



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

2021



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2021

Aprovado pelo coletivo especial previsto no n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos Juizes Conselheiros das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, reunido em sessão de 06-12-2022

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.

A informação financeira de suporte à análise, que se encontra expressa em euros, foi convertida para milhões de euros, tendo sido sujeita a arredondamentos. Consequentemente, os valores totais apresentados nos quadros e gráficos podem diferir da agregação numérica direta dos valores que os precedem e que são referenciados ao longo do texto.

Plano

Sumário

Parte I

Introdução

Capítulo I – Processo orçamental e de prestação de contas

- Quadro plurianual de programação orçamental
- Elaboração e apresentação do Orçamento
- Prestação de contas

Capítulo II – Fiabilidade da Conta e conformidade legal das operações

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

Capítulo III – Execução e desempenho orçamental

- Instrumentos de gestão orçamental
- Medidas de carácter excecional
- Plano de Recuperação e Resiliência
- Desempenho orçamental
- Saldos orçamentais e regras do equilíbrio
- Origem e aplicação de fundos
- Fluxos financeiros com a União Europeia

Capítulo IV – Exame ao enquadramento normativo dos subsídios ao abrigo do decreto legislativo regional que aprova o orçamento – 2013/2021

- Conclusões e recomendações

Capítulo V – Fluxos financeiros no âmbito do sector público

- Fluxos financeiros com a Administração Central
- Fluxos financeiros com sociedades não financeiras públicas
- Fluxos financeiros com instituições sem fins lucrativos públicas

Capítulo VI – Subvenções públicas

- Volume financeiro
- Avaliação global dos resultados

Capítulo VII – Dívida pública regional e outras responsabilidades

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

Capítulo VIII – Património

- Património financeiro
- 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 2021 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado em 2019 para o período de 2020 a 2023, alterado pelo diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, não compreendia 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.

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.

Contrariamente ao observado em anos anteriores, o regulamento que põe em execução o Orçamento para 2021 não prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, contribuindo positivamente para a melhoria do processo de consolidação.

A Conta da Região Autónoma dos Açores relativa a 2021 foi tempestivamente remetida ao Tribunal de Contas e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos.

Execução orçamental

Com exceção do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., as demais entidades que integram o perímetro orçamental apresentaram as contas de 2021 de acordo com o SNC-AP. Contudo, as demonstrações orçamentais previsionais, de relato e consolidadas apresentadas na Conta continuam a ter por base um regime de caixa (recebimentos/pagamentos), não seguindo os modelos tipificados na NPC 26 – *Contabilidade e Relato Orçamental*.

A regularidade de todas as operações orçamentais não foi garantida, bem como a respetiva conformidade legal, nomeadamente quanto ao cumprimento dos princípios da universalidade, da especificação e da transparência, afetando o saldo de abertura, a

receita, a despesa e o saldo de encerramento do exercício relativo às operações orçamentais do sector público administrativo regional, com impacto no respetivo desempenho orçamental.

De acordo com a Conta de 2021, a receita cobrada do sector público administrativo regional foi de 1 947,3 milhões de euros e a receita efetiva de 1 399,6 milhões de euros, enquanto a despesa paga líquida se cifrou em 1 831,7 milhões de euros e a despesa efetiva em 1 491,6 milhões de euros.

A receita cobrada inclui 81,2 milhões de euros, contabilizados em dezembro de 2021, mas só recebidos em janeiro de 2022, enquanto a despesa paga líquida inclui, pelo menos, 2 milhões de euros, contabilizados em *despesas com o pessoal*, referentes a retenções por entregar no final de 2021 pela Administração Regional direta.

A regra de equilíbrio orçamental estabelecida na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não foi cumprida. O *saldo global ou efetivo* foi de -92 milhões de euros, evidenciando uma melhoria em relação a 2020, de 154,2 milhões de euros, em virtude do aumento da *receita efetiva* (292,5 milhões de euros) ter sido superior ao da *despesa efetiva* (138,3 milhões de euros).

Apesar da melhoria registada em 2021, o sector público administrativo regional continua a apresentar um reduzido grau de autonomia, sendo significativa a sua dependência dos recursos financeiros provenientes de *transferências* e *passivos financeiros*. O número de entidades dos subsectores da Administração Regional indireta e entidades públicas reclassificadas com um grau de dependência quase total das transferências recebidas para o desempenho das suas atividades é bastante significativo, existindo ainda serviços e fundos autónomos que não cumprem o requisito financeiro legalmente estabelecido para manterem a sua autonomia administrativa e financeira.

Tesouraria

A Conta de 2021 continua a não apresentar informação completa e sistematizada no domínio da tesouraria.

As informações constantes dos mapas sobre a tesouraria não são completas, fiáveis e consistentes, dado que: i) não abrangem a totalidade das entidades do perímetro orçamental e das operações de receita e de despesa realizadas por estas; ii) os saldos iniciais e finais da Conta de 2021 indicados nos mapas relativos à situação de tesouraria da Administração Regional direta apresentam incoerências entre si e com os inscritos nos mapas de execução orçamental.

Em 2021, as entidades do sector público administrativo da Região Autónoma dos Açores continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

Não foi amortizada até ao final do ano uma conta corrente caucionada de uma entidade pública reclassificada que passou a constituir dívida pública fundada, de acordo com o regime geral de emissão e gestão da dívida pública.

Fluxos financeiros com a União Europeia

A Conta de 2021 regista recebimentos de fundos comunitários no valor de 210,1 milhões de euros, montante que ficou aquém do apurado em procedimento de confirmação externa (212,3 milhões de euros).

O saldo final das contas bancárias, no montante de 16,1 milhões de euros, não se encontrava registado nos mapas da Administração Regional direta que constam do volume II da Conta, provocando distorções materialmente relevantes no total da receita e da despesa da Região, bem como no valor do saldo global da Conta.

Fluxos financeiros no âmbito do sector público

Foram transferidos 216,3 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental. daquelas entidades foi recebido um total de 347,4 milhões de euros.

Do ponto de vista da despesa, 92,5% das verbas transferidas destinaram-se a sociedades não financeiras públicas. Ao nível da receita, 97,9% das verbas foram provenientes da Administração Central, incluindo as transferências para a Administração Local (129,9 milhões de euros), escrituradas na Conta em operações extraorçamentais.

Subvenções

Em 2021, os apoios ao sector privado, onde se incluem as famílias, as empresas privadas e as instituições sem fins lucrativos privadas, atingiram 192,1 milhões de euros, tendo sido integralmente financiados pelo Plano Anual Regional. Os apoios reembolsáveis perfizeram 34 mil euros (0,02% do total).

No final do exercício, o total de créditos resultante de apoios reembolsáveis totalizava 12,6 milhões de euros. Destes, 4,6 milhões de euros não foram reembolsados na data prevista.

Dívida e outras responsabilidades

A informação prestada na Conta de 2021 sobre a dívida total do sector público administrativo regional é, uma vez mais, incompleta, pois em relação à dívida não financeira limita-se a considerar a dívida comercial já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível, as quais, de acordo com a definição que decorre do artigo 40.º, n.º 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, integram a dívida não financeira.

Consequentemente, a Conta omite dívida daquela natureza no montante de, pelo menos, 24 milhões de euros, a que acresce uma verba de 4,1 milhões de euros, relativa às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra – informação que, apesar de divulgada, não foi considerada para o efeito.

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, verifica-se que, em 2021, a dívida total do sector público administrativo regional manteve a tendência ascendente evidenciada nos últimos anos, registando um agravamento de, pelo menos, 146,9 milhões de euros (+5,9%), que a projetou para 2 636,3 milhões de euros, dos quais 2 421,9 milhões de euros correspondem a dívida financeira.

A intensificação do recurso ao crédito nos últimos dois anos – em parte motivada pelos impactos decorrentes da pandemia da COVID-19 – gerou um significativo acréscimo do *stock* da dívida pública regional a refinar nos próximos anos, acentuando-se a tendência para a concentração de elevados volumes de emissões em determinados anos – 57,1% da dívida pública regional, totalizando 1 381,9 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027, dos quais 511,8 milhões de euros até 2023. Esta distribuição intertemporal pouco equilibrada das amortizações aumenta a exposição da dívida pública regional aos riscos de refinanciamento e das taxas de juro.

As recentes subidas das taxas de juro de referência do BCE, assim como a anunciada descontinuação dos programas de compras de ativos, em resposta às crescentes pressões inflacionistas que se acentuaram com o eclodir da guerra da Ucrânia, marcam o início de um novo ciclo da política monetária na Zona Euro, antecipando-se, por conseguinte, um agravamento dos custos para refinar a dívida que se vence anualmente. Porém, no que diz respeito aos encargos da dívida que permanece em carteira, o impacto resultante daquelas medidas do BCE encontra-se de certa forma mitigado, pelo facto de 69,4% do *stock* da dívida pública regional se encontrar indexado a taxas de juro fixas.

Em 2021, o saldo primário (-52,5 milhões de euros, montante que exclui os encargos correntes da dívida) manteve a posição deficitária que ocupa desde 2017, trajetória que tem vindo a determinar a progressiva erosão das condições de sustentabilidade da dívida pública regional.

A expressão residual do investimento no contexto da despesa efetiva (4% – 59,2 milhões de euros), sugere que parte substancial daquele défice foi gerado por despesas cuja utilidade se esgotou no próprio exercício orçamental. Nestas circunstâncias, o recurso ao endividamento para financiar aquele excesso de despesa, bem como a totalidade dos encargos correntes da dívida suportados em 2021 (38,2 milhões de euros), projetou para as gerações futuras encargos relativamente aos quais não irão retirar qualquer benefício, facto que traduz a inobservância do princípio da equidade intergeracional.

As disposições legais em matéria de endividamento não foram plenamente cumpridas. Com efeito, o limite anual fixado pela Assembleia Legislativa para a emissão de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários (485 milhões de euros), foi excedido em 5 milhões de euros. Por outro lado, apesar de não se encontrarem sujeitas àquele limite, as operações de dívida fundada contratadas pelas entidades públicas reclassificadas (786 mil euros), assim como a dívida com esta maturidade que foi assumida pela Região na sequência da liquidação da empresa pública regional Sinaga, S.A. (18,8 milhões de euros), não integram o elenco das exceções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2021 à regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas.

Com referência ao final de 2021, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 665,4 milhões de euros, refletindo um acréscimo de 41,1 milhões de euros (+6,6%) face a 2020, maioritariamente explicado pela compensação devida a título de reposição do equilíbrio financeiro da concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel, já solicitada pela concessionária, com fundamento na quebra de tráfego provocada pelas medidas adotadas pelas autoridades regionais no combate à propagação do surto da COVID-19, com especial incidência em 2020.

Foram concedidos cinco avales destinados a garantir operações creditícias totalizando 234,9 milhões de euros. Com idêntico propósito, foram emitidas oito cartas de conforto, no montante global de 8,6 milhões de euros, embora nenhuma revista a natureza de garantia pessoal.

Deste modo, no final de 2021, ascendiam a 439,3 milhões de euros as responsabilidades emergentes das garantias pessoais prestadas a terceiros por entidades do sector público administrativo regional, traduzindo um acréscimo de 47,4 milhões de euros (+12,1%) face ao ano anterior, correspondente à utilização de 39,5% do limite para o efeito fixado pela Assembleia Legislativa (120 milhões de euros), tendo por referência a variação do *stock* da dívida garantida.

A recente aprovação, pela Comissão Europeia, do plano de reestruturação do Grupo SATA, atenuou os riscos emergentes das garantias pessoais prestadas pela Região no âmbito de operações de crédito contratadas pela Sata Air Açores, S.A., envolvendo responsabilidades na ordem dos 267,5 milhões de euros, importância correspondente a 67,7% do total dos financiamentos contraídos por entidades do sector público regional não incluídas no perímetro orçamental que beneficiaram daquelas garantias.

Património

A Conta relativa a 2021 apresentou melhorias nas divulgações relacionadas com o património: foi apresentado o valor da carteira de participações financeiras diretas nas entidades societárias e não societárias e os arrendamentos e as concessões do sector público administrativo regional.

A Conta integrou também documentos complementares sobre as operações efetuadas com o património não financeiro.

A carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores ascendia, à data de 31 de dezembro, a 387,5 milhões de euros, dos quais 280 milhões de euros respeitam a participações financeiras, 95,3 milhões de euros a créditos concedidos e 12,2 milhões de euros a outros ativos financeiros.

No exercício em causa, o desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores melhorou. O aumento dos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais (EBITDA) em 62,4 milhões de euros face ao ano transato (213,3%), resultou, em parte, do reforço dos apoios ao funcionamento das entidades, no montante global de 29,8 milhões de euros (+8,8%).

Observou-se, contudo, um agravamento da dívida total daquelas entidades. No final de 2021, a dívida total fixava-se em 1 261,1 milhões de euros, registando um aumento de 58,8 milhões de euros (+4,9%) face a 2020. Do total, 1 117,1 milhões de euros correspondem a dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental, dos quais 630,4 milhões de euros (56,4%) respeitam ao Grupo SATA.

À semelhança do observado em 2020, persistem entidades controladas com património líquido/capital próprio/fundo patrimonial negativo e com estruturas financeiras debilitadas, que consubstanciam riscos para o orçamento da Região, na medida em que poderão vir a exigir-lhe um esforço financeiro de modo a assegurar o princípio da continuidade das operações das entidades.

Em 2021, o Governo Regional autorizou a realização de operações ativas que excederam em 91,2% (84,1 milhões de euros) o correspondente limite legal.

A despesa paga pela Região Autónoma dos Açores no âmbito das operações com bens patrimoniais ascendeu a 59,2 milhões de euros (+1% do que no ano anterior), enquanto a receita arrecadada com a venda de bens de investimento foi de 610 mil euros (+2,7%).

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 2021 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 *Internet*⁵.

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 artigos 214.º, n.ºs 1, alínea b), e 4, da Constituição, e 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 Cf. n.º 1 do artigo 41.º da LOPTC, aplicável, com as devidas adaptações, ao relatório e parecer sobre as contas das Regiões Autónomas, por remissão do n.º 3 do artigo 42.º da mesma lei.

³ Cf. 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 2021 abrangeram os seguintes domínios: *Processo orçamental* (22/D217), *Execução orçamental do sector público administrativo regional* (22/D218), *Dívida regional e outras responsabilidades* (22/D219), *Tesouraria* (22/D220) e *Património* (22/D221).

⁵ Em www.tcontas.pt, na ligação Atos do Tribunal\Pareceres\Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores\2021.

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 à Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e à Direção Regional do Orçamento e Tesouro. Em razão da matéria, um dos relatos foi também submetido a contraditório de outras 13 entidades, na parte que lhes dizia respeito⁶.

Obtiveram-se 12 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, 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 Relato da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector público administrativo regional*, remetido às seguintes entidades: Presidência do Governo Regional, Secretaria Regional do Turismo, Mobilidade e Infraestruturas, Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico, Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia, Escola de Novas Tecnologias dos Açores, Sociedade de Gestão Ambiental e Conservação da Natureza - Azorina, S.A., Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R., Hospital da Horta, E.P.E.R., Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., Instituto Regional de Ordenamento Agrário, S.A., e Observatório do Turismo dos Açores.

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 2021 foi sustentada num quadro plurianual de programação orçamental não totalmente consentâneo com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas

- 3 A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2021 a 2024, a apresentar até 31-05-2020. O que existia era a atualização do QPPO aprovado em anexo ao [Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro](#), para o período de 2020 a 2023, operada através do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro](#), que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020.
- 4 Sobre aquele QPPO, o Tribunal de Contas já se pronunciou no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#), tendo considerado que, para além de não ter sido tempestivamente apresentado à Assembleia Legislativa, fixa limites de despesa sem referência a programas (os limites foram estabelecidos segundo um critério orgânico) e não abrange a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, e a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total⁹.
- 5 O [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro](#), adequou o QPPO aprovado para o período de 2020 a 2023 à estrutura por programas¹⁰, mas manteve as

⁷ Artigo 17.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA.

⁸ Cf. § 3 e ss. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#), § 3 e ss. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), § 3 e ss. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#), § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019, e §§ 3 e ss. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020](#).

⁹ Cf. artigos 17.º, n.º 4, e 20.º, n.ºs 4, 5 e 6, da LFRA.

¹⁰ Cf. artigo 70.º.

restantes limitações. Neste sentido, este “quadro plurianual de programação orçamental” não preenche os requisitos legais.

- 6 No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 e anos subsequentes, 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 quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas.
- 7 No relatório da Conta de 2021 destacou-se que «O ORAA para 2021 incluiu, pela primeira vez, o QPPO, nos termos previstos no artigo 20.º da LFRA, designadamente, contemplando todo o perímetro de consolidação da Administração Pública Regional, e incluindo a despesa global e não a efetiva apenas, como acontecia nos anos anteriores», adiantando-se que «[o] Governo Regional entregou, no final de maio de 2021 uma proposta de DLR que aprova o QPPO para o período 2022 a 2025, aprovada pelo DLR n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, cumprindo assim, o enquadramento legal de suporte à proposta de ORAA para 2022»¹¹.
- 8 O Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, alterou o anexo constante do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, no sentido de abranger a «despesa financiada por receita global»¹². Contudo, o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, remete para os limites de despesa efetiva.
- 9 Salienta-se que a atualização do QPPO para o período de 2020 a 2023, operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio, abrange o próprio ano, aumentando o limite total da despesa previsto para aquele exercício, em 594,1 milhões de euros.
- 10 Verifica-se também que o QPPO para o período de 2022 a 2025, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, já não restringe o âmbito da despesa a considerar, contemplando a despesa coberta por dotações provisionais. Contudo, estendeu a natureza indicativa dos limites da despesa a todo o período abrangido pelo quadro plurianual, contrariando o disposto no artigo 20.º, n.º 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas¹³. Donde, este QPPO também não observa os requisitos legalmente previstos.

¹¹ Cf. volume I, p. 103.

¹² Cf. artigo 83.º.

¹³ Cf. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A.

1.2. Lei do Orçamento do Estado

- 11 A [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, estabelece um conjunto de regras com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores, destacando-se:

Quadro 1 – Sinopse das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2021 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores

Transferências	301 816 253,00 euros, sendo 194 720 163,00 euros, em cumprimento do princípio da solidariedade (artigo 48.º da LFRA) e 107 096 090,00 euros, ao abrigo do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 49.º da LFRA)	Artigo 80.º e Mapa 11
	Até 10 052 445,00 euros referentes à comparticipação dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte interilhas	Artigo 87.º
	10 437 890,00 euros, destinados à política do emprego e formação profissional ¹⁴	Artigo 150.º, n.º 2
	Possibilidade de uma parcela das transferências do Orçamento do Estado ser retida para satisfazer certos débitos	Artigo 10.º
	Financiamento das medidas previstas para a descontaminação dos solos e aquíferos no concelho da Praia da Vitória ¹⁵	Artigo 84.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, e no projeto de execução do reforço do subsistema de abastecimento de água de Aqualva/Praia da Vitória e encerramento dos furos de captação de água que se encontram sob monitorização no concelho da Praia da Vitória.	Artigo 84.º, n.ºs 2 e 3
Endividamento	Manutenção da regra do endividamento nulo, com exceções	Artigo 81.º, n.ºs 1 e 2
	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	Artigo 81.º, n.º 3
	Não são considerados para efeitos da dívida total das regiões autónomas, até ao limite de 2,5 % do PIB relativo ao último ano divulgado pelo INE, I.P., de cada uma das regiões autónomas, os empréstimos contraídos e a dívida emitida no corrente ano pelas regiões autónomas que se destinem especificamente à cobertura de necessidades excecionais de financiamento, decorrentes, direta ou indiretamente, da pandemia da COVID-19	Artigo 81.º, n.º 5
	Suspende a aplicação, em 2021, do disposto nos artigos 16.º (equilíbrio orçamental) e 40.º (limites à dívida regional) da LFRA	Artigo 82.º

- 12 A Lei do Orçamento do Estado para 2021 contempla outros aspetos com relevância financeira para a Região, designadamente: instalação e operacionalização do Observatório do Atlântico na ilha do Faial; viabilização da antecipação da ampliação da pista do aeroporto da Horta; concretização da instalação da rede de radares meteorológicos; execução do plano de remodelação dos tribunais; realização de obras de conservação, manutenção e requalificação do edifício que alberga a Cadeia de Apoio da Horta; auxílios no âmbito da legalização do bairro americano de Santa Rita¹⁶.
- 13 Tal como previsto na [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2020, em 2021 ficaram dispensados de fiscalização prévia os contratos de empreitada, de locação e de aquisição de bens e serviços relativos às intervenções necessárias à recuperação dos danos causados nas áreas especificamente afetadas pelo furacão *Lorenzo*, independentemente do respetivo preço contratual¹⁷. Porém, tais

¹⁴ Cf. [Declaração de Retificação n.º 6/2021, de 24 de fevereiro](#).

¹⁵ A este propósito, cf. [Resolução da Assembleia da República n.º 129/2018, de 21 de maio](#).

¹⁶ Cf. artigos 86.º, 89.º, 91.º, 92.º, 94.º, 96.º, 97.º e 100.º, da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

¹⁷ Cf. artigo 100.º.

contratos passaram agora a ter que ser remetidos ao Tribunal de Contas, no prazo de 30 dias¹⁸.

14 Tal como no ano anterior, em 2021 não foi publicado o decreto-lei de execução orçamental, contrariando o disposto no artigo 53.º da Lei de Enquadramento Orçamental¹⁹.

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

15 A proposta de Orçamento para 2021 foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 11-03-2021, tendo sido cumprido o prazo estabelecido, para o efeito, no n.º 5 do artigo 15.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (90 dias após a aprovação do Programa do Governo).

16 A proposta observou, de um modo geral, o disposto no artigo 10.º da LEORAA, com as especificações constantes dos seus artigos 11.º e 12.º quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais.

17 No que respeita aos anexos informativos, a proposta apresentada contempla informação relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, ao balanço individual de cada uma das empresas, à situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região, 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. Não obstante, sem prejuízo das melhorias que se têm vindo a registar, assinaladas nos Relatórios e Pareceres sobre a Conta de 2018 e anos subsequentes, omitiu-se informação sobre a situação das operações de tesouraria, os subsídios regionais e critérios de atribuição, as formas de financiamento do eventual défice orçamental e das amortizações, as transferências orçamentais para as empresas públicas, as receitas e despesas das autarquias locais, a justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos, a transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos e o endividamento ou assunção de

¹⁸ Cf. artigo 101.º, n.º 1, da Lei n.º 75-B/2020.

¹⁹ Sobre a produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, cf. artigo 210.º do mesmo diploma.

²⁰ Cf. artigo 13.º, n.ºs 1, alínea c), e 3, alíneas a), b), d) e e), da LEORAA, e pontos 6.1, pp. 29 e 30, 8., pp. 34, e 35, e 9., p. 36, do relatório que acompanhou a proposta do Orçamento para 2021.

responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento²¹.

- 18 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «não se vislumbra motivo para que o Tribunal considere que a matéria prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 13.º da LEORAA [«Informação sobre o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, a curto, médio ou longo prazo, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento»] tenha sido omitida, na medida em que as empresas públicas se encontram impossibilitadas de assumir responsabilidades desta natureza sem a devida autorização, por imposição legal», tendo expressado a opinião de que «[e]xistem outros anexos informativos que demonstram claramente a necessidade de revisão da LEORAA, harmonizando-a com a LEO, constituindo disso exemplo a informação acerca da execução orçamental do subsetor da administração local (...), cuja informação a Região naturalmente não dispõe nem tão pouco se descortina qualquer relevância para a apreciação e votação do orçamento regional. O anexo respeitante aos subsídios regionais revela-se redundante, na medida em que os critérios de atribuição se encontram já suficientemente detalhados nos diplomas que procedem à sua regulamentação (...)».
- 19 Sem embargo do referido em contraditório, trata-se de uma imposição legal, sendo que na proposta do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 não foi apresentada informação sobre aquelas matérias.
- 20 Quanto ao conteúdo da proposta do Orçamento para 2021, no exercício das competências previstas no n.º 6 do artigo 15.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, de entre as quais se destaca a emissão de «parecer sobre os pressupostos relativos às estimativas das receitas fiscais a considerar nos orçamentos das regiões autónomas», o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras considerou ter havido «uma melhoria significativa na informação enviada pela RAA face a 2020, salientando-se a informação relativa à evolução, desde 2018, de alguns indicadores macroeconómicos, bem como as estimativas e previsões dos mesmos para os anos 2020 e 2021, dos quais se destacam os relativos ao PIB (nominal e real), à evolução dos preços (deflator do PIB e IPC) e ao mercado de trabalho (emprego, taxa de desemprego e produtividade aparente do trabalho)». Aquele órgão salientou, no entanto, que «o documento continua a não contemplar um modelo macroeconómico completo que sirva de base à elaboração do Orçamento Regional para 2021, não permitindo ao CAPF proceder a uma análise crítica detalhada das previsões apresentadas para a receita fiscal»²².
- 21 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública adiantou que «as previsões macroeconómicas que subjazem à

²¹ Cf. artigo 13.º, n.ºs 1, alíneas b) e f), 2, alíneas a), b), c), e) e f), e 3, alínea c), da LEORAA. Relativamente às transferências orçamentais para as empresas públicas, previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 13.º da LEORAA, verifica-se que o relatório que acompanha a proposta do Orçamento para 2021 menciona apenas a dotação global destinada ao subsector das empresas públicas reclassificadas.

²² Ofício n.º 2719/2022, de 31-05-2022.

proposta de ORAA 2023 já foram suportadas num modelo económico, tendo-se para o efeito recorrido a uma entidade devidamente credenciada».

3. Orçamento

3.1. Orçamento aprovado

O Orçamento para 2021 inclui no seu perímetro a Assembleia Legislativa, as entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos e 14 entidades públicas reclassificadas

- 22 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio, com efeitos a 1 de janeiro²³.
- 23 O Orçamento inclui, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta²⁴, 62 serviços e fundos autónomos, dos quais 39 são fundos escolares e nove são unidades de saúde de ilha, bem como 14 entidades públicas reclassificadas²⁵. Não consta naturalmente do Orçamento uma entidade pública reclassificada, incluída no sector institucional das Administrações Públicas de acordo com a última lista publicada pelo INE, referente a 2019, que foi extinta em 13-05-2020, com o registo do encerramento da liquidação²⁶.
- 24 Cabe destacar que o Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto, procedeu à criação de uma entidade contabilística designada por *Entidade Contabilística Região* (ECR), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade da Região e que integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos da Região, cuja gestão cabe ao membro do Governo Regional responsável pela área das finanças. Todavia, ainda não foram publicadas as normas disciplinadoras necessárias à sua implementação.
- 25 O orçamento da Administração Regional direta ascende a 1 866,9 milhões de euros. O orçamento dos serviços e fundos autónomos fixa-se, por seu turno, em 849,5 milhões

²³ Com exceção do artigo 47.º, relativo à adaptação do sistema fiscal à Região. O Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 9/2021/A, de 28 de junho.

²⁴ O Orçamento reflete a estrutura orgânica do XIII Governo Regional, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 28/2020/A, de 10 de dezembro, com a Declaração de Retificação n.º 3/2020/A, de 24 de dezembro.

²⁵ No decurso do ano de 2021 operou-se a extinção de três entidades: Fundo Regional de Ação Cultural, Fundo Regional do Desporto e SDEA - Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores, E.P.E.R.

²⁶ Trata-se da entidade pública reclassificada, SaudaÇor - Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, S.A.

Faz-se notar que, de acordo com o respetivo critério legal, o Orçamento da Região Autónoma dos Açores compreende as entidades públicas reclassificadas 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 (cf. n.º 2 do artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro).

de euros, dos quais 318,7 milhões de euros foram atribuídos às entidades públicas reclassificadas.

Quadro 2 – Orçamento aprovado

(em Euro)

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos incluindo entidades públicas reclassificadas
Receita		
Corrente	916 427 608,00	675 769 880,00
Capital	798 914 190,00	172 084 819,00
Outra ²⁷	151 581 000,00	1 623 054,00
Total	1 866 922 798,00	849 477 753,00
Despesa		
Corrente	894 009 409,00	809 571 930,00
Capital	240 537 900,00	39 905 823,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	732 375 489,00	-
Total	1 866 922 798,00	849 477 753,00

Fonte: Mapas I, IV, VI e VIII do Orçamento para 2021.

- 26 No orçamento da Administração Regional direta, a receita distribui-se por *corrente* (49,1%), *capital* (42,8%) e *outra* (8,1%) e a despesa reparte-se em *corrente* (47,9%) e *capital* (12,9%), a que acresce a despesa sem classificação económica do *capítulo* 50 – *Despesas do Plano* (39,2%).
- 27 Nos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, a previsão de *receita corrente* e as dotações de *despesa corrente* representam 79,5% e 20,3% do total do respetivo orçamento.
- 28 O Orçamento para 2021, tal como o Orçamento aprovado para os anos anteriores, não integra o orçamento consolidado do sector público administrativo regional. Contudo, o Governo Regional incluiu no relatório que acompanhou a proposta do Orçamento uma proposta de orçamento consolidado do sector público administrativo regional, embora sem indicar os respetivos critérios de consolidação²⁸.

3.2. Decreto regulamentar de execução orçamental

- 29 O Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, de 28 de junho, estabelece, com efeitos a 1 de janeiro, as disposições necessárias à execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, consagrando regras relativas ao um vasto conjunto de matérias. Destacam-se, entre outras, as seguintes: adoção e aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas; controlo de prazos médios de pagamento; utilização de dotações; utilização de saldos bancários e de tesouraria; requisição de fundos e pedidos de libertação de créditos; fixação de prazos para a submissão de pedidos de libertação de créditos e para a realização das operações,

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

²⁸ Cf. pp. 25 a 27 da proposta do Orçamento para 2021.

quando ligadas ao fecho da execução orçamental; atribuição de subsídios e concessão de adiantamentos; realização de despesas no domínio da aquisição de veículos com motor, arrendamento de imóveis e locações financeiras; contratação de trabalhadores; gestão operacional das empresas públicas; e, realização de pagamentos pelos serviços públicos regionais e por aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais regionais²⁹.

O regulamento que põe em execução o Orçamento para 2021 não prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, o que representa um importante contributo para a melhoria do processo de consolidação

30 Ao contrário do que vinha sucedendo, o Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, de 28 de junho, não prevê a existência de período complementar da execução orçamental para a receita ou para a despesa³⁰, o que representa um contributo muito positivo para a melhoria do processo de consolidação.

31 A este propósito, no relatório da Conta de 2021, destacou-se, sem prejuízo do disposto no «n.º 3 do artigo 24.º da LFRA e do artigo 86.º do ORAA 2021», que a «eliminação do período complementar de execução orçamental, por via da supressão da respetiva previsão legal em sede do decreto regulamentar que estipula as disposições necessárias a tal execução», traduz uma melhoria significativa quanto à observância do princípio orçamental da anualidade, com um impacto positivo ao nível da fiabilidade da informação constante da Conta³¹.

4. Prestação de contas

4.1. Contas provisórias trimestrais

32 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 última deve ser apresentada à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeite³².

33 As contas provisórias relativas ao primeiro trimestre e ao terceiro trimestre de 2021 foram publicadas tempestivamente³³. A conta provisória referente ao segundo trimestre foi publicada em 30-10-2021, depois de esgotado o prazo legalmente fixado para o efeito.

²⁹ Cf. artigos 3.º, 7.º a 12.º, 14.º, 16.º a 19.º e 21.º a 24.º, todos do Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A.

³⁰ Cf. artigo 11.º, n.º 5, do Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, e §§ 34 e 35 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, §§ 47 a 54 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018, §§ 31 a 35 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019 e §§ 24 a 33 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020.

³¹ Volume I, p. 1.

³² Artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da LEORAA.

³³ Cf. Despachos Normativos n.ºs 22/2021, de 29 de junho, 34/2021, de 20 de outubro, e 41/2021, de 27 de dezembro, relativos, respetivamente, às contas provisórias dos 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2021.

34 A Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não regula a estrutura das contas provisórias trimestrais. Quanto a esta, o Tribunal já teve a oportunidade de se manifestar, no sentido que a mesma deverá ser semelhante à da Conta, tendo em consideração a finalidade das contas provisórias³⁴.

35 As contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2021 disponibilizam informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o sector público administrativo regional.

4.2. Conta de 2021

36 A Conta de 2021 foi aprovada pelo plenário do Conselho do Governo, através da [Resolução do Conselho do Governo n.º 110-A/2022, de 29 de junho](#), e remetida ao Tribunal de Contas na mesma data, dentro do prazo legalmente fixado para o efeito.

37 A Conta apresenta uma estrutura idêntica à do Orçamento e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos³⁵.

38 A Conta disponibiliza informação sobre a execução orçamental da despesa relacionada com a pandemia da COVID-19 e com a recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo*, bem como a associada ao Plano de Recuperação e Resiliência, mas nada refere sobre a execução do orçamento participativo e eventuais condicionantes³⁶.

4.3. Referencial contabilístico adotado nas contas individuais

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

40 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.

41 Com exceção do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., as demais entidades que integram o perímetro orçamental apresentaram as contas de 2021 de acordo com

³⁴ Cf. §§ 115 e 116 do [Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC](#), aprovado em 07-09-2017 (*Auditoria aos sistemas de informação e gestão orçamental e financeira da Administração Regional*)».

³⁵ Artigos 26.º e 27.º da LEORAA.

³⁶ A matéria é desenvolvida no ponto 5.2. do relatório da ação preparatória 22/D217 – *Processo orçamental* e no ponto 10. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector público administrativo regional*.

o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP),
o que se assinala como uma evolução muito positiva.

Capítulo II Fiabilidade da Conta e conformidade legal

5. Aspectos que afetam a fiabilidade da Conta

42 A adoção do SNC-AP por todas as entidades que integram o perímetro orçamental, com exceção do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., bem como a eliminação do período complementar para a execução do Orçamento, conduziu à homogeneização temporal das demonstrações orçamentais. Com efeito, como se observou, o regulamento que põe em execução o Orçamento para 2021 já não prevê a existência de um período complementar para a execução orçamental³⁷.

43 Sem embargo, no relatório da Conta, destacou-se que, «nos termos conjugados no n.º 3 do artigo 24.º da LFRA e do artigo 86.º do ORAA 2021, as receitas fiscais devidas pelo Governo da República e entregues nos cofres da RAA até 31.1.2022, respeitantes a cobranças efetuadas em dezembro de 2021, foram (...) consideradas com referência a 31.12.2021»³⁸.

44 O total contabilizado naquelas circunstâncias ascendeu a 81,2 milhões de euros, originando registos em *impostos diretos* (41 milhões de euros), *impostos indiretos* (39,8 milhões de euros), *taxas, multas e outras penalidades* (388 mil euros) e em *reposições não abatidas nos pagamentos* (7,5 mil euros), o que representa mais de 4% da receita total da Administração Regional direta e do sector público administrativo regional.

45 Como o encerramento da execução orçamental é efetuado no último dia do ano económico, que coincide com o ano civil, toda a despesa líquida é paga até 31 de dezembro, o referido montante (81,2 milhões de euros) transita obrigatoriamente em *saldo para a gerência seguinte*.

46 O registo contabilístico desta receita, com data anterior ao do seu efetivo recebimento, tem impacto no cálculo do equilíbrio orçamental definido no n.º 2 do artigo 4.º da LEORAA e nos limites legais da dívida flutuante determinado no artigo 39.º da LFRA.

47 Acresceriam, ainda, os impactos decorrentes da aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da LFRA, caso esta não tivesse sido suspensa em 2021³⁹.

³⁷ §§ 30 e 31.

³⁸ Volume I, p. 1.

³⁹ Cf. artigo 82.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

As demonstrações orçamentais não seguem o modelo estabelecido na NCP 26

- 48 As demonstrações orçamentais previsionais, de relato e consolidadas apresentadas na Conta continuam a ter por base um regime de caixa (recebimentos/pagamentos), não seguindo os modelos tipificados na NPC 26 – *Contabilidade e Relato Orçamental*.
- 49 Desde modo, não foi ainda acolhida a recomendação que o Tribunal de Contas tem vindo a formular sobre a matéria⁴⁰.
- 50 Sobre o assunto, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública alegou que «[a] apresentação das demonstrações orçamentais e financeiras de acordo com o SNC-AP encontra-se dependente da regulamentação e implementação do projeto Entidade Contabilística Região (ECR) que é indissociável da evolução 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»⁴¹.

Na Conta, o orçamento inicial dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas difere do publicado em anexo ao diploma que aprovou o Orçamento para 2021

- 51 Os mapas VI e VIII publicados em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, apresentam, respetivamente, as receitas e as despesas globais dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas, de forma agregada, especificadas por classificação económica.
- 52 A Conta desenvolve a análise das alterações orçamentais da receita e da despesa por classificação económica dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas em separado⁴². Contudo, os somatórios das previsões e dotações iniciais não correspondem integralmente aos valores constantes dos aludidos mapas VI e VIII. Considerando os diversos agregados da receita e da despesa⁴³, têm maior preponderância as divergências relativas a transferências.
- 53 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública esclareceu que as divergências resultaram, no tocante à SDEA, E.P.E.R., «do facto do ORAA 2021 ter sido aprovado a 31/05/2021, data que coincidiu com a extinção daquela entidade, motivo pelo qual, naturalmente, não foi corrigido o orçamento para as dotações aprovadas para 2021». Quanto ao ISSA, I.P.R.A. e ao Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, a mesma entidade informou que tal terá ficado a dever-se a «uma falha dos serviços no processo de carregamento dos seus orçamentos iniciais».

⁴⁰ Cf. 2.ª recomendação formulada, por último, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020 (parte II, p.120).

⁴¹ Ofício com a referência Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

⁴² Cf. volume I, ponto 4.4, quadros 55 e 56 pp. 49 e 50, e ponto 5.4, quadros 69 e 70, p. 58.

⁴³ A soma algébrica das diferenças totaliza 16 318 374 euros.

Diferença na previsão das verbas provenientes da União Europeia entre os mapas I e X na 2.ª alteração do Orçamento

- 54 No Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 e nas alterações orçamentais de gestão flexível⁴⁴, a previsão de verbas provenientes da União Europeia, no mapa I *Receita da Região Autónoma dos Açores*⁴⁵, difere da refletida no mapa X *Despesas de investimento da administração pública regional*, no que toca à cobertura do investimento público a realizar pela componente Plano⁴⁶.
- 55 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública alegou que a situação «se prende com o facto do Mapa I incluir receitas de fundos comunitários para financiamento de despesas de funcionamento e não apenas do Plano de Investimentos».
- 56 Atendendo à natureza das despesas que são objeto de financiamento comunitário (investimento), a explicação dada é insuficiente para que se possa considerar acolhida a recomendação que vem sendo formulada sobre o assunto⁴⁷.

Os valores de cativos e descativos registados na Conta diferem dos apresentados nos processos de prestação de contas de alguns serviços e fundos autónomos

- 57 A Conta de 2021 apresenta os valores dos cativos e dos descativos efetuados pelas entidades da Administração Regional direta e pelos serviços e fundos autónomos, matéria que não havia sido abordada nas Contas dos anos precedentes⁴⁸. Contudo, em algumas situações, os valores apresentados na Conta não correspondem integralmente aos indicados nos processos de prestação de contas dos serviços e fundos autónomos⁴⁹.
- 58 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública esclareceu que as divergências resultam «de erros no processo de registo do cativo, por utilização da fonte de financiamento incorreta» (Unidade Saúde da Ilha do Faial e Unidade de Saúde da Ilha das Flores), «do facto de ao longo do ano terem ajustado o cativo em função das necessidades de dotação, transferindo o cativo para outras rubricas do mesmo agrupamento» (Centro de Oncologia dos Açores Prof. Doutor José Conde) e «de uma incorreção entre a informação prestada à DROT no

⁴⁴ Cf. Declarações n.ºs [1/2021](#), de 29 de abril, [3/2021](#), de 29 de julho, [4/2021](#), de 2 de novembro, e [3/2022](#), de 26 de agosto (retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2022, de 29 de agosto).

⁴⁵ O valor registado na classificação económica 10.09.01 – *Transferências de capital – Resto do Mundo – União Europeia – Instituições* ascende a 165 518 100,00 euros.

