



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

2020



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020

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 20-12-2021

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
- Período complementar de execução orçamental
- 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 orçamental

- Alterações orçamentais
- Cativação de verbas
- Medidas de carácter excecional
- Desempenho orçamental
- Saldos orçamentais e regras do equilíbrio
- Origem e aplicação de fundos
- Fluxos financeiros com a União Europeia
- Fluxos financeiros no âmbito do setor público
- Subvenções públicas

Capítulo IV – Dívida pública regional e outras responsabilidades

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

Capítulo V – 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 2020 foi sustentada num quadro plurianual de programação orçamental não totalmente consentâneo com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

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

O Orçamento integra, pela primeira vez, um mapa com despesas correspondentes a programas.

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

A Conta de 2020 foi tempestivamente remetida ao Tribunal de Contas e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos.

Execução orçamental

As demonstrações orçamentais, previsional e consolidada, apresentam melhorias em relação a 2019, mas ainda requerem aperfeiçoamentos para que possam transmitir de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental do setor público administrativo regional e, simultaneamente, permitir a avaliação dos resultados obtidos face aos objetivos inicialmente estabelecidos.

A existência de um número significativo de organismos que ainda não procederam à transição para o SNC-AP e a integração de informação contabilística reportada a diferentes períodos temporais prejudicam a homogeneização da conta consolidada.

Não foi garantida a regularidade de algumas operações orçamentais.

A Conta não quantifica os meios financeiros dirigidos à reconstrução e recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo* e à mitigação dos efeitos provocados pela

pandemia da COVID-19, nem avalia o seu impacto direto e imediato na execução orçamental. A quantificação rigorosa dos impactos orçamentais contribuiria para a melhoria da transparência das contas públicas, para a definição de medidas adequadas e para o acesso aos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado e pela União Europeia.

A regra de equilíbrio orçamental prevista na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não foi cumprida, registando-se um agravamento muito significativo.

O *saldo global ou efetivo* agravou-se em 163,2 milhões de euros, atingindo -246,1 milhões de euros, resultado determinado pela evolução desfavorável de ambos os agregados orçamentais – a receita registou uma queda de 90,4 milhões de euros e a despesa aumentou 72,9 milhões de euros.

O reduzido grau de autonomia do setor público administrativo regional agravou-se em relação a 2019, refletindo uma maior dependência dos recursos financeiros provenientes de *transferências e passivos financeiros* para se financiar. O número de entidades com um grau de dependência quase total das verbas provenientes do Orçamento regional e do recurso ao endividamento 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 o regime de autonomia administrativa e financeira.

A receita total do setor público administrativo regional foi de 1 840,9 milhões de euros e a receita efetiva de 1 107,1 milhões de euros, enquanto a despesa total se cifrou em 1 733,5 milhões de euros e a despesa efetiva em 1 353,2 milhões de euros.

Tesouraria

A Conta de 2020 continua a não apresentar informação completa e sistematizada no domínio da tesouraria.

O modelo organizativo e funcional da área de tesouraria não apresentou progressos em 2020, mantendo-se a ausência de prestação de contas das tesourarias da Administração Regional direta e da Região, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo setor público administrativo regional, continuando por cumprir o disposto no artigo 51.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

As entidades do setor público administrativo da Região Autónoma dos Açores continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

Com referência a 31-12-2020, apurou-se um saldo de 3,1 milhões de euros referente a operações de dívida flutuante contraídas por diversas entidades públicas reclassificadas, que, por não ter sido amortizada no exercício, se converteu em dívida pública fundada.



Fluxos financeiros com a União Europeia

Através do procedimento de confirmação externa apurou-se que o recebimento de fundos comunitários afetos ao setor público administrativo regional totalizou 53,6 milhões de euros, mais 1,4 milhões de euros do que o registado no relatório da Conta de 2020.

Nas contas bancárias específicas de fundos comunitários, foram movimentados 102,2 milhões de euros a crédito e 106,3 milhões de euros a débito. O saldo final destas contas bancárias, no montante total de 16 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 setor público

Foram transferidos 162,1 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental. Dessas entidades foi recebido um total de 341,2 milhões de euros.

No âmbito da despesa, 92,2% das verbas transferidas destinaram-se a sociedades não financeiras públicas. Ao nível da receita, 96,6% das verbas foram provenientes da Administração Central, incluindo as transferências para a Administração Local (120,3 milhões de euros), escrituradas na Conta em operações extraorçamentais.

Subvenções

Os apoios ao setor privado, onde se incluem as famílias, as empresas privadas e as instituições sem fins lucrativos privadas, totalizaram 151,7 milhões de euros. As despesas foram integralmente financiadas pelo Plano Anual Regional, sendo 62,1 milhões de euros (41%) classificados na área do emprego e competitividade, 27,4 milhões de euros (18%) na área da solidariedade social e habitação e 24,8 milhões de euros (16%) na área da agricultura e florestas.

Os apoios reembolsáveis, concedidos na sua maioria a empresas privadas, perfizeram 533,6 mil euros (0,4% do total das subvenções). No final de 2020, o total de créditos resultante de apoios reembolsáveis totalizava 13,5 milhões de euros e, destes, 5,1 milhões de euros não foram reembolsados na data prevista.

Dívida e outras responsabilidades

À semelhança do verificado em anos anteriores, a informação divulgada na Conta sobre a dívida total do setor público administrativo regional é incompleta, posto que, em relação à dívida não financeira, se limita a divulgar a dívida comercial já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível, as quais, de acordo com a definição que decorre do n.º 5 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, incorporam a dívida não financeira. Consequentemente, a Conta omite



dívida desta natureza no montante de, pelo menos, 115,4 milhões de euros, a que acresce uma verba de 4,3 milhões de euros, relativa às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, informação que, apesar de constar na Conta, 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, em 2020, a dívida total do setor público administrativo regional registou um aumento muito significativo, tendo-se agravado em, pelo menos, 369 milhões de euros (+17,4%), para 2 489,5 milhões de euros – dos quais, 2 215,4 milhões de euros correspondem a dívida financeira –, comportamento influenciado pelo impacto da pandemia da COVID-19 nas finanças públicas regionais.

A intensificação do recurso ao crédito traduziu-se no significativo acréscimo das necessidades de financiamento para a amortização do *stock* da dívida pública regional nos próximos anos, 75,2% da qual, totalizando 1 666,1 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027. Por conseguinte, a dívida pública regional passou a exibir um perfil de reembolso mais concentrado, aspeto suscetível de condicionar o princípio da equidade intergeracional no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos e de agravar os riscos de refinanciamento e dos custos da dívida, que se mantêm temporariamente reduzidos devido à política de estímulos monetários prosseguida pelo Banco Central Europeu.

O eclodir da crise sanitária e posteriores desenvolvimentos acentuaram a pressão sobre as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, que já vinham a deteriorar-se em resultado da posição estruturalmente deficitária evidenciada pelas finanças públicas regionais, pelo menos desde 2009, num contexto em que determinadas despesas de funcionamento, caracterizadas pelo seu elevado grau de rigidez, têm vindo a ocupar crescente espaço orçamental.

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, foi ultrapassado em, pelo menos, 155,9 milhões de euros. Por outro lado, a dívida fundada contraída na sequência da celebração de dois contratos denominados de locação financeira imobiliária, totalizando 7 milhões de euros, determinou a inobservância da regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas pela Lei do Orçamento do Estado para 2020 (tal como já sucedia no ano anterior), pois, num caso, o investimento a financiar não integra o elenco das exceções previstas na lei à mencionada regra, e, no outro, a operação não configura uma locação financeira imobiliária, apesar de designada como tal pelas partes.

Ainda neste âmbito, é de referir que o destino conferido ao produto dos empréstimos não respeitou os limites estabelecidos para as finalidades especificadas pela Assembleia Legislativa, já que as verbas registadas como tendo sido aplicadas no financiamento de

projetos comparticipados por fundos comunitários e em operações de refinanciamento de dívida excederam aqueles limites em 9,6 e 0,7 milhões de euros, respetivamente.

Com base na informação disponível, respeitante apenas à Administração Regional direta, verifica-se que o limite anual para o aumento do endividamento líquido fixado pela Assembleia Legislativa foi excedido em, pelo menos, 16,6 milhões de euros.

Com referência a 31-12-2020, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 624,3 milhões de euros, traduzindo um decréscimo destes encargos na ordem dos 66,2 milhões de euros (-9,6%) face a 2019, maioritariamente explicado pela redução dos encargos a suportar com a concessão rodoviária da ilha de S. Miguel. Tal poupança poderá, todavia, não se concretizar, uma vez que a concessionária manifestou a intenção de requerer o reequilíbrio financeiro do contrato, com fundamento nos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19 ao nível da redução do tráfego rodoviário.

A crise pandémica acentuou a tendência observada nos últimos anos para o agravamento dos riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento regional. Neste contexto, assume particular relevância a exposição ao Grupo SATA, por via das garantias pessoais prestadas pela Região, envolvendo responsabilidades na ordem dos 197 milhões de euros.

Foi autorizada a emissão de uma garantia a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, na sequência da criação de uma linha de crédito específica destinada a financiar as necessidades de tesouraria das empresas regionais, designada “Linha COVID-19 – Apoio às Empresas dos Açores”, e foram concedidos seis avales, totalizando 174,6 milhões de euros. No final do ano, estas responsabilidades contingentes ascendiam a 391,5 milhões de euros, mais 94,1 milhões de euros (+31,6%) comparativamente a 2019, montante que inclui os seis avales prestados em anos anteriores pela empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., omitidos na Conta. Em execução de uma destas garantias, a Ilhas de Valor, S.A., na qualidade de avalista, despendeu em 2020 a quantia de 503,4 mil euros.

Foram emitidas 10 cartas de conforto destinadas a garantir operações creditícias, totalizando 8,5 milhões de euros, montante que contempla as sete cartas de conforto que tiveram como patrocinadas empresas do Grupo SATA, envolvendo responsabilidades na ordem de 1,5 milhões de euros que, apesar de divulgadas na Conta, não integram os cálculos conducentes ao apuramento da dívida garantida por esta via. Nenhuma das cartas de conforto emitidas em 2020 tinha a natureza de garantia pessoal.

Para 2020, o limite para a concessão de garantias pela Região Autónoma dos Açores foi fixado em 190 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* da dívida garantida, a qual, com base nos pressupostos subjacentes aos cálculos apresentados na Conta, registou um acréscimo de 94,1 milhões de euros, traduzindo a utilização de 49,5% do referido limite.



Património

A Conta continua a não apresentar informação completa e sistematizada no domínio do património, no que respeita ao valor da carteira de ativos financeiros, às operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas e aos movimentos realizados em 2020 no âmbito do património não financeiro.

No exercício de 2020, o desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores voltou a deteriorar-se de forma significativa, mantendo a tendência evidenciada em anos anteriores.

Observou-se também um agravamento da dívida total daquelas entidades. Em 31-12-2020, a dívida total fixava-se em 1 202,3 milhões de euros, registando um aumento de 100,3 milhões de euros (+9,1%) face a 2019. Do total, 1 015,5 milhões de euros correspondem a dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental, dos quais 555,8 milhões de euros (54,7%) respeitam ao Grupo SATA.

Apesar das operações de aumento de capital social realizadas pela Região Autónoma dos Açores (Sata Air Açores, S.A., e Lotaçor, S.A.) e da autorização concedida aos hospitais E.P.E.R. para a utilização dos valores em dívida na cobertura de prejuízos, persistem entidades controladas com capitais próprios/património líquido negativos 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.

A Conta não apresenta informação sobre a execução dos programas de inventariação e de gestão do património imobiliário da Região Autónoma dos Açores. Também não foram divulgadas informações sobre as concessões e os arrendamentos.



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 2020 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 n.ºs 1, alínea *b*), e 4 do artigo 214.º da Constituição, bem como nos artigos 5.º, n.º 1, alínea *b*), 41.º e 42.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sendo aprovado por um coletivo especial (n.º 1 do artigo 42.º da LOPTC).

² *Cfr.* n.º 1 do artigo 41.º da LOPTC, aplicável, com as devidas adaptações, ao relatório e parecer sobre as contas das Regiões Autónomas, por remissão do n.º 3 do artigo 42.º da mesma lei.

³ *Cfr.* 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 2020 abrangeram os seguintes domínios: *Processo orçamental* (21/D217), *Execução orçamental do setor público administrativo regional* (21/D218), *Dívida regional e outras responsabilidades* (21/D219), *Tesouraria* (21/D220) e *Património* (21/D221).

⁵ Os relatórios das ações preparatórias encontram-se disponíveis na página eletrónica do Tribunal de Contas na *Internet*, em www.tcontas.pt, na ligação Atos do Tribunal\Pareceres\Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores\2020.

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

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

Contraditório

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

Para esse efeito, todos os relatos foram remetidos ao Gabinete do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública. Quatro dos relatos foram igualmente remetidos à Direção Regional do Orçamento e Tesouro. Em razão da matéria, um dos relatos foi também submetido a contraditório de outras oito entidades, na parte que lhes dizia respeito⁶.

Obtiveram-se 11 respostas, das quais cinco foram apresentadas pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, que se pronunciou sobre todos os relatos.

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

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

⁶ Relato da ação preparatória 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*, remetido às seguintes entidades: Gabinete do Secretário Regional do Mar e das Pescas, Gabinete da Secretária Regional da Cultura, da Ciência e Transição Digital, Gabinete do Secretário Regional dos Transportes, Turismo e Energia, Gabinete da Secretária Regional das Obras Públicas e Comunicações, Direção Regional das Obras Públicas e dos Transportes Terrestres, Direção Regional das Comunicações, Direção Regional do Turismo e Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca dos Açores (FUNDOPESCA).



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 2020 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas

- 3 No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019, o Tribunal já se pronunciou sobre o denominado quadro plurianual subjacente à elaboração do Orçamento para 2020⁹, tendo observado que, para além de não ter sido tempestivamente apresentado à Assembleia Legislativa, fixa limites de despesa sem referência a programas e não abrange a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total¹⁰.
- 4 A Conta é omissa quanto à execução do quadro plurianual de programação orçamental.
- 5 Face às limitações do quadro plurianual de programação orçamental aplicável ao Orçamento para 2020, compreende-se a opção de a Conta não abordar a execução do referido quadro, por inutilidade.

⁷ Artigo 17.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA.

⁸ Cfr. § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016, § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017, § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018 e § 3 e ss. do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019.

⁹ O quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro.

¹⁰ Cfr. artigos 17.º, n.º 4, e 20.º, n.ºs 4, 5 e 6, da LFRA e §§ 11 e 12 do citado Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019.

O quadro plurianual de programação orçamental aplicável à elaboração dos Orçamentos para 2021 e para 2022 ainda apresenta limitações

- 6 No relatório da Conta de 2020, refere-se a este propósito que «em 2021, o Orçamento da Região inclui o Mapa XI - Despesas da Região correspondentes a programas, a despesa pública associada a cada programa orçamental, tendo os mesmos sido devidamente orçamentados ao nível das medidas, das atividades e dos projetos», destacando-se que o «ORAA para 2021 inclui, 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». Adiantou-se ainda «que no final de maio corrente foi apresentada uma proposta de DLR que aprova o QPPO para o período 2022 a 2025, que enquadrará a proposta de ORAA para 2022»¹¹.
- 7 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» (*cf.* artigo 83.º). No entanto, manteve a redação do n.º 1 do artigo 2.º do QPPO para o período de 2020 a 2023, que remete para os limites de despesa efetiva do perímetro de consolidação¹².
- 8 O QPPO para o período de 2022 a 2025, entretanto aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro, e que, de acordo com o relatório da Conta de 2020¹³, enquadra a proposta do Orçamento para 2022, não restringe o âmbito da despesa a considerar. Porém, contrariamente ao exigido no n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, veio estender a natureza indicativa dos limites da despesa ao próprio ano orçamental (*cf.* n.º 2 do artigo 2.º).
- 9 Assim, o QPPO para o período de 2022 a 2025 também não respeita os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

1.2. Lei do Orçamento do Estado

- 10 A Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2020¹⁴, e respetivas alterações, operadas pelas Leis n.ºs 13/2020, de 7 de maio, e 27-A/2020, de

¹¹ Volume I, pp. 88 e 89.

¹² Quanto ao limite da despesa, destaca-se que, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, «[o] quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa das administrações em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento», sem restringir o âmbito da despesa a considerar.

¹³ *Cf.* volume I, ponto 9, p. 89.

¹⁴ O processo orçamental regional decorreu num contexto político influenciado pela realização, em outubro de 2019, de eleições legislativas nacionais, o que implicou que a proposta do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020 tivesse sido apresentada antes da proposta do Orçamento do Estado para aquele ano.

24 de julho, estabelecem um conjunto de regras com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores, das quais se destacam as seguintes.

Quadro 1 – Quadro sinóptico das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2020 e respetivas alterações, com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores

Lei n.º 2/2020	Transferências	293 870 013,00 euros, sendo 189 593 557,00 euros, em cumprimento do princípio da solidariedade (artigo 48.º da LFRA) e 104 276 456,00 euros, ao abrigo do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 49.º da LFRA)	Artigo 76.º e Mapa XVIII
		Até 9 986 534,00 euros referentes à comparticipação dos montantes pagos aos operadores pela prestação de serviço público no transporte interilhas	Artigo 84.º
		10 133 874,00 euros, destinados à política do emprego e formação profissional	Artigo 141.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 no Plano de Revitalização Económica da Ilha Terceira (PREIT), incluindo a efetiva descontaminação dos solos e aquíferos no concelho da Praia da Vitória	Artigo 80.º, n.º 1
		Aplicação de verbas inscritas no Fundo Ambiental na compensação dos custos a assumir pelo Município da Praia da Vitória com análises realizadas no âmbito do plano de monitorização especial da água para abastecimento público do concelho da Praia da Vitória, bem como com os custos já assumidos e a assumir pelo Governo Regional dos Açores com estudos de caracterização e monitorização da situação ambiental da ilha Terceira, no âmbito da Declaração Conjunta do Governo da República e do Governo Regional dos Açores, subscrita em 2016, sendo os critérios de transferência de verbas para o Município da Praia da Vitória e para o Governo Regional dos Açores fixados mediante protocolo celebrado com o Fundo Ambiental	Artigo 80.º, n.ºs 2 e 3
	Autorização dada ao Governo para, através do membro do Governo responsável pela área do ambiente aplicar verbas no cumprimento dos compromissos emergentes da legalização do denominado bairro americano de Santa Rita, no âmbito da Declaração Conjunta do Governo da República e do Governo Regional dos Açores, subscrita em 2016, em termos a definir	Artigo 81.º	
Endividamento	Manutenção da regra do endividamento nulo, com exceções	Artigo 77.º, n.º 1	
	Não são considerados, para efeitos do limite da dívida total da Região Autónoma, nos termos do artigo 40.º da LFRA, o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com a comparticipação dos FEEL ou de fundos de apoio aos investimentos inscritos no Orçamento da União Europeia, o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, bem como o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento do investimento em soluções habitacionais promovidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, a realizar até 25 de abril de 2024, e o valor dos empréstimos destinados ao financiamento de ações de reconstrução e recuperação de infraestruturas, bem como de atividades económicas e sociais resultantes do furacão <i>Lorenzo</i> (desde que a dívida total não ultrapasse 50 % do PIB da Região Autónoma do ano <i>n-1</i>)	Artigo 77.º, n.º 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 77.º, n.º 3	
Lei n.º 13/2020	IVA	Isonomia de IVA nas transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para o combate à COVID-19	Subalínea <i>j</i>) da alínea <i>d</i>) do n.º 1 do artigo 2.º
Lei n.º 27-A/2020	IVA	Consagra, com efeitos temporários, uma isenção de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) para as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto de COVID-19 pelo Estado e outros organismos públicos ou por organizações sem fins lucrativos	Artigo 2.º
		Determina, com efeitos temporários, a aplicação da taxa reduzida de IVA às importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo	Artigo 3.º
	Endividamento	Exceciona ainda do disposto no n.º 1 do artigo 77.º da Lei n.º 2/2020, e até ao limite de 10 % do PIB de 2018 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 de efeitos, diretos ou indiretos, da pandemia da COVID-19, os quais não são considerados para efeitos da dívida total das regiões autónomas	Artigo 2.º (altera o n.º 5 do artigo 77.º da Lei n.º 2/2020)
		Suspende a aplicação, em 2020, do disposto nos artigos 16.º («Equilíbrio orçamental») e 40.º («Limites à dívida regional») da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro	Artigo 3.º (adita o artigo 77.ºA)

11

Não foi publicado o diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2020. Assim, naquele ano manteve-se em vigor o Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2019), atento o disposto no seu artigo 210.º.



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

- 12 A proposta de Orçamento para 2020 foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 31-10-2019, tendo sido cumprido o prazo estabelecido, para o efeito, no n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (que fixa como data limite o dia 31 de outubro do ano económico anterior).
- 13 A proposta apresentada observou, de um modo geral, o disposto no artigo 10.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, com as especificações constantes dos seus artigos 11.º e 12.º quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais.
- 14 Relativamente aos anexos informativos, não foi respeitada a estrutura fixada no artigo 13.º da referida Lei de Enquadramento: omitiu-se a informação relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as 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, à situação patrimonial consolidada do setor 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 direta¹⁵.
- 15 Quanto às transferências orçamentais para as autarquias locais, no relatório que acompanha a proposta, destacou-se que o Orçamento para 2020 foi «apresentado num contexto em que não existe ainda a proposta de Orçamento do Estado para o mesmo ano», adiantando-se que «o montante global da participação dos municípios da Região Autónoma dos Açores, nos impostos do Estado para o ano de 2020 será definido na Lei que aprovará o Orçamento de Estado para 2020»¹⁶.

¹⁵ Cfr. artigo 13.º, n.ºs 1, alíneas c) e f), 2, alíneas b), e) e f), e 3, da LEORAA.

¹⁶ Cfr. pp. 1 e 47.



3. Orçamento

3.1. Orçamento aprovado

O Orçamento para 2020 inclui no seu perímetro a Assembleia Legislativa, as entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos e 14 entidades públicas reclassificadas

- 16 O Orçamento da Região Autónoma dos Açores 2020 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, com efeitos a 01-01-2020 (artigos 1.º e 86.º).
- 17 O Orçamento inclui, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos, dos quais 39 são fundos escolares e 9 são unidades de saúde de ilha¹⁷, bem como 14 entidades públicas reclassificadas¹⁸.
- 18 Não constam do Orçamento quatro entidades incluídas no setor institucional das Administrações Públicas de acordo com a lista publicada pelo INE, duas das quais estavam extintas à data da apresentação da proposta do Orçamento¹⁹.
- 19 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, «constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade da Região e integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos da Região»²⁰, cuja gestão compete ao membro do Governo Regional responsável pela área das finanças.

¹⁷ O Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A, de 21 de novembro, que aprovou a estrutura orgânica do XII Governo da Regional Autónoma dos Açores, foi revogado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 28/2020/A, de 10 de dezembro, que aprovou a estrutura orgânica do XIII Governo da Regional Autónoma dos Açores. No entanto, por força do artigo 28.º, n.º 1, do referido Decreto Regulamentar Regional n.º 28/2020/A, até à entrada em vigor do Orçamento da Região para o ano de 2021, mantém-se a expressão orçamental da estrutura governamental anterior.

¹⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 3.º da LEORAA e n.º 2 do artigo 2.º da LFRA. São entidades reclassificadas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, foram incluídas no setor institucional das Administrações Públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento regional.

¹⁹ A saber, Companhia – Sociedade Pesqueira, L.^{da}, extinta na sequência de um processo de fusão por incorporação na Santa Catarina - Indústria Conserveira, S.A., em 19-08-2018, e Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infraestruturas (SPRHI), S.A., extinta em 17-09-2019. As restantes duas entidades são a Associação Turismo dos Açores – *Convention and Visitors Bureau* (ATA), cuja participação pública da Região cessou em 01-01-2019, e a Saudaçor - Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, S.A., extinta em 13-05-2020, de acordo com o registo do encerramento da liquidação. Quanto a esta, em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública destacou que «à data de apresentação da proposta de Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, já era previsível a sua extinção», pelo que «não seria concebível a sua inclusão no Orçamento mencionado».

²⁰ Cfr. artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto, que adita o artigo 84.º-A ao Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020.



Porém, ainda não foram publicadas as normas disciplinadoras necessárias à sua implementação.

20 O total do orçamento da Administração Regional direta ascende a 1 812,1 milhões de euros.

21 O orçamento dos serviços e fundos autónomos fixa-se em 768,7 milhões de euros. Destes, 301,5 milhões de euros foram atribuídos às entidades públicas reclassificadas, o que equivale a 39,2% do total.

Quadro 2 – Orçamento aprovado

(em Euro)

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos incluindo entidades públicas reclassificadas
Receita	1 604 918 188,00	768 601 507,00
Corrente	974 450 061,00	585 207 528,00
Capital	627 918 127,00	182 208 188,00
Outra ²¹	2 550 000,00	1 185 791,00
Operações extraorçamentais	207 198 660,00	61 000,00
Total	1 812 116 848,00	768 662 507,00
Despesa	1 604 918 188,00	768 601 507,00
Corrente	728 902 070,00	720 085 304,00
Capital	316 036 250,00	48 516 203,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	559 979 868,00	-
Operações extraorçamentais	207 198 660,00	61 000,00
Total	1 812 116 848,00	768 662 507,00

Fonte: Mapas I, IV, VI e VIII do Orçamento para 2020

22 No orçamento da Administração Regional direta, a receita distribui-se por *corrente* (53,8%), *capital* (34,7%), *outra* (0,1%) e *operações extraorçamentais* (11,4%) e a despesa, reparte-se em *corrente* (40,2%) e *capital* (17,5%), a que acresce a despesa sem classificação económica do *capítulo 50 – Despesas do Plano* (30,9%) e *operações extraorçamentais* (11,4%).

23 Nos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, a previsão de *receita corrente* e as dotações de *despesa corrente* representam 76,1% e 93,7% do total do respetivo orçamento.

3.2. Regime do período complementar

24 De entre as disposições regulamentares fixadas tendo em vista a execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, destacam-se as relativas aos prazos para a submissão de pedidos de libertação de créditos e para a realização das operações, quando ligadas ao fecho da execução orçamental²².

²¹ Refere-se às reposições não abatidas nos pagamentos e ao saldo da gerência anterior.

²² Cfr. artigo 10.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2020/A, de 1 de fevereiro.



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

- 25 Ao fixar os prazos para a realização das operações, o Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2020/A prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte²³:
- Os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira podem registar receitas e efetuar pagamentos até 22 de janeiro do ano seguinte (artigo 10.º, n.º 5, alínea c));
 - As Tesourarias da Região podem registar receitas e efetuar pagamentos até 31 de janeiro do ano seguinte, por conta do Orçamento do ano anterior (artigo 10.º, n.º 5, alínea b)).
- 26 O Orçamento da Região está sujeito ao princípio da anualidade, coincidindo o ano económico com o ano civil, o que envolve não só a aprovação anual do Orçamento pela Assembleia Legislativa como também a sua execução pelo Governo²⁴.
- 27 Como se destacou em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região²⁵, a consagração de um período complementar de execução orçamental, fixado por regulamento, põe em causa o princípio orçamental da anualidade, dificultando o processo de consolidação, por falta de homogeneidade temporal das contas das diversas entidades do perímetro.
- 28 No relatório da Conta de 2020²⁶, salientou-se «o esforço encetado pelo XIII GRA no sentido de acolher a recomendação formulada pela SRATC e que resultou na eliminação do período complementar de execução orçamental, conferido assim a necessária homogeneização temporal ao processo de consolidação», tendo-se considerado pertinente «esclarecer que, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 24.º da LFRA, as receitas fiscais devidas pelo Governo da República e entregues nos cofres da RAA até 15.1.2021, respeitantes a cobranças efetuadas em dezembro de 2020, foram, por conseguinte, consideradas com referência a 31.12.2020».
- 29 A factualidade descrita traduz a violação do princípio da anualidade.
- 30 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que o procedimento adotado «decorre da auscultação efetuada à autoridade de estatística nacional que considera constituir esse o

²³ Cfr. artigo 10.º, n.º 5, alíneas c) e b).

²⁴ O princípio da anualidade está consagrado na Constituição (artigo 106.º, n.º 1) e na lei (artigo 14.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, artigo 2.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, e artigo 17.º, n.ºs 1 e 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

²⁵ Cfr. §§ 34 e 35 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), §§ 47 a 54 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) e §§ 31 a 35 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#).

²⁶ Volume I, p. 1.



procedimento adequado a fim de evitar quebras de série da informação financeira, na ótica das contas nacionais, por forma a assegurar a sua comparabilidade temporal, procedimento este que nos parece ter sido o adotado pela Região Autónoma da Madeira».

- 31 Com efeito, o Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2020, prevê que «As receitas depositadas nos cofres da Região Autónoma da Madeira até 31 de janeiro de 2021, que digam respeito a cobranças efetuadas em 2020, podem excecionalmente ser consideradas com referência a 31 de dezembro de 2020», mas esta norma não tem correspondência no ordenamento da Região Autónoma dos Açores.
- 32 A propósito da recomendação formulada nos relatórios e pareceres sobre as contas da Região de 2017, 2018 e 2019, dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no sentido de tomar as providências legislativas tidas por adequadas a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do setor público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações, no relatório da Conta refere-se que «o atual Governo Regional tomou a iniciativa de encerrar a execução orçamental no final de dezembro de 2020, não se tendo efetuado pagamentos após 31 de dezembro»^{27/28}, contexto em que considerou não se justificar a adoção de providências legislativas adicionais.
- 33 Destaca-se que o 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, não prevê, contrariamente ao observado nos anos anteriores, período complementar, quer para a receita quer para a despesa (*cf.* artigo 11.º).

²⁷ Volume I, p. 88.

²⁸ Sobre a realização de pagamentos durante o período complementar de execução orçamental, *cf.* ponto 6.1.1., §§ 97 e 98, *infra*.



4. Prestação de contas

4.1. Contas provisórias trimestrais

34 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 respeite²⁹.

35 As contas provisórias trimestrais foram publicadas tempestivamente.

36 A Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não regula a estrutura das contas provisórias trimestrais. Sobre esta, o Tribunal já teve oportunidade de manifestar o entendimento de que deverá ser semelhante à da Conta, tendo em consideração a finalidade das contas provisórias³⁰.

37 Até ao exercício de 2018, a informação contida nas contas provisórias abrangia os recebimentos e os pagamentos, autorizados no trimestre, relativos a apenas uma parte do setor público administrativo regional. Em cumprimento de compromisso assumido pelo Governo Regional³¹, e à semelhança do verificado no exercício anterior, as contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2020 passaram a disponibilizar informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o setor público administrativo regional.

4.2. Conta de 2020

38 A Conta de 2020 foi aprovada 24-06-2021³², e remetida ao Tribunal de Contas em 29-06-2020, dentro do prazo legalmente fixado, não obstante os constrangimentos decorrentes da pandemia da COVID-19, que se continuam a verificar.

39 A Conta apresenta uma estrutura idêntica à do Orçamento e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos³³.

²⁹ Artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da LEORAA.

³⁰ Cfr. §§ 115 e 116 do [Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC](#), aprovado em 20-09-2017 (*Auditoria aos sistemas de informação e gestão orçamental e financeira da Administração regional*), onde se refere que «tendo em consideração a finalidade das contas provisórias, a sua estrutura deverá ser semelhante à da Conta, devendo incluir, de forma sumária, informações que abranjam as contas de todas as entidades que integram o perímetro orçamental, permitindo, através da sua divulgação, acompanhar a execução orçamental e possibilitar uma adequada análise económica e financeira ao longo do ano».

³¹ Cfr. § 51 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#).

³² Através da [Resolução do Conselho do Governo n.º 157/2021](#), de 25 de junho, publicada na 1.ª série do Jornal Oficial.

³³ Artigos 26.º e 27.º da LEORAA.



4.3. Referencial contabilístico adotado nas contas individuais

- 40 O setor público administrativo regional compreende todas as entidades que integram o perímetro orçamental de consolidação, agrupadas nos subsetores da Administração Regional direta e da Administração Regional indireta, incluindo as entidades públicas reclassificadas.
- 41 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.
- 42 A Assembleia Legislativa e os 35 serviços integrados da Administração Regional direta, prestaram contas em SNC-AP.
- 43 Dos 62 serviços e fundos autónomos, sem considerar as entidades públicas reclassificadas, 20 prestaram contas em SNC-AP (mais cinco do que em 2019).
- 44 Das 14 entidades públicas reclassificadas, 13 prestaram contas em SNC-AP. O Observatório do Turismo dos Açores prestou contas em SNC-ESNL.
- 45 As contas das entidades incluídas no perímetro orçamental não estão reportadas ao mesmo período temporal: as contas das entidades públicas reclassificadas referem-se ao ano civil de 2020; as contas da maioria dos serviços e fundos autónomos incluem ainda operações realizadas até 22-01-2021; a conta da Administração Regional direta reporta-se também a operações realizadas até 31-01-2021³⁴.

³⁴ Sobre o período complementar de execução orçamental, *cfr.* pontos 3.2., *supra*, e 6.1.1., §§ 97 e 98, *infra*.



Capítulo II

Fiabilidade da Conta e conformidade legal das operações

5. Aspetos que afetam a fiabilidade da Conta

As demonstrações orçamentais não seguem o modelo estabelecido na NCP 26

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

47 Desta forma, as demonstrações orçamentais previsionais, de relato e consolidadas, apresentadas na Conta não seguem os modelos tipificados na NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, não tendo sido acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre a matéria³⁵.

48 Não obstante, tal como no ano anterior, a conta consolidada integrou informações sobre os saldos de abertura e de encerramento do exercício, bem como sobre as operações extraorçamentais.

O processo de consolidação continua a carecer de aperfeiçoamento

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

50 Tal como referido no relatório da Conta³⁶, foram eliminadas transferências correntes e de capital, intersetoriais e intrasetoriais, assim como operações internas registadas noutras classificações económicas³⁷.

51 Para efeitos de homogeneização das operações internas, a Conta identifica um conjunto de reclassificações efetuadas aos registos da execução orçamental de alguns serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas³⁸. Segundo o relatório da Conta,

³⁵ Cfr. 3.^a recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#) (parte II, p.102).

³⁶ Volume I, ponto 2.2, p. 4.

³⁷ *Idem*, ponto 2.3, p. 6, segundo, terceiro, quarto e quinto parágrafo, e 4.2, quadro 43, p. 40.

³⁸ *Ibidem*, pontos 2.3, 4.1, e 5.1, pp. 6, 38 e 48, respetivamente.

as diferenças de consolidação ascenderam a cerca de 2,1 milhões de euros, mais 1,5 milhões de euros do que em 2019³⁹. Após confirmação, apurou-se o seguinte:

i. o relatório da Conta identifica um conjunto de apoios atribuídos e pagos pelo Fundo Regional do Emprego a entidades do perímetro de consolidação, no valor de 145 028,20 euros⁴⁰. Porém, a este valor acrescem os atribuídos e pagos à Atlânticoline, S.A., no montante de 63 098,06 euros, e à Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira, no montante de 24 010,96 euros⁴¹, o que perfaz 232 137,22 euros.

O montante consolidado foi de 144 045,90 euros, ficando por consolidar 88 091,32 euros, valor que não consta das diferenças de consolidação.

ii. a Conta identifica um subsídio atribuído e pago pela Direção Regional da Solidariedade Social à Atlânticoline, S.A., no valor de 87 400,00 euros⁴².

Este valor não foi objeto de consolidação nem consta das diferenças de consolidação.

52 A conta consolidada volta a não evidenciar em *Transferências – Resto do Mundo* a totalidade das verbas recebidas, encontrando-se em falta as contabilizadas pela Administração Regional direta, registadas em *transferências de capital*, no montante de 42 547 449,77 euros⁴³.

53 Em decorrência do regime de contabilização das remunerações em SNC-AP, parte da despesa orçamental registada como paga em *despesas com o pessoal* não o foi efetivamente, devido à existência de retenções na fonte que não foram entregues às respetivas entidades credoras até ao final do exercício de 2020.

54 A Conta é omissa sobre a matéria, não quantificando aquele valor para o setor público administrativo regional.

55 Tendo por base a informação disponível nos relatórios das contas de 2019⁴⁴ e de 2020⁴⁵, foi possível apurar um valor contabilizado pela Administração Regional direta em *despesas com o pessoal*, referente às retenções por entregar no final de 2020, de cerca de 2 milhões de euros.

³⁹ Cfr. volume I, ponto 2.3, p. 8.

⁴⁰ *Idem*, ponto 4.2, quadro 43, p. 40.

⁴¹ Cfr. quadro A 23 anexo à Conta.

⁴² Cfr. relatório da Conta (volume I, ponto 3.2. quadro 19, p. 19, quadro A7, p. 97 a 99, em anexo, e quadro A23 em anexo).

⁴³ *Idem*, ponto 2.3, quadro 2, p. 5.

⁴⁴ Cfr. volume I, pontos 3.2, 3.3 e 3.5, quadros 13, 18, 25, pp.15,19, 24 e 30.

⁴⁵ Cfr. volume I, pontos 3.2, 3.3 e 3.5, quadros 15, 20 e 27, pp. 16, 21 e 28.

56 Comparativamente a 2019, a conta consolidada apresenta algumas melhorias, mas continua a carecer de aperfeiçoamentos, sendo que, enquanto não existir homogeneização de estrutura e temporal – as contas das entidades incluídas no perímetro de consolidação foram prestadas em diferentes referenciais contabilísticos e não se encontram reportadas ao mesmo período temporal –, a conta do setor público administrativo regional continuará a não transmitir de forma integral e verdadeira a execução orçamental do conjunto das entidades que compõem o perímetro de consolidação, como se de uma única entidade se tratasse⁴⁶.

57 Sobre a matéria, no relatório da Conta refere-se o seguinte⁴⁷:

A presente Conta da Região, integra, igualmente, a demonstração orçamental consolidada, incluindo todos os SI [serviços integrados], todos os SFA [serviços e fundos autónomos] e EPR [entidades públicas reclassificadas], a qual, é efetuada manualmente, apresentando algumas diferenças de consolidação devidamente explicitadas, as quais, no futuro, serão residuais, sobretudo, devido, à eliminação do período complementar, o que significa que todos os subsectores estarão sujeitos ao mesmo período orçamental.

A apresentação de demonstrações financeiras consolidadas está dependente da operacionalização da solução informática denominada Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) do Ministério das Finanças, a utilizar pela Região no âmbito do protocolo de colaboração celebrado, em 24 de julho de 2018, entre a UniLEO [Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental] e a DROT [Direção Regional do Orçamento e Tesouro].

A Região adotou esta estratégia de se associar à solução em desenvolvimento do Ministério das Finanças, tendo como objetivo assegurar a necessária normalização de processos de consolidação das contas regionais e a sua posterior integração em contas nacionais.

Em síntese, a Região, uma vez que se associou à solução de consolidação do Ministério das Finanças, apenas estará em condições de apresentar as demonstrações financeiras consolidadas quando tal solução estiver disponível ao nível da Administração Central, garantindo que o respetivo processo assegure a necessária normalização e fiabilidade que se pretende para as contas regionais e para as contas nacionais.

58 Como se referiu⁴⁸, o 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, já não prevê período complementar para a receita e para a despesa.

O orçamento inicial dos SFA e EPR, na Conta, difere em 1,2 milhares de euros dos montantes publicados em anexo ao diploma que aprovou o Orçamento para 2020

59 As dotações iniciais dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas espelhadas na Conta diferem dos valores constantes nos mapas VI e VIII

⁴⁶ Neste sentido, a 11.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#) (parte II, ponto II, p. 100), continua sem pleno acolhimento.

⁴⁷ Volume I, ponto 9, p. 89.

⁴⁸ *Cfr.* ponto 3.2., § 33, *supra*.



do Orçamento, em 1,2 milhares de euros. As divergências têm maior preponderância nos agregados de transferências.

60 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública alegou que «o desvio detetado (...) representa apenas 0,07% do total do orçamento» e informou que «reporta-se na sua quase totalidade a um único SFA – o ISSA», adiantando que «Não obstante, iremos diligenciar para que tais situações não se verifiquem no futuro».

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

61 O valor registado no saldo de abertura de operações orçamentais na conta consolidada é inferior, em 2 279 488,27 euros, ao valor que consta do orçamento revisto⁴⁹.

62 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «o valor da dotação revista dos saldos do ano anterior» não foi «objeto de alteração aquando da passagem do saldo efetivamente transitado».

