perfil de reembolso da dívida</i>	<ul style="list-style-type: none"> • O perfil de reembolso da dívida continua a evidenciar uma distribuição intertemporal pouco equilibrada, constatando-se uma elevada concentração de amortizações até 2023, estimadas em 1 138,5 milhões de euros, dos quais 383,3 milhões já em 2020, aspeto suscetível de condicionar o princípio da equidade intergeracional, no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos, e de agravar os riscos de refinanciamento e do custo da dívida, sobretudo no atual contexto de crise. 	Ponto 13.6., §§ 302 a 306
<i>O limite anual para a contração de dívida fundada foi ultrapassado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tendo por referência a informação disponível, verifica-se que o limite anual para a contração de dívida fundada, fixado pela Assembleia Legislativa em 223 550 000 euros, foi excedido em, pelo menos, 243,2 milhões de euros. 	Ponto 12.4.2., §§ 260 e 261
<i>O limite legal da dívida regional foi excedido</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Em 2019, o sector público administrativo regional pode ter excedido em, pelo menos, 646,6 milhões de euros (43,9%) a capacidade de endividamento, tal como está configurada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas. <p>Se as verbas provenientes do Orçamento do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade fossem registadas na Conta numa rubrica de classificação económica de capital em vez de corrente, atendendo à sua natureza, tal teria um impacto muito significativo na receita corrente, agravando o incumprimento da regra do limite da dívida total, com o excesso de endividamento a atingir os 918,6 milhões de euros (76,4%).</p>	Ponto 12.4.4., §§ 273 e 274

Agravamento dos riscos implícitos nos passivos contingentes

- Agravaram-se os riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento regional, destacando-se neste contexto a exposição ao grupo SATA, por via das garantias pessoais prestadas pela Região, envolvendo responsabilidades na ordem dos 92 milhões de euros.

A atual crise sanitária de Covid-19, que tem afetado de forma particularmente intensa o sector da aviação civil, veio aumentar os riscos existentes, dado que o grupo SATA já se encontrava numa posição económica e financeiramente insustentável quando a crise eclodiu.

*Ponto 13.7,
§§ 309 e 310*

Responsabilidades futuras com as parcerias público-privadas e com contratos ARAAL

- Reportado a 31-12-2019, o valor atual dos encargos futuros assumidos no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 690,5 milhões de euros, com incidência orçamental até 2039, refletindo um agravamento de 35,5 milhões de euros (+5,4%) face a 2018, essencialmente determinado pelo acréscimo de encargos com a concessão rodoviária.

*Ponto 13.5,
§§ 299 e 301*

Necessidades globais de financiamento

- Atenta a estrutura da maturidade das responsabilidades contratualizadas pelas entidades que integram o sector público administrativo regional, estima-se que, para o período 2020-2023, as correspondentes necessidades de financiamento ascendam a 1 593,2 milhões de euros, essencialmente devido aos elevados montantes da dívida pública regional a refinar, com valores anuais a oscilar entre os 252 e os 383 milhões de euros.

*Ponto 14.,
§§ 312 e 315*

Desafios

Principal desafio

A pandemia de Covid-19, de duração ainda incerta, surgiu num contexto em que as finanças públicas regionais já se encontravam numa posição estruturalmente deficitária, sem margem para acomodar medidas de combate à crise que lhe sucedeu.

A crise sanitária constitui, assim, um fator de pressão adicional sobre as condições de sustentabilidade da dívida, que vinham a degradar-se de há uns anos a esta parte, face aos sucessivos défices registados e à consequente necessidade de recorrer a endividamento adicional para assegurar a sua cobertura.

No âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, o Tribunal assinalou como principal desafio que as finanças públicas regionais enfrentavam o da sustentabilidade da dívida pública, questão que ganha agora uma relevância acrescida face à atual conjuntura recessiva a nível global.

Enquanto persistir a pandemia, é expectável que o saldo orçamental e a dívida pública regional continuem a agravar-se. Porém, quando a crise sanitária for ultrapassada, a recondução das finanças públicas regionais a uma posição compatível com a sustentabilidade da dívida irá requerer um esforço de dimensão apreciável, no sentido de adequar o nível da despesa primária (despesa sem juros e outros encargos correntes da dívida) às receitas efetivas geradas, obtendo saldos primários positivos e suficientes para, pelo menos, satisfazer os encargos da dívida.

*Ponto 12.3.,
§§ 248 a 252*



Estratégia de gestão da dívida pública regional

Neste contexto, é aconselhável a adoção de uma estratégia que privilegie o alisamento do perfil de maturidade da dívida, no sentido de evitar a excessiva concentração temporal de reembolsos, como a que se verifica no período 2020-2023, atenuando-se, por esta via, os riscos de refinanciamento e do custo da dívida, para além de se contribuir para uma distribuição intertemporal mais equitativa dos respetivos encargos.

*Ponto 13.6.,
§§ 303 a 306*

Reestruturação do sector público empresarial regional

Em 2018, o Governo Regional aprovou um plano de reestruturação do sector público empresarial regional, que se encontra em execução. Esse plano pode não ser suficiente, porquanto:

Deterioração da situação das entidades sob controlo da Região

- O desempenho económico e a posição financeira das entidades sob controlo da Região, em particular das que constituem o sector público empresarial regional, voltaram a deteriorar-se de forma significativa em 2019. Em termos agregados, os encargos da dívida representaram 59,7% dos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais, acentuando-se o grau de descapitalização e o nível de endividamento.

Dependência das transferências e do crédito bancário

- De entre as 14 entidades públicas reclassificadas existentes em 2019, dez apresentam um grau de dependência quase total das transferências recebidas e do recurso ao crédito bancário para o desempenho das suas atividades.

Riscos das entidades públicas não reclassificadas

- A persistente deterioração do desempenho económico e da posição financeira evidenciada pela generalidade das entidades públicas não reclassificadas no sector das Administrações Públicas (excetuando o grupo EDA) poderá gerar dificuldades acrescidas no acesso aos mercados financeiros, de forma autónoma, circunstância que incorpora riscos elevados para as finanças públicas regionais, que voltaram a agravar-se em 2019.



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 2018](#).

A recomendação formulada à Assembleia Legislativa não foi acolhida. Das quatro recomendações formuladas ao Governo, uma foi acolhida parcialmente e as restantes três não foram ainda acolhidas.