⁴⁶ O valor apresentado ascende a 137 117 586,00 euros.

⁴⁷ Cf. 7.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2015 (parte II, ponto II, p. 99).

⁴⁸ Cf. volume I, ponto 4.4, quadros 28 e 57, pp. 30 e 51, respetivamente.

⁴⁹ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 5. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

momento da elaboração da Conta e a submetida no processo de prestação de contas da entidade» (Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão).

Diferenças entre o saldo de abertura do exercício de 2021 e o saldo de encerramento do exercício de 2020

59 As divergências ocorreram nas operações orçamentais e extraorçamentais e encontram-se, em parte, identificadas na Conta de 2021⁵⁰.

60 Na Conta da Região Autónoma dos Açores relativa a 2020 o saldo de tesouraria para a gerência seguinte da Administração Regional direta ascende a 82 713 089,29 euros⁵¹. Porém, na Conta de 2021, o saldo da gerência anterior fixa-se em 69 999 728,81 euros⁵².

61 No relatório da Conta não foram adiantadas explicações sobre a matéria.

62 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu o seguinte:

... o saldo que transita para o ano seguinte é de 82 713 089,29€, sendo que neste valor está incluído o saldo das operações extraorçamentais no montante de 8 530 483,92€. Ao deduzirmos este valor, obtemos um saldo orçamental de 74 182 605,37€. No entanto, no quadro 5 que consta da conta da RAA de 2021, o mesmo é de 69 999 728,81€, havendo assim uma diferença no montante de 4 182 876,56€, que se justifica nos pontos seguintes:

- 2 053 660,88€, montante decorrente do pagamento das tesourarias, referente a retenções dos vencimentos/fornecedores de dezembro de 2019, que foram pagas com PAP de 2020;
- 957 191,48€, valor registado na Conta relativo às retenções dos vencimentos/fornecedores de dezembro de 2020, pagas com PAP de 2021;
- 279 345,96€, o qual se deve a um montante registado na despesa sem movimento bancário nas contas da tesouraria.

63 De acordo com os esclarecimentos prestados, o saldo de encerramento de 2020, no montante de 82 713 089,29 euros, inclui o saldo das operações extraorçamentais, no total de 8 530 483,92 euros. No entanto, o saldo inicial destas operações constante do Quadro 23 *Operações extraorçamentais - subsetor da ARD da Conta de 2021* é de 8 020 840,39 euros, não tendo sido apresentada justificação para tal.

⁵⁰ Cf. relatório da Conta (volume I), pontos 2.3, pp. 8 e 9, 4.1, p. 41, 4.3, p. 47, 5.1, p. 52 e 5.3, p. 56.

⁵¹ Cf. relatório da Conta de 2020 (volume I, Quadro 32 – Gerência de 01.01.2020 a 31.12.2020 – subsetor da ARD, pp. 31 e 32).

⁵² Cf. relatório da Conta de 2021 (volume I, Quadro 34 – Gerência de 01.01.2021 a 31.12.2021 – subsetor da ARD, pp. 34 e 35).

- 64 Por outro lado, na Conta de 2021, o saldo de abertura de operações orçamentais do exercício de 2021 é inferior ao saldo de encerramento do exercício de 2020, em 1 041 961,67 euros, valor que integra⁵³:
- 33 778,26 euros, referente ao registo, em 2019, de operação em receita orçamental, corrigido, em 2020, para operação de tesouraria;
 - 1 008 183,41 euros, referente a *reposições abatidas nos pagamentos* de 2020.
- 65 Sobre a dedução do valor das *reposições abatidas nos pagamentos*, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «Para efeitos do cálculo da despesa/receita, no âmbito da reconciliação bancária, considera-se como despesa os pagamentos totais efetuados pela Tesouraria, constando o montante das reposições abatidas nos pagamentos, uma vez que estas são classificadas como receita extraorçamental, na rubrica 17.03.01.»⁵⁴. No entanto, o apuramento do saldo de encerramento das operações orçamentais da conta da Administração Regional direta relativa ao exercício de 2020, teve em consideração a receita cobrada e a despesa paga líquida, sendo que todas as *reposições abatidas nos pagamentos* foram emitidas e recebidas em 2020.
- 66 As divergências entre o saldo de abertura do exercício de 2021 e o saldo de encerramento do exercício de 2020 dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas foram objeto de confirmação, salientando-se que a Conta não justifica a não integração do saldo de encerramento do exercício de 2020 pelo Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., no montante de 692 267,13 euros.
- O saldo de encerramento do exercício de 2021 das operações orçamentais da Administração Regional direta não inclui a totalidade dos meios financeiros recebidos e não utilizados para a execução do Plano de Recuperação e Resiliência*
- 67 Os meios financeiros recebidos, dirigidos à execução do Plano de Recuperação e Resiliência, não foram despendidos na sua totalidade, ficando por utilizar 67,1 milhões de euros – a receita contabilizada pela Administração Regional direta, recebida a título de adiantamento do *Next Generation UE*, ascendeu a 75,4 milhões de euros, enquanto a despesa foi quantificada em 8,3 milhões de euros.
- 68 Não existem evidências de que o valor não utilizado tenha transitado para o exercício de 2022, pelo menos na sua totalidade, em saldo de operações orçamentais da Administração Regional direta.
- 69 Com base nos valores contabilizados, a conta da Administração Regional direta encerrou o exercício de 2021 com um saldo de 83,7 milhões de euros, valor que deverá

⁵³ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 5. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

⁵⁴ Ofício com a referência Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

compreender 81,2 milhões de euros de receita contabilizada com data de dezembro de 2021, mas só recebida em janeiro de 2022.

Registo contabilístico de transferências do Estado, no montante de 194,7 milhões de euros, sem atender à sua natureza

- 70 As verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade continuaram, em 2021, a ser registadas integralmente em receitas correntes⁵⁵, quando, pela sua finalidade, deveriam ser registadas, pelo menos em parte, em receitas de capital.
- 71 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 (EPARAA), que as destina à cobertura de investimentos públicos, pelo que deveriam ser inscritas e contabilizadas em *transferências de capita*⁵⁶.
- 72 O valor envolvido, 194 720 163,00 euros, é materialmente relevante, representando cerca de 11% 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 LFRA, e os limites legais da dívida regional, quer da dívida flutuante quer da dívida fundada, que têm como referência a receita corrente cobrada, de acordo com o disposto nos artigos 39.º e 40.º, n.º 1, daquela lei.
- 73 Sem embargo, cabe destacar que a Lei do Orçamento do Estado para 2021, suspendeu a aplicação, naquele ano, do disposto nos artigos 16.º (equilíbrio orçamental) e 40.º (limites à dívida regional) da LFRA⁵⁷.
- 74 Sobre a contabilização das transferências do Estado efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, no relatório da Conta refere-se que a «RAA tem vindo a classificar estas transferências de acordo com a natureza das mesmas, seguindo, exatamente, o mesmo entendimento que sobre a matéria tem a Administração Central e a Administração Regional da Madeira», pois, «Se outro fosse procedimento, estar-se-ia a condicionar a normalização contabilística e a tornar incomparáveis os conceitos e os resultados de princípios e regras de grande relevância, como sejam os do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida pública»⁵⁸.
- 75 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública pronunciou-se em sentido idêntico.

⁵⁵ Cf. relatório da Conta (volume I) ponto 3.1.2, p. 16, e volume II, mapas 2 e 3, pp. 2 a 17.

⁵⁶ Cf., por último, Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020 (parte I, capítulo II, ponto 5, p. 26). Deste modo, continua sem ser acolhida a 10.ª recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, reiterada desde 2013 (parte II, ponto II, p. 100).

⁵⁷ Cf. artigo 82.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

⁵⁸ Volume I, ponto 3.1.2, p. 16.

No final de 2021, uma entidade pública reclassificada tinha uma conta corrente por amortizar que passou a constituir dívida pública fundada

- 76 No termo do exercício, a entidade pública reclassificada Azorina, S.A., tinha uma conta corrente caucionada por amortizar, no montante de 231 mil euros, que passou a constituir dívida pública fundada, de acordo com o disposto na alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro.

Conciliação do saldo contabilístico da Administração Regional direta não foi passível de confirmação

- 77 A Conta de 2021 identifica 46 contas bancárias tituladas pela Administração Regional direta⁵⁹, subdividindo-as em três grupos: 22 contas com impacto na receita e na despesa, 22 contas sem impacto na receita e na despesa e duas contas correntes caucionadas⁶⁰. Naquele documento foram também apresentados três mapas com a conciliação do saldo bancário a 31-12-2021⁶¹: um para a conciliação do saldo contabilístico, constante do Quadro 37 – *Receita vs. Despesa – Saldo final*, no montante de 78,6 milhões de euros⁶², e dois com os saldos bancários das contas sem impacto na receita e na despesa (o primeiro referente a «Outras contas Região», no montante de 692,7 mil euros, e, o segundo, relativo a 15 contas dos programas operacionais, no total de 16,1 milhões de euros).
- 78 A sucessão de movimentos cruzados entre as várias contas, com e sem impacto na receita e na despesa, torna inviável a confirmação dos movimentos apresentados nos mapas síntese do total de movimentos bancários, pelo que a conciliação bancária apresentada para o saldo contabilístico não foi passível de confirmação.
- 79 Em 31 de dezembro de 2021, o saldo bancário das 46 contas tituladas pela Administração Regional direta ascendia 19,6 milhões de euros⁶³.
- 80 Os valores apresentados em saldo nas contas bancárias foram passíveis de certificação através dos respetivos extratos bancários.

⁵⁹ Não inclui as 10 contas dos serviços de caixa da Região Autónoma dos Açores.

⁶⁰ Cf. relatório da Conta (volume I, pp. 36 e 37).

⁶¹ Cf. relatório da Conta (volume I, Quadro 38 – *Total de movimentos bancários das 23 contas das RAA*, Quadro 39 – *Total de movimentos bancários das 6 contas da RAA – “Outras contas Região”* e Quadro 40 – *Total de movimentos bancários das 15 contas PO*, pp. 38 a 40).

⁶² Na reconciliação bancária apresentada, a conta *PO Açores 2020 – Reembolsos* integrou o lote das contas bancárias com impacto na receita e na despesa, sem que a Conta tenha apresentado justificação para a alteração do critério face ao ano transato.

⁶³ Conforme informação constante do Quadro 35 – *Movimentos bancários do ano 2021 – Contas à ordem*, do relatório da Conta (volume I, p. 36).

6. Análise da conformidade legal de operações subjacentes

6.1. Inobservância do cativo legalmente estabelecido, liquidação e cobrança de receitas sem prévia inscrição orçamental e cabimentos e pagamentos sem a correspondente dotação orçamental

Inobservância do cativo legalmente estabelecido

81 O cativo de 6% das dotações orçamentais em *aquisição de bens e serviços*⁶⁴ não foi respeitado por todas as entidades sujeitas ao cumprimento daquela obrigação⁶⁵.

82 No uso da faculdade prevista no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, o Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública autorizou descativos que ascenderam a 3,4 milhões de euros.

Liquidação e cobrança de receitas sem prévia inscrição orçamental, no valor de 2,7 milhões de euros

83 A liquidação e cobrança de receitas sem prévia inscrição orçamental, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro⁶⁶, totalizou cerca de 2,7 milhões de euros⁶⁷, o que poderia ter sido evitado mediante as devidas alterações orçamentais.

84 Na Administração Regional direta a liquidação e cobrança de receitas sem prévia inscrição orçamental ascendeu a 2,5 milhões de euros.

Cabimentos sem a correspondente dotação orçamental corrigida, após o cativo e descativo no valor de 112,2 milhões de euros, e pagamento líquido de despesas sem a correspondente dotação orçamental, no valor de 14 mil euros

85 As demonstrações de execução orçamental da despesa, que integram os documentos de prestação de contas de 2021 dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas, evidenciam a existência de cabimentos sem a correspondente dotação orçamental corrigida, após o cativo e descativo, quando aplicável, no valor de 112,2 milhões de euros, bem como a assunção de compromissos e obrigações,

⁶⁴ Cf. n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio.

⁶⁵ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 7.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

⁶⁶ De acordo com o qual «[n]enhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objeto de inscrição orçamental».

⁶⁷ O valor foi apurado com base nos mapas contabilísticos do volume II da Conta, sendo possível comparar as receitas previstas em orçamento com as receitas cobradas, e nas demonstrações de execução orçamental da receita, que integra os documentos de prestação de contas de 2021 dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas, que apresentam a execução orçamental da receita em conformidade com o seu ciclo orçamental e com um maior nível de desagregação das receitas por classificação económica, o que permite comparar as receitas previstas em orçamento com as receitas liquidadas.

conduzindo ao pagamento líquido de despesas, sem dotação orçamental no valor de 14 mil euros⁶⁸, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, nos termos do qual «[a]s dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas».

6.2. Incumprimento de princípios orçamentais

6.2.1. Princípio da universalidade

86 Continuaram a ser realizadas operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade⁶⁹, destacando-se⁷⁰:

- i. Operações ativas realizadas pela Administração Regional direta com a SATA Air Açores, S.A., no valor global de 89,8 milhões de euros.
- ii. Operações de dívida flutuante utilizadas pela Administração Regional direta, no montante de 415,4 milhões de euros.
- iii. Operações de dívida fundada contraída pela Administração Regional direta, no montante de 55 milhões de euros.
- iv. Depósitos efetuados no decurso de 2021 em 22 contas bancárias tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, no valor total de 282,6 milhões de euros, entre os quais se incluem os efetuados em 16 contas bancárias específicas de fundos comunitários.

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

Em 31 de dezembro de 2021, os saldos bancários disponíveis ascendiam a cerca de 16,8 milhões de euros (692,7 mil euros em seis contas bancárias e 16,1 milhões de euros em 16 contas bancárias específicas de fundos comunitários), valor que se encontra à margem do Orçamento e da Conta⁷¹, provocando distorções materialmente relevantes no total da receita e da despesa da Administração Regional direta e do sector público administrativo regional, bem como no valor do *saldo global ou efetivo* da Conta.

⁶⁸ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 8.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

⁶⁹ Cf. artigo 9.º, n.º 2, da LEO e artigo 3.º, n.º 1, da LEORAA, e por último, o Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020 - parte I, ponto 6.1.2., p. 31.

⁷⁰ Para maior desenvolvimento, cf. os relatórios das ações preparatórias 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*, 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*, 21/D220 – *Tesouraria*, e 22/D221 – *Património*.

⁷¹ Cf. relatório da Conta (volume I), ponto 3.6, quadro 35, p. 36.

Assim, permanece sem acolhimento a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre a matéria⁷².

87 Sobre o assunto, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu o seguinte⁷³:

Das 22 contas bancárias mencionadas, efetivamente existem 6 cujo saldo bancário disponível à data de relato totaliza 692.694,54 euros (cf. quadro 35) em que não são contabilizados todos os movimentos ocorridos durante o ano, nomeadamente transferências bancárias entre contas.

Contudo, relativamente às restantes 16 contas cujo saldo disponível totaliza 16.096.861,57 euros, a totalidade das verbas está registada contabilisticamente na ECR, encontrando-se estes saldos de acordo com o quadro 35, com exceção das contas PRO-EMPREGO (337,49 euros) e PRR (2,28 euros), devido ao facto de não serem contabilizadas na ECR as despesas bancárias ou qualquer outro tipo de despesa orçamental (...).

88 Salienta-se que a *Entidade Contabilística Região* (ECR), constituída em 2020⁷⁴, ainda não foi regulamentada, pelo que não elaborou nem prestou contas sobre a sua atividade.

89 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu, a este propósito, que «[n]ão obstante a necessidade de regulamentar a entidade contabilística Região (ECR), a qual deve ser devidamente articulada com a entidade contabilística Estado, que permitirá proceder ao registo de todas as operações identificadas no parágrafo 53, a Conta contempla já todos os movimentos das mesmas, pelo que entendemos que elas não devem ser consideradas como estando à margem da Conta».

6.2.2. Princípio da especificação

90 O cumprimento do princípio da especificação⁷⁵ encontra-se afetado pela falta de informações estruturadas, em conformidade com o previsto nos classificadores em vigor⁷⁶, designadamente sobre as seguintes matérias⁷⁷:

- i. Despesas de investimento público sem classificação económica no Orçamento, sendo que nas alterações orçamentais de gestão flexível a classificação económica das despesas de investimento é apresentada em conjunto com a das despesas de

⁷² Cf. 16.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2015 (parte II, ponto II, p. 101).

⁷³ Ofício com a referência Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

⁷⁴ Cf. artigo 84.º-A, do [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto](#).

⁷⁵ Cf. artigo 17.º, n.º 3, da [Lei de Enquadramento Orçamental](#).

⁷⁶ Aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro](#), na sua redação atual, e pelo [Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho](#).

⁷⁷ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 6.2.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

funcionamento⁷⁸, procedimento que traduz o não acolhimento da recomendação formulada pela Assembleia Legislativa⁷⁹.

Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública assegurou que «[a] situação identificada ficará ultrapassada no Orçamento para 2023 (...)».

- ii. Execução orçamental do sector público administrativo regional sem classificação funcional e por programas orçamentais.

A Conta só apresenta informação sobre a execução orçamental por classificação funcional da Administração Regional direta⁸⁰ e por programas orçamentais por subsector⁸¹.

Na resposta dada em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «(...) no volume I da Conta, é apresentada a execução orçamental por funcional dos SFA e EPR, quadros 49 e 64, respetivamente», o que vai de encontro ao observado, já que a execução orçamental por classificação funcional está reportada a cada um dos subsectores e não ao sector público administrativo regional.

- iii. Fundos transferidos para unidades institucionais não evidenciados nos mapas contabilísticos dos serviços e fundos autónomos⁸² e das entidades públicas reclassificadas⁸³, nem nos quadros síntese da receita e da despesa daquelas entidades⁸⁴.
- iv. Mapas contabilísticos dos serviços integrados⁸⁵, dos serviços e fundos autónomos⁸⁶ e das entidades públicas reclassificadas⁸⁷ sem desagregação das operações extraorçamentais.

⁷⁸ Cf. Declarações n.ºs [1/2021](#), de 29 de abril, [3/2021](#), de 29 de julho, [4/2021](#), de 2 de novembro, e [3/2022](#), de 26 de agosto (esta última, retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2022, de 29 de agosto).

⁷⁹ A recomendação foi inicialmente formulada através da [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 5/2012/A, de 10 de janeiro](#), e posteriormente reiterada na [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 10/2015/A, de 19 de março](#), quanto à proposta de Orçamento para 2016 e exercícios subsequentes. A matéria foi abordada 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. Programação plurianual e projeção financeira, § 553), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) (ponto 2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento, §§ 14 a 20), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#) (ponto 6.1.3. Princípio da especificação, § 103, alínea i., p. 35), e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020](#) (ponto 6.1.3. Princípio da especificação, § 101, alínea i., p. 32).

⁸⁰ Cf. relatório da Conta (volume I), quadros A 4 e A 5, em anexo, pp. 108 e 109.

⁸¹ *Idem*, quadros 50 e 65, pp. 46 e 56 e quadro A6, em anexo, p. 110.

⁸² Cf. volume II da Conta, mapas 33 a 65, pp. 277 a 336.

⁸³ *Idem*, mapas 66 a 86, pp. 337 a 359.

⁸⁴ Cf. relatório da Conta (volume I), quadros A 9, A10, A14 e A15, em anexo, pp. 114, 115, 118 e 119, respetivamente.

⁸⁵ Cf. volume II da Conta, mapas 8 a 31, pp. 36 a 275.

⁸⁶ *Idem*, mapas 33 a 65, pp. 277 a 336.

⁸⁷ *Ibidem*, mapas 66 a 86, pp. 337 a 359.

- v. Saldos de abertura e de encerramento do exercício de 2021 de operações orçamentais sem desagregação por fonte de financiamento.

6.2.3. Princípio da transparência

91 O princípio da transparência⁸⁸ poderá estar afetado pela ausência ou insuficiência de informações, designadamente relativas às seguintes matérias⁸⁹:

- i. Falta de orçamento consolidado do sector público administrativo regional aprovado pela Assembleia Legislativa⁹⁰.
- ii. Ausência de informação, no relatório da Conta, sobre a origem das receitas contabilizadas nas classificações económicas 06.05.02 – *Transferências correntes – Administração Local – Região Autónoma dos Açores* e 06.07.01 – *Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos – Instituições sem fins lucrativos*, nos montantes de 1 110 985,59 euros e de 14 487 893,68 euros, respetivamente.
- iii. 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.
- iv. Ausência de informação sobre a repartição da despesa paga líquida consolidada por programas orçamentais, impossibilitando a verificação do cumprimento dos limites de despesa global financiada por receita global fixados para o ano de 2021⁹¹.
- v. Ausência de avaliação dos impactos diretos e imediatos na execução orçamental dos meios financeiros alocados ao combate dos efeitos adversos provocados pelo furacão *Lorenzo* e pela pandemia da COVID-19, bem como à execução do Plano de Recuperação e Resiliência.
- vi. Não identificação em cada rubrica de classificação económica dos valores diretamente associados às medidas de carácter excecional e ao Plano de Recuperação e Resiliência, não existindo programas, projetos e/ou ações no Plano Regional Anual para 2021⁹² para enquadrar a totalidade das despesas realizadas.
- vii. Ausência de avaliação da execução material e financeira do investimento público e da eficácia, eficiência e rentabilidade das verbas aplicadas, com evidência para as verbas redistribuídas.

⁸⁸ Artigo 19.º, n.º 3, da [LEO](#).

⁸⁹ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 6.2.3. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

⁹⁰ Cf. mapa XI do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#). Sobre o assunto, cf. também o ponto 4.5.2. do relatório da ação preparatória 22/D217 – *Processo orçamental*.

⁹¹ Cf. artigo 83.º do Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio.

⁹² Aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 18/2021/A, de 17 de junho](#).

92 Sobre o princípio da transparência, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu, em sede de contraditório, que «Não obstante toda a informação já disponibilizada na Conta, a DROT continuará a introduzir melhorias que contribuam para a sua total transparência».

6.3. Tesouraria

6.3.1. Mapas relativos à situação de tesouraria

93 As informações constantes dos mapas sobre a tesouraria não são completas, fiáveis e consistentes, dado que: i) não abrangem a totalidade das entidades do perímetro orçamental e das operações de receita e de despesa realizadas por estas; ii) os saldos iniciais e finais da Conta de 2021 indicados nos mapas relativos à situação de tesouraria da Administração Regional direta apresentam incoerências entre si e com os inscritos nos mapas de execução orçamental.

94 O saldo contabilístico da Administração Regional direta a 01-01-2021 indicado nos mapas relativos à situação de tesouraria diverge, em 13,6 milhões de euros, do saldo apresentado nos mapas da Conta de 2020 referentes a 31-12-2020.

95 A Conta identifica 46 contas bancárias tituladas pela Administração Regional direta⁹³, subdividindo-as em três grupos: 22 contas com impacto na receita e na despesa, 22 contas sem impacto na receita e na despesa e duas contas correntes caucionadas⁹⁴.

96 A sucessão de movimentos cruzados entre as várias contas, com e sem impacto na receita e na despesa, torna inviável a confirmação dos movimentos apresentados nos mapas síntese do total de movimentos bancários, pelo que a conciliação bancária apresentada para o saldo contabilístico não foi passível de confirmação.

97 Em 31-12-2021, o saldo bancário das 46 contas tituladas pela Administração Regional direta ascendia 19,6 milhões de euros⁹⁵. Os valores apresentados em saldo nas contas bancárias foram passíveis de certificação através dos respetivos extratos bancários.

6.3.2. 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

98 Nos Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores tem sido reiteradamente formulada uma recomendação ao Governo Regional no sentido de

⁹³ Não inclui as 10 contas dos serviços de caixa da Região Autónoma dos Açores.

⁹⁴ Cf. relatório da Conta (volume I, pp. 36 e 37).

⁹⁵ Conforme informação constante do Quadro 35 – *Movimentos bancários do ano 2021 – Contas à ordem*, do relatório da Conta (volume I, p. 36).

organizar as entidades com funções de tesouraria por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade dos fundos movimentados⁹⁶.

99 Conforme se verifica na Conta de 2021, a «Receita central», no total de 2 024 418 225,79 euros, administrada pela Direção de Serviços Financeiros e Orçamento, da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, não foi objeto de prestação de contas, à semelhança do observado nos anos anteriores. Esta receita representa 99,3% do total contabilizado na Conta da Região Autónoma dos Açores de 2021.

100 Cabe destacar que, no decurso de 2021, foi aprovada a nova orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, contendo disposições sobre aquela matéria⁹⁷. Neste contexto, foi determinado que a verificação do acolhimento da recomendação formulada pelo Tribunal seria efetuada em sede de Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2022⁹⁸.

101 A este propósito, no relatório da Conta de 2021, aprovado pelo plenário do Conselho do Governo em junho de 2022, adiantou-se, desde já, que «não obstante a alteração efetuada à orgânica da SRFAP, que teve por objetivo ir ao encontro [da recomendação formulada pelo Tribunal], consideramos fundamental a regulamentação da Entidade Contabilística Estado, a qual deverá acontecer até ao final do corrente ano, para, com base na mesma e de modo a se garantir a necessária normalização de processos, promover a regulamentação da Entidade Contabilística Região»⁹⁹.

6.3.3. Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria

102 De acordo com o disposto no artigo 31.º, n.ºs 1 e 3, do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano 2021¹⁰⁰, com exceção das entidades públicas reclassificadas e do Instituto de Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., toda a movimentação de fundos dos serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira da Região

⁹⁶ Cf. [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2015](#), §§ 191 a 203, [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2016](#), § 132, [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2017](#), § 178, [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018](#), §§ 65 a 67, [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019](#), §§ 112 a 117, e, por último, [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020](#), §§ 108 a 111.

⁹⁷ Cf. artigo 9.º e ss. do Anexo I ao [Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2021/A](#), de 23 julho. Posteriormente, já em 2022, foi aprovada uma nova orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, ficando a Divisão de Tesouraria, integrada na Direção Regional do Orçamento e Tesouro, incumbida de «Elaborar e prestar contas relativamente à totalidade dos movimentos financeiros, incluindo os respeitantes à receita central e os realizados pelos Serviços de Caixa» (cf. artigos 11.º, alínea c), e 17.º, alínea e) do Anexo I ao [Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A](#), de 2 de setembro).

⁹⁸ Cf. [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020](#) (p. 128).

⁹⁹ Cf. Relatório da Conta (volume I, p. 104).

¹⁰⁰ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 9/2021/A](#), de 28 de junho.

Autónoma dos Açores deve ser efetuada no âmbito do sistema de centralização de tesouraria – Safira¹⁰¹.

103 Na Conta de 2021 não foram divulgadas informações sobre o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

104 Tendo por base as informações prestadas pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e pelos serviços e fundos autónomos, verificou-se que as entidades do sector público administrativo regional detinham 144 contas bancárias, das quais apenas 93 foram movimentadas no âmbito do Safira.

105 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública informou que tal se ficou a dever ao «**facto de no sistema Safira apenas existirem contas associadas exclusivamente a pagamentos**».

106 No que respeita à Administração Regional direta, verificou-se que apenas cinco das 46 contas bancárias das quais é titular são movimentadas através do sistema de centralização de tesouraria. Das 10 contas tituladas pelas tesourarias da Região, seis estão integradas no Safira, ficando excluídas as contas bancárias adstritas ao pagamento de retenções e a conta bancária relativa a escrituras públicas.

107 No ano de 2021, o volume financeiro total das 46 contas em movimentos a crédito e a débito ascendeu a 5,6 mil milhões de euros. Por sua vez, as cinco contas integradas no sistema de centralização de tesouraria registaram um volume financeiro em movimentos a crédito e a débito de cerca de 2,4 mil milhões de euros (42% do total). Nas 41 contas bancárias não integradas no Safira foram movimentados 3,3 mil milhões de euros a crédito e 3,2 mil milhões de euros a débito.

108 Relativamente aos serviços e fundos autónomos, três são titulares de seis contas bancárias que estão à margem do sistema de centralização de tesouraria:

- Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão – RIAC (uma conta);
- Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (duas contas);
- Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (três contas).

109 Assim, conclui-se que, em 2021, as entidades que integram o sector público administrativo regional continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

¹⁰¹ Apesar da deficiente formulação do preceito legal, atendendo ao conceito e função da unidade de tesouraria, também a movimentação de fundos através das contas bancárias tituladas pelas entidades da Administração Regional direta deve ser operacionalizada através do sistema de centralização de tesouraria. Sobre o assunto, cf. [ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019](#), §§ 20 e 21, e [ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020](#), §§ 44 e 45.

Capítulo III Execução e desempenho orçamental

7. Instrumentos de gestão orçamental

7.1. Alterações orçamentais

110 Relativamente às alterações orçamentais, o relatório da Conta apresenta uma análise isolada para cada um dos subsectores¹⁰².

As alterações orçamentais na Administração Regional direta conduziram a um agravamento do saldo global ou efetivo previsional

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

- No exercício de 2021, não foram efetuadas alterações de natureza estrutural, mantendo-se o valor global da receita e da despesa.
- As alterações trimestrais, da competência do Governo Regional, foram 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 abril¹⁰³.
- Não foram efetuadas alterações orçamentais por contrapartida de créditos especiais. A previsão do *saldo da gerência anterior*, no montante de 75 milhões de euros, manteve-se, apesar do saldo transitado da gerência anterior registado na Conta se ter cifrado em cerca de 69 milhões de euros.
- Por contrapartida da dotação provisional, inscrita no orçamento inicial do Gabinete do Vice-Presidente do Governo pelo valor de 10 821 milhares de euros, foram efetuados reforços orçamentais, no montante de 10 751 milhares de euros. Os reforços destinaram-se a fazer face a despesas com o pessoal, ao complemento regional de pensão e a transferências para o sector da educação, tendo estas últimas representado 59% do total¹⁰⁴.

Não foi apresentada informação que permita aferir se a dotação provisional foi efetivamente utilizada para fazer face a despesas que se tenham revelado «não previsíveis e inadiáveis», conforme imperativo legal¹⁰⁵.

¹⁰² Cf. volume I, ponto 3.4, pp. 26 a 28, ponto 4.4, pp. 48 a 50, e ponto 5.4, pp. 57 a 59.

¹⁰³ Cf. declarações n.ºs 1/2021, de 29 de abril, 3/2021, de 29 de julho, 4/2021, de 2 de novembro, e 3/2022, de 26 de agosto (esta última, retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2022, de 29 de agosto).

¹⁰⁴ Cf. relatório da Conta (volume I), p. 27.

¹⁰⁵ Cf. artigo 7.º da LEORAA.

112 Na Administração Regional direta, as alterações orçamentais conduziram a um agravamento do *saldo global ou efetivo previsional*. O desequilíbrio no orçamento inicial era de 221,6 milhões de euros, passando, no orçamento corrigido, para 234,2 milhões de euros¹⁰⁶.

113 Em termos de execução, a despesa efetiva foi inferior à prevista em cerca de 137 milhões de euros, conduzindo à melhoria do *saldo global ou efetivo* (-94,5 milhões de euros).

Nos serviços e fundos autónomos, as alterações orçamentais conduziram ao agravamento do saldo efetivo previsional em 19,2 milhões de euros

114 Em resultado das alterações orçamentais, o orçamento dos serviços e fundos autónomos aumentou 71,9 milhões de euros, 56% dos quais por via da abertura de créditos especiais, sendo 8,9 milhões de euros decorrentes do registo do *saldo da gerência anterior*.

115 As alterações orçamentais conduziram a um agravamento do *saldo global ou efetivo* previsional. O desequilíbrio, que no orçamento inicial era de -1,3 milhões de euros, passou, no orçamento corrigido, para -20,5 milhões de euros.

116 A execução conduziu à melhoria do *saldo global ou efetivo*, que passou a positivo (1,9 milhões de euros), em decorrência da redução da despesa efetiva.

117 Salienta-se que o orçamento revisto apresenta um valor em *saldo da gerência anterior* superior ao registado na execução, em 1,3 milhões de euros.

118 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «o valor da dotação revista dos saldos do ano anterior dos SFA e EPR, não têm de ser iguais à execução, trata-se de uma previsão, não tendo sido objeto de alteração aquando da passagem do saldo efetivamente transitado». Sem embargo, e de forma a conferir o máximo rigor aos documentos previsionais, o saldo da gerência anterior deve ser refletido no orçamento revisto de cada entidade.

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

119 Em resultado das alterações orçamentais, o orçamento das entidades públicas reclassificadas aumentou 40,4 milhões de euros.

120 O *saldo global ou efetivo*, que no orçamento inicial era positivo (2,5 milhões de euros), passou a negativo no orçamento revisto (-10,2 milhões de euros), devido ao aumento da despesa efetiva, que superou o da receita efetiva.

¹⁰⁶ Cf. 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».

- 121 Ao nível da execução orçamental, a redução da despesa efetiva foi superior à da receita efetiva, o que permitiu equilibrar o desempenho orçamental, tendo o *saldo global ou efetivo* atingido o montante de 680,2 milhares de euros.
- 122 O *saldo da gerência anterior* registado no orçamento revisto é inferior ao da execução orçamental em 75,8 milhares de euros.
- 123 À semelhança do observado quanto aos serviços e fundos autónomos, na resposta dada em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública considera que o valor da dotação revista dos saldos do ano anterior não tem que ser igual ao da execução, por se tratar de uma previsão.

7.2. Cativação de verbas

- 124 O diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 determinou a cativação de 6% «do total do orçamento de funcionamento, na rubrica aquisição de bens e serviços correntes»¹⁰⁷, incidindo sobre as dotações iniciais. Porém, admite que a descativação possa realizar-se por razões excecionais, mediante autorização do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública.
- 125 A Conta integrou informação sobre as cativações e descativações registadas no exercício, abrangendo os subsectores da Administração Regional direta e dos serviços e fundos autónomos¹⁰⁸.
- 126 Ao nível da Administração Regional direta, o recurso ao mecanismo de cativação de verbas permitiu a não utilização de 620 milhares de euros orçamentados, o que corresponde a 6,2% da dotação inicial para a *aquisição de bens e serviços*.
- 127 Relativamente ao funcionamento do mecanismo de cativação de verbas, verificou-se¹⁰⁹:
- i. As verbas cativadas revelaram-se superiores ao cativo legalmente exigido, representando 8,5% da dotação inicial do sector. Para tal contribuiu, sobretudo, a cativação ocorrida em excesso na Direção Regional da Saúde, o que, de acordo com a Conta, se ficou a dever «ao facto do cativo ter incidido também sobre a dotação corrigida».
 - ii. Ao longo do exercício, foram autorizadas descativações de verbas à Presidência do Governo Regional, à Vice-Presidência do Governo Regional, à Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, à Secretaria Regional da Saúde e Desporto, à Secretaria Regional do Mar e das Pescas, à Secretaria Regional do Ambiente e Alterações Climáticas, à Secretaria Regional dos Transportes,

¹⁰⁷ Cf. artigo 3.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#).

¹⁰⁸ As empresas públicas reclassificadas não estão sujeitas ao cumprimento daquela obrigação.

¹⁰⁹ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 7.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

Turismo e Energia e à Secretaria Regional da Juventude, Qualificação Profissional e Emprego, no montante global de 232,6 milhares de euros.

128 Nos serviços e fundos autónomos, do recurso ao mecanismo de cativação de verbas em *aquisição de bens e serviços* resultou a não utilização de 2,3 milhões de euros, o que representa 2,5% da respetiva dotação inicial.

129 O Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., o Fundo Regional de Ação Cultural e o Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico não procederam à devida cativação de verbas.

130 Em contraditório, o Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., adiantou que «[e]m 2022, foi dado cumprimento ao n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A de 23 de dezembro».

131 Na resposta dada em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que a não observância do cativo legal por parte do Fundo Regional de Ação Cultural «relaciona-se com o facto da extinção daquela entidade ter coincido com a data de aprovação do ORAA 2021, motivo que levou o serviço a considerar que os cativos registados por conta do orçamento transitório seriam válidos», sendo que, no caso do Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico considerou-se que «o cativo legal registado com base nas dotações do orçamento transitório de 2020 continuava válido».

132 Foram autorizadas descativações de verbas envolvendo sete unidades de saúde de ilha, no montante global de 3,2 milhões de euros.

7.3. Despesas com deslocações ao estrangeiro

133 O diploma que aprovou o Orçamento da Região para 2021, determinou que «[a]s despesas com deslocações ao estrangeiro relativamente ao pessoal vinculado a qualquer título à administração pública regional, incluindo os institutos públicos regionais que revistam a natureza de serviços personalizados ou fundos públicos, não deverão registar acréscimos, salvo situações devidamente fundamentadas e previamente aprovadas pelo membro do Governo Regional com competência na área das finanças», com exceção do gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional, do gabinete do Subsecretário Regional da Presidência, da Direção Regional das Comunidades e da Direção Regional dos Assuntos Europeus e Cooperação Externa¹¹⁰.

134 No âmbito da verificação do cumprimento desta medida de controlo da despesa pública, verificou-se que cinco direções regionais registaram acréscimos na despesa com deslocações ao estrangeiro¹¹¹.

¹¹⁰ Cf. artigo 40.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#).

¹¹¹ Direção Regional do Desenvolvimento Rural, Direção Regional das Pescas, Direção Regional da Cultura, Direção Regional da Energia e Direção Regional do Turismo. Para maior desenvolvimento, cf. ponto 7.3. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*

135 Naquele contexto, foi solicitado à Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e
Administração Pública o envio dos documentos comprovativos das autorizações
concedidas para o efeito. Contudo, os documentos remetidos não evidenciam os
valores a despende.

8. Demonstrações de relato individual

136 Conforme referido¹¹², os mapas contabilísticos que constam do volume II da Conta, não
seguem os modelos de demonstração de execução orçamental estabelecidos na NCP 26
– *Contabilidade e Relato Orçamental*, não proporcionando informação relevante para a
análise da execução orçamental, designadamente o ciclo orçamental da receita e da
despesa.

137 Tendo por base as demonstrações de execução orçamental da receita e da despesa que
integram os documentos de prestação de contas das entidades incluídas no perímetro
orçamental (com as exceções que se assinalam), observa-se o seguinte.

8.1. Receita

138 A execução orçamental da receita, por subsector da administração pública regional, é a
que seguidamente se expõe (conquanto, relativamente à Administração Regional direta,
apenas se dispôr de informação sobre a previsão orçamental e a receita cobrada).

Quadro 3 - Demonstração de execução orçamental da receita

(em Euro)

Subsector	Previsões corrigidas	Previsões por liquidar	Receita por cobrar de períodos anteriores	Receitas liquidadas	Liquidações anuladas	Receitas cobradas brutas	Reembolsos		Receitas cobradas líquidas			Receita por cobrar no final do período
							Emitidos	Pagos	Períodos Anteriores	Período Corrente	Total	
ARD	1 866 922 798	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 812 542 957	n.d.
ARI	588 188 758	17 462 904	14 046 305	559 984 799	3 305 250	541 012 891	920 918	920 918	3 373 079	536 718 894	540 091 973 ⁽¹⁾	30 633 881
EPR	368 447 365	7 253 282	19 504 602	346 450 355	4 760 874	341 884 720	309 793	309 793	1 383 268	340 191 658	341 574 927	19 618 803
Total	2 823 558 921	24 716 186	33 550 907	906 435 154	8 066 124	882 897 611	1 230 711	1 230 711	4 756 347	876 910 552	2 694 209 856	50 252 684

Fonte: Relatório da Conta (volume I) quadros 2, 6 e 9, pp. 5, 10 e 12, quadros 2 e 3 do volume II da Conta, pp. 2 a 17, e demonstrações de execução orçamental da receita que integra os documentos de prestação de contas de 2021 dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas. Não foi considerado o Instituto de Ação Social dos Açores, I.P.R.A.

Legenda: ARD – Administração Regional direta; ARI – Administração Regional indireta; EPR – Entidades públicas reclassificadas; n.d. – não disponível.

Nota: ⁽¹⁾ No relatório da Conta (volume I, quadro 2), consta o valor de 558 887 847 euros.

139 De acordo com o relatório da Conta¹¹³, as receitas por cobrar no final do exercício pela
Administração Regional direta, contabilizadas na *Entidade Contabilística Região*,
ascenderam a mais de 100,4 milhões de euros.