Diferença, na previsão das verbas provenientes da União Europeia, entre os mapas I e X, na segunda alteração ao Orçamento

63 Na segunda alteração ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020⁵⁰, a previsão de verbas provenientes da União Europeia, no mapa I *Receita da Região Autónoma dos Açores*⁵¹, 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 Plano⁵².

64 A diferença registada ascende a 17,3 milhões de euros, sem que tenha sido apresentada justificação no relatório da Conta, o que traduz o não acolhimento da recomendação formulada sobre o assunto pelo Tribunal de Contas⁵³.

65 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «[a] diferença na componente de financiamento comunitário entre os mapas I e X que constam do diploma que aprova a segunda alteração do ORAA 2020 (...), prende-se com o facto do mapa I incluir receitas de fundos comunitários decorrentes de despesas de funcionamento e não apenas do plano».

⁴⁹ Cfr. relatório da Conta (volume I, ponto 2.3, quadros 2 e 6, pp. 5 e 9).

⁵⁰ Operada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto](#).

⁵¹ O valor registado na classificação económica 10.09.01 – *Transferências de capital – Resto do Mundo – União Europeia – Instituições* ascende a 161 118 015,00 euros.

⁵² O valor apresentado ascende a 143 818 015,00 euros.

⁵³ Cfr. 7.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2015 (parte II, ponto II, p. 99).



- 66 A resposta apresentada é insuficiente, na medida em que os fundos comunitários dirigem-se ao cofinanciamento de projetos de investimento. O respetivo enquadramento orçamental em despesas de funcionamento pressupõe o registo contabilístico no agrupamento económico 07 – *Aquisição de bens de capital*, cuja dotação orçamental revista é de apenas 307,3 mil euros.

Diferenças entre o saldo de abertura do exercício de 2020 e o saldo de encerramento do exercício de 2019

- 67 As divergências ocorreram nas operações orçamentais e extraorçamentais e encontram-se, na generalidade, identificadas na Conta⁵⁴.
- 68 No âmbito dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas, a Conta refere terem sido efetuadas retificações em cinco das entidades⁵⁵, mas apurou-se que a situação também ocorreu no Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores.
- 69 Em relação à Administração Regional direta, o saldo de abertura de operações orçamentais do exercício de 2020 é inferior ao saldo de encerramento do exercício de 2019 em 132 583,19 euros.
- 70 Na Conta, é referido que a divergência decorreu «(...) de uma correção efetuada»⁵⁶, explicação que é insuficiente, uma vez que, das incorreções detetadas no exercício anterior, a Conta de 2019 assinalou apenas uma operação cuja correção afeta o saldo contabilístico inicial de 2020: o registo, em duplicado, de um pagamento no valor de 3 027,34 euros⁵⁷.
- 71 Por outro lado, o relatório da Conta assinala uma correção efetuada à receita com impacto no saldo contabilístico inicial das operações orçamentais e extraorçamentais, decorrente da reclassificação, na rubrica 17.02.46, de um valor de 33 778,26 euros que havia sido registado na conta de 2019 na rubrica 11.06.01⁵⁸.
- 72 No entanto, esta reclassificação não se encontra evidenciada no relatório da Conta em operações extraorçamentais⁵⁹.

⁵⁴ Cfr. relatório da Conta (volume I ponto 2.3, pp.8 e 9, ponto 3.3, p. 20, ponto 4.1, p. 38 e ponto 5.1, p. 48).

⁵⁵ Concretamente, unidades de saúde das ilhas Terceira, de São Jorge, das Flores e do Corvo e Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R..

⁵⁶ Cfr. relatório da Conta (volume I, ponto 2.3, p. 9).

⁵⁷ *Idem*, ponto 3.5, p. 30.

⁵⁸ Cfr. volume I, ponto 3.5, p. 34.

⁵⁹ *Idem*, ponto 3.3, quadro 20, p.21.

- 73 Questionada sobre a matéria, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública respondeu, reiterando, no essencial, o já referido no relatório da Conta de 2020⁶⁰, permanecendo por esclarecer as situações assinaladas.
- 74 No exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública remeteu para a resposta anteriormente apresentada.
- 75 Nas operações extraorçamentais da Administração Regional direta, o relatório da Conta aponta para uma diferença nos saldos de 86 566,24 euros⁶¹. Esta diferença incide sobre *Depósitos de garantias e cauções diversas*⁶² que, segundo a Conta, refletem «(...) os ajustes após reconfirmação dos mesmos com todos os SI»⁶³.

Inconsistência nos valores dos saldos iniciais de operações extraorçamentais

- 76 No relatório da Conta, verificou-se que o saldo inicial das operações extraorçamentais apresentadas no Quadro 20 – *Operações extraorçamentais – Subsetor da Administração Regional direta* (498 539,88 euros) divergia do indicado no Quadro 29 – *Conta geral dos fluxos financeiros – Subsetor da Administração Regional direta* (0,00 euros).
- 77 Questionada sobre a matéria, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública informou que o «Quadro 29 – Conta geral dos fluxos financeiros do volume I da Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020, apresenta algumas incoerências e está a ser feita uma análise pormenorizada ao mesmo de forma que represente a realidade de todos os fluxos financeiros da Região (...)»⁶⁴.

Registo contabilístico de transferências do Estado, no valor de 190 milhões de euros, sem atender à sua natureza

- 78 Continuou a ser efetuado o registo integral das verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade em receitas correntes⁶⁵, quando pela sua finalidade deveriam ser registadas, pelo menos em parte, em receitas de capital.

⁶⁰ Documento inserido no processo eletrónico da ação preparatória 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*.

⁶¹ *Cfr.* volume I, ponto 3.3, p. 20. ponto 3.3, p. 20. Sobre a matéria, *cfr.* também o ponto 4. do relatório da ação preparatória 21/D220 – *Tesouraria*.

⁶² O valor em causa não foi objeto de confirmação, dado que a Conta não apresenta os mapas de operações extraorçamentais individuais dos serviços integrados.

⁶³ *Cfr.* relatório da Conta (volume I, ponto 3.3, p. 20).

⁶⁴ A informação foi transmitida através do ofício Sai-SRFPAP/2021/309/MLS, de 15-09-2021.

⁶⁵ *Idem*, ponto 3.1.2, p. 15, e volume II, mapas 2 e 3, pp. 6 a 20.

- 79 O Tribunal de Contas já se pronunciou sobre o assunto em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região, para onde se remete⁶⁶, 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, concluindo que deveriam ser inscritas e contabilizadas em *transferências de capital*.
- 80 O valor envolvido, de 189 593 557,00 euros, é materialmente relevante, representando cerca de 10% da receita, o que afeta o resultado do desempenho orçamental, nomeadamente quanto ao saldo *corrente*, o cálculo da regra do equilíbrio corrente, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA, e os limites legais da dívida regional, quer da dívida flutuante, quer da dívida fundada, que têm como referência a receita corrente cobrada, conforme determinado nos artigos 39.º e 40.º, n.º 1, daquela lei. Não obstante, cabe destacar que o artigo 77.º-A da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Lei do Orçamento do Estado para 2020), aditado pelo artigo 3.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, suspendeu a aplicação, em 2020, do disposto nos artigos 16.º («Equilíbrio orçamental») e 40.º («Limites à dívida regional») da LFRA.
- 81 Quanto à contabilização das transferências do Estado efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, no relatório da Conta é referido 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 o nosso procedimento, 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 dos limites à dívida pública»⁶⁷.

Conformidade dos registos de transferências da União Europeia

- 82 A informação obtida através de procedimento de confirmação externa junto das entidades intervenientes na gestão dos diversos programas operacionais, permitiu confirmar os registos contabilísticos efetuados na Conta, havendo, no entanto, a assinalar que a Conta não considerou 1,4 milhões de euros certificados e contabilizados por serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas⁶⁸.

⁶⁶ Por último, *cf.* [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#) (parte I, capítulo II, ponto 5, p. 28). Deste modo, continua sem acolhimento a 10.ª recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2013 (parte II, ponto II, p. 100).

⁶⁷ Volume I, ponto 3.1.2, p. 15.

⁶⁸ Os documentos probatórios constam do processo eletrónico da ação preparatória 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*.



Registo contabilístico de aumentos de capital social, no valor de 2,3 milhões de euros, em transferências de capital

- 83 Através da Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2020, de 24 de março, foi autorizado um aumento do capital social da Lotaçor – Serviço de Lotas dos Açores, S.A., em 2,3 milhões de euros. Aquele valor foi pago pela Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia, através do programa 3 – *Pescas e Aquicultura*, projeto 4 – *Produtos da Pesca e Aquicultura*, ação 2 – *Produção, transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura*, e contabilizado no agrupamento económico *transferências de capital*, quando, pela sua natureza, deveria ser contabilizado em *ativos financeiros*.

Inconsistência do valor das operações de financiamento de curto prazo das entidades públicas reclassificadas

- 84 Em 2020, a Administração Regional direta contratou operações de financiamento de curto prazo no montante de 300 milhões de euros para fazer face a necessidades de tesouraria. Por sua vez, as entidades públicas reclassificadas renovaram créditos em contas correntes caucionadas, no total de 12,6 milhões de euros, com a mesma finalidade.
- 85 No que respeita às entidades públicas reclassificadas, no relatório da Conta não foram divulgados 5,6 milhões de euros, relativos a contas correntes caucionadas, contratados pela Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira (125 mil euros), pela Atlânticoline, S.A. (3,5 milhões de euros), pela Azorina – Sociedade de Gestão Ambiental e Conservação da Natureza, S.A. (300 mil euros), pela Escola de Novas Tecnologias dos Açores (300 mil euros), pela Ilhas de Valor, S.A. (500 mil euros), pela Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores, E.P.E.R. (750 mil euros) e pelo Teatro Micaelense – Centro Cultural e de Congressos, S.A. (100 mil euros).

No relatório da Conta foram divulgados apenas os juros das operações de curto prazo, no montante de 273,2 mil euros, não existindo referência aos outros encargos associados a estes financiamentos

- 86 No relatório da Conta de 2020 é referido que os encargos com o serviço da dívida, referentes a juros associados a operações de curto prazo, ascendem a 273,2 mil euros⁶⁹, omitindo-se a referência a outros encargos.
- 87 Tendo por base as informações prestadas pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e pelas entidades públicas reclassificadas, apurou-se que os financiamentos de curto prazo utilizados no exercício de 2020 tiveram

⁶⁹ Relatório da Conta (volume I, p. 59).

A diferença entre o valor apurado pelo Tribunal (266,1 mil euros) e o indicado no relatório da Conta (273,2 mil euros), de 7,1 mil euros, deve-se à contabilização dos pedidos de autorização de pagamento n.ºs 1000000016 e 1000000018, ambos de 09-01-2020, no montante de 5,4 mil euros e de 1,7 mil euros, respetivamente, relativos a juros de empréstimos do exercício económico de 2019, liquidados no respetivo período complementar.



um custo com juros e outros encargos de 622 mil euros, dos quais 443 mil euros suportados pela Administração Regional direta e 179 mil euros pelas entidades públicas reclassificadas.

No final de 2020 as entidades públicas reclassificadas tinham contas correntes por amortizar, no total de 3,1 milhões de euros, que passaram a constituir dívida pública fundada

- 88 No termo do exercício, as entidades públicas reclassificadas tinham contas correntes caucionadas por amortizar, no montante total de 3,1 milhões de euros, que passou a constituir dívida pública fundada, de acordo com o regime geral de emissão e gestão da dívida pública, aprovado pela Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro⁷⁰.

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

- 89 No relatório da Conta foram apresentados três mapas com a conciliação do saldo bancário a 31-12-2020: um para a conciliação do saldo contabilístico, constante do Quadro 35 – *Receita vs. Despesa – Saldo final*, no montante de 77,5 milhões de euros, e dois com os saldos bancários das contas que não têm impacto na receita e na despesa da Região.
- 90 A Administração Regional direta é titular de 46 contas bancárias, as quais, de acordo com os elementos divulgados, estão agrupadas em três lotes: 21 contas bancárias com impacto na receita e na despesa, 19 contas bancárias sem impacto na receita e na despesa e seis contas correntes caucionadas.
- 91 O volume de movimentos cruzados entre as várias contas, com e sem impacto na receita e na despesa, dificulta a verificação 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.
- 92 O saldo bancário, a 31-12-2020, das 46 contas tituladas pela Administração Regional direta, ascendia a 30,7 milhões de euros negativos. Este montante foi passível de confirmação através dos respetivos extratos bancários.

⁷⁰ Cfr. artigos 3.º, alínea b), e 18.º.

6. Análise da conformidade legal de operações subjacentes

6.1. Situações de incumprimento de princípios orçamentais

6.1.1. Princípio da anualidade

- 94 O regulamento que põe em execução o Orçamento para 2020 permitiu que a execução orçamental dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira se pudesse prolongar até 22 de janeiro do ano seguinte e a da Administração Regional direta até 31 de janeiro⁷¹. Manteve-se assim um período de execução orçamental para além do ano económico, não havendo coincidência entre o âmbito temporal do Orçamento, que foi aprovado pela Assembleia Legislativa para vigorar durante o ano de 2020, e a execução orçamental, que se prolongou pelo ano económico seguinte, por mais um mês, com base exclusivamente em norma regulamentar aprovada pelo Governo Regional⁷².
- 95 Como se tem vindo a referir⁷³, a previsão, em regulamento, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, põe em causa o cumprimento do princípio da anualidade legalmente previsto.
- 96 De acordo com o relatório da Conta⁷⁴, durante o período complementar de execução orçamental, foram realizadas operações com impacto nos recebimentos e nos pagamentos da Administração Regional direta, no total de 73,2 milhões de euros e de 7,1 milhões de euros, respetivamente.
- 97 Quanto aos pagamentos, no exercício do contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «[F]oi acatada a recomendação do Tribunal de Contas relativamente ao período complementar e pela primeira vez foram efetuados todos os pagamentos até 31.12.2020», destacando que «[R]elativamente à despesa foi registada na conta da região um valor de 7,1 milhões de euros em 2020, referente a duas situações:
- 5.150.000,00 €, que apesar de terem sido registados como despesa e pagos em 2020, PAP n.º 1000000741, o seu movimento bancário ocorreu em 2021 (movimento em trânsito, conforme se encontra na página 35 do Volume I da Conta);
 - 1.957.191,48 €, respeitante às retenções dos vencimentos/fornecedores de dezembro de 2020, registados como despesa em 2020, que apenas foram pagas com PAP de 2021».

⁷¹ Artigo 10.º, n.ºs 5, alíneas b) e c), e 7, do Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2020/A, de 14 de fevereiro.

⁷² Sobre o assunto, *cf.* ponto 3.2, § 33, *supra*.

⁷³ *Cfr.* §§ 34 e 35 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), §§ 47 a 54 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018](#) e §§ 31 a 35 do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#). O princípio da anualidade está consagrado na Constituição (artigo 106.º, n.º 1) e na lei (artigo 14.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, artigo 2.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, e artigo 17.º, n.ºs 1 e 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

⁷⁴ *Cfr.* Volume I, Quadro 36 – *Movimentos bancários com/sem impacto na Receita/Despesa – 21 contas*, p. 35.

98 Resulta da resposta dada em contraditório que, em 2021, foram realizados pagamentos no montante de 2 milhões de euros, relativos a despesas de 2020, registados na Conta como pagamentos de 2020.

6.1.2. *Princípio da universalidade*

99 Em 2020, realizaram-se operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, designadamente:

- i. Empréstimos de curto prazo, no valor global de 61 milhões de euros, concedidos à SATA Air Açores, S.A., pela Administração Regional direta⁷⁵.
- ii. Empréstimos de curto prazo contraídos pelo setor público administrativo regional, no valor de mais de 452,5 milhões de euros, sem registo no Orçamento e na Conta.
- iii. Depósitos efetuados no decurso de 2020 em várias contas bancárias tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, entre os quais se incluem os efetuados em contas bancárias específicas de fundos comunitários, no valor de 120,3 milhões de euros⁷⁶, sem registo no Orçamento e na Conta.

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

Em 31-12-2020, os saldos bancários disponíveis ascendiam a cerca de 16,7 milhões de euros, valor que se encontra à margem do Orçamento e da Conta⁷⁷.

Dos movimentos ocorridos nestas contas bancárias, particularizam-se os relativos aos Fundos da Política de Coesão.

Em 2020, os movimentos a crédito totalizaram 96,1 milhões de euros e a débito 100,4 milhões de euros, encontrando-se em saldo 15,6 milhões de euros, em 31 de dezembro.

Assim, permanece sem acolhimento a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas sobre o assunto⁷⁸.

⁷⁵ *Cfr.* relatório da Conta (volume I, ponto 6.4.1, pp. 69 e 70).

⁷⁶ Os movimentos a débito nas mencionadas contas bancárias ascenderam a 152,1 milhões de euros (*cfr.* relatório da Conta – volume I, ponto 3.5, quadro 33, p. 33).

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Cfr.* 16.^a recomendação formulada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2015 (parte II, ponto II, p. 101).

100 Para além daquelas operações, em 2020, também não foram contabilizadas receitas provenientes de passivos financeiros de médio e longo prazo, no total de 93,2 milhões de euros, destinadas à liquidação dos empréstimos dos hospitais E.P.E.R. e da extinta Saudaço, S.A., bem como a respetiva despesa em transferências⁷⁹.

6.1.3. Princípio da especificação

101 Apesar da melhoria registada na identificação das unidades institucionais⁸⁰, verificaram-se situações de falta de informação prestada com base nos classificadores em vigor⁸¹, com inobservância do princípio da especificação⁸², designadamente:

- i. Despesas de investimento público sem classificação económica, no Orçamento, nas alterações orçamentais de natureza estrutural (aprovadas pela Assembleia Legislativa) e nas alterações orçamentais de gestão flexível (autorizadas pelo Governo Regional) relativas ao 1.º trimestre⁸³, procedimento que não acolheu a recomendação formulada pela Assembleia Legislativa sobre o assunto⁸⁴.
- ii. Despesa do setor público administrativo regional sem classificação funcional na Conta e por programas orçamentais, em consonância com o estabelecido no quadro plurianual de programação orçamental.

A Conta só apresenta informação sobre a execução orçamental por classificação funcional e por programas da Administração Regional direta⁸⁵.

- iii. Transferências efetuadas para unidades institucionais não evidenciadas nos mapas contabilísticos dos serviços e fundos autónomos⁸⁶ e das entidades

⁷⁹ Sobre esta matéria, *cf.* ponto 2.1.2., *infra*. Refira-se que, naquele ponto, a análise foi efetuada na perspetiva de se considerar a dívida fundada contratada em 2020.

⁸⁰ *Cfr.* Mapa I do volume II da Conta.

⁸¹ 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](#).

⁸² Artigo 17.º, n.º 3, da [Lei de Enquadramento do Orçamental](#).

⁸³ *Cfr.* Declaração n.º [1/2020, de 27 de abril](#). Nas Declarações n.ºs, [3/2020, de 27 de julho](#), [4/2020, de 23 de outubro](#), e [2/2021, de 12 de julho](#), que publicam as alterações orçamentais relativas aos 2.º, 3.º e 4.º trimestres, respetivamente, a classificação económica das despesas de investimento é apresentada em conjunto com a das despesas de funcionamento. Contudo, o Orçamento para 2021 volta a não efetuar a especificação.

⁸⁴ A referida recomendação foi inicialmente formulada através da [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 5/2012/A, de 10 de janeiro](#), e posteriormente reiterada na [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 10/2015/A, de 19 de março](#), quanto à proposta de Orçamento para 2016 e exercícios subsequentes. No entanto, a recomendação não foi seguida nas propostas de Orçamento para 2016, 2017, 2018 e 2019, nem, pelo quinto ano, quanto à proposta de Orçamento para 2020, como se assinala no texto. A matéria foi referida no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2012](#) (capítulo VIII – Plano de Investimento, ponto VII.1 – Enquadramento), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014](#) (ponto 20. 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), e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#) (ponto 6.1.3. Princípio da especificação, § 103, alínea i., p. 35).

⁸⁵ *Cfr.* relatório da Conta (volume I, quadros A 4 e A 6, em anexo, pp. 94 e 96).

⁸⁶ *Cfr.* Conta, volume II, mapas 27 a 50, pp. 270 a 321.

públicas reclassificadas⁸⁷, nem nos quadros síntese da receita e da despesa daquelas entidades⁸⁸.

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

- iv. Mapas contabilísticos dos serviços integrados⁹⁰, dos serviços e fundos autónomos⁹¹ e das entidades públicas reclassificadas⁹² sem desagregação das operações extraorçamentais.

Aquela informação foi apenas integrada no relatório da Conta de forma agregada para cada subsetor da administração pública regional⁹³.

- v. Saldos de operações orçamentais sem desagregação por fonte de financiamento.

6.1.4. Princípio da transparência

102 A ausência ou insuficiência de informações afeta a transparência orçamental⁹⁴, verificando-se:

- i. Falta de orçamento consolidado do setor público administrativo regional aprovado pela Assembleia Legislativa⁹⁵. A informação orçamental consolidada respeita apenas à despesa global.
- ii. Falta de informação qualitativa sobre o processo orçamental e sobre os desvios ocorridos ao nível da execução, com destaque para as alterações orçamentais que conduziram ao reforço orçamental por contrapartida da dotação provisional.
- iii. Falta de quantificação dos meios financeiros alocados ao combate dos efeitos provocados pelo furacão *Lorenzo* e pela pandemia da COVID-19, bem como os respetivos impactos diretos e imediatos na execução orçamental.

⁸⁷ *Idem*, mapas 51 a 71, pp. 322 a 345.

⁸⁸ *Cfr.* relatório da Conta (volume I, quadros A 9, A10, A12 e A13, em anexo, pp. 101, 102, 105 e 106, respetivamente).

⁸⁹ *Idem*, quadros A11 e A 14, em anexo, pp.103/104 e 107, respetivamente.

⁹⁰ *Cfr.* volume II da Conta, mapas 8 a 25, pp. 34 a 268.

⁹¹ *Idem*, mapas 29, 32, 35, 38, 41, 44, 47 e 50, pp. 272, 275, 300/301, 304, 307, 315, 318 e 321, respetivamente.

⁹² *Ibidem*, mapas 53, 56, 59, 62, 65, 68 e 71, pp. 325, 328, 331, 334, 338, 342 e 345, respetivamente.

⁹³ *Cfr.* relatório da Conta (volume I, pontos 3.3, 4.3 e 5.3, quadros 20, 49 e 61, pp. 21, 44 e 52).

⁹⁴ Artigo 19.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento do Orçamental.

⁹⁵ *Cfr.* mapa XI do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, com as alterações introduzidas pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 7/2020/A, de 9 de março, e 22/2020/A, de 13 de agosto. Sobre o assunto, *cfr.* também o ponto 4.5.2. do relatório da ação preparatória 21/D217 – *Processo orçamental*.



- iv. Falta de avaliação da execução material e financeira do investimento público e da eficácia, eficiência e rentabilidade das verbas aplicadas.
- v. Não é demonstrada a aplicação que foi conferida ao produto dos empréstimos contraídos pelas entidades que integram o perímetro orçamental⁹⁶.
- vi. À semelhança do ocorrido no ano anterior, a informação sobre a dívida não financeira do setor público administrativo regional é incompleta, pois limita-se a considerar a dívida a fornecedores já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível destas entidades, contrariando neste ponto a definição de dívida não financeira que decorre do n.º 5 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.
- vii. Foi omitida informação relativa a seis avales prestados em anos anteriores pela empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., no âmbito de operações de crédito contraídas por diversas entidades públicas e privadas, cuja posição, reportada ao final de 2020, evidenciava responsabilidades de 4,1 milhões de euros. Em consequência da execução de uma destas garantias, a Ilhas de Valor, S.A., na qualidade de avalista, suportou encargos no montante de 503,4 mil euros, informação que também não foi divulgada na Conta.

6.2. Recebimentos sem prévia inscrição orçamental e pagamentos sem observância do cativo legalmente fixado

Cobrança de receitas sem prévia inscrição orçamental, no valor de 1,6 milhões de euros

- 103 Foram registados recebimentos sem prévia inscrição orçamental na Administração Regional direta, no valor de cerca de 1,6 milhões de euros⁹⁷, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, nos termos do qual «[n]enhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objeto de inscrição orçamental», o que poderia ter sido evitado com uma alteração orçamental à previsão da receita.

Pagamentos sem observância do cativo legalmente fixado

- 104 O cativo de 6% das dotações orçamentais em *aquisição de bens e serviços*⁹⁸ não foi respeitado por as entidades que integram o perímetro de consolidação orçamental, tendo a Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações e o Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca dos Açores (FUNDOPESCA) efetuado pagamentos para além da dotação orçamental disponível, considerando o cativo e os descativos, num valor global de 1,7 milhões de euros.

⁹⁶ Cfr. artigo 27.º, alínea V), subalínea 1), da LEORAA.

⁹⁷ Cfr. Conta, volume II, mapa 2, pp. 6 a 11, e mapa 3, pp. 12 a 20.

⁹⁸ N.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro.

- 105 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 Vice-Presidente do Governo Regional autorizou descativos de valor superior ao cativo, relativamente a sete fundos escolares, num total de 46,1 mil euros.
- 106 No exercício do contraditório, sobre a realização de pagamentos para além da dotação orçamental disponível, considerando o cativo e os descativos, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública reiterou o entendimento formulado no ano anterior, no sentido de que as cativações legais se cingem às despesas de funcionamento, frisando que «Ademais, cumpre destacar o aperfeiçoamento efetuado à redação do artigo 3.º do ORAA 2021, clarificando-se, entre outros aspetos, que as cativações se cingem às despesas de funcionamento e incidem sobre as dotações iniciais»
- 107 Como se destacou então⁹⁹, o entendimento apresentado não tem base legal no enunciado do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que não restringe a cativação às dotações para funcionamento.

6.3. Tesouraria

6.3.1. Falta de prestação de contas

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

- 108 Em 2020, a «Receita central», no total de 1 923 387 423,88 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 verificado nos anos precedentes¹⁰⁰.
- 109 Naquele exercício, o modelo organizativo e funcional da área de tesouraria não apresentou progressos, mantendo-se a ausência de prestação de contas das tesourarias da Administração Regional direta e da Região, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo setor público administrativo regional, em incumprimento do disposto no artigo 51.º da LOPTC.
- 110 No relatório da Conta de 2020, a propósito da recomendação que tem vindo a ser formulada ao Governo pelo Tribunal de Contas no sentido de organizar as entidades

⁹⁹ *Cfr. Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019*, §§ 107 a 111.

¹⁰⁰ Sobre o modelo organizativo e funcional da área da tesouraria, *cfr. 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, e *Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2019*, §§ 112 a 117.

com funções de tesouraria por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade dos fundos movimentados¹⁰¹, refere-se que a «orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, já aprovada em Conselho do Governo e a publicar brevemente, já procede a uma organização das funções de tesouraria por forma a cumprir com a obrigação de prestação de contas relativos aos fundos movimentados pela tesouraria regional»¹⁰².

111 Com efeito, foi entretanto publicado o Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2021/A, de 23 de julho, que aprova orgânica e o quadro de pessoal dirigente e de chefia da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração, verificando-se que, de acordo com o disposto nos artigos 11.º, alínea *b)*, e 15.º, n.º 1, alínea *e)*, do Anexo I daquele decreto regulamentar, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro compreende atualmente a Divisão de Tesouraria, que tem por competências, entre outras, «Elaborar e prestar as necessárias contas, nos termos da legislação aplicável».

6.3.2. Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria

112 No relatório da Conta, não foram divulgadas informações sobre o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria¹⁰³. Tendo por base as informações prestadas pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, pelas entidades públicas reclassificadas e pelos serviços e fundos autónomos, verificou-se que as entidades do setor público administrativo da Região Autónoma dos Açores detinham 314 contas bancárias. Do total, 52 contas estavam excecionadas do cumprimento do princípio de unidade de tesouraria, por pertencerem ao Instituto de Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.. Das restantes (262 contas), apenas 91 foram movimentadas no âmbito do sistema de centralização de tesouraria (*Safira*).

113 No que respeita à Administração Regional direta, verificou-se que apenas quatro 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, apenas seis estão integradas no *Safira*, ficando excluídas as contas bancárias adstritas ao pagamento de retenções e a conta bancária relativa às escrituras públicas.

114 Relativamente aos serviços e fundos autónomos, constatou-se que três são titulares de sete contas bancárias que estão à margem do sistema de centralização de tesouraria:

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

¹⁰¹ *Cfr.* Relatórios e Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2013 a 2019.

¹⁰² *Cfr.* relatório da Conta (volume I, p. 90).

¹⁰³ *Cfr.* relatório da Conta (volume I).

- 115 Quanto às entidades públicas reclassificadas, verificou-se que estas são titulares de 118 contas bancárias, nenhuma das quais movimentada no âmbito do sistema de centralização de tesouraria¹⁰⁴.
- 116 Assim, no ano de 2020, as entidades que integram o setor público administrativo regional continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.
- 117 Quanto ao âmbito da unidade de tesouraria, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu, em contraditório, que «Tal como o mesmo está definido [artigo 22.º, n.º 1 do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro] o seu âmbito de aplicação limita-se ao subsetor da Administração Regional Indireta, pelo que não se compreende que o Tribunal de Contas inclua na sua análise igualmente a Administração Regional direta, bem como as tesourarias da Região».
- 118 De acordo com a formulação legal do princípio da unidade de tesouraria, este compreende as contas bancárias tituladas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, o que incluirá as entidades públicas reclassificadas, que também integram o setor público administrativo regional e têm um regime equiparado, com exceção do Instituto de Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.¹⁰⁵.
- 119 Tal não significa, porém, uma centralização restrita às disponibilidades dos serviços e fundos autónomos, o que seria contrário à própria ideia de unidade de tesouraria. Pelo contrário, pressupõe que as disponibilidades destas entidades devem ser movimentadas através do sistema de centralização de tesouraria, juntamente com as disponibilidades centrais, incluindo a movimentação de fundos dos serviços integrados, que não dispõem de autonomia financeira, não sendo possível conceber uma unidade de tesouraria sem incluir as respetivas contas bancárias no *Safira*.

¹⁰⁴ Refira-se que, em 2021, as entidades públicas reclassificadas ficaram dispensadas do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria (*cf.* artigo 31.º, n.º 3, do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021, aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A](#), de 31 de maio, retificado pela [Declaração de Retificação n.º 9/2021/A](#), de 28 de junho).

¹⁰⁵ Artigo 22.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 7/2020/A, de 9 de março, e 22/2020/A, de 13 de agosto.

Capítulo III Execução orçamental

7. Instrumentos de gestão orçamental

7.1. Alterações orçamentais

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

120

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

- No decurso do exercício de 2020, foram aprovadas pela Assembleia Legislativa duas alterações ao Orçamento.

Quadro 3 – Alterações orçamentais aprovadas pela Assembleia Legislativa

DLR n.º 7/2020/A	Introduz alterações aos Mapas I, II, III, IV, X e XI, anexos ao Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A	Artigo 1.º
	Introduz alterações ao procedimento de regularização de pessoal	Artigo 2.º, (altera o artigo 8.º do DLR n.º 1/2020/A)
	Prevê que os montantes a receber, por transferência, do Orçamento do Estado possam atingir o montante de 328 910 385,00 euros	Artigo 2.º (altera o artigo 16.º do DLR n.º 1/2020/A)
	Prevê que o valor estimado para as transferências da União Europeia possa atingir o montante de 145 381 768,00 euros	
DLR n.º 22/2020/A	Prevê que o valor estimado para as transferências da União Europeia possa atingir o montante de 161 118 015,00 euros	Artigo 2.º (altera o artigo 16.º, n.º 2, do DLR n.º 1/2020/A)
	Autoriza o Governo Regional a contrair empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante de 668 550 000,00 euros, dos quais 315 550 000,00 euros respeitam a operações de refinanciamento e os restantes destinam-se ao financiamento de projetos com comparticipação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e para fazer face aos efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19 Acresce ao limite fixado o montante a realizar de operações de leasing financeiro, até ao limite máximo de 7 500 000,00 euros (sete milhões e quinhentos mil euros), habitação social e património da Região que potencie uma redução de futuros encargos com arrendamentos	Artigo 2.º, (altera o artigo 17.º, alíneas a) e c) do DLR n.º 1/2020/A)
	Autoriza o Governo Regional a realizar operações ativas até ao montante de 70 000 000,00 euros	Artigo 2.º (altera o n.º 1 do artigo 19.º do DLR n.º 1/2020/A)
	Autoriza o Governo Regional a conceder a conceder garantias, incluindo cartas de conforto até ao limite máximo, em termos de fluxos líquidos anuais, de 190 000 000,00 euros	Artigo 2.º (altera o artigo 23.º, n.º 1 do DLR n.º 1/2020/A)
	Autoriza o Governo Regional a conceder subsídios e outras formas de apoios a entidades públicas ou privadas, singulares ou coletivas, destinados a compensar a perda de receitas decorrentes das medidas extraordinárias tomadas por estas, com vista a combater os efeitos desfavoráveis causados na atividade económica e na vida das empresas pela pandemia da COVID-19	Artigo 2.º (altera o artigo 40.º do DLR n.º 1/2020/A)
	O Governo Regional atribui a todos os profissionais do Serviço Regional de Saúde que, na vigência do estado de emergência, e suas renovações, exercessem funções em regime de trabalho subordinado no Serviço Regional de Saúde, e tenham praticado, nesse período, de forma continuada e relevante, atos diretamente relacionados com os suspeitos e doentes infetados por COVID-19, um prémio de desempenho correspondente ao valor equivalente a 50% da remuneração base mensal do trabalhador	Artigo 3.º (adita o artigo 83.º-B ao DLR n.º 1/2020/A)
	Cria a Entidade Contabilística Região, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade da Região e integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos da Região, cuja gestão compete ao membro do Governo Regional responsável pela área das finanças. Prevê-se que a regulamentação da Entidade Contabilística Região será efetuada mediante decreto regulamentar regional, que estabelecerá as normas disciplinadoras necessárias à sua implementação	Artigo 3.º (adita o artigo 84.º-A ao DLR n.º 1/2020/A)
	Introduz alterações aos Mapas I, II, III, IV, X e XI, anexos ao Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A	Artigo 4.º

- As alterações ao Orçamento, concretizadas mediante decreto legislativo regional, permitiram aumentar a previsão da receita da Administração Regional direta em 274,9 milhões de euros.

Quadro 4 – Orçamento final

(em Euro)

Designação	Orçamento inicial	Alterações aprovadas pela Assembleia Legislativa		Alterações autorizadas pelo Governo Regional	Orçamento final
	a)	DLR n.º 7/2020/A	DLR n.º 22/2020/A	d)	
		b)	c)		e) = a) + b) + c) + d)
Receita	1 604 918 188,00	63 477 965,00	210 384 706,00	0,00	1 879 780 859,00
Corrente	974 450 061,00	0,00	-90 401 541,00	0,00	884 048 520,00
Capital	627 918 127,00	31 577 965,00	301 786 247,00	0,00	961 282 339,00
Outra	2 550 000,00	31 900 000,00	0,00	0,00	34 450 000,00
Operações extraorçamentais	207 198 660,00	0,00	0,00	0,00	207 198 660,00
Total	1 812 116 848,00	63 477 965,00	210 384 706,00	0,00	2 086 979 519,00
Despesa	1 604 918 188,00	64 477 965,00	210 384 706,00	0,00	1 879 780 859,00
Corrente	728 902 070,00	5 500 000,00	80 644 333,00	197 089 556,00	1 012 135 959,00
Capital	316 036 250,00	0,00	-75 032,00	551 683 682,00	867 644 900,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	559 979 868,00	58 977 965,00	129 815 405,00	-748 773 238,00	0,00
Operações extraorçamentais	207 198 660,00	0,00	0,00	0,00	207 198 660,00
Total	1 812 116 848,00	64 477 965,00	210 384 706,00	0,00	2 086 979 519,00

Fonte: Mapas I e IV, publicados em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, alterados pelos artigos 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2020/A, de 9 de março, e 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto, e Declarações n.ºs 1/2020, de 27 de abril, 3/2020, de 27 de julho, 4/2020, de 23 de outubro, e 2/2021, de 12 de julho.

- A primeira alteração orçamental aprovada pela Assembleia Legislativa incrementou a previsão do saldo da gerência anterior em 31,9 milhões de euros¹⁰⁶, as transferências provenientes do Orçamento do Estado em 25,2 milhões de euros e as transferências oriundas da União Europeia em 7,4 milhões de euros. No cômputo da despesa, foram direcionados para a despesa corrente 5,5 milhões de euros e para o *Capítulo 50 - Despesas do Plano*, aproximadamente, 59 milhões de euros. O projeto “Recuperação dos efeitos da Intempérie Lorenzo” foi contemplado com a maior parcela, no montante de cerca de 56 milhões de euros, dos quais mais de 70% foram atribuídos à então Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas.

Quadro 5 – Projeto “Recuperação dos efeitos da intempérie Lorenzo”

(em Euro)

Departamento Governamental	Montante
Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial	5 354 165,00
Secretaria Regional da Solidariedade Social	531 100,00
Secretaria Regional da Educação e Cultura	650 320,00
Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia	7 013 360,00
Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas	40 616 453,00
Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo	880 300,00
Secretaria Regional da Agricultura e Florestas	929 512,00
Total	55 975 210,00

Fonte: Mapa X, publicado em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, alterado pelo artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2020/A, de 9 de março.

¹⁰⁶ Passando para 32 milhões de euros, importância superior ao saldo que transitou da gerência anterior, que se cifrou em cerca de 31,3 milhões de euros.

- A segunda alteração orçamental aprovada pela Assembleia Legislativa traduziu-se numa redução da previsão das receitas correntes em 90,4 milhões de euros e no aumento da estimativa das receitas de capital, sobretudo dos passivos financeiros e das transferências provenientes da União Europeia, nos montantes de 285 milhões de euros e de 15,7 milhões de euros, respetivamente. A despesa corrente e a despesa de capital sofreram reduções, no montante global de 4,1 milhões de euros, tendo os reforços mais significativos ocorrido no *Capítulo 50 - Despesas do Plano*, 129,8 milhões de euros, e nas transferências correntes, 84,7 milhões de euros.
- As alterações 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 abril.
- Por contrapartida da dotação provisional, inscrita no orçamento inicial do Gabinete do Vice-Presidente do Governo pelo valor de 11,8 milhões de euros e reforçada em 6,4 milhões de euros, foram efetuados reforços orçamentais de 16,8 milhões de euros, em *despesas com o pessoal*, em *aquisição de bens e serviços* e em *transferências correntes*, tendo estas últimas representado 56,6% do total.

As transferências correntes destinaram-se ao combate dos efeitos da pandemia da COVID-19, tendo beneficiado, sobretudo, os setores da saúde (25,3%) e da educação (19,4%)¹⁰⁷.

Não foi apresentada fundamentação que permita aferir se a restante dotação provisional foi ou não utilizada para fazer face a despesas que se tenham revelado «não previsíveis e inadiáveis», conforme imperativo legal¹⁰⁸.

- Na Administração Regional direta, as alterações orçamentais conduziram a um agravamento do *saldo global ou efetivo* previsional¹⁰⁹, sendo que:
 - i. O desequilíbrio no orçamento inicial, de 18,8 milhões de euros, passou para 328,1 milhões de euros no orçamento revisto (ou orçamento final).
 - ii. As alterações orçamentais efetuadas para fazer face aos danos causados pelo furacão *Lorenzo* afetaram negativamente o saldo efetivo em 82,2 milhões de euros e as destinadas ao combate aos efeitos da pandemia da COVID-19 em 285,1 milhões de euros, tendo as alterações autorizadas pelo Governo Regional dos Açores compensado em 58 milhões de euros.

¹⁰⁷ *Cfr.* relatório da Conta (volume I, p. 25).

¹⁰⁸ Sobre o regime da dotação provisional, *cfr.* artigo 7.º da [LEORAA](#).

¹⁰⁹ *Cfr.* artigo 4.º, n.º 2, da [LEORAA](#), nos termos do qual «As receitas efetivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas, incluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir».



121 Em termos de execução, a despesa efetiva foi inferior à prevista em 185,4 milhões de euros, o que atenuou a expressão negativa do saldo *global ou efetivo* (-268,8 milhões de euros).

Nos serviços e fundos autónomos, as alterações orçamentais conduziram ao agravamento do saldo efetivo previsional em 13,7 milhões de euros

122 Em resultado de alterações orçamentais de natureza estrutural, o orçamento dos serviços e fundos autónomos aumentou 114 milhões de euros, 36,3% dos quais por via da abertura de créditos especiais, sendo 3,1 milhões de euros decorrentes do registo do *saldo da gerência anterior*.