Apesar do número restrito de recomendações formuladas no referido Relatório e Parecer, o Tribunal de Contas incentivou o Governo Regional a prosseguir na adoção de medidas no sentido do acatamento das recomendações anteriormente formuladas. Neste sentido, importa também fazer referência ao grau de acolhimento das recomendações formuladas no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#).

Das 10 recomendações anteriormente efetuadas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 que se mantêm atuais, quatro foram acolhidas ou acolhidas parcialmente e três não foram acolhidas. Não se dispõe de informação que possibilite concluir sobre o acatamento das três recomendações restantes.

Em [apêndice](#), apresenta-se uma síntese dos resultados do acompanhamento das recomendações formuladas.

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 analisados²⁴⁷.

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 reiterar o número restrito de recomendações formuladas relativamente à Conta de 2018, as quais ainda não se mostram acatadas.

Esta opção procura contribuir para que sejam concentrados esforços em requisitos essenciais, cuja falta pode influenciar a emissão do juízo sobre a Conta.

²⁴⁷ Artigo 41.º, n.º 3, em conjugação com o artigo 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC.



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.

Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

- 1.^a 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.
- Pontos 3.2.
e 6.1.1.
§§ 31 a 35 e 101*

Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores

- 2.^a 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.
§§ 1 a 16*
- 3.^a Apresentar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, quer previsionais, juntamente com o Orçamento, quer integrando a Conta, de acordo com o SNC-AP.
- Ponto 5.
§§ 50 a 53*
- 4.^a 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 12.4.
e 17.2*
- 5.^a Organizar as entidades com funções de tesouraria por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade dos fundos movimentados.
- Ponto 6.3.1.,
§§ 112 a 117*



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. *supra*, o Tribunal considera que a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019 está afetada por limitações de âmbito e erros e omissões materialmente relevantes, pelo que formula as reservas e ênfases seguintes:

Reservas

- A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental apresentado tempestivamente à Assembleia Legislativa e elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado, para além de não conter qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas, não compreende 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.
- À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2019 previu, sem base legal, um período complementar de execução orçamental que se prolongou pelo ano económico seguinte, em violação do princípio da anualidade, tendo, no entanto, sido eliminada a possibilidade de prorrogação desse período.

Em consequência, foram contabilizadas como receita orçamental de 2019 verbas recebidas da União Europeia em 2020, no montante de 14,7 milhões de euros, e registadas despesas na ordem dos 2 milhões de euros que afinal não foram pagas no exercício em apreciação.

- Foram realizadas operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação dos princípios da universalidade e da transparência, envolvendo verbas na ordem dos 488,3 milhões de euros.
- As transferências do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no montante de 184 milhões de euros, continuam a ser integralmente registadas em receitas correntes, procedimento adotado em 2014 e que se tem mantido nos anos seguintes, o que tem implicações no *saldo corrente*, nos cálculos da regra do equilíbrio corrente e dos limites legais da dívida regional, estabelecidos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

- Em virtude de nem todas as instituições financeiras credoras da Região Autónoma dos Açores terem remetido ao Tribunal os elementos solicitados, não foi possível obter prova suficiente e apropriada de modo a confirmar 12,4% da dívida total do sector público administrativo regional (262,3 milhões de euros), 50,5% das responsabilidades emergentes dos avales concedidos (134,4 milhões de euros) e 73,1% das garantias prestadas através da emissão de cartas de conforto (127,2 milhões de euros).
- A Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 132 milhões de euros, uma vez que a este nível se limita a divulgar a dívida comercial já vencida das entidades do perímetro orçamental, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo destas entidades.
- Relativamente ao sector público administrativo regional, continua sem ser demonstrado o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento e de realização de operações ativas.
- Continuam a não ser prestadas contas pelas entidades que de facto exercem funções de tesouraria, seja no âmbito da Administração Regional direta, seja no âmbito do sector público administrativo regional, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo conjunto do sector.
- Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, permanecendo a movimentação de fundos financeiros à margem do sistema de centralização de tesouraria – Safira.
- Divergência não justificada, na ordem dos 57,5 milhões de euros, entre o montante divulgado na Conta relativo às operações específicas de tesouraria realizadas pelas entidades públicas reclassificadas (11,1 milhões de euros) e o montante apurado pelo Tribunal junto destas, através de procedimentos de circularização (68,6 milhões de euros).
- Impossibilidade de certificar o saldo de encerramento da conta da Administração Regional direta, no montante de 31,8 milhões de euros.

Ênfases

- Não foi observada a regra do equilíbrio orçamental estabelecida na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, quer em termos previsionais quer de execução, tendo sido apurado, neste último caso, um saldo *global ou efetivo* negativo de 82,9 milhões de euros, inferior em 2,3 milhões de euros ao registado em 2018.

- As regras numéricas de equilíbrio orçamental e de limites à dívida regional consagradas na Lei das Finanças das Regiões Autónomas também continuaram a não ser cumpridas, na medida em que:
 - i.* o saldo corrente, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 329,8 milhões de euros, excedendo em 279,1 milhões de euros o limite legal anual de *défi ce corrente*;
 - ii.* a dívida total do sector público administrativo regional pode ter excedido o limite legal em, pelo menos, 646,6 milhões de euros (43,9%).

Mesmo sem atender a uma mais adequada classificação das transferências do Estado, o desequilíbrio acumulado nos três primeiros anos do mandato do XII Governo Regional já atingiu -944,5 milhões de euros, situação que torna inviável o cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, tal como está definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, até ao final do mandato.

- O limite anual para a contração de dívida fundada fixado pela Assembleia Legislativa foi ultrapassado em, pelo menos, 243,2 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 Contas²⁴⁸ aprova o presente Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, relativa ao ano económico de 2019, 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 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.

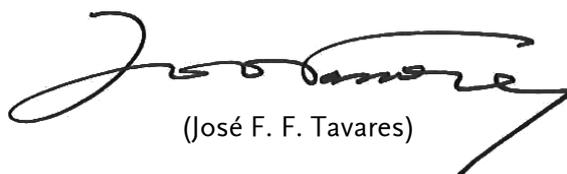
Após a notificação à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, proceda-se à divulgação do Relatório e Parecer pela comunicação social e na página eletrónica do Tribunal de Contas, na Internet, conforme previsto no n.º 4 do citado artigo 9.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de 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*.