140 Considerando aquele valor, as receitas por cobrar no final de 2021 pelos subsectores
perfazem 150,7 milhões de euros.

¹¹² Cf. ponto 5., *supra*.

¹¹³ Cf. volume I, quadro A 8 em anexo, relativo à receita orçamental global contabilizada pela «Entidade Contabilística Região», p. 113.

Foram liquidadas e/ou cobradas receitas sem previsão orçamental no montante de 2,7 milhões de euros

141 Nos três subsectores, foram liquidadas e/ou cobradas receitas sem previsão orçamental no montante de 2 691 735,42 euros¹¹⁴.

142 A Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública informou, a propósito da Administração Regional direta, que «(...) a situação identificada já se encontra sanada no Mapa I anexo ao ORAA 2022»¹¹⁵, referindo, em sede de contraditório, que «[n]ão obstante o reflexo desta medida só se venha efetivar no ORAA 2023». Relativamente ao Fundo Regional de Ação Cultural, ao Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia, à Escola de Novas Tecnologias dos Açores e ao Instituto Regional de Ordenamento Agrário, S.A., a mesma entidade destacou, no essencial, a ausência de alteração orçamental.

143 A Escola de Novas Tecnologias dos Açores referiu, em sede de contraditório, que «[o]s valores em causa se referem à recepção de 2 donativos que não estavam inicialmente previstos». Já o Instituto Regional de Ordenamento Agrário, S.A., assinala «[u]m erro no classificar “Programa/Medida” (usado internamente). Com efeito, aquando do registo da liquidação da receita, utilizou-se, por lapso, diferentes classificadores “Programa/Medida” dos que foram utilizados durante a execução da alteração orçamental (...)».

Na Administração Regional indireta e nas entidades públicas reclassificadas as receitas por cobrar de períodos anteriores totalizavam 33,6 milhões de euros, encerrando o exercício com um total de receitas por cobrar de 50,3 milhões de euros

144 No início do exercício, a Administração Regional indireta e as entidades públicas reclassificadas detinham receitas por cobrar de anos anteriores na ordem dos 33,6 milhões de euros. Deste montante, foram cobradas no exercício de 2021 receitas quantificadas em 4,8 milhões de euros (14,2%).

145 O exercício encerrou com um total de receitas por cobrar na ordem dos 50,3 milhões de euros, das quais 61% têm origem na Administração Regional indireta.

¹¹⁴ Estão em causa as entidades da Administração Regional direta, duas entidades da Administração regional indireta – Fundo Regional de Ação Cultural e Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia – e quatro entidades públicas reclassificadas – Escola de Novas Tecnologias dos Açores, Sociedade de Gestão Ambiental e Conservação da Natureza - Azorina, S.A., Observatório do Turismo dos Açores, e Instituto Regional de Ordenamento Agrário, S.A. Para maior desenvolvimento, cf. ponto 8.1. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹¹⁵ Ofício com a referência Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

8.2. Despesa

146 A execução orçamental da despesa, por subsector da administração pública regional, é a que seguidamente se expõe.

Quadro 4 - Demonstração de execução orçamental da despesa por subsector

(em milhares de Euro)

Subsector	Despesa por pagar de períodos anteriores	Dotações corrigidas após cativo e descativo	Cabimentos	Dotações disponíveis	Compromissos	Obrigações	Despesa pagas brutas	RAP	Despesa Paga Líquida			Compromissos a transitar	Obrigações por pagar
									Períodos anteriores	Período corrente	Total		
ARD	6 836	1 853 656	1 767 301	86 355	1 767 301	1 765 484	1 717 275	1 058	6 784	1 709 433	1 716 218 ⁽¹⁾	1 816	49 267
ARI	18 439	585 935	549 050	36 885	549 024	546 467	521 258	217	17 386	503 656	521 042 ⁽²⁾	2 556	25 426
EPR	140 017	368 030	452 956	-84 926	452 704	450 316	330 675	184	86 957	243 534	330 492	2 387	119 824
Total	165 291	2 807 621	2 769 306	38 314	2 769 029	2 762 268	2 569 209	1 458	111 128	2 456 623	2 567 751	6 759	194 517

Fonte: Demonstrações de execução orçamental da despesa que integram os documentos de prestação de contas de 2021 das entidades incluídas no perímetro orçamental. Não foram consideradas duas entidades: o Instituto de Ação Social dos Açores, I.P.R.A. e a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Legenda: ARD – Administração Regional direta; ARI – Administração Regional indireta; EPR – Entidades públicas reclassificadas.

RAP – Reposições abatidas nos pagamentos.

Notas: ⁽¹⁾ No relatório da Conta (volume I, quadro 2), consta o valor de 1 728 864 mil euros.

⁽²⁾ No relatório da Conta (volume I, quadro 2), consta o valor de 538 010 mil euros.

147 A despesa paga líquida inclui, pelo menos, 2 milhões de euros, contabilizados em *despesas com o pessoal*, referentes a retenções por entregar no final de 2021 pela Administração Regional direta.

148 Relativamente aos outros subsectores, o eventual valor de retenções por entregar no final de 2021 não foi quantificado na Conta.

Foram realizados cabimentos sem a correspondente dotação orçamental no valor de 112,2 milhões de euros, conduzindo ao pagamento líquido de despesas sem a correspondente dotação orçamental, no montante de 14 mil euros

149 Em duas entidades da Administração Regional indireta¹¹⁶ e três entidades públicas reclassificadas¹¹⁷, foram realizados cabimentos sem a correspondente dotação orçamental, após o cativo e descativo (nos casos aplicáveis), no valor de 112,2 milhões de euros, conduzindo ao pagamento líquido de despesas, sem a correspondente dotação orçamental, no montante de 14 mil euros, envolvendo as duas entidades da Administração Regional indireta¹¹⁸.

¹¹⁶ Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico e Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia.

¹¹⁷ Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R., Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R. e Hospital da Horta, E.P.E.R.

¹¹⁸ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 8.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

A despesa por pagar de períodos anteriores ascendia a 165,3 milhões de euros, tendo sido paga, no exercício, despesa no montante de 111,1 milhões de euros

150 Da despesa por pagar de períodos anteriores, no total de 165,3 milhões de euros, 138,4 milhões de euros (83,7%) tiveram origem nos três hospitais, E.P.E.R., destacando-se ainda a referente às unidades de saúde de ilha, no montante de 16,8 milhões de euros (10,2%).

Daquele montante, foram pagos 111,1 milhões de euros (67,2%) no exercício de 2021, dos quais 86 milhões de euros (77,4%) respeitam aos três hospitais, E.P.E.R. e 16,3 milhões de euros (14,7%) às unidades de saúde de ilha.

151 Conforme referido no relatório da Conta, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 80.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, e mediante autorização concedida pelo Ministro do Estado e das Finanças, a Administração Regional direta procedeu à conversão de dívida comercial em dívida fundada, no montante de 24 261 355,30 euros, com vista à regularização de pagamentos em atraso, envolvendo os três hospitais, E.P.E.R.¹¹⁹.

As obrigações pagas totalizaram 2 567,8 milhões de euros, ficando por pagar obrigações no montante de 194,5 milhões de euros

152 Cerca de 95,7% da despesa paga líquida (2 567,8 milhões de euros) respeita a despesa do próprio exercício (2 456,6 milhões de euros).

153 Das obrigações por pagar, no total de 194,5 milhões de euros, 54,2 milhões de euros (27,8%) reportam-se a anos anteriores e 140,4 milhões de euros (72,2%) respeitam ao exercício de 2021. Destacam-se as que decorrem da atividade dos três hospitais, E.P.E.R. (117,6 milhões de euros – 60,5%), as relativas à Administração Regional direta (49,3 milhões de euros – 25,3%) e as referentes às unidades de saúde de ilha (20,7 milhões de euros – 10,7%).

154 Segundo a Conta¹²⁰, às obrigações por pagar da Administração Regional direta acrescem ainda 3,1 milhões de euros em dívida para com a Sata Air Açores, S.A.¹²¹.

Os pagamentos em atraso totalizam 86,4 milhões de euros

155 A Conta não divulga informação sobre os pagamentos em atraso¹²².

¹¹⁹ Cf. volume I, ponto 6.1.1.1, p. 60.

¹²⁰ *Idem*, ponto 6.1.2.1, p. 66.

¹²¹ Sobre o assunto, cf. ponto 2.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Dívida pública e outras responsabilidades*.

¹²² Ou seja, aqueles que permanecem nesta situação mais de 90 dias após a data de seu vencimento.

156 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que aquela «não é divulgada na Conta porque não resulta de qualquer imperativo legal», adiantando que «A disposição normativa que obriga a remeter esta informação à DGO pelas regiões autónomas e que consta do DL n.º 84/2019, de 28/6 (vide al. A), n.º 1, art. 123.º) é cumprida pela Região».

157 Sem embargo do referido em contraditório, dada a relevância desta matéria no contexto das finanças públicas regionais, a inclusão da informação no relatório da Conta contribuiria para a transparência da execução orçamental.

158 De acordo com o mapa *dívida a terceiros por antiguidade*, que integra os documentos de prestação de contas de 2021 das entidades, os pagamentos em atraso ascendem a 86,4 milhões de euros.

Quadro 5 - Pagamentos em atraso

(em Euro)

Descrição	Pagamentos em atraso			
	ARD	ARI	EPR	Total
Despesa corrente	33 614	2 539 082	82 751 892	85 324 588
Despesa com o pessoal	0	0	5 969 502	5 969 502
Aquisição de bens e serviços	33 614	1 705 781	74 052 790	75 792 185
Juros e outros encargos	0	115	2 410 269	2 410 383
Transferências correntes	0	143	0	143
Subsídios	0	832 770	103 511	936 281
Outras despesas correntes	0	272	215 820	216 092
Despesa de capital	32 179	0	1 048 673	1 080 852
Aquisição de bens de capital	32 179	0	569 493	601 671
Transferências de capital	0	0	0	0
Ativos financeiros	0	0	0	0
Passivos financeiros	0	0	479 181	479 181
Total	65 792	2 539 082	83 800 566	86 405 440

Fonte: Mapa da dívida a terceiros por antiguidade, que integram os documentos de prestação de contas de 2021 das entidades incluídas no perímetro orçamental, remetidas ao Tribunal de Contas através da plataforma disponível no seu sítio da *Internet*. Não foram consideradas duas entidades: o Instituto de Ação Social dos Açores (ISSA), I.P.R.A. e a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Legenda: ARD – Administração Regional direta; ARI – Administração Regional indireta; EPR – Entidades públicas reclassificadas.

159 Tendo por base a mesma fonte, verifica-se que cerca de 88,8% dos pagamentos em atraso reportam-se a dívidas decorrentes da *aquisição de bens e serviços correntes*. Os três hospitais, E.P.E.R., são responsáveis por 91,3% do total de pagamentos em atraso, no montante de 78,9 milhões de euros.

9. Demonstrações de relato consolidado

160 A Conta não apresenta as demonstrações de relato consolidado do sector público administrativo regional em conformidade com os modelos estabelecidos na NCP 26 – *Contabilidade e Relato Orçamental*, não existindo informação sobre a demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza.

161 Tendo como referência os valores que constam na Conta, por classificação económica¹²³, salvaguardando-se eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se

¹²³ A Conta permanece sem apresentar a desagregação da despesa por classificação funcional.

necessários caso não existissem as situações assinaladas no Capítulo II, bem como os apresentados na Conta de 2020, a execução orçamental consolidada de 2021, por confronto com a do ano anterior, é a seguinte.

Quadro 6 - Execução orçamental consolidada do sector público administrativo regional

(em Euro e em percentagem)

Operações orçamentais	Orçamento consolidado revisto (1)	Execução de 2021 (2)	Taxa de execução (2)/(1)	Execução de 2020 (3)	Desvio		Variação 2021/2020	
					Valor (4)=(2)-(1)	% (5)=(4)/(1)	Valor (6)=(2)-(3)	% (7)=(6)/(3)
Receita cobrada								
Saldo de anos anteriores	113 312 429,00	106 016 184,33	93,6	49 961 391,73	-7 296 244,67	-6,4	56 054 792,60	112,2
Receitas correntes	1 034 952 736,00	1 041 342 180,10	100,6	952 219 503,80	6 389 444,10	0,6	89 122 676,30	9,4
Receitas de capital	853 929 088,00	723 077 304,99	84,7	836 573 898,78	-130 851 783,01	-15,3	-113 496 593,79	-13,6
Ativos financeiros	1 935 500,00	703 899,87	36,4	1 379 081,26	-179 151 561,73	-99,6	-675 181,39	-49,0
Passivos financeiros	502 938 731,00	440 984 955,56	87,7	682 433 979,92	-61 953 775,44	-12,3	-241 449 024,36	-35,4
Outras receitas	77 077 730,00	76 882 681,83	99,7	2 144 489,06	-195 048,17	-0,3	74 738 192,77	3 485,1
Receita total	2 079 271 983,00	1 947 318 351,25	93,7	1 840 899 283,37	-131 953 631,75	-6,3	106 419 067,88	5,8
Receita efetiva	1 461 085 323,00	1 399 613 311,49	95,8	1 107 124 830,46	-61 472 011,51	-4,2	292 488 481,03	26,4
Despesa paga líquida								
Despesas correntes	1 344 327 295,00	1 203 831 005,56	89,5	1 108 168 815,59	-140 496 289,44	-10,5	95 662 189,97	8,6
Juros e outros encargos	40 028 931,00	39 459 613,84	98,6	45 536 022,93	-569 317,16	-1,4	-6 076 409,09	-13,3
Despesas de capital	734 944 688,00	627 847 846,42	85,4	625 369 262,12	-107 096 841,58	-14,6	2 478 584,30	0,4
Ativos financeiros	89 729 137,00	86 517 228,75	96,4	56 489 593,52	-3 211 908,25	-3,6	30 027 635,23	53,2
Passivos financeiros	263 529 269,00	253 592 321,74	96,2	323 788 769,88	-9 936 947,26	-3,8	-70 196 448,14	-21,7
Despesa total	2 079 271 983,00	1 831 678 851,98	88,1	1 733 538 077,71	-247 593 131,02	-11,9	98 140 774,27	5,7
Despesa efetiva	1 726 013 577,00	1 491 569 301,49	86,4	1 353 259 714,31	-234 444 275,51	-13,6	138 309 587,18	10,2
Despesa primária	1 685 984 646,00	1 452 109 687,65	86,1	1 307 723 691,38	-233 874 958,35	-13,9	144 385 996,27	11,0
Saldo global ou efetivo	-264 928 254,00	-91 955 990,00		-246 134 883,85	172 972 264,00	-65,3	154 178 893,85	-62,6
Saldo primário	-224 899 323,00	-52 496 376,16		-200 598 860,92	172 402 946,84	-76,7	148 102 484,76	-73,8
Saldo corrente	-309 374 559,00	-162 488 825,46		-155 949 311,79	146 885 733,54	-47,5	-6 539 513,67	4,2

Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), quadro 2, p. 5, e relatório da Conta de 2021 (volume I), quadros 2 e 6, pp. 5 e 10.

A consolidação apresenta melhorias ao nível das homogeneizações prévias

- 162 A consolidação baseia-se no método simples, traduzido na agregação de rubricas equivalentes de recebimentos e pagamentos das demonstrações orçamentais individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação e na eliminação de recebimentos e pagamentos recíprocos resultantes de operações internas.
- 163 Em 2021, passou a haver homogeneização temporal das contas das entidades a consolidar, mas manteve-se a ausência de uma integral homogeneização de estrutura e, apesar de terem sido efetuados alguns ajustamentos aos registos dos recebimentos e pagamentos, identificados na Conta¹²⁴, existe margem para o aperfeiçoamento da homogeneização das operações internas.

¹²⁴ Cf. volume I, ponto 2.3, pp. 6 e 7.

164 Neste sentido, considera-se que foi acolhida parcialmente a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas¹²⁵.

As operações eliminadas totalizaram 765,7 milhões de euros, ficando por eliminar operações no montante de 38,4 mil euros

165 As operações eliminadas totalizaram 765,7 milhões de euros, abrangendo recebimentos contabilizados nas rubricas *transferências correntes* (640,2 milhões de euros), *transferências de capital* (118,2 milhões de euros), *venda de bens e serviços correntes* (7,3 milhões de euros) e *outras receitas correntes* (40,5 mil euros), e pagamentos contabilizados nas rubricas *transferências correntes* (638,7 milhões de euros), *transferências de capital* (126,3 milhões de euros) e *subsídios* (634,9 mil euros).

166 As diferenças de consolidação totalizaram 38,4 mil euros, sendo:

- i. 35 012,78 euros, decorrentes de transferências de capital efetuadas pela Administração Regional direta para o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico, verba não contabilizada pela entidade em 2021;
- ii. 3 342,87 euros, decorrentes de transferências de capital efetuadas pela Administração Regional direta para os fundos escolares, verbas não contabilizadas por estas entidades em 2021.

167 A conta consolidada evidencia ainda uma diferença de consolidação de 710 741,25 euros, valor correspondente a transferências correntes efetuadas pelo Fundo Regional dos Transportes Terrestres para a Administração Regional direta.

168 De acordo com os esclarecimentos prestados pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública¹²⁶, o valor foi contabilizado pela Administração Regional direta na classificação económica 04.02.03 – *Taxas, multas e outras penalidades – Multas e outras penalidades – Multas e coimas por infrações ao Código da Estrada e restante legislação*, por se tratar de uma receita da Administração Regional direta. O Fundo Regional dos Transportes Terrestres, como intermediário, deveria ter procedido ao registo da verba em causa em operações de tesouraria e não em operações orçamentais.

Existem 34 mil euros que não constam das operações eliminadas nem das diferenças de consolidação

169 As verbas transferidas pelo Centro de Oncologia dos Açores Prof. Doutor José Conde, contabilizadas nas rubricas de classificação económica 08.01.01 – *Transferências de capital – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Públicas* e 08.03.06 –

¹²⁵ Cf. 11.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2016 (parte II, ponto II, p. 100).

¹²⁶ Ofício com a referência Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

Transferências de capital – Administração Central – Serviços e fundos autónomos, nos montantes de 22 750,00 euros e de 11 500,00 euros, respetivamente, totalizando 34 250,00 euros, não foram objeto de eliminação nem incluídas nas diferenças de consolidação¹²⁷.

10. Medidas de carácter excecional e Plano de Recuperação e Resiliência

- 170 Em 2021, a execução orçamental continuou a ser influenciada pelos meios financeiros dirigidos à concretização das medidas excecionais para a reconstrução e recuperação dos estragos provocados pela passagem do furacão *Lorenzo* na Região e para a mitigação dos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19, a que acrescem os direcionados para a execução do Plano de Recuperação e Resiliência.
- 171 A Conta quantifica as verbas despendidas, mas não as identifica nem divulga a totalidade das despesas realizadas para mitigar os efeitos provocados pela pandemia da COVID-19 por classificação económica¹²⁸, permanecendo sem apresentar uma avaliação dos impactos diretos e imediatos das verbas recebidas e pagas.
- 172 O sistema de informação contabilística continua a não isolar em cada rubrica de classificação económica os valores diretamente associados às medidas de carácter excecional e ao Plano de Recuperação e Resiliência, não existindo programas, projetos e/ou ações no Plano Regional Anual para 2021¹²⁹ para enquadrar da totalidade das despesas realizadas, constrangimentos que afetam a transparência das contas públicas¹³⁰.
- 173 A propósito do Plano de Recuperação e Resiliência, no exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública adiantou que «[n]o Orçamento de 2022, no sistema de registo da execução da despesa, foi já introduzida uma melhoria que permite obter essa informação».
- 174 A receita contabilizada na conta da Administração Regional direta inclui meios financeiros dirigidos especificamente à reconstrução e recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo*, à mitigação dos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19 e à execução do Plano de Recuperação e Resiliência, num total de 187,6 milhões de euros, provenientes de transferências do Estado e da União Europeia e de empréstimos a médio e longo prazos.
- 175 O impacto direto e imediato daquela verba no total da receita do sector público administrativo regional é de 9,6%, e, na receita efetiva, de 5,5%, como se evidencia.

¹²⁷ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 9. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹²⁸ Cf. volume I, ponto 2.3, quadro 8, p. 11, ponto 3, pp. 17 a 21, ponto 4, p. 46, e ponto 5, p. 56.

¹²⁹ Aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 18/2021/A, de 17 de junho](#).

¹³⁰ Sobre o assunto, cf. [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020](#), ponto 8.

Quadro 7 - Medidas de carácter excecional e Plano de Recuperação e Resiliência – Impacto dos meios financeiros recebidos

(em Euro e em percentagem)

Origem	Destino	Meios financeiros contabilizados na receita	Impacto ⁽¹⁾	
			Na receita total (%)	Na receita efetiva (%)
Estado	Furacão <i>Lorenzo</i>	1 487 303,00	0,1	0,1
União Europeia	Plano de Recuperação e Resiliência	75 399 997,72	3,9	5,4
Empréstimos contraídos	Pandemia da COVID-19	110 739 000,00	5,7	0,0
Total		187 626 300,72	9,6	5,5

Fonte: Relatório da Conta de 2021 (volume I), quadros: 2, 14, 15 e 73, pp. 5, 16 e 61.

Nota: ⁽¹⁾ Na quantificação do impacto foi considerada uma receita total e uma receita efetiva do sector público administrativo regional, no valor de 1 947 318 351,25 euros e de 1 399 613 311,49 euros, respetivamente.

176 Em 2021, foram ainda utilizados 5,2 milhões de euros provenientes do Fundo de Solidariedade da União Europeia, para financiamento de despesas associadas ao furacão *Lorenzo*. A verba encontra-se registada em outras operações de tesouraria da Administração Regional direta, a favor da Portos dos Açores, S.A.¹³¹.

177 Ao nível da despesa, a Conta referencia pagamentos na ordem dos 159,9 milhões de euros, o que representa 8,7% da despesa total e 10,7% da despesa efetiva do sector público administrativo regional, conforme se expõe.

Quadro 8 - Medidas de carácter excecional e Plano de Recuperação e Resiliência – Impacto dos meios financeiros despendidos

(em Euro e em percentagem)

Destino	Meios financeiros contabilizados na despesa	Impacto ⁽¹⁾	
		Na despesa total (%)	Na despesa efetiva (%)
Furacão <i>Lorenzo</i>	21 289 332,69	1,2	1,4
Plano de Recuperação e Resiliência	8 310 450,00	0,5	0,6
Pandemia da COVID-19	130 278 740,50	7,1	8,7
Total	159 878 523,19	8,7	10,7

Fonte: Relatório da Conta de 2021 (volume I), quadros 2, 20, 51 e 66, pp. 2, 20, 46 e 56.

Nota: ⁽¹⁾ Na quantificação do impacto foi considerada uma despesa total e uma despesa efetiva do sector público administrativo regional, no valor de 1 831 678 851,98 euros e de 1 491 569 301,49 euros, respetivamente.

178 Relativamente à finalidade das verbas despendidas no âmbito das medidas excecionais, foi possível identificar as associadas a *transferências, subsídios e ativos financeiros*¹³², das quais se destacam:

- 17,2 milhões de euros, concedidos pela Administração Regional direta à Portos dos Açores, S.A., para a reconstrução e recuperação dos estragos provocados pela passagem do furacão *Lorenzo*, em diversos portos da Região (equivalente a 81% do total despendido);
- 83,9 milhões de euros, concedidos pela Administração Regional direta, pelo Fundo Regional do Emprego e pelo Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores a vários sectores institucionais, excluindo as entidades que

¹³¹ Cf. volume I, quadro 23, p. 23. Sobre o assunto, remete-se para o exposto no [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020](#) (ponto 8.1., §§ 151 a 160).

¹³² Indicadas no quadro A 26, anexo ao volume I da Conta.

integram o perímetro orçamental, com o objetivo de mitigar os efeitos provocados pela pandemia da COVID-19 (equivalente a 64% do total despendido)¹³³.

179 Quanto à execução do Plano de Recuperação e Resiliência não foi possível identificar a finalidade das verbas despendidas.

180 Os meios financeiros recebidos, dirigidos à execução do Plano de Recuperação e Resiliência, não foram despendidos na sua totalidade, ficando por utilizar 67,1 milhões de euros (a receita contabilizada pela Administração Regional direta, recebida a título de adiantamento do *Next Generation UE*, ascendeu a 75,4 milhões de euros, enquanto a despesa foi quantificada em 8,3 milhões de euros).

181 Não existem evidências de que aquele valor tenha transitado para o exercício de 2022, pelo menos na sua totalidade, em saldo de operações orçamentais da Administração Regional direta.

182 Com base nos valores contabilizados, a conta da Administração Regional direta encerrou o exercício de 2021 com um saldo de 83,7 milhões de euros, valor que deverá compreender 81,2 milhões de euros de receita contabilizada em dezembro de 2021, mas só recebida em janeiro de 2022¹³⁴.

11. Desempenho orçamental

11.1. Em contabilidade pública

183 O relatório da Conta apresenta uma avaliação do desempenho orçamental do sector público administrativo regional, tendo em conta as regras do equilíbrio orçamental previstas nos artigos 4.º, n.º 2, da LEORAA, e 16.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA, apesar desta última não se aplicar em 2021, atento o disposto no artigo 82.º da Lei do Orçamento do Estado.

184 Perante uma receita efetiva de 1 399,6 milhões de euros e uma despesa efetiva de 1 491,6 milhões de euros¹³⁵, observa-se o seguinte:

Não foi observada a regra do equilíbrio orçamental prevista na LEORAA

185 O *saldo global ou efetivo* foi negativo no orçamento revisto (-264,9 milhões de euros) e na execução (-92 milhões de euros), evidenciando uma melhoria nesta sede.

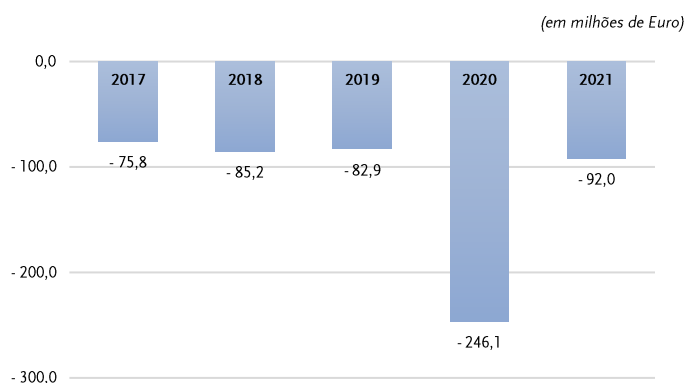
¹³³ Para maior desenvolvimento, cf. quadro 7. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹³⁴ Sobre o assunto, cf. ponto 5., §§ 43 a 45, *supra*.

¹³⁵ Cf. relatório da Conta (volume I), quadro 4, p. 8.

186 Comparando com 2020, o *saldo global ou efetivo* reflete uma melhoria de 154,2 milhões de euros, em virtude do aumento da receita efetiva (292,5 milhões de euros – 26,4%) ter sido superior ao aumento da despesa efetiva (138,3 milhões de euros – 10,2%).

Gráfico 1 – Défice em contabilidade pública



Fonte: Relatórios da Conta (volume I) referentes aos exercícios de 2017 a 2021.

187 A diminuição do impacto orçamental direto das medidas tomadas no contexto da pandemia da COVID-19, assim como dos estabilizadores automáticos da economia, constituem fatores relevantes no desagravamento do *défice global ou efetivo*, contribuindo para tal o desempenho orçamental da Administração Regional direta¹³⁶.

O saldo primário foi negativo

188 Em 2021, o *saldo primário* foi negativo (-52,5 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. Assinala-se, contudo, a melhoria registada face ao ano anterior, de 148,1 milhões de euros.

189 O *défice primário*, acrescido dos compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida (39,5 milhões de euros), atingiu 92 milhões de euros, valor que corresponde à necessidade de mais endividamento para poder ser satisfeita esta componente do serviço da dívida. No subsector da Administração Regional direta, o *saldo primário* foi de -57,1 milhões de euros, enquanto nos subsectores da Administração Regional indireta e entidades públicas reclassificadas, atingiu os 4,6 milhões de euros.

A estrutura orçamental está desequilibrada

190 Com expressão num *saldo corrente* negativo, a estrutura orçamental permanece desequilibrada em termos de previsão, em 309,4 milhões de euros, e, em termos de

¹³⁶ Cf. relatório da Conta de 2020 (volume I), quadro 2, p. 5 e relatório da Conta de 2021 (volume I), quadro 2, p. 5.

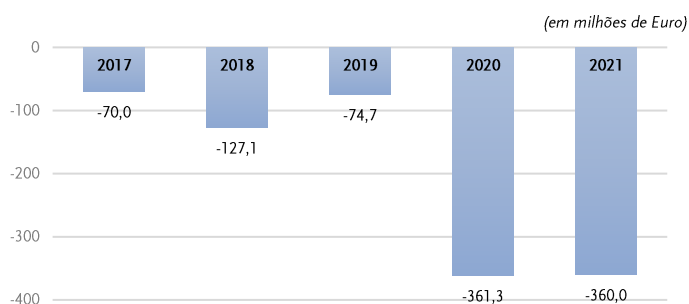
execução, em 162,5 milhões de euros, com um agravamento face a 2020^{137/138}.

11.2. Em contabilidade nacional

Em termos provisórios, a necessidade líquida de financiamento é de 360 milhões de euros

191 Em contabilidade nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), os valores provisórios divulgados pelo INE apontam para um défice orçamental do sector público administrativo regional de 360 milhões de euros, registando-se uma melhoria de 1,3 milhões de euros face ao ano anterior.

Gráfico 2 – Déficit em contabilidade nacional



Fonte: INE, [Procedimento dos Défices Excessivos \(1.ª Notificação de 2022\) \(25 de março de 2022\)](#) e, mais detalhadamente para a Administração Regional dos Açores, SREA, [PDE – Apuramento dos défices excessivos \(1.ª Notificação de 2022\) \(25 de março de 2022\)](#).

192 Cerca de um terço do défice apurado resulta da concessão, pela Região Autónoma dos Açores, da garantia à empresa SATA Air Açores, no montante de 120 milhões de euros (132 milhões de euros em 2020)¹³⁹.

12. Execução do quadro plurianual de programação orçamental

193 A Conta não apresenta informação sobre a repartição da despesa paga líquida consolidada por programas orçamentais, o que impossibilita a verificação do cumprimento dos limites de despesa global financiada por receita global fixados para o ano de 2021 no quadro plurianual de programação orçamental¹⁴⁰.

194 A omissão daquela informação não contribui para a transparência da Conta.

¹³⁷ Em 2020, verificou-se um *défice corrente* previsional de 289 milhões de euros e, ao nível da execução, de 156 milhões de euros.

¹³⁸ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 11.1. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹³⁹ Cf. INE, [Procedimento dos Défices Excessivos \(1.ª Notificação de 2022\) \(25 de março de 2022\)](#) e, mais detalhadamente para a Administração Regional dos Açores, SREA, [PDE – Apuramento dos défices excessivos \(1.ª Notificação de 2022\) \(25 de março de 2022\)](#). O INE refere ainda que foram incluídas na receita as transferências recebidas da Administração Central. Estas transferências estão registadas como despesa na conta da Administração Central, sendo objeto de consolidação na Conta das Administrações Públicas.

¹⁴⁰ Cf. artigo 83.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#).

195 A Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública informou que
irá diligenciar «no sentido de promover a inclusão na Conta da informação indicada»¹⁴¹.

13. Origem e aplicação de fundos

13.1. Operações orçamentais

196 No relatório da Conta não é apreciada a execução orçamental do conjunto do sector
público administrativo regional, optando-se por efetuar a análise em separado, por
subsectores¹⁴².

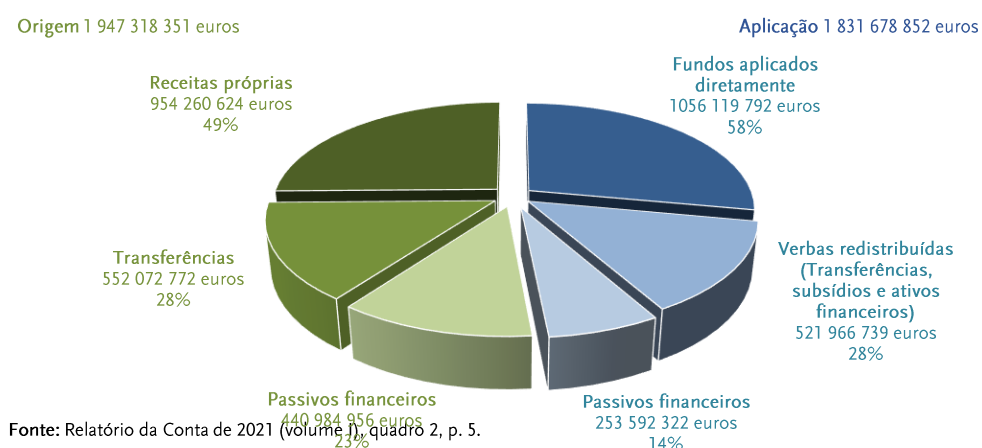
197 Apesar da relevância desta análise, a sua incidência limita a apreciação da gestão
orçamental consolidada, a que acresce a falta de identificação das razões dos desvios
ocorridos e das medidas entretanto adotadas para a sua correção.

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

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

200 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 Conta¹⁴³, são os seguintes:

Gráfico 3 – Origem e aplicação de fundos de operações orçamentais do sector público administrativo regional



¹⁴¹ Ofício com a referência Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

¹⁴² Cf. volume I, ponto 3, pp. 12 a 26, ponto 4, pp. 41 a 48 e ponto 5, pp. 52 a 57.

¹⁴³ Cf. Volume I, quadro 2, p. 5.

13.1.1. Origem de fundos

Foram recebidos menos 132 milhões de euros do que o previsto no Orçamento e mais 106,4 milhões de euros do que no ano anterior

201 As receitas próprias excederam as previsões orçamentais em 30,6 milhões de euros, enquanto as *transferências* e os *passivos financeiros* ficaram aquém do previsto, respetivamente, em 100,6 milhões de euros e 62 milhões de euros.

202 Comparativamente a 2020, a receita cobrada aumentou 106,4 milhões de euros, em resultado do crescimento das *receitas próprias* (180,8 milhões de euros) e das *transferências* (167,0 milhões de euros) e do decréscimo dos *passivos financeiros* (241,4 milhões de euros).

203 Os desvios e as variações ocorridas foram as que a seguir se apresentam.

Quadro 9 - Desvios e variações na receita do sector público administrativo regional

(em Euro e em percentagem)

		Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos	Entidades públicas reclassificadas	Sector público administrativo regional
Receitas próprias					
	Orçamento revisto	848 036 000,00	44 425 803,00	38 477 206,00	923 651 193,00
	Execução	880 650 000,01	38 882 757,86	42 015 681,26	954 260 623,73
	Desvio	32 614 000,01	-5 543 045,14	3 538 475,26	30 609 430,73
Variação da execução 2021/2020	Valor	157 566 512,24	7 145 582,46	22 972 036,13	180 823 828,06
	%	21,8	22,5	120,6	23,4
Transferências recebidas					
	Orçamento revisto	533 886 798,00	565 163 398,00	312 031 428,00	652 682 059,00
	Execução	496 892 956,56	520 005 089,45	293 574 289,83	552 072 771,96
	Desvio	-36 993 841,44	-45 158 308,55	-18 457 138,17	-100 609 287,04
Variação da execução 2021/2020	Valor	135 314 146,39	36 967 217,48	10 676 036,43	167 044 264,18
	%	37,4	7,7	3,8	43,4
Passivos financeiros					
	Orçamento revisto	485 000 000,00	0,00	17 938 731,00	502 938 731,00
	Execução	435 000 000,00	0,00	5 984 955,56	440 984 955,56
	Desvio	-50 000 000,00	0,00	-11 953 775,44	-61 953 775,44
Variação da execução 2021/2020	Valor	-230 000 000,00	0,00	-11 449 024,36	-241 449 024,36
	%	-34,6	0,0	-65,7	-35,4
Total dos recebimentos					
	Orçamento revisto	1 866 922 789,00	609 589 201,00	368 447 365,00	2 079 271 983,00
	Execução	1 812 542 956,57	558 887 847,31	341 574 926,65	1 947 318 351,25
	Desvio	-54 379 841,43	-50 701 353,69	-26 872 438,35	-131 953 631,75
Variação da execução 2021/2020	Valor	62 880 658,63	44 112 799,94	22 199 048,20	106 419 067,88
	%	3,6	8,6	7,0	5,8

Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), quadro 2, p. 5, e relatório da Conta de 2021 (volume I), quadros 2 e 6, pp. 5 e 10.

204 A retoma gradual da atividade económica e o aumento das transferências da União Europeia, tiveram, naturalmente, efeitos na execução orçamental das receitas.

205 Comparativamente a 2020, todas as componentes da *receita própria* registaram aumentos, com exceção dos *rendimentos de propriedade* e dos *ativos financeiros*, com decréscimos na ordem dos 27% e dos 49%, respetivamente.

Quadro 10 - Receitas próprias do sector público administrativo regional

(em Euro e em percentagem)

Componentes da receita própria	Execução de 2021	% (Peso no total)	Execução de 2020	% (Peso no total)	Variação 2021/2020	
					Valor	%
Receita fiscal	715 926 043,49	75,0	668 026 653,49	86,3	47 899 390,00	7,2
Impostos diretos	236 130 731,97	24,7	226 141 782,50	29,2	9 988 949,47	4,4
Impostos indiretos	479 795 311,52	50,3	441 884 870,99	57,1	37 910 440,53	8,6
Taxas, multas e outras penalidades	23 924 770,26	2,5	20 944 968,55	2,7	2 979 801,71	14,2
Rendimentos de propriedade	6 020 843,17	0,6	8 192 930,79	1,1	-2 172 087,62	-26,5
Venda de bens e serviços correntes	20 562 490,73	2,2	18 935 486,69	2,4	1 627 004,04	8,6
Venda de bens de investimento	610 014,48	0,1	594 456,55	0,1	15 557,93	2,6
Ativos financeiros	703 899,87	0,1	1 379 081,26	0,2	-675 181,39	-49,0
Outras receitas	3 613 695,57	0,4	3 257 337,55	0,4	356 358,02	10,9
Reposições não abatidas nos pagamentos	76 882 681,83	8,1	2 144 489,06	0,3	74 738 192,77	3 485,1
Saldo da gerência anterior ⁽¹⁾	106 016 184,33	11,0	49 961 391,73	6,5	56 054 792,60	112,2
Total	954 260 623,73	100,0	773 436 795,67	100,0	180 823 828,06	23,4

Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), quadro 2, p. 5 e relatório da Conta de 2021 (volume I), quadro 2, p. 5.

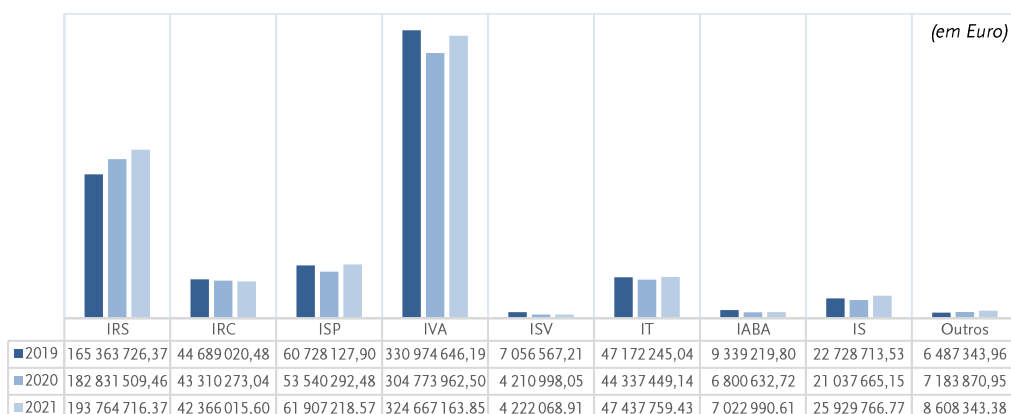
Nota: ⁽¹⁾ O valor do saldo da gerência anterior foi considerado na sua totalidade como receita própria, ainda que a sua origem possa estar associada também a outras fontes de financiamento.