123 As alterações orçamentais conduziram a um agravamento no *saldo global ou efetivo* previsional. O desequilíbrio no orçamento inicial era de 1,2 milhões de euros, passando, no orçamento revisto, para 14,9 milhões de euros.

124 A execução conduziu à melhoria do *saldo global ou efetivo*, que passou a positivo (4,7 milhões de euros), em decorrência da redução da despesa efetiva.

125 Salienta-se que o orçamento revisto apresenta um valor em *saldo da gerência anterior* inferior ao registado na execução, em 316,1 mil euros.

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

126 Em resultado de alterações orçamentais de natureza estrutural, o orçamento das entidades públicas reclassificadas aumentou 45,1 milhões de euros.

127 O *saldo global ou efetivo* previsional, que no orçamento inicial era positivo (1,5 milhões de euros), passou a negativo no orçamento revisto (-3,1 milhões de euros), devido ao aumento da previsão da despesa efetiva, que superou a estimativa da receita efetiva.

128 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 17,9 milhões de euros.

129 É de salientar que o *saldo da gerência anterior* registado no orçamento revisto é superior ao da execução orçamental em 1 857,5 mil euros.

O saldo global ou efetivo previsional do setor público administrativo regional cifrou-se em -345,9 milhões de euros

130 Em termos consolidados, ao orçamento revisto do setor público administrativo regional corresponde um *saldo global ou efetivo* previsional deficitário de 345,9 milhões de euros.



7.2. Cativação de verbas

131 O diploma que aprovou o Orçamento para 2020 determinou a cativação de 6% do total das verbas orçamentadas em *aquisição de bens e serviços*. A descativação só poderia realizar-se por razões excepcionais, mediante autorização do membro do governo responsável pela área das finanças¹¹⁰.

132 Ao nível da Administração Regional direta, o recurso àquele mecanismo permitiu a não utilização de 7,4 milhões de euros orçamentados, o que corresponde a 4,8% da dotação corrigida para *aquisição de bens e serviços*.

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

- i. A execução orçamental excedeu a dotação revista disponível, considerando o cativo legal, na Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações.

No exercício do contraditório, a Direção Regional das Obras Públicas e dos Transportes Terrestres e a Direção Regional das Comunicações referiram que «[o] cativo legal de 6% foi introduzido no Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro de 2020, que aprova o Orçamento de 2020, como medida destinada a conter a execução das despesas de funcionamento dos serviços da Administração Regional ao nível de aquisição de bens e serviços, não se aplicando assim à execução das despesas do plano de investimentos».

No entanto, o entendimento apresentado não tem base legal no enunciado do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que não restringe aquela obrigatoriedade às despesas de funcionamento.

- ii. Ao nível dos departamentos do Governo Regional, foram autorizadas descativações de verbas à Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial Regional, à Secretaria Regional da Solidariedade Social, à Secretaria Regional da Saúde e à Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo. Na Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas, a despesa paga ultrapassou a dotação disponível em 930,2 mil euros.

Em sede de contraditório, a Secretaria Regional das Obras Públicas e Comunicações referiu, tal como a Direção Regional das Obras Públicas e dos Transportes Terrestres e a Direção Regional das Comunicações, que «[o] cativo legal de 6% é uma medida destinada a conter a execução das despesas de funcionamento dos serviços da Administração Regional ao nível da aquisição de bens e serviços, não se aplica assim à execução das despesas do Plano de Investimento».

¹¹⁰ N.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro.

- 134 Nos serviços e fundos autónomos, do recurso ao mecanismo de cativação de verbas em *aquisição de bens e serviços* resultou a não utilização de 3,3 milhões de euros, o que representa 2,7% da respetiva dotação corrigida.
- 135 Foram autorizadas descativações de verbas a diversos fundos escolares e unidades de saúde de ilha, bem como à Escola Profissional das Capelas e ao Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores. Em sete fundos escolares, os descativos autorizados foram superiores aos respetivos cativos legais.
- 136 No Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca dos Açores (FUNDOPESCA), a despesa paga ultrapassou a dotação disponível.
- 137 No exercício do contraditório, a Presidente do Conselho Administrativo do FUNDOPESCA alegou que «a utilização de cativações legais, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do ORAA para o ano de 2020, visa conferir a necessária disciplina orçamental à execução de dotações inscritas não agrupamento 02 – Aquisição de Bens e Serviços, cingindo-se a reduzir a dotação disponível apenas no que às despesas de funcionamento respeita», manifestando ainda o entendimento de que «na análise das cativações/descativações, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 3.º, se dever ter em consideração apenas as respetivas dotações iniciais, uma vez que, caso se mostre necessário proceder a qualquer reforço, este não deve, naturalmente, ficar sujeito a cativação».
- 138 Tal como referido, o entendimento apresentado não tem base legal no enunciado do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que não restringe a cativação das verbas orçamentadas às dotações para funcionamento, nem às dotações iniciais.
- 139 O recurso ao mecanismo de cativação de verbas no subsetor das entidades públicas reclassificadas permitiu a não utilização de 5,2 milhões de euros orçamentados, o que representa 3,2% da dotação corrigida para *aquisição de bens e serviços*.
- 140 Comparativamente a 2019, registou-se uma redução do número de entidades cuja despesa paga excedeu a dotação disponível¹¹¹, bem como daquelas em que os descativos foram superiores aos cativos¹¹².

8. Medidas de carácter excecional

- 141 A execução orçamental de 2020 foi influenciada pelos meios financeiros dirigidos à reconstrução e recuperação dos estragos provocados pela passagem do furacão *Lorenzo* na Região e à mitigação dos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19.

¹¹¹ Seis entidades em 2019 e duas em 2020.

¹¹² 14 entidades em 2019 e sete em 2020.

142 Estas realidades afetaram o processo orçamental e a Conta, sem que esta apresente uma quantificação das verbas associadas ou qualquer apreciação sobre os impactos diretos e imediatos na execução orçamental, o que não contribui:

- i.* para a transparência das contas públicas;
- ii.* para o acesso aos meios financeiros que o Estado se propôs transferir para a Região no âmbito do princípio da solidariedade nacional, com vista a apoiar os investimentos destinados à recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo*;
- iii.* para a definição de adequadas medidas de política, em especial as necessárias ao relançamento da atividade económica, em decorrência da crise espoletada pela pandemia da COVID-19;
- iv.* para o acesso a meios financeiros da União Europeia.

143 As principais dificuldades sentidas em quantificar estes impactos, que se refletem, desde logo, no défice orçamental, decorrem essencialmente do seguinte:

- ausência de estimativas sobre a perda de receitas e a quebra de despesas, quando aplicável;
- inadequação dos sistemas de informação contabilística de cada uma das entidades que integram o perímetro orçamental, não sendo possível isolar em cada rubrica de classificação económica os valores diretamente associados ao furacão *Lorenzo* e à pandemia da COVID-19;
- falta de programas, projetos e/ou ações no Plano Regional Anual para 2020 para enquadramento da totalidade das despesas realizadas.

Relativamente ao furacão *Lorenzo*, foram criados projetos e ações específicas. Contudo, verificou-se que também foram realizados pagamentos através de outros projetos e ações¹¹³.

No contexto da pandemia da COVID-19, foram introduzidas duas novas ações¹¹⁴ e modificada uma já existente¹¹⁵. Os pagamentos realizados foram enquadrados tanto nas novas ações como nas já existentes.

144 Com estas restrições, foram estimados os valores associados ao furacão *Lorenzo* e à pandemia da COVID-19 e avaliados os seus impactos na execução orçamental de 2020.

¹¹³ Designadamente, através das ações 2.2.9 – *Apoio à reestruturação financeira das explorações e à reposição do seu potencial produtivo* e 3.3.1 – *Regime de apoio à frota de pesca local e costeira*.

¹¹⁴ Concretamente, ações 7.1.24 – *Apoio a estudantes deslocados – COVID-19* e 14.8.3 – *Apoio aos Portos – COVID-19*.

¹¹⁵ Ação 3.3.6 – *FUNDOPESCA e regime excepcional COVID-19*.

O levantamento dos pagamentos realizados baseou-se¹¹⁶:

- quanto ao furacão *Lorenzo*, na informação disponibilizada na Conta¹¹⁷ e no [Relatório Anual de Execução do Plano Regional Anual de 2020](#);
- quanto à pandemia da COVID-19, para além dos dados apresentados na Conta¹¹⁸, nas informações enviadas pela Secretaria Regional das Finanças Planeamento e Administração Pública, em fevereiro de 2021¹¹⁹ e em julho de 2021¹²⁰, e nas informações prestadas pelas unidades de saúde de ilha e pelo Fundo Regional do Emprego, em fevereiro de 2021¹²¹.

Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «[a] diferença entre a informação prestada pela SRPFAP entre fevereiro e julho de 2021 (77,7 e 70,4 milhões de euros, respetivamente) (...) resulta, para além do critério utilizado, da abrangência da informação reportada, a qual, no caso da Direção Geral do Orçamento segue um modelo padronizado com áreas de intervenção específicas, não incluindo, por exemplo, despesas de funcionamento».

A alegação apresentada carece de explicitação, dado que, e conforme apurado pelo Tribunal de Contas com base num conjunto de informações recolhidas¹²², o enquadramento orçamental dos pagamentos realizados no âmbito da pandemia da COVID-19 foi efetuado, essencialmente, em despesas de funcionamento, no montante de 63 205 481,41 euros, e apenas 16 268 670,13 euros em despesas do Plano. A título de exemplo, salientam-se os pagamentos efetuados nas áreas do emprego e da segurança social, que tiveram como enquadramento orçamental despesas de funcionamento do Fundo Regional do Emprego e do Instituto da Solidariedade Social dos Açores, I.P.R.A.. Em sentido inverso, destacam-se os pagamentos realizados pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, cujo enquadramento orçamental foi maioritariamente efetuado em despesas do Plano, no montante de 6 199 863,12 euros, e apenas 133 817,04 euros em despesas de funcionamento.

¹¹⁶ Assinala-se que o levantamento efetuado aos pagamentos realizados não teve em consideração a adequada imputação das despesas face à sua natureza e a sua adequada contabilização por rubrica de classificação económica, bem como a sua eficácia, eficiência e economicidade.

¹¹⁷ Quadro A 23 em anexo e volume II.

¹¹⁸ *Cfr.* quadro A 23 em anexo e volume II.

¹¹⁹ Os elementos remetidos integram o processo eletrónico da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*. As despesas associadas à pandemia da COVID-19 foram quantificadas em 77,7 milhões de euros.

¹²⁰ Os elementos remetidos integram o processo eletrónico da ação preparatória 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*. As despesas associadas à pandemia da COVID-19 foram quantificadas em 70,4 milhões de euros.

¹²¹ Os elementos remetidos integram o processo eletrónico da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

¹²² Sobre esta matéria *cfr.* Quadro I.2. do Apêndice ao relatório da ação 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*.



8.1. Furacão *Lorenzo*

- 146 A passagem do furacão *Lorenzo* pelos Açores, no início do mês de outubro de 2019, causou danos avultados, designadamente, em infraestruturas portuárias e de apoio à atividade portuária, pescas, agricultura, habitações, redes viárias e outros equipamentos públicos e no setor empresarial privado.
- 147 De acordo com a estimativa divulgada pelo Governo Regional em meados de outubro de 2019, os prejuízos ascendem a cerca de 330 milhões de euros¹²³. Destes, 300 milhões de euros reportam-se a infraestruturas portuárias e de apoio à atividade portuária, sendo que mais de metade (190 milhões de euros) respeita ao molhe e cais comercial das Lajes na ilha das Flores. Os danos causados em diversas infraestruturas portuárias e de apoio ao setor das pescas foram quantificados em 9,5 milhões de euros, os estragos na orla costeira em 4 milhões de euros e os prejuízos na agricultura em 1 milhão de euros. Ao nível das habitações e no âmbito do setor empresarial privado foram quantificados em 700 mil euros e em 350 mil euros, respetivamente.
- 148 Naquele contexto, o Governo Regional declarou, através da Resolução do Conselho do Governo n.º 112/2019, de 17 de outubro, a situação de calamidade pública para o território da Região Autónoma dos Açores e determinou a atribuição de apoios aos cidadãos e às empresas, como forma de minimizar os impactos económicos e sociais provocados.
- 149 As medidas aprovadas incidiram, essencialmente, nas áreas da agricultura, habitação, pescas, transportes e pecuária.
- 150 Para além dos departamentos do Governo Regional, encontram-se envolvidos na reconstrução e recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo* os municípios localizados no território da Região Autónoma dos Açores, através da celebração de contratos ARAAL, a Portos dos Açores, S.A., a Lotaçor – Serviço de Lotas dos Açores, S.A., e o Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico, tendo o Instituto de Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., ficado responsável pela atribuição dos apoios sociais de emergência¹²⁴.
- 151 Com vista à obtenção dos meios financeiros necessários à reconstrução e recuperação dos prejuízos provocados pelo furacão *Lorenzo*, o Governo Regional solicitou ao Governo da República que acionasse a solidariedade do Estado para com a Região, nos termos do n.º 5 do artigo 8.º da LFRA, e que apresentasse um pedido à União Europeia de ativação do financiamento do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), no contexto do Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho, de 11 de novembro¹²⁵, que prevê um montante de apoio correspondente a 2,5% do montante dos prejuízos.

¹²³ Presidência do Governo Regional dos Açores - Gabinete de Apoio à Comunicação Social.

¹²⁴ Aprovados pela Resolução do Conselho do Governo n.º 115/2019, de 18 de outubro.

¹²⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 661/2014 do Parlamento Europeu e Conselho, de 15 de maio e pelo Regulamento (UE) n.º 2020/461 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março.

152 Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/2019, de 8 de novembro, foi declarada a situação de calamidade na Região Autónoma dos Açores e determinado que, para efeitos do restabelecimento da normalidade, o Governo da República iria apoiar em 85% o valor dos investimentos destinados à recuperação dos estragos, ficando os restantes 15% a cargo do Governo Regional. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2019, de 25 de novembro, e a título de adiantamento por conta da elegibilidade da inventariação e quantificação exata dos danos e prejuízos causados pelo furacão *Lorenzo*, foi determinado o seguinte:

- em 2019, o Estado transferiria para o Orçamento da Região Autónoma dos Açores um valor até 20 milhões de euros, destinado a fazer face exclusivamente ao restabelecimento do abastecimento marítimo de mercadorias e combustíveis da ilha das Flores e das infraestruturas e equipamentos essenciais à vida das populações afetadas, nomeadamente, nas infraestruturas portuárias e de apoio portuário da Região;
- em 2020, seria efetuado um reforço até ao montante de 20 milhões de euros;
- seria assegurada a candidatura ao Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), em benefício da Região Autónoma dos Açores.

153 A candidatura ao FSUE foi aprovada em 18-06-2020 tendo sido determinado uma mobilização para Portugal, no montante de 8 212 697,00 euros¹²⁶.

154 Ainda no âmbito da recuperação dos efeitos decorrentes da passagem do furacão *Lorenzo*, foram determinadas medidas excecionais de contratação pública, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 168/2019, de 29 de novembro.

155 Em 16-01-2020, a Assembleia Legislativa resolveu criar um grupo de trabalho no âmbito da Comissão Permanente de Economia, com o objetivo de acompanhar e avaliar o processo de reabilitação das infraestruturas danificadas pelo furacão *Lorenzo*, com especial incidência no acompanhamento do processo de abastecimento de bens e mercadorias às ilhas do grupo ocidental¹²⁷. Em setembro de 2020, o grupo de trabalho concluiu o relatório final¹²⁸, tendo considerado pertinente a prossecução do acompanhamento e avaliação dos impactos e consequências diretas e indiretas do furacão *Lorenzo*. Em decorrência, a Assembleia Legislativa resolveu constituir em 2021, no âmbito da Comissão Permanente de Economia, um grupo de trabalho com aquele propósito¹²⁹.

¹²⁶ Cfr. Resolução do Parlamento Europeu, de 18-06-2020, sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho (COM(2020)0200 – C9-0127/2020 – 2020/2068(BUD)), e Despacho n.º 7871/2020, de 12 de agosto, do Ministro do Planeamento.

¹²⁷ Cfr. Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2020/A, de 16 de janeiro.

¹²⁸ Disponível em http://base.alra.pt:82/4DACTION/w_pesquisa_registo/8/13374.

¹²⁹ Cfr. Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 35/2021/A, de 9 de julho.

- 156 Dada a relevância da matéria e a necessidade de assegurar a maior transparência na execução financeira e material dos investimentos realizados, a Assembleia Legislativa recomendou ao Governo Regional que apresentasse, em 2021, e com uma periodicidade trimestral, um relatório detalhado da respetiva execução, devendo aquele ser ouvido pela Comissão de Economia sobre evolução dos investimentos¹³⁰.
- 157 Em 2019, a Administração Regional direta contabilizou como receita as verbas transferidas do Estado, no valor de 20 milhões de euros, para fazer face aos prejuízos causados pelo furacão *Lorenzo*, assim como parte das transferências da União Europeia, recebidas já em 2020, do FSUE, no montante de 821 270,00 euros.
- 158 Ao nível da despesa realizada, só foi possível identificar um valor pago de 105 417,23 euros¹³¹, presumindo-se que as verbas recebidas em 2019 para fazer face aos danos provocados pelo furacão *Lorenzo* não foram aplicadas na sua totalidade.
- 159 A este propósito, no relatório final elaborado pelo grupo de trabalho da Comissão Permanente de Economia dá-se conta que, segundo o Governo Regional, as ações a realizar em 2020, relativas a reconstrução e recuperação de infraestruturas, serão também financiadas pelas transferências do Estado recebidas em 2019 e não aplicadas naquele ano, no valor de 20 milhões de euros, nada referindo sobre a aplicação dos 821 270,00 euros recebidos da União Europeia e contabilizados como receita de operações orçamentais pela Administração Regional direta naquele ano¹³².
- 160 Como se destacou (ponto 7.1, *supra*), em 2020 foi aprovada pela Assembleia Legislativa uma alteração do Orçamento¹³³, no sentido de enquadrar um reforço orçamental na ordem dos 64,5 milhões de euros, dos quais 31,9 milhões de euros decorrentes da integração do saldo de encerramento do exercício de 2019, 25,2 milhões de euros provenientes do Estado¹³⁴ e 7,4 milhões de euros da União Europeia, provenientes do FSUE¹³⁵, contemplando uma previsão total de despesas destinadas à recuperação dos estragos provocados pelo furacão *Lorenzo*, a realizar através do capítulo 50 – *Despesas do Plano* pela Administração Regional direta, na ordem dos 56 milhões de euros.

¹³⁰ Cfr. [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 39/2021/A, de 12 de julho](#).

¹³¹ Apurado com base no confronto dos dados apresentados no [Relatório Anual de Execução do Plano Regional Anual de 2019](#) (p. 32, ação 2.2.9, e anexo p. 25, ação 2.2.9), com os apresentados na Conta de 2019 (quadro A 20 em anexo).

¹³² Cfr. [Relatório final do grupo de trabalho](#), p. 57.

¹³³ Primeira alteração, perada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2020/A, de 9 de março](#).

¹³⁴ Dos quais 20 milhões de euros decorrem do estabelecido no n.º 2 da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2019, de 25 de novembro](#).

¹³⁵ Valor remanescente dos 8 212 697,00 euros transferido pela União Europeia em 2020, provenientes do FSUE. Estes 7,4 milhões de euros foram inscritos no Orçamento para 2020 como *receita orçamental* da Administração Regional direta, mas acabaram por serem contabilizados em *operações de tesouraria*, por ter sido considerado verba consignada à Portos dos Açores, S.A, para financiamento das obras de recuperação do Porto das Lajes das Flores, na sequência do furacão *Lorenzo* [cfr. relatório da Conta (volume I, ponto 3.3, p. 23)].

161 Na segunda alteração ao Orçamento, aprovada pela Assembleia Legislativa¹³⁶, a previsão orçamental destas despesas desceu para 51 milhões de euros, acabando por totalizar, no orçamento revisto, após as alterações orçamentais de gestão flexível, 52 milhões de euros.

162 Quanto aos impactos diretos e imediatos do furacão *Lorenzo* na execução orçamental de 2020, estima-se que tiveram uma reduzida expressão, conforme se expõe (sendo expectável que a situação tenha sofrido desenvolvimentos, já em 2021):

- i. na receita, e considerando que as verbas contabilizadas para fazer face ao furacão *Lorenzo* atingiram um mínimo de 20 milhões de euros¹³⁷, o impacto na receita total do setor público administrativo regional não ultrapassa 1% e, na receita efetiva, 2%.
- ii. na despesa, e considerando um total de pagamentos da ordem dos 18 milhões de euros¹³⁸, o seu impacto direto e imediato na despesa total e na despesa efetiva do setor público administrativo regional atinge 1%.

163 Considerando aquele valor estimado de pagamentos, a taxa de execução ficou-se pelos 35%, tendo sido pago menos 34 milhões de euros do que o previsto.

164 Os pagamentos apurados, por agrupamento económico, bem como o impacto no total da despesa do setor público administrativo regional, constam do quadro seguinte:

Quadro 6 - Pagamentos estimados no âmbito do furacão *Lorenzo* por agrupamento económico

(em Euro e em percentagem)

Agrupamento económico	Despesa paga		Peso relativo (2)/(1)
	Setor público administrativo regional (1)	Furacão <i>Lorenzo</i> (2)	
Despesas correntes	1 108 168 815,59	2 483 114,37	0,2
01 – Despesas com o pessoal	566 125 522,04	0,00	0,0
02 – Aquisição de bens e serviços	326 534 163,63	1 888 199,94	0,6
03 – Juros e outros encargos	45 536 022,93	0,00	0,0
04 – Transferências correntes	122 169 801,50	594 914,43	0,5
05 – Subsídios	32 279 092,20	0,00	0,0
06 – Outras despesas correntes	15 524 213,29	0,00	0,0

¹³⁶ Operada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto](#).

¹³⁷ Este valor respeita aos 20 milhões de euros transferidos pelo Estado em 2019, mas não aplicados em despesas associadas ao furacão *Lorenzo* naquele ano. Segundo o relatório da Conta de 2020 (volume I, ponto 3.1.2, p. 15), a Administração Regional direta não recebeu em 2020 as verbas do Estado, no valor de 20 milhões de euros, conforme determinado no n.º 2 da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2019, de 25 de novembro](#).

¹³⁸ O valor apurado decorre do levantamento efetuado e exposto no apêndice I, quadro I.1., do relatório da ação 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*, onde se evidencia a finalidade das despesas pagas, assim como o respetivo enquadramento orçamental.

(em Euro e em percentagem)

Agrupamento económico	Despesa paga		Peso relativo (2)/(1)
	Setor público administrativo regional (1)	Furacão Lorenzo (2)	
Despesas de capital	625 269 262,12	15 556 945,17	2,5
07 – Aquisição de bens de capital	58 603 459,17	2 294 793,57	3,9
08 – Transferências de capital	183 383 539,55	13 262 151,60	7,2
09 – Ativos financeiros	56 489 593,52	0,00	0,0
10 – Passivos financeiros	323 788 769,88	0,00	0,0
11 – Outras despesas de capital	3 103 900,00	0,00	0,0
Despesa total	1 733 538 077,71	18 040 059,54	1,0
Despesa efetiva	1 353 259 714,31	18 040 059,54	1,3

Fonte: Relatório da Conta (volume I, ponto 2.2, quadro 2, p. 5, quadro A 23 em anexo), volume II da Conta e Relatório Anual de Execução do Plano Regional Anual de 2020.

165

Quanto à finalidade dos pagamentos estimados, destacam-se os contabilizados nos agrupamentos *transferências correntes* e *transferências de capital*:

- 7,8 milhões de euros para o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico, no âmbito do fornecimento do serviço público de transporte marítimo regular de mercadorias à ilha das Flores e no âmbito dos contratos celebrados entre aquele Fundo e a Portos dos Açores, S.A., com vista a regular a promoção, por aquela empresa pública, de aquisições de serviços e de equipamentos destinados a infraestruturas portuárias;
- 4,5 milhões de euros para a Portos dos Açores, S.A., no âmbito dos contratos celebrados com a Região, com vista à execução de obras em infraestruturas portuárias;
- 1,2 milhões de euros em apoios financeiros atribuídos a diversas unidades institucionais, nas áreas das pescas, agricultura, pecuária, habitação e setor empresarial;
- 236 mil euros para os municípios, para recuperação de infraestruturas e equipamentos municipais;
- 123,4 mil euros para a Lotaçor – Serviço de Lotas dos Açores, S.A., para a recuperação dos danos provocados nas infraestruturas de apoio à pesca.

8.2. Pandemia da COVID-19

166

A Organização Mundial de Saúde declarou, em 30-01-2020, a situação de emergência de saúde pública de âmbito internacional ocasionada pela doença COVID-19 e qualificou, em 11-03-2020, a situação de emergência de saúde pública como uma pandemia, constituindo uma calamidade pública.

167

Esta situação epidemiológica espoleou internacionalmente uma crise de saúde pública, que rapidamente se transformou também numa crise económica, social e financeira.

- 168 Na Região Autónoma dos Açores, foi decretado o estado de alerta em 13-03-2020¹³⁹, passando, em 17-03-2020, para situação de contingência¹⁴⁰ e, em 18-05-2020, para situação de calamidade pública em algumas das ilhas dos Açores¹⁴¹, situações que se prolongaram até finais do ano de 2020.
- 169 No contexto da pandemia da COVID-19, foram tomadas diversas medidas de âmbito nacional, com destaque para os regimes excecionais e temporários das obrigações fiscais e contributivas para a Segurança Social¹⁴², bem como de âmbito regional¹⁴³, algumas das quais em cumprimento de recomendações da Assembleia Legislativa dirigidas ao Governo Regional¹⁴⁴, com o objetivo de travar a propagação da pandemia e de mitigar os seus efeitos em vários domínios, como a saúde, educação, proteção social, emprego, e atividade económica¹⁴⁵.
- 170 Para além dos mecanismos automáticos de estabilização da economia, algumas das medidas tomadas têm reflexos diretos e imediatos ao nível orçamental¹⁴⁶.
- 171 Como se destacou (ponto 7.1., *supra*), a segunda alteração do Orçamento para 2020, aprovada pela Assembleia Legislativa¹⁴⁷, teve como propósito proceder aos ajustamentos orçamentais na receita e na despesa da Administração Regional direta, de forma a enquadrar às medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19. Para fazer face ao aumento de despesas na Administração Regional direta, estimado em 210,4 milhões de euros, e para colmatar uma perda de receitas próprias, estimada em cerca de 90 milhões de euros, foi previsto um aumento das receitas provenientes da União Europeia, de 16 milhões de euros, bem como a possibilidade de recurso ao crédito bancário até ao limite de 285 milhões de euros, para financiamento de projetos

¹³⁹ Cfr. [Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2020, de 13 de março](#).

¹⁴⁰ Cfr. [Resolução do Conselho do Governo n.º 63/2020, de 17 de março](#).

¹⁴¹ Cfr. [Resolução do Conselho do Governo n.º 141/2020, de 18 de maio](#).

¹⁴² Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 março](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 13/2020, de 28 de março](#), com alterações posteriores. As medidas encontram-se disponíveis em [COVID-19 \(portaldasfinancas.gov.pt\)](#) e em [COVID-19 - seg-social.pt](#).

¹⁴³ Disponíveis em <https://sites01.azores.gov.pt/CID/COVID-19.html>.

¹⁴⁴ A título indicativo cfr. Resoluções da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.ºs [16/2020/A, de 8 de junho](#), [17/2020/A, de 8 de junho](#), [18/2020/A, de 12 de junho](#), [20/2020/A, de 15 de junho](#), [22/2020, de 19 de junho](#), [23/2020, de 19 de junho](#), [24/2020, de 19 de junho](#), [26/2020, de 19 de junho](#), [29/2020/A, de 15 de julho](#), e [30/2020/A, de 16 de julho](#).

¹⁴⁵ Sobre a redução da atividade económica, cfr. estatísticas síntese COVID-19 do [INE](#) e do [SREA](#). A título indicativo, destaca-se a taxa de variação homóloga do valor da faturação, que, entre março e dezembro de 2020, foi de 12,9% (cfr. [Síntese INE@COVID-19](#)), o número de passageiros aéreos desembarcados, que no mês de dezembro de 2020 foi de 37 730 e em idêntico período de 2019 foi de 98 389, assim como o número de dormidas nos estabelecimentos hoteleiros, que no mês de novembro de 2020 foi de 38 179, quando em 2019 tinha atingido 96 741 (cfr. [Síntese COVID-19 - Indicadores do mês de dezembro](#)).

¹⁴⁶ Sobre a tipologia de efeitos da pandemia, cfr. [Relatório UTAO n.º 11/2020](#), ponto 3.1, parágrafo 27, pp. 15 e 16, sendo de realçar que uns são de curto prazo e outros de médio e longo prazo e que nem todos têm efeitos diretos nas contas públicas.

¹⁴⁷ Operada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto](#).

com participação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e para fazer face aos efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia.

172 Relativamente ao impacto direto e imediato da pandemia na execução orçamental da despesa de 2020, estima-se que o mesmo teve alguma expressão, conforme se expõe (sendo expectável que a situação tenha sofrido desenvolvimentos em 2021):

- i. na receita, e considerando que as verbas contabilizadas para fazer face à pandemia da COVID-19 perfazem um mínimo de 285 milhões de euros¹⁴⁸, o seu impacto na receita total do setor público administrativo regional é de 16% e na receita efetiva é nulo.
- ii. na despesa, e considerando um total de pagamentos da ordem dos 79,5 milhões de euros¹⁴⁹, o seu impacto na despesa total do setor público administrativo regional é de 5% e na despesa efetiva é de 6%.

173 Os pagamentos apurados, por agrupamento económico, bem como o impacto no total da despesa do setor público administrativo regional, constam do quadro seguinte:

Quadro 7 - Pagamentos estimados no âmbito da pandemia da COVID-19 por agrupamento económico

(em Euro e em percentagem)

Agrupamento económico	Despesa paga		Peso relativo (2)/(1)
	Setor público administrativo regional (1)	Pandemia da COVID-19 (2)	
Despesas correntes	1 108 168 815,59	71 080 860,32	6,4
01 – Despesas com o pessoal	566 125 522,04	11 237 267,94	2,0
02 – Aquisição de bens e serviços	326 534 163,63	31 359 685,10	9,6
03 – Juros e outros encargos	45 536 022,93	0,00	0,0
04 – Transferências correntes	122 169 801,50	10 124 128,24	8,3
05 – Subsídios	32 279 092,20	18 343 328,56	56,8
06 – Outras despesas correntes	15 524 213,29	16 450,48	0,1
Despesas de capital	625 269 262,12	8 393 291,22	1,3
07 – Aquisição de bens de capital	58 603 459,17	594 135,16	1,0
08 – Transferências de capital	183 383 539,55	2 382 406,06	1,3
09 – Ativos financeiros	56 489 593,52	5 416 750,00	9,6
10 – Passivos financeiros	323 788 769,88	0,00	0,0
11 – Outras despesas de capital	3 103 900,00	0,00	0,0
Despesa total	1 733 538 077,71	79 474 151,54	4,6
Despesa efetiva	1 353 259 714,31	74 057 401,54	5,5

Fonte: Relatório da Conta (volume I, ponto 2.2, quadro 2, p. 5, e quadro A 23 em anexo) e informações remetidas pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e pelas unidades de saúde de Ilha e pelo Fundo Regional do Emprego, que integram os processos eletrónico das ações preparatórias 21/D218 – Execução orçamental do setor público administrativo regional e 21/D219 – Dívida regional e outras responsabilidades.

¹⁴⁸ Cfr. quadro 66 do relatório da Conta (volume I, ponto 6.1.1.1, p. 57). Trata-se de empréstimos contraídos pela Administração Regional direta e indicados como aplicados em despesas associadas à pandemia da COVID-19.

¹⁴⁹ O valor apurado decorre do levantamento efetuado e exposto no apêndice I, quadro I.2., do relatório da ação 21/D218 – Execução orçamental do setor público administrativo regional, onde se evidencia a finalidade das despesas pagas, assim como o respetivo enquadramento orçamental.

174

Os pagamentos apurados, agrupados por áreas de intervenção, tiveram as seguintes finalidades:

Quadro 8 - Finalidades dos pagamentos estimados no âmbito da pandemia da COVID-19

(em Euro e em percentagem)

Área	Finalidades	Valor
SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL	Contratação de trabalhadores, pagamento de horas extraordinárias e alojamento de profissionais de saúde.	11 314 209,30
	Aquisição de testes de diagnóstico e realização de testes.	9 652 624,69
	Aquisição de medicamentos.	1 835 360,34
	Aquisição de ventiladores e outros equipamentos.	257 659,01
	Alojamento e alimentação de pessoas em isolamento em hotéis e serviços de transferes.	2 065 990,48
	Laboratórios de análises COVID-19 na Universidade dos Açores.	509 785,00
	Centro COVID-19 - Palácio de St.ª Catarina.	33 415,36
Total: 43 555 101,81 (55%)	Aquisição de equipamentos de proteção e higienização, refeições, transportes, comunicações, seguros, plataforma COVID-19, linhas COVID-19, prestações de serviços de enfermagem, e regulação médica, divisórias acrílicas, e outros bens e serviços.	17 886 057,63
EMPREGO E SOLIDARIEDADE SOCIAL	Medidas excecionais de manutenção do emprego, estabilização dos trabalhadores e de integração profissional, e de normalização da atividade empresarial	22 995 542,54
	Apoios aos trabalhadores em regime de lay-off simplificado e trabalhadores independentes.	1 750 447,71
	Apoios a instituições particulares de solidariedade social, misericórdias, casas de saúde e associação Novo Dia.	806 652,97
	Apoios às famílias.	768 809,70
Total: 26 324 186,92 (33%)	Apoio aos consumidores de eletricidade	2 734,00
EMPRESAS E SOCIEDADES	Apoio aos empresários em nome individual	678 015,57
	Apoio à adaptação das empresas ao contexto da COVID-19	59 060,82
	Apoio aos custos operacionais das empresas do setor do turismo	41 917,46
	Apoio às sociedades recreativas e filarmónicas	247 500,00
	Apoio à empresa Portos dos Açores, S.A.	750 000,00
Total: 1 776 493,85 (2%)		
FUNDO DE CONTRAGARANTIA MÚTUO	Subscrição de capital social - adesão da Região Autónoma dos Açores à Linha Especial COVID-19 - Apoio às Empresas dos Açores	5 416 750,00
Total: 5 416 750,00 (7%)		
EDUCAÇÃO	Aquisição de 600 computadores portáteis para alunos	197 054,10
	Apoio a estudantes deslocados	217 426,88
Total: 414 480,98 (1%)		
AGRICULTURA, PESCAS, TURISMO, TRANSPORTE, COMUNICAÇÃO SOCIAL E OUTROS	Apoio aos floricultores	224 667,97
	Apoio às queijarias tradicionais	132 080,96
	Apoio à destilação de vinho	8 071,20
	Apoio à armazenagem de vinho	48 205,79
	Apoio aos ganadeiros	154 375,00
	Apoio aos rendimentos dos profissionais da pesca	188 206,64
	Apoio à cessação temporária da atividade da pesca com auxílio de embarcações	18 479,05
	Apoio aos órgãos de comunicação social privados	192 625,68
	Apoio ao transporte de resíduos	111 667,31
	Campanha de turismo interno «Viver os Açores»	834 738,34
Total: 1 913 117,94 (2%)		
OUTRAS DESPESAS	Aquisição de equipamentos informáticos, auscultadores e equipamento de videoconferência	11 023,18
	Serviços de segurança prestados no Solar da Glória	22 256,18
	Obras no edifício da Ribeira Grande	19 500,68
	Obras na Ermida de Nossa Senhora do Livramento	21 240,00
Total: 74 020,04 (0%)		

Fonte: Conta, quadro A 23 em anexo e informações remetidas pela Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e pelas unidades de saúde de Ilha e pelo Fundo Regional do Emprego (doc. 03.098, que integram os processos eletrónico das ações preparatórias 21/D218 – Execução orçamental do setor público administrativo regional e 21/D219 – Dívida regional e outras responsabilidades.

8.2.1. Auditoria ao acompanhamento do programa de apoio aos empresários em nome individual promovido pelo Governo Regional dos Açores. Remissão.

175

No contexto da pandemia da COVID-19, e em articulação com as medidas nacionais de apoio às empresas e aos trabalhadores, o Governo Regional dos Açores aprovou, através da [Resolução do Conselho do Governo n.º 97/2020](#), de 8 de abril, o Programa Açoriano de Apoio aos Empresários em Nome Individual, com o objetivo de «garantir a sua sustentabilidade não só para se manterem em atividade como também manter os seus postos de trabalho».

176 Na sequência do ajustamento ao programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para 2020¹⁵⁰, decorrente da alteração dos riscos e consequente modificação das prioridades, por força da pandemia, foi realizada uma auditoria tendo por objetivo verificar o cumprimento das condições de acesso das candidaturas apresentadas ao aludido Programa Açoriano de Apoio aos Empresários em Nome Individual e a correção do montante dos apoios financeiros concedidos em complemento da verba atribuída pela Segurança Social, no âmbito das medidas de apoio à redução extraordinária da atividade económica originada pela situação epidemiológica de COVID-19.

177 Os resultados da auditoria constam do Relatório n.º 04/2021 – FS/SRATC (COVID-19 – Acompanhamento do programa de apoio aos empresários em nome individual promovido pelo Governo Regional dos Açores), aprovado em 15-04-2021¹⁵¹, para onde se remete.

8.2.2. Auditoria à contratação de unidades hoteleiras para o confinamento hoteleiro

178 Igualmente na sequência do ajustamento ao programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para 2020, foi realizada uma auditoria à contratação de unidades hoteleiras para o confinamento hoteleiro dos passageiros oriundos do exterior da Região, determinado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março, no âmbito das medidas tomadas para contenção da pandemia na Região Autónoma dos Açores.

A ação teve por objetivos verificar a legalidade e o cabimento dos contratos celebrados, apreciar a respetiva execução material e avaliar os custos associados esta medida durante a vigência do estado de emergência¹⁵².

A entidade auditada – Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo, atualmente, Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia – foi ouvida em contraditório. Foi também chamada a pronunciar-se, querendo, a Direção Regional do Turismo.

179 Em resultado da ação, verificou-se¹⁵³:

- Foram celebrados pela então Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo quatro contratos de aquisição de serviços de alojamento e alimentação, pelo preço de (até) 1 119 070,00 euros.
- Os contratos de aquisição de serviços foram adjudicados por ajuste direto, com fundamento no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos,

¹⁵⁰ Aprovado pela Resolução n.º 1/2019, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 20-12-2019.

¹⁵¹ Disponível em <https://www.tcontas.pt/ptpt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria>.

¹⁵² Assim, o âmbito temporal da ação abrangeu o período de 26-03-2020 a 02-05-2020 (*cf.* Decretos do Presidente da República n.ºs 14-A/2020, de 18 de março, 17 A/2020, de 2 de abril, e 20-A/2020, de 17 de abril).

¹⁵³ Para detalhe, *cf.* o ponto 8.2.2. do relatório da ação preparatória 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*.



aplicável por força do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

- Apesar de se mostrarem preenchidos os pressupostos para o recurso ao ajuste direto, as propostas subjacentes à decisão de abertura dos procedimentos não fundamentam a escolha das entidades a consultar. Para além disso, não indicam o prazo de execução dos contratos e não definem os critérios subjacentes à fixação do preço base.

No exercício do contraditório, a Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia e a Direção Regional do Turismo referiram o seguinte:

(...) como todas as unidades hoteleiras se encontravam encerradas, a então Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo procedeu à consulta prévia informal de mercado, dos hotéis com restaurante, na Terceira e São Miguel que tivessem interessados em receber passageiros desembarcados do exterior da Região, potenciais casos positivos ou contactos próximos de alto risco de caso positivo à COVID-19, sendo que poucas unidades hoteleiras se mostraram disponíveis para reabrir e receber estes hóspedes, atendendo aos custos inerentes à sua reabertura e à abrangência de serviços a assegurar.

Desta feita, em face das poucas respostas e dos custos diários a suportar por cada unidade hoteleira, foi definido o preço base de cada procedimento, para um determinado número de dormidas, com alimentação, durante o prazo de execução do contrato por 60 dias (...).

- Em três dos procedimentos de contratação, a entidade adjudicante obrigou-se a suportar o preço diário referente à ocupação de um número mínimo de quartos durante todo o período de execução do contrato, independentemente da sua efetiva ocupação.