²⁴⁸ Para assegurar o *quorum* de funcionamento do coletivo previsto no n.º 1 do artigo 42.º da LOPTC, foi designado o Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas, António Francisco Martins, por despacho do Presidente do Tribunal de Contas, de 26-11-2020 (Despacho n.º 79/2020-GP).

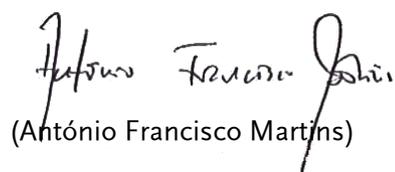
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 15 de dezembro de 2020.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



(José F. F. Tavares)

O Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas



(António Francisco Martins)

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



(Araújo Barros)

Fui presente
O Magistrado do Ministério Público

(José Ponte)



Apêndice

Acompanhamento de recomendações

Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018	Situação	Observações
Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores		
<p>1.^a 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.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>Em 2019, foi revogado o regime de alargamento do período complementar, por Resolução do Conselho do Governo. No entanto, apesar da melhoria verificada, manteve-se ainda um período complementar fixado por regulamento, sem observância do princípio da anualidade legalmente previsto.</p> <p>[Pontos 3.2. e 6.1.1., §§ 31 a 35 e 101, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>
Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores		
<p>2.^a 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 	<p><i>Não acolhida</i></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.</p> <p>De qualquer modo, já existe base suficiente para afirmar que o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, não foi apresentado à Assembleia Legislativa até 31-05-2019, como é legalmente exigido, e fixa limites de despesa sem referência a programas, além de não abranger a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais.</p> <p>O Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2020, procedeu à alteração do quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023, adequando-o à estrutura por programas orçamentais, mas mantendo as restantes limitações.</p> <p>[Ponto 1.1., §§ 1 a 16, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016, tendo sido reformulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.</p>

Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018	Situação	Observações
<p>3.^a Apresentar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, quer previsionais, juntamente com o Orçamento, quer integrando a Conta, de acordo com o SNC-AP.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>A aplicação do SNC-AP pelas entidades que integram o perímetro de consolidação está a ser efetuada de forma progressiva, o que tem reflexos na Conta, cujas demonstrações orçamentais têm por base um regime de caixa (recebimentos/pagamentos). As demonstrações orçamentais previsionais, de relato e consolidadas, apresentadas na Conta, não seguem os modelos tipificados na NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.</p> <p>Relativamente às demonstrações financeiras, a Conta de 2019 apresenta melhorias, mas continua a omitir informações relevantes relacionadas com o património não financeiro das entidades públicas reclassificadas. As insuficiências e limitações apresentadas na Conta impossibilitam a elaboração do balanço consolidado do sector público administrativo regional.</p> <p>O Governo Regional expôs, no relatório da Conta e em contraditório, os constrangimentos a que está sujeito, informando que se encontra dependente da evolução da aplicação informática utilizada (GeRFiP), bem como da solução de consolidação que vier a ser adotada pelo Ministério das Finanças.</p> <p>[Ponto 5., §§ 50 a 53, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.</p>
<p>4.^a Demonstrar na Conta, com referência ao conjunto do sector público administrativo regional, o grau de cumprimento:</p> <p>a) Dos limites legais aplicáveis à dívida;</p> <p>b) Do limite legal aplicável à realização de operações ativas.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente (alínea a))</i></p> <p><i>Não acolhida (alínea b))</i></p>	<p>Apesar das melhorias assinaladas, a Conta continua sem divulgar os elementos necessários a uma cabal apreciação do grau de cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento do sector público administrativo regional.</p> <p>A Conta não inclui informação sobre eventuais operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas.</p> <p>[Pontos 12.4. e 17.2., <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014, na parte relativa aos limites da dívida, tendo sido sucessivamente reiterada.</p>
<p>5.^a Organizar as entidades com funções de tesouraria por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade dos fundos movimentados.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>O modelo organizativo da área da tesouraria da Administração Regional direta permanece desajustado, não tendo havido qualquer progresso desde 2017.</p> <p>Sobre a organização da tesouraria do conjunto do sector público administrativo regional, não foram prestadas informações, apesar do princípio da unidade de tesouraria e da existência de um sistema de centralização de tesouraria – Safira, sediado na Direção Regional do Orçamento e Tesouro.</p> <p>[Ponto 6.3.1., §§ 112 a 117, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>



Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 ²⁴⁹	Situação	Observações
Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores		
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,	<i>Acolhida parcialmente</i> (1.ª parte)	O relatório que acompanhou a proposta de Orçamento para 2019 incluiu informação relativa as transferências orçamentais para as autarquias locais, à semelhança do que já havia sucedido no ano anterior. [Ponto 2., §§ 21 a 23, supra] A primeira parte da recomendação foi formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015.
3.ª <i>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 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>	<i>Sem informação</i> (2.ª parte)	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.
4.ª Identificar e quantificar, por estrutura programática, o investimento público previsto e executado pelas entidades incluídas na componente <i>Outros Fundos</i> .	<i>Sem informação</i>	A recomendação não foi objeto de acompanhamento. Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2005, tendo sido sucessivamente reiterada.
5.ª 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.	<i>Sem informação</i>	A recomendação não foi objeto de acompanhamento. Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2002, tendo sido sucessivamente reiterada.
6.ª 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.	<i>Sem informação</i>	A recomendação não foi objeto de acompanhamento. Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2013, tendo sido sucessivamente reiterada.
7.ª Conferir coerência aos mapas orçamentais, entre si, quanto aos valores previsionais de recursos financeiros dirigidos à cobertura do investimento público	<i>Não acolhida</i> (1.ª parte)	No que concerne à 1.ª 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> . [Ponto 7.1., § 125, supra]
e evidenciar uma adequada previsão plurianual dos programas de investimento público.	<i>Acolhida</i> (2.ª parte)	A 2.ª parte da recomendação foi acolhida em 2018. Recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015.

²⁴⁹ Não se consideram as recomendações já anteriormente acolhidas e as recomendações reiteradas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, cujo acompanhamento foi feito no quadro anterior.

Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 ²⁴⁹	Situação	Observações
<p>10.^a Classificar as transferências do Estado, efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, de acordo com a respetiva natureza.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>No Orçamento e na Conta de 2019, as referidas transferências continuaram a ser inscritas e registadas, na sua totalidade, em receitas correntes e não em receitas de capital como seria adequado, face à natureza das verbas envolvidas.</p> <p>[Ponto 5., §§ 73 a 75, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2013, mas para ser acompanhada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016, tendo sido reiterada.</p>
<p>11.^a Aperfeiçoar o processo de consolidação das receitas e das despesas do sector público administrativo regional.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente</i></p>	<p>O método de consolidação adotado não acomodou uma operação interna a eliminar, e ao nível dos procedimentos de consolidação salienta-se a ausência de homogeneização de estrutura e temporal, assim como incorreções na homogeneização de operações internas.</p> <p>[Ponto 5., §§ 55 a 62, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>
<p>12.^a Evidenciar, na Conta, os saldos pertinentes para aferir o equilíbrio orçamental de acordo com os critérios legalmente definidos.</p>	<p><i>Acolhida</i></p>	<p>O relatório da Conta apresentou uma avaliação do desempenho orçamental do sector público administrativo regional, considerando as regras do equilíbrio orçamental previstas na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.</p> <p>[Ponto 8.1., § 146, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>
<p>15.^a Regularizar as operações de tesouraria, por via orçamental, no ano económico em que tiverem lugar.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>O relatório da Conta é omissivo quanto à regularização das operações específicas de tesouraria. Contudo, tendo por base as informações prestadas, verificou-se que as mesmas não foram integralmente regularizadas por via do orçamento da gerência em que tiveram lugar.</p> <p>Em 31-12-2019, as entidades públicas reclassificadas apresentavam capitais em dívida, respeitantes a contas correntes bancárias, enquanto a Administração Regional direta apresentou um saldo negativo nas contas bancárias com impacto nos recebimentos e nos pagamentos, após o período complementar de execução orçamental.</p> <p>[Ponto 5., §§ 81 a 93, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p>
<p>16.^a Adotar procedimentos contabilísticos adequados, que assegurem o registo oportuno dos movimentos associados aos fluxos financeiros com a União Europeia, mediante a evidenciação contabilística, em operações orçamentais e extraorçamentais, dos movimentos das correspondentes contas bancárias.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>No decurso de 2019, foram efetuados depósitos em várias contas bancárias tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, entre os quais se incluem os efetuados em contas bancárias específicas de fundos comunitários, cuja contabilização não foi oportuna, existindo, em 31-12-2019, valores em saldos bancários disponíveis, não registados no Orçamento e na Conta.</p> <p>[Ponto 6.1.2., § 102, <i>supra</i>]</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>

Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 ²⁴⁹	Situação	Observações
<p>17.^a 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 relatório da Conta não inclui uma avaliação global dos resultados obtidos com os apoios financeiros atribuídos, referindo apenas as disposições legais que vinculam os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos à sua elaboração.</p> <p>Acresce que nem todas as entidades responsáveis pela gestão de apoios financeiros incluíram no respetivo processo de prestação de contas de 2019 informações sobre a matéria. Por outro lado, as informações prestadas sobre a matéria não incluem uma avaliação de resultados, faltando na generalidade a referência a indicadores, metas e objetivos pré-estabelecidos.</p> <p>[Ponto 11., §§ 230 a 234, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2006, e reiterada nos anos seguintes.</p>
<p>19.^a 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>[Ponto 1.2., § 14, do relatório da ação preparatória 20-303PCR2 – <i>Dívida regional e outras responsabilidades</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>
<p>20.^a 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, em 2019 o processo de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores permanece por concluir.</p> <p>[Ponto 18.2., <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2005, tendo sido sucessivamente reiterada.</p>

Anexos

Extratos das respostas apresentadas em contraditório

Anexo A) Processo orçamental

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO)

Relativamente ao QPPO consideramos que a recomendação relativa à orçamentação por programas foi já acolhida, porquanto o Orçamento para 2020 já obedece a esta estrutura, o que é reconhecido pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas na Ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019, ora em análise (*cf.* ponto 4.2.1, § 24). É de prever que na preparação dos próximos QPPO seja alargado o âmbito da despesa.

No que respeita à inclusão da dotação provisional, entendemos que esta, pela própria designação, não será passível de afetação a programas orçamentais, pois tem uma natureza e um montante que dependerão da execução que lhe for dada nos orçamentos futuros.

Em todo o caso, não se observa no âmbito do artigo 20.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas qualquer referência a “despesa total”, como referido pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, sendo certo que o quadro em análise constante do OE e do ORAM contempla apenas a despesa financiada por receitas gerais, ou seja, não considera a despesa total.

Anexos informativos à Proposta de Orçamento

No âmbito da proposta de Orçamento para 2019, registamos o reconhecimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, consubstanciada no acolhimento parcial da recomendação formulada, relativamente à evolução já introduzida no documento, relacionada com a inclusão de informação sobre a 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 e à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos.

É nosso propósito que as próximas propostas de Orçamento continuem, paulatinamente, a incluir outro tipo de informação, procurando dar cumprimento cabal à informação legalmente exigida. Não obstante, deparamo-nos com alguns constrangimentos resultantes do desajustamento da LEORAA da realidade orçamental atual dos Açores, razão pela qual a referida Lei necessitará de ser revista no futuro.

Anexo B) Execução orçamental do sector público administrativo regional

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Aplicação do SNC-AP

O processo de implementação da reforma da contabilidade e contas públicas na Administração Regional é indissociável da evolução registada ao nível da Administração Central, desde logo, pela partilha da solução informática (GeRFiP), bem como pela utilização da solução de consolidação do Ministério das Finanças (*cf.* ponto 9, volume I da Conta).