206 Relativamente aos *rendimentos de propriedade*, o decréscimo verificado, de 2,2 milhões de euros, resultou da diminuição dos dividendos recebidos pela participação da Região no capital social da EDA, S.A. (4,4 milhões de euros), parcialmente compensado pelo aumento dos juros recebidos (2,2 milhões de euros), decorrentes de operações ativas realizadas com o Grupo SATA (1,4 milhões de euros) e da devolução dos aumentos de capital efetuados no Grupo SATA (815 mil euros)¹⁴⁴.

A receita fiscal representa 75% das receitas próprias, registando um aumento de 47,9 milhões de euros em relação a 2020

207 Após o abrandamento da atividade económica em 2020, com reflexos na receita cobrada proveniente de todos os impostos, com exceção do IRS, verificou-se, em 2021, uma tendência de retoma para os níveis de 2019, com destaque para a receita proveniente do ISP, IT e IS, que superou a cobrada naquele ano, como se evidencia.

Gráfico 4 – Receita fiscal cobrada em 2019, 2020 e 2021



Fonte: Relatório da Conta de 2019 (volume I), p. 13, relatório da Conta de 2020 (volume I), p. 14, e relatório da Conta de 2021 (volume I), p. 15.

Legenda: IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares; IRC – Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas; ISP – Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos; IVA – Imposto sobre o valor acrescentado; ISV – Imposto sobre veículos; IT – Imposto sobre o tabaco; IABA – Imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas; IS – Imposto do selo; Outros – inclui o imposto do Jogo, o imposto único de circulação (IUC), e outros impostos diretos e indiretos.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 13.

A receita fiscal recebida em janeiro de 2022 permitiu incrementar a receita fiscal em 80,8 milhões de euros

208

A receita fiscal recebida em janeiro de 2022 e contabilizada em dezembro de 2021 representa cerca de 11% do total registado, sendo mais expressiva no IRS, IRC e IABA.

Quadro 11 - Peso da receita fiscal recebida em janeiro de 2022 no total da receita fiscal contabilizada em 2021

(em Euro e em percentagem)

Receita fiscal	Recebida até dezembro de 2021 (1)	Recebida em janeiro de 2022 (2)	Contabilizada em 2021 (3)=(1)+(2)	% (peso no total) (2)/(3)
Impostos diretos	195 170 632,13	40 960 099,84	236 130 731,97	17,3
IRS	164 463 691,03	29 301 025,34	193 764 716,37	15,1
IRC	30 706 941,10	11 659 074,50	42 366 015,60	27,5
Impostos indiretos	439 971 474,05	39 823 837,47	479 795 311,52	8,3
ISP	57 128 348,03	4 778 870,54	61 907 218,57	7,7
IVA	296 904 740,36	27 762 423,49	324 667 163,85	8,6
ISV	3 874 653,15	347 415,76	4 222 068,91	8,2
IT	44 049 152,65	3 388 606,78	47 437 759,43	7,1
IABA	6 145 749,37	877 241,24	7 022 990,61	12,5
IS	23 756 467,06	2 173 299,71	25 929 766,77	8,4
IUC	5 973 310,99	491 513,23	6 464 824,22	7,6
Outros	2 139 052,44	4 466,72	2 143 519,16	0,2
Total	635 142 106,18	80 783 937,31	715 926 043,49	11,3

Fonte: Relatório da Conta de 2021 (volume I), p. 15, e informação complementar fornecida pelo Gabinete do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, através do ofício n.º Sai-SRFAP/2022/173, de 03-06-2022 (ponto 2).

A previsão orçamental apontava para um incremento de 32,3 milhões de euros na receita fiscal, comparativamente a 2020, mas, ao nível da execução, o aumento foi de 47,9 milhões de euros

209

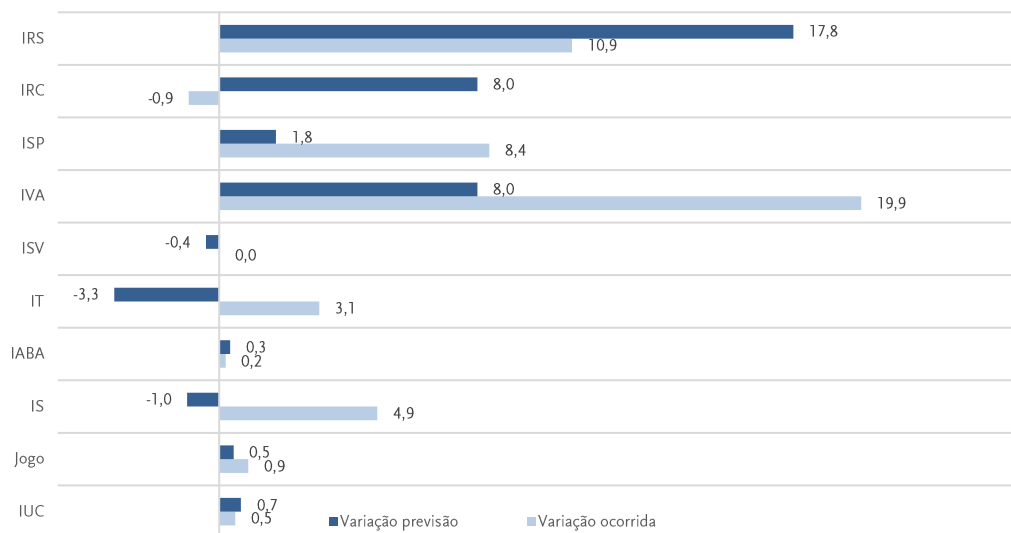
Em sede de previsão orçamental, estimava-se um aumento de 32,3 milhões de euros na *receita fiscal*, relativamente a 2020, originado pelos impostos diretos (25,8 milhões de euros) e pelos impostos indiretos (6,5 milhões de euros).

210

Ao nível da execução, foram arrecadados mais 47,9 milhões de euros do que em 2020, totalizando 715,9 milhões de euros. O aumento foi mais significativo nos impostos indiretos (37,9 milhões de euros), comparativamente aos impostos diretos (10 milhões de euros).

Gráfico 5 – Receita fiscal – Principais variações entre 2020 e 2021, ao nível da previsão e da execução

(em milhões de Euro)



Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), p. 14, e relatório da Conta de 2021 (volume I), p. 15.

Em reposições não abatidas nos pagamentos foram contabilizados 76,9 milhões de euros, cerca de 8% do total das receitas próprias

- 211 Em 2021, a receita proveniente de *reposições não abatidas nos pagamentos* atingiu um valor sem paralelo, 76,9 milhões de euros, devido, essencialmente, à devolução do montante de 72,6 milhões de euros, verba que tinha sido transferida para a Sata Air Açores, S.A., destinada ao reforço do respetivo capital social, operações que foram consideradas auxílios ilegais pela Comissão Europeia.
- 212 Retirando o efeito da referida devolução, as *reposições não abatidas nos pagamentos* apresentam um acréscimo na ordem dos 2,1 milhões de euros em relação a 2020, maioritariamente proveniente da Administração Regional direta¹⁴⁵, sem que a Conta apresente explicação para tal, o que não contribui para a transparência das contas públicas.

¹⁴⁵ O valor das *reposições não abatidas nos pagamentos* contabilizadas em 2020 e 2021, em cada um dos subsectores da administração pública regional, e a respetiva variação, sem considerar a devolução da importância relativa aos aumentos de capital social da Sata Air Açores, S.A., contabilizada pela Administração Regional direta, é o seguinte:

Subsectores da administração pública regional	2021	2020	Variação (2021/2020)	
			Valor	%
Administração Regional direta	3 634 760,96 ⁽¹⁾	1 824 908,72	1 809 852,24	99,2
Administração Regional indireta	620 306,40	300 945,40	319 391,00	106,1
Entidades públicas reclassificadas	27 614,47	18 634,94	8 979,93	48,2
Total	4 282 681,83	2 144 489,06	2 138 192,77	99,7

Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), quadro 2, p. 5, e relatório da Conta de 2021 (volume I), quadro 2, p. 5, e ponto 3, pp. 12 e 13.

Nota: ⁽¹⁾ Ao valor contabilizado, no montante de 76 234 760,96 euros, foram retiradas as devoluções dos aumentos de capital, quantificadas em 72,6 milhões de euros, obtendo-se assim um valor aproximado de *reposições não abatidas nos pagamentos*.

95% das transferências recebidas vieram da Administração Central e da União Europeia

213 As transferências recebidas ascenderam a 552,1 milhões de euros – mais 167 milhões de euros do que em 2020 – e foram contabilizadas em diversos sectores institucionais.

Quadro 12 - Transferências recebidas

(em Euro e em percentagem)

Proveniência	2021		Variação 2021/2020	
	Valor	% (Peso no total)	Valor	%
Transferências recebidas	552 072 771,96	100,0	167 044 264,18	43,4
Das quais:				
Entidades do perímetro orçamental	0,00	0,0	-594 653,46	-100,0
Estado	315 177 843,66	57,1	-594 229,73	-0,2
União Europeia	210 131 398,28	38,1	157 932 014,50	302,6
Instituições sem fins lucrativos	14 491 103,68	2,6	1 583 445,42	12,3
Segurança Social	10 767 656,97	2,0	611 620,92	6,0
Administração Local	1 217 375,84	0,2	110 074,39	9,9

Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), quadros 2, 11, 13 e 14, pp. 5, 14 e 15, e mapas contabilísticos do volume II, relatório da Conta de 2021 (volume I), quadros 2, 12, 14 e 15, pp. 5, 15 e 16, e mapas contabilísticos do volume II, bem como documentos de prestação de contas de 2020 e 2021 dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas, remetidos ao Tribunal de Contas.

214 De acordo com o relatório da Conta¹⁴⁶, a variação ocorrida nas transferências da União Europeia está relacionada com as verbas recebidas, a título de adiantamento, para a execução do Plano de Recuperação e Resiliência (75,4 milhões de euros) e com a retoma da atividade económica e do investimento.

13.1.2. Aplicação de fundos

Foram despendidos menos 247,6 milhões de euros do que o previsto no Orçamento e mais 98,1 milhões de euros do que em 2020

215 A aplicação de fundos ficou aquém das previsões orçamentais, em 247,6 milhões de euros, destacando-se os desvios ocorridos em *fundos aplicados diretamente* (menos 111,7 milhões de euros), *verbas redistribuídas* (menos 125,9 milhões de euros) e *passivos financeiros* (menos 9,9 milhões de euros).

216 Comparando com 2020, a despesa paga líquida aumentou 98,1 milhões de euros, o que decorre do incremento dos *fundos aplicados diretamente* e das *verbas redistribuídas* (40,7 milhões de euros e 127,6 milhões de euros, respetivamente) e da diminuição dos *passivos financeiros* (70,2 milhões de euros). A Conta não justifica os desvios e as variações ocorridas.

¹⁴⁶ Cf. volume I, p. 17.

Quadro 13 - Desvios e variações na despesa

(em Euro e em percentagem)

		Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos	Entidades públicas reclassificadas	Sector público administrativo regional
Fundos aplicados diretamente					
Orçamento revisto		372 673 891,00	453 874 637,00	341 313 853,00	1 167 862 381,00
Execução		328 263 462,15	412 318 058,79	315 538 270,64	1 056 119 791,58
Desvio		-44 410 428,85	-41 556 578,21	-25 775 582,36	-111 742 589,42
Variação da execução 2021/2020	Valor	-11 853 363,07	16 388 147,78	36 157 725,81	40 692 510,52
	%	-3,5	4,1	12,9	4,0
Verbas redistribuídas					
Orçamento revisto		1 254 238 907,00	155 714 564,00	3 614 243,00	647 880 333,00
Execução		1 160 600 299,81	125 692 190,01	1 361 628,12	521 966 738,66
Desvio		-93 638 607,19	-30 022 373,99	-2 252 614,88	-125 913 594,34
Variação da execução 2021/2020	Valor	123 461 932,52	26 649 514,35	306 703,91	127 644 711,89
	%	11,9	26,9	29,1	32,4
Passivos financeiros					
Orçamento revisto		240 010 000,00	0,00	23 519 269,00	263 529 269,00
Execução		240 000 657,13	0,00	13 591 664,61	253 592 321,74
Desvio		-9 342,87	0,00	-9 927 604,39	-9 936 947,26
Variação da execução 2021/2020	Valor	-62 406 719,49	0,00	-7 789 728,65	-70 196 448,14
	%	-20,6	0,0	-36,4	-21,7
Total dos pagamentos					
Orçamento revisto		1 866 922 798,00	609 589 201,00	23 519 269,00	2 079 271 983,00
Execução		1 728 864 419,09	538 010 248,80	13 591 664,61	1 831 678 851,98
Desvio		-138 058 378,91	-71 578 952,20	-9 927 604,39	-247 593 131,02
Variação da execução 2021/2020	Valor	49 201 849,96	43 037 662,13	-7 789 728,65	98 140 774,27
	%	2,9	8,7	-36,4	5,7

Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), quadro 2, p. 5 e relatório da Conta de 2021 (volume I), quadros 2 e 6, pp. 5 e 10.

89,2% dos fundos aplicados diretamente destinaram-se ao pagamento de despesas com o pessoal e à aquisição de bens e serviços correntes

- 217 Os *fundos aplicados diretamente* (1 056,1 milhões de euros) destinaram-se, essencialmente, ao pagamento de *despesas com o pessoal* (585,9 milhões de euros – 55,5%) e *aquisição de bens e serviços correntes* (355,7 milhões de euros – 33,7%), seguindo-se a *aquisição de bens de capital* (59,2 milhões de euros – 5,6%) e os *juros e outros encargos* (39,5 milhões de euros – 3,7%).
- 218 Comparando com 2020, todas as componentes da despesa aumentaram, com exceção dos *juros e outros encargos*, que decresceram 6,1 milhões de euros, e das *outras despesas de capital*, com menos 3 milhões de euros.
- 219 O decréscimo dos *juros e outros encargos* foi transversal a todos os subsectores da administração pública regional, verificando-se, na Administração Regional direta, uma redução das *despesas correntes* e, nas entidades públicas reclassificadas, uma redução das *despesas de capital*¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Para maior desenvolvimento, cf. o quadro 13 do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

28% das verbas despendidas foram redistribuídas representando um aumento de 127,6 milhões de euros, comparativamente a 2020

220 As *verbas redistribuídas*¹⁴⁸, no valor de 522 milhões de euros, aumentaram cerca de 127,6 milhões de euros (32,4%) em relação ao contabilizado em 2020, sendo 31 milhões de euros em *transferências correntes*, 21,5 milhões de euros em *subsídios*, 45,1 milhões de euros em *transferências de capital* e 30 milhões de euros em *ativos financeiros*¹⁴⁹.

221 Em *ativos financeiros* foram contabilizados 86,5 milhões de euros, sendo: *i*) 1,8 milhões de euros relativos ao reforço efetuado no Fundo de Contragarantia Mútuo¹⁵⁰; *ii*) 2,2 milhões de euros relativos ao aumento do capital social da Lotaçor, S.A.¹⁵¹; e, *iii*) 82,5 milhões de euros¹⁵² relativos a parte de um empréstimo acionista de 144,5 milhões de euros, a ser convertido em capital social do Grupo SATA, em conformidade com a ajuda aprovada por Bruxelas para reestruturação da companhia aérea¹⁵³.

222 As verbas redistribuídas destinaram-se a um conjunto diversificado de sectores institucionais, dos quais se destacam:

Quadro 14 - Destino das verbas redistribuídas por sector institucional

(em Euro e em percentagem)

Destino	Valor	% (Peso no total)	Variação 2021/2020	
			Valor	%
Verbas redistribuídas	521 966 738,66	100,0	127 644 711,89	32,4
Das quais:				
Entidades do perímetro orçamental	749 096,90	0,1	-1 171 804,35	-61,0
Administração Central	4 758 392,01	0,9	509 144,71	12,0
Administração Local	9 701 389,32	1,9	2 711 121,85	38,8
Entidades do sector público não incluídas no perímetro orçamental ⁽¹⁾	201 867 624,28	38,7	51 010 897,36	33,8
Entidades do sector privado ⁽²⁾	192 052 064,31	36,8	40 350 178,38	26,6

Fonte: Relatório da Conta de 2021 (volume I), quadro 2, p. 5, e quadro A 26 em anexo, bem como volume II da Conta.

Notas: ⁽¹⁾ Inclui, nomeadamente, as sociedades não financeiras públicas e as instituições sem fins lucrativos públicas, não reclassificadas no subsector da Administração Regional.

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

¹⁴⁸ As verbas redistribuídas correspondem às contabilizadas em *transferências correntes* (153 210 621,09 euros), em *subsídios* (53 792 012,68 euros), em *transferências de capital* (228 446 876,14 euros) e em *ativos financeiros* (86 517 228,75 euros).

¹⁴⁹ Em 2020, o aumento do capital social da Lotaçor – Serviço de Lotas dos Açores, S.A., em 2,3 milhões de euros, foi contabilizado em *transferências de capital*, quando, pela sua natureza, deveria ter sido contabilizado em *ativos financeiros*. Este facto influencia a variação registada entre 2021 e 2020 naqueles dois agrupamentos económicos que, na prática, foi de 47,4 milhões de euros nas *transferências de capital* e de 27,7 milhões de euros em *ativos financeiros*.

¹⁵⁰ A adesão da Região Autónoma dos Açores à Linha de Apoio à Economia COVID-19 foi aprovada pela [Resolução do Conselho do Governo n.º 145/2020, de 19 de maio](#).

¹⁵¹ Cf. [Resolução do Conselho do Governo n.º 182/2021, de 23 de julho](#).

¹⁵² Valor contabilizado como operação a curto prazo.

¹⁵³ A ajuda aprovada por Bruxelas para apoio à reestruturação do Grupo SATA ascende a 453,25 milhões de euros, sendo:

- 144,5 milhões de euros correspondentes a empréstimo acional a ser convertido em capital social, dos quais 82,5 milhões de euros realizados em 2021 e 62 milhões de euros a realizar em 2022;
- 173,8 milhões de euros correspondentes à assunção de dívida comercial, já anteriormente garantida pela Região;
- 135 milhões de euros correspondentes a um novo empréstimo garantido pela Região.

223 Relativamente ao destino das *verbas redistribuídas*, o relatório da Conta alerta para o facto de o quadro A 26, em anexo àquele documento, não incluir todos os pagamentos contabilizados na classificação económica 04.08.02 – *Transferências correntes – Famílias – Outras*, tendo sido excluídos os encargos com o complemento regional de pensão, suportados pelo Gabinete do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, no montante de 28 milhões de euros, os encargos com os programas ocupacionais dos diversos departamentos governamentais, contabilizados na classificação económica 04.08.02 – *Transferências correntes – Famílias – Outras*, no montante de 1,1 milhões de euros, bem como os pagamentos efetuados ao Banco de Portugal, referentes a bonificações do Sismo de 1980, no montante de 112,29 euros, contabilizados na classificação económica 08.02.01 – *Transferências de capital – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras*¹⁵⁴.

Comparando com 2020, a execução orçamental dos passivos financeiros diminuiu 241,5 milhões de euros na receita e 70,2 milhões de euros na despesa

224 A execução orçamental dos *passivos financeiros* foi inferior à prevista em 62 milhões de euros, nos recebimentos, e, em 9,9 milhões de euros, nos pagamentos. Comparando com 2020, registaram-se decréscimos de 241,5 milhões de euros nos recebimentos e de 70,2 milhões de euros nos pagamentos¹⁵⁵.

225 Conforme referido¹⁵⁶, a Administração Regional direta realizou operações de financiamento a curto prazo, mas, tal como nos anos anteriores, permanecem à margem do Orçamento e da Conta.

13.1.3. Utilização das fontes de financiamento

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

226 Os recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida no ano de 2021 foram os seguintes:

¹⁵⁴ Cf. volume I, ponto 8, pp. 100 e 101.

¹⁵⁵ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 13.1.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹⁵⁶ Cf. ponto 6.2.1., *supra*.

Quadro 15 – Recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida em 2021

(em percentagem)

Indicadores orçamentais		Receitas próprias sem saldo da gerência anterior / Despesa total ⁽¹⁾	Receitas próprias com saldo da gerência anterior / Despesa total ⁽¹⁾	Transferências totais / Despesa total	Passivos financeiros a médio e longo prazo / Despesa total	Transferências totais + passivos financeiros a médio e longo prazos / Despesa total
Administração Regional direta	2021	47	51	28	25	53
	Variação 2021/2020	6	8	6	-15	-8
Administração Regional indireta	2021	3	7	97	0	97
	Variação 2021/2020	0	1	-1	0	-1
Entidades públicas reclassificadas	2021	5	11	91	0	91
	Variação 2021/2020	0	5	-3	-1	-4
Sector público administrativo regional	2021	46	52	30	24	54
	Variação 2021/2020	4	7	8	-15	-7

Fonte: Relatório da Conta de 2020 (volume I), quadro 2, p. 5, e volume II da Conta, relatório da Conta de 2021 (volume I), quadro 2, p. 5, e volume II da Conta, bem como documentos de prestação de contas de 2020 e 2021 das entidades públicas reclassificadas, remetidos ao Tribunal de Contas através da plataforma disponível no seu sítio da *Internet*. Nos mapas contabilísticos da Atlânticoline S.A., relativos a 2020 e 2021, procedeu-se à reclassificação das transferências recebidas, que em 2020 foram de 420 512,63 euros, e em 2021 de 7 247 289,50 euros, tal como indicado no relatório da Conta de 2020 (volume I), p. 6, e relatório da Conta de 2021 (volume I), p. 6.

Nota: ⁽¹⁾ Para uniformização de critério, dado que o saldo para a gerência seguinte da Administração Regional direta não se encontra desagregado por origem dos fundos, optou-se por considerar em todas as entidades que integram o perímetro orçamental que a *receita própria* corresponde à receita total excluindo as transferências recebidas e os passivos financeiros, com inclusão ou não do saldo da gerência anterior, dando assim origem a dois indicadores.

- 227 Apesar da melhoria registada em 2021, 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* para a cobertura da sua despesa total.
- 228 Com exceção da Atlânticoline, S.A., as restantes entidades públicas reclassificadas que integram o perímetro orçamental apresentam um grau de dependência quase total das transferências recebidas. Refira-se que duas das entidades – a SDEA - Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores, E.P.E.R. e a Sociedade de Gestão Ambiental e Conservação da Natureza - Azorina, S.A. – foram extintas em 2021¹⁵⁷.
- 229 Quanto à Administração Regional indireta, os indicadores apontam para a autonomia financeira de seis entidades¹⁵⁸. As unidades de saúde de ilha e os fundos escolares estão totalmente dependentes das transferências recebidas.
- 230 Em 2021, foram extintos o Fundo Regional de Ação Cultural e o Fundo Regional do Desporto¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Cf. [Decreto Legislativo Regional n.º 15/2021/A](#), de 6 de maio, e [Decreto Legislativo Regional n.º 39/2021/A](#), de 28 de dezembro.

¹⁵⁸ Tendo por base o valor do indicador *receitas próprias/despesa total*, as entidades em causa são as seguintes: Fundo Regional de Ação Cultural, Fundo Regional do Desporto, Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia, Fundo Regional dos Transportes Terrestres, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos na Região e Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca dos Açores.

¹⁵⁹ Os decretos legislativos regionais que criaram o Fundo Regional de Ação Cultural e o Fundo Regional do Desporto foram revogados pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021.

231 Relativamente à verificação do cumprimento de 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, retirando as despesas cofinanciadas pela União Europeia¹⁶⁰, a informação ainda é limitada, dado que, em 2019, nem todas as entidades aplicaram o SNC-AP¹⁶¹, não se dispondo de informação sobre as fontes de financiamento das despesas.

232 Excluindo aquelas entidades, bem como as unidades de saúde de ilha, os fundos escolares e o Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., pelas razões antes referidas, este requisito não foi cumprido nos últimos dois anos pelo Centro de Oncologia dos Açores Prof. Doutor José Conde e pela Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, I.P.¹⁶².

13.2. Operações extraorçamentais

233 O relatório da Conta apresenta a síntese da execução orçamental consolidada do sector público administrativo regional integrando as operações extraorçamentais¹⁶³. Os valores apresentados resultam da soma algébrica dos movimentos evidenciados no quadro 23, relativo a *Outras operações de tesouraria* da Administração Regional direta, e nos quadros 54 e 68, relativos a *Operações de tesouraria – Retenções de receita do Estado* e *Outras operações de tesouraria* da Administração Regional indireta e entidades públicas reclassificadas, respetivamente¹⁶⁴.

234 Em suma, os movimentos apresentados na Conta são os seguintes:

Quadro 16 – Operações extraorçamentais

(em Euro)

	Operações extraorçamentais	Saldo inicial	Entradas	Saídas	Saldo final
Administração Regional direta	1702/1202 - Outras operações de tesouraria	8 020 840,39	225 003 509,73	229 998 360,11	3 025 990,01
	Total	8 020 840,39	225 003 509,73	229 998 360,11	3 025 990,01
Administração Regional indireta	Operações de tesouraria – Retenções de receitas do Estado	70 621,94	29 463 937,66	27 341 008,05	2 193 551,55
	Outras operações de tesouraria	2 155 584,64	65 594 014,28	65 005 756,01	2 744 022,91
	Total	2 226 206,58	95 057 951,94	92 346 584,06	4 937 574,46
Entidades Públicas reclassificadas	Operações de tesouraria – Retenções de receitas do Estado	450 436,27	4 826 140,75	4 877 501,97	399 075,05
	Outras operações de tesouraria	840 293,41	4 956 194,28	4 960 525,90	835 961,79
	Total	1 290 729,68	9 782 335,03	9 838 027,87	1 235 036,84
Sector público administrativo regional	Total	11 537 776,65	329 843 796,70	332 182 972,04	9 198 601,31

Fonte: Relatório da Conta (volume I), quadros 4, 23, 54 e 68, pp. 8, 23, 48 e 57.

¹⁶⁰ Sobre esta matéria, cf. artigo 47.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho](#), artigo 37.º, n.º 1, do [Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho](#), artigo 7.º, n.ºs 1 e 4, da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, conjugado com o artigo 2.º, n.º 9, do [Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio](#), e, ainda, artigo 129.º, n.º 3, do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#).

¹⁶¹ A saber: Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia, Fundo Regional dos Transportes Terrestres, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas, Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores e Fundo Regional do Emprego.

¹⁶² Para maior desenvolvimento, cf. ponto 13.1.3. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹⁶³ Cf. relatório da Conta (volume I), ponto 2.3, quadro 4, p. 8.

¹⁶⁴ *Idem*, pontos 3.3, 4.3 e 5.3, pp. 23, 48 e 57.

235 Conforme referido¹⁶⁵, em 2021 todas as entidades que integram o perímetro orçamental, com exceção do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., aplicaram o SNC-AP, que parece preconizar na NCP 26 – *Contabilidade e relato orçamental* um regime de tratamento de retenções, nomeadamente as relativas ao processamento de remunerações, como operação orçamental¹⁶⁶.

236 O tratamento dado às retenções como operação orçamental não é uniforme em todas as entidades que integram o perímetro orçamental.

237 As entidades da Administração Regional indireta e as entidades públicas reclassificadas classificam-nas como operação extraorçamental. Já as da Administração Regional direta classificam-nas como operação orçamental, conforme resulta da leitura conjugada dos quadros 4, 23, 54 e 68 do relatório da Conta.

238 A Conta não identifica a opção de tratamento de cada uma das entidades que integram o perímetro orçamental, nem a correspondência efetuada entre o montante contabilizado individualmente e o apresentado no relatório da Conta, sendo, apenas, observável o tratamento orçamental dado pela Administração Regional direta às retenções, conforme decorre do exposto no quadro 23 do relatório da Conta.

239 Os valores e as classificações económicas apresentadas nos quadros 23, 54 e 68 do relatório da Conta não são comparáveis com os apresentados nos documentos de prestação de contas de 2021 de cada uma das entidades¹⁶⁷, sendo ainda de realçar que os mapas contabilísticos individuais, constantes do volume II da Conta, não apresentam as operações de forma desagregada e por classificação económica¹⁶⁸.

Salienta-se, ainda, que os quadros 54 e 68 do relatório da Conta apresentam valores em saldo de abertura e em saldo de encerramento do exercício de 2021 negativos, sem que se encontre explicação para tal.

14. Fluxos financeiros com a União Europeia

Os fluxos da União Europeia registados na Conta (210,1 milhões de euros) divergem dos apurados através do procedimento de confirmação externa (212,3 milhões de euros)

240 Com base nos mapas das receitas desenvolvidas por classificação económica, constantes no volume II da Conta¹⁶⁹, foram registados recebimentos de fundos comunitários no valor de 210,1 milhões de euros.

¹⁶⁵ Cf. § 42, *supra*.

¹⁶⁶ Sobre o assunto, cf. entendimento expresso pelo Comité de Normalização Contabilística Público.

¹⁶⁷ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 13.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹⁶⁸ Cf. mapas 8 a 86, pp. 36 a 359.

¹⁶⁹ Cf. pp. 277 a 357.

241 No âmbito do procedimento de confirmação externa junto das entidades intervenientes na gestão dos fundos comunitários, apurou-se um montante de 212,3 milhões de euros¹⁷⁰.

242 No relatório da Conta, as transferências da União Europeia para a Administração Regional direta, totalizam 167 851 208,58 euros, no quadro 11 *Receita por tipo de cobrança – subsector da ARD*, por tipo de cobrança¹⁷¹. No quadro 15 *Transferências da UE em 2021*, por programa operacional, constam 167 827 101,99 euros.

243 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública esclareceu que a divergência «teve origem num procedimento isolado que ocorreu em 2021 e resultou de uma entrega única nos cofres da Região pelo Fundo Regional de Ação Cultural, dos montantes dos fundos comunitários em saldo nas suas contas à data da sua extinção, movimento efetuado através de guia de receita entregue na tesouraria de Angra».

244 No volume II da Conta, nos mapas 2 *Receitas totais por classificação económica – subsector da ARD* e 3 *Receitas desenvolvidas por classificação económica – subsector da ARD* consta montante idêntico ao do quadro 11 do relatório da Conta (167 851 208,58 euros).

Comparando com 2020, os fluxos da União Europeia quase quadruplicaram, destinando-se um terço a entidades privadas

245 Relativamente a 2020, o fluxo de participações comunitárias para a Administração Regional direta quase quadruplicou, em virtude, essencialmente, das verbas transferidas antecipadamente para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência, no montante de 75,4 milhões de euros, e do aumento das transferências do FEDER (+51,6 milhões de euros).

246 Relativamente à aplicação das verbas, cerca de um terço (54,5 milhões de euros) destinou-se à participação de projetos executados por entidades privadas, no âmbito dos diversos sistemas de incentivos em vigor.

247 A cobertura, por receitas comunitárias, de projetos enquadrados no Plano Regional Anual, atingiu cerca de 23%.

A Conta disponibiliza informação sobre o registo contabilístico, em operações extraorçamentais, das entradas de fundos nas contas bancárias do PO Açores 2020 da Entidade Contabilística Região

248 A Conta de 2021, à semelhança do observado na Conta relativa ao ano anterior,

¹⁷⁰ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 14. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹⁷¹ 167 827 101,99 euros em transferência bancária e 24 106,59 euros em tesouraria.

disponibiliza o mapa com o registo contabilístico, em operações extraorçamentais, das entradas de fundos nas contas bancárias do PO Açores 2020 da *Entidade Contabilística Região*¹⁷².

- 249 Confirmou-se a correção dos movimentos bancários, assim como dos respetivos saldos, através da conciliação entre os extratos bancários e as ordens de pagamento.
- 250 As contas bancárias domiciliadas na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, Entidade Pública Empresarial (IGCP, E.P.E.), continuam a não ser apresentadas no relatório da Conta, pese embora os respetivos saldos sejam integralmente transferidos para contas específicas de fundos comunitários.
- 251 Após validação, os valores das contas bancárias específicas dos fundos comunitários são objeto de contabilização simultânea na receita e na despesa, concluindo-se que o registo da receita não é feito oportunamente.
- 252 Em 31 de dezembro de 2021, os saldos bancários disponíveis ascendiam a 16,1 milhões de euros, valor que se encontrava à margem do Orçamento e da Conta.
- 253 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «estes ativos apenas têm expressão no subsistema da contabilidade financeira, relevando para o Orçamento apenas os fluxos financeiros (recebimentos e pagamentos) que foram devidamente escriturados tanto em contabilidade orçamental quanto em contabilidade financeira».
- 254 No entanto, os fluxos financeiros de entrada e saída nas contas bancárias específicas dos fundos comunitários não têm expressão contabilística nos mapas de execução orçamental de receita e de despesa da Região, de operações extraorçamentais. Neste sentido, considera-se que não foi acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre o assunto¹⁷³.

¹⁷² Volume 1, relatório da Conta, pp. 23.

¹⁷³ Cf. 16.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2015 (parte II, ponto II, p. 100).

Capítulo IV

Exame ao enquadramento normativo dos subsídios ao abrigo do decreto legislativo regional que aprova o orçamento – 2013/2021

15. Conclusões e recomendações

- 255 Os diplomas de aprovação dos orçamentos da Região Autónoma dos Açores têm vindo a autorizar o Governo Regional a conceder subsídios e outras formas de apoio a entidades públicas e privadas, para além das subvenções previstas em regimes específicos. Esta opção – com raízes no Orçamento para 2013 e que se mantém até hoje¹⁷⁴ – visou corrigir a situação anterior de atribuição de subsídios sem base legal.
- 256 A particularidade de estes regimes legais serem pouco desenvolvidos, não estabelecendo condições de acesso, critérios de seleção e de cálculo do apoio, bem como procedimentos de acompanhamento e controlo, justificou que os mesmos tivessem sido objeto de particular acompanhamento no âmbito de uma auditoria de conformidade realizada aos subsídios ao abrigo do decreto legislativo regional que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores¹⁷⁵, que envolveu o exame do regime legal da concessão de subsídios constante dos diplomas que aprovaram os orçamentos da Região Autónoma dos Açores no período de 2013-2019¹⁷⁶, bem como das resoluções do Conselho do Governo emitidas em sua execução¹⁷⁷. No sentido de conferir atualidade, alargou-se posteriormente o âmbito da análise aos diplomas de aprovação dos Orçamentos subsequentes, até 2021¹⁷⁸ (sem prejuízo da referência a aspetos do regime consagrados no decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento para 2022^{179/180}).
- 257 Em resultado da ação, concluiu-se¹⁸¹:

¹⁷⁴ Sobre o assunto, cf. [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2013](#), ponto 21., §§ 337 a 342.

¹⁷⁵ Ação n.º 17-209FS3.

¹⁷⁶ Artigos 33.º e 34.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 2/2013/A, de 22 abril](#), 34.º e 35.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 2/2014/A, de 29 de janeiro](#), 31.º e 32.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2015/A, de 7 de janeiro](#), 30.º e 31.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2016/A, de 8 de janeiro](#), 35.º e 36.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017, de 13 de abril](#), 34.º e 35.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro](#), 36.º e 37.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro](#).

¹⁷⁷ A ação não envolveu a apreciação dos atos administrativos autorizadores dos apoios, a análise dos contratos-programa celebrados e a execução física e financeira dos apoios concedidos.

¹⁷⁸ Artigos 40.º e 41.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro](#), e 50.º, 51.º e 54.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#).

¹⁷⁹ Artigos 41.º, 42.º e 45.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro](#).

¹⁸⁰ Nos Capítulos V e VI, *infra*, desenvolve-se a análise dos subsídios e outras formas de apoio concedidos ao abrigo do decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento para 2021.

¹⁸¹ Para maior desenvolvimento, cf. o capítulo IV. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

- i.* O regime legal dos apoios em causa prevê a respetiva regulamentação por resolução do Conselho do Governo.
- ii.* No período em análise (2013 a 2021), foram aprovadas 111 resoluções do Conselho do Governo.
- iii.* Em geral, as resoluções do Conselho do Governo fixam a finalidade do apoio e definem o departamento do Governo Regional responsável pela sua atribuição ou gestão. O enquadramento orçamental da despesa é remetido para os planos regionais anuais ou para os orçamentos regionais.
- iv.* As finalidades prosseguidas agrupam-se em cinco tipos, duas das quais têm uma formulação tão ampla que permite abranger as mais variadas áreas, sem qualquer grau de especificação.
- v.* Os diplomas em análise envolvem um leque bastante alargado de áreas suscetíveis de apoio e, além disso, com um elevado grau de indefinição.
- vi.* O regime legal não define os destinatários dos apoios, exceto nos apoios à mobilidade aérea interilhas, em que se identificam como destinatários os passageiros residentes na Região Autónoma dos Açores.
- vii.* Em geral, as ajudas públicas previstas, denominadas pela lei como subsídios e outras formas de apoio, revestem a natureza de transferências financeiras sem contrapartida. Ou seja, as subvenções previstas são atribuídas a fundo perdido, sem obrigação de reembolso por parte do beneficiário.
- viii.* No período 2013-2021, o Conselho do Governo Regional autorizou a concessão de apoios financeiros, no montante de 115,3 milhões de euros em apoios financeiros, com base no regime previsto nos diplomas de aprovação dos orçamentos da Região Autónoma dos Açores para aqueles anos.

258 Em contraditório, a Presidência do Governo e a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública pronunciaram-se em idêntico sentido, referindo que «a regulamentação específica para atribuição anual de apoios em cada uma das áreas abrangidas, fixa de um modo geral as finalidades, as áreas de intervenção e os destinatários», sem prejuízo «de virem a ser introduzidas melhorias que permitam corrigir alguma ineficiência que venha a ser revelada durante a vigência».

259 Face ao exposto, e a manter-se a opção de atribuir apoios com fundamento em regimes renovados anualmente – em detrimento de outras alternativas que permitiriam eventualmente garantir maior estabilidade –, o Governo Regional deverá assegurar que aqueles: *i)* concretizam as finalidades subjacentes à atribuição dos apoios; *ii)* definem com rigor as áreas de intervenção; *iii)* identificam os destinatários, sem recurso a categorias genéricas, como por exemplo, “entidade públicas e privadas” ou “pessoas singulares e coletivas”; *iv)* regulam aspetos essenciais do regime que permitam tornar efetivos os princípios da publicidade, da transparência, da concorrência e da imparcialidade; e, *v)* não violam o regime legal do endividamento regional.

- 260 A verificação do acolhimento da recomendação formulada será efetuada no âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores relativa a 2023, abrangendo o conjunto de instrumentos que vierem a ser aprovados naquele exercício.

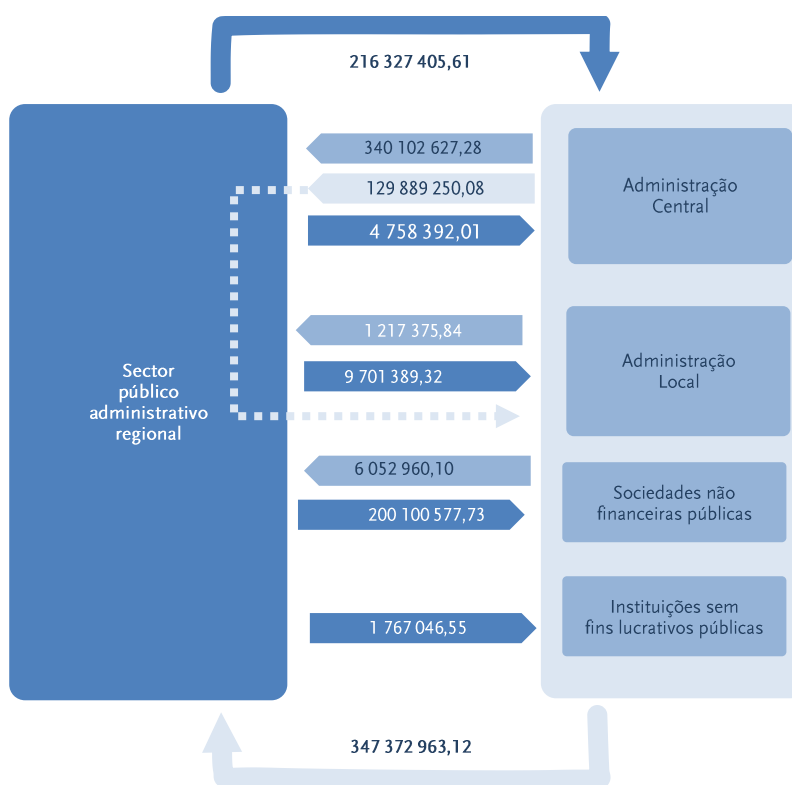
Capítulo V Fluxos financeiros no âmbito do sector público

Foram transferidos 216,3 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental e recebidos 347,3 milhões de euros dessas entidades

261 O sector público administrativo regional transferiu 216,3 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental, recebendo destas 347,4 milhões de euros em operações orçamentais.