Em contraditório, a Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia e a Direção Regional do Turismo destacaram que:

Em face das poucas unidades hoteleiras interessadas em prestar serviços de alojamento e alimentação a passageiros desembarcados na Região, neste primeiro período de Estado de Emergência, atendendo a que todas as unidades de alojamento se encontravam encerradas, bem como aos custos invocados para colocar a respetiva unidade hoteleira em funcionamento, de forma a contemplar todos os serviços que teriam de prestar (p. ex.: receção, cozinha, lavandaria, serviço de limpeza, serviço de quartos), condicionou à contratualização de um limite mínimo de ocupação em três das quatro unidades hoteleiras contratualizadas, o que se traduz na prática hoteleira de contratação de "allotments".

Caso não fosse contratualizado este limite mínimo de ocupação, o Governo Regional apenas teria celebrado um contrato com uma unidade hoteleira, em São Miguel, pelo que a então Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo não conseguiria dar cumprimento ao determinado na Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março.

- Na sua maioria, os contratos celebrados produziram efeitos à data da abertura do procedimento, não tendo sido observado o regime excecional que apenas admite a possibilidade de tais contratos produzirem efeitos após a adjudicação.



Sobre o assunto, foi alegado pela Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia e a pela Direção Regional do Turismo:

De acordo com o estipulado no ponto 5 da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março, são delegadas na Secretária Regional da Energia, Ambiente e Turismo as competências necessárias para desenvolver os procedimentos de contratação pública, por ajuste direto, bem como todos os atos atinentes à formalização dos contratos e repetitiva execução, sendo que esta Resolução produz efeitos à data da sua aprovação, a 26 de março de 2020.

Por seu turno, o n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos determina a possibilidade das partes atribuírem eficácia retroativa ao contrato, por razões de interesse público, desde que não seja proibida por lei, não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e não impeça, restrinja ou falseie a concorrência. Por conseguinte, considera-se, salvo melhor entendimento, que estamos perante um procedimento de ajuste direto, ao abrigo de critério material, com convite a uma entidade, precedido de consulta prévia informal ao mercado, sem que sejam lesados direitos e interesses de terceiros, encontrando-se o princípio da concorrência legalmente contraído com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, por via do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com vista à celebração de contrato de aquisição de serviços de alojamento e alimentação, para todos os passageiros que desembarquem na Região a partir de 26 de março de 2020, pelo que a atribuição de eficácia retroativa aos contratos em apreço se encontra revestida de interesse público, como forma de dar cumprimento ao determinado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março, em pleno Estado de Emergência, perante a necessidade urgente e imperiosa de dar cumprimento às normas de saúde pública em vigor, e evitar a proliferação da pandemia.

Sem embargo do referido em contraditório, cabe destacar que só no ato de adjudicação se fixa o montante da despesa, se confirma a disponibilidade de verba orçamental para a suportar e se obtém a competente autorização para a sua realização, requisitos financeiros indispensáveis para que se possa assumir o compromisso contratual.

- A comunicação das adjudicações ao Vice-Presidente do Governo Regional foi efetuada no decurso da ação.
- A entidade adjudicante observou o prazo de envio dos contratos ao Tribunal de Contas, para conhecimento, previsto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.
- Os contratos foram publicitados no Portal Base, de acordo com o regime legal (n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 1-A/2020).
- Em execução dos contratos, foram realizados pagamentos no montante de 639 136,59 euros (acrescido do IVA).
- Os pagamentos foram autorizados por despachos da Diretora Regional do Turismo, tendo os encargos sido suportados através do Programa 4 do Plano Regional Anual para 2020, nos termos previstos no ponto 6. da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020.



À semelhança de outras medidas implementadas no contexto do combate à pandemia da COVID-19 e seus efeitos, os encargos com a execução do Programa não foram objeto de especificação orçamental, de modo a evidenciar as dotações afetas e as despesas realizadas no seu âmbito.

- Relativamente à execução material dos contratos, observou-se que, no período compreendido entre 13 e 22 de abril de 2020, não foi otimizada a ocupação mínima contratada. Assim, foram realizados pagamentos em unidades hoteleiras contratadas sem ocupação efetiva¹⁵⁴, tendo sido simultaneamente realizados pagamentos a outras unidades hoteleiras cuja ocupação ultrapassava os mínimos contratados e/ou sem que tivesse sido feita essa exigência.

Em contraditório, a Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia e a Direção Regional do Turismo assinalaram a existência de um conjunto de «variáveis cuja articulação se mostra necessária, revela-se inexequível a separação diária dos encaminhamentos entre as unidades hoteleiras contratadas, atendendo ao número de passageiros já hospedados e aos novos hóspedes diários, para cumprimento dos limites diários de ocupação mínima nas três das quatro unidades hoteleiras contratadas pela Região».

- Não se demonstrou que o gestor dos contratos tenha efetuado o acompanhamento da sua execução, nos termos previstos no artigo 290.º-A, n.ºs 1 e 3, do Código dos Contratos Públicos. O acompanhamento atempado de eventuais desvios na execução daqueles contratos poderia ter contribuído para a otimização da ocupação mínima contratada, com consequência ao nível dos pagamentos.

Sobre a observação formulada, a Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia e a Direção Regional do Turismo manifestaram discordância, referindo que «a situação em apreço não se considera imputável ao gestor do contrato, atendendo à inexequibilidade de separação diária dos encaminhamentos para cumprimento dos limites mínimos contratados pela Região, considerando a distribuição de encaminhamentos por dias alternados entre cada uma das unidades hoteleiras contratadas, previamente definido no início de cada mês, de acordo com os planos de voo, de forma a permitir a articulação tripartida entre a Autoridade de Saúde Regional, a Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo, através da Direção Regional do Turismo e as unidades hoteleiras contratadas».

180 Atendendo ao caráter excecional e pontual das medidas adotadas, no contexto da pandemia da COVID-19, não são formuladas recomendações.

¹⁵⁴ Que se estima terem atingido 6 700 euros, assumindo-se como referência o valor de quarto individual, incluindo refeições.

9. Desempenho orçamental

9.1. Em contabilidade pública

181 O relatório da Conta apresenta uma avaliação do desempenho orçamental do setor público administrativo regional, tendo em conta as regras do equilíbrio orçamental previstas no artigo 4.º, n.º 2, da LEORAA¹⁵⁵ e no artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, da LFRA¹⁵⁶, apesar deste artigo não se aplicar em 2020, em virtude dos efeitos da pandemia da COVID-19, de acordo com o estabelecido no artigo 77.º-A da Lei do Orçamento do Estado¹⁵⁷.

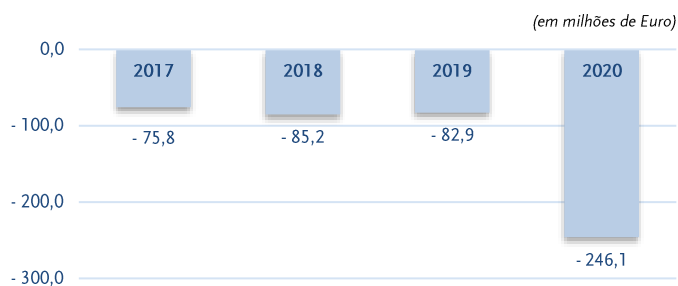
182 Perante a receita efetiva de 1 107,1 milhões de euros e a despesa efetiva de 1 353,2 milhões de euros¹⁵⁸, observa-se o seguinte:

Não foi observada a regra do equilíbrio orçamental prevista na LEORAA

183 Segundo o relatório da Conta, o *saldo global ou efetivo* foi negativo no orçamento revisto (- 345,9 milhões de euros)¹⁵⁹ e na execução (- 246,1 milhões de euros)¹⁶⁰, evidenciando uma melhoria nesta sede, valores que se confirmam, tendo em conta a demonstração orçamental tal como foi apresentada no relatório da Conta.

184 Comparativamente a 2019, o *saldo global ou efetivo* agravou-se em 163,2 milhões de euros, em consequência do decréscimo da receita efetiva (-90,4 milhões de euros – 7,5%) e do aumento da despesa efetiva (72,9 milhões de euros – 5,7%).

Gráfico 1 – Défice em contabilidade pública



Fonte: Contas da Região Autónoma dos Açores relativas aos exercícios de 2017 a 2020.

¹⁵⁵ O n.º 2 do artigo 4.º da LEORAA estabelece que «[a]s receitas efetivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas, incluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir».

¹⁵⁶ O artigo 16.º da LFRA estabelece que «[d]urante o mandato do Governo Regional a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos» (n.º 2) e que «[o] resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido da amortização não pode registar, em qualquer ano, um valor negativo superior a 5% da receita corrente líquida cobrada» (n.º 3).

¹⁵⁷ Aditado pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

¹⁵⁸ *Cf.* relatório da Conta (volume I, quadro 2, p. 5).

¹⁵⁹ *Idem*, quadro 6, p. 9.

¹⁶⁰ *Ibidem*, quadro 2, p. 5.

- 185 Na Conta, não foi apresentada qualquer justificação para este desequilíbrio orçamental, mas este reflete, naturalmente, o impacto direto das medidas tomadas no contexto da pandemia da COVID-19, assim como dos estabilizadores automáticos da economia.
- 186 Numa análise desagregada, verifica-se que o agravamento do *défice global ou efetivo* se deveu ao desempenho orçamental da Administração Regional direta¹⁶¹.

O saldo primário foi negativo

- 187 Como refere a Conta¹⁶², o *saldo primário* foi negativo (-200,6 milhões de euros), o que significa que o setor público administrativo regional mantém necessidades de financiamento e não está a gerar os recursos necessários para satisfazer o serviço da dívida.
- 188 O *défice primário* acrescido dos compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida (45,5 milhões de euros) atinge 246,1 milhões de euros, valor que corresponde à necessidade de mais endividamento para poder satisfazer esta componente do serviço da dívida.
- 189 No subsetor da Administração Regional direta, o *saldo primário* foi de -228,4 milhões de euros, enquanto nos subsetores dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas, atingiu os 27,8 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 289 milhões de euros, e em termos de execução, em 156 milhões de euros, com um agravamento significativo face a 2019¹⁶³.

9.2. Em contabilidade nacional

Em termos provisórios, a necessidade líquida de financiamento é de 371,6 milhões de euros

- 191 Em contabilidade nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), os valores divulgados pelo INE apontam para um *défice orçamental* provisório do setor público administrativo regional de 371,6 milhões de euros, verificando-se um agravamento face aos anos precedentes¹⁶⁴.

¹⁶¹ Cfr. relatório da Conta (volume I, quadro 2, p. 5).

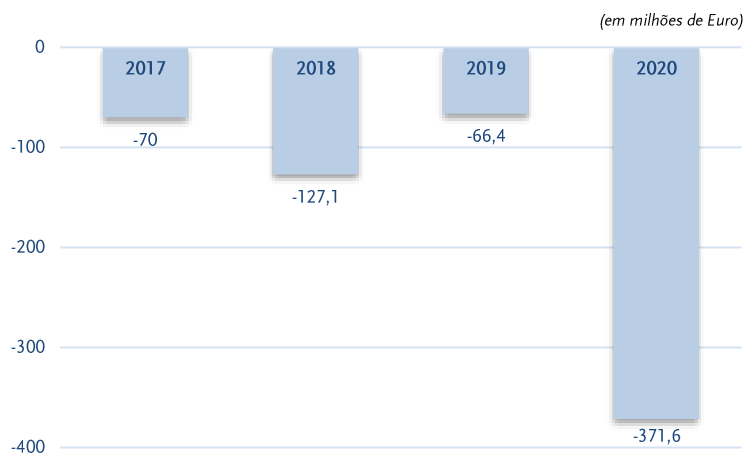
¹⁶² *Idem*, p. 8.

¹⁶³ Em 2019, verificou-se um *défice corrente* previsional de 107,3 milhões de euros e de 33,4 milhões de euros ao nível da execução.

¹⁶⁴ Cfr. INE, [Procedimento dos Défices Excessivos \(1.ª Notificação de 2021\) \(março de 2021\)](#) e, mais detalhadamente para a Administração Regional dos Açores, SREA, [PDE – Apuramento do défice e dívida pública \(1.ª Notificação de](#)



Gráfico 2 – Défice em contabilidade nacional



Fonte: INE, [Procedimento dos Défices Excessivos \(1.ª Notificação de 2021\) \(março de 2021\)](#) e, mais detalhadamente para a Administração Regional dos Açores, SREA, [PDE – Apuramento do défice e dívida pública \(1.ª Notificação de 2021\) \(março de 2021\)](#)

192

Face à indisponibilidade do PIBpm (valor provisório), não foi apresentado o rácio do défice do setor público administrativo regional referente a 2020 no PIBpm.

[2021\) \(março de 2021\)](#). De acordo com o INE, o saldo da Administração Regional dos Açores resulta de uma redução da receita e de um aumento da despesa refletindo os impactos das medidas do combate à pandemia da COVID-19, sendo ainda explicado pelo registo, como transferência de capital, da concessão de uma garantia ao Governo Regional à empresa pública regional SATA - Air Açores, no montante de 132 milhões de euros.



10. Origem e aplicação de fundos

10.1. Operações orçamentais

193 O relatório da Conta não apresenta uma análise à execução orçamental do conjunto do setor público administrativo regional, optando por efetuá-la em separado, por subsetores¹⁶⁵.

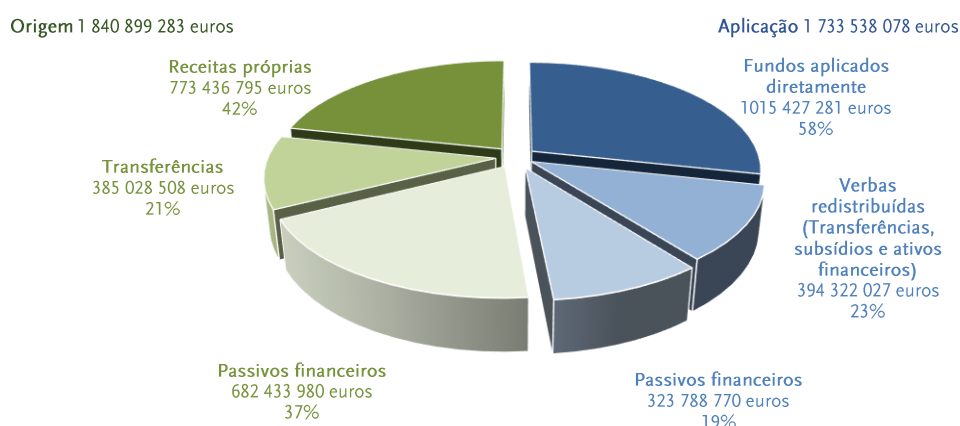
194 Apesar da importância da análise apresentada, a sua incidência limita a apreciação da gestão orçamental consolidada, não havendo ainda informação por classificação funcional. Acresce a falta de identificação dos motivos dos desvios verificados, de indicação das medidas adotadas para a sua correção, bem como sobre os impactos do furacão *Lorenzo* e da pandemia da COVID-19 na execução orçamental.

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

196 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.

197 Em representação gráfica, os grandes números associados à execução das operações orçamentais do setor público administrativo regional, tal como se encontram expostos na Conta¹⁶⁶, são os seguintes:

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



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

¹⁶⁵ Cfr. volume I, pontos 3, pp. 11 a 27, 4, pp. 38 a 47 e 5, pp.48 a 55, respetivamente.

¹⁶⁶ Cfr. relatório da Conta (volume I, quadro 2, p. 5).

10.1.1. Origem de fundos

Foram recebidos menos 222,7 milhões de euros do que o previsto no Orçamento para 2020 e menos 6,7 milhões de euros do que em 2019

198 Face ao previsto, os desvios ocorreram nas *receitas próprias* (-9,9 milhões de euros), nas *transferências* (-199,9 milhões de euros) e nos *passivos financeiros* (-12,9 milhões de euros).

199 Comparativamente a 2019, a diminuição da receita resultou das *receitas próprias* (-1,2 milhões de euros) e das *transferências* (-40 milhões de euros), verificando-se um aumento dos *passivos financeiros* (54,5 milhões de euros).

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

Quadro 9 - Desvios e variações na receita

(em Euro e em percentagem)

		Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos	Entidades públicas reclassificadas	Setor público administrativo regional
Receitas próprias					
	Orçamento revisto	702 602 459,00	55 900 673,00	25 061 999,00	783 341 154,00
	Execução	723 083 487,77	31 737 175,40	19 043 645,13	773 436 795,67
	Desvio	20 481 028,77	-24 163 497,60	-6 018 353,87	-9 904 358,33
Variação da execução 2020/2019	Valor	1 280 863,62	-4 996 272,09	-17 045 191,45	-21 249 154,13
	%	0,18	-13,60	-47,23	-2,67
Transferências recebidas					
	Orçamento revisto	508 628 400,00	516 653 038,00	302 106 288,00	584 901 297,00
	Execução	361 578 810,17	483 037 871,97	282 898 253,40	385 028 507,78
	Desvio	-147 049 589,83	-33 615 166,03	-19 208 034,60	-199 872 789,22
Variação da execução 2020/2019	Valor	-24 377 258,57	54 655 938,81	46 444 057,12	-39 968 288,26
	%	-6,32	12,76	19,64	-9,40
Passivos financeiros					
	Orçamento revisto	668 550 000,00	0,00	26 764 936,00	695 314 936,00
	Execução	665 000 000,00	0,00	17 433 979,92	682 433 979,92
	Desvio	-3 550 000,00	0,00	-9 330 956,08	-12 880 956,08
Variação da execução 2020/2019	Valor	441 500 000,00	0,00	-386 967 413,15	54 532 586,85
	%	197,54	0,00	-95,69	8,68
Total dos recebimentos					
	Orçamento revisto	1 879 780 859,00	572 553 711,00	353 933 223,00	2 063 557 387,00
	Execução	1 749 662 297,94	514 775 047,37	319 375 878,45	1 840 899 283,37
	Desvio	-130 118 561,06	-57 778 663,63	-34 557 344,55	-222 658 103,63
Variação da execução 2020/2019	Valor	418 403 605,05	49 659 666,72	-357 568 547,48	-6 684 855,54
	%	31,43	11,59	-151,22	-1,57

Fonte: Relatório da Conta de 2019 (volume I), ponto 2.3, quadro 2, p. 5 e relatório da Conta de 2020 (volume I), ponto 2.3, quadros 2 e 6, pp. 5 e 9.

201 O impacto da pandemia da COVID-19 na perda de receitas não é diretamente quantificável, não se dispondo de informação complementar e de estimativa dos recursos envolvidos, mas a contração da atividade económica, a redução, isenção ou diferimento do pagamento de contribuições e impostos e a diminuição de despesas cofinanciadas por fundos comunitários tiveram, naturalmente, efeitos na execução orçamental das receitas.

202

Comparativamente a 2019, todas as componentes das *receitas próprias* registaram quebras, salientando-se as ocorridas na *receita fiscal* (-26,5 milhões de euros), nas *vendas de bens e serviços correntes* (-14,5 milhões de euros) e nas *taxas, multas e outras penalidades* (-6,7 milhões de euros).

Na receita fiscal, que representa 86% das receitas próprias, os impostos indiretos diminuíram 42,6 milhões de euros

203

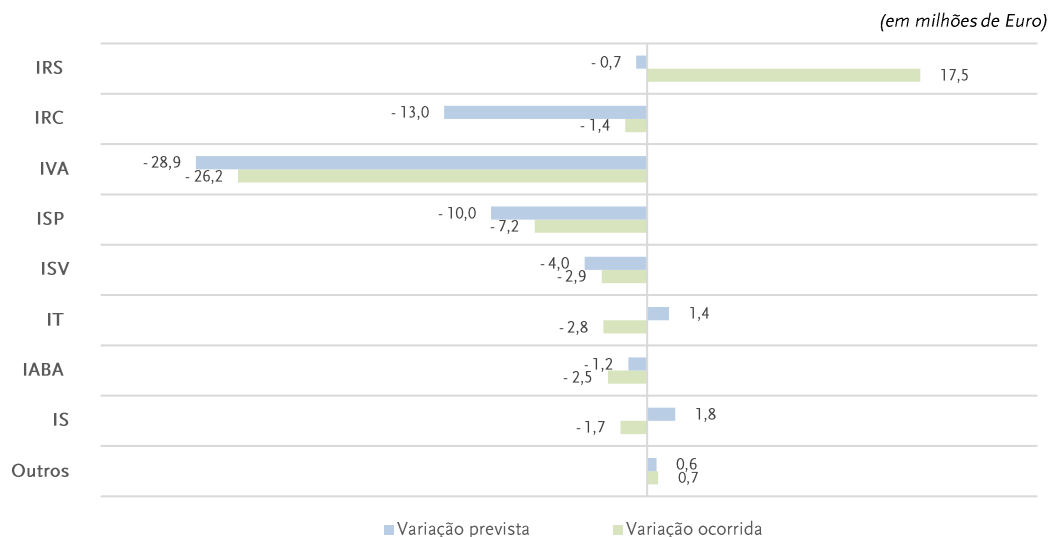
Em termos de previsão orçamental, estimava-se uma redução de 54 milhões de euros na receita fiscal, relativamente a 2019, originada, principalmente, pelas quebras do IVA (28,9 milhões de euros), do IRC (13 milhões de euros) e do ISP (10 milhões de euros).

204

Na execução, a *receita fiscal* foi inferior à de 2019 em 26,5 milhões de euros, totalizando 668 milhões de euros, sendo:

- 226,1 milhões de euros de impostos diretos (mais 16,1 milhões de euros do que em 2019, quando se previa arrecadar menos 13,7 milhões de euros);
- 441,9 milhões de euros de impostos indiretos (menos 42,6 milhões de euros, próximo da quebra esperada de 40,3 milhões de euros).

Gráfico 4 – Receita fiscal – Principais variações entre 2019 e 2020, ao nível da previsão e da execução



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

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 único de circulação, o Imposto do jogo e impostos diretos e indiretos diversos.

86% das transferências recebidas vieram da Administração Central e 14% da União Europeia

205 As transferências recebidas ascenderam a 385 milhões de euros – menos 40 milhões de euros em relação a 2019 – e foram contabilizadas em diversos setores institucionais:

Quadro 10 - Transferências recebidas

(em Euro e em percentagem)

Proveniência	2020		Variação 2020/2019	
	Valor	% (Peso no total)	Valor	%
Transferências recebidas	385 028 507,78	100,0	-39 968 288,26	-9,4
Das quais:				
Entidades do perímetro orçamental	594 653,46	0,2	586 923,95	7 593,3
Administração Central	329 723 987,39	85,6	-15 060 830,65	-4,4
União Europeia	52 199 383,78	13,6	-25 086 327,71	-32,5
Administração Local	1 107 301,45	0,3	-148 717,96	-11,8

Fonte: Conta de 2019 (volume I, quadros 2, 11 e 12, pp. 5, 14 e 15, e volume II) e Conta de 2020 (volume I, quadros 2, 9 e 10, pp. 5, 12 e 13) e volume II.

206 Relativamente à execução orçamental das transferências recebidas do Estado e da União Europeia, os valores envolvidos, por subsetor da administração pública regional, são os seguintes:

Quadro 11 - Execução orçamental das transferências recebidas do Estado e da União Europeia

(em Euro)

		Administração Regional direta	Serviços e Fundos autónomos	Entidades Públicas reclassificadas	Setor público administrativo regional
Transferências do Estado	Orçamento revisto	328 910 385,00	10 107 310,00	1 568 038,77	340 585 733,77
	Execução	303 891 644,95	10 134 174,00	1 746 254,44	315 772 073,39
	Desvio	-25 018 740,05	26 864,00	178 215,67	-24 813 660,38
Transferências da União Europeia	Orçamento revisto	161 118 015,00	25 949 446,00	13 002 402,35	200 069 863,35
	Execução	42 547 449,77	5 728 364,55	3 923 569,46	52 199 383,78
	Desvio	-118 570 565,23	-20 221 081,45	-9 078 832,89	-147 870 479,57

Fonte: Relatório da Conta (volume I, pontos 3, 4 e 5, pp. 11 a 55), e volume II da Conta, bem como documentos de prestação de contas dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas, remetidos ao Tribunal de Contas.

207 A Conta apresenta apenas justificação para os desvios ocorridos na Administração Regional direta, referindo que a baixa execução das transferências recebidas do Estado ficou a dever-se ao não recebimento de verbas relacionadas com o furacão *Lorenzo*¹⁶⁷, enquanto a baixa execução das verbas da União Europeia ocorreu devido à «redução drástica da atividade económica e do investimento público provocadas pela pandemia da COVID-19»¹⁶⁸.

208 Salienta-se que a redução das verbas provenientes da União Europeia se ficou também a dever à previsão das verbas provenientes do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), no valor de 7,4 milhões de euros, em receita orçamental da Administração Regional direta, que, apesar de terem sido recebidas, acabaram ser registadas em operações de tesouraria, a favor da Portos dos Açores, S.A..

¹⁶⁷ *Idem*, ponto 3.1.2, p.15.

¹⁶⁸ *Ibidem*, ponto 3.1.3, p.16.

10.1.2. Aplicação de fundos

Foram despendidos menos 329,8 milhões de euros do que o previsto no Orçamento e menos 59,5 milhões de euros em relação a 2019

209 Face ao previsto, os desvios ocorreram nos *fundos aplicados diretamente* (menos 176,8 milhões de euros), nas *verbas redistribuídas* (menos 135,4 milhões de euros) e nos *passivos financeiros* (menos 17,6 milhões de euros).

210 Comparativamente a 2019, o decréscimo ocorreu nos *passivos financeiros* (menos 100,7 milhões de euros), enquanto os *fundos aplicados diretamente* e as *verbas redistribuídas* aumentaram (14,9 milhões de euros e 26,3 milhões de euros, respetivamente).

Quadro 12 - Desvios e variações na despesa

(em Euro e em percentagem)

		Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos	Entidades públicas reclassificadas	Setor público administrativo regional
Fundos aplicados diretamente					
Orçamento revisto		431 518 461,00	437 437 543,00	323 319 376,00	1 192 275 380,00
Execução		340 116 825,22	395 929 911,01	279 380 544,83	1 015 427 281,06
Desvio		-91 401 635,78	-41 507 631,99	-43 938 831,17	-176 848 098,94
Variação da execução 2020/2019	Valor	47 315 218,90	10 723 842,69	-43 097 153,91	14 941 907,68
	%	16,16	2,78	-13,36	1,49
Verbas redistribuídas					
Orçamento revisto		1 133 854 694,00	135 116 168,00	3 657 379,00	529 714 299,00
Execução		1 037 138 367,29	99 042 675,66	1 054 924,21	394 322 026,77
Desvio		-96 716 326,71	-36 073 492,34	-2 602 454,79	-135 392 272,23
Variação da execução 2020/2019	Valor	193 709 283,48	34 251 652,38	-84 523 934,29	26 318 463,32
	%	22,97	52,86	-98,77	7,15
Passivos financeiros					
Orçamento revisto		314 407 704,00	0,00	26 956 467,00	341 364 171,00
Execução		302 407 376,62	0,00	21 381 393,26	323 788 769,88
Desvio		-12 000 327,38	0,00	-5 575 073,74	-17 575 401,12
Variação da execução 2020/2019	Valor	138 773 796,46	0,00	-239 491 298,93	-100 717 502,47
	%	84,81	0,00	-91,80	-23,73
Total dos pagamentos					
Orçamento revisto		1 879 780 859,00	572 553 711,00	353 933 222,00	2 063 353 850,00
Execução		1 679 662 569,13	494 972 586,67	301 816 862,30	1 733 538 077,71
Desvio		-200 118 289,87	-77 581 124,33	-52 116 359,70	-329 815 772,29
Variação da execução 2020/2019	Valor	379 798 298,84	44 975 495,07	-367 112 387,13	-59 457 131,47
	%	29,22	9,99	-54,88	-3,32

Fonte: Relatório da Conta de 2019 (volume I), ponto 2.3, quadro 2, p. 5 e relatório da Conta de 2020 (volume I), ponto 2.3, quadros 2 e 6, pp. 5 e 9.

211 A Conta não apresenta justificação para os desvios e as variações ocorridas, embora parte daquelas sejam explicadas pelo impacto das despesas associadas ao furacão *Lorenzo* e à pandemia da COVID-19, conforme exposto nos quadros 6 e 7, *supra*.

58% dos fundos tiveram uma aplicação direta em despesas correntes (94%) e de capital (6%)

212 Os *fundos aplicados diretamente* (1 015,4 milhões de euros) têm na sua maioria natureza corrente (953,7 milhões de euros) e destinaram-se ao pagamento de *despesas com o pessoal* (59%), *aquisição de bens e serviços correntes* (34%), *juros e outros encargos* (5%) e *outras despesas correntes* (2%).

213 Os fundos com a natureza de capital (61,7 milhões de euros) dirigiram-se essencialmente à *aquisição de bens* (95%).

214 Comparativamente a 2019, as *despesas correntes* tiveram um aumento de 33 milhões de euros e as *despesas de capital* um decréscimo de 18 milhões de euros.

215 Por subsetores da administração pública regional, os *fundos aplicados diretamente* e a respetiva variação em relação a 2019 foram os que seguidamente se apresentam.

23% das verbas despendidas foram redistribuídas representando um aumento em relação a 2019 de 26,3 milhões de euros

216 As *verbas redistribuídas*¹⁶⁹, no valor de 394,3 milhões de euros, aumentaram cerca de 7% em relação a 2019 e destinaram-se a um conjunto diversificado de setores.

Quadro 13 - Destino das verbas redistribuídas por setor

(em Euro e em percentagem)

Destino	Valor	% (peso no total)	Variação 2020/2019	
			Valor	%
Verbas redistribuídas	394 322 026,77	100,0	26 318 463,32	7,2
Das quais:				
Entidades do perímetro orçamental	1 920 901,25	0,5	-95 988 403,77	-98,0
Administração Central	4 249 247,30	1,1	811 477,66	23,6
Administração Local	6 990 267,47	1,8	436 653,02	6,7
Entidades do setor público não incluídas no perímetro orçamental ^(a)	150 856 726,92	38,3	88 879 581,58	58,8
Entidades do setor privado ^(b)	151 701 885,93	38,5	-27 765 348,57	-15,5

Fonte: Relatório da Conta (volume I, quadro 2, p. 5, e quadro A 23 em anexo) e volume II da Conta.

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

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

217 Também aqui, parte das variações ocorridas são explicadas pelo impacto das despesas associadas à passagem do furacão *Lorenzo* na Região e à pandemia da COVID-19, conforme exposto nos quadros 6 e 7, *supra*.

218 Relativamente ao destino das *verbas redistribuídas*, o relatório da Conta alerta para o facto de o quadro A 23, em anexo, não incluir todos os pagamentos contabilizados na classificação económica 04.08.02 – *Transferências correntes – Famílias – Outras*, tendo

¹⁶⁹ As verbas redistribuídas correspondem às contabilizadas em *transferências correntes* (122 169 801,50 euros), em *subsídios* (32 279 092,20 euros), em *transferências de capital* (183 383 539,55 euros) e em *ativos financeiros* (56 489 593,52 euros).

sido excluídos os encargos com o complemento regional de pensão, suportados pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, no montante de 23,2 milhões de euros, bem como os encargos com os programas ocupacionais dos diversos departamentos governamentais, os quais não foram quantificados¹⁷⁰.

Em relação a 2019, a receita de passivos financeiros aumentou 54,5 milhões de euros e a despesa diminuiu 100,7 milhões de euros

219 Na ótica dos recebimentos e pagamentos, a execução financeira dos *passivos financeiros* consta dos quadros 9 e 12, *supra*.

220 De acordo com o relatório da Conta, os desvios e as variações registadas decorreram, essencialmente, dos seguintes fatores¹⁷¹:

i. Contração de empréstimos pela Administração Regional direta para reestruturação da dívida financeira em mais 138,8 milhões de euros do que em 2019¹⁷², conforme autorizações concedidas pelos diplomas que aprovaram os Orçamentos da Região para 2019 e 2020¹⁷³.

ii. Contração de empréstimos pela Administração Regional direta para financiamento de projetos com comparticipação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e para fazer face aos efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19 na Região, no valor total de 362,6 milhões de euros¹⁷⁴.

Em 2019, os empréstimos contraídos pela Administração Regional direta para o financiamento de projetos com comparticipação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ascenderam a 60 milhões de euros.

iii. Assunção das dívidas financeiras da Sudaçor, S.A.¹⁷⁵, e dos três hospitais, E.P.E.R., pela Administração Regional direta¹⁷⁶.

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

¹⁷⁰ *Cfr.* volume I, ponto 8, p. 86.

¹⁷¹ Volume I, pontos 3.2 e 6.1.1.1, pp. 16, 56 e 57.

¹⁷² *Cfr.* relatório da Conta de 2019 (volume I), ponto 2.3, quadro 2, p. 5, e relatório da Conta de 2020 (volume I, ponto 2.3, quadro 2, p. 5).

¹⁷³ *Cfr.* alínea *a)* do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A, de 7 de janeiro, e alínea *a)* do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 7/2020/A, de 9 de março, e 22/2020/A, de 13 de agosto.

¹⁷⁴ *Cfr.* alínea *a)* do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, com as alterações introduzidas pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 7/2020/A, de 9 de março, e 22/2020/A, de 13 de agosto.

¹⁷⁵ Em virtude da extinção daquela empresa pública regional.

¹⁷⁶ Nos termos do disposto na alínea *d)* do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro.

- 222 A Conta indica que os empréstimos contraídos pela Administração Regional direta, em 2020, para o financiamento de projetos com comparticipação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento totalizaram 77,6 milhões de euros¹⁷⁷, o que permitiu um grau de cobertura das despesas do Plano também na ordem dos 14%.

10.1.3. Utilização das fontes de financiamento

O setor público administrativo regional apresenta um baixo grau de autonomia financeira que se agravou em 2020

- 223 Os recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida no ano de 2020 foram os seguintes:

Quadro 14 – Recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida em 2020

(em percentagem)

Indicadores	2020				Variação 2020/2019			
	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos	Entidades públicas reclassificadas	Setor público administrativo regional	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos	Entidades públicas reclassificadas	Setor público administrativo regional
Receitas próprias /Despesa total	43	6	6	45	-13	-2	1	1
Receitas próprias /Despesa corrente	76	7	7	70	-10	-1	-5	-6
Receitas próprias /Despesas com pessoal	566	11	14	137	-31	-2	-5	-10
Transferências totais/Despesa total	22	98	94	22	-8	3	59	-2
Passivos financeiros /Despesa total	40	0	6	39	23	0	-53	4
Transferências totais + Passivos financeiros /Despesa total	61	98	100	62	14	3	5	3

Fonte: Conta de 2019 (volume I, quadro 2, p. 5 e volume II) e Conta de 2020 (volume I, quadro 2, p. 5 e volume II). No mapa contabilístico da Atlânticoline S.A., procedeu-se à reclassificação das transferências recebidas, no valor de 420 512,63 euros, tal como indicado no relatório da Conta (volume I, p. 6).

- 224 Como evidencia o quadro anterior, o grau de autonomia do setor 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, situação que sofreu um agravamento em 2020. Para tal, contribuiu a Administração Regional direta, com um aumento de 14 pontos percentuais no grau de dependência. Os serviços e fundos autónomos e as entidades públicas reclassificadas contribuíram com aumentos da ordem dos 3% e 5%, respetivamente, sendo que nestas entidades a dependência financeira faz-se sentir essencialmente ao nível das transferências, destacando-se as provenientes da Administração Regional direta¹⁷⁸.
- 225 Com exceção da Atlânticoline, S.A., as demais entidades públicas reclassificadas que integram o perímetro orçamental (13 entidades) apresentam um grau de dependência

¹⁷⁷ Cfr. relatório da Conta (volume I, quadro A15, em anexo, pp. 108 a 117).

¹⁷⁸ Nos serviços e fundos autónomos e nas entidades públicas reclassificadas o indicador *transferências da Administração Regional direta/Despesa total* atinge montantes da ordem dos 94% e 92%, respetivamente.

quase total das transferências recebidas e do recurso ao crédito bancário para o desempenho das suas atividades.

226 Quanto aos serviços e fundos autónomos, os indicadores apontam para a autonomia financeira de cinco entidades¹⁷⁹. Em sentido oposto, as unidades de saúde de ilha e os fundos escolares estão totalmente dependentes das transferências recebidas.

227 Nem todas estas entidades preenchem um dos pressupostos da atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, que é o das respetivas *receitas próprias* cobrirem, pelo menos, dois terços das despesas totais, sem as despesas cofinanciadas pela União Europeia¹⁸⁰.

228 Excluindo as unidades de saúde de ilha e os fundos escolares, bem como as entidades que realizam pagamentos de despesas financiadas pela União Europeia, dada ainda a limitação informativa decorrente da falta de indicação das fontes de financiamento das despesas em algumas entidades, este requisito não foi cumprido nos últimos dois anos pelo Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., pelo Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico e pelo Centro de Oncologia dos Açores Prof. Doutor José Conde.

229 Nestes termos, reitera-se o referido em anos anteriores¹⁸¹, no sentido de o Governo Regional avaliar o grau de cumprimento da missão e dos objetivos de cada instituto público e reavaliar a atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, à luz dos requisitos legalmente fixados e da evolução entretanto ocorrida.

10.2. Operações extraorçamentais

230 A conta do setor público administrativo regional integra as operações extraorçamentais¹⁸².

231 A informação relativa aos movimentos realizados em operações extraorçamentais é obtida através da soma algébrica das operações evidenciadas nos quadros 20, 48 e 61 do relatório da Conta¹⁸³.

¹⁷⁹ Tendo por base o valor do indicador *receitas próprias/despesa total*, as entidades são as seguintes: Fundo Regional de Ação Cultural (122%); Fundo Regional do Desporto (211%); Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia (157%); Fundo Regional dos Transportes Terrestres (191%) e Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos na Região (274%). Os valores de receita própria considerados incluem os saldos da gerência anterior, em virtude de se desconhecer a sua origem.

¹⁸⁰ Sobre esta matéria, *cf.* n.º 1 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE), n.º 1 do artigo 37.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho](#), n.º 1 do artigo 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública e n.º 4 do artigo 6.º daquela lei, conjugado com o artigo 2.º, n.º 9, do Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio, e ainda o n.º 3 do artigo 129.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

¹⁸¹ *Cf.* por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#) (parte I, capítulo III, ponto 9.1.3., § 194, p. 55).

¹⁸² *Cf.* relatório da Conta (volume I, ponto 2.3, quadro 4, p. 8).

¹⁸³ *Idem*, pontos 3.3, 4.3 e 5.3, pp. 21, 43 e 52.



- 232 Não foi possível confirmar os valores apresentados na Conta, atendendo a que os mapas contabilísticos individuais, constantes do seu volume II, não apresentam as operações de forma desagregada, por classificação económica, situação que também ocorre na maioria dos mapas que integram os documentos de prestação de contas das entidades.
- 233 Relativamente às operações realizadas pelas entidades públicas reclassificadas, a impossibilidade de confirmação decorre do facto de não existir correspondência entre a desagregação apresentada na Conta e a evidenciada nos mapas de operações extraorçamentais que integram os documentos de prestação de contas daquelas entidades. Não obstante a maioria destas entidades ter apresentado contas em SNC-AP, a Conta continua a incluir em operações extraorçamentais as *operações de tesouraria – receitas do Estado*, sem justificar tal procedimento¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Sobre o assunto, *cf.* ponto 9.2, § 197, do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#).



11. Análise de fluxos financeiros intersetoriais

11.1. Fluxos financeiros com a União Europeia

Os fundos comunitários registados em operações orçamentais no relatório da Conta totalizam 52,2 milhões de euros. Em procedimento de circularização foram apurados mais 1,4 milhões de euros

- 234 De acordo com o relatório da Conta, o recebimento de fundos comunitários afetos ao setor público administrativo regional, no ano de 2020, totalizou 110,4 milhões de euros¹⁸⁵, sendo 52,2 milhões de euros registados em operações orçamentais¹⁸⁶ e 58,2 milhões de euros em operações extraorçamentais, sem que houvesse lugar à utilização do período complementar da receita.
- 235 Relativamente à componente registada em operações orçamentais, 42,5 milhões de euros foram cobrados por entidades da administração regional direta. As entidades públicas reclassificadas cobraram 3,9 milhões de euros e os serviços e fundos autónomos 5,7 milhões de euros.
- 236 Com base na informação recolhida junto de entidades externas intervenientes na gestão de fundos comunitários, em 2020 os Açores receberam fundos da União Europeia no montante de 229,7 milhões de euros¹⁸⁷, destinados a diferentes entidades do setor público e privado. Apurou-se que o montante global de 53,6 milhões de euros transferidos para o setor público administrativo é superior, em 1,4 milhões de euros, ao indicado no relatório da Conta.