Por conseguinte, há que atender aos constrangimentos que subsistem e que obstaculizam a adoção plena do novo referencial contabilístico, abordados detalhadamente, no Relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da LEO¹ e que, de entre outros, estiveram na base do adiamento, para o OE de 2023: i) conclusão da criação da ECE, ii) apresentação das demonstrações financeiras intercalares e iii) certificação da CGE pelo TC.²

Atendendo ao exposto, resulta claro que a única solução realista e, porquanto, viável continua a ser a que até aqui tem sido acolhida: a implementação faseada do SNC-AP. Numa fase em que não se encontra generalizada a sua adoção a todos os subsectores do SPAR, entenda-se, que não se encontram reunidos os requisitos mínimos, designadamente, ao nível da fiabilidade da informação produzida, imprescindíveis à preparação de demonstrações orçamentais e

¹ *Cfr.* Despacho n.º 2706/2020, de 10 de fevereiro, do Ministro das Finanças.

² *Cfr.* art. 5º, n.ºs 7 e 8 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na redação que lhe foi conferida pelo art. 2º da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

financeiras, numa base consolidada. Somente, à *posteriori*, com base na experiência adquirida na fase precedente, tocante à produção de informação histórica, se poderá produzi-la, adequadamente, numa base previsional.

Não obstante, intenta-se prosseguir com a criação progressiva da ECR, atualmente em fase piloto, priorizando matérias contabilísticas consideradas de maior relevo para a apreciação das finanças públicas regionais.

Conformidade legal da execução orçamental

A utilização de cativações legais, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 3º do ORAA para o ano de 2019, visa conferir a necessária disciplina orçamental à execução de dotações orçamentais inscritas no agrupamento 02 - aquisição de bens e serviços, cingindo-se a reduzir a dotação disponível apenas no que às despesas de funcionamento respeita. Adicionalmente, saliente-se que a execução de despesa para além da dotação disponível, tal como se encontra descrita no ponto 6 (§ 47) e detalhada no ponto 7.2 (§ 70, ii.) da ação preparatória, encontra-se expressamente vedada pelo sistema GeRFIP 3.1.

Salienta-se ainda o facto de, na análise das cativações/descativações, ao abrigo do disposto no referido n.º 1 do artigo 3.º, se dever ter em consideração apenas as respetivas dotações iniciais, uma vez que, caso se mostre necessário proceder a qualquer reforço, este não deve, naturalmente, ficar sujeito à cativação.

Não obstante, e a fim de dissipar qualquer dúvida, já no articulado da proposta do ORAA para o ano de 2021 será incluído o correspondente aperfeiçoamento da redação.

Princípio da especificação

No que concerne à matéria mencionada em iii. (§ 51), cabe-nos informar que a leitura dos mapas contabilísticos referentes ao subsetor da ARD mencionados na nota de rodapé 49 deve ser conjugada com a consulta da lista de correspondências, que existe, e se encontra publicada no sítio eletrónico da DROT (<https://portal.azores.gov.pt/documents/36626/adf74d18-3464-5bd7-8f77-6530a42736d6>), motivo pelo qual e, atenta a imperativa sumarização da informação, não se considerou pertinente a sua inclusão nos referidos mapas.

Relativamente à informação apresentada nos Quadros A 11 e A 12 (*cf.* nota de rodapé 54), refira-se que se trata, obviamente, de um lapso, como aliás facilmente se depreende da sua análise, pelo que se os remete em anexo.

Anexo C) Tesouraria

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Tesouraria – Administração Regional direta

Nos últimos anos, na área da tesouraria da Administração Regional direta, têm vindo a ser introduzidas melhorias em todo o processo, tanto ao nível dos procedimentos internos, como do registo dos movimentos realizados e da reconciliação das contas bancárias. As melhorias a introduzir neste processo não se podem dissociar da implementação da reforma da contabilidade e das contas públicas em curso na RAA, como é do conhecimento desse Tribunal¹. Considera-se que com a criação da Entidade Contabilística Região (ECR), processo que se encontra em curso, irá ser dada prioridade a matérias contabilísticas de maior relevo, entre elas, numa 1.ª fase, as da área da tesouraria.

Unidade de tesouraria

Tal como já foi informado² a esse Tribunal, considera-se que a Conta de 2019, excetuando as situações descritas referentes ao IAMA e à RIAC, estando em curso a sua resolução, cumpre o disposto no artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro, o qual não abrange os serviços integrados da Administração Regional, como considera a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Saldo global negativo nas 23 contas bancárias com impacto nos recebimentos e pagamentos

Relativamente a este ponto foi prestada informação que se considera relevante e que evidencia o apuramento dos saldos³. Em todo o caso, voltamos a reafirmar o seguinte:

¹ Sai_VPG/2019/307/MLS, de 20.12.2019 (ação n.º 19 306PCR4-Tesouraria)

² *Idem*

³ Sai-DROT/2020/843/MLS, de 24-08-2020

Nos Quadros 1 e 2 - “Total de movimentos bancários do ano com/sem impacto na Receita/Despesa” e “Total de movimentos bancários do PC de 2019 com/sem impacto na Receita/Despesa” respetivamente, enviados no dia 24-08-2020, através de correio eletrónico, como resposta ao ofício 956 EPA do Tribunal de Contas, pode-se verificar o seguinte:

- O saldo dos movimentos bancários com impacto na receita/despesa no ano de 2019 (subtotal (5+6+7) – Quadro 1), das 23 contas da RAA, é positivo na ordem dos 34 887 056,56€;
- O saldo dos movimentos bancários com impacto na receita/despesa do PC de 2019 (subtotal (1+2+3) – Quadro 2), das 24 contas da RAA, é negativo na ordem dos 1 894 657,00€;
- O saldo dos movimentos bancários sem impacto na receita/despesa no ano de 2019 (subtotal (9+10+11) – Quadro 1), das 23 contas da RAA, é negativo na ordem dos 37 878 879,16€;
- O saldo dos movimentos bancários sem impacto na receita/despesa do PC de 2019 (subtotal (5+6+7+8+9+10) – Quadro 2), das 24 contas da RAA, é positivo na ordem dos 43 811 031,72€.

Assim, verifica-se que o saldo dos movimentos bancários com impacto na receita/despesa do ano económico de 2019, é positivo na ordem dos 32 992 399,56€ (34 887 056,56€ - 1 894 657,00€).

Concluimos desta forma, que não se recorreu “... a disponibilidades de tesouraria referentes ao exercício seguinte.”, mas sim a receita do ano económico de 2019, conforme se pode verificar no quadro abaixo.