Gráfico 6 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público

(em Euro)



Fonte: Conta de 2021, volume I, volume II – mapas das receitas e despesas e quadro A26, em anexo, Orçamento do Estado para 2021 – mapas 11, 12 e 13, com as transferências, respetivamente, para as regiões autónomas, municípios e freguesias, despachos do Vice-Presidente do Governo Regional e do Diretor Regional da Cooperação com o Poder Local, publicados no *Jornal Oficial*, referentes às transferências para as autarquias locais.

262 Os fluxos transferidos para as sociedades não financeiras públicas representam 92,5% do total.

263 Do ponto de vista da receita, a quase totalidade é proveniente da Administração Central (340,1 milhões de euros – 97,9%), de onde foram transferidos ainda 129,9 milhões de euros para a Administração Local, escriturados na Conta em operações extraorçamentais.

16. Fluxos financeiros com a Administração Central

Dos 340,1 milhões de euros transferidos pela Administração Central, 95,7% têm origem no Orçamento do Estado (325,6 milhões de euros)

- 264 A quase totalidade do montante transferido pela Administração Central (340,1 milhões de euros) teve origem no Orçamento do Estado (325,6 milhões de euros – 95,7%). As verbas transferidas em cumprimento do princípio da solidariedade (194,7 milhões de euros – 57,2%)¹⁸² e no âmbito do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (107,1 milhões de euros – 31,5%)¹⁸³ assumem maior expressão.
- 265 O sector público administrativo regional recebeu pela participação nos resultados dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 14,5 milhões de euros destinados a participar despesas previstas no Plano de Investimentos da Região – concretamente, as referentes aos programas da Solidariedade Social, Saúde, Proteção Civil, Desporto e Educação¹⁸⁴.
- 266 Por seu turno, o sector público administrativo regional transferiu 4,8 milhões de euros para entidades da Administração Central, destacando-se:
- i. Transferências para a Universidade dos Açores e entidades relacionadas, no montante de 3,7 milhões de euros, destinadas, maioritariamente, a projetos de investigação e de desenvolvimento tecnológico;
 - ii. Comparticipações para a Segurança Social e para a Caixa Geral de Aposentações, no montante de 970 mil euros.

17. Fluxos financeiros com sociedades não financeiras públicas

- 267 As sociedades não financeiras públicas transferiram 6 milhões de euros para o sector público administrativo regional¹⁸⁵, referentes a dividendos pela participação nos lucros da empresa pública regional EDA, S.A., que renderam 3,6 milhões de euros, e à contrapartida financeira prevista nos contratos de concessão de exploração de recursos geotérmicos celebrados com a EDA Renováveis, S.A., no montante de 2,4 milhões de euros¹⁸⁶.

¹⁸² Cf. artigo 48.º da LFRA e artigo 80.º, n.º 1, alínea a), da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#).

¹⁸³ Cf. artigo 49.º da LFRA e artigo 80.º, n.º 2, alínea a), da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#).

¹⁸⁴ 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 pelos [Decretos-Lei n.º 44/2011, de 24 de março](#), [106/2011, de 21 de outubro](#), e [23/2018, de 10 de abril](#).

¹⁸⁵ As verbas em causa estão contabilizadas em *Taxas, multas e outras penalidades e em Rendimentos de propriedade*.

¹⁸⁶ Alínea e) do n.º 1 da cláusula 6.ª do contrato n.º 77/2015, publicado no *Jornal Oficial*, II Série, n.º 70, de 10 de abril de 2015.

- 268 Por sua vez, o sector público administrativo regional transferiu 200,1 milhões de euros para as empresas públicas regionais não incluídas no perímetro orçamental¹⁸⁷, mais 50,6 milhões de euros do que em 2020, aumento que resulta, essencialmente, do maior volume de transferências para o Grupo SATA (mais 35,6 milhões de euros) e para a Portos do Açores, S.A. (mais 9,5 milhões de euros).
- 269 As empresas do Grupo SATA absorveram 78,8% daqueles fluxos, no montante de 157,6 milhões de euros. A parcela mais significativa, 145,7 milhões de euros, destinou-se à SATA Air Açores, S.A., dos quais 82,5 milhões de euros referem-se à concessão de um auxílio de emergência na forma de empréstimo para substituição de garantias prestadas, a converter em capital social, e 56,5 milhões de euros reportam-se ao serviço público de transporte aéreo de passageiros e carga na Região Autónoma dos Açores.
- 270 A SATA Internacional - Azores Airlines, S.A., recebeu 8,2 milhões de euros para aumento de liquidez em contexto pandémico (COVID-19) e comparticipação em filmagens para programa televisivo.
- 271 A SATA Gestão de Aeródromos, S.A., recebeu 3,7 milhões de euros para financiamento de investimentos nos aeródromos das ilhas do Pico (1,5 milhões de euros), Graciosa (680,8 mil euros), São Jorge (659,2 mil euros), Corvo (365,3 mil euros) e Flores (26 mil euros).
- 272 Os restantes 21,2% (42,5 milhões de euros) foram canalizados para as seguintes entidades¹⁸⁸:
- i. Portos dos Açores, S.A. – 24,8 milhões de euros, essencialmente para realização de obras e construções em portos, estudos e projetos e compensação de perdas de receitas (22,5 milhões de euros) e aquisição de equipamento (2,2 milhões de euros);
 - ii. Lotaçor, S.A. – 11,3 milhões de euros, destinados principalmente à exploração e prestação de serviços nos portos de pesca (9,1 milhões de euros) e ao reforço do capital social (2,2 milhões de euros);
 - iii. EDA, S.A. – 4,1 milhões de euros, aplicados sobretudo na iluminação pública das estradas regionais e eletrificação das fajãs de S. Jorge;
 - iv. Sinaga, S.A. – 2,1 milhões de euros, essencialmente, para assegurar o seu funcionamento e para praticar atos jurídicos e operações materiais necessárias ao pagamento de indemnizações aos trabalhadores e regularização de pagamentos em atraso;
 - v. Outras – 137 mil euros.

¹⁸⁷ Para maior desenvolvimento, cf. Apêndices III.1. e III.2. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

¹⁸⁸ Para maior desenvolvimento, cf. Apêndice III.1 do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

18. Fluxos financeiros com instituições sem fins lucrativos públicas

- 273 As transferências do sector público administrativo regional destinadas ao financiamento das atividades de instituições sem fins lucrativos públicas, não incluídas no perímetro orçamental, totalizaram cerca de 1,8 milhões de euros.
- 274 Destacam-se, naquele âmbito, os fluxos dirigidos para a ADFMA – Associação para o Desenvolvimento e Formação do Mar dos Açores (800 mil euros – 45,3%), a PCTTER – Associação Parque de Ciência e Tecnologia da Ilha Terceira (379 mil euros – 21,5%), a Associação RAEGE AÇORES – Rede Atlântida de Estações Geodinâmicas e Espaciais (224,3 mil euros – 12,7%), a AD Air Centre – Associação para o desenvolvimento do Atlantic Internacional Research Centre (146,9 mil euros – 8,3%) e o INOVA – Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores (137,9 mil euros – 7,8%), visando, principalmente, despesas de funcionamento e apoio a projetos de desenvolvimento tecnológico e investimentos com interesse para o desenvolvimento dos Açores.

19. Fluxos financeiros com o sector da Administração Local

O sector da Administração Local recebeu 139,6 milhões de euros

- 275 As transferências do sector público administrativo regional para entidades do sector da Administração Local totalizaram 9,7 milhões de euros (mais 2,7 milhões de euros do que em 2020)¹⁸⁹.
- 276 A Conta regista, ainda, em operações extraorçamentais, fluxos para a Administração Local, com origem no Orçamento do Estado, no total de 129,9 milhões de euros.
- 277 Assim, o fluxo global com a Administração Local perfaz 139,6 milhões de euros.

19.1. Operações orçamentais (fluxos com origem no Orçamento da Região)

- 278 As verbas transferidas pelo sector público administrativo regional (9,7 milhões de euros¹⁹⁰) foram distribuídas por municípios (6,8 milhões de euros – 70%), freguesias (2,1 milhões de euros – 21%) e empresas e outras entidades de âmbito local (858,2 mil euros – 9%)¹⁹¹.
- 279 As verbas foram atribuídas, na sua maioria, através de contratos ARAAL (acordos de cooperação técnica e financeira celebrados entre a Administração Regional e a Administração Local), no montante de 6,6 milhões de euros – 68%, registando-se um aumento de 1,9 milhões de euros face ao ano anterior.

¹⁸⁹ Cf. quadro A26 anexo à Conta.

¹⁹⁰ A Administração Regional direta transferiu 9,3 milhões de euros (96%) e os serviços e fundos autónomos, 370,4 mil euros (4%).

¹⁹¹ Cf. Apêndice III.3 do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional.*, para maior desenvolvimento.

280 Quanto à respetiva finalidade, as verbas destinaram-se à habitação social, com 3,8 milhões de euros (39% do total).

72% das verbas transferidas destinaram-se a quatro dos 19 municípios situados no território da Região Autónoma dos Açores

281 As transferências para os municípios atingiram 6,8 milhões de euros (mais cerca de 3 milhões de euros do que no ano anterior).

282 O Município de Angra do Heroísmo absorveu 28% das verbas (1,9 milhões de euros), seguindo-se, por ordem decrescente, o Município da Praia da Vitória (18% – 1,2 milhões de euros), o Município da Ribeira Grande (14% – 948 mil euros) e o Município de Ponta Delgada (12% – 786 mil de euros)¹⁹².

283 No âmbito do Orçamento do Estado, o Município de Ponta Delgada assume o maior peso, como se evidencia.

Quadro 17 – Peso relativo dos financiamentos – Orçamento da Região vs. Orçamento do Estado

(em percentagem)

Municípios	ORAA	OE
Angra do Heroísmo	28	11
Praia da Vitória	18	7
Ribeira Grande	14	10
Ponta Delgada	12	15

Fonte: Quadro A26 em anexo à Conta e despachos do Vice-Presidente do Governo Regional e do Diretor Regional da Cooperação com o Poder Local, publicados no *Jornal Oficial*.

284 As verbas transferidas do Orçamento do Estado decorrem da aplicação do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais¹⁹³, enquanto as transferências do Orçamento da Região assentam em contratos e acordos formalizados entre os municípios e o Governo Regional.

285 O montante transferido, em 2021, para o Município de Angra do Heroísmo corresponde a quase o triplo do valor transferido em 2020 (mais cerca de 1,2 milhões de euros), em virtude do reforço das transferências associadas ao contrato ARAAL – *Construção/Aquisição de 452 fogos para habitação social*, que duplicou (633 mil euros, em 2020, e 1,3 milhões de euros, em 2021) e dos apoios concedidos relacionados com a passagem do furacão *Lorenzo* (429 mil euros)¹⁹⁴.

¹⁹² *Idem*.

¹⁹³ Aprovado pela [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), com alterações posteriores.

¹⁹⁴ Para maior desenvolvimento, cf. ponto 22. do relatório da ação preparatória 22/D218 – *Execução orçamental do sector administrativo regional*.

34% das transferências para as freguesias concentraram-se em 12 das 155 freguesias situadas no território da Região Autónoma dos Açores

- 286 Os fluxos financeiros para as freguesias (2,1 milhões de euros) foram maioritariamente enquadrados em acordos de cooperação técnica e financeira (1,3 milhões de euros – 60%) e resoluções do Conselho do Governo (692 mil euros – 33%)¹⁹⁵.
- 287 Do total das transferências operadas para as freguesias, 34% (711 mil euros) destinou-se a apenas 12 freguesias¹⁹⁶. Sete freguesias não beneficiaram de verbas do Governo Regional¹⁹⁷.
- 288 No quadro seguinte, procede-se à comparação do peso relativo das verbas recebidas pelas freguesias com origem no Orçamento da Região e no Orçamento do Estado.

Quadro 18 – Financiamento – Orçamento da Região vs. Orçamento do Estado

(em percentagem)

Freguesias	ORAA	OE
Rabo de Peixe (Ribeira Grande)	5,2	1,6
Calheta (São Jorge)	3,6	0,7
Fajã de Baixo (Ponta Delgada)	3,4	2,5
Vila Nova (Praia da Vitória)	3,1	0,6
Arrifes (Ponta Delgada)	0,2	1,5
Santa Cruz (Praia da Vitória)	0,2	1,5
Santa Cruz das Flores	0,2	1,1
Vila do Porto	0,0	1,1
São Roque (Ponta Delgada)	0,0	0,9

Fonte: Quadro A26 em anexo à Conta e despachos do Vice-Presidente do Governo Regional e do Diretor Regional da Cooperação com o Poder Local, publicados no *Jornal Oficial*, com as transferências para os municípios e freguesias.

Legenda: ORAA – Orçamento da Região Autónoma dos Açores; OE – Orçamento do Estado

- 289 Tal como se verificou relativamente aos municípios, também nas freguesias as verbas transferidas do Orçamento do Estado decorrem da aplicação do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, enquanto as transferências do Orçamento da Região fundamentam-se em contratos e acordos estabelecidos com o Governo Regional.

¹⁹⁵ Resoluções do Conselho do Governo n.ºs [61/2020, de 13 de março](#), e [162/2021, de 30 de junho](#).

¹⁹⁶ Transferências superiores a 40 mil euros: Rabo de Peixe (Ribeira Grande) – 107,7 mil euros; Calheta (São Jorge) – 74,6 mil euros; Madalena (Pico) – 70,2 mil euros; Fajã de Baixo (Ponta Delgada) – 70,2 mil euros; Vila Nova (Praia da Vitória) – 64,2 mil euros; Maia (Ribeira Grande) – 53,6 mil euros; São Pedro (Vila Franca do Campo) – 52,8 mil euros; Capelas (Ponta Delgada) – 45,1 mil euros; Santo António (Ponta Delgada) – 44 mil euros; Norte Grande (Velas) – 43,8 mil euros; Ribeirinha (Ribeira Grande) – 43,6 mil euros; Criação Velha (Madalena) – 41,4 mil euros.

¹⁹⁷ São Roque (Ponta Delgada); Fajãzinha, Mosteiro e Fazenda (Lajes das Flores); Salga (Nordeste); Santo Amaro (São Roque do Pico); e, Vila do Porto.

19.2. Operações extraorçamentais (fluxos com origem no Orçamento do Estado)

290 Tal como decorre do regime legal, as freguesias e os municípios situados no território da Região Autónoma dos Açores receberam transferências com origem no Orçamento do Estado, a título de participação nos recursos públicos¹⁹⁸.

291 Em 2021, as verbas em causa ascenderam a 129,9 milhões de euros, cabendo aos municípios 122,4 milhões de euros (94,2%) e às freguesias 7,5 milhões de euros (5,8%).

292 As autarquias locais dos concelhos de Ponta Delgada (19,7 milhões de euros), Angra do Heroísmo (13,9 milhões de euros) e Ribeira Grande (12,7 milhões de euros) absorveram 35,7% do total das transferências operadas.

20. Comparticipações atribuídas em 2021 e não pagas

293 No final de 2021 ficaram por transferir cerca de 24 milhões de euros, que respeitam, quase na sua totalidade (23,3 milhões de euros – 97%), a transferências por realizar para as empresas públicas regionais não incluídas no perímetro orçamental, das quais se destaca a Sata Air Açores, S.A. (16,5 milhões de euros).

294 Relativamente àquela entidade, o montante por transferir reporta-se quase exclusivamente ao contrato de concessão dos serviços aéreos regulares no interior da Região¹⁹⁹.

295 Também não foi transferido para a Portos dos Açores, S.A., o montante de 4,1 milhões de euros, relativo a contratos firmados para a aquisição de equipamentos e para a realização de obras em diversos portos da Região²⁰⁰.

296 Ficaram por transferir para a Administração Local 346 mil euros^{201/202}, dos quais 321 mil euros (93%) advêm de acordos de cooperação técnica e financeira celebrados entre a Administração Regional e a Administração Local²⁰³.

¹⁹⁸ Cf. artigos 25.º e seguintes da [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#). Os fluxos da Administração Central são transferidos para autarquias locais situadas no território da Região Autónoma dos Açores, através da Administração Regional direta, sendo escriturados na Conta em operações extraorçamentais (*Outras operações de tesouraria*).

¹⁹⁹ Envolvendo a concessão do transporte aéreo de passageiros, carga e correio interilhas – 15,9 milhões de euros (cf. Resoluções do Conselho do Governo n.ºs [65/2021, de 25 de março](#), [141/2021, de 2 de junho](#) e [233/2021, de 20 de setembro](#) e subsídio ao passageiro residente na Região nas viagens interilhas – 544 mil euros).

²⁰⁰ Cf. quadro A26 em anexo à Conta.

²⁰¹ Municípios – 271,5 mil euros (78%), freguesias – 74,3 mil euros (21%), e Associação para o Desenvolvimento da ilha de São Jorge – 235 euros.

²⁰² Resulta do quadro A26 em anexo à Conta que ficaram por pagar 333 mil euros, dos quais 13 mil euros decorreram da publicação tardia do despacho no Jornal Oficial (efetuada já no decurso de 2022).

²⁰³ As transferências destinam-se maioritariamente a três entidades (89%): Município da Praia da Vitória (247,3 mil euros), Junta de Freguesia da Terra Chã (50 mil euros) e Junta de Freguesia das Sete Cidades (10 mil euros).

297

Ficou ainda por transferir para a Administração Central cerca de 279 mil euros²⁰⁴ e para instituições sem fins lucrativos públicas, 51 mil euros²⁰⁵.

²⁰⁴ Universidade dos Açores (160 mil euros, para execução do Plano de Monitorização Regional de Contaminantes em organismos marinhos para o consumo humano); RTP, S.A. (112,5 mil euros, relativos a colaboração no projeto de aquisição de meios técnicos de produção atualizados) e Fundação Gaspar Frutuoso, FP (6 250 euros, correspondente a financiamento de iniciativas com interesse para a promoção do destino turístico Açores). De acordo com a informação divulgada na Conta, no caso da Fundação Gaspar Frutuoso, FP, as transferências não se realizaram por não ter sido encerrado o projeto pelo promotor.

²⁰⁵ INOVA – Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores – 39 500 euros e Geo Açores – Associação Geoparque Açores – 11 375 euros. De acordo com a informação divulgada na Conta, em ambos os casos as transferências não se realizaram porque os promotores não encerraram os contratos/projetos (todos no âmbito do turismo).

Capítulo VI Subvenções públicas

21. Informação prestada na conta

298 A matéria relativa às subvenções públicas é tratada no ponto 8. do relatório da Conta (volume I). O quadro A26, anexo àquele documento²⁰⁶, elenca os pagamentos efetuados, com menção do beneficiário, do valor, da classificação económica e orgânica da despesa, da finalidade, do enquadramento legal e da publicação no *Jornal Oficial*, entre outros elementos. Continuam a não ser devidamente identificados os beneficiários, persistindo as referências genéricas a instituições financeiras (Bancos/Caixas diversos – 3 245 194,19 euros²⁰⁷ e IFAP, IP – Instituto de financiamento da agricultura e pescas – 21 115 093,68 euros²⁰⁸).

299 A Conta inclui, pela primeira vez, a avaliação global dos resultados obtidos com a atribuição de subvenções (quadro A26), omitindo, em algumas situações, os indicadores/metapas a alcançar e o respetivo o grau de concretização.

22. Volume financeiro

300 Os apoios ao sector privado totalizam 192 052 064,31 euros, valor que corresponde a 9,9% da receita e a 10,5% da despesa consolidadas²⁰⁹. Comparando com 2020, o valor das subvenções pagas em 2021 aumentou 40,4 milhões de euros.

301 As subvenções estão previstas no Plano Anual Regional, das quais, 83% (160,3 milhões de euros) estão classificadas como despesas de capital e 17% (31,7 milhões de euros) como despesas correntes.

22.1. Apoios reembolsáveis

302 Os apoios financeiros reembolsáveis, no montante de 34 mil euros, têm um peso residual no total das subvenções (0,02%)²¹⁰.

303 De acordo com a informação reportada no quadro A26 anexo à Conta, os créditos por subsídios reembolsáveis totalizavam, em 31 de dezembro de 2021, 12,6 milhões de euros. Prevalcem os créditos associados a apoios enquadrados nos sistemas de

²⁰⁶ Também disponível no [sítio da Direção Regional do Orçamento e Tesouro](#) na *Internet*.

²⁰⁷ Classificações económicas: 04.08.02 – 39 401,74 euros; 05.01.04 – 22 664,25 euros; e, 08.01.02 – 3 183 128,20 euros.

²⁰⁸ Classificações económicas: 08.02.01 – 19 346 541,00 euros; 08.03.06.z – 363 181,00 euros; 08.03.07 – 1 226 541,01 euros; e, 08.03.08 – 178 830,67 euros.

²⁰⁹ A receita e a despesa consolidadas do sector público administrativo regional totalizam 1 947 318 351,25 euros e 1 831 678 851,98 euros, respetivamente.

²¹⁰ Reportam-se ao CPE-PREMIUM-Mercado social de emprego – manutenção dos postos de trabalho, apoios pagos pelo Fundo Regional do Emprego.

incentivos SIDER e *Competir +*, no montante de 4,1 milhões de euros e de 2,7 milhões de euros, respetivamente.

304 Parte dos subsídios não foram reembolsados nos prazos previstos (entre 1998 e 2021), encontrando-se por receber no final do exercício 4,6 milhões de euros, destinados quase exclusivamente ao sector do turismo.

305 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «o não cumprimento das obrigações, por parte dos beneficiários de apoios reembolsáveis, é justificado em grande parte pela situação de pandemia COVID-19 (...) o que levou o Governo Regional a tomar medidas no âmbito dos sistemas de incentivos às empresas, nomeadamente suspender a obrigatoriedade de devolução dos apoios reembolsáveis atribuídos (...)». A entidade observou ainda que, tanto a nível do SIDER – Subsistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores, *Competir +*, como do SITRAA – Sistema de Incentivos ao Turismo da RAA, foram estabelecidos novos períodos de carência, alargando o âmbito temporal de reembolso.

306 Como se destacou, a análise efetuada teve por base a informação reportada no quadro A26 anexo à Conta, salientando-se, em face do alegado, que existem situações de incumprimento que remontam a 1998.

22.2. Apoios atribuídos e não pagos

307 De acordo com a informação prestada na Conta, transitaram para 2022 subvenções atribuídas e não pagas a privados no montante de 10 461 714,65 euros (mais, 2 147 727,85 euros do que no ano anterior)²¹¹. Tal ficou a dever-se, essencialmente (61%), a circunstâncias imputáveis aos próprios beneficiários (concretamente, ao não encerramento dos projetos).

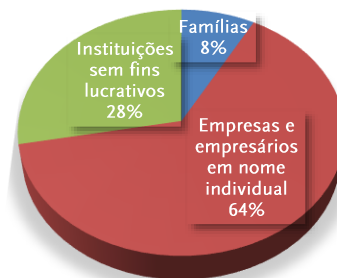
308 As subvenções atribuídas e não pagas destinaram-se, maioritariamente, ao sector turismo (5,6 milhões de euros) e respeitam, em grande medida, ao beneficiário ATA – Associação de Turismo dos Açores – *Convention and Visitors Bureau* (5,4 milhões de euros).

22.3. Principais beneficiários

309 Na sua maioria, as subvenções destinaram-se a *empresas privadas* e a *instituições sem fins lucrativos privadas*, absorvendo, respetivamente, 123 515 196,01 euros e 54 274 888,40 euros (64% e 28%). Às *famílias* coube 14 261 979,90 euros (8% do total).

²¹¹ Os subsídios atribuídos e não pagos aqui tratados destinaram-se exclusivamente ao sector privado, pelo que o seu montante difere do valor global apresentado no relatório da Conta (volume I, p. 101), e no quadro A26 anexo à Conta, que abrange transferências para entidades do sector público.

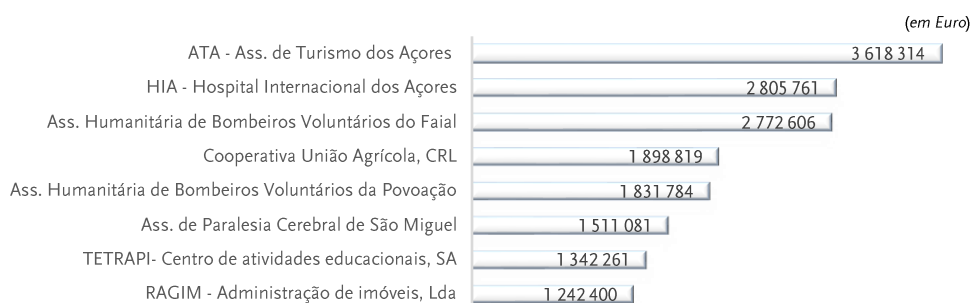
Gráfico 7 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário



Fonte: Quadro A26 anexo à Conta.

- 310 Comparando com 2020, registou-se um reforço significativo dos apoios dirigidos às *Empresas e empresários em nome individual*, que passaram de 78,4 milhões de euros para 123,5 milhões de euros (mais 45,1 milhões de euros).
- 311 Foram pagos apoios a 16 968 beneficiários, mas 9% do montante atribuído (17 milhões de euros) concentrou-se em apenas oito²¹².

Gráfico 8 – Subvenções – Principais beneficiários



Fonte: Quadro A26 anexo à Conta.

- 312 Quanto à respetiva finalidade, destacam-se os apoios dirigidos ao desenvolvimento do turismo e os relacionados com o sector da saúde.

Quadro 19 – Subvenções – Finalidades

Beneficiário	Finalidade	(em Euro)
		Valor
Associação de Turismo dos Açores - <i>Convention and Visitors Bureau</i>	Contratos-programa de investimento com interesse para o desenvolvimento do turismo	3 618 314
HIA - Hospital Internacional dos Açores	Construção do hospital	2 767 903
Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários do Faial	Construção do quartel	2 743 955
Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários da Povoação	Construção do quartel	1 788 276
Associação de Paralisia Cerebral de São Miguel	Construção do Centro de Paralisia Cerebral de São Miguel	1 502 837
TETRAPI – Centro de atividades educacionais, S.A.	Apoio ao ensino privado	1 270 000
RAGIM - Administração de imóveis, L. ^{da}	Construção de apartamentos turísticos de 4 estrelas	1 240 175
Cooperativa União Agrícola, CRL	Apoio aos serviços médico-veterinário, inseminação artificial, sanidade animal e segurança alimentar	1 224 709

Fonte: Quadro A26 anexo à Conta.

²¹² Este conjunto de oito beneficiários corresponde à seleção dos beneficiários com valor global de apoios superior a um milhão de euros, conforme consta do quadro A26 anexo ao relatório da Conta.

22.4. Enquadramento legal

313 O enquadramento legal dos apoios é muito diversificado, sendo que 57% têm subjacente nove regimes, através dos quais foram concedidos 109 milhões de euros. Destaca-se o Programa *Apoiar.PT Açores*, ao abrigo do qual foram concedidos 18% do total dos apoios (33,5 milhões de euros) e o *sistema de incentivos à atividade económica – Competir +*, com 20 milhões de euros (11% do total).

314 A despesa efetuada no âmbito do sistema de incentivos *Competir +* registou um decréscimo de 9,7 milhões de euros, face a 2020.

23. Avaliação global dos resultados dos apoios financeiros atribuídos

315 A análise desenvolvida no relatório da Conta aos resultados obtidos²¹³, remete para um separador próprio do quadro A26, que contém uma avaliação global dos resultados feita pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (envolvendo 44 entidades). Contudo, a maior parte das entidades não presta informação quanto à fixação e grau de concretização dos indicadores e metas.

316 Apesar das medidas implementadas, a informação prestada na Conta revela-se insuficiente para que se considere ter sido acolhida a recomendação que tem sido reiteradamente formulada sobre a matéria²¹⁴.

317 Tendo por base os processos de prestação de contas, remetidos ao Tribunal pelas entidades responsáveis pela gestão de apoios financeiros, conclui-se que 81% (34 entidades) apresentaram informação sobre a matéria em relatório específico ou no relatório de gestão (oito entidades), embora a mesma não consubstancie uma avaliação dos resultados dos apoios financeiros.

318 Por outro lado, a ausência generalizada de referência a indicadores, metas e objetivos inviabiliza a concretização de uma avaliação dos resultados dos apoios financeiros atribuídos às entidades.

24. Reporte de informação à Autoridade de Auditoria

319 A generalidade das entidades do sector público administrativo regional que concederam subvenções e benefícios públicos a pessoas singulares ou coletivas do sector privado, cooperativo e social e a entidades públicas fora do perímetro da administração pública

²¹³ Cf. volume I, ponto 8.3., pp. 101 e 102.

²¹⁴ Cf. 17.^a recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2006 (parte II, ponto II, p. 101).

regional, não reportaram dados à IGF – Autoridade de Auditoria, nos termos do disposto dos artigos 2.º e 5.º, da [Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto](#)^{215/216}.

320 No exercício do contraditório a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que o reporte «da informação à IGF – Autoridade de Auditoria (...) tem sido anualmente cumprida pela DROT, de modo, a que a mesma, seja idêntica à constante nas Contas da Região».

321 A informação não está disponível no sítio eletrónico da [Inspeção-Geral de Finanças \(igf.gov.pt\)](#).

²¹⁵ Excecionam-se a Direção Regional da Habitação e a Direção Regional da Ciência e Tecnologia.

²¹⁶ A lista dos apoios financeiros atribuídos em 2021 está disponível em <http://www.igf.gov.pt/deveres-de-comunicacao/subvencoes-publicas7.aspx>.

Capítulo VII

Dívida pública regional e outras responsabilidades

25. Dívida do sector público administrativo regional

25.1. Dívida financeira

A dívida fundada contraída em 2021 totalizou 509,6 milhões de euros

322 Em 2021, as entidades do sector público administrativo regional recorreram a diversos instrumentos geradores de dívida pública fundada com o propósito de satisfazer as respetivas necessidades de financiamento²¹⁷.

323 A Região Autónoma dos Açores contraiu dívida com esta maturidade, no montante global de 508,8 milhões de euros, em resultado da realização das seguintes operações²¹⁸, assinalando-se, nos casos aplicáveis, o destino conferido aos recursos obtidos por esta via, tendo por base a informação prestada na Conta:

- Emissão obrigacionista no montante de 435 milhões de euros, dos quais 240 milhões de euros foram aplicados em operações de refinanciamento de dívida, 110,7 milhões de euros no financiamento de diversas medidas destinadas a mitigar os efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19, 60 milhões de euros na execução de projetos participados por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e os restantes 24,3 milhões de euros na regularização de pagamentos em atraso²¹⁹.
- Celebração de um contrato de empréstimo de 55 milhões de euros, cujo produto foi aplicado na liquidação de uma abertura de crédito que tinha sido contraída na modalidade de conta corrente caucionada.

²¹⁷ 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».

²¹⁸ Para maior detalhe sobre estas operações, cf. ponto 2.1.2. do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²¹⁹ Tal como no ano anterior, na Lei do Orçamento do Estado para 2021 previa-se 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 membro do Governo responsável pela área das finanças (cf. artigo 81.º, n.º 3, da [Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro). Em 2021, a Assembleia Legislativa também concedeu esta autorização ao Governo Regional. Todavia, apesar de o Governo Regional ter manifestado a intenção de utilizar tal prerrogativa, o Ministro de Estado e das Finanças apenas viria a autorizar a contração de dívida com aquela finalidade, no montante de 24 261 355,30 euros. De acordo com informação prestada na Conta, a verba em causa foi aplicada na liquidação de dívida comercial dos três hospitais da Região (cf. relatório da Conta, volume I, p. 6o).

- Assunção da dívida financeira da Sinaga, S.A., no montante de 18,8 milhões de euros, na sequência da entrada em liquidação desta empresa pública regional, cuja extinção foi determinada pela Assembleia Legislativa²²⁰.

324 Os restantes 786 mil euros dizem respeito a operações creditícias realizadas por entidades públicas reclassificadas, dos quais 300 mil euros referem-se a uma operação com maturidade até um ano que não foi totalmente amortizada no exercício orçamental em apreciação.

O recurso a dívida flutuante proporcionou a obtenção de 420,6 milhões de euros

325 Para fazer face a necessidades de tesouraria, a Administração Regional direta recorreu a dívida flutuante²²¹, tendo contratado três operações de crédito²²², ao abrigo das quais foram utilizados 415,4 milhões de euros.

326 Por seu turno, e com idêntico propósito, as entidades públicas reclassificadas utilizaram 5,2 milhões de euros provenientes de operações de crédito com esta maturidade²²³.

A dívida financeira do sector público administrativo regional aumentou 9,3%, podendo ter atingido 2 421,9 milhões de euros

327 A dívida pública regional prosseguiu a trajetória ascendente encetada, pelo menos, desde 2009, embora se tenha expandido a ritmo mais acelerado nos últimos dois anos, reflexo dos impactos da pandemia da COVID-19 nas finanças públicas regionais.

328 Com efeito, salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações assinaladas²²⁴, verifica-se que após ter registado um aumento de 365,3 milhões de euros, em 2020, a dívida financeira do sector público administrativo regional sofreu novo impulso em 2021, desta feita na ordem dos 206,5 milhões de euros, podendo ter atingido no final do exercício o montante de 2 421,9 milhões de euros.

²²⁰ Cf. [Decreto Legislativo Regional n.º 30/2021/A](#), de 19 de outubro.

²²¹ 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».

²²² Um contrato relativo a um programa de emissões de papel comercial, até ao montante de 200 milhões de euros, e dois contratos de abertura de crédito em conta corrente, com os limites de 10 e 75 milhões de euros. Para detalhe, cf. apêndices X e XII do relatório da ação preparatória 22/D220 – *Tesouraria*.

²²³ Cf. Apêndice III do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²²⁴ Cf. ponto 1.3. do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

Atenta a natureza das despesas a financiar, o recurso ao crédito público não respeitou o princípio da equidade intergeracional

329 A reduzida expressão do investimento no contexto da despesa efetiva (4% – 59,2 milhões de euros), sugere que parte substancial do défice orçamental foi gerado por despesas cuja utilidade se esgotou no próprio exercício, circunstância em que o recurso à dívida para as financiar acabou por projetar para as gerações futuras encargos relativamente aos quais não irão retirar qualquer benefício, facto que traduz a inobservância do princípio da equidade intergeracional^{225/226}.

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

330 Em 2021, os encargos da dívida pública regional totalizaram 38,2 milhões de euros, menos 3,3 milhões de euros comparativamente ao ano anterior.

331 Este resultado justifica-se pela redução da taxa de juro implícita na dívida (efeito preço), reflexo da conjuntura favorável dos mercados de dívida da Zona Euro, motivada pela política de estímulos monetários à data prosseguida pelo BCE, que permitiu compensar o impacto adverso decorrente da expansão da dívida verificada no exercício em apreciação (efeito *stock*).

332 Por conseguinte, em linha com a tendência observada nos últimos anos, registou-se uma melhoria dos custos de financiamento da dívida pública regional, consubstanciada na redução de 40 pontos base da taxa de juro implícita da dívida, que se fixou em 1,6%, inferior à da dívida pública portuguesa (1,9%²²⁷).

As condições de financiamento contratualizadas em 2021 não previnem a excessiva concentração temporal de amortizações

333 A Conta passou a divulgar informação relacionada com a posição e condições subjacentes à dívida fundada contraída pelas entidades do perímetro orçamental, melhoria que se assinala.

334 Dando continuidade à estratégia de financiamento adotada em anos recentes, parte substancial da dívida fundada contraída em 2021 (96,8% do total – 493 milhões de euros) será integralmente reembolsada na respetiva data de vencimento²²⁸.

²²⁵ Cf. artigo 13.º da [Lei de Enquadramento Orçamental](#).

²²⁶ Acerca da fraca dinâmica do investimento no período 2009-2020, cf. relatório da ação [21/D560-2 – Evolução da dívida pública regional em 2020](#), ponto 10.4., p.25.

²²⁷ Cf. [Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 08/2022](#), de setembro de 2022 – Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026 (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 e local.

²²⁸ Sobre o assunto, cf. ponto 2.1.2. do relatório da ação preparatória [22/D219 – Dívida regional e outras responsabilidades](#) e Apêndice IV.

335 Embora esta opção gestionária permita conferir um maior desafogo à tesouraria regional, a curto/médio prazo, não promove uma distribuição intertemporal equilibrada do esforço financeiro associado ao reembolso da dívida, aspeto que poderá agravar os riscos de refinanciamento e de taxa de juro.

25.2. Dívida não financeira

A Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 24 milhões de euros

336 Continua a ser adotado um conceito de dívida não financeira sem sustentação legal, que se limita a considerar a dívida comercial já vencida das entidades do perímetro orçamental, omitindo as restantes obrigações já constituídas que integram o passivo exigível destas entidades, as quais, de acordo com a definição que decorre do artigo 40.º, n.º 5, do artigo 40.º Lei das Finanças das Regiões Autónomas, conjugado com o ponto 2, §§ 96 a 102, da Estrutura Concetual do SNC-AP, incorporam a dívida não financeira.

337 Consequentemente, a Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 24 milhões de euros, a que acresce a importância de 4,1 milhões de euros relativa às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, informação que apesar de ter sido divulgada na Conta, não foi aí considerada neste âmbito.

338 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação divulgada na Conta, para além do descrito, a dívida não financeira do sector público administrativo regional, reportada ao final de 2021, ascendia a, pelo menos, 214,4 milhões de euros²²⁹, menos 59,7 milhões de euros (-21,8%) comparativamente ao ano anterior.

25.3. Dívida total do sector público administrativo regional

A dívida total manteve a trajetória de crescimento exibida nos últimos anos, atingindo no final do exercício, pelo menos, 2 636,3 milhões de euros (+5,9%)

339 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 descritas²³⁰, a dívida total do sector público administrativo regional, reportada ao final de 2021, ascendia a, pelo

²²⁹ Cf. ponto 2.2. do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades* e Apêndice VIII.

²³⁰ *Idem*, ponto 1.3.

menos, 2 636,3 milhões de euros²³¹, evidenciando um agravamento de 146,9 milhões de euros (+5,9%) comparativamente ao ano anterior.

Quadro 20 – Dívida total do sector público administrativo regional

(em Euro)

Sector público administrativo regional	Financeira		Não financeira		Total		Variação	
	31-12-2020	31-12-2021	31-12-2020	31-12-2021	31-12-2020	31-12-2021	Absoluta	Relativa
	Administração Regional direta	2 186 424 170	2 400 371 443	91 891 512	62 623 864	2 278 315 682	2 462 995 307	184 679 625
Serviços e fundos autónomos	0	0	24 343 496	29 327 557	24 343 496	29 327 557	4 984 061	20,5%
Entidades públicas reclassificadas	28 985 643	21 570 855	157 853 395	122 455 563	186 839 038	144 026 417	-42 812 621	-22,9%
Total	2 215 409 813	2 421 942 298	274 088 403	214 406 984	2 489 498 216	2 636 349 282	146 851 066	5,9%

Fonte: Conta de 2021; processos de prestação de contas de 2021 das entidades que integram o sector público administrativo regional; Euronext Lisboa.

340 Tal como o Tribunal enfatizou no Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2020, a adoção plena do referencial contabilístico do SNC-AP terá um impacto significativo na expressão da dívida total do sector público administrativo regional, por via do reconhecimento dos passivos financeiros associados aos contratos relativos à concessão rodoviária em regime SCUT na ilha de São Miguel e à concessão da gestão do Hospital da ilha Terceira²³².

As condições de sustentabilidade da dívida pública regional continuam a deteriorar-se

341 Como o Tribunal oportunamente assinalou²³³, o desequilíbrio estrutural das finanças públicas regionais antecede em muito o eclodir da pandemia da COVID-19, facto evidenciado pela posição deficitária que o saldo orçamental ocupa, pelo menos, desde 2009, mas que se agravou substancialmente a partir de 2017, com a geração de sucessivos défices primários (que exclui os juros e outros encargos da dívida) e consequente erosão das condições de sustentabilidade da dívida pública regional.