Quadro 15 – Fundos comunitários – comparação entre valores contabilizados e certificados

(em Euro)

Setor público administrativo regional	Conta da Região	Documentos de prestação de contas das entidades	Certificado
Administração regional direta	42 547 449,77	42 547 449,77	42 547 449,77
Serviços e fundos autónomos	5 728 364,55	6 605 647,81	6 948 962,48
<i>Fundos Escolares</i>	<i>115 290,84</i>	<i>975 419,74</i>	<i>975 419,74</i>
Entidades públicas reclassificadas	3 923 569,46	3 923 569,46	4 144 467,84
Total	52 199 383,78	53 076 667,04	53 640 880,09

Fonte: Volume I e II da Conta relativa ao ano 2020 e contas dos serviços e fundos autónomos, dos fundos escolares e das entidades públicas reclassificadas.

¹⁸⁵ Cfr. relatório da Conta (volume I, ponto 3.1.3, pp. 15 e 16, ponto 3.3, pp. 20 a 23, ponto 4.1, quadro 40, e ponto 5.1, quadro 54).

¹⁸⁶ Cfr. quadro 11, *supra*.

¹⁸⁷ Para detalhe, cfr. Apêndice II, [quadro II.1](#) do relatório da ação preparatória 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*.

- 237 Em 2020, manteve-se a tendência de decréscimo do fluxo de participações comunitárias, tendo sido contabilizados menos 25,1 milhões de euros do que em 2019 (9,4 milhões de euros na Administração Regional direta, 13,2 milhões de euros nos serviços e fundos autónomos e 2,5 milhões de euros nas entidades públicas reclassificadas). No caso da Administração Regional direta, a quebra deveu-se, essencialmente, à redução das transferências do FEDER (9,3 milhões de euros).
- 238 Os pagamentos efetuados aos beneficiários finais ascenderam a 231,1 milhões de euros, traduzindo-se num decréscimo de 21,6 milhões de euros (-8,5%), face ao ano anterior. As entidades privadas foram beneficiárias de cerca de 73,7% do total de pagamentos, ascendendo a 170,4 milhões de euros.
- 239 Quanto à finalidade dos incentivos, verificou-se que, dos 42,5 milhões de euros transferidos para a Administração Regional direta, 21,4 milhões de euros (50,2%) tiveram por finalidade a participação de projetos executados por outras entidades, no âmbito de diversos sistemas de incentivos.
- 240 A Conta, à semelhança dos anos anteriores, disponibiliza o mapa com o registo contabilístico, em operações extraorçamentais, das entradas de fundos nas contas bancárias do PO Açores 2020 da Região Autónoma dos Açores¹⁸⁸.
- 241 A movimentação específica de contas bancárias relativamente a fundos comunitários é apresentada no quadro 33 do relatório da Conta.
- 242 Naquelas contas, foram movimentadas quantias num total de 102,2 milhões de euros, a crédito, e de 106,3 milhões de euros, a débito. O saldo final das contas bancárias, no montante total de 16 milhões de euros, não se encontrava registado nos mapas da Administração Regional direta que constam do volume II da Conta.
- 243 À semelhança do verificado em anos anteriores, as contas bancárias domiciliadas no IGCP, E.P.E., não são apresentadas no relatório da Conta.

11.2. Fluxos financeiros no âmbito do setor público

Foram transferidos 162,1 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental e recebidos 341,2 milhões de euros dessas entidades

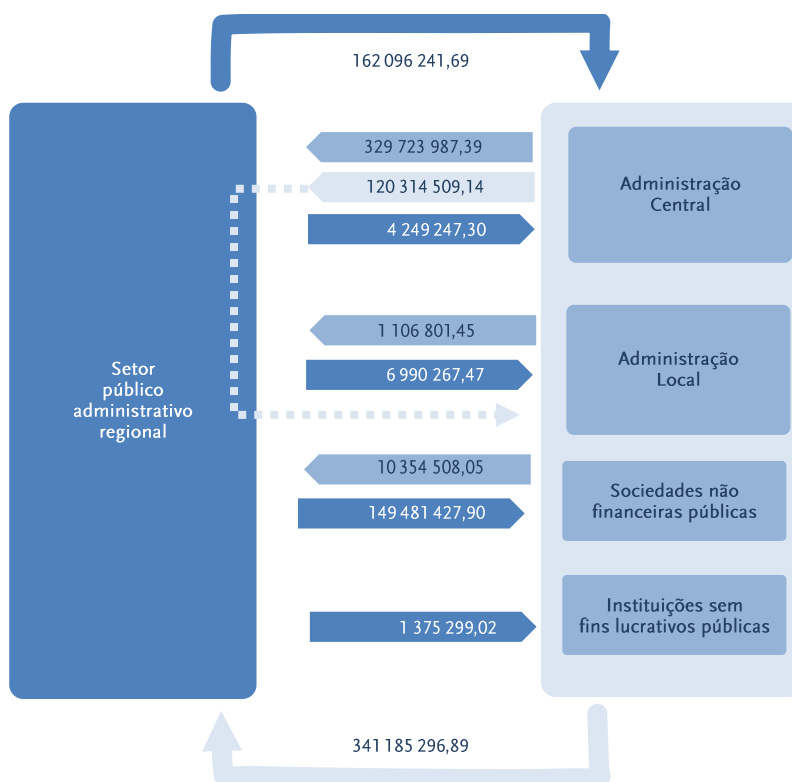
- 244 O setor público administrativo regional transferiu 162,1 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental, recebendo destas um total de 341,2 milhões de euros em operações orçamentais.
- 245 Os fluxos transferidos para as sociedades não financeiras públicas representam 92,2% do total.
- 246 Do ponto de vista da receita, a quase totalidade dos fluxos é proveniente da Administração Central (329,7 milhões de euros), de onde foram transferidos ainda 120,3

¹⁸⁸ Cfr. relatório da Conta, p. 24, quadro 21.

milhões de euros para a Administração Local, escriturados na Conta em operações extraorçamentais.

Gráfico 5 – Fluxos financeiros no âmbito do setor público administrativo regional

(em Euro)



Fonte: Conta de 2020, volume I, volume II – mapas das receitas e despesas e quadro A23, Orçamento do Estado para 2020 – mapas XVIII, XIX e XX, com as transferências, respetivamente, para as regiões autónomas, municípios e freguesias, despachos do Vice-Presidente do Governo Regional e do Diretor Regional da Organização e Administração Pública, publicados no Jornal Oficial, referentes às transferências para as autarquias locais.

329,7 milhões de euros transferidos pela Administração Central, 95,8% dos quais com origem no Orçamento do Estado

247 A quase totalidade dos 329,7 milhões de euros transferidos pela Administração Central teve origem no Orçamento do Estado (315,8 milhões de euros – 95,8%). As verbas transferidas no cumprimento do princípio da solidariedade (189,6 milhões de euros – 57,5%)¹⁸⁹ e no âmbito do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (104,3 milhões de euros – 31,6%)¹⁹⁰ foram as que tiveram maior expressão no valor transferido.

248 As transferências do Orçamento do Estado decresceram 9,1 milhões de euros (- 2,8%), face ao ano de 2019, o que se ficou a dever ao não recebimento de verbas relacionadas

¹⁸⁹ Artigo 48.º da [LFRA](#) e alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#).

¹⁹⁰ Artigo 49.º da [LFRA](#) e alínea a) do n.º 2 do artigo 76.º da [Lei n.º 2/2020](#).

com o furacão *Lorenzo* e com o orçamento participativo da área governativa da educação, desporto e juventude.

Quadro 16 – Fluxos da Administração Central para o setor público administrativo regional

(em Euro e em percentagem)

Origem	Finalidade	2019		2020		Variação 2020/2019	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Orçamento do Estado	Princípio da solidariedade	184 005 914,00	57,5	189 593 557,00	57,5	5 587 643,00	3,0
	Fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas	101 203 253,00	31,6	104 276 456,00	31,6	3 073 203,00	3,0
	Política de emprego e formação profissional	9 744 110,00	3,1	10 133 874,00 ⁹¹	3,1	389 764,00	4,0
	Comparticipação do Estado nas obrigações de serviço público no transporte interilhas	9 843 721,00	3,0	9 986 534,00 ⁹²	3,0	142 813,00	1,5
	IGeFE, I.P	0,00	0,0	35 097,95	0,0	35 097,95	100,0
	Tempestade <i>Lorenzo</i>	20 000 000,00	0,0	0,00	0,0	-20 000 000,00	-100,0
	Financiamento do orçamento participativo da área governativa da educação, desporto e Juventude	100 000,00	0,0	0,00	0,0	-100 000,00	-100,0
	Outras	n.d.	0,5	1 746 554,44	0,5	1 746 554,44	100,0
Serviço e fundos autónomos	Fundo Ambiental	0,00	0,3	1 045 605,19	0,3	1 045 605,19	100,0
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Resultados da exploração dos jogos sociais	17 787 875,55	3,9	12 906 308,81	3,9	-4 881 566,74	-27,4
Total		342 684 873,55	100,0	329 723 987,39	100,0	-12 960 886,16	-3,8

Fonte: Orçamento do Estado para 2020 e Conta de 2020, volume 1, p.15, e volume II – mapas das receitas.

249 Por seu turno, o setor público administrativo regional transferiu 4,2 milhões de euros para entidades da Administração Central, destacando-se:

- i. Transferências para a Universidade dos Açores e entidades relacionadas, no montante de 3,2 milhões de euros, destinadas, maioritariamente, a projetos de investigação e de desenvolvimento tecnológico;
- ii. Comparticipações para a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações, no montante de 924,1 mil euros.

Foram transferidos 122,1 milhões de euros para as empresas do Grupo SATA

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

- A parcela mais significativa, na ordem dos 120,9 milhões de euros, destinou-se à SATA Air Açores, S.A., sendo 70,2 milhões de euros (mais 30,3 milhões de euros do que em 2019) para cobertura dos encargos decorrentes da concessão dos serviços aéreos regulares no interior dos Açores e 50,5 milhões de euros (mais 43 milhões do que em 2019) para o aumento do capital social da empresa.

⁹¹ Artigo 141.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

⁹² Artigo 84.º da Lei n.º 2/2020.

- A SATA Gestão de Aeródromos, S.A., recebeu 1,1 milhões de euros para financiamento de investimentos nos aeródromos das ilhas do Pico (431,5 mil euros), São Jorge (324,8 mil euros), Graciosa (239,1 mil euros), Corvo (65,5 mil euros) e Flores (10 mil euros).
- A SATA Internacional – Azores Airlines, S.A., recebeu 111,6 mil euros para aumento de liquidez em contexto pandémico (COVID-19).
- A Portos dos Açores, S.A., recebeu 15,3 milhões de euros, essencialmente para realização de obras e construções em portos, estudos e projetos (10,7 milhões de euros) e aquisição de equipamento (4,6 milhões de euros).
- A Lotaçor, S.A. – Serviço de Lotas dos Açores, S.A., recebeu 10,3 milhões de euros, destinados principalmente à exploração e prestação de serviços nos portos de pesca e formação profissional (8 milhões de euros) e ao reforço do capital social (2,3 milhões de euros).
- A Sinaga, S.A. – Sociedade de Indústrias Agrícolas Açorianas, S.A., recebeu 1,7 milhões de euros, para assegurar o seu funcionamento e no âmbito do apoio ao abastecimento de açúcar no mercado regional.

Quadro 17 – Fluxos do setor público administrativo regional para sociedades não financeiras públicas

(em Euro)

	Entidade	Finalidade	2020	%
Grupo SATA	SATA Air Açores, S.A.	Serviço público de transporte aéreo na RAA, aumento do capital social da Sata Air Açores, S.A e aumento de liquidez em contexto pandémico (COVID-19)	120 881 394,96 ¹⁹³	80,9
	SATA Gestão de Aeródromos, S.A.	Investimentos nos aeródromos das ilhas do Pico, São Jorge, Graciosa, Flores e Corvo e aumento de liquidez em contexto pandémico (COVID-19)	1 076 592,38	0,7
	SATA Internacional, S.A.	Aumento de liquidez em contexto pandémico (COVID-19)	111 629,17 ¹⁹⁴	0,1
	Portos dos Açores, S.A.	Realização de obras nos portos, aquisição e instalação de equipamentos e apoio às atividades económicas, serviços de consultadoria e estudos, Incentivo à Estabilidade Laboral em Contexto Pandémico (COVID-19)	15 337 228,73	10,3
	Lotaçor, S.A.	Exploração e prestação de serviços nos portos de pesca, reforço do capital social e recuperação dos efeitos do furacão Lorenzo	10 286 904,00	6,9
	Sinaga, S.A.	Assegurar o funcionamento da empresa e apoio ao abastecimento de açúcar no mercado regional.	1 750 038,13	1,2
	Outras	Programas de Estabilidade Laboral Permanente, de Incentivo à Inserção ao Estagiar L e T e Berço de Emprego e aumento de liquidez em contexto pandémico (COVID-19)	37 640,53	0,0
Total			149 481 427,90	100,0

Fonte: Conta de 2020, volume I, quadro A23, bem como Relatório de Execução Financeira Anual do Plano de 2020.

Nota: Para maior desenvolvimento, cfr. apêndice III, quadro III.1 da ação preparatória n.º 21/D218.

¹⁹³ Inclui um montante de 234 350,56 euros registado na Conta na classificação económica 05.01.02 – *Sociedades e quase sociedades não financeiras – Públicas*, bem como na conta de gerência do Fundo Regional do Emprego, que procedeu à transferência. No quadro A23 da Conta figuram 234 188,99 euros.

¹⁹⁴ Valor registado na Conta na classificação económica 05.01.02 – *Sociedades e quase sociedades não financeiras – Públicas*, bem como na conta de gerência do Fundo Regional do Emprego, que procedeu à transferência. No quadro A23 da Conta constam 106 764,11 euros.



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

- 251 A Administração Local beneficiou de transferências com origem no Orçamento do Estado¹⁹⁵, num total de 120,3 milhões de euros¹⁹⁶, e de transferências da Administração Regional direta de 7 milhões de euros.
- 252 Esta última verba foi distribuída por municípios (3,8 milhões de euros – 54%), freguesias (2,4 milhões de euros – 34%) e empresas e outros entes locais (803 mil euros – 12%).
- 253 A quase totalidade do montante transferido para os municípios teve origem em contratos ou acordos ARAAL. Destes, 2,6 milhões de euros destinaram-se à construção, manutenção ou arrendamento de habitação social, 478 mil euros ao incentivo à captação de empresas tecnológicas – Projeto *Terceira Tech Island*, 353 mil euros à construção/manutenção de infraestruturas públicas e 236 mil euros a apoios no âmbito do furacão *Lorenzo*¹⁹⁷.
- 254 Os municípios da Ribeira Grande (797 mil euros – 21%), Praia da Vitória (784 mil euros – 21%) e Angra do Heroísmo (657 mil euros – 17%) beneficiaram, em conjunto, de 59% dos apoios atribuídos pelo Governo Regional.
- 255 Ao nível das freguesias, quase 33,5% das transferências (cerca de 805 mil euros) concentraram-se em apenas dez das 155 freguesias situadas no território da Região Autónoma dos Açores¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Estas verbas são transferidas a título de participação nos recursos públicos. O seu montante é fixado anualmente no Orçamento do Estado, de acordo com o critério de repartição por autarquia legalmente definido nos artigos 25.º e seguintes da [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro.

¹⁹⁶ As verbas são transferidas do Orçamento do Estado para a Administração Regional direta, sendo por esta contabilizadas em operações extraorçamentais.

¹⁹⁷ *Cfr.* apêndice III, [quadro III.4](#), da ação preparatória 21/D218 – *Execução orçamental do setor público administrativo regional*, para maior desenvolvimento.

¹⁹⁸ Concretamente, Freguesias de Capelas (Ponta Delgada), Fajã de Baixo (Ponta Delgada), Maia (Ribeira Grande), Santo António (Ponta Delgada), Arrifes (Ponta Delgada), Pico da Pedra (Ribeira Grande), Santa Bárbara (Ribeira Grande), Calheta (São Jorge), Santa Cruz (Lagoa) e Ginetes (Ponta Delgada).



12. Subvenções públicas

- 256 Para efeitos da análise, consideram-se subvenções as transferências sem contrapartida que a Administração Regional direta e os serviços e fundos autónomos efetuam para o Setor privado (famílias, empresas privadas, incluindo empresários em nome individual e instituições sem fins lucrativos privadas).
- 257 A matéria das subvenções é apreciada, de forma agregada, no ponto 8. do relatório da Conta de 2020 e, de modo pormenorizado, no respetivo [quadro A23](#), disponível no [sítio da Direção Regional do Orçamento e Tesouro](#) na *Internet*.
- 258 A análise realizada tem por base aquele documento, que consiste numa listagem dos pagamentos efetuados, contendo, designadamente, a base legal, a identificação da entidade beneficiária, o valor atribuído, a classificação económica e a classificação orgânica da despesa, a finalidade e a menção da publicação no *Jornal Oficial*.
- 259 Destaca-se, pela positiva, a inclusão, na Conta de 2020, de informação sobre a classificação institucional dos beneficiários, bem como a concentração, num único documento, da informação relativa aos apoios não pagos.
- 260 Como aspeto a melhorar, observa-se que o [quadro A23](#) continua a não discriminar convenientemente os beneficiários de alguns dos apoios concedidos. A título de exemplo, são feitas referências a *instituições financeiras* e a *famílias* sem identificar o beneficiário em concreto¹⁹⁹.

Foram concedidas subvenções não reembolsáveis no montante de 151,7 milhões de euros e subvenções reembolsáveis de meio milhão de euros

- 261 A Conta apresenta um mapa resumo das subvenções públicas com um total de 596,5 milhões de euros²⁰⁰. Este montante incorpora verbas que não são consideradas subvenções para efeitos desta análise, designadamente as subvenções pagas a entidades não privadas, no montante de 438,3 milhões de euros²⁰¹, bem como 6,5 milhões de euros referentes a prestação de serviços.
- 262 Assim, as subvenções ao Setor privado totalizam 151,7 milhões de euros²⁰², o que corresponde a 8,2% da receita e 8,8% da despesa consolidadas, tendo por base os valores divulgados na Conta.

¹⁹⁹ O [quadro A23](#) identifica o beneficiário “FAMÍLIAS”, com um NIF 111111111, no montante de 6 645 563,12 euros.

²⁰⁰ *Cfr.* do relatório da Conta (volume I, p. 83).

²⁰¹ Entidades públicas não reclassificadas – 149 476 401,27 euros; Administração Regional direta – 277 231 511,73 euros; Administração Local – 6 990 267,47 euros; Administração Central – 3 259 731,14 euros; e Instituições sem Fins Lucrativos públicas – 1 375 049,02 euros.

²⁰² Não inclui verbas no valor 24 945 984,77,00 euros, que constam do volume II como sendo pagas a entidades privadas (04.01.02 – 6 531,12 euros, 04.08.01 – 88 784,59 euros, 04.08.02 – 24 594 147,56 euros, e 05.08.03 – 2 824,00 euros). Dado que não constam do [quadro A23](#) não é possível verificar quais os beneficiários, a finalidade prevista e o enquadramento legal. Importa também ter presente que, tal como já se mencionou, relativamente à rubrica 04.08.02, o volume I da Conta da Região (p. 86) refere que não incluiu no [quadro A23](#) os valores referentes

263 Para a área do emprego e competitividade foram destinados 41% das subvenções (62,1 milhões de euros), para a solidariedade social e habitação, 18% (27,4 milhões de euros), e para a agricultura e florestas, 16% (24,8 milhões de euros).

Transitou para o ano de 2021 o montante de 8,3 milhões de euros de subvenções atribuídas e não pagas

264 O não pagamento de subvenções atribuídas, no montante de 8,3 milhões de euros, decorre de circunstâncias imputáveis aos próprios beneficiários (não encerramento dos projetos e situações de incumprimento das obrigações a que estavam vinculados)²⁰³.

265 Os apoios atribuídos e não pagos destinaram-se, maioritariamente, ao Setor do turismo (8 milhões de euros) e referem-se, em grande parte, aos beneficiários ATA - Associação de Turismo dos Açores - *Convention and Visitors Bureau* (6 milhões de euros – 74%) e Grupo Desportivo Comercial (1,2 milhões de euros – 14%).

Encontram-se por receber 5,1 milhões de euros de apoios reembolsáveis com prazos de reembolso já vencidos

266 Os apoios reembolsáveis, no montante de 533,6 mil euros²⁰⁴, representam 0,4% do total das subvenções. Referem-se, quase na íntegra (89% do total), a incentivos concedidos ao abrigo do sistema de incentivos à atividade económica *Competir +*, geridos pela Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade. O remanescente foi pago pelo Fundo Regional do Emprego, no âmbito de apoios à criação do próprio emprego.

267 Em 31-12-2020, os créditos totalizavam 13,5 milhões de euros. Destes, 5,1 milhões de euros não foram reembolsados na data prevista, quase na íntegra referentes a apoios ao setor do turismo, havendo montantes por receber desde o ano de 1998.

ao complemento regional de pensão no valor de 23,2 milhões de euros, bem como os encargos com os programas ocupacionais dos diversos departamentos do Governo Regional.

²⁰³ As subvenções atribuídas e não pagas aqui tratadas destinaram-se exclusivamente ao setor privado, pelo que o seu montante difere do valor global apresentado no relatório da Conta (volume I, p. 87, e [quadro A23](#) em anexo), que abrange transferências para entidades do setor público.

²⁰⁴ Valor que difere dos 14 567 132,81 euros que constam do mapa que consta do separador *Subsídios Reemb. em 31-12-2020* do [quadro A23](#). Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que o valor constante do separador do [quadro A23](#) não está correto, uma vez que contém «valores acumulados dos pagamentos efetuados pela Direção Regional do Turismo e pelo Fundo Regional do Emprego de subsídios reembolsáveis acumulados até ao ano de 2020 e não apenas os efetivamente pagos durante esse ano económico».

Quadro 18 – Reembolsos vencidos por cobrar

(em Euro)

Área	Créditos em 01-01-2020	Recebido em 2020	Créditos em 31-12-2020
Turismo – Sistema de incentivos ao turismo na Região Autónoma dos Açores	5 498 372,34	513 044,09	4 985 328,25
Emprego (Mercado social de emprego – CPE-PREMIUM – Manutenção dos postos de trabalho)	83 529,36	17 428,60	66 100,76
Total	5 581 901,70	530 472,69	5 051 429,01

Nota: Não se inclui um valor de 997 114,94 euros, por se desconhecer os beneficiários efetivos (consta como beneficiário o BANIF, S.A.).

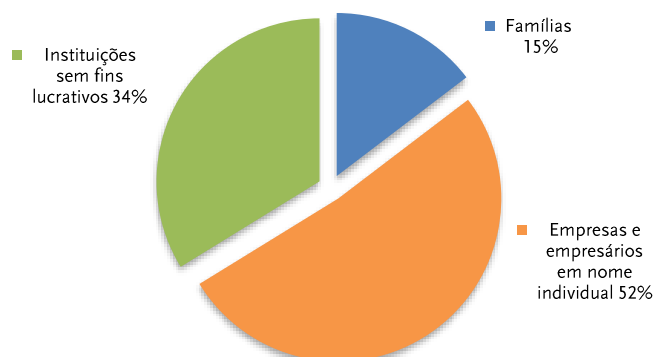
Fonte: Conta de 2020, [quadro A23](#) – subsídios reembolsáveis.

As empresas e instituições sem fins lucrativos concentram 86% das subvenções

268 As empresas privadas (incluindo os empresários em nome individual) continuam a ser as principais beneficiárias dos apoios não reembolsáveis (78,4 milhões de euros – 52% do total).

269 A restante parcela foi distribuída por instituições sem fins lucrativos (34%), que receberam 51,1 milhões de euros, e pelas famílias (15%), apoiadas com cerca de 22,2 milhões de euros.

Gráfico 6 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário



Fonte: Conta de 2020, [quadro A23](#)

10% dos apoios pagos concentraram-se em quatro beneficiários

270 Foram pagos apoios a 17 027 beneficiários, mas 10% do montante atribuído (14,5 milhões de euros) concentrou-se em quatro beneficiários²⁰⁵:

- HIA – Hospital Internacional dos Açores, que recebeu 7,1 milhões de euros, essencialmente para apoiar a construção do hospital;

²⁰⁵ Por impossibilidade de identificação, não são considerados nesta análise os beneficiários identificados como “FAMÍLIAS”, com um NIF 111111111 ou com nome de instituições bancárias (sobre a matéria, *cf.* § 260, *supra*).

- ATA – Associação Turismo dos Açores – *Convention and Visitors Bureau*, a quem foram pagos 4,1 milhões de euros, no âmbito de contratos-programa de investimento no turismo;
- Cooperativa União Agrícola, CRL, que recebeu 1,7 milhões de euros, destinados essencialmente a apoiar a sanidade animal e segurança alimentar e a aquisição de alimentação fibrosa para a pecuária;
- Finançor, Agro Alimentar, S.A., a quem foram pagos 1,6 milhões de euros, maioritariamente destinados à modernização e remodelação de unidade industrial.

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

271 O enquadramento legal dos apoios é muito diversificado, sendo que 58% têm subjacente doze regimes, através dos quais foram concedidos 88 milhões de euros, destacando-se:

- O sistema de incentivos *Competir +*, ao abrigo do qual foram atribuídos 29,8 milhões (20% do total dos apoios);
- Os acordos de cooperação celebrados entre a Segurança Social e instituições particulares de solidariedade social (IPSS), através dos quais foram concedidos 10,4 milhões de euros (cerca de 7% do total dos apoios).

A Conta não inclui análise dos resultados obtidos no âmbito dos apoios financeiros concedidos

272 A análise apresentada na Conta aos apoios financeiros atribuídos²⁰⁶ não inclui uma avaliação global dos resultados obtidos, fazendo apenas menção às disposições legais que vinculam os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos à sua elaboração.

273 Em complemento, é indicado que a Direção Regional do Orçamento e Tesouro emitiu orientações aos serviços sobre a matéria, mas o resultado obtido com a mencionada orientação também não foi divulgado no relatório da Conta.

274 O procedimento adotado não promove o cumprimento do princípio da transparência legalmente previsto²⁰⁷, nem acolhe a recomendação que vem sendo reiteradamente formulada pelo Tribunal de Contas²⁰⁸.

²⁰⁶ *Cfr.* volume I, pp. 83 a 87.

²⁰⁷ *Cfr.* artigo 43.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro](#), e artigo 14.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2020/A, de 14 de fevereiro](#).

²⁰⁸ *Cfr.* 17.ª recomendação formulada, por último no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017](#), reiterada desde 2006 (parte II, ponto II, p. 101).



Falta de avaliação individual no processo de prestação de contas

- 275 A verificação de 38 processos de prestação de contas de 2020, remetidos ao Tribunal de Contas pelas entidades responsáveis pela gestão de apoios financeiros, permitiu concluir que 71% das entidades apresentaram informações sobre a matéria, quer em relatório específico (21 entidades) quer no relatório de gestão (6 entidades), mas as mesmas não se consubstanciam numa avaliação de resultados aos apoios financeiros atribuídos.
- 276 A falta generalizada de referência a indicadores, metas e objetivos pré-estabelecidos inviabiliza a concretização de uma avaliação dos resultados dos apoios financeiros concedidos.



Capítulo IV

Dívida pública regional e outras responsabilidades

13. Dívida do setor público administrativo regional

13.1. Dívida financeira

A dívida fundada contraída em 2020 atingiu 831,5 milhões de euros

277 Em 2020, as entidades do setor público administrativo regional recorreram a diversos instrumentos geradores de dívida pública fundada com o propósito de satisfazer as respetivas necessidades de financiamento²⁰⁹.

278 A Região Autónoma dos Açores contraiu dívida com esta maturidade, no montante global de 820,4 milhões de euros, em resultado da realização das seguintes operações:

- Emissão de três empréstimos obrigacionistas, perfazendo o montante de 665 milhões de euros²¹⁰, dos quais 316,3 milhões de euros foram aplicados em operações de refinanciamento de dívida, 77,6 milhões de euros registados como tendo sido aplicados na execução de projetos participados por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e os restantes 271,1 milhões de euros no financiamento das medidas implementadas com o objetivo de atenuar os danos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19.
- Celebração de quatro contratos de empréstimo proporcionando a obtenção de 63,6 milhões de euros²¹¹, verba que foi utilizada na liquidação do passivo financeiro dos três hospitais E.P.E.R.²¹².
- Celebração de um contrato de empréstimo de 29,8 milhões de euros, quantia que foi aplicada na liquidação de responsabilidades financeiras que tinham transitado da empresa pública regional Saudaçor, S.A., aquando da sua extinção²¹³, e renegociação de uma linha de crédito no montante de 55 milhões de euros, responsabilidade igualmente assumida pela Região no âmbito deste processo.

²⁰⁹ 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».

²¹⁰ Para maior detalhe sobre estas operações, *cfr.* ponto 2.1.2. do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²¹¹ Com referência a 31-12-2020, encontrava-se por utilizar uma verba na ordem dos 200 mil euros.

²¹² No relatório da Conta (volume I, p. 56), é referido que «o GRA assumiu a dívida financeira dos Hospitais da RAA num valor que rondou os 79,2 milhões de euros», montante que excede em 15,6 milhões o produto dos quatro empréstimos contraídos pela Região com aquela finalidade.

²¹³ O património desta empresa pública regional foi liquidado por transmissão global para a Região Autónoma dos Açores, na qualidade de acionista único, processo que foi regulado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 25/2019/A, de 15 de novembro.



- Celebração de dois contratos de locação financeira imobiliária – instrumentos contratuais assim designados pelas partes – envolvendo responsabilidades na ordem dos 7 milhões de euros, relativas a investimentos nos domínios da habitação social (2 milhões de euros) e do património imobiliário da Região (5 milhões de euros).

279 Os restantes 11,1 milhões de euros dizem respeito a operações creditícias realizadas por entidades públicas reclassificadas, dos quais 7 milhões de euros correspondem a operações com maturidade até um ano que não foram totalmente amortizadas no exercício orçamental em apreciação.

O recurso a dívida flutuante proporcionou a obtenção de 457,8 milhões de euros

280 Para fazer face a necessidades de tesouraria, a Administração Regional direta recorreu a dívida flutuante²¹⁴, tendo contratado oito operações de crédito²¹⁵, ao abrigo das quais foram utilizados 452,5 milhões de euros.

281 Por seu turno, as entidades públicas reclassificadas utilizaram 5,3 milhões de euros provenientes de operações de crédito com esta maturidade.

A dívida financeira do setor público administrativo regional aumentou 19,7%, podendo ter ascendido a 2 215,4 milhões de euros

282 A trajetória de crescimento contínuo evidenciada pela dívida pública regional, pelo menos desde 2009, sofreu um impulso sem precedentes em 2020, ano marcado pela grave crise sanitária da COVID-19, que surgiu num contexto em que as finanças públicas regionais já se encontravam numa posição estruturalmente deficitária²¹⁶.

283 Com efeito, salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações assinaladas²¹⁷, verifica-se que a dívida financeira do setor público administrativo regional aumentou 365,3 milhões de euros (+19,7%), podendo ter atingido no final do exercício o montante de 2 215,4 milhões de euros²¹⁸.

²¹⁴ 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».

²¹⁵ Quatro contratos de mútuo (nos montantes de 20, 40, 55 e 100 milhões de euros) e três contratos de abertura de crédito em conta corrente (com os limites de 10, 35 e 40 milhões de euros). Para detalhe, *cf.* apêndice XIII do relatório da ação preparatória 21/D220 – *Tesouraria*.

²¹⁶ A propósito do desempenho orçamental do setor público administrativo regional no período 2009-2020, *cf.* ponto 5., p. 12, do relatório da ação [21/D560-2 – Estudo sobre a evolução da dívida pública regional em 2020](#).

²¹⁷ *Cf.* § 17 do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²¹⁸ Dos quais, 2 186,4 milhões de euros respeitam ao *stock* da dívida direta da Região, montante que inclui 5,7 milhões de euros referentes às responsabilidades emergentes dos contratos de locação financeira celebrados em 2020. Porém, a informação prestada neste ponto do relatório da Conta exclui estas responsabilidades – *cf.* relatório da Conta (volume I, pp. 57 e 58).



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

- 284 Em 2020, os encargos da dívida do setor público administrativo regional ascenderam a 41,5 milhões de euros, menos 1,8 milhões de euros face ao ano anterior, melhoria exclusivamente justificada pela evolução favorável da taxa de juro implícita na dívida (efeito preço), que permitiu acomodar o impacto adverso resultante da inusitada intensificação do recurso ao crédito observada no exercício em causa (efeito *stock*), influenciada pela necessidade de financiar por esta via as medidas adotadas no combate aos danos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19.
- 285 Deste modo, manteve-se a tendência de melhoria dos custos de financiamento da dívida pública regional que se observa desde 2017, consubstanciada na redução em 50 pontos base da taxa de juro implícita na dívida, que se fixou em 2,0%, inferior à da dívida pública portuguesa (2,3%²¹⁹), permanecendo, assim, a níveis historicamente reduzidos, muito por influência das medidas não convencionais de política monetária que têm vindo a ser adotadas pelo Banco Central Europeu de há uns anos a esta parte, por último, em reação à crise sanitária²²⁰.

As condições de financiamento contratualizadas em 2020 não previnem a excessiva concentração temporal de amortizações

- 286 Os efeitos da pandemia da COVID-19 nas contas públicas regionais geraram necessidades de financiamento adicionais, contribuindo para que as emissões de dívida pública fundada em 2020 tenham atingido um nível sem precedentes, totalizando 831,5 milhões de euros.
- 287 Em linha com a tendência evidenciada em anos anteriores, as condições contratualizadas no âmbito destas operações têm subjacente uma opção gestionária que pretende aliviar a pressão sobre a tesouraria regional a curto/médio prazo, mas que acaba por se traduzir numa elevada concentração temporal do esforço financeiro associado ao reembolso da dívida²²¹.

²¹⁹ *Cfr. Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 07/2021*, de setembro de 2021 – Perspetivas Económicas e Orçamentais 2021-2025 (atualização), Quadro 7 – Contributos para a evolução da dívida de Maastricht (em % do PIB), p. 50. É de assinalar que a taxa em apreço reflete os custos de financiamento do setor institucional das administrações públicas, constituído pelos subsetores da administração central, regional e local.

²²⁰ Sobre o assunto, *cfr.* ponto 10.3., p. 24, do relatório da ação [21/D560-2 – Estudo sobre a evolução da dívida pública regional em 2020](#).

²²¹ Sobre o assunto, a Secretaria Regional das Finanças Planeamento e Administração Pública alegou em contraditório que «a opção pela distribuição do esforço financeiro não se pode limitar a uma análise estanque aplicada aos empréstimos contratados num determinado ano». Porém, tal como em anos anteriores, a análise efetuada pelo Tribunal não se limitou às condições subjacentes à dívida emitida em 2020, tendo igualmente incidido sobre o perfil de reembolso do *stock* da dívida pública regional reportado ao final de 2020 (*cfr.* ponto 14.5., *infra*).

288 De facto, as três emissões obrigacionistas realizadas pela Região Autónoma dos Açores, no montante global de 665 milhões de euros, correspondentes a 80% da dívida fundada contraída no exercício, serão integralmente reembolsadas nas respetivas datas de maturidade, ou seja, entre 2026 e 2030²²². Consequentemente, as necessidades de financiamento para amortização do *stock* da dívida pública regional nos próximos anos registaram um substancial acréscimo, acentuando-se, a par disso, a concentração temporal de um elevado volume de emissões até 2027, assunto a que se voltará adiante.

13.2. Dívida não financeira

A Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 115,4 milhões de euros

289 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 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.

290 Consequentemente, a Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 115,4 milhões de euros, a que acresce a importância de 4,3 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.

291 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação divulgada na Conta, para além do descrito, a dívida não financeira do setor público administrativo regional, reportada ao final de 2019, ascendia a, pelo menos, 270,4 milhões de euros²²³.

13.3. Dívida total do setor público administrativo regional

A dívida total ascendia a, pelo menos, 2 489,5 milhões de euros (+17,4%), prosseguindo a trajetória de crescimento exibida nos últimos anos

292 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 descritas²²⁴, a dívida total do setor público administrativo regional, reportada ao final do exercício orçamental de

²²² Acerca das características destas operações, *cfr.* § 37 do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²²³ *Cfr.* apêndice VII do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²²⁴ *Cfr.* §§ 17, 21, 24 e 25 do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

2020, ascendia a, pelo menos, 2 489,5 milhões de euros²²⁵, evidenciando um agravamento de 369 milhões de euros (+17,4%) comparativamente ao ano anterior.

Quadro 19 – Dívida total do setor público administrativo regional

(em Euro)

Setor público administrativo regional	Financeira		Não financeira		Total		Variação	
	31-12-2019	31-12-2020	31-12-2019	31-12-2020	31-12-2019	31-12-2020	Absoluta	Relativa
Administração Regional direta	1 738 847 635	2 186 424 170	97 825 713	91 891 512	1 836 673 348	2 278 315 682	441 642 334	24,0%
Serviços e fundos autónomos	0	0	20 464 381	24 343 496	20 464 381	24 343 496	3 879 115	19,0%
Entidades públicas reclassificadas	111 286 501	28 985 643	152 152 487	157 853 395	263 438 988	186 839 038	-76 599 950	-29,1%
Total	1 850 134 136	2 215 409 813	270 442 581	274 088 403	2 120 576 717	2 489 498 216	368 921 499	17,4%

Fonte: Conta de 2020; processos de prestação de contas de 2020 das entidades que integram o setor público administrativo regional.

293 Cabe salientar que a transição para o referencial contabilístico do SNC-AP terá um impacto significativo a este nível, já que a contabilização dos contratos relativos à concessão rodoviária em regime SCUT na ilha de São Miguel e à concessão da gestão do Hospital da ilha Terceira irá determinar o reconhecimento dos ativos proporcionados pelos concessionários, mensurados pelo seu justo valor, tendo como contrapartida o reconhecimento de passivos financeiros por idêntico montante²²⁶.

O eclodir da crise sanitária e posteriores desenvolvimentos acentuaram a deterioração das condições de sustentabilidade da dívida pública regional

294 A progressiva deterioração das condições de sustentabilidade da dívida pública regional é um dos aspetos que o Tribunal de Contas tem vindo recorrentemente a enfatizar nos Relatórios e Pareceres da Conta da Região^{227/228}.

295 De facto, no período que antecedeu a pandemia da COVID-19, a dívida exibiu uma trajetória de crescimento contínuo, impulsionada pelos sucessivos e crescentes défices orçamentais registados, pelo menos, desde 2009, circunstância indiciadora de uma situação de desequilíbrio estrutural das finanças públicas regionais, que se agravou

²²⁵ O montante apurado de dívida total do setor público administrativo regional de, pelo menos, 2 489,6 milhões de euros, no final de 2020, excede em 126,5 milhões de euros o valor divulgado na Conta (2 363,1 milhões de euros), divergência que resulta: i) da omissão de, pelo menos, 1,1 milhões de euros de dívida financeira e de 115,4 milhões de euros de dívida não financeira; ii) e do facto de as responsabilidades emergentes dos contratos de locação financeira (5,7 milhões de euros) e dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra (4,3 milhões de euros) não terem sido relevadas para este efeito na Conta, respetivamente no âmbito da dívida financeira e da dívida não financeira.

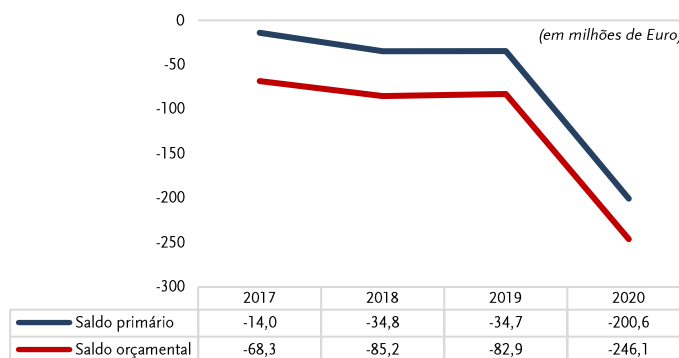
²²⁶ Sobre a matéria, cfr. [NCP4](#) – Acordos de Concessão de Serviços: Concedente, e [NCP 18](#) – Instrumentos financeiros.