Relativamente ao § 40 da presente Ação Preparatória, reitera-se que a informação considerada como estando em falta, foi enviada por esta Direção Regional⁴, em resposta ao Ponto 3 da vossa comunicação, ofício 602 de 06-05-2020, no anexo Contas da RAA – Millennium BCP – Dezembro, Pág. 2.

Conciliação do saldo contabilístico da Administração Regional direta

Considera-se que a Conta de 2019⁵ apresenta informação relevante sobre os saldos. Quanto à diferença entre o saldo inicial das contas bancárias com impacto na receita e na despesa, considera-se que esta situação foi esclarecida pela nossa comunicação⁶ enviada pela DROT a esse Tribunal.

⁴ Sai-DROT/2020/689/MLS, de 29-05-2020

⁵ Cfr Relatório da Conta (volume I) pp 18 e 19

⁶ Sai-DROT/2020/843/MLS, de 24-08-2020

Utilização de um elevado número de contas bancárias, pela Administração Regional direta

Considera-se que na ação preparatória ao relatório à Conta de 2018⁷ foi dada informação relativa ao propósito das várias contas bancárias abertas junto das instituições de crédito que trabalham com a Região, reforçando-se o facto de, por exigência dos procedimentos internos das próprias instituições, sempre que é concedido um novo financiamento, tal operação obriga à abertura de uma nova conta bancária específica para esse financiamento. Sempre que algumas contas bancárias se mostrem dispensáveis, como se depreenderá, a Administração Regional será a principal interessada em encerrá-las.

Anexo D) Dívida pública e outras responsabilidades

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Condicionantes e limitações

A não certificação da dívida total de 2019, é um processo que depende da correta e atempada prestação de informação por parte das entidades bancárias que detêm dívida da Região, ao qual esta é alheia.

No que respeita à impossibilidade, reportada por esse Tribunal, de certificação do montante global de dívida financeira e garantida pela Administração Regional direta, considera-se que esta situação está devidamente explicitada na Conta¹, a qual resulta da tipologia do financiamento “empréstimo obrigacionista admitido à negociação em bolsa” e do processo de registo a que estão sujeitos nas instituições bancárias que organizam este tipo de operações, pelo que não se considera que esta possa ser uma falha a imputar à Administração Regional.

Dívida fundada

Em relação ao descrito no § 44 da presente Ação Preparatória, consideramos tratar-se de uma apreciação redutora, pelo facto de recair, apenas, sobre os empréstimos contratados em 2019. Reitera-se que um dos critérios pelo qual a Região se tem pautado nas operações de financiamento tem sido a equidade intergeracional dos encargos da dívida,

¹ Cfr. ponto 6.1.1.1 do Volume I da Conta. pág. 52.

no entanto, esta análise só é válida quando feita sobre a totalidade dos encargos da dívida e não apenas dos encargos decorrentes dos financiamentos negociados/contratados num determinado ano económico.

Cartas de conforto

No que concerne ao referido no § 125 da presente Ação Preparatória, note-se que o relatório da Conta apresenta a posição das responsabilidades da Região a 31.12.2019 e, como tal, as cartas de conforto prescritas, por amortização dos empréstimos ou por substituição, não constam por não representarem qualquer responsabilidade adicional.

Em referência às cartas de conforto referenciadas no Apêndice XXII, e na sequência aí exposta, informa-se o seguinte:

1. Substituída por outra de 1,2 milhões de euros, emitida em 14.05.2019, que consta do Quadro 79;
2. Substituída por outra de 6 milhões de euros, emitida em 15.11.2019, que consta do Quadro 79. A carta de conforto anterior cuja entidade beneficiária é o Novo Banco dos Açores, S.A. (e não Banco Comercial Português, S.A. conforme referido no Apêndice mencionado) segue em anexo;
3. Não consta do arquivo da Região nem da entidade beneficiária qualquer documento de suporte a esta responsabilidade;
4. Responsabilidade extinta na sequência da dissolução e liquidação da Saudaçor, S.A.², instituída pelo DLR n.º 25/2019, de 15 de novembro.

Com referência à carta de conforto a que se refere o § 126, emitida em 25.02.2010, que se remete em anexo, cumpre-nos informar que a transmissão a que alude o número 1 da Resolução n.º 129/2019, de 5 de novembro, apenas se concretizou em outubro de 2020, conforme Ata n.º 4/2020 que se junta, pelo que, só representa responsabilidade para a RAA em 2020.

Deste modo, o total de responsabilidades com cartas de conforto ativas relacionadas com a Atlânticoline, S.A., a 31.12.2019, é de 6.198.322€ e não de 7.608.822€, conforme consta no Apêndice XXIII.

Face ao que antecede, não se vislumbra qualquer omissão no relatório da Conta relativamente a esta matéria.

Parcerias Público-Privadas

No que respeita à concessão rodoviária, e complementarmente à informação apresentada na Conta, designadamente em i)³, importa salientar que o valor nominal dos encargos previstos pela concessionária com referência a 31.12.2019, atinentes ao período 2020-2036, registaram um acréscimo significativo, de aproximadamente 84,3 milhões de euros (8,8%, a valores atualizados) comparativamente ao ano transato, sem que para tal tenha sido apresentada justificação suficientemente aderente à realidade da concessão, designadamente ao histórico de execução financeira e, bem assim, ao cenário macroeconómico mais provável.

² Cfr. ponto 6.1.1.1 do volume I da Conta, pág. 50.

³ Cfr. ponto 6.2.1 do volume I da Conta, pág. 55.



Porquanto, considerou-se: em 2020, o valor real dos pagamentos efetuados nesse ano civil e, para o período remanescente da concessão, as projeções realizadas pela Concessionária com referência a 31.12.2018.

Face ao exposto e, no que concerne ao mencionado no ponto 1.2 (§ 15-16), apresenta-se, de seguida, um quadro auxiliar que procede à justificação da divergência reportada.

(milhões de euros)

SCUT S. Miguel	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	Total
Concedente ¹⁾	28,4	27,1	26,6	26,0	25,4	25,1	24,7	24,1	23,3	22,6	21,8	21,2	20,5	19,9	19,2	18,5	24,0	398,5
Concessionária ²⁾	28,4	24,0	30,7	26,9	26,5	26,3	26,0	25,7	25,4	25,2	24,7	24,3	23,9	23,5	23,0	22,3	29,7	436,5
Δ	0	-3,1	4,1	0,9	1,0	1,2	1,3	1,6	2,2	2,6	2,8	3,1	3,4	3,6	3,8	3,8	5,6	38,0

Notas:

1) Cfr. Quadro 71, volume I, Conta 2019.