342 Os desenvolvimentos orçamentais em 2021 contribuíram para acentuar aqueles riscos, na medida em que o saldo primário (-52,5 milhões de euros²³⁴) manteve a posição deficitária que tinha retomado em 2017, circunstância em que os excessos de despesa, bem como a totalidade dos juros da dívida, são financiados com recurso ao endividamento.

343 Por conseguinte, no atual quadro de relacionamento financeiro com o Estado, a recondução das finanças públicas regionais para uma posição compatível com a

²³¹ Montante que excede em 28,1 milhões de euros o valor divulgado na Conta (2 608,2 milhões de euros), divergência que resulta da omissão de, pelo menos, 24 milhões de euros de dívida não financeira, a que acrescem 4,1 milhões de euros referentes às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, que apesar de reportadas na Conta, não foram aí consideradas para o efeito.

²³² Cf. *Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020*, § 293.

²³³ Cf. relatório da ação 21/D560-2 – *Estudo sobre a evolução da dívida pública regional em 2020*, ponto 5., pp. 12 e 13.

²³⁴ *Idem*. Apesar de o défice primário ser inferior em 148,1 milhões de euros ao registado em 2020 – desagravamento que já era expectável, face à evolução favorável da situação epidemiológica – atingiu, todavia, a sua expressão mais elevada no período pré-pandemia.

manutenção das condições de sustentabilidade da dívida pública regional pressupõe a adoção de uma estratégia orçamental de médio prazo que promova a redução sustentada do défice e das correspondentes necessidades de financiamento, o que só se afigura exequível adequando o nível da despesa primária às receitas efetivas geradas.

25.4. Limites da dívida

25.4.1. Dívida flutuante

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

344 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 260 milhões de euros, daí se concluindo que foi utilizado 75,2% do limite legal, fixado em cerca de 346 milhões de euros²³⁵.

345 Contudo, a informação prestada no relatório da Conta sobre esta matéria continua a evidenciar limitações, na medida em que:

- A Conta apenas demonstra as operações realizadas pela Administração Regional direta.
- À semelhança 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 artigo 17.º, n.º 3, 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.

346 No sentido de suprir 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 2021, 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 solidariedade²³⁶.

²³⁵ 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 exercício (cf. artigo 39.º da LFRA).

²³⁶ Sobre a matéria, cf. ponto 3.1. do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

25.4.2. Dívida fundada

A dívida fundada contraída com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, excedeu em 5 milhões de euros o limite fixado pela Assembleia Legislativa

347 Com a aprovação do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, o Governo Regional foi autorizado a²³⁷:

- Contrair empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante de 485 milhões de euros, dos quais 240 milhões de euros para refinanciamento de dívida, destinando-se os restantes 245 milhões de euros ao financiamento de projetos com participação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL), a fazer face aos efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19 e à regularização de pagamentos em atraso.
- Assumir integralmente a dívida financeira resultante dos processos de extinção/liquidação de empresas públicas regionais.
- Realizar operações de locação financeira até ao montante de 3,5 milhões de euros, destinadas a financiar projetos de habitação social, bem como soluções alternativas para a instalação de serviços da administração pública regional potenciadoras de futuras poupanças com encargos de arrendamento suportados pela Região.

348 As entidades públicas reclassificadas também foram autorizadas a recorrer ao crédito, desde que as operações de crédito realizadas não gerassem um acréscimo do endividamento líquido da administração pública regional, assim como os serviços e fundos autónomos, neste caso mediante autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças²³⁸.

349 Do exposto, resulta que a Assembleia Legislativa fixou em 488,5 milhões de euros o limite para a contratação de dívida fundada em 2021, não relevando para este efeito a dívida a assumir pela Região no contexto do processo de reestruturação do sector público empresarial regional, assim como a dívida contraída pelas entidades públicas reclassificadas, que, deste modo, não ficaram sujeitas à observância de qualquer regra numérica.

350 Cabe assinalar que as operações de assunção de dívida naquele âmbito não integram o elenco das exceções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2021 à regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas²³⁹, circunstância que se verifica, igualmente, em relação a eventuais operações de crédito contraídas com o propósito de financiar investimentos no domínio do património imobiliário da Região²⁴⁰.

351 Sobre a matéria, a informação prestada na Conta sugere a observância dos referidos

²³⁷ Cf. artigo 24.º, alíneas a) a d), do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio.

²³⁸ Cf. artigo 37.º, n.º 2, do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio.

²³⁹ Questão que apenas assume relevância no caso de a extinção abranger empresas públicas regionais não incluídas no perímetro orçamental, uma vez que a dívida financeira das entidades públicas reclassificadas já integra a dívida pública regional.

²⁴⁰ Cf. artigo 81.º da [Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021.

limites fixados pela Assembleia Legislativa, assim como dos demais requisitos a que se encontrava condicionado o recurso à dívida com aquela maturidade²⁴¹.

352 Todavia, com base nos elementos obtidos junto das entidades do perímetro orçamental e através do procedimento de confirmação externa, conclui-se que o limite anual para a contratação de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, foi ultrapassado.

353 De facto, como assinalado, para além da emissão obrigacionista concretizada em 2021, no montante de 435 milhões de euros, a Região contraiu um empréstimo de 55 milhões de euros, com maturidade a sete anos, aplicado na liquidação de uma abertura de crédito na modalidade de conta corrente caucionada, constatando-se que os fluxos financeiros associados a esta operação não foram registados nos mapas de execução orçamental da receita e da despesa.

354 Deste modo, com a concretização daquelas duas operações, que totalizaram 490 milhões de euros, o limite estabelecido pela Assembleia Legislativa para o recurso ao endividamento a coberto dos referidos instrumentos de dívida foi excedido em 5 milhões de euros^{242/243}.

355 Em sede de contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública manifestou opinião no sentido de que o referido empréstimo de 55 milhões de euros não deverá relevar para efeitos do mencionado limite legal – entendimento que a prevalecer, afastaria a aludida situação de incumprimento – alegando, em síntese, que em virtude de a referida operação ter sido considerada naquele contexto em anos anteriores, não deveria sê-lo novamente em 2021.

356 Porém, como a seguir se demonstra, a argumentação aduzida não colhe.

357 Para melhor contextualizar a questão, importa assinalar que a operação de crédito em causa, originariamente contraída pela empresa pública regional Saudaçor, S.A., em 2019, converteu-se em dívida direta da Região, na sequência da entrada em liquidação da mencionada empresa naquele mesmo ano^{244/245}.

358 O contrato que titulou a referida abertura de crédito em conta corrente, outorgado em 29-10-2019, foi celebrado pelo prazo de 58 dias, vencendo-se em 26-12-2019, sem prejuízo de se renovar automaticamente por um período de 90 dias, o que veio

²⁴¹ Cf. relatório da Conta (volume I, p. 61).

²⁴² Pelos motivos anteriormente expostos (§ 349), não relevaram para aquele limite as operações de dívida fundada contraídas pelas entidades públicas reclassificadas (786 mil euros), nem a dívida com esta maturidade assumida pela Região na sequência do processo de liquidação da empresa pública regional Sinaga, S.A. (18,8 milhões de euros).

²⁴³ De acordo com informação prestada na Conta (cf. volume I, p. 64), em 2021, nem o Governo Regional realizou novas operações de locação financeira, nem os serviços e fundos autónomos (com exceção das entidades públicas reclassificadas) recorreram «a qualquer tipo de emissão de dívida».

²⁴⁴ Sobre o assunto, cf. relatório da ação *21/D219 – Dívida regional e outras responsabilidades* (ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020), § 44 e nota de rodapé 52.

²⁴⁵ O registo do encerramento da liquidação da Saudaçor, S.A., foi efetuado em 13-05-2020 (cf. [Portal da Justiça](#)).

efetivamente a suceder.

359 Deste modo, a conta corrente transitou para o exercício de 2020 com um saldo devedor de 55 milhões de euros, circunstância em que tais responsabilidades passaram a constituir dívida fundada²⁴⁶, tendo, por conseguinte, relevado para o limite fixado pela Assembleia Legislativa para o recurso ao endividamento com esta maturidade em 2019.

360 Em 20-03-2020, foi outorgado um “aditamento” ao contrato, passando o n.º 1 da cláusula 3 a ter a seguinte redação:

O presente contrato é celebrado pelo prazo de 190 dias, contado desde esta data, vencendo-se em 26-09-2020, data em que o capital utilizado deverá encontrar-se integralmente amortizado.

361 Esta modificação de um elemento essencial do contrato – no caso, o respetivo prazo – constitui materialmente um novo contrato, qualificado como instrumento gerador de dívida pública flutuante, atento o prazo estabelecido para a operação de crédito subjacente – 20 de março a 26 de setembro de 2020.

362 Porém, como o capital utilizado a coberto da conta corrente titulada por aquele contrato, totalizando 55 milhões de euros, acabou por não ser amortizado até 31-12-2020, a correspondente dívida converteu-se em dívida pública fundada, razão pela qual foi considerada para efeitos do correspondente limite legal fixado pela Assembleia Legislativa para aquele ano.

363 Por último, e como oportunamente se referiu²⁴⁷, em 26-03-2021 foi outorgado um novo contrato de empréstimo celebrado pela Região com a instituição de crédito junto da qual tinha sido contratualizada a mencionada abertura de crédito em conta corrente, tendo como objeto a liquidação desta, sendo o valor do mútuo de 55 milhões de euros, quantia que será integralmente reembolsada em 26-03-2028.

364 Considerando o prazo da operação, a dívida contraída a coberto deste novo contrato, outorgado em 2021, não pode deixar de relevar para o limite fixado pela Assembleia Legislativa para a contração de dívida fundada naquele ano.

365 Relativamente à não evidenciação contabilística dos fluxos financeiros associados a este contrato, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública alegou, em contraditório, que tal se ficou a dever ao facto de «se ter tratado de uma transmissão de responsabilidade concretizada em 2019», justificação cujo racional não se alcança.

366 De facto, os movimentos ocorridos na conta de depósitos à ordem titulada pela Região, relativos à disponibilização do montante mutuado e à liquidação da conta corrente caucionada, deveriam ter sido objeto de oportuno e adequado registo contabilístico, de modo a que as demonstrações orçamentais refletissem, de forma verdadeira e

²⁴⁶ O artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, define dívida fundada como aquela que é contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

²⁴⁷ § 323.

apropriada, a execução orçamental do sector público administrativo regional em 2021, o que não sucedeu.

25.4.3. Endividamento líquido

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

367 A autorização de recurso ao crédito concedida pela Assembleia Legislativa ao Governo Regional permitia o aumento do endividamento líquido em 248,5 milhões de euros, desde que as operações que gerassem esse acréscimo se destinassem a financiar²⁴⁸:

- A implementação de medidas destinadas a atenuar os danos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19, a execução de projetos com participação de fundos comunitários e a regularização de pagamentos em atraso, finalidades às quais foram globalmente alocados 245 milhões de euros.
- A realização de investimentos nos domínios da habitação social e do restante património imobiliário da Região, até ao montante de 3,5 milhões de euros.

368 Encontravam-se igualmente definidos os instrumentos de dívida a recorrer para a obtenção destes recursos: *i)* locação financeira, no que diz respeito ao financiamento dos investimentos imobiliários descritos; *ii)* empréstimos, incluindo créditos bancários, relativamente aos recursos a alocar às restantes finalidades.

369 Previa-se, ainda, a possibilidade de a Região assumir a totalidade da dívida financeira das empresas públicas regionais objeto de decisão de extinção. Como referido²⁴⁹, no uso desta autorização foram assumidos passivos financeiros da Sinaga, S.A., totalizando 18,8 milhões de euros.

370 De acordo com a informação divulgada na Conta, à qual já se fez referência²⁵⁰, a parcela dos recursos provenientes da emissão obrigacionista concretizada em 2021 que foi alocada às restantes finalidades totalizou 195 milhões de euros, com a seguinte repartição:

- Ações com cofinanciamento comunitário – 60 milhões de euros;
- Medidas de combate aos danos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19 – 110,7 milhões de euros, verba que excedeu em 200 mil euros o limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado para 2021, relativamente à emissão de dívida com esta finalidade²⁵¹;

²⁴⁸ Cf. artigo 24.º, alíneas a) e c), do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio.

²⁴⁹ §§ 323 e 347.

²⁵⁰ *Idem*.

²⁵¹ Cf. artigo 81.º, n.º 5, da [Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro, e pontos 3.2.1. e 3.3. do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

- Regularização de pagamentos em atraso – 24,3 milhões de euros.

371 Todavia, na Conta não é demonstrado o cumprimento do limite de endividamento líquido, que assim continua a evidenciar as insuficiências e limitações já assinaladas em anos anteriores.

372 De facto, relativamente ao montante de 60 milhões de euros, não se comprova que foi efetivamente aplicado em projetos com participação comunitária.

373 Idêntica circunstância se verifica relativamente às verbas que terão sido despendidas com as medidas destinadas a dar resposta aos efeitos da crise pandémica da COVID-19 e na regularização de pagamentos em atraso²⁵².

374 Deste modo, o Governo Regional dos Açores continua a não cumprir o disposto no artigo 27.º, alínea V), subalínea 1), da [Lei n.º 79/98](#), de 24 de novembro, na medida em que não demonstra a aplicação que foi conferida à mencionada importância de 195 milhões de euros obtida com recurso ao endividamento, a coberto da autorização para o efeito concedida pela Assembleia Legislativa, que neste ponto específico estava em consonância com a Lei do Orçamento do Estado para 2021 (que, excecionalmente permitia o aumento do endividamento líquido para aquelas finalidades).

375 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 dos Açores de, já na Conta de 2016, incluir os elementos em falta²⁵³, implica a inobservância do disposto no artigo 3.º, n.º 3, da citada [Lei n.º 79/98](#)²⁵⁴, de 24 de novembro, o que traduz o não acolhimento pleno da recomendação formulada sobre o assunto pelo Tribunal de Contas, em 2014, sucessivamente reiterada²⁵⁵.

O limite anual para o aumento do endividamento líquido não terá sido excedido

376 Tendo por base a informação disponível, e no pressuposto de que o produto do empréstimo obrigacionista foi efetivamente aplicado nas finalidades previstas, conclui-se que o limite anual para o aumento do endividamento líquido fixado pela Assembleia Legislativa foi provavelmente observado.

377 Com efeito, do recurso ao crédito ao abrigo da autorização parlamentar, concretizado

²⁵² As medidas implementadas com o propósito de mitigar os impactos económicos e sociais da crise pandémica da COVID-19 não foram objeto de adequada especificação orçamental, de modo a evidenciar as dotações que lhes foram afetas bem como as despesas realizadas no seu âmbito. Relativamente à regularização de pagamentos em atraso, a Conta limita-se a divulgar a verba alegadamente despendida com este propósito, informação manifestamente insuficiente para que possam ser adotados procedimentos de confirmação externa com vista à sua certificação.

²⁵³ Cf. 14.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#), pp. 250 e 251 e § 755.

²⁵⁴ No qual se prevê que, da Conta (tal como do Orçamento) «devem constar, em anexo, os elementos necessários à apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial».

²⁵⁵ Por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020](#) (3.ª recomendação).

através da emissão obrigacionista anteriormente descrita, resultou o aumento do endividamento líquido em 195 milhões de euros.

378 Como o limite autorizado pela Assembleia Legislativa para o recurso a instrumentos de dívida desta natureza foi fixado em 245 milhões de euros, existia uma margem de 50 milhões de euros para acomodar a dívida financeira da Sinaga, S.A., que foi assumida pela Região, perfazendo a quantia de 18,8 milhões de euros, bem como as operações de crédito realizadas pelas entidades públicas reclassificadas Azorina, S.A., e Teatro Micaelense, S.A., totalizando 786 mil euros.

379 Sucede, todavia, que nenhuma destas operações integra o leque das exceções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2021 à regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas, a qual, por força do decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento da Região para 2021, era igualmente aplicável às entidades públicas reclassificadas²⁵⁶.

26. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais

26.1. Avals e outras garantias pessoais

As responsabilidades assumidas por entidades do sector público administrativo regional por via da concessão de garantias pessoais ascendiam a 439,3 milhões de euros (+12,1%)

380 Reportadas ao final de 2021, as responsabilidades direta e indiretamente assumidas pela Região Autónoma dos Açores por via da concessão de garantias pessoais ascendiam a 439,3 milhões de euros (+47,4 milhões de euros comparativamente a 2020), importância que inclui as responsabilidades emergentes de uma carta de conforto emitida em 03-10-2014 pelo então Vice-Presidente do Governo Regional, no montante de 441,5 mil euros, que em virtude do nível de compromisso assumido através da mesma reveste a natureza de garantia pessoal²⁵⁷.

381 De assinalar que os dados relativos à mencionada carta de conforto, tendo como patrocinada a Associação Portas do Mar²⁵⁸ e envolvendo uma garantia bancária prestada pelo então Banif – Banco Internacional do Funchal, S.A. ²⁵⁹, foram divulgados, pela primeira vez, na Conta de 2021.

382 A maioria daquelas responsabilidades, totalizando 394,9 milhões de euros (89,9%),

²⁵⁶ Cf. artigo 24.º, alínea d), do Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio.

²⁵⁷ Sobre o assunto, cf. ponto 4.1. do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²⁵⁸ Entretanto extinta em 2018, com transmissão global do respetivo património para a Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira (cf. escritura de dissolução publicitada no Portal da Justiça). Posteriormente, em 2021, a designação desta entidade foi alterada para Associação para a Valorização Económica dos Açores (cf. relatório da Conta, volume I, p. 78).

²⁵⁹ Para maior desenvolvimento do assunto, cf. ponto 4.2. do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

resulta de garantias prestadas na modalidade de aval, no âmbito de operações de crédito realizadas por empresas públicas regionais não reclassificadas no perímetro orçamental, destacando-se neste contexto a Sata Air Açores, S.A., com créditos garantidos na ordem dos 267,5 milhões de euros.

Em 2021, foram concedidas garantias pessoais totalizando 234,9 milhões de euros (+53,6%)

383 Foram concedidos cinco avales, no montante global de 234,9 milhões de euros, mais 82 milhões de euros do que no ano anterior.

384 As amortizações efetuadas em cumprimento dos planos financeiros dos empréstimos avalizados e que deixaram, por isso, de constituir responsabilidades da Região, atingiram 168,2 milhões de euros.

385 No exercício em apreço não houve lugar a qualquer pagamento resultante da execução de avales.

26.2. Cartas de conforto

No final do exercício, as garantias prestadas através de cartas de conforto ascendiam a, pelo menos, 60,4 milhões de euros (-25,2%)

386 Com base no procedimento de confirmação externa, verificou-se que o montante global das responsabilidades emergentes das cartas de conforto que se encontravam ativas no final do ano excede em cerca de 94,4 mil euros a correspondente posição evidenciada na Conta.

387 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta, para além dos que resultam da situação descrita, verifica-se que as garantias prestadas através da emissão de cartas de conforto ascendiam a, pelo menos, 60,4 milhões de euros, refletindo uma redução de 20,4 milhões de euros face ao final do ano transato.

388 Do conjunto de operações creditícias que beneficiaram desta modalidade especial de garantia, destacam-se as contraídas por empresas do Grupo SATA, perfazendo a quantia de 32,2 milhões de euros (53,3% do total).

Foram emitidas oito cartas de conforto, sem a natureza de garantia pessoal

389 Em 2021, foram emitidas pelo Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e pelos membros do Governo Regional com a tutela das entidades patrocinadas, oito cartas de conforto destinadas a garantir operações

creditícias que ascenderam a 8,6 milhões de euros²⁶⁰.

390 Das entidades patrocinadas, apenas a Atlânticoline, S.A., integra o perímetro orçamental, sendo de referir que uma das cartas de conforto emitidas, destinada a garantir uma operação creditícia realizada por esta entidade, no montante de 1 milhão de euros, já não se encontrava ativa no final do ano²⁶¹.

391 Relativamente às cartas de conforto emitidas em 2021, 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 patrocinadas cumpram pontualmente as obrigações emergentes dos empréstimos contratados; e, manter a participação da Região no respetivo capital social²⁶².

392 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.

26.3. Limites à concessão de garantias

393 Para 2021, o limite máximo autorizado para a concessão de garantias, incluindo cartas de conforto, foi fixado em 120 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* de dívida garantida²⁶³.

394 Como referido²⁶⁴, a carta de conforto emitida em 2014, mas omitida nos sucessivos relatórios da Conta, até 2021, reveste a natureza de garantia pessoal, relevando, por conseguinte para o cálculo do referido limite. Porém, mantendo-se inalterada a expressão das responsabilidades emergentes da mesma, é neutro o respetivo impacto a este nível.

395 Por seu turno, as cartas de conforto emitidas em 2021 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, um acréscimo das responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias pessoais, na ordem dos 47,4 milhões de euros

396 Com base na informação prestada na Conta, à qual já se fez referência, complementada com os elementos entretanto obtidos através do procedimento de confirmação externa,

²⁶⁰ Cf. Apêndice XIII do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades* e relatório da Conta (volume I, p. 73).

²⁶¹ Foi substituída por outra carta de conforto, de idêntico montante, emitida em 28-08-2021 – cf. relatório da Conta (volume I, Quadro 93 – Cartas de conforto emitidas em 2021, p. 73).

²⁶² Exceto quanto a esta última obrigação, no caso da carta de conforto tendo como patrocinada a empresa pública regional Santa Catarina – Indústria Conserveira, S.A.

²⁶³ Cf. artigo 32.º, n.º 1, do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio.

²⁶⁴ §§ 380 e 381.

verifica-se que, em termos líquidos, se registou um aumento das responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias pessoais na ordem dos 47,4 milhões de euros, correspondente à utilização de 39,5% do limite para este efeito fixado pela Assembleia Legislativa.

26.4. Parcerias público-privadas e contratos ARAAL

O valor atual dos encargos futuros com parcerias público-privadas ascendia a 648,1 milhões de euros

397 Em 31-12-2021, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas contratualizadas é de 648,1 milhões de euros²⁶⁵, dos quais:

- 504,5 milhões de euros referentes à concessão rodoviária em regime SCUT (sem custos para o utilizador) na ilha de São Miguel, refletindo um agravamento de 52,5 milhões de euros (+11,6%) dos encargos a suportar, comparativamente ao ano anterior.
- 143,6 milhões de euros respeitantes à concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira, traduzindo um decréscimo de 8,5 milhões de euros face a 2020 (-5,6%).

398 O agravamento dos encargos estimados no âmbito da concessão rodoviária em regime SCUT é maioritariamente explicado pela reposição do equilíbrio financeiro do contrato solicitada pela concessionária, no montante de 41,4 milhões de euros, com fundamento na quebra de tráfego provocada pelas medidas de combate à propagação do surto da COVID-19, com especial incidência em 2020, importância que se encontra refletida na projeção dos pagamentos a efetuar em 2022²⁶⁶.

399 As responsabilidades assumidas na concessão rodoviária da ilha de São Miguel prologam-se até 2036, enquanto em relação ao Hospital da ilha Terceira perduram até 2039.

O valor atual dos encargos futuros com contratos ARAAL e acordos de cooperação ascendia a 17,3 milhões de euros

400 No final de 2021, o valor atual dos encargos assumidos no âmbito dos contratos ARAAL e dos acordos de cooperação ascendia a 17,3 milhões de euros²⁶⁷, evidenciando uma redução de 2,9 milhões de euros (-14,4%) face ao ano anterior.

²⁶⁵ Para o cálculo do valor atual dos encargos emergentes das parcerias público-privadas, os fluxos de pagamentos anuais, que incluem o IVA à taxa de 16%, foram atualizados às taxas de desconto de 6,35%, no caso da concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel, e de 6,08%, no caso da concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira.

²⁶⁶ Cf. relatório da Conta (volume I, p. 69).

²⁶⁷ Os fluxos anuais foram atualizados à taxa de juro implícita na dívida do sector público administrativo regional, que se fixou, em 2021, em 1,6%.

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

O perfil de reembolso da dívida evidencia uma distribuição intertemporal pouco equilibrada, tendência que continuou a acentuar-se em 2021

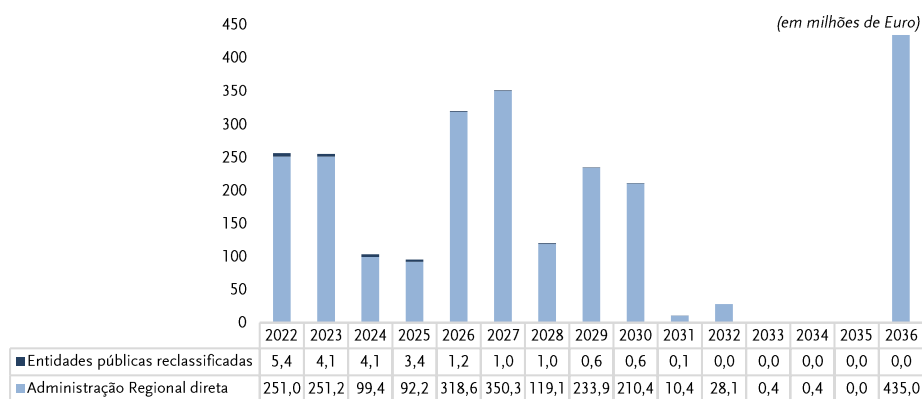
401 A estratégia de financiamento adotada nos últimos anos tem vindo a privilegiar a emissão de dívida *bullet*, em que o reembolso ocorre integralmente na data de vencimento/maturidade.

402 Como assinalado²⁶⁸, em 2021, parte substancial da dívida fundada emitida tinha subjacente aquelas condições (96,8% – 493 milhões de euros).

403 Deste modo, com referência ao final do exercício, constata-se que 68,4% do *stock* da dívida pública regional, correspondente a 1 656,5 milhões de euros, tinha sido emitida naquela modalidade.

404 Por outro lado, refletindo os impactos da pandemia da COVID-19 nas contas públicas regionais, assistiu-se nos dois últimos exercícios a uma assinalável intensificação do recurso ao crédito, período em que a dívida pública regional aumentou 571,8 milhões de euros (+30,9%, face a 2019), circunstância que determinou um significativo acréscimo das necessidades de refinanciamento nos próximos anos, acentuando-se a tendência para a concentração de elevados volumes de emissões em determinados anos.

Gráfico 9 – Perfil de reembolso da dívida



Fonte: Conta de 2021; Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas de 2021; certidões emitidas pelas instituições financeiras credoras; Euronext Lisboa.

405 De facto, 57,1% da dívida pública regional, totalizando 1 381,9 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027, dos quais 511,8 milhões de euros até 2023.

406 Elevadas necessidades de financiamento em tão curto espaço de tempo acentuam os riscos de refinanciamento e dos custos da dívida, que até agora beneficiaram de condições excepcionalmente favoráveis proporcionadas pela política de estímulos monetários prosseguida pelo BCE desde a crise financeira internacional de 2008, a qual

²⁶⁸ § 334.

tinha registado novo impulso em resposta aos efeitos da crise sanitária.

407 Porém, face ao agravamento das tensões inflacionistas que já se faziam notar antes da guerra da Ucrânia e que se acentuaram em resultado desta, o BCE anunciou a descontinuação dos programas de compra de ativos²⁶⁹ e, mais recentemente, aumentou, pela primeira vez em 11 anos, as respetivas taxas de juro de referência – 50 pontos base, em julho de 2022, a que se seguiram duas novas subidas de 75 pontos base, em setembro e outubro, respetivamente, constituindo estes os maiores aumentos na história do euro.

408 Em consequência desta inversão da política monetária do BCE, antecipa-se um agravamento dos custos para refinar a dívida que se vence anualmente.

409 Relativamente aos encargos da dívida que permanece em carteira, o impacto decorrente desta alteração das condições nos mercados financeiros encontra-se de certa forma mitigado, pelo facto de 69,4% do *stock* da dívida pública regional se encontrar indexado a taxas de juro fixas.

26.6. Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas

A recente aprovação do plano de reestruturação do Grupo SATA atenuou os riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento da Região

410 Reportadas ao final de 2021, as responsabilidades emergentes das garantias pessoais prestadas pela Região às entidades do sector público regional não incluídas no perímetro orçamental ascendiam a 394,9 milhões de euros (+49,1 milhões de euros face a 2020), destacando-se, neste contexto, a exposição ao Grupo SATA, com créditos garantidos no montante de 267,5 milhões de euros (67,7% do total destes passivos contingentes).

411 A situação crítica com que o Grupo SATA já se confrontava quando eclodiu a pandemia da COVID-19, aprofundou-se em resultado desta, tendo motivado a formalização de um pedido de auxílio de emergência junto da Comissão Europeia e subsequente apresentação de um plano de reestruturação, contemplando as medidas a implementar com vista à recuperação da respetiva sustentabilidade. O documento, que foi aprovado em 07-06-2022, prevê a atribuição de uma ajuda pública na ordem dos 453,3 milhões de euros²⁷⁰.

412 Atenta a elevada exposição da Região ao Grupo SATA, por via das garantias pessoais concedidas no âmbito de operações de crédito contraídas pela Sata Air Açores, S.A., aquela decisão da Comissão Europeia contribuiu para atenuar os riscos implícitos nestes passivos contingentes e potenciais impactos no Orçamento da Região.

²⁶⁹ Os programas APP – *Asset Purchase Programme* e PEPP – *Pandemic Emergency Purchase Programme*, este último criado na sequência da crise desencadeada pela pandemia da COVID-19, ao abrigo dos quais o BCE adquiriu, em larga escala, dívida pública dos Estados Membros.

²⁷⁰ Sobre o assunto, cf. notícia publicada no sítio da *Internet* da [Representação em Portugal da Comissão Europeia](#).

413 Foram ainda prestadas garantias através da emissão de cartas de conforto, tendo subjacentes operações de crédito contratadas por diversas entidades públicas não reclassificadas, cuja posição, no final de 2021, evidenciava responsabilidades na ordem dos 38,9 milhões de euros, existindo a possibilidade de, em alguns casos, revestirem a natureza de garantia pessoal, face ao grau de compromisso assumido pela Região por via destas²⁷¹.

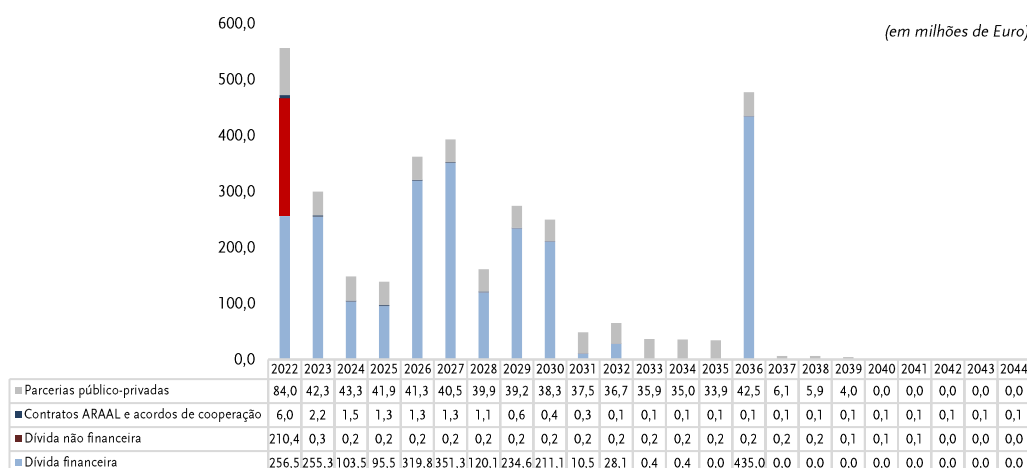
27. Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional

414 Com base na estrutura da maturidade das responsabilidades contratualizadas até 31-12-2021 pelas entidades que integram o sector público administrativo regional, procedeu-se a uma estimativa das correspondentes necessidades anuais de financiamento.

415 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 e acordos de cooperação em vigor, ou seja, as responsabilidades assumidas pelo referido universo de entidades.

416 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 10 – Necessidades de financiamento do sector público administrativo regional



Fonte: Conta de 2021; Direção Regional de Cooperação com o Poder Local; empresas concessionárias; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas de 2021; certidões emitidas pelas instituições financeiras credoras; Euronext Lisboa.

417 O triénio 2022-2024 afigura-se particularmente exigente, com necessidades de financiamento na ordem dos 1 005,4 milhões de euros, dos quais 556,8 milhões de euros já em 2022. Desta importância, 256,5 milhões de euros dizem respeito à dívida pública regional que atinge a maturidade neste ano e 210,4 milhões de euros a dívida não

²⁷¹ A propósito da matéria, cf. Relatórios e Pareceres sobre a Conta de [2013](#) (§§ 428 e 429), de [2014](#) (§§ 354 a 356) e de [2015](#) (§§ 328 e 329).

financeira, que inclui as dívidas a fornecedores, para além de outras obrigações já constituídas perante terceiros.

418 Porém, o *stock* de dívida pública a refinar nos anos seguintes é igualmente significativo, com particular incidência entre 2026 e 2030, período no decurso do qual 51,1% da dívida, correspondente a 1 236,9 milhões de euros, atinge a maturidade.

419 Esta distribuição intertemporal pouco equilibrada de amortizações sugere a necessidade de serem adotadas medidas que promovam o alisamento do perfil de maturidades da dívida, com o propósito de mitigar os riscos de refinanciamento e dos custos associados.

Capítulo VIII Património

28. Património financeiro

28.1. Ativos financeiros

420 A Conta relativa a 2021 apresentou melhorias nas divulgações relacionadas com o património: foi apresentado o valor da carteira de participações financeiras diretas nas entidades societárias e não societárias.

No final de 2021, a carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores ascendia a 387,5 milhões de euros

421 A carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores ascendia, em 31 de dezembro, a 387,5 milhões de euros, dos quais 280 milhões de euros respeitam a participações financeiras, 95,3 milhões de euros a créditos concedidos e 12,2 milhões de euros a outros ativos financeiros²⁷².

28.2. Participações financeiras

422 Em 31-12-2021, a carteira de participações diretas da Região Autónoma dos Açores apresentava um valor nominal de 280 milhões de euros, relativos à participação no capital de 24 entidades. Do total, 176,7 milhões de euros respeitam a participações no capital social de 11 entidades públicas reclassificadas²⁷³.

Comparativamente a 31-12-2020, verificou-se um aumento de 2,15 milhões de euros no valor nominal da carteira de participações financeiras diretas, pese embora o número de entidades participadas tenha diminuído

423 Durante o exercício de 2021, o Governo da Região Autónoma dos Açores procedeu ao

²⁷² A Região Autónoma dos Açores detém participações financeiras, diretas e indiretas, em sociedades constituídas nos termos da lei comercial e em entidades públicas empresariais, bem como em diversas instituições sem fins lucrativos públicas. A Região detém igualmente participações financeiras indiretas em sociedades comerciais relativamente às quais não exerce controlo, e que, por conseguinte, não integram o sector público empresarial regional. O valor nominal da carteira de participações financeiras diretas foi calculado com base nos documentos de prestação de contas das entidades participadas, com referência a 31-12-2021. Não inclui as participações indiretas, uma vez que estas seriam anuladas na consolidação das contas das entidades envolvidas.

²⁷³ A Região detém participações indiretas em mais duas entidades públicas reclassificadas: a ENTA, através do INOVA – Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores, e a Pousada da Juventude da Caldeira de Santo Cristo, L.^{da}, através da Ilhas de Valor, S.A. Participa também indiretamente na Fundação Engenheiro José Cordeiro, por intermédio da EDA, S.A., e da EDA Renováveis, S.A. (para maior desenvolvimento, cf. ponto 4.2. do relatório da ação preparatória 22/D221 – Património).

aumento do capital social da Lotaçor, S.A., em 2,15 milhões de euros²⁷⁴, e à extinção da SDEA, E.P.E.R.²⁷⁵.

424 Naquele ano, o Governo Regional promoveu ainda extinção da SINAGA, S.A.²⁷⁶, da Azorina, S.A.²⁷⁷ e da Azores Airlines Vacations Canadá (subsidiária da Sata Air Açores, S.A.).

Em 2021, o desempenho económico das entidades sob controlo da Região melhorou, embora se tenha verificado um agravamento da dívida total

425 Em 2021, o universo das entidades controladas pela Região apresentava, em termos agregados:

- património líquido/capital próprio/fundo patrimonial de 168,9 milhões de euros, registando uma melhoria de 23,5 milhões de euros, face ao ano anterior.

No que respeita às entidades públicas reclassificadas, verificou-se que o Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delegada, E.P.E.R., e o Hospital do Santo Espírito da ilha Terceira, E.P.E.R., tiveram uma melhoria agregada do património líquido de 10 milhões de euros, que superou o agravamento registado no património líquido do Hospital da Horta, E.P.E.R., e do Grupo Ilhas de Valor, no montante de 3,5 milhões de euros.

O Hospital do Santo Espírito da ilha Terceira, E.P.E.R., e a Associação para a Valorização Económica dos Açores, apesar de terem registado uma melhoria do património líquido, de 4,5 milhões de euros, permanecem em situação de falência técnica²⁷⁸, apresentando, no final de 2021, um património líquido agregado de -26,4 milhões de euros.

Relativamente às entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores que não integram o perímetro orçamental, verificou-se uma melhoria do capital próprio da Portos dos Açores, S.A., e dos Grupos EDA e Lotaçor, no total de 78,5 milhões de euros. Pelo contrário, observou-se um agravamento do capital próprio do Grupo SATA e da SINAGA, S.A., no montante global de 62,3 milhões de euros.

O Grupo Lotaçor registou uma variação positiva no capital próprio, de 4,4 milhões de euros, permanecendo, todavia, em situação de falência técnica. O Grupo SATA e a SINAGA, S.A., evidenciavam, também, uma situação de falência técnica.

²⁷⁴ Cf. [Resolução do Conselho do Governo n.º 182/2021](#), de 23 de julho.

²⁷⁵ Cf. [Decreto Legislativo Regional n.º 15/2021/A](#), de 6 de maio. De acordo com o previsto no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, o património ativo da entidade foi liquidado por transmissão global para o acionista Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública. O registo da extinção da SDEA, E.P.E.R., foi publicado no [portal do Ministério da Justiça](#), em 08-10-2021.

²⁷⁶ Cf. [Decreto Legislativo Regional n.º 30/2021/A](#), de 19 de outubro. O processo de extinção não foi concluído em 2021.

²⁷⁷ Cf. [Decreto Legislativo Regional n.º 39/2021/A](#), de 28 de dezembro.

²⁷⁸ Capitais próprios negativos, ou seja, quando o valor dos passivos excede o valor dos ativos.

No final de 2021 estas entidades apresentavam capitais próprios negativos agregados de 461,1 milhões de euros.

- a dívida do universo das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores aumentou 58,8 milhões de euros em 2021 (+4,9%, face a 2020), atingindo 1 261,1 milhões de euros. Do total, 144 milhões de euros (11,4%) correspondem a dívida contraída por entidades públicas reclassificadas²⁷⁹, que registou, em 2021, um decréscimo de 42,8 milhões de euros.

A dívida das entidades públicas que não integram o perímetro orçamental totalizou 1 117,1 milhões de euros, registando um acréscimo de 101,6 milhões de euros face ao exercício anterior.

Em contabilidade pública, esta dívida não está contabilizada na dívida pública regional, mas é geradora de responsabilidades contingentes para a Região Autónoma dos Açores, decorrentes da concessão de avales e de cartas de conforto.

No final de 2021, a Região havia prestado garantias relativamente a empréstimos contraídos por entidades públicas que não integram o perímetro orçamental, no montante de 433,9 milhões de euros^{280/281}, dos quais 299,7 milhões de euros (69,1%) respeitam ao Grupo SATA²⁸².

Observou-se ainda que a dívida das entidades públicas que não integram o perímetro orçamental era detida em 99,9% pelos Grupos SATA, com 56,4% (630,4 milhões de euros), EDA, com 31,6% (352,6 milhões de euros), Portos dos Açores, S.A., com 7,2% (80,6 milhões de euros), Lotaçor, com 4,2% (46,6 milhões de euros), e, ainda, pela SINAGA, S.A., com 0,5% (5,8 milhões de euros).