²²⁷ Cfr., por último, relatório da ação [20-303PCR2 – Dívida regional e outras responsabilidades](#) (ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019), pp. 29 a 32.

²²⁸ Matéria que também foi abordada no relatório da [ação n.º 21/D560-2 – Estudo sobre a evolução da dívida pública regional em 2020](#).

substancialmente a partir de 2017, com o regresso do saldo primário (que exclui os encargos com juros) a uma posição deficitária²²⁹.

Gráfico 7 – Desempenho orçamental – 2017-2020



Fonte: Contas da Região Autónoma dos Açores de 2017 a 2020.

- 296 Os desenvolvimentos subsequentes ao eclodir da crise pandémica determinaram, em parte, a evolução negativa evidenciada pelas finanças públicas regionais em 2020, com o défice orçamental a agravar-se 163,2 milhões de euros (+196,9%), atingindo 246,1 milhões de euros, e a dívida pública regional a expandir-se 365,3 milhões de euros (+19,7%), para 2 215,4 milhões de euros no final do ano. Embora a expansão da dívida tenha decorrido maioritariamente da necessidade de financiar o défice, foi igualmente induzida pela realização de operações com ativos financeiros, no montante de 55,1 milhões de euros²³⁰.
- 297 Em suma, os efeitos da crise pandémica da COVID-19 acentuaram a pressão que já vinha a ser exercida sobre as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, resultante, por um lado, da posição deficitária que o saldo primário retomou em 2017 e, por outro, do crescente espaço orçamental ocupado por determinadas despesas de funcionamento, caracterizadas pelo seu elevado grau de rigidez.
- 298 Embora seja expectável que ao abrigo do *NextGenerationEU* a Região possa vir a beneficiar, até 2026, de fundos europeus estimados em 580 milhões de euros, na sua maioria atribuídos sob a forma de subvenções a fundo perdido – permitindo, deste modo, criar espaço orçamental para acomodar despesa sem impacto ao nível do défice ou da dívida pública regional –, convém igualmente ter presente que tais recursos são cíclicos, pelo que terão um impacto essencialmente conjuntural na posição orçamental da Região, sem consolidação estrutural.

²²⁹ Nestas circunstâncias, os excessos de despesa, bem como a totalidade dos juros da dívida, são financiados com recurso ao endividamento.

²³⁰ Dos quais 50,5 milhões de euros foram aplicados no reforço do capital social da Sata Air Açores, S.A.

Porém, já em 2021, o Governo Regional deu orientações ao Grupo SATA para proceder ao reembolso das verbas que lhe tinham sido atribuídas através do Orçamento regional, referentes aos aumentos de capital, face às dívidas colocadas pela Comissão Europeia quanto à compatibilidade de tais ajudas com as regras de concorrência europeias.



299 Por conseguinte, atingir uma posição orçamental, a prazo, compatível com a melhoria das condições de sustentabilidade da dívida pública regional pressupõe a correção do desequilíbrio estrutural das finanças públicas regionais, desafio com que serão confrontadas as autoridades regionais, logo que ultrapassada a crise pandémica.

13.4. Limites da dívida

13.4.1. Dívida flutuante

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

300 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 198,1 milhões de euros, daí se concluindo que foi utilizado 56,9% do limite legal, fixado em cerca de 348 milhões de euros²³¹.

301 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, mas a informação relativa ao montante máximo acumulado de emissões vivas ao longo do ano é incorreta²³².
- À semelhança do ocorrido em Contas de anos anteriores, os valores da receita corrente líquida considerada para efeitos do cálculo do limite da dívida flutuante estão sobreavaliados, pela contabilização da totalidade das verbas provenientes do Estado, ao abrigo do princípio da solidariedade, em transferências correntes, sem ter em conta o disposto no n.º 3 do artigo 17.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que aponta para a contabilização destas verbas em transferências de capital, por se destinarem à cobertura de investimentos públicos.

302 Com o propósito 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 2020, 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 solidariedade²³³.

²³¹ O montante acumulado de emissões vivas de dívida flutuante não pode exceder, em cada momento, 0,35 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios. *Cfr.* artigo 39.º da [LFRA](#).

²³² Contrariamente ao mencionado no relatório da Conta, o montante máximo acumulado de emissões vivas da Administração Regional ascendeu a 245 milhões de euros e foi atingido em 09-04-2020.

²³³ Sobre a matéria, *cfr.* ponto 3.1. do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.



13.4.2. Dívida fundada

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

- 303 Com a aprovação do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020 e subsequentes alterações concretizadas através de decreto legislativo regional, o Governo Regional foi autorizado a²³⁴:
- Contrair empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante de 668,6 milhões de euros, dos quais 315,6 milhões de euros para refinanciamento de dívida, 285 milhões de euros para fazer face aos efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19, destinando-se os restantes 68 milhões de euros ao financiamento de projetos com participação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).
 - A realizar operações de locação financeira até ao montante de 7,5 milhões de euros e a assumir integralmente a dívida financeira resultante dos processos de extinção das empresas públicas regionais e dos três hospitais E.P.E.R. da Região.
- 304 Do exposto, resulta que a Assembleia Legislativa fixou em 676,1 milhões de euros o limite para a contratação de dívida fundada em 2020, especificando igualmente os instrumentos de dívida a recorrer para esse efeito: empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante máximo de 668,6 milhões de euros, e operações de locação financeira, com o limite de 7,5 milhões de euros.
- 305 Sobre a matéria, a informação prestada na Conta sugere a observância dos referidos limites fixados pela Assembleia Legislativa, assim como dos demais requisitos a que se encontrava condicionado o recurso à dívida com aquela maturidade²³⁵. Todavia, tal como em anos anteriores, continua a ser omitida informação materialmente relevante neste contexto, relativa aos empréstimos contraídos pelas entidades públicas reclassificadas.
- 306 Consequentemente, continua a não ser demonstrado o cumprimento do limite legal para a contração de dívida fundada por parte do setor público administrativo regional, permanecendo por acolher a recomendação sobre o assunto já anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas e reiterada, por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#) (4.ª recomendação, p. 102).

²³⁴ Cfr. artigo 17.º, alíneas a) a d), do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A](#), de 8 de janeiro, na redação dada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A](#), de 13 agosto. Tal como no ano anterior, na Lei do Orçamento do Estado para 2020, previa-se ainda que as Regiões Autónomas pudessem contrair dívida fundada até 75 milhões de euros, para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças (n.º 3 do artigo 77.º da [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março). Porém, em 2020, a Assembleia Legislativa não concedeu esta autorização ao Governo Regional.

²³⁵ Cfr. relatório da Conta (volume I, pp. 56 e 57).

A dívida fundada contraída com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, excedeu em 155,9 milhões de euros o limite fixado pela Assembleia Legislativa

- 307 Com base na informação obtida, conclui-se que o limite anual para a contratação de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, foi largamente excedido.
- 308 Na realidade, para além das três emissões obrigacionistas realizadas em 2020, totalizando 665 milhões de euros, a Região celebrou cinco contratos de empréstimo, perfazendo o montante de 93,4 milhões de euros²³⁶, tendo ainda procedido à renegociação de uma linha de crédito de 55 milhões de euros, a liquidar em 2021. Por conseguinte, só com a dívida fundada contraída pela Região, que ascendeu a 813,4 milhões de euros, o correspondente limite foi excedido em 144,8 milhões de euros, não restando margem para acomodar as operações realizadas pelas entidades públicas reclassificadas, que ascenderam a 11,1 milhões de euros²³⁷.
- 309 Face ao exposto, verifica-se que o endividamento do setor público administrativo regional contraído a coberto dos referidos instrumentos de dívida excedeu em 155,9 milhões de euros o limite estabelecido pela Assembleia Legislativa.
- 310 A propósito da dívida fundada contraída no âmbito dos processos de extinção de empresas públicas regionais – no caso, a Sudaçor, S.A. – e de assunção da totalidade da dívida financeira dos hospitais E.P.E.R., perfazendo a quantia de 148,4 milhões de euros, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública expressou, em contraditório, o entendimento de que tais «operações de gestão da dívida pública direta da Região, efetuadas ao abrigo do artigo 25.º [do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A](#), de 8 de janeiro²³⁸] não estariam vinculadas ao limite fixado no artigo 17.º»²³⁹, o qual estabeleceu os limites anuais para a contração de dívida fundada e para o aumento do endividamento líquido em 2020.
- 311 As alegações apresentadas contrariam neste ponto o relatório da Conta²⁴⁰, que sustenta a realização das operações em causa no artigo 17.º do citado diploma legal e não no artigo 25.º agora invocado.
- 312 Sucede que a autorização para a assunção daquelas dívidas foi efetivamente conferida pela Assembleia Legislativa a coberto do mencionado artigo 17.º, o qual não contempla a realização de operações de substituição de dívida com aquela finalidade. Aliás, a prevalecer o entendimento manifestado em contraditório, a norma em causa não teria

²³⁶ § 278, *supra*.

²³⁷ *Cf.* Apêndice IV do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²³⁸ Diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2020.

²³⁹ Na redação conferida pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A](#), de 13 de agosto, que promoveu a segunda alteração ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2020.

²⁴⁰ Volume I, p. 56.



qualquer utilidade, uma vez que a contratação de dívida fundada nas circunstâncias descritas não estaria sujeita a qualquer limite.

- 313 Foi igualmente alegado nesta sede que o Tribunal omitiu o propósito subjacente à concretização destas operações – a obtenção de «condições financeiras mais vantajosas para a Região, reduzindo os encargos associados às mesmas», o que não é demonstrado na Conta²⁴¹.

A aplicação conferida ao produto dos empréstimos não respeitou os limites fixados na autorização parlamentar para as finalidades previstas

- 314 O destino conferido aos recursos obtidos a coberto dos mencionados instrumentos de dívida não respeitou os limites estabelecidos para as finalidades especificadas pela Assembleia Legislativa, já que as verbas registadas como tendo sido aplicadas no financiamento de projetos participados por fundos comunitários (77,6 milhões de euros) e em operações de refinanciamento de dívida (316,3 milhões de euros) excederam aqueles limites em 9,6 e 0,7 milhões de euros, respetivamente.

Os contratos de locação financeira celebrados em 2020 contrariaram a regra do endividamento líquido nulo imposta pelo Orçamento do Estado

- 315 Como referido, o Governo Regional foi igualmente autorizado pela Assembleia Legislativa a realizar operações de locação financeira até ao montante de 7,5 milhões de euros.
- 316 No uso desta autorização, foram celebrados dois contratos de locação financeira imobiliária, totalizando cerca de 7 milhões de euros, visando financiar investimentos nos domínios do património imobiliário da Região e da habitação social.
- 317 Porém, um dos contratos não integra o elenco das exceções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2020 à regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas (tal como já sucedia na Lei do Orçamento do Estado para 2019), e o outro não configura uma operação de locação financeira imobiliária, apesar de designado como tal pelas partes²⁴².

²⁴¹ Convém assinalar que as operações de substituição de dívida, ao promoverem a extensão da maturidade dos empréstimos originais, acabam também por prolongar no tempo os encargos emergentes das mesmas. Nestas circunstâncias, só se verifica uma melhoria das condições financeiras se o valor atualizado dos encargos com os novos empréstimos for inferior ao valor atual dos empréstimos substituídos.

²⁴² Cfr. §§ 96 e 97 do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.



13.4.3. Endividamento líquido

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

- 318 A autorização de recurso ao crédito concedida pela Assembleia Legislativa ao Governo Regional permitia o aumento do endividamento líquido em 360,5 milhões de euros, desde que as operações que gerassem esse aumento se destinassem a financiar a execução de projetos com participação de fundos comunitários (68 milhões de euros), a concretização de investimentos nos domínios da habitação social e do restante património imobiliário da Região (7,5 milhões de euros) e a implementação de medidas destinadas a atenuar os danos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19²⁴³.
- 319 Na Conta da Região, não é demonstrado o cumprimento do limite de endividamento líquido, que assim continua a evidenciar as insuficiências e limitações já assinaladas em anos anteriores, na medida em que:
- Relativamente ao montante de 77,6 milhões de euros, correspondente a uma parcela dos recursos provenientes das emissões de dívida realizadas pela Região em 2020, não se comprova que foi efetivamente aplicada em ações com cofinanciamento comunitário, verba que inclusivamente excedeu em 9,6 milhões de euros a autorização conferida pela Assembleia Legislativa para a alocação de recursos a esta finalidade²⁴⁴.
 - Não estão identificados os empréstimos contratados pelas entidades públicas reclassificadas nem a aplicação que lhes foi conferida, informação essencial para determinar a sua relevância para efeitos dos limites quantitativos legalmente fixados²⁴⁵.
- 320 Deste modo, o Governo Regional dos Açores continua a não cumprir o disposto na subalínea 1) da alínea V) do artigo 27.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, na medida em que não demonstra a aplicação que foi conferida ao produto dos empréstimos contraídos pelas entidades que integram o perímetro orçamental.
- 321 A omissão dos elementos necessários para apreciar a posição das entidades do setor 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

²⁴³ Artigo 17.º, alíneas a) e c), do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, na redação dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto.

²⁴⁴ § 303, *supra*.

²⁴⁵ § 305, *supra*.

Artigo 17.º, alínea a), do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, e artigo 77.º, n.º 2, alínea a), da [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março.

Conta de 2016, incluir os elementos em falta²⁴⁶, implica a inobservância do disposto no n.º 3 do artigo 3.º da citada Lei n.º 79/98, de 24 de novembro²⁴⁷, bem como o não acolhimento da recomendação formulada sobre o assunto pelo Tribunal de Contas desde 2014, sucessivamente reiterada²⁴⁸.

Com base na informação disponível, verifica-se que o limite anual para o aumento do endividamento líquido foi excedido em, pelo menos, 16,6 milhões de euros

- 322 Tendo por referência os elementos respeitantes apenas à Administração Regional direta, conclui-se que o limite anual para o aumento do endividamento líquido fixado pela Assembleia Legislativa foi ultrapassado.
- 323 Com efeito, do recurso ao crédito ao abrigo da autorização parlamentar, concretizado através da realização das operações anteriormente descritas, resultou o aumento do endividamento líquido em 369,6 milhões de euros²⁴⁹.
- 324 Deste montante, 362,6 milhões de euros foram obtidos pelo recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, verba que excede em 9,6 milhões de euros o limite autorizado para o acréscimo anual do endividamento líquido a coberto de instrumentos de dívida com esta tipologia, importância que foi registada como tendo sido aplicada no financiamento de projetos participados por fundos comunitários, como anteriormente referido.
- 325 Os restantes 7 milhões dizem respeito aos dois contratos de locação financeira imobiliária celebrados pela Região, operações que, pelos motivos anteriormente explicitados²⁵⁰, concorreram para o excesso de endividamento líquido registado em 2020.
- 326 Do exposto resulta que o limite anual fixado pela Assembleia Legislativa para o aumento do endividamento líquido foi ultrapassado em, pelo menos, 16,6 milhões de euros, importância a que acrescem os valores resultantes dos financiamentos contraídos pelas entidades públicas reclassificadas que não se encontram identificados na Conta.

²⁴⁶ Cfr. 14.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#), pp. 250 e 251 e § 755.

²⁴⁷ No qual se prevê que, da Conta, tal como do Orçamento, «devem constar, em anexo, os elementos necessários à apreciação da situação financeira dos setores públicos administrativo e empresarial».

²⁴⁸ Por último, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#) (4.ª recomendação).

²⁴⁹ Importância correspondente à dívida fundada contraída a coberto da terceira emissão obrigacionista (285 milhões de euros) e dos contratos de locação financeira imobiliária contratualizados (7 milhões de euros), acrescida da parcela dos recursos provenientes das restantes operações de crédito realizadas em 2020, que de acordo com o relatório da Conta foi aplicada no financiamento de projetos participados por fundos comunitários (77,6 milhões de euros).

²⁵⁰ § 317, *supra*.



14. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais

14.1. Avals e outras garantias pessoais

As responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores por via da concessão de garantias pessoais ascendiam a 391,5 milhões de euros (+31,6%)

327 A informação apresentada na Conta não é completa, pois omite os dados relativos a seis avals prestados pela empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., entre 2010 e 2014, no âmbito de operações de crédito contraídas por diversas entidades públicas e privadas, cuja posição, reportada ao final de 2020, evidenciava responsabilidades totalizando 4,1 milhões de euros²⁵¹.

328 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta²⁵², para além dos que resultaram da omissão descrita, verifica-se que, no final do exercício orçamental de 2020, as responsabilidades direta e indiretamente assumidas pela Região Autónoma dos Açores por via da concessão de garantias pessoais ascendiam a 391,5 milhões de euros (+31,6%)²⁵³.

329 A maioria destas responsabilidades, no montante de 345,8 milhões de euros (88,3%), resulta de garantias prestadas na modalidade de aval, no âmbito de operações de crédito realizadas por empresas públicas regionais não reclassificadas no perímetro orçamental.

Em 2020, foram concedidas garantias pessoais, no montante global de 174,6 milhões de euros (-21,1 milhões de euros do que em 2019)

330 Foram concedidos seis avals, no montante global de 152,9 milhões de euros, menos 42,8 milhões de euros do que no ano anterior.

²⁵¹ Cfr. Apêndice X do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²⁵² *Idem*, § 17.

²⁵³ Alcança-se este resultado porque:

- No relatório da Conta (volume I, p. 65), pressupõe-se que a dívida garantida dos três hospitais E.P.E.R., que foi integralmente assumida pela Região, deixou de ser considerada no *stock* da dívida garantida. Refira-se que aquela dívida, reportada ao final de 2019, ascendia a 36,6 milhões de euros – cfr. relatório da ação [20-303PCR2 – Dívida regional e outras responsabilidades](#) (ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019), Quadro 5 – Responsabilidades por avals concedidos, p. 34.

As certidões emitidas pelas instituições financeiras não mencionam quaisquer responsabilidades da Região emergentes das garantias pessoais prestadas no âmbito de operações de crédito contraídas pelas referidas entidades, validando aquele pressuposto.

- A informação sobre este ponto divulgada na Conta de 2019 foi reexpressa, de modo a refletir a posição, reportada ao início de 2020, das responsabilidades emergentes do financiamento contraído pela Angrasol – Hotelaria, Turismo e Comércio, S.A., operação que beneficiou de uma garantia concedida pela Ilhas de Valor, S.A. (a empresa não disponibilizou esta informação relativamente às restantes operações garantidas, as quais, globalmente consideradas, têm reduzida expressão material – 524,2 mil euros, com referência ao final de 2020). Cabe ainda referir que o penhor financeiro constituído em 2019 sobre o saldo de uma conta bancária, no montante de 27 milhões de euros, relevou para o limite das garantias pessoais prestadas naquele ano, afetando, por conseguinte, a variação do *stock* da dívida garantida.

- 331 As amortizações efetuadas em cumprimento dos planos financeiros dos empréstimos avalizados e que deixaram, por isso, de constituir responsabilidades da Região, atingiram 53,7 milhões de euros.
- 332 A Região emitiu ainda uma garantia pessoal a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de 21,7 milhões de euros, com vista a contragarantir as garantias prestadas pelas sociedades de garantia mútua no âmbito de operações de crédito realizadas por empresas regionais a coberto da designada “Linha Específica COVID-19 – Apoio às Empresas dos Açores”, com uma dotação global de 150 milhões de euros.

A empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., despendeu a quantia de 503,4 mil euros, devido à execução de um aval

- 333 Em 2020, a Ilhas de Valor, S.A., suportou encargos no montante de 503,4 mil euros, em resultado da entrada em incumprimento da Angrasol – Hotelaria, Turismo e Comércio, S.A., perante a instituição de crédito junto da qual tinha contraído um financiamento de 5 milhões de euros em 2010, operação que beneficiou de um aval prestado pela referida empresa pública regional²⁵⁴.
- 334 Com referência a 31-12-2020, ascendiam a 3,6 milhões de euros as responsabilidades emergentes da garantia prestada no âmbito da referida operação de crédito.

14.2. Cartas de conforto

No final do exercício, as garantias prestadas através de cartas de conforto ascendiam a, pelo menos, 80,3 milhões de euros (-93,5 milhões de euros)

- 335 Apesar de divulgadas na Conta, verifica-se que as responsabilidades emergentes de sete das cartas de conforto emitidas em 2020, tendo como patrocinadas empresas do Grupo SATA²⁵⁵, não foram tidas em consideração no apuramento do *stock* da dívida abrangida por esta modalidade especial de garantia, reportado ao final do exercício em apreciação.
- 336 Estão em causa operações creditícias, algumas realizadas em moeda estrangeira, envolvendo responsabilidades na ordem de 1,4 milhões de euros²⁵⁶.

²⁵⁴ Na sequência do determinado pelo despacho conjunto do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional da Economia, de 21-06-2010.

²⁵⁵ Seis das cartas de conforto têm como patrocinada a Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., e outra a Sata Air Açores, S.A. – *cf.* relatório da Conta (volume I, pp. 67, 68 e 119).

²⁵⁶ Na Conta, apenas foi divulgado o valor de emissão destas garantias, sem qualquer referência à posição das operações de crédito subjacentes, reportada ao final do ano – *cf.* relatório da Conta (volume I, p. 119).

Relativamente à conversão das operações realizadas em moeda estrangeira, *cf.* § 19, nota de rodapé 21, do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.



337 Assim, salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta²⁵⁷, 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, 80,3 milhões de euros, evidenciando uma redução de 93,5 milhões de euros (-53,8%) face ao final do ano transato²⁵⁸.

Foram emitidas 10 cartas de conforto, sem a natureza de garantia pessoal

338 Em 2020, foram emitidas pelo Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores e pela Secretária Regional dos Transportes e Obras Públicas 10 cartas de conforto destinadas a garantir operações creditícias que ascenderam a 8,5 milhões de euros²⁵⁹.

339 Como referido, sete destas cartas de conforto, tendo subjacentes operações creditícias no montante global de 1,5 milhões de euros²⁶⁰, não integram o *stock* de dívida garantida divulgado na Conta²⁶¹.

340 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 2,5 milhões de euros, já não se encontrava ativa no final do ano²⁶².

341 Relativamente às restantes sete cartas de conforto emitidas em 2020, tendo como patrocinadas empresas do Grupo SATA, 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; manter a participação da Região no respetivo capital social, ou, caso a Região pretenda reduzi-la, informar previamente a instituição de crédito da referida pretensão, promovendo a substituição da carta conforto por garantia equiparada.

342 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.

²⁵⁷ *Idem*, §§ 17 a 19.

²⁵⁸ No relatório da Conta (volume I, pp. 66 e 67), pressupõe-se que a assunção, pela Região, da totalidade da dívida financeira dos três hospitais E.P.E.R. operou a extinção das responsabilidades emergentes de cartas de conforto emitidas no âmbito de operações de crédito contraídas pelas referidas entidades, totalizando 42,4 milhões de euros. As certidões remetidas pelas instituições financeiras validam aquele pressuposto, pois não mencionam quaisquer responsabilidades da Região decorrentes de operações creditícias realizadas pelas referidas entidades.

²⁵⁹ *Cfr.* Apêndice XI do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades* e relatório da Conta (volume I, pp. 67 e 119).

²⁶⁰ Montante reportado à data da respetiva emissão.

²⁶¹ *Cfr.* relatório da Conta (volume I, p. 67).

²⁶² Foi substituída por outra carta de conforto, emitida em 21-05-2020, no montante de 3,5 milhões de euros – *cfr.* relatório da Conta (volume I, Quadro 84 – Cartas de conforto emitidas em 2020, p. 67).



14.3. Limites à concessão de garantias

343 Para 2020, o limite máximo autorizado para a concessão de garantias, incluindo cartas de conforto, foi de 190 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* de dívida garantida²⁶³.

344 A garantia pessoal prestada pela Região Autónoma dos Açores para cobertura das responsabilidades a assumir pelo Fundo de Contragarantia Mútuo, no âmbito da “Linha Específica COVID-19 – Apoio às empresas dos Açores”, releva para o cálculo do referido limite, assim como as garantias concedidas pela empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., em exercícios anteriores. Por seu turno, as cartas de conforto emitidas em 2020 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 aumento das responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias pessoais, na ordem dos 94,1 milhões de euros

345 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, verifica-se que, em termos líquidos, se registou um aumento das responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias pessoais na ordem dos 94,1 milhões de euros, correspondente à utilização de 49,5% do limite para este efeito fixado pela Assembleia Legislativa²⁶⁴.

14.4. Parcerias público-privadas e contratos ARAAL

O valor atual dos encargos futuros com parcerias público-privadas ascendia a 604,1 milhões de euros

346 Em 31-12-2020, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas contratualizadas é de 604,1 milhões de euros²⁶⁵, dos quais:

- 452 milhões de euros referentes à concessão rodoviária em regime SCUT (sem custos para o utilizador) na ilha de São Miguel, refletindo uma redução de 63,1 milhões de euros (-12,2%) dos encargos a suportar, comparativamente ao ano anterior.

²⁶³ N.º 1 do artigo 23.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A](#), de 8 de janeiro, na redação conferida pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A](#), de 13 agosto.

²⁶⁴ Na Conta (volume I, p. 66), procede-se ao cálculo deste indicador, adotando como referência o montante dos avales concedidos no ano, em vez da variação do *stock* da dívida garantida ocorrida no mesmo, daí resultando a divergência comparativamente ao valor apurado pelo Tribunal.

²⁶⁵ Para o cálculo do valor atual das PPP's, os fluxos de pagamentos anuais, que incluem o IVA à taxa de 18%, foram atualizados às taxas de desconto de 6,35%, no caso da parceria público-privada rodoviária, e de 6,08%, no caso da concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira.

- 152,1 milhões de euros respeitantes à concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira, ou seja, um decréscimo de 3,2 milhões de euros face a 2018 (-2,1%).

347 A diminuição do tráfego registada em 2020, consequência das severas restrições impostas à mobilidade dos cidadãos com o propósito de conter o surto da COVID-19, explica maioritariamente a redução dos encargos estimados no âmbito da concessão rodoviária, poupança que poderá não se concretizar, uma vez que a concessionária manifestou a intenção de requerer a reposição do equilíbrio financeiro do contrato com fundamento nos efeitos provocados pela crise pandémica.

348 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 ascendia a 20,2 milhões de euros

349 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar caso não existissem as limitações descritas²⁶⁶, no final de 2020, o valor atual dos encargos assumidos no âmbito dos contratos ARAAL ascendia a 20,2 milhões de euros²⁶⁷, montante sensivelmente idêntico ao apurado no final do ano anterior (20,1 milhões de euros).

14.5. Risco de refinanciamento da dívida do setor público administrativo regional

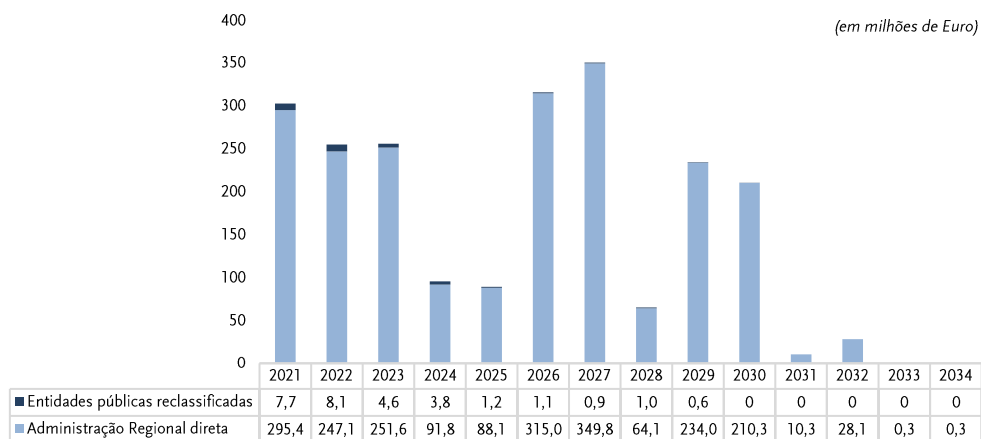
O perfil de reembolso da dívida continua a evidenciar uma distribuição intertemporal pouco equilibrada, circunstância que se agravou em 2020

350 Em consequência do elevado volume de dívida emitido em 2020 e das condições subjacentes às operações contratualizadas, verificou-se um acréscimo significativo das necessidades de financiamento para amortização do *stock* da dívida pública regional nos próximos anos, com a concentração de elevados volumes de dívida a refinar em determinados anos específicos.

²⁶⁶ Cfr. § 28 do relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

²⁶⁷ Os fluxos anuais foram atualizados à taxa de juro implícita na dívida do setor público administrativo regional, que se fixou, em 2020, em 2,0% (§ 285, *supra*).

Gráfico 8 – Perfil de reembolso da dívida



Fonte: Conta de 2020; Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas de 2020; e documentação complementar disponibilizada pelas mesmas.

351 Com efeito, cerca de 75,2% da dívida pública regional, totalizando 1 666,1 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027, dos quais 303,1 milhões de euros já em 2021. A este elevado volume de reembolsos acresce o financiamento dos défices que, entretanto, venham a registar-se, para além de outras necessidades de financiamento, de que constitui exemplo a projetada recapitalização do Grupo SATA.

352 Destaca-se que elevadas necessidades de financiamento em tão curto espaço de tempo acentuam os riscos de refinanciamento e dos custos da dívida, que se mantêm temporariamente reduzidos devido à política de estímulos monetários prosseguida pelo Banco Central Europeu em reação à crise sanitária, concretizada, nomeadamente, através da aquisição em larga escala de dívida pública dos Estados Membros²⁶⁸.

353 Porém, os aparentes riscos de subida da inflação na Zona Euro poderão determinar a retirada progressiva destes estímulos, sendo expectável que nestas circunstâncias ocorra um aumento das taxas de juro nos mercados de dívida pública que, naturalmente, irá agravar os custos de refinanciamento da dívida pública regional.

354 Por outro lado, uma distribuição intertemporal pouco equilibrada do esforço financeiro para reembolsar a dívida poderá condicionar a observância do princípio da equidade intergeracional previsto no artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental, que visa assegurar uma repartição justa de custos e benefícios entre gerações²⁶⁹.

²⁶⁸ Em 2020, o Banco Central Europeu adquiriu o equivalente a 2/3 das emissões brutas de dívida pública portuguesa (cfr. documento apresentado pela presidente do Instituto de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, em sede de audição parlamentar na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, realizada em 29-06-2021 – Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – Ano de 2020, p. 17).

²⁶⁹ Por outro lado, como assinalado no relatório da ação 21/D560-2 – Estudo sobre a evolução da dívida pública regional em 2020 (cfr. §§ 89 a 92), nos 11 anos que precederam a crise pandémica, o investimento público regional foi progressivamente perdendo espaço orçamental, em detrimento das despesas de funcionamento. Nestas circunstâncias, o recurso ao endividamento para financiar os sucessivos défices registados acabou por penalizar as



14.6. Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas

A crise pandémica acentuou os riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento da Região

- 355 No final de 2020, as responsabilidades emergentes das garantias pessoais prestadas pela Região às entidades do setor público regional não incluídas no perímetro orçamental ascendiam a 345,8 milhões de euros, traduzindo um aumento de 109,3 milhões de euros face a 2019, destacando-se neste contexto a exposição ao Grupo SATA, com créditos garantidos no montante de 197 milhões de euros (57% do total destes passivos contingentes).
- 356 Foram ainda prestadas garantias através da emissão de cartas de conforto, tendo subjacentes operações de crédito contraídas pelo referido universo de entidades, que, no final de 2020, evidenciavam responsabilidades na ordem dos 53,6 milhões de euros (-46,5 milhões de euros do que em 2019), existindo a possibilidade de em alguns casos revestirem a natureza de garantia pessoal, face ao grau de compromisso assumido pela Região através das mesmas²⁷⁰.
- 357 Os impactos económicos da crise pandémica acentuaram os riscos implícitos nestes passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento regional, essencialmente devido à contínua degradação do desempenho económico e da posição financeira do Grupo SATA, cuja dívida total aumentou 164,8 milhões de euros em 2020 (+42,2%), atingindo 555,8 milhões de euros no final do exercício.
- 358 Com efeito, a pandemia da COVID-19, que afetou de forma particularmente intensa o setor da aviação civil, aprofundou os graves desequilíbrios com que já se confrontava o Grupo SATA quando a crise sanitária eclodiu, circunstância que motivou o recurso a um pedido de auxílio de emergência formulado junto da Comissão Europeia e à apresentação de um plano de reestruturação, contemplando as medidas a implementar com vista à recuperação da respetiva sustentabilidade²⁷¹, documento atualmente em apreciação pelas instâncias europeias.

gerações futuras com encargos associados a despesas relativamente às quais não irão retirar qualquer benefício, facto que consubstancia uma clara violação do princípio da equidade intergeracional.

²⁷⁰ *Cfr.* Relatórios e Pareceres sobre a Conta de 2013 (¶¶ 428 e 429), de 2014 (¶¶ 354 a 356) e de 2015 (¶¶ 328 e 329).

²⁷¹ A Comissão Europeia aprovou a concessão de um apoio público ao Grupo SATA, que consistiu na prestação de uma garantia pessoal por parte da Região a uma operação de financiamento de apoio à liquidez, no montante de 133 milhões de euros e pelo prazo de seis meses (sobre o assunto, *cfr.* relatório da [ação 21/D560-2 – Estudo sobre a evolução da dívida pública regional em 2020](#), § 120, nota de rodapé 81).

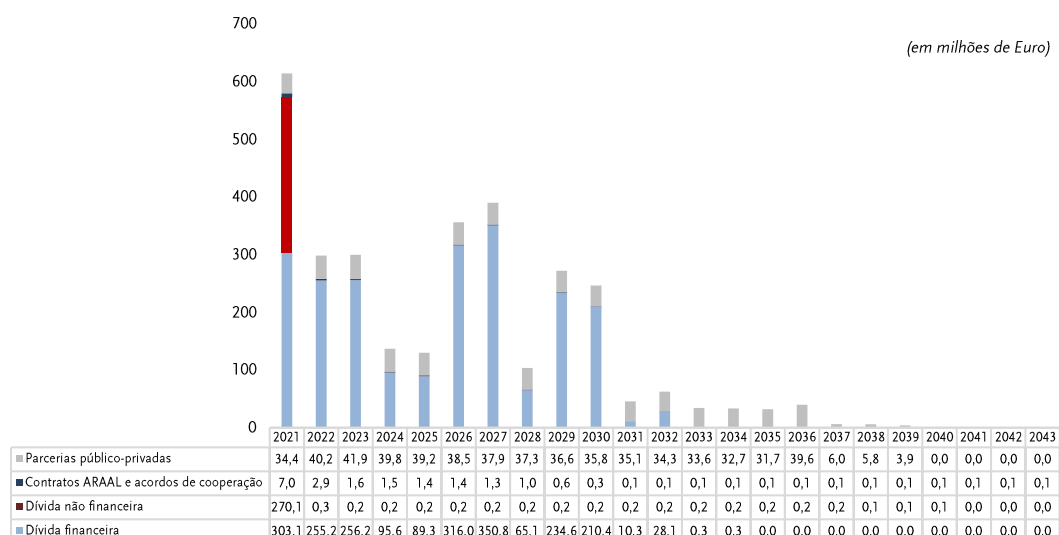
15. Quadro global das necessidades de financiamento do setor público administrativo regional

359 Com base na estrutura da maturidade das responsabilidades contratualizadas até 31-12-2020 pelas entidades que integram o setor público administrativo regional, procedeu-se a uma estimativa das correspondentes necessidades anuais de financiamento.

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

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

Gráfico 9 – Necessidades de financiamento do setor público administrativo regional



Fonte: Conta de 2020; Direção Regional de Cooperação com o Poder Local; empresas concessionárias; e processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas de 2020.

362 O triénio 2021-2023 afigura-se particularmente exigente, com as necessidades de financiamento a atingirem cerca de 1 213 milhões de euros, dos quais 614,5 milhões de euros logo em 2021, destacando-se neste ano o elevado volume de dívida não financeira a regularizar, no montante de 270,1 milhões de euros, para além da dívida pública regional que atinge a maturidade, na ordem dos 303,1 milhões de euros.

363 Porém, o *stock* de dívida pública regional a amortizar nos anos seguintes, em particular entre 2026 e 2030, é igualmente significativo. Com efeito, excetuando o exercício orçamental de 2028, estão em causa valores que oscilam entre 210,4 e 350,8 milhões de euros, refletindo uma elevada concentração temporal de amortizações.



Capítulo V Património

16. Património financeiro

16.1. Ativos financeiros

No final de 2020, a carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores ascendia a 296,8 milhões de euros

364 Em 31-12-2020, a carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores ascendia a 296,8 milhões de euros, dos quais 278 milhões de euros respeitavam a participações financeiras²⁷², 13,5 milhões de euros a empréstimos concedidos pela Administração Regional direta e pelos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas)²⁷³ e 5,4 milhões de euros à subscrição do capital do Fundo de Contragarantia Mútuo²⁷⁴.

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, as quais constituem o setor público empresarial regional, bem como em diversas instituições sem fins lucrativos públicas. Através destas entidades, a Região detém igualmente participações financeiras indiretas em sociedades comerciais relativamente às quais não exerce controlo, razão pela qual tais entidades não integram o setor público empresarial regional.

As associações Centro Açoriano de Leite e Laticínios e Centro de Estratégia Regional para a Carne dos Açores não foram qualificadas como tal, em virtude de não se dispor de informação que permita considerá-las entidades sob controlo da Região (*cf.* indicadores de controlo definidos no ponto 2.39 do [Regulamento \(UE\) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 21-05-2013, utilizados como critérios de delimitação setorial no âmbito do SEC 2010).

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 31-12-2020. Não inclui as participações indiretas, uma vez que estas seriam anuladas na consolidação das contas das entidades envolvidas.

²⁷³ *Cfr.* Anexo 23 da Conta (volume I, p. 131).

²⁷⁴ *Cfr.* [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*, no montante global de 150 milhões de euros, destinada a apoiar a tesouraria das empresas regionais. A intervenção da Região no âmbito da referida Linha de Crédito concretizou-se através do reforço do capital do Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de 5 416 750 euros, e na prestação de uma garantia pessoal de 16 250 250 euros, para contragarantir as garantias que as sociedades de garantia mútua venham a prestar ao abrigo da Linha de Crédito, em conformidade com o estipulado no Contrato de Dotação Financeira celebrado em 30-05-2020 entre a Região e o Fundo de Contragarantia Mútuo, representado neste ato pela respetiva entidade gestora – à data, a SPGM – Sociedade de Investimentos, S.A., a que sucedeu o Banco Português de Fomento, S.A..



16.2. Participações financeiras

365 A carteira de participações diretas tinha o valor nominal de 278 milhões de euros, relativos à participação no capital de 23 entidades. Daquele total, 176,7 milhões de euros respeitavam a participações no capital social de 12 entidades públicas reclassificadas²⁷⁵.

Comparativamente a 31-12-2019, verificou-se uma diminuição de 52,7 milhões de euros no valor nominal da carteira de participações financeiras diretas, mantendo-se o número de entidades participadas

366 Durante o exercício de 2020, o Governo da Região Autónoma dos Açores procedeu ao aumento do capital social da Lotaçor, S.A., em 2,3 milhões de euros²⁷⁶, passando este para 16,5 milhões de euros. Todavia, em 30-12-2020, em reunião da assembleia geral, foi deliberado reduzir o capital social da empresa pública regional, em 13,5 milhões de euros, por contrapartida da rubrica de resultados transitados, passando este para 3 milhões de euros.

367 No que concerne à Sata Air Açores, S.A., em 2020, o Governo da Região Autónoma dos Açores deliberou proceder ao aumento do capital social, em 80 milhões de euros, cuja realização foi diferida pelo prazo de três anos, até 2023^{277/278}. Contudo, na sequência da investigação efetuada pela Comissão Europeia aos aumentos de capital da empresa, em dezembro de 2020, o Governo Regional procedeu à redução do respetivo capital social, passando de 89,4 milhões de euros para 16,8 milhões de euros²⁷⁹.

368 Para além destas operações, também foi realizada a transmissão a favor da Região Autónoma dos Açores, a título gratuito, da percentagem detida pela Portos dos Açores, S.A., na Atlânticoline, S.A.²⁸⁰, bem como a alienação de 51% do capital social da Pousadas de Juventude dos Açores, S.A.²⁸¹. Esta última operação enquadra-se no plano de reestruturação do setor público empresarial regional, aprovado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2018, de 20 de junho.