2) Cfr. Projeções apresentadas pela Concessionária com referência a 31.12.2019.

3) Valores atuais dos encargos futuros apresentados sem IVA.

Fundo Regional do Emprego

- a) A execução de €915.449,59 associada à rubrica 03.00.00 contempla: €341,75 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, €915.048,82 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 e €59,02 Juros de Mora da ATA.
- b) Por clareza de informação financeira, entendeu-se, desde o início da aplicação do Protocolo em questão, que o registo da despesa a ele associada era enquadrável de acordo com o Classificador da Despesa no agrupamento 03.00.00 – Juros e outros encargos. No entanto, ressalva-se a inexistência de qualquer contraprestação de natureza financeira em benefício do FRE.

¹ Ofícios refª S-FRE/2019/667 de 02/12/19 e S-FRE/2018/672 de 06/12/18



- c) Conforme atesta a declaração de central de responsabilidade de crédito do Banco de Portugal anexa à conta (Mapa 32 da Conta de Gerência), sobre o FRE nada há a referir;
- d) Por ultimo, e fazendo notar que cabe à Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP) gerir as respetivas amortizações junto do Banco por parte das Escolas Profissionais, somos de informar que tivemos conhecimento que o aludido Protocolo cessou com o pagamento do ultimo reembolso antecipado, que ocorreu em novembro ultimo, encerrando-se por essa via quaisquer encargos financeiros para além dos assumidos até essa data.

Anexo E) Património

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Património não financeiro

Relativamente à informação apresentada no Quadro 87 a que se refere o § 70 da presente ação preparatória, refira-se que se trata, naturalmente, de um lapso, como aliás facilmente se depreende da sua análise, pelo que junto se anexa o quadro corrigido.

No que se refere à questão da inventariação do património imobiliário regional (*cf.* ponto 3.2 da ação preparatória), acrescenta-se que, entretanto, já foi publicada a Portaria n.º 131/2020, de 23 de setembro, que aprova o Programa de Inventariação do Património Imobiliário da Região Autónoma dos Açores.

Ficha técnica

	Nome	Cargo/Categoria
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador (*)
	Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora-Coordenadora
Coordenação	António Afonso Arruda	Auditor-Chefe
	Rui Nóbriga 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 Assessora
	Ana Cristina Medeiros	Técnica Verificadora Superior Principal
	Luís Francisco Borges	Técnico Verificador Superior Principal
Execução	Maria da Graça Carvalho	Técnica Verificadora Superior Principal
	Marisa Pereira	Técnica Verificadora Superior Principal
	Ana Paula Raposo Borges	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
	Luís Filipe Costa	Técnico Verificador Superior de 1.ª classe
	Bárbara Soares de Oliveira	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
	Carlos Brum Melo	Técnico Verificador Superior estagiário
	Pedro Ferreira da Silva	Técnico Verificador Superior estagiário
Apoio informático	Paulo Mota	Técnico superior

(*) Até 14-11-2020.

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.

Default – Incumprimento das obrigações ou condições emergentes de um empréstimo ou de outro instrumento financeiro por parte do devedor.

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 2019, o *stock* médio de dívida foi apurado do seguinte modo:

$$[(\text{stock dívida a 01-01-2019} + \text{stock dívida a 31-12-2019}) : 2]^{250}$$

²⁵⁰ No caso da Administração Regional direta considerou-se o *stock* da dívida reportado a 31-01-2020, data correspondente ao termo do período complementar de execução do Orçamento de 2019.

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.
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 Regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril 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	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.
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97 de 26 de agosto Regime geral de emissão e gestão da dívida pública Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro	Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, artigo 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, e Lei n.º 20/2015, de 9 de março, artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, artigo 402.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. 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 Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro	Leis n.ºs 62/2008, de 31 de outubro, e 115/2015, de 28 de agosto. Artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março, artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril, e artigo 156.º do Decreto-Lei n.º 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.

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
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, que o republicou ²⁵¹ .
	Regime jurídico da criação, autonomia e gestão das unidades orgânicas do sistema educativo da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/A, de 16 de junho	Decretos Legislativos Regionais n.os 35/2006/A, de 6 de setembro, 21/2007/A, de 30 de agosto, 17/2010/A, de 13 de abril, e 13/2013/A, de 30 de agosto.
	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.
	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.
	Regime jurídico da gestão de imóveis do domínio privado Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A, de 19 de maio	Decreto Legislativo Regional n.º 8/2017/A, de 10 de outubro.
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro	
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, artigo 13.º da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, artigo 4.º da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, artigo único da Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro, artigo 192.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, artigo 258.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, artigo 302.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, e artigo 341.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.
QPPO 2015-2018	Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2015 a 2018 Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/A, de 6 de outubro	Decretos Legislativos Regionais n.os 1/2015/A, de 7 de janeiro, 1/2016/A, de 8 de janeiro, 3/2017/A, de 13 de abril, e 1/2018/A, de 3 de janeiro.

²⁵¹ Posteriormente, o Decreto Legislativo Regional n.º 5/2020/A, de 24 de janeiro, deu nova redação ao artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, atribuindo às alterações natureza interpretativa.

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
LEO	Lei de enquadramento orçamental ²⁵² 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 ²⁵³ .
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.
QPPO 2019-2022	Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2019 a 2022 Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, de 9 de novembro	
OE 2019	Orçamento do Estado para 2019 Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro	Declaração de Retificação n.º 6/2019, de 3 de janeiro.
ORAA 2019	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019 Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro	Declaração de Retificação n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro.
	Plano Anual Regional para 2019 Decreto Legislativo Regional n.º 4/2019/A, de 17 de janeiro	
	Execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2019 Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2019/A, de 24 de janeiro	Declaração de Retificação n.º 2/2019/A, de 8 de fevereiro, e Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2019/A, de 29 de julho
	Execução do Orçamento do Estado para 2019 Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho	Declaração de retificação n.º 40-A/2019, de 27 de agosto.
QPPO 2020-2023	Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023 Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro	Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro.