- os *gastos com o pessoal*/do sector público empresarial regional e instituições sem fins lucrativos públicas ascendiam a 280,7 milhões de euros, registando um aumento de 19,2 milhões de euros (7,4%), face a 2020.

Relativamente aos gastos com o pessoal das empresas públicas, o artigo 22.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A](#), de 28 de junho, que contém as disposições necessárias à execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, determinou que «Os gastos com pessoal, corrigidos das valorizações remuneratórias nos termos do disposto na Lei do Orçamento do Estado, devem ser iguais ou inferiores aos montantes registados em 2020, exceto para as entidades que demonstrem estar em causa o seu normal e regular funcionamento e o adequado desempenho da sua atividade», com exceção das empresas integradas no sector público empresarial regional que estão sujeitas a

²⁷⁹ A dívida das entidades públicas reclassificadas está incluída na dívida pública regional. Para detalhe, cf. ponto 2. relatório da ação preparatória n.º 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²⁸⁰ Com exceção das instituições sem fins lucrativos públicas.

²⁸¹ A este montante acresce 21,6 milhões de euros de garantias prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo.

²⁸² Sobre o assunto, cf. pontos 4.1. e 4.2. do relatório da ação preparatória n.º 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

regulação da atividade económica por entidades reguladoras próprias e independentes e das que atuam no sector da aviação civil (cf. n.ºs 2 e 4).

Apesar de, em 2021, se ter verificado um aumento dos encargos com o pessoal, no relatório da Conta não foi feita qualquer referência à matéria.

- o EBITDA agregado das entidades controladas ascendeu a 91,6 milhões de euros e os *juros e gastos similares* a 38,2 milhões de euros. O aumento do EBITDA²⁸³ em 62,4 milhões de euros face ao ano transato (+213,3%), resultou, em parte, do reforço dos apoios ao funcionamento das entidades, no montante global de 29,8 milhões de euros (+8,8%).

Comparativamente a 2020, observou-se uma melhoria na capacidade das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores gerarem resultados suficientes para colmatarem os encargos decorrentes da dívida.

No que respeita às entidades públicas reclassificadas, verificou-se que apenas o Grupo Ilhas de Valor e a Teatro Micaelense, S.A., tiveram EBITDA negativos, não dispondo de capacidade para gerarem recursos através das suas atividades operacionais para fazerem face aos *juros e gastos similares*.

Apesar do reforço do financiamento pela Região, em 2021 persistem entidades controladas com património líquido e capitais próprios negativos e com estruturas financeiras debilitadas, que consubstanciam riscos para o Orçamento

426 Em 2021, a Região Autónoma dos Açores recebeu 3,6 milhões de euros de dividendos provenientes do Grupo EDA e 2,2 milhões de euros de juros, pagos pelo Grupo SATA no âmbito das operações ativas realizadas em 2020 e em 2021²⁸⁴. As transferências para as entidades do sector público empresarial regional sob o seu controlo ascenderam a 497,3 milhões de euros²⁸⁵, mais 72,5 milhões de euros (17,1%) do que no ano transato.

427 Apesar do reforço do financiamento realizado pela Região, persistem entidades com património líquido e capitais próprios negativos e com estruturas financeiras debilitadas, situações que poderão exigir da Região Autónoma dos Açores um esforço financeiro acrescido de modo a garantir a continuidade das operações das mesmas²⁸⁶.

²⁸³ O valor do EBITDA inclui os rendimentos associados aos apoios financeiros públicos regionais e comunitários atribuídos à exploração das entidades pela Região Autónoma dos Açores, no âmbito de contratos-programa e de outros instrumentos de financiamento, bem como por entidades pertencentes à administração central.

²⁸⁴ Sendo, 1 428 712,33 euros relativos à operação ativa realizada em 2020 e 815 233,24 referentes à operação ativa realizada em 2021 (cf. Mapas contabilísticos da Conta, volume II, p. 13).

²⁸⁵ Cf. pontos 20. e 21. do relatório da ação preparatória n.º 22/D218 – *Execução orçamental do sector público administrativo regional*. O montante de 201,9 milhões de euros compreende 200,1 milhões de euros transferidos para sociedades não financeiras públicas e 1,8 milhões de euros para instituições sem fins lucrativos públicas.

²⁸⁶ A este propósito, cabe destacar que no âmbito da respetiva Certificação Legal de Contas foram formuladas ênfases relacionadas com o princípio da continuidade das operações, envolvendo diversas entidades: Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R., Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., Hospital da Horta, E.P.E.R., Associação para a Valorização Económica dos Açores, Grupos SATA e Lotaçor e Portos dos Açores, S.A.

28.3. Subsídios reembolsáveis, empréstimos concedidos e suprimentos

428 Em 31 de dezembro de 2021, a expressão global dos ativos financeiros detidos pelo sector público administrativo regional referentes a subsídios reembolsáveis, empréstimos concedidos e suprimentos ascendia a 95,3 milhões de euros.

429 Tendo por base os elementos divulgados na Conta, verifica-se que a Administração Regional direta não concedeu subsídios reembolsáveis naquele ano, tendo recebido reembolsos de apoios financeiros, no montante total de 662,5 mil euros. No final do exercício em causa tinha por receber 12,6 milhões de euros.

430 À semelhança do sucedido em anos anteriores, em 2021 foi concedido um empréstimo à Sata Air Açores, S.A., no montante de 89,8 milhões de euros, mediante a celebração de um protocolo financeiro no valor máximo de 90 milhões de euros, com o objetivo de «permitir um adiantamento por conta dos fundos provenientes dos contratos celebrados com o Governo Regional dos Açores para a prestação de Obrigações de Serviço Público (OSP) e Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG) ou sempre que se verifiquem inadiáveis necessidades de tesouraria (...)»²⁸⁷.

431 Com exceção do empréstimo concedido à Sata Air Açores, S.A., as restantes operações foram objeto de registo contabilístico nos mapas de execução orçamental da receita e da despesa.

432 Foi também celebrado um contrato de suprimentos com a Sata Air Açores, S.A., no montante de 82,5 milhões de euros²⁸⁸, destinados a substituir, de forma faseada, as garantias prestadas a coberto de anteriores resoluções do Conselho do Governo²⁸⁹.

433 Na Conta de 2021, não foi divulgada informação sobre eventuais créditos detidos pelas entidades públicas reclassificadas, pelo que não foi possível apurar a expressão global dos ativos financeiros detidos pelo sector público administrativo regional referentes a empréstimos concedidos, à data de 31 de dezembro.

28.4. Outros ativos financeiros

434 No final do exercício, a Região Autónoma dos Açores era detentora de outros ativos financeiros, no montante global de 12,2 milhões de euros, sendo 7,2 milhões de euros relativos à participação no Fundo de Contragarantia Mútuo, 2,5 milhões de euros no Fundo de Capital e Quase Capital e 2,5 milhões no Fundo de Dívida e Garantias.

435 Quanto aos referidos fundos, salienta-se:

- durante o exercício económico de 2021, a Região Autónoma dos Açores subscreveu mais 1,8 milhões de euros do capital social do Fundo de

²⁸⁷ A operação foi regularizada durante o exercício de 2021.

²⁸⁸ Cf. [Resolução do Conselho do Governo n.º 260/2021](#), de 15 de novembro.

²⁸⁹ A saber, Resoluções do Conselho do Governo n.ºs [276/2020](#), de 27 de outubro, [85/2021](#), de 16 de abril, [143/2021](#), de 9 de junho, e [258/2021](#), de 15 de novembro.

Contragarantia Mútuo, no âmbito da garantia prestada ao abrigo da [Resolução do Conselho do Governo n.º 145/2020](#), de 19 de maio, que aprovou a adesão da Região Autónoma dos Açores à Linha de Apoio à Economia COVID-19, mediante a criação da Linha Específica COVID-19 – *Apoio às Empresas dos Açores*, destinada a apoiar a tesouraria das empresas regionais²⁹⁰.

- o Fundo de Capital e Quase Capital e o Fundo de Dívida e Garantias foram transmitidos para a Região Autónoma dos Açores na sequência da extinção da SDEA, E.P.E.R., em 2021²⁹¹.
- foram subscritas 100 unidades de participação do Fundo de Capital de Risco Azores Venture²⁹².

28.5. Limite legal para a realização de operações ativas

Em 2021, o Governo Regional autorizou a realização de operações ativas que excederam o limite legal

436 O Governo Regional foi autorizado a realizar operações ativas, em 2021, até ao montante de 90 milhões de euros, de acordo com o n.º 1 do artigo 28.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio. No n.º 2 do mesmo artigo determina-se que «Acrescem ao limite fixado (...) as operações de aumento de capital social das entidades integradas no setor público empresarial regional e os empréstimos reembolsáveis atribuídos no âmbito dos sistemas de incentivos regionais».

437 Tendo por base as informações divulgadas na Conta, verificou-se que, em 2021, a Administração Regional direta realizou operações ativas no montante de 176,2 milhões de euros. Os serviços e fundos autónomos realizaram operações no valor de 34 mil euros.

438 No relatório da Conta, observou-se que foi respeitado o limite fixado no n.º 1 do artigo 28.º do Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, para a realização de operações ativas pela Administração Regional direta. Porém, para este efeito foi tido apenas em conta o empréstimo concedido à Sata Air Açores, S.A., no montante de 89,8 milhões de euros, por se ter considerado que o contrato de suprimentos celebrado com a Sata Air Açores, S.A., no valor de 82,5 milhões de euros, se enquadra no n.º 2 do mesmo artigo 28.º, dado que «(...) conforme consta do Plano de Reestruturação da companhia aérea aprovado pela Comissão Europeia em 7 de junho de 2022, (...) a presente operação será convertida em capital social (...)»²⁹³.

²⁹⁰ No montante global de 150 milhões de euros, posteriormente reforçada em 50 milhões de euros, através da [Resolução do Conselho do Governo n.º 54/2021](#), de 16 de março.

²⁹¹ Cf. [Decreto Legislativo Regional n.º 15/2021/A](#), de 6 de maio, e relatório da Conta, volume I, p. 79.

²⁹² Não foi indicado o montante envolvido (cf. relatório da Conta, volume I, p. 79).

²⁹³ Cf. relatório da Conta (volume I, p. 86).

439 Sucede que, como se referiu, o referido plano de reestruturação foi aprovado já no decurso de 2022, pelo que à data da celebração do contrato de suprimentos o mesmo assumia a forma de empréstimo.

440 Assim, em 2021, o Governo Regional autorizou a realização de operações ativas que excederam em 91,2% (84,1 milhões de euros) o limite fixado no n.º 1 do artigo 28.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#).

29. Património não financeiro

29.1. Património não financeiro das entidades do sector público administrativo regional

441 No relatório da Conta foram divulgadas informações sobre o ativo bruto, as depreciações e perdas por imparidade acumuladas e o respetivo ativo líquido da *Entidade Contabilística Região*, agrupados por administração regional direta, serviços e fundos autónomos (integrados e não integrados no GeRFiP) e entidades públicas reclassificadas.

442 De acordo com a informação reportada naquele documento, o património não financeiro da Região Autónoma dos Açores ascendia, em 31 de dezembro de 2021, a 1 090,8 milhões de euros, dos quais 995,8 milhões de euros respeitam a bens imóveis (91,3%). A Administração Regional direta detinha um património não financeiro de 809,6 milhões de euros, dos quais 770,5 milhões de euros correspondem a bens imóveis.

29.2. Gestão e inventariação do património imobiliário

No relatório da Conta foram divulgadas informações sobre a execução dos Programas de Inventariação e de Gestão do Património Imobiliário da Região Autónoma dos Açores

443 No relatório da Conta foram divulgadas informações sobre a execução dos programas de inventariação e de gestão do património imobiliário da Região Autónoma dos Açores.

444 Conjuntamente com a Conta, foi também remetida a informação disponibilizada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, nos termos do artigo 10.º-A do [Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A, de 19 de maio](#), relativa ao ano de 2021, bem como o relatório anual de acompanhamento e controlo da execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário da Região Autónoma dos Açores, elaborado pela direção regional com competência em matéria de finanças e património.

445 O referido relatório anual contém um conjunto de informações sobre a aquisição, a alienação, a cedência e a afetação dos imóveis, bem como sobre os bens inventariados em 2021 pela Região Autónoma dos Açores. Quanto a estes, não foi feita referência ao

ponto de situação do respetivo processo de inventariação.

446 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu o seguinte:

(...) a certidão de inventário (...) determina que nenhuma aquisição, constituição, modificação ou extinção de direitos de natureza patrimonial possa ser constituída sem a emissão, por parte dos serviços da Direção de Serviços de Património da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, da respetiva certidão de inventário, de modo a que possam ser prosseguidas todas as operações patrimoniais da administração regional, inclusive para aquelas situações em que os direitos ainda não se constituíram a favor da Região(...). Estes dois mecanismos de controlo têm permitido que todas as aquisições sejam de imediato inventariadas. Já no que toca às aquisições de pretérito (...) subsiste, não obstante os esforços desenvolvidos, uma réstia de situações que tem vindo progressivamente a ser reduzida à medida que a SRFAP delas vai sendo informada.

447 Do exposto resulta que o processo de inventariação ainda não se encontra concluído.

29.3. Operações relativas a bens patrimoniais

448 De acordo com os dados divulgados na Conta, em 2021 a despesa paga pela Região Autónoma dos Açores no âmbito das operações com bens patrimoniais ascendeu a 59,2 milhões de euros (+1% do que no ano anterior), enquanto a receita arrecadada com a venda de bens de investimento quedou-se em 610 mil euros (+2,7%, face a 2020).

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

Procedimentos que afetam a fiabilidade da Conta

Foram adotados procedimentos que afetam a correção dos registos e dos valores apresentados na Conta, designadamente:

- As demonstrações orçamentais previsionais, de relato e consolidadas, apresentadas na Conta não seguem os modelos tipificados na NCP 26 – *Contabilidade e Relato Orçamental*. *Ponto 5.,
§ 48*
- Apesar da eliminação do período complementar da execução orçamental ter proporcionado uma melhoria no processo de consolidação, ainda existe margem para aperfeiçoamento. *Pontos 3.2. e 9.,
§§ 30 e 163*
- O saldo de abertura do exercício de 2021 e o saldo de encerramento do exercício de 2020 não são coincidentes. *Pontos 5. e 6.3.1.,
§§ 59 a 66 e 94*
- O saldo de encerramento do exercício de 2021 não contempla a totalidade dos meios financeiros recebidos e não utilizados para a execução do Plano de Recuperação e Resiliência, no montante de 67,1 milhões de euros. *Ponto 5.,
§ 67*
- As transferências do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no valor de 194,7 milhões de euros, continuaram a ser integralmente registadas em receitas correntes. *Ponto 5.,
§§ 70 a 74*
- Continuou a não ser demonstrada a observância dos limites ao endividamento. *Ponto 25.4.,
§§ 345, 351 a 354
e 371 a 374*
- A Conta omite, pelos menos, 24 milhões de euros de dívida não financeira, a que acresce a quantia de 4,1 milhões de euros relativa às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, informação que apesar de ter sido divulgada na Conta, não foi aí considerada neste âmbito. *Ponto 25.2.,
§§ 336 e 337*
- No final de 2021, a entidade pública reclassificada, Azorina, S.A., tinha uma conta corrente por amortizar, no total de 231 mil euros, que passou a constituir dívida fundada. *Ponto 5.,
§ 76*
- A conciliação do saldo contabilístico da Administração Regional direta não foi passível de confirmação. *Ponto 5.,
§§ 77 e 78*

Conformidade legal

<i>Realização de operações de execução orçamental sem observância do quadro legal</i>	<p>A Conta evidencia operações de execução orçamental que não observaram o quadro legal vigente, das quais se destacam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O registo de recebimentos sem prévia inscrição orçamental, no total de 2,7 milhões de euros. • A realização de cabimentos sem a correspondente dotação orçamental, no valor de 112,2 milhões de euros, conduzindo à concretização de pagamentos que excederam a dotação orçamental em 14 mil euros. • A inobservância do cativo de 6% das dotações orçamentais em <i>aquisição de bens e serviços</i> por entidades sujeitas ao cumprimento daquela obrigação. • A realização de operações à margem do Orçamento e da Conta, nos montantes de 842,8 milhões de euros na receita e de 842,7 milhões de euros na despesa. • A ausência de prestação de contas pelas entidades com funções de caixa. • A movimentação de fundos financeiros à margem do sistema de centralização de tesouraria – Safira, de pelo menos 3,3 mil milhões de euros a crédito e de 3,2 mil milhões de euros a débito. • A ultrapassagem, em 5 milhões de euros, do limite anual para a emissão de dívida fundada com recurso à contratação de empréstimos, incluindo créditos bancários, fixado pela Assembleia Legislativa em 485 milhões de euros. • A realização de operações ativas que excederam o limite legal em 84,1 milhões de euros. 	<p><i>Ponto 6.1., § 83</i></p> <p><i>Ponto 6.1., § 85</i></p> <p><i>Ponto 6.1., § 81</i></p> <p><i>Ponto 6.2.1., § 86</i></p> <p><i>Ponto 6.3.2., §§ 98 e 99</i></p> <p><i>Ponto 6.3.3., §§ 104 a 107</i></p> <p><i>Ponto 25.4.2., §§ 353 e 354</i></p> <p><i>Ponto 28.5., §§ 436 a 440</i></p>
---	--	---

Orçamento e Conta

<i>Quadro plurianual de programação orçamental</i>	<p>A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2021 a 2024, a apresentar até 31-05-2020. O que existia era a atualização do quadro plurianual de programação orçamental aprovado em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, para o período de 2020 a 2023, operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que apesar de ter adaptado o QPPO à estrutura por programas, manteve as restantes limitações, designadamente, não abrangendo a despesa financiada por receita não efetiva.</p>	<p><i>Ponto 1.1., §§ 3 a 5</i></p>
<i>Anexos informativos da proposta do Orçamento</i>	<p>A proposta de Orçamento apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa observou, de modo geral, as especificações legais quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Já quanto aos anexos informativos, apesar da melhoria registada, foi omitido um conjunto muito significativo de informação.</p>	<p><i>Ponto 2., § 17</i></p>

Contas
provisórias

As contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2021 disponibilizam informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o sector público administrativo regional.

Ponto 4.1.,
§§ 33 e 35

A conta provisória referente ao segundo trimestre foi publicada depois de esgotado o prazo legalmente fixado para o efeito.

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>Recebimentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A receita totalizou 1 947,3 milhões de euros, sendo 1 399,6 milhões de euros de receita efetiva, com principal origem na receita fiscal (715,9 milhões de euros), nos passivos financeiros (441 milhões de euros) e nas transferências provenientes do Estado (315,2 milhões de euros) e da União Europeia (210,1 milhões de euros). 	Pontos 11.1. e 13.1., §§ 184, 200, 208 e 213
<i>Pagamentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A despesa totalizou 1 831,7 milhões de euros, sendo 1 491,6 milhões de euros de despesa efetiva. Os fundos aplicados diretamente (1 056,1 milhões de euros) têm como principal finalidade o pagamento de <i>despesas com o pessoal</i> (585,9 milhões de euros), verbas redistribuídas (522 milhões de euros) e <i>aquisição de bens e serviços correntes</i> (355,7 milhões de euros). 	Pontos 11.1. e 13.1., §§ 184, 200, e 217
<i>Fundos comunitários</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Os fluxos da União Europeia registados na Conta ascendem a 210,1 milhões de euros, montante que ficou aquém do apurado em procedimento de confirmação externa (212,3 milhões de euros). • As receitas comunitárias quase quadruplicaram relativamente a 2020, o que se ficou a dever, essencialmente, às verbas transferidas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (75,4 milhões de euros) e ao aumento das transferências do FEDER (51,6 milhões de euros). 	Ponto 14., §§ 240, 241, e 245
<i>Fluxos com a entidades não incluídas no perímetro</i>	<ul style="list-style-type: none"> • O sector público administrativo regional transferiu 216,3 milhões de euros para entidades públicas externas ao perímetro orçamental regional, destinando 200,1 milhões de euros (92,5%) às empresas públicas regionais não incluídas no perímetro orçamental. • As empresas do Grupo SATA obtiveram 157,6 milhões de euros, sendo 82,5 milhões de euros relativos à concessão de um auxílio de emergência a converter em capital social e 56,5 milhões de euros ao serviço público de transporte aéreo de passageiros e carga na Região. • O sector público administrativo regional arrecadou 347,4 milhões de euros provenientes de entidades públicas externas ao perímetro orçamental regional, dos quais 340,1 milhões de euros foram transferidos pela Administração Central, na sua quase totalidade com origem no Orçamento do Estado. 	Cap. V, §§ 261, 262 e 263, e ponto 17., §§ 268 e 269
<i>Subvenções públicas a privados</i>	<ul style="list-style-type: none"> • As subvenções públicas a privados totalizaram 192,1 milhões de euros, dirigindo-se em grande medida a empresas e a instituições sem fins lucrativos (64% e 28%, respetivamente). 	Cap. V, § 261, e ponto 16., § 264
<i>Subvenções públicas a privados</i>	<ul style="list-style-type: none"> • As subvenções públicas a privados totalizaram 192,1 milhões de euros, dirigindo-se em grande medida a empresas e a instituições sem fins lucrativos (64% e 28%, respetivamente). 	Ponto 22., §§ 300 e 309

- Baixo grau de autonomia financeira*
- Em 31-12-2021, encontravam-se por receber 4,6 milhões de euros que não foram reembolsados na data prevista. *Ponto 22.1., § 304*
 - 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. *Ponto 13.1.3., §§ 227 a 232*
 - Alguns serviços e fundos autónomos que não cumprem o requisito financeiro legalmente estabelecido para a manutenção da sua autonomia administrativa e financeira.

Desenvolvimentos positivos

Salientam-se como desenvolvimentos positivos:

- Implementação do SNC-AP*
- As entidades que integram o perímetro orçamental prestaram as contas de 2021 de acordo com o SNC-AP, com exceção do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A. *Ponto 5., § 42*
- Período complementar de execução orçamental*
- O regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2021 deixou de prever a existência de um período complementar da execução orçamental para a receita ou para a despesa. *Pontos 3.2. e 5., §§ 30 e 42*
- Consolidação de contas*
- Registaram-se melhorias na conta consolidada, sendo de destacar a homogeneização temporal das contas das diferentes entidades. *Ponto 9., § 163*
- Informação prestada na Conta*
- A Conta apresenta os valores dos cativos e dos descativos efetuados pelas entidades da Administração Regional direta e pelos serviços e fundos autónomos, matéria que não havia sido abordada nas Contas dos anos precedentes. *Ponto 5., § 57*
 - Embora com limitações ao nível da informação prestada, a Conta inclui, pela primeira vez, a avaliação global dos resultados obtidos com a atribuição das subvenções. *Ponto 21., § 299*
 - Foi divulgada informação relacionada com a posição e condições subjacentes à dívida fundada contraída pelas entidades do perímetro orçamental. *Ponto 25.1., § 333*
 - Foi apresentada informação que permite avaliar o grau de cumprimento do limite legal aplicável a realização de operações ativas. *Ponto 28.5., § 437*
 - Foi divulgado o valor da carteira de participações financeiras diretas nas entidades societárias e não societárias e os arrendamentos e as concessões do sector público administrativo regional. *Pontos 28.1. e 29.2., §§ 420 e 443 a 445*
 - A Conta integrou elementos documentais complementares sobre a execução dos programas de inventariação e de gestão do património imobiliário da Região. *Ponto 29.2., § 444*

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"> Com expressão num <i>saldo corrente</i> negativo, a estrutura orçamental permanece desequilibrada em termos de previsão, em 309,4 milhões de euros, e em termos de execução, em 162,5 milhões de euros, com um agravamento face a 2020. 	Ponto 11.1., § 190
<i>Regra do equilíbrio orçamental (artigo 4.º, n.º 2, da LEORAA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> A receita efetiva (1 399,6 milhões de euros) ficou aquém da despesa efetiva (1 491,6 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 saldo global ou efetivo foi negativo no orçamento revisto (-264,9 milhões de euros) e na execução (-92 milhões de euros). Comparativamente a 2020, o saldo global ou efetivo reflete uma melhoria de 154,2 milhões de euros, em virtude do aumento da receita efetiva 292,5 milhões de euros) ter sido superior ao aumento da despesa efetiva (138,3 milhões de euros). 	Ponto 11.1. §§ 184 a 186
<i>Défice primário</i>	<ul style="list-style-type: none"> O saldo primário foi negativo em 52,5 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. O défice primário acrescido dos compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida atingiu 92 milhões de euros. 	Ponto 11.1., §§ 188 e 189
<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 provisório do sector público administrativo regional de 360 milhões de euros, verificando-se uma melhoria de 1,3 milhões de euros face ao ano de 2020. 	Ponto 11.2., § 191
<i>Contínuo agravamento da dívida</i>	<ul style="list-style-type: none"> A dívida total do sector público administrativo regional manteve a tendência ascendente exibida nos últimos anos, tendo-se agravado em, pelo menos, 146,9 milhões de euros (+5,9%), para 2 636,3 milhões de euros, dos quais 2 421,9 milhões de euros dizem respeito à dívida financeira. 	Ponto 25.3., §§ 339
<i>Sustentabilidade da dívida pública regional</i>	<ul style="list-style-type: none"> Numa situação de partida em que as finanças públicas regionais já exibiam uma posição orçamental estruturalmente deficitária, os desenvolvimentos subsequentes ao eclodir da crise sanitária, que ainda se fizeram notar em 2021, aprofundaram aqueles desequilíbrios, agravando as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, que só nos últimos dois anos aumentou 571,8 milhões de euros (+30,9% face a 2019). 	Pontos 25.1. e 25.3., §§ 327, 328 e 341 a 343
<i>Perfil de reembolso da dívida</i>	<ul style="list-style-type: none"> A estratégia de financiamento adotada nos últimos anos tem vindo a privilegiar a emissão de dívida <i>bullet</i>, em que o reembolso ocorre integralmente na data de vencimento/maturidade. <p>Por conseguinte, o perfil de reembolso da dívida evidencia uma distribuição intertemporal pouco equilibrada – 57,1% da dívida, totalizando 1 381,9 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027, dos quais 511,8 milhões de euros até 2023 – circunstância que agrava a sua exposição aos riscos de refinanciamento e de taxas de juro.</p>	Ponto 26.5., §§ 401 a 406

Expectável agravamento dos custos da dívida

- A mudança de rumo conferida pelo BCE à política monetária da Zona Euro, com o propósito de reconduzir a inflação ao objetivo de 2% a médio prazo, traduziu-se, até ao momento, no aumento das respetivas taxas de juro de referência em 200 pontos base (2%), sendo expectável que novas subidas venham a ocorrer a curto prazo.

*Ponto 26.5.,
§§ 407 e 408*

Deste modo, antecipa-se um agravamento dos custos para refinarciar a dívida pública regional que se vence anualmente.

O limite anual para a contração de dívida fundada foi novamente ultrapassado

- Com base na informação disponível, apurou-se que o limite anual para a contração de dívida fundada com recurso à contratação de empréstimos, incluindo créditos bancários, fixado pela Assembleia Legislativa em 485 milhões de euros, foi excedido em 5 milhões de euros.

*Ponto 25.4.2.,
§§ 353 e 354*

Atenuaram-se os riscos implícitos nos passivos contingentes

- Atenta a elevada exposição da Região à Sata Air Açores, S.A., por via das garantias pessoais concedidas no âmbito de operações de crédito contraídas por esta empresa pública regional, envolvendo responsabilidades na ordem dos 267,5 milhões de euros (67,7% do conjunto das operações creditícias realizadas por entidades públicas não reclassificadas que beneficiaram daquelas garantias), a recente aprovação, pela Comissão Europeia, do plano de reestruturação do Grupo SATA, contribuiu para atenuar os riscos implícitos naqueles passivos contingentes e potenciais impactos no Orçamento regional.

*Ponto 26.6.,
§§ 410 a 412*

Responsabilidade s futuras com as parcerias público-privadas e com contratos ARAAL

- Com referência a 31-12-2021, o valor atual dos encargos futuros assumidos no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 665,4 milhões de euros, com incidência orçamental até 2050, refletindo um acréscimo de 41,1 milhões de euros (+6,6%) face a 2020, maioritariamente explicado pela compensação devida a título de reposição do equilíbrio financeiro da concessão rodoviária em regime de SCUT, solicitada pela concessionária com fundamento na quebra de tráfego provocada pelas medidas de combate à propagação do surto da COVID-19, com especial incidência em 2020.

*Ponto 26.4.,
§§ 397, 398 e 400*

Necessidades globais de financiamento

- Com base na estrutura da maturidade das responsabilidades contratualizadas pelas entidades que integram o sector público administrativo regional, estima-se que para o triénio 2022-2024 as correspondentes necessidades de financiamento ascendam a 1 005,4 milhões de euros, dos quais 556,8 milhões de euros já em 2022. Deste montante, 256,5 milhões de euros dizem respeito à dívida pública regional a refinarciar e 210,4 milhões de euros a dívida não financeira, que inclui as dívidas a fornecedores, para além de outras obrigações já constituídas perante terceiros.

*Ponto 27.,
§ 417*

Desafios

Principal desafio

Reconduzir as finanças públicas regionais para uma posição orçamental compatível com a melhoria das condições de sustentabilidade da dívida pública regional continua a constituir o principal desafio com que se confrontam as autoridades regionais.

Pontos 25.3. e 26.5,
§§ 341 a 343,
407 e 408

Porém, a elevada incerteza relativamente ao evoluir da guerra na Ucrânia, o acentuar das pressões inflacionistas e respetivos impactos na atividade económica da União Europeia – que já motivaram o BCE a adotar uma política monetária mais restritiva, como comprovam as recentes subidas das taxas de juro de referência –, constituem sinais evidentes de que o contexto macroeconómico se está a deteriorar.

Com efeito, as previsões económicas do outono de 2022 da Comissão Europeia apontam no sentido de um forte abrandamento da atividade económica na União Europeia em 2023, conjuntura adversa que naturalmente terá repercussões a nível nacional e regional.

Antecipa-se, assim, o acentuar das pressões orçamentais resultantes desta fase descendente do ciclo económico por via do funcionamento dos estabilizadores automáticos (impactos no saldo orçamental provocados pela reação automática de certas componentes da receita e da despesa à conjuntura económica), circunstância suscetível de dificultar o esforço de consolidação que será necessário encetar com o propósito de reconduzir o saldo orçamental para uma posição sustentável a prazo, consistente com a estabilização da dívida pública regional.

Estratégia de gestão da dívida pública regional

O perfil de reembolso da dívida apresenta uma distribuição intertemporal pouco equilibrada, tendência que continuou a acentuar-se em 2021, pois em linha com a estratégia adotada nos últimos anos, foi privilegiada a emissão de dívida *bullet*, cujo reembolso ocorre integralmente na data de maturidade das operações.

Ponto 26.5,
§§ 401 e 403 a 406

De facto, com referência ao final de 2021, constata-se que 68,4% do *stock* da dívida pública regional, correspondente a 1 656,5 milhões de euros, tinha sido emitida naquela modalidade.

A excessiva concentração temporal de amortizações acentua os riscos de refinanciamento e do custo da dívida, pelo que nestas circunstâncias se afigura aconselhável adotar uma estratégia que promova o alisamento do respetivo perfil de reembolso, no sentido de mitigar tais riscos.

Agravamento da dívida total das entidades sob controlo da Região

O desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores melhorou. Observou-se, contudo, um agravamento da dívida total destas entidades.

Ponto 28.2.,
§ 425

Dependência das transferências e do crédito bancário

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*.

Ponto 13.1.3,
§ 227

*Riscos
das entidades
controladas pela
Região Autónoma
dos Açores*

Apesar do reforço do financiamento realizado no exercício de 2021 pela Região Autónoma dos Açores, persistem entidades com património líquido e capitais próprios negativos e com estruturas financeiras debilitadas, situações que poderão exigir da Região um esforço financeiro acrescido de modo a garantir a continuidade das operações das mesmas.

*Ponto 28.2.,
§ 427*

II – Recomendações

Acompanhamento das recomendações anteriormente formuladas

Procedeu-se à avaliação do grau de acolhimento do conjunto de recomendações anteriormente formuladas ao Governo e reiteradas no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020](#).

Das três recomendações formuladas, uma foi parcialmente acolhida e duas não foram 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, importando, por isso, fazer também referência ao grau de acolhimento das recomendações formuladas no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#).

Das oito recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 que se mantêm atuais, quatro foram acolhidas parcialmente e as restantes não foram ainda acolhidas.

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 analisados²⁹⁴.

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 ao Governo da Região Autónoma dos Açores relativamente à Conta de 2020, as quais ainda não se mostram acatadas na sua plenitude.

²⁹⁴ Artigo 41.º, n.º 3, em conjugação com o artigo 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

- 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:
- 1.ª
- 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) Concessão de indicadores de economia, eficiência e eficácia;
 - e) Mecanismos de avaliação do grau de realização dos objetivos.
- 2.ª
- Apresentar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, quer previsionais, juntamente com o Orçamento, quer integrando a Conta, de acordo com o SNC-AP.
- 3.ª
- Demonstrar na Conta, com referência ao conjunto do sector público administrativo regional, o grau de cumprimento dos limites legais aplicáveis à dívida.
- Ponto 1.1.,
§§ 1 a 10*
- Ponto 5,
§§ 48 e 49*
- Pontos 25.4.1.
e 25.4.3.,
§§ 345 e 371 a 374*

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

Sem embargo, o Tribunal incentiva a Administração Regional a prosseguir na adoção de medidas no sentido da resolução das restantes situações que afetam a fiabilidade da Conta e do acatamento das recomendações anteriormente formuladas.

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 2021 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 2021 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado em 2019 para o período de 2020 a 2023, alterado pelo diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, 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.
- O saldo contabilístico da Administração Regional direta a 01-01-2021 indicado nos mapas relativos à situação de tesouraria diverge em 13,6 milhões de euros do saldo apresentado nos mapas da Conta de 2020 referentes a 31-12-2020.
- Impossibilidade de certificar o saldo de encerramento da conta da Administração Regional direta, ao nível da execução orçamental (79,7 milhões de euros).
- Não foi possível obter prova suficiente e apropriada de modo a confirmar 2,7% da dívida financeira do sector público administrativo regional (65,6 milhões de euros).
- A Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 24 milhões de euros, a que acresce a quantia de 4,1 milhões de euros, referente às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, informação que apesar de ter sido divulgada na Conta, não foi considerada neste âmbito.
- Realizaram-se operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, no montante de, pelo menos, 842,8 milhões de euros ao nível da receita e 842,7 milhões de euros no âmbito da despesa.
- As transferências do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no montante de 194,7 milhões de euros, continuam a ser integralmente registadas em receitas correntes, 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.

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 ao nível da execução, tendo sido apurado, neste último caso, um *défice global ou efetivo* de 92 milhões de euros, resultado que traduz uma melhoria de 154,2 milhões de euros comparativamente a 2020.
- Continua a não ser cumprido o princípio da unidade de tesouraria, permanecendo a movimentação de fundos financeiros à margem do sistema de centralização de tesouraria – Safira, de pelo menos 3,3 mil milhões de euros a crédito e 3,2 mil milhões de euros a débito.
- Relativamente ao sector público administrativo regional não foi demonstrado o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento.
- O limite anual para a contração de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, foi excedido em 5 milhões de euros.
- As operações de dívida fundada contratadas pelas entidades públicas reclassificadas (786 mil euros), bem como a dívida com esta maturidade que foi assumida pela Região Autónoma dos Açores na sequência da liquidação da empresa pública regional Sinaga, S.A. (18,8 milhões de euros), foram concretizadas sem adequada sustentação legal, pois não integram o elenco das exceções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2021 à regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas.
- O Governo Regional autorizou a realização de operações ativas que excederam o limite legal em 84,1 milhões de euros.

Decisão

Face ao exposto e com as recomendações formuladas, o coletivo previsto no n.º 1 do artigo 42.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas aprova o presente Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, relativa ao ano económico de 2021, 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 diversas entidades contactadas da Administração Regional, do sector público empresarial regional, das associações e fundações com participação da Região Autónoma dos Açores, bem como pelo Conselho Económico e Social dos Açores e pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras e, ainda, pelos departamentos da Administração Central, destacando-se, em particular, aquelas que se pronunciaram em sede de contraditório.

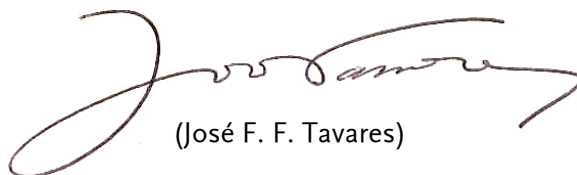
De acordo com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o presente Relatório e Parecer será publicado na 2.ª série do *Diário da República* e, bem assim, na II Série do *Jornal Oficial* da Região Autónoma dos Açores.

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, que incluem as respostas dadas em contraditório, na página do Tribunal de Contas na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 6 de dezembro de 2022.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



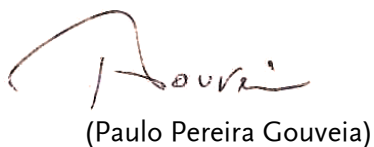
(José F. F. Tavares)

A Juíza Conselheira da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas



(Cristina Flora)

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



(Paulo Pereira Gouveia)



Apêndice

Acompanhamento de recomendações

Recomendações anteriormente formuladas reiteradas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020	Situação	Observações
<p>1.^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> <p>a) Criação dos programas orçamentais com os respetivos níveis de desagregação;</p> <p>b) Definição dos objetivos e metas de cada programa orçamental;</p> <p>c) Dotações orçamentais;</p> <p>d) Conção de indicadores de economia, eficiência e eficácia;</p> <p>e) Mecanismos de avaliação do grau de realização dos objetivos.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>A elaboração do Orçamento para 2021 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2021 a 2024, a apresentar até 31-05-2020. O que existia era a atualização do quadro plurianual de programação orçamental aprovado em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro, para o período de 2020 a 2023, operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2020. O QPPO para o período de 2022 a 2025, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, e que enquadra a proposta do orçamento para 2022, não restringe o âmbito da despesa a considerar, passando a contemplar a despesa coberta por dotações provisionais. Porém, contrariamente ao exigido no n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, estendeu a natureza indicativa dos limites da despesa a todo o período abrangido pelo QPPO.</p> <p>[Ponto 1.1., §§ 1 a 10, <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>
<p>2.^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>Não acolhida</p>	<p>A Conta da Região Autónoma dos Açores de 2021 não foi apresentada de acordo com o referencial contabilístico SNC-AP, não contendo, por isso, demonstrações financeiras que expressem a posição financeira a 31-12-2021.</p> <p>A Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública alegou que «[a] apresentação das demonstrações orçamentais e financeiras de acordo com o SNC-AP encontra-se dependente da regulamentação e implementação do projeto Entidade Contabilística Região (ECR) que é indissociável da evolução 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».</p> <p>[Ponto 5., §§ 48 a 50, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.</p>
<p>3.^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>Acolhida parcialmente</p>	<p>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>[Ponto 25.4., §§ 345, 351 a 354 e 371 a 374, <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>b) Do limite legal aplicável à realização de operações ativas.</p>	<p>Acolhida</p>	<p>No relatório da Conta de 2021 (volume I) foram apresentadas as operações ativas realizadas pela Administração Regional direta e pelos serviços e fundos autónomos.</p> <p>[Ponto 28.5., §§ 437 e 438, <i>supra</i>]</p>



Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 ²⁹⁵	Situação	Observações
<p>3.^a Incluir, na proposta de Orçamento, a informação legalmente exigida, relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas, à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos, à 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.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente</i></p>	<p>Omitiu-se a informação legalmente exigida. O relatório que acompanhou a proposta de Orçamento para 2021 continuou a omitir informação essencial sobre a situação das operações de tesouraria, os subsídios regionais e critérios de atribuição, as formas de financiamento do eventual défice orçamental e das amortizações, as transferências orçamentais para as empresas públicas, as receitas e despesas das autarquias locais, a justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos, a transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos e o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento.</p> <p>[Ponto 2., §§ 17 a 19, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, tendo sido reiterada</p>
<p>7.^a Conferir coerência aos mapas orçamentais, entre si, quanto aos valores previsionais de recursos financeiros dirigidos à cobertura do investimento público</p>	<p><i>Não acolhida (1.ª parte)</i></p>	<p>O 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>, não reflete as alterações realizadas no Mapa I Receita da Região Autónoma dos Açores no que respeita às verbas provenientes da União Europeia.</p> <p>[Ponto 5., § 54, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017</p>
<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 2021, 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., §§ 70 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 apresentou melhorias, passando a haver homogeneização temporal das contas das entidades a consolidar, mas não acomodou operações internas a eliminar.</p> <p>[Ponto 9., §§ 162 a 164, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>

²⁹⁵ Não se consideram as recomendações já anteriormente acolhidas e as recomendações reiteradas nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas de 2018 e de 2019, cujo acompanhamento foi feito no quadro anterior.

Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017	Situação	Observações
<p>15.^a Regularizar as operações de tesouraria, por via orçamental, no ano económico em que tiverem lugar.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente</i></p>	<p>No termo do exercício de 2021, a Azorina, S.A., tinha uma conta corrente caucionada com 231 mil euros, que passou a constituir dívida pública fundada.</p> <p>[Ponto 5., § 76, <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 evidência contabilística, em operações orçamentais e extraorçamentais, dos movimentos das correspondentes contas bancárias.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>No decurso de 2021, 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 31-12-2021, valores em saldos bancários disponíveis, não registados no Orçamento e na Conta.</p> <p>[Pontos 6.2.1, § 86, e 14., § 254 <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>
<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>A análise desenvolvida no relatório da Conta aos resultados obtidos, remete para um separador próprio do quadro A26, que contém uma avaliação global dos resultados obtidos feita pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos. No entanto, a generalidade das entidades não presta informação quanto à fixação e grau de concretização dos indicadores e metas.</p> <p>[Ponto 23., §§ 315 a 318, <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>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 da evolução registada, o processo de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores ainda não está concluído, tal como foi assumido pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública no exercício do contraditório.</p> <p>[Ponto 29.2., §§ 445 a 447 <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

Proposta de orçamento

Relativamente aos anexos informativos que acompanham a proposta de orçamento, não se vislumbra motivo para que o Tribunal considere que a matéria prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 13.º da LEORAA, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 115/2015, de 28 de agosto, tenha sido omitida, na medida em que as empresas públicas se encontram impossibilitadas de assumir responsabilidades desta natureza sem a devida autorização, por imposição legal.

Existem outros anexos informativos que demonstram claramente a necessidade de revisão da LEORAA, harmonizando-a com a LEO, constituindo disso exemplo a informação acerca da execução orçamental do subsetor da administração local (vide al. c), n.º 2, art. 13.º da LEORAA) cuja informação a Região naturalmente não dispõe nem tampouco se descortina qualquer relevância para apreciação e votação do orçamento regional. O anexo respeitante aos subsídios regionais revela-se redundante, na medida em que os respetivos critérios de atribuição se encontram já suficientemente detalhados nos diplomas que procedem à sua regulamentação (*cf.* al. f), n.º 1, art. 13.º da LEORAA).

No que concerne à apreciação atinente à elaboração do Orçamento, que figura no § 38, esclarece-se que a DROT tem vindo a envidar esforços no sentido de introduzir melhorias nesta matéria, sendo que, as previsões macroeconómicas que subjazem à proposta de ORAA 2023 já foram suportadas num modelo econométrico, tendo-se para o efeito recorrido a uma entidade devidamente credenciada.

Anexo B) Execução orçamental do sector público administrativo regional

Presidência do Governo

Em referência ao assunto melhor identificado acima, e em cumprimento do despacho da Senhora Juíza Conselheira da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, de 07-11-2022, ao abrigo do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, encarrega-me Sua Excelência o Presidente do Governo Regional dos Açores de informar V. Exa. que, relativamente ao enquadramento legal da atribuição de apoios com fundamento em regimes renovados anualmente através dos diplomas que aprovam o orçamento, § 255, considera-se que a regulamentação específica para atribuição anual de apoios em cada uma das áreas abrangidas, fixa de um modo geral as finalidades, as áreas de intervenção e os destinatários, sem prejuízo de virem a ser introduzidas melhorias que permitam corrigir alguma ineficiência que venha a ser revelada durante a sua vigência.

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Fiabilidade:

O desvio entre o orçamento inicial dos SFA e EPR divulgado na Conta e os Mapas VI e VIII que integram o ORAA 2021, § 28-30, no valor de 16,3 milhões de euros, prende-se essencialmente com dois serviços e fundos autónomos (ISSA, I.P.R.A. e SRPCBA) e uma EPR (SDEA, E.P.E.R), correspondendo a esta última o valor mais expressivo desta diferença (10 448 610,00€) e que resultou do facto do ORAA 2021 ter sido aprovado a 31/05/2021, data que coincidiu com a extinção daquela entidade, motivo pelo qual, naturalmente, não foi corrigido o orçamento para as dotações aprovadas para 2021. As outras duas situações resultam de uma falha dos serviços no processo de carregamento dos seus orçamentos iniciais. O ISSA, I.P.R.A. carregou menos valor do que lhe foi atribuído enquanto o SRPCBA carregou como orçamento inicial as verbas do plano de investimento, não obstante as insistências da DROT para o cumprimento do ORAA aprovado na inscrição das

dotações iniciais.

No ORAA 2021, a previsão de verbas provenientes de fundos comunitários, no Mapa I difere do Mapa X, § 31-33, situação que se prende com o facto do Mapa I incluir receitas de fundos comunitários para financiamento de despesas de funcionamento e não apenas do Plano de Investimentos.

As divergências entre o valor dos cativos e descativos registados na Conta e o constante da prestação de contas de alguns serviços e fundos autónomos junto desse Tribunal, § 34-35, resulta de erros no processo de registo do cativo, por utilização da fonte de financiamento incorreta. O registo do cativo na fonte de financiamento correta foi posteriormente corrigido, refletindo o sistema todos esses registos, fazendo transparecer que o valor do cativo e do descativo foi superior ao efetivamente autorizado, quando tal não aconteceu. Nesta situação encontram-se as USI das Flores e do Faial. Relativamente ao Centro de Oncologia dos Açores, Prof. Dr. José Conde, a situação resulta do facto de ao longo do ano terem ajustado o cativo em função das necessidades de dotação, transferindo o cativo para outras rúbricas do mesmo agrupamento. Relativamente à RIAC, I.P., a divergência resulta de uma incorreção entre a informação prestada à DROT no momento da elaboração da Conta e a submetida no processo de prestação de contas da entidade junto desse Tribunal.

Quanto às diferenças entre o saldo de abertura de 2021 e o saldo de encerramento do exercício de 2020, § 36-39, reitera-se o que sobre este ponto foi comunicado a esse Tribunal através do nosso ofício Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

No que respeita ao registo contabilístico das transferências do Estado, ao abrigo do princípio da solidariedade, no valor de 194,7 milhões de euros, § 43, a RAA tem vindo a classificar essas transferências de acordo com a sua natureza, seguindo o mesmo critério que tem sido adotado pelas Administrações Central e Regional da Madeira. Se outro fosse o procedimento adotado pela RAA estaríamos a condicionar a normalização contabilística e a tornar incomparáveis os conceitos e os resultados de princípios e regras de grande relevância, como sejam os do equilíbrio orçamental e os dos limites à dívida pública.

Conformidade legal:

Quanto aos pagamentos sem observância do cativo legal, § 48 e 71, na Administração Regional direta, a situação reportada relativamente ao Gabinete do Secretário Regional de Obras Públicas e Comunicações, deveu-se a um erro no processo de registo do descativo de 20 000,00€, devidamente autorizado, num cativo inicial de 25 000,00€. A correção do erro deveria ter passado pelo registo de um novo cativo do mesmo valor e depois o descativo de 20 000,00€. Em vez disso, o serviço registou um novo cativo de apenas 5 000,00€, ficando os 20 000,00€ como descativo conforme autorização prévia do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública. Não obstante essa ocorrência, o serviço não ultrapassou o limite da dotação disponível após o cativo/descativo legal, 976 074,00€, uma vez que o total de compromissos foi de 761 198,04€ e os pagamentos líquidos de 735 099,94€.

A não observância do cativo legal, § 73, pelo Fundo Regional de Ação Cultural, relaciona-se com o facto da extinção daquela entidade ter coincido com data de aprovação do ORAA 2021, motivo que levou o serviço a considerar que os cativos registados por conta do orçamento transitório seriam válidos. Não obstante a não observância do cativo legal, esta entidade não incorreu em pagamentos por falta de cabimento uma vez que a dotação disponível líquida de cativos seria de 147 500,00€, os compromissos e os pagamentos líquidos de 14 799,41€. De igual modo o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico, considerou que o cativo legal registado com base nas dotações do orçamento transitório de 2020 continuava válido no orçamento definitivo. Igualmente neste caso, a não observância do cativo legal não originou pagamentos sem o respetivo cabimento, porquanto a dotação disponível líquida de cativos seria de 396 398,00€ (e não 968 200,00€ conforme resulta da nota de rodapé n.º 73), os compromissos assumidos 198 197,49€ e os pagamentos líquidos 187 420,87€. O ISSA, I.P.R.A. não efetuou o registo de cativos legais, neste caso por desconhecer a norma habilitante, contudo a execução do agrupamento relacionado com aquisição de bens e serviços foi de 55,6%.

Quanto à cobrança de receita sem prévia inscrição orçamental, § 50, reitera-se a informação constante do nosso ofício Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022, não obstante o reflexo desta medida só se venha efetivar no ORAA 2023.

Universalidade:

Não obstante a necessidade de regulamentar a entidade contabilística Região (ECR), a qual deve ser devidamente articulada com a entidade contabilística Estado, que permitirá proceder ao registo de todas as operações identificadas no parágrafo 53, a Conta contempla já todos os movimentos das mesmas, pelo que, entendemos que elas não devem ser consideradas como estando à margem da Conta.

No que respeita ao processo de contabilização em operações orçamentais e operações de tesouraria dos depósitos efetuados nessas contas, § 52, reitera-se o que a este propósito foi referido no nosso ofício Sai-GSRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

Especificação:

Sobre a falta de classificação económica das despesas de investimento público no Orçamento, § 54, a situação identificada ficará ultrapassada no Orçamento para 2023, conforme compromisso que já havia sido assumido pela DROT.

No § 54, refere-se que a Conta só apresenta informação sobre a execução orçamental por classificação funcional da Administração Regional direta, contudo no volume I da Conta, é apresentada a execução orçamental por funcional dos SFA e EPR, quadros 49 e 64, respetivamente.

Transparência:

Sobre a referência à ausência de informação na Conta, § 55, quanto à origem das receitas contabilizadas nas rubricas 06.05.02 e 06.07.01, reitera-se a informação já veiculada pelo nosso ofício Sai – SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022, sem descurar o facto de em situações futuras vir a incluir no relatório da Conta essa desagregação.

Não obstante toda a informação já disponibilizada na Conta, a DROT continuará a introduzir melhorias que contribuam para a sua total transparência. No caso específico da despesa paga por programas orçamentais, a Conta já disponibiliza

quadros síntese por cada um dos subsectores da administração regional, bem como, informação da despesa realizada com medidas de natureza excecional, nomeadamente, ao nível da Covid-19.

Alterações orçamentais:

Relativamente aos § 63 e § 67, o valor da dotação revista dos saldos do ano anterior dos SFA e EPR, não têm de ser iguais à execução, trata-se de uma previsão, não tendo sido objeto de alteração aquando da passagem do saldo efetivamente transitado.

Demonstrações de relato

Com relação à matéria exposta no paragrafo § 78, reitera-se a informação já reportada a esse Tribunal, pelo nosso ofício Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022, a qual se aplica igualmente à matéria exposta no § 103 relativamente às demonstrações de relato consolidado.

Relativamente à realização de cabimentos sem a correspondente dotação orçamental, § 91, mantém-se a informação prestada através do nosso ofício Sai-SRFPAP/2022/239, de 06-09-2022.

A informação respeitante aos pagamentos em atraso não é divulgada na Conta porque não resulta de qualquer imperativo legal. A disposição normativa que obriga a remeter esta informação à DGO pelas regiões autónomas e que consta do DL n.º 84/2019, de 28/6 (vide al. a), n.º 1, art. 123.º) é cumprida pela Região.

Quanto à identificação por rúbrica de classificação económica os valores diretamente associado às medidas de carácter excecional e ao PRR, § 117, podemos desde já adiantar que no Orçamento de 2022, no sistema de registo da execução da despesa, foi já introduzida uma melhoria que permite obter essa informação relativamente ao Plano de Recuperação e Resiliência.

Fluxos financeiros da União Europeia

A divergência identificada, § 192, no valor de 24 106,59€, nos fluxos financeiros da União Europeia, na rubrica 10.09.01 entre os quadro 11 e 15 do volume I e os mapas 2 e 3 do volume II, teve origem num procedimento isolado que ocorreu em 2021 e resultou de uma entrega única nos cofres da Região pelo Fundo Regional de Ação Cultural, dos montantes de fundos comunitários em saldo nas suas contas à data da sua extinção, movimento efetuado através de guia de receita, entregue na tesouraria de Angra.

Os saldos bancários de contas específicas de fundos comunitários que totalizam 16,1 milhões de euros encontram-se devidamente registados na ECR e refletidos no quadro 35 da Conta (*cf.* ponto 13 do Ofício Sai-SRFPAP/2022/239, de 6/9). Contrariamente ao que se refere no § 203, estes ativos apenas têm expressão no subsistema da contabilidade financeira, relevando para o Orçamento apenas os fluxos financeiros (recebimentos e pagamentos) que foram devidamente escriturados tanto em contabilidade orçamental quanto em contabilidade financeira.

Enquadramento normativo dos subsídios ao abrigo do decreto legislativo regional que aprova o orçamento:

Relativamente ao enquadramento legal relativo à atribuição de apoios com fundamento em regimes renovados anualmente através dos diplomas que aprovam o orçamento, § 255, considera-se que a regulamentação específica para atribuição anual de apoios em cada uma das áreas abrangidas, fixa de um modo geral as finalidades, as áreas de intervenção e os destinatários, sem prejuízo de virem a ser introduzidas melhorias que permitam corrigir alguma ineficiência que venha a ser revelada durante a sua vigência.

Subvenções públicas:

Relativamente ao assinalado na nota de rodapé 229, § 311, salienta-se que o valor de 1.500,00€ incluído a mais no quadro A 26 na rubrica 08.08.02, foi pago pela Direção Regional da Agricultura ao promotor Carina André Pimentel Rodrigues, no âmbito da Portaria n.º 121/2020, de 24 de agosto (PAP 10000000090 de 12/03/2021 no valor de 750,00€ e PAP 10000000156 de 21/04/2021 no valor de 750,00€). Por motivos de incumprimento por parte da promotora, foi devolvido o referido montante e elaboradas as respetivas RAP 's (RAP n.º 21633 de 05/11/2021 no valor de 750,00€ e RAP 21634 de 05/11/2021 no valor de 750,00€), as quais não foram tidas em conta no referido quadro.

No que concerne ao mencionado no § 319, importa salientar, que o não cumprimento das obrigações, por parte dos beneficiários de apoios reembolsáveis, é justificado em grande parte pela situação de pandemia COVID – 19, em março de 2020, o que levou o Governo Regional dos Açores a tomar medidas no âmbito dos sistemas de incentivos às empresas, nomeadamente suspender a obrigatoriedade de devolução dos apoios reembolsáveis atribuídos ao abrigo dos sistemas de incentivos, conforme evidenciado nos diplomas abaixo identificados.

A RCG n.º 72/2020, de 24 de março, determina, entre outras medidas, a suspensão de obrigatoriedade de devolução dos apoios reembolsáveis, vincendos até 31 de dezembro de 2020, atribuídos no âmbito do SIDER – Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores, Competir+ - Subsistema para o Fomento da Base Económica de Exportação e Competir+ - Subsistema de Incentivos para o Desenvolvimento Local, estabelecendo para cada um, novo período de carência.

Na área do Turismo, o DLR n.º 11/2021/A, de 20 de abril, determina a adoção de medidas relativas ao cumprimento das obrigações assumidas no âmbito do Sistema de Incentivos ao Turismo na RAA (SITRAA), nomeadamente a suspensão temporária da devolução de apoios reembolsáveis, concedendo um novo período de carência ao plano de reembolso da componente reembolsável, bem como o seu reescalamento. É definido, ao abrigo do referido diploma, que as obrigações de devolução das prestações relativas a incentivos reembolsáveis em dívida à data de 21 de abril de 2020, pode ser diferida por um período de 18 meses, ou seja, até 22 de outubro de 2022, mediante despacho conjunto dos membros do Governo Regional com competência em matéria de finanças e turismo.

O citado na nota de rodapé 227, §333, é justificado pelo facto da despesa paga pelo Serviço Regional de Estatística na rubrica 04.08.02 dizer respeito a encargos com programas ocupacionais. Conforme mencionado no volume I da Conta, os referidos encargos não foram considerados na análise no capítulo 8 – Subvenções Publicas.

O reporte da informação à IGF – Autoridade de Auditoria, nos termos do disposto dos artigos 2.º e 5.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, tem sido anualmente cumprida pela DROT, de modo, a que a mesma, seja idêntica à constante nas Contas da Região

Secretaria Regional do Turismo, Mobilidade e Infraestruturas

A entidade contabilística Gabinete do Secretário Regional das Obras Públicas e Comunicações respeitou o cativo legalmente exigido de 6%, da dotação inicial do agrupamento aquisição de bens e serviços, que correspondeu ao valor de 61.800,00€, (cf. anexo 1);

A 1 de outubro o Serviço de Planeamento, Controlo Financeiro e de Documentação, solicitou nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional 15-A/2021, de 31 de maio, autorização ao Secretário Regional das Finanças; Planeamento e Administração Pública para descativar no agrupamento aquisição de bens e serviços o valor de 20.000,00€. Autorização concedida a 21 de outubro, passando assim o cativo de 6% para 4,1% (cf. anexo 2)".

Escola de Novas Tecnologias dos Açores

os valores em causa se referem à recepção de 2 donativos que não estavam inicialmente previstos.

Instituto Regional de Ordenamento Agrário, S.A.

Acresce referir que da leitura dos elementos fornecidos ao Tribunal de Contas (aquando da prestação eletrónica de contas) verifica-se unicamente um lapso de 0,71€ (setenta e um cêntimos) e, essencialmente, um erro no classificador "Programa/Medida" (usado internamente). Com efeito, aquando do registo da liquidação da receita utilizou-se, por lapso, diferentes classificadores "Programa/Medida" dos que foram utilizados durante a execução da alteração orçamental, situação que pode enviesar a análise dos dados (conforme perceptível no Anexo 6).

Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores

Em resposta ao ofício de V. Ex^a acima referenciado, venho informar que o Governo Regional transfere, através de portarias, para o SRPCBA a totalidade dos custos das referidas ações, mas as participações comunitárias, são transferidas da conta FEDER do Açores 2020 para a Conta da Região Autónoma dos Açores. (conforme anexos).

Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.

Em 2022, foi dado cumprimento ao n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A de 23 de dezembro.

Anexo C) Tesouraria

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Mapas relativos à situação de tesouraria

Quanto à divergência entre o saldo final de 2020 e o saldo inicial 2021, pode se constatar que no quadro 32 da conta da RAA de 2020, o saldo que transita para o ano seguinte é de 82 713 089,29€, sendo que neste valor está incluído o saldo das operações extraorçamentais no montante de 8 530 483,92€. Ao deduzirmos este valor, obtemos um saldo orçamental de 74 182 605,37€. No entanto, no quadro 5 que consta na conta da RAA de 2021, o mesmo é de 69 999 728,81€, havendo assim uma diferença no montante de 4 182 876,56€, que se justifica nos pontos seguintes:

- 2 053.660,88€, montante decorrente do pagamento das tesourarias, referente a retenções dos vencimentos/fornecedores de dezembro de 2019, que apenas foram pagas com PAP de 2020;
- 1.957.191,48€, valor registado na Conta relativo às retenções dos vencimentos/fornecedores de dezembro de 2020, pagas com PAP de 2021;
- 4 279 345,96€, ao qual se deve a um montante registado na despesa sem movimento bancário nas contas da tesouraria (PAP manual n.º 2000000133, 2000000134, 2000000135, 2000000136, 2000000140, 2000000142). Salienta-se que esta situação resulta de um processo de despesa com juros da SAUDAÇOR, S.A., pagos pela Região após processo de extinção daquela entidade. Acresce referir que este montante foi posteriormente refletido nas contas da Região pelo facto das contas bancárias da SAUDAÇOR, S.A. terem integrado o património da RAA.

Anexo D) Dívida pública e outras responsabilidades

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

2.1.2. Dívida fundada e 3.2.2. Limite estabelecido no Orçamento da Região Autónoma dos Açores

Conforme referido nas páginas 14 e 15 da Ação Preparatória da dívida *“Foi também contratado um empréstimo de 55 milhões de euros, verba que foi aplicada na liquidação de uma operação de abertura de crédito que tinha sido contraída na modalidade de conta corrente caucionada, cujo prazo de reembolso vinha sendo sucessivamente renegociado.*

Importa referir que os fluxos financeiros associados a estas operações não foram registados nos mapas de execução orçamental da receita e da despesa, embora a posição da dívida resultante da mesma, reportada ao final do exercício, tenha sido divulgada na Conta”. A este propósito esclarece-se que, tal como identificado no parágrafo 72 da referida ação preparatória, esta operação teve origem na contratação de uma conta corrente caucionada por parte da SAUDAÇOR, no final de 2019.

É, também, feita menção a esta operação na página 18 Ação Preparatória da Execução Orçamental do Setor Administrativo Regional onde é referido que *“Continuaram a ser realizadas operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, para as quais não foi apresentada justificação”* referindo-se no ponto iii) *“ Operações de dívida fundada contraída pela Administração Regional direta, no montante de 55 milhões de euros”.*

De modo a clarificar a operação em causa refere-se que, aquando da extinção da suprarreferida empresa, a região assumiu a dívida da mesma tendo-a refletido, integralmente, na sua dívida fundada. Isto é, apesar de ter sido contratada uma conta corrente caucionada, e por a sua conversão para um contrato de mútuo com a natureza de dívida fundada ter ficado dependente da instituição bancária credora, foi tratada como dívida fundada em virtude de ter transitado de ano com uma utilização de 55 milhões de euros.

Face ao exposto, não foram registados fluxos financeiros nos mapas de execução de receita e despesa de 2019, 2020 nem de 2021 por se ter tratado de uma transmissão de responsabilidade concretizada em 2019.

Durante 2020, mantiveram-se as negociações com o BCP para conversão da operação, tendo-se conseguido prorrogações da sua maturidade até à conclusão da dita conversão que só se efetivou em 2021, razão pela qual a operação continuou a constar do stock da dívida fundada da RAA.

Entendemos, por isto, que a assunção desta operação como um novo empréstimo realizado em 2021 não está correta, tendo a mesma já sido incorretamente considerada como tal no parecer da SRATC à conta de 2020, não nos parecendo razoável que a mesma operação seja considerada como nova em vários anos consecutivos.

Assim, para além de errada, a interpretação da natureza desta operação fica conseqüentemente incorreta a afirmação de que o limite anual para a contratação de empréstimos fixado pela Assembleia Legislativa Regional foi excedido.

Anexo E) Património

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Património Financeiro

Limite legal para a realização de operações ativas

Em relação à observação que consta do § 2 da página 5, salienta-se que durante 2021 as EPR não efetuaram quaisquer operações ativas, como aliás se encontra exposto nos quadros 10 e 11, motivo pelo qual não foi efetuada qualquer referência na Conta.

Efetivamente, os pagamentos efetuados pela Ilhas de Valor, S.A. no montante de 503 796,98€, na condição de avalista, devido ao incumprimento da Angrasol, S.A. perante a instituição financeira foram efetuados em 2020. Este montante, foi devidamente reconhecido e divulgado nas demonstrações financeiras dessa empresa pública, pelo que não releva para efeitos de aferição do cumprimento do limite previsto no artigo 28.º do ORAA 2021.

Património não financeiro

A certidão de inventário, criada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 126/2010, de 26 de outubro, determina que nenhuma aquisição, constituição, modificação ou extinção de direitos de natureza patrimonial possa ser constituída sem a emissão, por parte dos serviços da Direção de Serviços do Património da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, da respetiva certidão de inventário, de modo a que possam ser prosseguidas todas as operações patrimoniais da administração regional, inclusive para aquelas situações em que os direitos ainda não se constituíram a favor da Região, como é o caso dos pedidos de autorização para aquisição e permuta que são desde logo provisoriamente inventariados, passando essa inventariação a definitiva após a celebração dos respetivos contratos;

Estes dois mecanismos de controlo têm permitido que todas as aquisições sejam de imediato inventariadas;

Já no que toca às aquisições de pretérito, nomeadamente algumas aquisições efetuadas nos primeiros tempos da autonomia regional, em que cada membro do Governo Regional procedia à aquisição de imóveis, bem como às transferências de património do Estado e das extintas Junta Gerais, efetuadas quando da instituição da autonomia regional, operadas por força da lei, mas sem que tivessem os imóveis transferidos constado de uma relação de bens, ou sequer a indicação da respetiva identificação fiscal, subsiste, não obstante os esforços desenvolvidos, uma réstia de situações que tem vindo progressivamente a ser reduzida à medida que a SRFAP delas vai sendo informada.

Ficha técnica

	Nome	Cargo/Categoria	
Coordenação	Cristina Soares Ribeiro	Auditores-Coordenadora	
	Lígia Neves	Auditores-Chefe	
	Rui Nóbrega Santos	Auditores-Chefe	
	António Afonso Arruda	Auditores-Chefe	
	Ana Cristina Medeiros	Coordenadora da Equipa de Projeto e de Auditoria	
Execução	Maria da Conceição Serpa	Auditores	
	Luísa Arruda Andrade	Técnica Verificadora Assessora	
	Maria Luísa Lemos Raposo	Técnica Verificadora Assessora	
	Luís Francisco Borges	Técnico Verificador Superior Principal	
	Maria da Graça Carvalho	Técnica Verificadora Superior Principal	
	Marisa Pereira	Técnica Verificadora Superior Principal	
	Sónia Joaquim	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	
	Cristiana Camilo	Técnica Verificador Superior de 2.ª classe	
	Pedro Ferreira da Silva	Técnico Verificador Superior de 2.ª classe	
	Apoio informático	Paulo Mota	Técnico superior

Glossário

A

Alteração orçamental – Mecanismo utilizado para ajustar o orçamento à dinâmica imprimida à execução orçamental e que se traduz no reforço e/ou anulação de uma previsão da receita ou de uma dotação orçamental da despesa. A [Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores](#) define as alterações orçamentais que são da competência da Assembleia Legislativa Regional e aquelas que competem ao Governo Regional.

Ativos financeiros (despesa) – Operações financeiras quer com a aquisição de títulos de crédito, incluindo obrigações, ações, quotas e outras formas de participação, quer com a concessão de empréstimos e adiantamentos ou subsídios reembolsáveis.

Ativos financeiros (receita) – Receitas provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, designadamente obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como as resultantes de reembolso de empréstimos ou subsídios concedidos.

C

Conta consolidada – Conta que agrega a receita e a despesa da Administração Regional direta, dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas, abatidas dos fluxos monetários intermédios entre as entidades daquele universo.

D

Data de maturidade ou de vencimento – Refere-se à data do pagamento final de um empréstimo ou de outro instrumento financeiro.

Despesa corrente primária – Despesa corrente, excluindo *Juros e outros encargos*.

Despesa efetiva – Somatório 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 ao somatório 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 e os saldos credores das contas do balanço que têm subjacente a aplicação do regime de acréscimo, bem como os débitos a terceiros de natureza não orçamental. Para detalhe, cf. §§ 6 a 9 do relatório da ação preparatória 22/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

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 2021, o *stock* médio de dívida foi apurado do seguinte modo:
$$[(\textit{stock} \textit{dívida} \textit{a} \textit{01-01-2021} + \textit{stock} \textit{dívida} \textit{a} \textit{31-12-2021}): 2]^{296}$$

²⁹⁶Para 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	<p>Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 39/80, de 5 de agosto</p> <p>Regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril</p> <p>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</p>	<p>Leis n.ºs 9/87 de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.</p>
LOPTC	<p>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97 de 26 de agosto</p> <p>Regime geral de emissão e gestão da dívida pública Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro</p>	<p>Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Declaração de Retificação n.º 1/99, de 16 de janeiro, 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, 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 julho²⁹⁷.</p> <p>Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.</p>
LEORAA	<p>Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 79/98, de 24 de novembro</p> <p>Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro</p>	<p>Leis n.ºs 62/2008, de 31 de outubro, e 115/2015, de 28 de agosto.</p> <p>Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28 de fevereiro, 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.</p>
ARAAL	<p>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</p> <p>Regime jurídico da gestão de imóveis do domínio privado Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A, de 19 de maio</p>	<p>Decretos Legislativos Regionais n.ºs 27/2005/A, de 10 de novembro, 24/2015/A, de 10 de novembro, e 5/2020/A, de 24 de janeiro.</p> <p>Decreto Legislativo Regional n.º 8/2017/A, de 10 de outubro.</p>

²⁹⁷ Posteriormente, a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto foi alterada pelo artigo 331.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.



Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
LFRA	<p>Lei das Finanças das Regiões Autónomas Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro</p> <p>Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro</p> <p>Lei de enquadramento orçamental²⁹⁸ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro</p>	<p>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, Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro, artigo 341.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e Leis n.ºs 2/2020, de 31 de março, e 66/2020, de 4 de novembro.</p> <p>Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, e 41/2020, de 18 de agosto.</p>
SNC-AP	<p>Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro</p> <p>Execução do Orçamento do Estado para 2019 Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho</p> <p>Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023 Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro</p> <p>Orgânica do XIII Governo Regional dos Açores Decreto Regulamentar Regional n.º 28/2020/A, de 10 de dezembro</p>	<p>Decretos-Leis n.ºs 85/2016, de 21 de dezembro, e 33/2018, de 15 de maio.</p> <p>Declaração de Retificação n.º 40-A/2019, de 27 de agosto, e Decreto-Lei n.º 39/2020, de 16 de julho.</p> <p>Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, e 15-A/2021/A, de 31 de maio.</p> <p>Declaração de Retificação n.º 3/2020/A, de 24 de dezembro, e Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2022/A, de 29 de abril.</p>
OE 2021	<p>Orçamento do Estado para 2021 Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro</p>	<p>Declaração de Retificação n.º 6/2021, de 24 de fevereiro, e Lei n.º 48/2021, de 23 de julho.</p>
ORAA 2021	<p>Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio</p> <p>Plano Anual Regional para 2021 Decreto Legislativo Regional n.º 18/2021/A, de 17 de junho</p>	<p>Declaração de Retificação n.º 9/2021/A, de 28 de junho.</p>
	<p>Execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021</p>	

²⁹⁸ 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).



Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
QPPO 2022-2025	Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, de 28 de junho Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2022 a 2025 Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro ²⁹⁹	

²⁹⁹ Posteriormente, o anexo constante do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, foi alterado pelo artigo 62.º do Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro.

Siglas e abreviaturas

ARAAL	—	Cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local
cf.	—	confrontar
Competir +	—	Sistema de Incentivos para a Competitividade Empresarial
DLR	—	Decreto Legislativo Regional
DROT	—	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
EBITDA	—	<i>Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization</i> ³⁰⁰
ECR	—	Entidade Contabilística Região
FEDER	—	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	—	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
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
NCP	—	Norma de Contabilidade Pública
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	página
pp.	—	páginas
QPPO	—	Quadro plurianual de programação orçamental
RAA	—	Região Autónoma dos Açores
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

³⁰⁰ Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações.

Índices

Índice de quadros

Quadro 1 – Sinopse das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2021 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores	11
Quadro 2 – Orçamento aprovado.....	15
Quadro 3 - Demonstração de execução orçamental da receita.....	39
Quadro 4 - Demonstração de execução orçamental da despesa por subsector	41
Quadro 5 - Pagamentos em atraso	43
Quadro 6 - Execução orçamental consolidada do sector público administrativo regional.....	44
Quadro 7 - Medidas de carácter excecional e Plano de Recuperação e Resiliência – Impacto dos meios financeiros recebidos	47
Quadro 8 - Medidas de carácter excecional e Plano de Recuperação e Resiliência – Impacto dos meios financeiros despendidos	47
Quadro 9 - Desvios e variações na receita do sector público administrativo regional	52
Quadro 10 - Receitas próprias do sector público administrativo regional	53
Quadro 11 - Peso da receita fiscal recebida em janeiro de 2022 no total da receita fiscal contabilizada em 2021	54
Quadro 12 - Transferências recebidas.....	56
Quadro 13 - Desvios e variações na despesa	57
Quadro 14 - Destino das verbas redistribuídas por sector institucional	58
Quadro 15 – Recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida em 2021.....	60
Quadro 16 – Operações extraorçamentais	61
Quadro 17 – Peso relativo dos financiamentos – Orçamento da Região vs. Orçamento do Estado	73
Quadro 18 – Financiamento – Orçamento da Região vs. Orçamento do Estado	74
Quadro 19 – Subvenções – Finalidades.....	79
Quadro 20 – Dívida total do sector público administrativo regional	87

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Défice em contabilidade pública	49
Gráfico 2 – Défice em contabilidade nacional.....	50
Gráfico 3 – Origem e aplicação de fundos de operações orçamentais do sector público administrativo regional.....	51
Gráfico 4 – Receita fiscal cobrada em 2019, 2020 e 2021.....	53
Gráfico 5 – Receita fiscal – Principais variações entre 2020 e 2021, ao nível da previsão e da execução.....	55
Gráfico 6 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público	69
Gráfico 7 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário	79
Gráfico 8 – Subvenções – Principais beneficiários.....	79
Gráfico 9 – Perfil de reembolso da dívida	98
Gráfico 10 – Necessidades de financiamento do sector público administrativo regional.....	100

Índice geral

Plano	1
Sumário	1

PARTE I

Introdução	7
Metodologia	7
Contraditório	8

CAPÍTULO I PROCESSO ORÇAMENTAL E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

1. Restrições ao Orçamento	9
1.1. <i>Quadro plurianual de programação orçamental</i>	9
1.2. <i>Lei do Orçamento do Estado</i>	11
2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento	12
3. Orçamento	14
3.1. <i>Orçamento aprovado</i>	14
3.2. <i>Decreto regulamentar de execução orçamental</i>	15
4. Prestação de contas	16
4.1. <i>Contas provisórias trimestrais</i>	16
4.2. <i>Conta de 2021</i>	17
4.3. <i>Referencial contabilístico adotado nas contas individuais</i>	17

CAPÍTULO II FIABILIDADE DA CONTA E CONFORMIDADE LEGAL

5. Aspectos que afetam a fiabilidade da Conta	19
6. Análise da conformidade legal de operações subjacentes	26
6.1. <i>Inobservância do cativo legalmente estabelecido, liquidação e cobrança de receitas sem prévia inscrição orçamental e cabimentos e pagamentos sem a correspondente dotação orçamental</i>	26
6.2. <i>Incumprimento de princípios orçamentais</i>	27
6.2.1. Princípio da universalidade	27
6.2.2. Princípio da especificação	28
6.2.3. Princípio da transparência	30

6.3. <i>Tesouraria</i>	31
6.3.1. Mapas relativos à situação de tesouraria	31
6.3.2. Falta de prestação de contas	31
6.3.3. Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria	32

CAPÍTULO III EXECUÇÃO E DESEMPENHO ORÇAMENTAL

7. Instrumentos de gestão orçamental	35
7.1. <i>Alterações orçamentais</i>	35
7.2. <i>Cativação de verbas</i>	37
7.3. <i>Despesas com deslocações ao estrangeiro</i>	38
8. Demonstrações de relato individual	39
8.1. <i>Receita</i>	39
8.2. <i>Despesa</i>	41
9. Demonstrações de relato consolidado	43
10. Medidas de carácter excecional e Plano de Recuperação e Resiliência	46
11. Desempenho orçamental	48
11.1. <i>Em contabilidade pública</i>	48
11.2. <i>Em contabilidade nacional</i>	50
12. Execução do quadro plurianual de programação orçamental	50
13. Origem e aplicação de fundos	51
13.1. <i>Operações orçamentais</i>	51
13.1.1. Origem de fundos	52
13.1.2. Aplicação de fundos	56
13.1.3. Utilização das fontes de financiamento	59
13.2. <i>Operações extraorçamentais</i>	61
14. Fluxos financeiros com a União Europeia	62

CAPÍTULO IV EXAME AO ENQUADRAMENTO NORMATIVO DOS SUBSÍDIOS AO ABRIGADO DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL QUE APROVA O ORÇAMENTO – 2013/2021

15. Conclusões e recomendações	65
--------------------------------	----

CAPÍTULO V FLUXOS FINANCEIROS NO ÂMBITO DO SECTOR PÚBLICO

16. Fluxos financeiros com a Administração Central	70
17. Fluxos financeiros com sociedades não financeiras públicas	70
18. Fluxos financeiros com instituições sem fins lucrativos públicas	72

19.	Fluxos financeiros com o sector da Administração Local	72
19.1.	<i>Operações orçamentais (fluxos com origem no Orçamento da Região)</i>	72
19.2.	<i>Operações extraorçamentais (fluxos com origem no Orçamento do Estado)</i>	75
20.	Comparticipações atribuídas em 2021 e não pagas	75

CAPÍTULO VI SUBVENÇÕES PÚBLICAS

21.	Informação prestada na conta	77
22.	Volume financeiro	77
22.1.	<i>Apoios reembolsáveis</i>	77
22.2.	<i>Apoios atribuídos e não pagos</i>	78
22.3.	<i>Principais beneficiários</i>	78
22.4.	<i>Enquadramento legal</i>	80
23.	Avaliação global dos resultados dos apoios financeiros atribuídos	80
24.	Reporte de informação à Autoridade de Auditoria	80

CAPÍTULO VII DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL E OUTRAS RESPONSABILIDADES

25.	Dívida do sector público administrativo regional	83
25.1.	<i>Dívida financeira</i>	83
25.2.	<i>Dívida não financeira</i>	86
25.3.	<i>Dívida total do sector público administrativo regional</i>	86
25.4.	<i>Limites da dívida</i>	88
25.4.1.	Dívida flutuante	88
25.4.2.	Dívida fundada	89
25.4.3.	Endividamento líquido	92
26.	Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais	94
26.1.	<i>Avales e outras garantias pessoais</i>	94
26.2.	<i>Cartas de conforto</i>	95
26.3.	<i>Limites à concessão de garantias</i>	96
26.4.	<i>Parcerias público-privadas e contratos ARAAL</i>	97
26.5.	<i>Risco de refinanciamento da dívida do sector público administrativo regional</i>	98
26.6.	<i>Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas</i>	99
27.	Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional	100

CAPÍTULO VIII PATRIMÓNIO

28. Património financeiro	103
28.1. <i>Ativos financeiros</i>	103
28.2. <i>Participações financeiras</i>	103
28.3. <i>Subsídios reembolsáveis, empréstimos concedidos e suprimentos</i>	107
28.4. <i>Outros ativos financeiros</i>	107
28.5. <i>Limite legal para a realização de operações ativas</i>	108
29. Património não financeiro	109
29.1. <i>Património não financeiro das entidades do sector público administrativo regional</i>	109
29.2. <i>Gestão e inventariação do património imobiliário</i>	109
29.3. <i>Operações relativas a bens patrimoniais</i>	110

PARTE II

I – CONCLUSÕES	111
II – RECOMENDAÇÕES	119
III – JUÍZO SOBRE A CONTA	121
Apêndice	
Acompanhamento de recomendações	127
Anexos	
Extratos das respostas apresentadas em contraditório	131
Anexo A) Processo orçamental	132
Anexo B) Execução orçamental do sector público administrativo regional	133
Anexo C) Tesouraria	141
Anexo D) Dívida pública e outras responsabilidades	142
Anexo E) Património	143
Ficha técnica	145
Glossário	147
Legislação citada	149
Siglas e abreviaturas	152
Índices	
Índice de quadros	153
Índice de gráficos	153
Índice geral	154