²⁷⁵ Para além destas, a Região detém participações indiretas em mais duas entidades públicas reclassificadas: na ENTA, através do INOVA – Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores, e na 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. Detém, ainda, participações no Centro Açoriano de Leite e Laticínios e no Centro de Estratégia Regional para a Carne dos Açores, associações sobre as quais não se dispõe de informação relativa ao grau de controlo público.

²⁷⁶ Cfr. [Resolução do Conselho do Governo n.º 74/2020](#), de 24 de março.

²⁷⁷ Cfr. Resoluções do Conselho do Governo n.ºs [66/2020](#), de 23 de março, e [161/2020](#), de 9 de junho.

²⁷⁸ Em 2020, desta verba foram realizados 24 milhões de euros. No âmbito deste e de outros aumentos de capital, no mesmo ano foram transferidos 50,5 milhões de euros para a Sata Air Açores, S.A..

²⁷⁹ Cfr. [Relatório e Contas da Sata Air Açores, S.A.](#), p. 56 e 63, Nota 23 – Outros credores – Governo Regional dos Açores – 72 580 735 euros.

²⁸⁰ Cfr. [Resolução do Conselho do Governo n.º 129/2019](#), de 5 de novembro.

²⁸¹ Cfr. [Resolução do Conselho do Governo n.º 2/2020](#), de 6 de janeiro.

De um modo geral, o desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores voltou a deteriorar-se de forma significativa, verificando-se também um agravamento da dívida total daquelas entidades

369

Em 2020, o universo das entidades controladas pela Região apresentava, em termos agregados:

- capitais próprios de 163,4 milhões de euros, verificando-se uma melhoria de 274,2 milhões de euros face ao ano de 2019. Esta situação encontra explicação na autorização concedida aos três hospitais E.P.E.R., através da Resolução do Conselho do Governo n.º 298/2020, de 30 de dezembro, para utilizarem os valores em dívida à Região Autónoma dos Açores na cobertura dos prejuízos acumulados, incorporando-os na rubrica resultados transitados, passando de 366,2 milhões de euros negativos, em 2019, para 14,3 milhões de euros negativos, em 2020, e no volume financeiro dos subsídios ao investimento atribuídos ao Grupo Portos dos Açores, que permitiu um aumento dos capitais próprios de 51,8 milhões de euros.

Os Grupos SATA e Lotaçor e a Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira continuaram a evidenciar uma situação de falência técnica²⁸², apresentando, no final de 2020, capitais próprios negativos agregados de 389,3 milhões de euros, com um agravamento de 140,2 milhões de euros, face a 2019. O Grupo EDA, a Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores, E.P.E.R., a Azorina – Sociedade de Gestão Ambiental e Conservação da Natureza, S.A., o Instituto Regional do Ordenamento Agrário, S.A., o Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores, o Observatório do Turismo dos Açores, a Associação Nonagon – Parque de Ciência e Tecnologia de São Miguel, e o Teatro Micaelense, S.A., também registaram uma diminuição de 8,4 milhões de euros nos seus capitais próprios/património líquido passando de 247,1 milhões de euros, em 2019, para 238,7 milhões de euros, em 2020.

- a dívida do universo das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores aumentou 100,3 milhões de euros, em 2020 (+9,1%, face a 2019), atingindo 1 202,3 milhões de euros. Do total, 186,8 milhões de euros (15,5%) correspondem a dívida contraída por entidades públicas reclassificadas²⁸³, a qual registou, em 2020, um decréscimo de 76,6 milhões de euros, que ficou a dever-se, essencialmente, à assunção por parte da Administração Regional direta da dívida dos três hospitais E.P.E.R..

A dívida das entidades públicas que não integram o perímetro orçamental totalizava 1 015,5 milhões de euros, registando um acréscimo de 176,9 milhões de euros (+21,1%) face ao exercício anterior.

²⁸² Capitais próprios negativos, ou seja, quando o valor dos passivos excede o valor dos ativos.

²⁸³ A dívida das entidades públicas reclassificadas está incluída na dívida pública regional. Para detalhe, *cfr.* relatório da ação preparatória 21/D219 – *Dívida regional e outras responsabilidades*.

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 2020, a Região havia prestado garantias relativamente a empréstimos contraídos por entidades públicas que não integram o perímetro orçamental²⁸⁴, no montante de 399,5 milhões de euros²⁸⁵, dos quais 242,9 milhões de euros (60,8%) respeitavam ao Grupo SATA²⁸⁶.

Observou-se, ainda, que a dívida das entidades públicas que não integram o perímetro orçamental é detida em 99,9% pelos Grupos SATA, com 54,7% (555,8 milhões de euros), EDA, com 30,3% (307,5 milhões de euros), Portos dos Açores, com 8% (81 milhões de euros), Lotaçor, com 4,6% (46,6 milhões de euros) e Sinaga, S.A., com 2,3% (23,8 milhões de euros).

- os gastos com o pessoal do setor público empresarial regional e instituições sem fins lucrativos públicas ascendiam a 262,5 milhões de euros, registando um aumento de 2,7 milhões de euros, face a 2019. Por sua vez, o encargo médio anual por trabalhador registou um acréscimo de 0,4%, fixando-se em 35,3 mil euros.
- os juros e gastos similares, no montante de 29,4 milhões de euros, absorveram a quase totalidade dos recursos obtidos através das atividades operacionais (EBITDA)²⁸⁷, no total de 29,9 milhões de euros, facto revelador da insustentabilidade da dívida acumulada por estas entidades, pelo que o respetivo acesso ao mercado financeiro para a refinar continuar a depender, na generalidade dos casos, da prestação de garantias pela Região Autónoma dos Açores.

Apesar das operações realizadas pela Região Autónoma dos Açores em 2020 persistem entidades controladas com capitais próprios/património líquido negativos e com estruturas financeiras debilitadas, que consubstanciam riscos para o orçamento da Região

370 No ano de 2020, a Região Autónoma dos Açores recebeu 8 milhões de euros de dividendos provenientes do Grupo EDA e transferiu 427,9 milhões de euros para as entidades do setor público empresarial regional sob o seu controlo, das quais, 52,8 milhões de euros tiveram como destino os aumentos de capital social da Sata Air Açores, S.A., e da Lotaçor, S.A..

371 A Região Autónoma dos Açores realizou também operações sem fluxo financeiro que permitiram melhorar o património líquido das entidades sob o seu controlo, a saber, utilização dos valores em dívida pelos três hospitais E.P.E.R., na cobertura dos respetivos prejuízos acumulados.

²⁸⁴ Excetuando as instituições sem fins lucrativos públicas.

²⁸⁵ Garantias prestadas na modalidade de aval e de carta de conforto.

²⁸⁶ Deste total, 197 milhões de euros foram garantidos através de aval e 45,9 milhões de euros através de cartas de conforto.

²⁸⁷ O valor do EBITDA inclui os rendimentos associados aos apoios financeiros públicos atribuídos pela Região Autónoma dos Açores à maioria destas entidades, no âmbito de contratos-programa e outros instrumentos.

372 Apesar das operações realizadas no exercício de 2020, persistem entidades com capitais próprios/património líquido 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 mesmas.

373 A este propósito, cabe destacar que, nas certificações legais de contas de diversas entidades, foram formuladas ênfases relacionadas com o princípio da continuidade das operações²⁸⁸.

16.3. Subsídios reembolsáveis, empréstimos concedidos e outros ativos financeiros

374 Tendo por base os elementos divulgados na Conta, verifica-se que a Administração Regional direta concedeu subsídios reembolsáveis no montante de 476,8 mil euros e recebeu reembolsos de apoios financeiros no total de 1,3 milhões de euros, tendo por receber, à data de 31-12-2020, 13,3 milhões de euros.

375 À semelhança do observado em anos anteriores, em 2020, foi concedido um empréstimo à Sata Air Açores, S.A., no montante de 61 milhões de euros, formalizado através da celebração de um protocolo financeiro no valor máximo de 70 milhões de euros, com o objetivo de permitir a antecipação de fundos provenientes do contrato-programa celebrado com o Governo Regional dos Açores. No referido protocolo, foi determinado que os valores antecipados venciam juros à taxa de 4%.

376 No final do exercício de 2019, a Sata Air Açores, S.A., tinha contabilizado 24,7 milhões de euros como dívida a receber da então Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia, relativos à compensação financeira pela contrapartida dos serviços públicos prestados. Em 31-12-2020, essa dívida ascendia a 33,5 milhões de euros.

377 Aquela operação – conceder o empréstimo em vez de liquidar a dívida – conduziu a que a entidade continuasse sem ver os seus créditos satisfeitos. Para além disso, levou a Sata Air Açores, S.A., a registar um gasto financeiro adicional de 1,4 milhões de euros²⁸⁹, decorrente dos juros suportados no âmbito do referido empréstimo.

378 No que respeita aos outros ativos financeiros, a Região Autónoma dos Açores subscreveu 5,4 milhões de euros do capital social do Fundo de 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*, no montante global de 150 milhões de euros, destinada a apoiar a tesouraria das empresas regionais.

²⁸⁸ Estão envolvidos o Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R., o Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., o Hospital da Horta, E.P.E.R., a Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira, os Grupos SATA, Lotaçor e Portos dos Açores, e a Sinaga, S.A..

²⁸⁹ Os juros, no total de 1 438 849 euros, encontravam-se registados como dívida ao Governo Regional dos Açores – *cf.* Anexo às demonstrações financeiras consolidadas do Grupo SATA, notas 23 e 33, pp. 68, 69, 76 e 77.

379 Na Conta, 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 setor público administrativo regional referentes a empréstimos concedidos, à data de 31-12-2020.

16.4. Limite legal para a realização de operações ativas

Os elementos divulgados na Conta não abrangem as operações eventualmente realizadas pelas entidades públicas reclassificadas, pelo que não foi possível verificar se foi cumprido o limite legal para a realização das operações ativas

380 No ano de 2020, o Governo da Região Autónoma dos Açores foi autorizado a realizar operações ativas até ao montante de 70 milhões de euros, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 19.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A](#), de 8 de janeiro, alterado pelo artigo 2.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A](#), de 13 de agosto. No n.º 2 do mesmo artigo estabeleceu-se que «Acrescem ao limite fixado no número anterior, 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».

381 No relatório da Conta, foi evidenciado o cumprimento do limite previsto para a realização de operações ativas pela Administração Regional direta, com referência apenas ao empréstimo concedido à Sata Air Açores, S.A., no montante de 61 milhões de euros²⁹⁰.

382 Tendo por base as informações divulgadas na Conta de 2020, apurou-se que a Administração Regional direta realizou operações ativas, no montante de 114,3 milhões de euros²⁹¹, e os serviços e fundos autónomos, no total de 56,7 mil euros.

383 Os elementos divulgados não abrangem as operações eventualmente realizadas pelas entidades públicas reclassificadas.

384 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «o cálculo efetuado na Conta para aferição do cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas, embora por lapso, não incluisse as EPR, fica perfeitamente claro que, incluindo o montante apurado pelo Tribunal de Contas, o limite para as referidas operações ativas foi cumprido».

385 Embora não seja possível confirmar o valor das operações ativas realizadas pelas EPR, em virtude das inconsistências entre os mapas de execução orçamental da Conta e os documentos de prestação de contas das entidades, a margem disponível permitiria acomodar aquelas operações.

²⁹⁰ Cfr. relatório da Conta (volume I, pp. 69 e 70).

²⁹¹ A operação de subscrição de 5,4 milhões de euros do capital do Fundo de Contragarantia Mútuo foi considerada para efeitos do cálculo do limite para a concessão das garantias prestadas pela Região Autónoma dos Açores.



17. Património não financeiro

17.1. Património não financeiro das entidades do setor público administrativo regional

386 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.

387 De acordo com as informações apresentadas, o património não financeiro da Região Autónoma dos Açores ascendia, em 31-12-2020, a 1 006,1 milhões de euros, dos quais 915,4 milhões de euros respeitavam a bens imóveis (90,9%).

388 A Administração Regional direta detinha um património não financeiro de 760,2 milhões de euros, dos quais 726,1 milhões de euros respeitavam a bens imóveis.

17.2. Gestão e inventariação do património imobiliário

Na Conta não foram divulgadas as operações efetuadas com o património não financeiro

389 No relatório da Conta, não foram divulgadas informações sobre a execução dos programas de inventariação e de gestão do património imobiliário da Região Autónoma dos Açores. Foi apenas referido que «através do ofício SAI-SRFPAP/2021/97/AG, de 2 de março, foi remetida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores a informação referente ao ano de 2020, sobre a aquisição, oneração e alienação de imóveis do domínio privado da Região e dos institutos públicos regionais e sobre a cedência, o arrendamento e a locação financeira de bens imóveis»²⁹².

390 Solicitou-se à Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública o envio do relatório anual sobre a execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário da Região Autónoma dos Açores, bem como informações sobre as concessões e os imóveis arrendados, com referência a 31-12-2020. O relatório anual remetido em decorrência contém um conjunto de informações sobre as aquisições, as alienações, a cedência e a afetação dos imóveis, bem como sobre os bens inventariados em 2020 pela Administração Regional direta.

391 No referido relatório, refere-se que «Está em fase adiantada de elaboração um projeto de Circular que vincula os serviços a reportar à Direção Regional do Orçamento e Tesouro, até ao final do mês de março de cada ano, as obras que planeiam realizar nos edifícios que lhes estão afetos, e o valor estimado dos mesmos. No ano seguinte deverão informar a Direção Regional do Orçamento e Tesouro do grau de execução daquelas obras, (...) bem como novas construções e registos contabilísticos».

²⁹² Cfr. relatório da Conta (volume I, p. 77).



392 No que respeita aos bens inventariados, não existe referência sobre o ponto de situação do processo de inventariação.

393 Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que «o mesmo encontra-se em adiantado estado de execução, uma vez que desde há muitos anos todas as aquisições efetuadas pela Região são de imediato registadas e inventariadas».

394 Assim, o processo de inventariação permanece por concluir.

17.3. Operações relativas a bens patrimoniais

395 De acordo com os dados divulgados na Conta, em 2020, a despesa paga pela Região Autónoma dos Açores no âmbito das operações com bens patrimoniais ascendeu a 58,6 milhões de euros (-22,7% do que no ano anterior), enquanto a receita arrecadada com a venda de bens de investimento foi de 594 mil euros (-62,8%).



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 de relato das entidades que integram o perímetro de consolidação não utilizam o mesmo referencial contabilístico e não são reportadas ao mesmo período temporal, conduzindo à falta de homogeneização no processo de consolidação. *Ponto 5.,
§§ 46 e 56*
- 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.,
§ 47*
- No processo de consolidação, a homogeneização de operações internas não abrange todas as operações realizadas. *Ponto 5.,
§§ 51 a 53*
- O saldo de abertura das operações orçamentais, na conta consolidada, não é coincidente com o previsto no orçamento revisto. *Ponto 5.,
§ 61*
- O saldo de abertura de operações orçamentais e extraorçamentais da Administração Regional direta não é consistente com o valor dos saldos de encerramento de 2019. *Ponto 5.,
§§ 67 a 72*
- As transferências do Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no valor de 190 milhões de euros, continuam a ser integralmente registadas em receitas correntes. *Ponto 5.,
§§ 78 a 81*
- O aumento de capital social da Lotaçor – Serviço de Lotas dos Açores, S.A., em 2,3 milhões de euros, foi registado em *transferências de capital* em vez de o ser no agregado *ativos financeiros*. *Ponto 5.,
§ 83*
- Falta de demonstração da observância dos limites ao endividamento. *Ponto 13.4.,
§§ 301, 306
e 319*



Fiabilidade da Conta

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Em relação à dívida não financeira do setor público administrativo regional, a Conta limita-se a divulgar a dívida comercial já vencida, desconsiderando as restantes obrigações que integram o passivo exigível. Consequentemente, a Conta omite dívida desta natureza no montante de, pelo menos, 115,4 milhões de euros. | <p><i>Pontos 6.1.4.,
§ 102, vi,
e 13.2.,
§§ 289 e 290</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Inconsistência nos valores dos saldos iniciais de operações extraordinárias entre os mapas constantes do relatório da Conta. | <p><i>Ponto 5.
§§ 76 e 77</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Inconsistência do valor das operações de financiamento de curto prazo das entidades públicas reclassificadas. | <p><i>Ponto 5.
§§ 84 e 85</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> No final de 2020 as entidades públicas reclassificadas tinham contas correntes por amortizar, no total de 3,1 milhões de euros, que passaram a constituir dívida fundada. | <p><i>Ponto 5.
§ 88</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> A conciliação do saldo contabilístico da Administração Regional direta não foi passível de confirmação. | <p><i>Ponto 5.
§§ 89 a 92</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Omissão dos dados relativos a seis avales prestados pela empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., em exercícios anteriores, no âmbito de operações de crédito contraídas por diversas entidades públicas e privadas, cuja posição, reportada ao final de 2020, evidenciava responsabilidades no montante de 4,1 milhões de euros. Em 2020, uma destas garantias foi executada, tendo a Ilhas de Valor, S.A., na qualidade de avalista, despendido a quantia de 503,4 mil euros. | <p><i>Pontos 6.1.4.,
§ 102, vii,
e 14.1., § 327</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Falta de informação sobre eventuais operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas. | <p><i>Ponto 16.4.
§ 380 a 385</i></p> |

Conformidade legal

Realização de operações de execução orçamental sem observância do quadro legal

- | | |
|--|--|
| <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"> Registo de recebimentos sem prévia inscrição orçamental, no valor de 1,6 milhões de euros. | <p><i>Ponto 6.2.,
§ 103</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Pagamentos sem observância do cativo legal de 6% do total das verbas orçamentadas em aquisição de bens e serviços. | <p><i>Ponto 6.2.,
§ 104</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Existência de um período complementar de execução orçamental para além do ano económico, não existindo coincidência entre o âmbito temporal do Orçamento e o da execução orçamental, assim como o registo contabilístico na despesa de um valor, na ordem dos 2 milhões de euros, não pago no exercício de 2020, em violação do princípio da anualidade. | <p><i>Ponto 6.1.1.,
§§ 94 a 98</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Realização de operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, no montante de, pelo menos, 727 milhões de euros ao nível da receita e 759 milhões no âmbito da despesa. | <p><i>Ponto 6.1.2.,
§ 99</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Ausência de prestação de contas por entidades com funções assessórias de tesouraria. | <p><i>Ponto 6.3.1.,
§§ 108 a 111</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Inexistência de unidade de tesouraria. | <p><i>Ponto 6.3.2.,
§§ 112 a 119</i></p> |

Orçamento e Conta

<i>Quadro plurianual de programação orçamental</i>	A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental apresentado tempestivamente e elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado, para além de não ter qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas, não compreende a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, nem a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual fixe os limites da despesa total.	Ponto 1.1., § 3
<i>Anexos informativos da proposta do Orçamento</i>	A proposta de Orçamento para 2020 apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa observou, de modo geral, as especificações legais quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais.	Ponto 2., §§ 12 e 13
	Já quanto aos anexos informativos, ressaltando-se a informação relativa às transferências orçamentais para as autarquias locais, não foi respeitada a estrutura legalmente fixada, tendo sido omitido um conjunto muito significativo de informação.	Ponto 2., §§ 14 e 15
<i>Período complementar em violação da anualidade</i>	O regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2020 continuou a prever um período complementar, que se prolonga para o ano seguinte, o que viola o princípio da anualidade, dificultando o processo de consolidação, por falta de homogeneidade temporal das contas das diversas entidades do perímetro.	Pontos 3.2., § 25, e 6.1.1, §§ 94 a 98
<i>Contas provisórias</i>	As contas provisórias trimestrais referentes ao exercício de 2020 passaram a disponibilizar informação sobre os recebimentos e pagamentos de todo o setor público administrativo regional e foram publicadas tempestivamente.	Ponto 4.1., §§ 35 e 37

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 setor público administrativo regional:	
<i>Recebimentos</i>	A receita totalizou 1 840,9 milhões de euros, sendo 1 107,1 milhões de euros de receita efetiva, com principal origem na receita fiscal (668 milhões de euros) e nas transferências provenientes da Administração Central (329,7 milhões de euros) e da União Europeia (52,2 milhões de euros).	Pontos 9.1., § 182, e 10.1.1., §§ 200, 204 a 206 e 247
<i>Pagamentos</i>	A despesa totalizou 1 733,5 milhões de euros, sendo 1 353,5 milhões de euros de despesa efetiva. Os fundos aplicados diretamente (1 015,4 milhões de euros) têm na sua maioria natureza corrente (953,7 milhões de euros) e destinaram-se ao pagamento de despesas com o pessoal (59%), aquisição de bens e serviços correntes (34%), juros e outros encargos (5%) e outras despesas correntes (2%). Os fundos com a natureza de capital (61,7 milhões de euros) dirigiram-se essencialmente à aquisição de bens (95%). As verbas redistribuídas ascenderam a 394,3 milhões de euros.	Pontos 9.1., § 182, e 10.1.2., §§ 209 a 213 e 216



Execução orçamental

Fundos comunitários

Os recebimentos de fundos comunitários afetos ao setor público administrativo regional totalizaram 110,4 milhões de euros, sendo 52,2 milhões de euros registados em operações orçamentais e 58,2 milhões de euros em operações extraorçamentais. Em procedimento de circularização, apurou-se um montante global de 53,6 milhões de euros a registar em operações orçamentais, mais 1,4 milhões de euros do que o mencionado na Conta.

Ponto 11.1.,
§§ 234 e 236

Fluxos com a entidades não incluídas no perímetro

- O setor público administrativo regional transferiu 162,1 milhões de euros para entidades públicas externas ao perímetro orçamental regional, destinando 149,5 milhões de euros (92,2%) às empresas públicas regionais não incluídas no perímetro orçamental. As empresas do Grupo SATA obtiveram 122,1 milhões de euros (81,7%) do total transferido para empresas públicas regionais, sendo 70,2 milhões de euros para cobertura dos encargos decorrentes da concessão dos serviços aéreos regulares no interior dos Açores e 50,5 milhões de euros para o aumento do capital social da empresa. Pelas entidades do setor da Administração Local situadas no território da Região Autónoma dos Açores, foram distribuídos 7 milhões de euros, destinando-se 3,8 milhões de euros aos municípios, 2,4 milhões de euros às freguesias e 803 mil euros às empresas e outros entes locais.

Ponto 11.2.,
§§ 244 a 245
e 250 a 252

- O setor público administrativo regional arrecadou 341,2 milhões de euros provenientes de entidades públicas externas ao perímetro orçamental regional, dos quais 329,7 milhões de euros foram transferidos pela da Administração Central, na sua quase totalidade com origem no Orçamento do Estado.

Ponto 11.2.,
§§ 246 e 247

Subvenções públicas a privados

- As subvenções públicas a privados totalizaram 151,7 milhões de euros. A maior parte das subvenções destinou-se a empresas, incluindo empresários em nome individual e a instituições sem fins lucrativos (52% e 34%, respetivamente). Do total dos apoios, 20% têm enquadramento no sistema de incentivos Competir +.
- Foram concedidos apoios reembolsáveis no montante de 533 560,58 euros (0,4% do total das subvenções). Em 31-12-2020, os créditos por apoios reembolsáveis totalizavam 13,5 milhões de euros, dos quais 5,1 milhões de euros não foram reembolsados na data prevista.
- A Conta não apresenta uma avaliação global dos resultados obtidos com os apoios financeiros atribuídos.

Ponto 12.,
§§ 262, 268, 269 e
271

Ponto 12.,
§ 266

Ponto 12.,
§§ 272 a 274

Baixo grau de autonomia financeira

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

Ponto 10.1.3.,
§§ 223 a 229



Desenvolvimentos positivos

<i>Implementação do SNC-AP</i>	Progressiva adoção do SNC-AP pelas entidades que integram o perímetro orçamental.	<i>Ponto 4.3., §§ 42 a 44</i>
<i>Consolidação de contas</i>	Melhorias na conta consolidada.	<i>Ponto 5. § 56</i>
<i>Informação prestada na Conta</i>	Melhor identificação das unidades institucionais. Inclusão, na Conta, de informação sobre a classificação institucional dos beneficiários das subvenções e agregação, num único documento, dos dados relativos aos apoios atribuídos mas ainda não regularizados.	<i>Ponto 6.1.3., § 101</i> <i>Ponto 12. § 259</i>

Riscos de sustentabilidade

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

<i>Regra do equilíbrio orçamental (artigo 4.º, n.º 2, da LEORAA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A receita efetiva (1 107,1 milhões de euros) ficou aquém da despesa efetiva (1 353,2 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 (-345,9 milhões de euros) e na execução (- 246,1 milhões de euros). • Comparativamente a 2019, o saldo global ou efetivo agravou-se em 163,2 milhões de euros, em consequência do decréscimo da receita efetiva (-90,4 milhões de euros) e do aumento da despesa efetiva (72,9 milhões de euros), situação sem paralelo nos últimos anos. 	<i>Ponto 9., §§ 182 a 184</i>
<i>Défice primário</i>	O saldo primário foi negativo em 200,6 milhões de euros, o que significa que o setor público administrativo regional mantém necessidades de financiamento e não está a gerar os recursos necessários para satisfazer o serviço da dívida.	<i>Ponto 9., § 187</i>
<i>Défice em % do PIB</i>	Em contabilidade nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), os valores provisórios divulgados pelo INE apontam para um défice orçamental provisório do setor público administrativo regional de 371,6 milhões de euros, verificando-se um agravamento face aos anos anteriores.	<i>Ponto 9., § 191</i>
<i>Substancial agravamento da dívida</i>	A trajetória de crescimento da dívida total do setor público administrativo regional sofreu um impulso sem precedentes em 2020, tendo-se agravado em, pelo menos, 369 milhões de euros (+17,4%), para 2 489,5 milhões de euros, dos quais 2 215,4 milhões de euros dizem respeito à dívida financeira.	<i>Pontos 13.1., §§ 282 e 283, e 13.3., § 292</i>
<i>Sustentabilidade da dívida pública regional</i>	O eclodir da pandemia da COVID-19 e posteriores desenvolvimentos acentuaram a pressão sobre as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, que já vinham a deteriorar-se em consequência da posição estruturalmente deficitária evidenciada pelas finanças públicas regionais, pelo menos desde 2009, num contexto em que determinadas despesas de funcionamento, caracterizadas pelo seu elevado grau de rigidez, têm vindo a ocupar crescente espaço orçamental.	<i>Ponto 13.3., §§ 296 e 297</i>



Riscos de sustentabilidade

<i>Perfil de reembolso da dívida</i>	<p>Os efeitos da crise pandémica nas contas públicas regionais determinaram a intensificação do recurso ao crédito, daí resultando um significativo acréscimo das necessidades de financiamento para a amortização do <i>stock</i> da dívida pública regional nos próximos anos – cerca de 75,2% desta dívida, totalizando 1 666,1 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027.</p>	<p>Ponto 14.5., ¶¶ 350 a 354</p>
<i>O limite anual para a contração de dívida fundada foi ultrapassado</i>	<p>Deste modo, a dívida pública regional passou a exibir um perfil de reembolso mais concentrado, aspeto suscetível de condicionar o princípio da equidade intergeracional no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos e de agravar os riscos de refinanciamento e dos custos da dívida, que se mantêm temporariamente reduzidos devido à política de estímulos monetários prosseguida pelo Banco Central Europeu.</p>	
<i>O limite anual para a contração de dívida fundada foi ultrapassado</i>	<p>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 668,6 milhões de euros, foi excedido em, pelo menos, 155,9 milhões de euros.</p>	<p>Ponto 13.4.2., ¶¶ 308 e 309</p>
<i>O limite anual para o aumento do endividamento líquido também foi excedido</i>	<p>Tendo por referência os elementos respeitantes à Administração Regional direta, verifica-se que o limite anual para o aumento do endividamento líquido, fixado pela Assembleia Legislativa em 360,5 milhões de euros, foi ultrapassado em, pelo menos, 16,6 milhões de euros.</p>	<p>Ponto 13.4.3., ¶¶ 322 e 326</p>
<i>Agravamento dos riscos implícitos nos passivos contingentes</i>	<p>Os efeitos da pandemia da COVID-19 acentuaram os riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento regional, assinalando-se neste contexto a crescente exposição ao Grupo SATA, com créditos garantidos no montante de 197 milhões de euros (57% das garantias pessoais prestadas a entidades públicas não reclassificadas).</p>	<p>Ponto 14.6., ¶¶ 355, 357 e 358</p>
<i>Responsabilidades futuras com as parcerias público-privadas e com contratos ARAAL</i>	<p>Com referência a 31-12-2020, o valor atual dos encargos futuros assumidos no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 624,3 milhões de euros, com incidência orçamental até 2043, refletindo uma redução de 66,2 milhões de euros (-9,6%) face a 2019, maioritariamente explicada pelo decréscimo dos encargos a suportar com a concessão rodoviária, poupança que poderá não se concretizar, pois a concessionária manifestou a intenção de requerer o reequilíbrio financeiro do contrato, com fundamento nos efeitos provocados pela crise pandémica.</p>	<p>Ponto 14.4., ¶¶ 346, 347 e 349</p>
<i>Necessidades globais de financiamento</i>	<p>Atenta a estrutura da maturidade das responsabilidades contratualizadas pelas entidades que integram o setor público administrativo regional, estima-se que para o triénio 2021-2023 as correspondentes necessidades de financiamento ascendam a 1 213 milhões de euros, essencialmente devido aos elevados montantes da dívida pública regional a refinar, com valores anuais a oscilar entre os 255,2 e os 303,1 milhões de euros.</p>	<p>Ponto 15., ¶¶ 359 e 362</p>



Desafios

Principal desafio

Numa situação de partida em que as finanças públicas regionais já exibiam uma posição orçamental estruturalmente deficitária, os desenvolvimentos registados em 2020 na sequência do eclodir da crise pandémica acentuaram a deterioração das condições de sustentabilidade da dívida pública regional.

Embora seja expectável que ao abrigo do *NextGenerationEU* a Região possa vir a beneficiar, até 2026, de fundos europeus estimados em cerca de 580 milhões de euros, na sua maioria a fundo perdido, convém ter presente que tais recursos são cíclicos, pelo que terão um impacto essencialmente conjuntural na posição orçamental da Região, sem consolidação estrutural.

*Ponto 13.3,
§§ 295 a 299*

Por conseguinte, atingir uma posição orçamental a prazo compatível com a melhoria das condições de sustentabilidade da dívida pública regional pressupõe a correção do desequilíbrio estrutural das finanças públicas regionais, principal desafio com que serão confrontadas as autoridades regionais, logo que ultrapassada a crise pandémica.

Estratégia de gestão da dívida pública regional

É aconselhável a adoção de uma estratégia que promova uma distribuição intertemporal mais equitativa das necessidades de financiamento para amortização da dívida pública regional, circunstância que permitirá atenuar os riscos de refinanciamento e do custo da dívida, que permanecem temporariamente reduzidos devido à política de estímulos monetários prosseguida pelo Banco Central Europeu, a qual poderá ser alterada face aos riscos de subida da inflação na Zona Euro.

*Ponto 14.5,
§§ 350 a 354*

Deterioração da situação das entidades sob controlo da Região

De um modo geral, o desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores voltou a deteriorar-se de forma significativa, mantendo a tendência dos anos anteriores. Observou-se também um agravamento da dívida total destas entidades.

*Ponto 16.2,
§ 369*

Dependência das transferências e do crédito bancário

De entre as 14 entidades públicas reclassificadas existentes em 2020, 13 apresentam um grau de dependência quase total das transferências recebidas e do recurso ao crédito bancário para o desempenho das suas atividades.

*Ponto 10.1.3,
§ 225*

Riscos das entidades públicas não reclassificadas

A deterioração do desempenho económico e da posição financeira evidenciada pela generalidade das entidades públicas não reclassificadas no setor das Administrações Públicas poderá gerar dificuldades acrescidas no acesso aos mercados financeiros, de forma autónoma, circunstância que incorpora riscos elevados para as finanças públicas regionais, que voltaram a agravar-se em 2020.

*Ponto 16.2,
§§ 369 a 373*



II – Recomendações

Acompanhamento das recomendações anteriormente formuladas

Procedeu-se à avaliação do grau de acolhimento do conjunto de recomendações formuladas anteriormente no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019](#).

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

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

Das oito recomendações anteriormente efetuadas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 que se mantêm atuais, duas foram acolhidas parcialmente e seis não foram 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 analisados²⁹³.

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 2019, as quais ainda não se mostram acatadas na sua plenitude.

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

²⁹³ Artigo 41.º, n.º 3, em conjugação com o artigo 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC.



Sem embargo, o Tribunal incentiva a Administração Regional a prosseguir na adoção de medidas no sentido da resolução das restantes situações que afetam a fiabilidade da Conta e do acatamento das recomendações anteriormente formuladas.

- 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:
- Ponto 1.1.
§§ 1 a 9*
- a) Criação dos programas orçamentais com os respetivos níveis de desagregação;
 - b) Definição dos objetivos e metas de cada programa orçamental;
 - c) Dotações orçamentais;
 - d) Conceção de indicadores de economia, eficiência e eficácia;
 - e) Mecanismos de avaliação do grau de realização dos objetivos.
- 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.
- Ponto 5.
§ 47*
- 3.^a Demonstrar na Conta, com referência ao conjunto do setor público administrativo regional, o grau de cumprimento:
- Pontos 13.4.1., a
13.4.3., 15.4. e
16.4.
§§ 301, 306, 319
e 380 a 385*
- a) Dos limites legais aplicáveis à dívida;
 - b) Do limite legal aplicável à realização de operações ativas.

A recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no sentido de tomar as providências legislativas tidas por adequadas a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do setor público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, foi dada sem efeito, atendendo a que o 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, deixou de prever um período complementar para a receita e para a despesa.



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 2020 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 2020 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental apresentado tempestivamente à Assembleia Legislativa e elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado, para além de não conter qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas, não compreende a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, nem a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total.
- À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2020 previu, sem base legal, um período complementar de execução orçamental que se prolongou pelo ano económico seguinte, em violação do princípio da anualidade.
- Em virtude de nem todas as instituições financeiras credoras da Região Autónoma dos Açores terem remetido ao Tribunal os elementos solicitados, não foi possível obter prova suficiente e apropriada de modo a confirmar 3,6% da dívida financeira do setor público administrativo regional (80 milhões de euros), 2,7% das responsabilidades emergentes dos avales concedidos (10 milhões de euros), 11,6% das garantias prestadas através da emissão de cartas de conforto (9,2 milhões de euros) e a liquidação integral de dois financiamentos *bullet* que atingiram a maturidade em 2020 (110 milhões de euros).
- A Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 115,4 milhões de euros, uma vez que a este nível se limita a divulgar a dívida comercial já vencida das entidades do perímetro orçamental, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível destas entidades. A esta importância acresce o montante de 4,3 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 aí considerada neste âmbito.

- Realizaram-se operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, no montante de, pelo menos, 727 milhões de euros ao nível da receita e 759 milhões no âmbito da despesa.
- Relativamente ao setor público administrativo regional, continua sem ser demonstrado o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento e de realização de operações ativas.
- Continuam a não ser prestadas contas pelas entidades que de facto exercem funções de tesouraria, seja no âmbito da Administração Regional direta, seja no âmbito do setor público administrativo regional, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo conjunto do setor.
- Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, permanecendo a movimentação de fundos financeiros à margem do sistema de centralização de tesouraria – *Safira*.
- Impossibilidade de certificar o saldo de encerramento da conta da Administração Regional direta.

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 246,1 milhões de euros, resultado que traduz um agravamento de 163,2 milhões de euros comparativamente a 2019.
- Os limites anuais para a contração de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, e para o aumento do endividamento líquido, fixados pela Assembleia Legislativa, foram ultrapassados em, pelo menos, 155,9 e 16,6 milhões de euros, respetivamente.
- Os denominados contratos de locação financeira imobiliária celebrados em 2020, envolvendo responsabilidades na ordem dos 7 milhões de euros, contrariaram a regra do endividamento líquido nulo imposta pela Lei do Orçamento do Estado, na medida em que um dos contratos não integra o elenco das exceções previstas na mesma à citada regra, e o outro não configura uma operação de locação financeira imobiliária, apesar de designado como tal pelas partes.



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 2020, a ser remetido à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, para efeitos do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro.

Sublinha-se a colaboração prestada pelas diferentes entidades contactadas da Administração Regional, das Autarquias Locais, do setor 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.

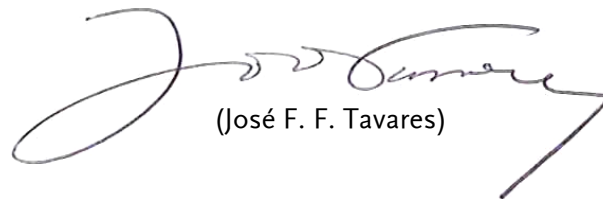
De acordo com o disposto na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 9.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o presente Relatório e Parecer será publicado na II série do Diário da República e, bem assim, na II série do Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores.

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

Proceda-se também à divulgação dos relatórios das ações preparatórias do presente Relatório e Parecer, acompanhados das respostas dadas em contraditório, na página do Tribunal de Contas na *Internet*.