²⁵² 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 produziram 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, tendo também sido diferida a adoção do novo modelo de programas orçamentais e a criação da Entidade Contabilística Estado (artigos 8.º, n.º 2, e 5.º, n.ºs 3, 7 e 8, da Lei n.º 151/2015, com a redação dada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto).

²⁵³ Posteriormente, a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que a republicou.

Siglas e abreviaturas

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> ²⁵⁴
EPR	—	Entidade pública reclassificada
FEDER	—	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	—	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSE	—	Fundo Social Europeu
GeRFiP	—	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
INE	—	Instituto Nacional de Estatística
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
QPPO	—	Quadro plurianual de programação orçamental
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

²⁵⁴ 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 2019 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores	14
Quadro 2 – Orçamento aprovado	18
Quadro 3 - Transferências recebidas	52
Quadro 4 - Destino das verbas redistribuídas por sector	53
Quadro 5 – Recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida em 2019	54
Quadro 6 – Contabilização dos fundos da União Europeia	58
Quadro 7 – Fluxos da Administração Central para o sector público administrativo regional	61
Quadro 8 – Dívida total do sector público administrativo regional	68
Quadro 9 – Limite à dívida regional	75

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Défice do sector público administrativo regional em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB)	49
Gráfico 2 – Origem e aplicação de fundos de operações orçamentais do sector público administrativo regional	50
Gráfico 3 – Receita fiscal – Principais variações entre 2018 e 2019, a nível da previsão e da execução	51
Gráfico 4 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público	59
Gráfico 5 – Fluxos financeiros com o sector privado	62
Gráfico 6 – Desempenho orçamental – 2014-2019	69
Gráfico 7 – Necessidades de financiamento brutas – 2014-2019	69
Gráfico 8 – Perfil de reembolso da dívida	81
Gráfico 9 – Necessidades de financiamento do sector público administrativo regional	83

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>	14
2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento	16
3. Orçamento	17
3.1. <i>Orçamento aprovado</i>	17
3.2. <i>Regime do período complementar</i>	18
4. Prestação de contas	20
4.1. <i>Contas provisórias trimestrais</i>	20
4.2. <i>Conta de 2019</i>	20
4.3. <i>Referencial contabilístico adotado nas contas individuais</i>	21

CAPÍTULO II FIABILIDADE DA CONTA E CONFORMIDADE LEGAL DAS OPERAÇÕES

5. Aspectos que afetam a fiabilidade da Conta	23
6. Análise da conformidade legal de operações subjacentes	33
6.1. <i>Situações de incumprimento de princípios orçamentais</i>	33
6.1.1. Princípio da anualidade	33
6.1.2. Princípio da universalidade	34
6.1.3. Princípio da especificação	35
6.1.4. Princípio da transparência	37

6.2. <i>Recebimentos sem prévia inscrição orçamental e pagamentos sem cabimento em dotação disponível</i>	38
6.3. <i>Tesouraria</i>	40
6.3.1. Falta de prestação de contas	40
6.3.2. Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria	41
CAPÍTULO III	
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
7. Instrumentos de gestão orçamental	43
7.1. <i>Alterações orçamentais</i>	43
7.2. <i>Cativação de verbas</i>	45
8. Desempenho orçamental	47
8.1. <i>Em contabilidade pública</i>	47
8.2. <i>Em contabilidade nacional</i>	49
9. Origem e aplicação de fundos	50
9.1. <i>Operações orçamentais</i>	50
9.1.1. Origem de fundos	51
9.1.2. Aplicação de fundos	52
9.1.3. Utilização das fontes de financiamento	54
9.2. <i>Operações extraorçamentais</i>	56
10. Análise de fluxos financeiros intersectoriais	57
10.1. <i>Fluxos financeiros com a União Europeia</i>	57
10.2. <i>Fluxos financeiros no âmbito do sector público</i>	59
11. Subvenções públicas	62
CAPÍTULO IV	
DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL E OUTRAS RESPONSABILIDADES	
12. Dívida do sector público administrativo regional	65
12.1. <i>Dívida financeira</i>	65
12.2. <i>Dívida não financeira</i>	67
12.3. <i>Dívida total do sector público administrativo regional</i>	68

12.4. <i>Limites da dívida</i>	70
12.4.1. Dívida flutuante	70
12.4.2. Dívida fundada	71
12.4.3. Endividamento líquido	72
12.4.4. Dívida regional	74
13. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais	76
13.1. <i>Avales</i>	76
13.2. <i>Penhor financeiro</i>	76
13.3. <i>Cartas de conforto</i>	78
13.4. <i>Limites à concessão de garantias</i>	79
13.5. <i>Parcerias público-privadas e contratos ARAAL</i>	80
13.6. <i>Risco de refinanciamento da dívida do sector público administrativo regional</i>	81
13.7. <i>Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas</i>	82
14. Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2020 – 2023	83
CAPÍTULO V	
PATRIMÓNIO	
15. Património financeiro	85
16. Situação das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores	86
16.1. <i>Síntese da posição financeira e do desempenho económico das entidades controladas</i>	86
16.2. <i>Dívida total das entidades públicas externas ao perímetro orçamental</i>	87
17. Operações ativas	89
17.1. <i>Operações divulgadas na Conta</i>	89
17.2. <i>Limite legal para a realização de operações ativas</i>	89
18. Património não financeiro	90
18.1. <i>Património não financeiro das entidades integrantes do perímetro de consolidação</i>	90
18.2. <i>Gestão e inventariação do património imobiliário</i>	91
18.3. <i>Regime jurídico da gestão de imóveis do domínio privado</i>	92

PARTE II

I – CONCLUSÕES	93
II – RECOMENDAÇÕES	101
III – JUÍZO SOBRE A CONTA	103
Apêndice	
Acompanhamento de recomendações	111
Anexos	
Extratos das respostas apresentadas em contraditório	
Anexo A) Processo orçamental	117
Anexo B) Execução orçamental do sector público administrativo regional	118
Anexo C) Tesouraria	120
Anexo D) Dívida pública e outras responsabilidades	123
Anexo E) Património	127
Ficha técnica	128
Glossário	129
Legislação citada	131
Siglas e abreviaturas	134
Índices	
Índice de quadros	135
Índice de gráficos	135
Índice geral	136