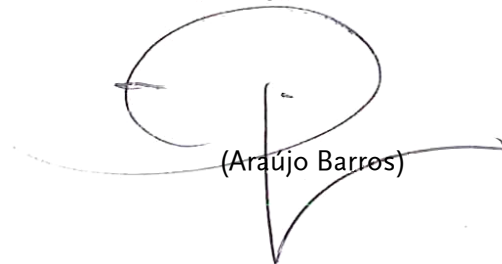
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 20 de dezembro de 2021.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



(José F. F. Tavares)

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



(Araújo Barros)

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

(Paulo Pereira Gouveia)

Votou favoravelmente, mas não assinou por ter participado por videoconferência

Apêndice

Acompanhamento de recomendações

Recomendações formuladas nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas de 2018 e de 2019	Situação	Observações
Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores		
<p>1.^a Tomar as providências legislativas tidas por adequadas a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do setor público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>Em 2020 manteve-se um período complementar fixado por regulamento, sem observância do princípio da anualidade legalmente previsto.</p> <p>O 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, não prevê, contrariamente ao observado nos anos anteriores, período complementar para a receita ou para a despesa.</p> <p>[Pontos 3.2., §§ 25 e 33, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>
Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores		
<p>2.^a Apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental que respeite os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e elaborar o Orçamento com observância do quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas, mediante, designadamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Criação dos programas orçamentais com os respetivos níveis de desagregação; Definição dos objetivos e metas de cada programa orçamental; Dotações orçamentais; Conceção de indicadores de economia, eficiência e eficácia; Mecanismos de avaliação do grau de realização dos objetivos. 	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>O quadro plurianual subjacente à elaboração do Orçamento para 2020, para além de não ter sido tempestivamente apresentado à Assembleia Legislativa, fixa limites de despesa sem referência a programas e não abrange a despesa financiada por receita não efetiva e a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total.</p> <p>O Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2020, procedeu à alteração do quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023, adequando-o à estrutura por programas orçamentais, mas mantendo as restantes limitações. O QPPO para o período de 2022 a 2025, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2021/A, de 27 de outubro veio estender a natureza indicativa dos limites da despesa ao próprio ano orçamental, contrariamente ao exigido no n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.</p> <p>[Ponto 1.1., §§ 1 a 9, <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>3.^a Apresentar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, quer previsionais, juntamente com o Orçamento, quer integrando a Conta, de acordo com o SNC-AP.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>A Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020 não foi apresentada de acordo com o referencial contabilístico SNC-AP, não contendo, por isso, demonstrações financeiras que expressem a posição financeira da Administração Regional direta a 31-12-2020 e, por conseguinte, do setor público administrativo regional. As divulgações constantes do relatório da Conta não permitem ter uma imagem apropriada sobre o património financeiro e não financeiro do setor público administrativo regional a 31-12-2020, bem como sobre as operações realizadas no ano.</p> <p>O Governo Regional expôs, no relatório da Conta, os constrangimentos a que está sujeito, informando que se encontra dependente da operacionalização da solução informática denominada Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) do Ministério das Finanças, a utilizar pela Região no âmbito do protocolo de colaboração celebrado, em 24-07-2018, entre a UniLEO e a DROT.</p> <p>[Ponto 5., §§ 47, 56 e 57, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.</p>

Recomendações formuladas nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas de 2018 e de 2019	Situação	Observações
<p>4.^a Demonstrar na Conta, com referência ao conjunto do setor público administrativo regional, o grau de cumprimento:</p> <p>a) Dos limites legais aplicáveis à dívida; b) Do limite legal aplicável à realização de operações ativas.</p>	<p><i>Acolhida parcialmente</i></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 setor público administrativo regional.</p> <p>No relatório da Conta de 2020 (volume I), continuam a ser apresentadas apenas as operações ativas realizadas pela Administração Regional direta e os subsídios reembolsáveis concedidos pelos serviços e fundos autónomos.</p> <p>[Pontos 13.4., §§ 301, 306 e 319, e 16.4., §§ 380 a 385, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014, na parte relativa aos limites da dívida, tendo sido sucessivamente reiterada.</p>
<p>5.^a Organizar as entidades com funções de tesouraria por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade dos fundos movimentados.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>Em 2020, o modelo organizativo e funcional da área de tesouraria não apresentou progressos, mantendo-se a ausência de prestação de contas das tesourarias da Administração Regional direta e da Região, neste último caso com conta única dos fluxos financeiros realizados pelo setor público administrativo regional, contrariando o disposto no artigo 51.º da LOPTC.</p> <p>A orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, entretanto aprovada pelo artigo 1.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2021/A, de 23 de julho, compreende atualmente a Divisão de Tesouraria, integrada na Direção Regional do Orçamento e Tesouro, com competência, entre outras, para elaborar e prestar as necessárias contas. Neste contexto, a verificação do acolhimento da recomendação formulada será efetuada no âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores relativa ao exercício de 2022.</p> <p>[Ponto 6.3.1., §§ 108 a 111, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>

Recomendações formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017 ²⁹⁴	Situação	Observações
Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores		
<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 setor público empresarial da Região, à situação patrimonial consolidada do setor 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>Não acolhida</p>	<p>Omitiu-se a informação legalmente exigida.</p> <p>No Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018 e sobre a Conta de 2019, considerou-se que a recomendação formulada foi acolhida parcialmente, no que concerne à inclusão, na proposta, da informação relativa às transferências orçamentais para as autarquias locais. Quanto a estas, no relatório que acompanha a proposta de Orçamento para 2020 referiu-se que «o montante global da participação dos municípios da Região Autónoma dos Açores, nos impostos do Estado para o ano de 2020 será definido na Lei que aprovará o Orçamento de Estado para 2020».</p> <p>[Ponto 2., §§ 14 e 15, <i>supra</i>]</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>Não acolhida (1.^a parte)</p>	<p>No que concerne à 1.^a parte da recomendação, 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., §§ 63 a 66, <i>supra</i>]</p>
<p>10.^a Classificar as transferências do Estado, efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, de acordo com a respetiva natureza.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>No Orçamento e na Conta de 2020, 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., §§ 78 a 80, <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 setor público administrativo regional.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>O método de consolidação adotado não acomodou operações internas a eliminar, e ao nível dos procedimentos de consolidação salienta-se a ausência de homogeneização de estrutura e temporal, assim como a ausência integral de homogeneização de operações internas.</p> <p>[Ponto 5., §§ 49 a 58, <i>supra</i>]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.</p>

²⁹⁴ 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 ²⁹⁴	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>Dos 312,6 milhões de euros de dívida flutuante contratualizada e renovada no ano de 2020, 3,1 milhões de euros, relativos às contas correntes caucionadas das entidades públicas reclassificadas, não foram regularizados até ao final do ano, passando a constituir dívida pública fundada..</p> <p>[Ponto 5., § 88, supra]</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p>
<p>16.^a Adotar procedimentos contabilísticos adequados, que assegurem o registo oportuno dos movimentos associados aos fluxos financeiros com a União Europeia, mediante a evidenciação contabilística, em operações orçamentais e extraorçamentais, dos movimentos das correspondentes contas bancárias.</p>	<p><i>Não acolhida</i></p>	<p>No decurso de 2020, 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 31-12-2020, valores em saldos bancários disponíveis, não registados no Orçamento e na Conta.</p> <p>[Ponto 6.1.2 § 99, supra]</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>O relatório da Conta não inclui uma avaliação global dos resultados obtidos com os apoios financeiros atribuídos, referindo apenas as disposições legais que vinculam os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos à sua elaboração.</p> <p>Acresce que nem todas as entidades responsáveis pela gestão de apoios financeiros incluíram no respetivo processo de prestação de contas de 2020 informações sobre a matéria. Por outro lado, as informações prestadas sobre a matéria não incluem uma avaliação de resultados, faltando na generalidade a referência a indicadores, metas e objetivos pré-estabelecidos.</p> <p>[Ponto 12., §§ 272 a 274, supra]</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>Em contraditório, a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública referiu que o programa de inventariação está em adiantado estado de execução.</p> <p>Do exposto resulta que o processo de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores ainda não está concluído.</p> <p>[Ponto 17.2., §§ 392 e 393 supra]</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

Período complementar de execução orçamental

Tal como é referido pelo Tribunal de Contas, em 2021, o Decreto Regulamentar Regional n.º 10-A/2021/A, de 28 de junho, já não prevê a existência de qualquer período complementar de execução orçamental, apenas se prevendo que a receita fiscal da Região, cobrada pela Autoridade Tributária em dezembro de 2021, mas apenas transferida nos primeiros quinze dias de janeiro de 2022, seja considerada com referência a 31 de dezembro de 2021, nos termos previstos no artigo 86.º do Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio.

O procedimento adotado relativamente ao registo das receitas fiscais referentes a dezembro de 2020, decorre da auscultação efetuada à autoridade de estatística nacional que considera constituir esse o procedimento adequado a fim de evitar quebras de série da informação financeira, na ótica das contas nacionais, por forma a assegurar a sua comparabilidade temporal, procedimento este que nos parece ter sido o adotado pela Região Autónoma da Madeira.

Perímetro de consolidação orçamental

Em conformidade com o divulgado na Conta¹ o registo de encerramento da liquidação da Sudaçor, S.A. foi efetuado a 13.05.2020, tal como publicado no Portal da Justiça (<https://publicacoes.mj.pt/pesquisa.aspx>). A data de 27.05.2020 a que se refere o Tribunal de Contas, no § 13, corresponde à última prestação de contas.

Em todo o caso, pese embora a sua inclusão no subsetor regional da lista publicada pelo INE relativa a 2018, à data de apresentação da proposta de Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, já era previsível a sua extinção.

Consequentemente, como todo o património foi liquidado por transmissão global para a Região Autónoma dos Açores, a partir de 23.12.2019, nos termos do disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 25/2019/A, de 15 novembro, não seria concebível a sua inclusão no Orçamento mencionado.

Anexo B) Execução orçamental do setor público administrativo regional

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Fiabilidade

O desvio detetado entre o orçamento inicial dos SFA e EPR divulgado na Conta e os mapas VI e VIII do ORAA 2020 (§ 39-40) ascende a 1,3 milhões, o que, em termos relativos, representa apenas 0,07% do total do orçamento, situação que, em nosso entender, não afeta minimamente a fiabilidade da informação constante da Conta. A diferença apurada reporta-se na sua quase totalidade a um único SFA - o ISSA. Não obstante, iremos diligenciar para que tais situações não se verifiquem no futuro.

Relativamente ao § 41, o valor da dotação revista dos saldos do ano anterior dos três subsetores, não têm que ser iguais à execução, trata-se de uma previsão, não tendo sido objeto de alteração aquando da passagem do saldo efetivamente transitado.

A diferença na componente de financiamento comunitário entre os mapas I e X que constam do diploma que aprova a segunda alteração ao ORAA 2020 (§ 42), prende-se com o facto do mapa I incluir receitas de fundos comunitários decorrentes de despesas de funcionamento e não apenas do plano.

Reportando-nos à divergência entre o saldo de abertura do exercício de 2020 e o saldo de encerramento do exercício de 2019 da ARD a que se referem os § 45 a 48, cumpre referir que os esclarecimentos foram já oportunamente remetidos no ofício Sai-SRFPAP/2021/245/MLS, datado de 30.07.2021.

Conformidade legal da execução orçamental

No que concerne à apreciação do Tribunal descrita no ponto 7.2, reitera-se o entendimento formulado no ano transato acerca desta matéria vertido no ofício Sai-VPG/2020/192/MLS, datado de 2.12.2020. Ademais, cumpre destacar o aperfeiçoamento efetuado à redação do artigo 3º do ORAA 2021, clarificando-se, entre outros aspetos, que as cativações se cingem às despesas de funcionamento e incidem sobre as dotações iniciais.

Pandemia da COVID-19

Neste âmbito, no que respeita à totalidade das despesas pagas identificadas no Quadro I.2, a diferença entre a informação prestada pela SRFAP entre fevereiro e julho de 2021 (77,7 e 70,4 milhões de euros, respetivamente), mencionada na correspondente nota, resulta, para além do critério utilizado, da abrangência da informação reportada, a qual, no caso da Direção Geral do Orçamento segue um modelo padronizado com áreas de intervenção específicas, não incluindo, por exemplo, despesas de funcionamento.

Fundos Comunitários

Em bom rigor e, em oposição ao que se descreve no Quadro II.3, os recebimentos resultantes dos programas FEAGA e Erasmus+ efetivamente constam dos mapas contabilísticos desse volume da Conta, no capítulo 06 - Transferências correntes, embora de forma agregada.

À divergência apurada no Quadro II.2 relativamente à RIAC, é também aplicável a justificação apresentada, apenas com a nuance do registo ter sido efetuado na classificação económica 10.03.07.

No que concerne à matéria mencionada no § 199 (Quadro II.4) relativa à Atlânticoline, S.A., cumpre esclarecer que não existe omissão, mas antes um lapso no registo contabilístico, na medida em que o montante de 121 149,18 € foi incorretamente contabilizado na classificação económica 08.01.99 nas contas individuais da entidade. Quanto à Conta da Região, o montante em causa foi devidamente registado na classificação económica 10.09.01 dado se tratar de um adiantamento à entidade no âmbito do PO Açores 2020 (FEDER), constando do Quadro A 23.

Relativamente às restantes entidades, informamos que iremos providenciar no sentido de garantir a exatidão dos registos contabilísticos associados a transações semelhantes.

Subvenções públicas

Quanto ao entendimento vertido na nota de rodapé 210 (§ 266), salienta-se que os apoios reembolsáveis concedidos no ano de 2020 totalizaram 533 560,58 €, conforme consta no quadro A23 (separador Concedidos - pagos e não pagos). No separador Subsídios Reembolsáveis a 31-12-2020, constam, por lapso, na coluna G, valores acumulados dos pagamentos efetuados pela Direção Regional do Turismo e pelo Fundo Regional do Emprego de subsídios reembolsáveis acumulados até ao ano de 2020 e não apenas os efetivamente pagos durante esse ano económico.

Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia

Direção Regional do Turismo

- **«Apesar de se mostrarem preenchidos os pressupostos para o recurso ao ajuste direto, as propostas subjacentes à decisão de abertura dos procedimentos não fundamentam a escolha das entidades a consultar. Para além disso, não indicam o prazo de execução dos contratos e não definem os critérios subjacentes à fixação do preço base.»**

Atendendo ao período em causa e, na sequência do enquadramento prévio, esclarece-se V. Exa. que, como todas as unidades hoteleiras se encontravam encerradas, a então Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo procedeu à consulta prévia informal de mercado, dos hotéis com restaurante, na Terceira e São Miguel que tivessem interessados em receber passageiros desembarcados do exterior da Região, potenciais casos positivos ou contactos próximos de alto risco de caso positivo à COVID-19, sendo que poucas unidades hoteleiras se mostraram disponíveis para reabrir e receber estes hóspedes, atendendo aos custos inerentes à sua reabertura e à abrangência de serviços a assegurar.

Desta feita, em face das poucas respostas e dos custos diários a suportar por cada unidade hoteleira, foi definido o preço base de cada procedimento, para um determinado número de dormidas, com alimentação, durante o prazo de execução do contrato por 60 dias (Cfr. a Cláusula 1.ª dos Cadernos de Encargos dos vários procedimentos, e a Cláusula 1.ª dos contratos celebrados).

- **«Em três dos procedimentos de contratação, a entidade adjudicante obrigou-se a suportar o preço diário referente à ocupação de um número mínimo de quartos durante todo o período de execução do contrato, independentemente da sua efetiva ocupação.»**

Em face das poucas unidades hoteleiras interessadas em prestar serviços de alojamento e alimentação a passageiros desembarcados na Região, neste primeiro período de Estado de Emergência, atendendo a que todas as unidades de alojamento se encontravam encerradas, bem como aos custos invocados para colocar a respetiva unidade hoteleira em funcionamento, de forma a contemplar todos os serviços que teriam de prestar (p. ex.: receção, cozinha, lavandaria, serviço de limpeza, serviço de quartos), condicionou à contratualização de um limite mínimo de ocupação em três das quatro unidades hoteleiras contratualizadas, o que se traduz na prática hoteleira de contratação de “allotments”.

Caso não fosse contratualizado este limite mínimo de ocupação, o Governo Regional apenas teria celebrado um contrato com uma unidade hoteleira, em São Miguel, pelo que a então Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo não conseguiria dar cumprimento ao determinado na Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março.

- **«Na sua maioria, os contratos celebrados produziram efeitos à data da abertura do procedimento, não tendo sido observado o regime excecional que apenas admite a possibilidade de os contratos produzirem efeitos (incluindo pagamentos) após a adjudicação.»**

De acordo com o estipulado no ponto 5 da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março, são delegadas na Secretária Regional da Energia, Ambiente e Turismo as competências necessárias para desenvolver os procedimentos de contratação pública, por ajuste direto, bem como todos os atos atinentes à formalização dos contratos e repetitiva execução, sendo que esta Resolução produz efeitos à data da sua aprovação, a 26 de março de 2020.

Por seu turno, o n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos determina a possibilidade das partes atribuírem eficácia retroativa ao contrato, por razões de interesse público, desde que não seja proibida por lei, não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e não impeça, restrinja ou falseie a concorrência. Por conseguinte, considera-se, salvo melhor entendimento, que estamos perante um procedimento de ajuste direto, ao abrigo de critério material, com convite a uma entidade, precedido de consulta prévia informal ao mercado, sem que sejam lesados direitos e interesses de terceiros, encontrando-se o princípio da concorrência legalmente contraído com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, por via do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com vista à celebração de contrato de aquisição de serviços de alojamento e alimentação, para todos os passageiros que desembarquem na Região a partir de 26 de março de 2020, pelo que a atribuição de eficácia retroativa aos contratos em apreço se encontra revestida de interesse público, como forma de dar cumprimento ao determinado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março, em pleno Estado de Emergência, perante a necessidade urgente e imperiosa de dar cumprimento às normas de saúde pública em vigor, e evitar a proliferação da pandemia.

- **«Relativamente à execução material dos contratos, observou-se que, no período compreendido entre 13 e 22 de abril de 2020, não foi otimizada a ocupação mínima contratada.»**

Relativamente à ocupação das unidades hoteleiras, esclarece-se V. Exa. que o encaminhamento dos passageiros se procedia por dias alternados, entre as duas unidades hoteleiras contratadas para cada uma das ilhas com ligação ao exterior (dia sim, dia não), de acordo com os planos de voo mensais, os quais eram disponibilizados no início de cada mês aos Delegados de Saúde e às unidades hoteleiras contratadas, de forma a haver um maior controlo tanto de encaminhamentos, como de faturação.

Desta feita, há que atender à prévia definição diária das unidades hoteleiras, ao número incerto de passageiros provenientes de cada voo, à variável decorrente de cada reserva (uma vez que a mesma reserva pode contemplar várias pessoas), ao período em que cada passageiro permanece na unidade hoteleira (variando perante situação de caso positivo, contacto próximo de alto risco ou se apenas aguarda o resultado do teste efetuado à chegada, de forma a poder ser autorizado a prosseguir para a sua ilha de destino final). Importa ainda referenciar que, à data, a Região contava apenas com dois laboratórios de referência Regional para o diagnóstico molecular por RT-PCR do SARS-CoV-2.).

Mais importa realçar a necessidade de articulação entre as diversas partes envolvidas, a qualquer hora do dia e em qualquer dia da semana (de forma a evitar que os passageiros permanecessem demasiado tempo no aeroporto, a garantir que apenas saíssem do aeroporto pelos meios de transporte definidos pela Autoridade de Saúde Regional, em articulação com a Direção Regional do Turismo, que fossem conduzidos apenas às unidades hoteleiras contratadas pela Região, que a unidade hoteleira tivesse conhecimento que, naquele dia, receberia encaminhamento de passageiros, de forma a permitir o controlo da entrada e estada de cada passageiro tanto pela Direção Regional do Turismo, como pelos Delegados de Saúde concelhios).

Em suma, perante todas estas variáveis cuja articulação se mostra necessária, revela-se inexecutável a separação diária dos encaminhamentos entre as unidades hoteleiras contratadas, atendendo ao número de passageiros já hospedados e aos novos hóspedes diários, para cumprimento dos limites diários de ocupação mínima nas três das quatro unidades hoteleiras contratadas pela Região.

- **«Assim, foram realizados pagamentos em unidades hoteleiras contratadas sem ocupação efetiva, que se estima terem atingido 6 700 euros, tendo-se verificado simultaneamente pagamentos relativos a outras unidades hoteleiras cuja ocupação ultrapassava os mínimos contratados e/ou sem que tivesse sido feita essa exigência. Não pode, porém, ser desconsiderada a verificação de condicionantes externas à entidade adjudicante, como sejam uma eventual necessidade de mudança de unidade hoteleira no decurso do período de confinamento dos passageiros e/ou eventuais custos adicionais, designadamente logísticos e sanitários, associados ao seu transporte.»**

Atendendo às circunstâncias específicas de que se revestem os encaminhamentos, referidas no ponto anterior, que se operam independentemente da vontade da entidade adjudicante, reitera-se a inexecutabilidade de separação diária dos encaminhamentos e a subsequente distribuição de passageiros / separação de passageiros do mesmo agregado familiar com elementos dependentes, considerando que à data e em pleno estado de emergência, se recomendava apenas a realização de viagens essenciais (realça-se que, a essa data, os passageiros hospedados na Terceira e S. Miguel, que pretendessem chegar à sua ilha de destino final, teriam de aguardar autorização do Delegado de Saúde para serem excecionalmente transportados pela SATA interilhas, uma vez que só se realizavam voos de carga), a fim de dar cumprimento dos limites diários de ocupação mínima nas três unidades hoteleiras com “allotments” contratados pela Região.

A alteração diária deste procedimento provocaria situações de incerteza entre as entidades envolvidas, para além de acréscimo de custos e maior morosidade no encaminhamento dos passageiros desembarcados na Região, o qual, uma vez mais se realça, ocorre em qualquer dia da semana e a qualquer hora do dia.

- **«Não se demonstrou que o gestor dos contratos tenha efetuado o acompanhamento da sua execução, nos termos previstos no artigo 290.º-A, n.º 1 e 3, do Código dos Contratos Públicos. O acompanhamento atempado de eventuais desvios na execução daqueles contratos poderia ter contribuído para a otimização da ocupação mínima contratada, com consequência ao nível dos pagamentos.»**

Perante o exposto nos dois pontos prévios e, salvo melhor entendimento, a situação em apreço não se considera imputável ao gestor do contrato, atendendo à inexecutabilidade de separação diária dos encaminhamentos para cumprimento dos limites mínimos contratados pela Região, considerando a distribuição de encaminhamentos por dias alternados entre cada uma das unidades hoteleiras contratadas, previamente definido no início de cada mês, de acordo com os planos de voo, de forma a permitir a articulação tripartida entre a Autoridade de Saúde Regional, a Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo, através da Direção Regional do Turismo e as unidades hoteleiras contratadas.

Secretaria Regional das Obras Públicas e Comunicações

Em resposta ao V. ofício n.º 1541-ST de 25-11-2021, encarrega-me a Senhora Secretária Regional das Obras Públicas e Comunicações de informar V. Exa. que, uma vez que o cativo legal de 6% é uma medida destinada a conter a execução das despesas de funcionamento dos serviços da Administração Regional ao nível da aquisição de bens e serviços, não se aplica assim à execução das despesas do Plano de Investimentos.

Direção Regional das Comunicações

Em todo o caso, somos do entendimento de que o cativo legal de 6% foi introduzido no Decreto Legislativo Regional n.º 1/2021/A, de 8 de janeiro de 2020, que aprova o Orçamento de 2020, como medida destinada a conter a execução das despesas de funcionamento dos serviços da Administração Regional ao nível da aquisição de bens e serviços, não se aplicando assim à execução das despesas do plano de investimentos desta Direção Regional.

Direção Regional das Obras Públicas e dos Transportes Terrestres

Em resposta ao V. ofício n.º 1542-ST, somos a informar V. Exas. que, o cativo legal de 6% foi introduzido no Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 08 de janeiro de 2020, que aprova o Orçamento de 2020, como uma medida destinada a conter a execução das despesas de funcionamento dos serviços da Administração Regional ao nível de aquisição de bens e serviços, não se aplicando assim à execução das despesas do Plano de Investimentos da Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações.

FUNDOPESCA

A utilização de cativações legais, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 3.º do ORAA para o ano de 2020, visa conferir a necessária disciplina orçamental à execução de dotações orçamentais inscritas no agrupamento 02 - Aquisição de Bens e Serviços, cingindo-se a reduzir a dotação disponível apenas no que às despesas de funcionamento respeita.

Adicionalmente, saliente-se que a execução de despesa para além da dotação disponível, tal como se encontra descrita nos §§ 60 e 87 da ação preparatória, encontra-se expressamente vedada pelo sistema GeRFiP 3.1.

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

Anexo C) Tesouraria

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Foi acatada a recomendação do Tribunal de Contas relativamente ao período complementar e pela primeira vez foram efetuados todos os pagamentos até 31.12.2020.

Relativamente à despesa foi registada na conta da região um valor de 7,1 milhões de euros em 2020, referente a duas situações:

- 5.150.000,00 €, que apesar de terem sido registados como despesa e pagos em 2020, PAP n.º 1000000741, o seu movimento bancário ocorreu em 2021 (movimento em trânsito, conforme se encontra na página 35 do Volume I da Conta);
- 1.957.191,48 €, respeitante às retenções dos vencimentos/fornecedores de dezembro de 2020, registados como despesa em 2020, que apenas foram pagas com PAP de 2021.

Prestação de Contas

Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT) envia através dos seus tesoureiros e da chefe de divisão de tesouraria, as contas relativas aos 3 serviços de caixa, as quais contemplam todo o ciclo de recebimentos e pagamentos.

Relativamente à restante informação, a mesma é maioritariamente extraída do sistema GeRFiP, embora não seja integralmente parametrizada no âmbito da legislação em vigor, pelas razões já expostas.

Todavia, a DROT remete toda a informação financeira exigida, incluindo os extratos bancários, através dos quais o Tribunal de Contas poderá validar todos os movimentos.

Princípio da unidade de tesouraria

O princípio da unidade da tesouraria define "Toda a movimentação de fundos dos serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira da Região Autónoma dos Açores, à exceção do Instituto de Segurança Social dos Açores, deve ser efetuada no âmbito do sistema de centralização de tesouraria - Safira."

Tal como o mesmo está definido, o seu âmbito de aplicação limita-se ao subsector da Administração Regional Indireta, pelo que não se compreende que o Tribunal de Contas inclua na sua análise igualmente a Administração Regional Direta, bem como as tesourarias da Região.

Este princípio foi estabelecido com o objetivo de garantir que os pagamentos dos serviços e fundos autónomos se efetivassem através do sistema de centralização de tesouraria, concentrado num número mínimo de instituições bancárias, atualmente duas.

Face ao exposto, atendendo a que para 2021, as entidades públicas reclassificadas já se encontram expressamente excluídas do âmbito deste princípio, entendemos que os objetivos que presidiram ao mesmo já se encontram atingidos.

Anexo D) Dívida pública e outras responsabilidades

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

2.1.2. e 3.2. Dívida fundada

A SRATC, no âmbito da análise à dívida fundada imputada ao ano 2020, integra não apenas os novos contratos de financiamento, mas, igualmente, as operações de negociação de empréstimos existentes, nomeadamente, os associados à extinção de empresas públicas regionais e à assunção da dívida financeira dos hospitais regionais.

Esta análise, limita-se ao disposto no artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro, diploma que aprova o Orçamento da Região para 2020, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto, omitindo que as mencionadas operações de gestão da dívida pública direta da Região, se efetuaram ao abrigo do disposto no artigo 25.º do referido diploma que aprovou o Orçamento da Região. A análise da SRATC omite igualmente o propósito que esteve na base das referidas operações de gestão da dívida pública regional – obter condições financeiras mais vantajosas para a Região, reduzindo os encargos associados às mesmas.

O nosso entendimento foi o de que as operações de gestão da dívida pública direta da Região, efetuadas ao abrigo do disposto no artigo 25.º, não estariam vinculadas ao limite fixado no artigo 17.º do diploma que aprovou o Orçamento da Região.

Contudo, face ao entendimento que venha a constar do Parecer à Conta da Região de 2020, estaremos disponíveis para se encontrar a melhor formulação jurídica que não limite as opções de gestão da dívida pública direta da Região.

No que concerne à referência a que **“(...) não foi assegurada uma distribuição equilibrada do esforço financeiro associado ao reembolso da dívida pelos vários exercícios orçamentais(..)”** cabe-nos esclarecer que a opção pela distribuição do esforço financeiro não se pode limitar a uma análise estanque aplicada aos empréstimos contratados num determinado ano como efetuado pela SRATC. É impreterível que, aquando da análise e seleção das propostas, os encargos já esperados para anos futuros, por via dos empréstimos contraídos em anos anteriores relevem para a definição da opção da maturidade, de modo a não originar desequilíbrios intergeracionais.

Acresce, ainda, referir que a opção pelos empréstimos obrigacionistas em regime bullet se prende com o facto de existir maior procura e consequentemente maior liquidez no momento do seu refinanciamento, sendo certo que a liquidez dos mercados internacionais aumenta proporcionalmente com o valor da operação traduzindo-se, obviamente, numa redução do preço.

Anexo E) Património

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública

Limite legal para a realização de operações ativas

No que respeita às operações ativas realizadas pela Administração Pública Regional, a Conta apresenta toda a informação necessária e suficiente para se proceder à aferição do limite legal das mesmas.

Com efeito, o cálculo efetuado na Conta para aferição do cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas, embora por lapso, não incluisse as EPR, fica perfeitamente claro que, incluindo o montante apurado pelo Tribunal de Contas, o limite para as referidas operações ativas foi cumprido.

Património Regional

No respeitante à execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário, em anexo remetemos cópia do relatório enviado à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, através do ofício Sai-SRFPAP/2021/97/AG, de 23 de março, referente ao ano de 2020, sobre a aquisição, oneração e alienação de imóveis do domínio privado da Região e dos institutos públicos regionais e sobre a cedência, o arrendamento e a locação financeira de bens imóveis, e que, embora tenha sido referido na Conta desse ano, não foi objeto de discriminação.

Na Conta de 2021 vai a referida informação ser detalhada, assim como as alterações que se verificarem em matéria de cessação de arrendamentos e cedências, abrangendo-se, para além da constituição, também a modificação e a extinção de direitos com conteúdo patrimonial que se vierem a verificar.

No que diz respeito ao Programa de Inventariação, o mesmo encontra-se em adiantado estado de execução, uma vez que desde há muitos anos todas as aquisições efetuadas pela Região são de imediato registadas e inventariadas.

Ficha técnica

	Nome	Cargo/Categoria	
Coordenação	Cristina Soares Ribeiro	Auditora-Coordenadora	
	Lígia Neves	Auditora-Chefe	
	Rui Nóbrega Santos	Auditor-Chefe	
	António Afonso Arruda	Auditor-Chefe	
	Ana Cristina Medeiros	Coordenadora da Equipa de Projeto e Auditoria	
Execução	Aida Margarida Sousa	Auditora	
	Maria da Conceição Serpa	Auditora	
	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	
	Carlos Brum Melo	Técnico Verificador Superior de 2.ª classe	
	Cristiana Camilo	Técnica Verificadora 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 – Soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa, com exclusão dos *Ativos financeiros e Passivos financeiros*.

Despesa primária – Despesa efetiva, excluindo *Juros e outros encargos*.

Dívida bruta – Corresponde à soma dos passivos na conta do património do setor institucional das administrações públicas, sem dedução dos ativos detidos por esse mesmo setor.

Dívida consolidada – Dívida total do setor 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, *cfr.* §§ 6 a 9 do relatório da ação preparatória 21/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 2020, o *stock* médio de dívida foi apurado do seguinte modo:
$$[(\textit{stock} \textit{dívida} \textit{a} \textit{01-01-2020} + \textit{stock} \textit{dívida} \textit{a} \textit{31-12-2020}) : 2]^{295}$$

²⁹⁵Para 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 setor público empresarial regional, os juros e demais encargos suportados são contabilisticamente registados de acordo com o regime do acréscimo (considera-se o valor dos juros correspondentes ao período em causa, independentemente do respetivo pagamento ter ou não ocorrido).

Legislação citada

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
EPARAA	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 39/80, de 5 de agosto	Leis n.ºs 9/87 de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.
	Lei de Bases da Contabilidade Pública Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro	
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho	Decretos-Leis n.ºs 275-A/93, de 9 de agosto, e 113/95, de 25 de maio, Lei n.º 10-B/96, de 23 de março, Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Decretos-Leis n.ºs 85/2016, de 21 de dezembro, e 84/2019, de 28 de junho.
	Regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril	
	Aplica à Região Autónoma dos Açores as disposições da Lei de Bases da Contabilidade Pública e do Regime da Administração Financeira do Estado Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio	
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97 de 26 de agosto	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 julho.
	Regime geral de emissão e gestão da dívida pública Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro	Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.
LEORAA	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 79/98, de 24 de novembro	Leis n.ºs 62/2008, de 31 de outubro, e 115/2015, de 28 de agosto.
	Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro	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.
	Regime jurídico do Sistema Regional de Planeamento dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 20/2002/A, de 28 de maio	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 44/2003/A, de 22 de novembro, 2/2014/A, de 29 de janeiro, e 1/2020/A, de 8 de janeiro.

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
ARAAL	Regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 27/2005/A, de 10 de novembro, 24/2015/A, de 10 de novembro, e 5/2020/A, de 24 de janeiro.
	Regime jurídico da criação, autonomia e gestão das unidades orgânicas do sistema educativo da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/A, de 16 de junho	Declaração de Retificação n.º 61/2005, de 5 de agosto, Decretos Legislativos Regionais n.ºs 35/2006/A, de 6 de setembro, 21/2007/A, de 30 de agosto, 17/2010/A, de 13 de abril, 13/2013/A, de 30 de agosto, 25/2015/A, de 17 de dezembro, e 1/2019/A, de 7 de janeiro.
	Regime jurídico dos institutos públicos e fundações regionais Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho	Decreto Legislativo Regional n.º 13/2011/A, de 11 de maio.
	Regime do setor público empresarial da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 17/2009/A, de 14 de outubro, 7/2011/A, de 22 de março, 2/2014/A, de 29 de janeiro, 20/2014/A, de 30 de outubro, e 3/2017/A, de 13 de abril ²⁹⁶ .
	Regime jurídico da gestão de imóveis do domínio privado Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A, de 19 de maio	Decreto Legislativo Regional n.º 8/2017/A, de 10 de outubro.
	Orgânica dos serviços dependentes da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho.	Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2014/A, de 7 de agosto ²⁹⁷ .
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro	
	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro, artigo 13.º da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, artigo 4.º da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, artigo único da Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro, artigo 192.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, artigo 258.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, artigo 302.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, 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.

²⁹⁶ Posteriormente, o Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março, foi alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio.

²⁹⁷ Posteriormente, o Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, de 11 de julho, foi alterado pelos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 11/2021/A, de 1 de julho, e 19/2021/A de 23 de julho.

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
SNC-AP	Regime jurídico das autarquias locais Lei n.º 75/2013, de 3 de setembro	Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro, e 50-A/2013, de 11 de novembro, Lei n.º 25/2015, de 30 de março, artigo 5.º da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, artigo 194.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, artigo 261.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e Leis n.ºs 50/2018, de 16 de agosto, e 66/2020, de 4 de novembro.
	Lei de enquadramento orçamental ²⁹⁸ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro	Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, e 41/2020, de 18 de agosto.
	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro	Decretos-Leis n.ºs 85/2016, de 21 de dezembro, e 33/2018, de 15 de maio.
	Extinção da SATA, SGPS, S.A. Decreto Legislativo Regional n.º 15/2018/A, de 20 de dezembro	
	Execução do Orçamento do Estado para 2019 Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho	Declaração de Retificação n.º 40-A/2019, de 27 de agosto, e Decreto-Lei n.º 39/2020, de 16 de julho.
ORAA 2020	Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2020 a 2023 Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 12 de novembro	Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020/A, de 8 de janeiro ²⁹⁹ .
	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020 Decreto Legislativo Regional n.º 1/2020, de 8 de janeiro	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 7/2020/A, de 9 de março, e 22/2020/A, de 13 de agosto.
	Plano Anual Regional para 2020 Decreto Legislativo Regional n.º 2/2020/A, de 22 de janeiro	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 10/2020/A, de 8 de abril, e 21/2020/A, de 12 de agosto.
	Execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020 Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2020, de 14 de fevereiro	
	Orçamento do Estado para 2020 Lei n.º 2/2020, de 31 de março	Lei n.º 13/2020, de 7 de maio, Declaração de Retificação n.º 23/2020, de 29 de maio, e Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

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).

²⁹⁹ Posteriormente, o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2019/A, de 22 de novembro, foi alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio.

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
ORAA 2021	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio	Declaração de Retificação n.º 9/2021/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	

Siglas e abreviaturas

ARAAL	—	Cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local
<i>cfr.</i>	—	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
EPR	—	Entidade pública reclassificada
FEDER	—	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	—	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSE	—	Fundo Social Europeu
GeRFiP	—	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
INE	—	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	—	Instituições Particulares de Solidariedade Social
LEORAA	—	Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores
LFRA	—	Lei das Finanças das Regiões Autónomas
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NCP	—	Norma de Contabilidade Pública
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	página
pp.	—	páginas
PPP	—	Parceria público-privada
QPPO	—	Quadro plurianual de programação orçamental
RAA	—	Região Autónoma dos Açores
S.A.	—	Sociedade anónima
SI	—	Serviços integrados
SEC 2010	—	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais 2010
SFA	—	Serviços e fundos autónomos
SNC-AP	—	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SRATC	—	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
UE	—	União Europeia

³⁰⁰ Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações.

Índices

Índice de quadros

Quadro 1 – Quadro sinóptico das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2020 e respetivas alterações, com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores	13
Quadro 2 – Orçamento aprovado	16
Quadro 3 – Alterações orçamentais aprovadas pela Assembleia Legislativa.....	39
Quadro 4 – Orçamento final	40
Quadro 5 – Projeto “Recuperação dos efeitos da intempérie <i>Lorenzo</i> ”.....	40
Quadro 6 – Pagamentos estimados no âmbito do furacão <i>Lorenzo</i> por agrupamento económico.....	50
Quadro 7 – Pagamentos estimados no âmbito da pandemia da COVID-19 por agrupamento económico.....	53
Quadro 8 – Finalidades dos pagamentos estimados no âmbito da pandemia da COVID-19.....	54
Quadro 9 – Desvios e variações na receita	63
Quadro 10 – Transferências recebidas	65
Quadro 11 – Execução orçamental das transferências recebidas do Estado e da União Europeia.....	65
Quadro 12 – Desvios e variações na despesa	66
Quadro 13 – Destino das verbas redistribuídas por setor	67
Quadro 14 – Recursos financeiros utilizados para a cobertura da atividade desenvolvida em 2020.....	69
Quadro 15 – Fundos comunitários – comparação entre valores contabilizados e certificados	72
Quadro 16 – Fluxos da Administração Central para o setor público administrativo regional.....	75
Quadro 17 – Fluxos do setor público administrativo regional para sociedades não financeiras públicas	76
Quadro 18 – Reembolsos vencidos por cobrar	80
Quadro 19 – Dívida total do setor público administrativo regional	87

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Défice em contabilidade pública	59
Gráfico 2 – Défice em contabilidade nacional.....	61
Gráfico 3 – Origem e aplicação de fundos de operações orçamentais do setor público administrativo regional	62
Gráfico 4 – Receita fiscal – Principais variações entre 2019 e 2020, ao nível da previsão e da execução	64
Gráfico 5 – Fluxos financeiros no âmbito do setor público administrativo regional	74
Gráfico 6 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário.....	80
Gráfico 7 – Desempenho orçamental – 2017-2020.....	88
Gráfico 8 – Perfil de reembolso da dívida	100
Gráfico 9 – Necessidades de financiamento do setor público administrativo regional	102

Índice geral

Plano	1
Sumário	3

PARTE I

Introdução	9
Metodologia	9
Contraditório	10

CAPÍTULO I PROCESSO ORÇAMENTAL E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

1. Restrições ao Orçamento	11
1.1. <i>Quadro plurianual de programação orçamental</i>	11
1.2. <i>Lei do Orçamento do Estado</i>	12
2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento	14
3. Orçamento	15
3.1. <i>Orçamento aprovado</i>	15
3.2. <i>Regime do período complementar</i>	16
4. Prestação de contas	19
4.1. <i>Contas provisórias trimestrais</i>	19
4.2. <i>Conta de 2020</i>	19
4.3. <i>Referencial contabilístico adotado nas contas individuais</i>	20

CAPÍTULO II FIABILIDADE DA CONTA E CONFORMIDADE LEGAL DAS OPERAÇÕES

5. Aspectos que afetam a fiabilidade da Conta	21
6. Análise da conformidade legal de operações subjacentes	30
6.1. <i>Situações de incumprimento de princípios orçamentais</i>	30
6.1.1. Princípio da anualidade	30
6.1.2. Princípio da universalidade	31
6.1.3. Princípio da especificação	32
6.1.4. Princípio da transparência	33

6.2. Recebimentos sem prévia inscrição orçamental e pagamentos sem observância do cativo legalmente fixado	34
6.3. Tesouraria	35
6.3.1. Falta de prestação de contas	35
6.3.2. Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria	36
CAPÍTULO III	
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
7. Instrumentos de gestão orçamental	39
7.1. Alterações orçamentais	39
7.2. Cativação de verbas	43
8. Medidas de carácter excepcional	44
8.1. Furacão Lorenzo	47
8.2. Pandemia da COVID-19	51
8.2.1. Auditoria ao acompanhamento do programa de apoio aos empresários em nome individual promovido pelo Governo Regional dos Açores. Remissão.	54
8.2.2. Auditoria à contratação de unidades hoteleiras para o confinamento hoteleiro	55
9. Desempenho orçamental	59
9.1. Em contabilidade pública	59
9.2. Em contabilidade nacional	60
10. Origem e aplicação de fundos	62
10.1. Operações orçamentais	62
10.1.1. Origem de fundos	63
10.1.2. Aplicação de fundos	66
10.1.3. Utilização das fontes de financiamento	69
10.2. Operações extraorçamentais	70
11. Análise de fluxos financeiros intersetoriais	72
11.1. Fluxos financeiros com a União Europeia	72
11.2. Fluxos financeiros no âmbito do setor público	73
12. Subvenções públicas	78

CAPÍTULO IV DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL E OUTRAS RESPONSABILIDADES

13. Dívida do setor público administrativo regional	83
13.1. Dívida financeira	83
13.2. Dívida não financeira	86
13.3. Dívida total do setor público administrativo regional	86
13.4. Limites da dívida	89
13.4.1. Dívida flutuante	89
13.4.2. Dívida fundada	90
13.4.3. Endividamento líquido	93
14. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais	95
14.1. Avals e outras garantias pessoais	95
14.2. Cartas de conforto	96
14.3. Limites à concessão de garantias	98
14.4. Parcerias público-privadas e contratos ARAAL	98
14.5. Risco de refinanciamento da dívida do setor público administrativo regional	99
14.6. Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas	101
15. Quadro global das necessidades de financiamento do setor público administrativo regional	102

CAPÍTULO V PATRIMÓNIO

16. Património financeiro	103
16.1. Ativos financeiros	103
16.2. Participações financeiras	104
16.3. Subsídios reembolsáveis, empréstimos concedidos e outros ativos financeiros	107
16.4. Limite legal para a realização de operações ativas	108
17. Património não financeiro	109
17.1. Património não financeiro das entidades do setor público administrativo regional	109
17.2. Gestão e inventariação do património imobiliário	109
17.3. Operações relativas a bens patrimoniais	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	
Anexo A) Processo orçamental	133
Anexo B) Execução orçamental do setor público administrativo regional	134
Anexo C) Tesouraria	142
Anexo D) Dívida pública e outras responsabilidades	143
Anexo E) Património	144
Ficha técnica	145
Glossário	146
Legislação citada	148
Síglas e abreviaturas	152
Índices	
Índice de quadros	153
Índice de gráficos	153
Índice geral	154