



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

2017



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2017

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 18-12-2018

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: 296 304 980

sra@tcontas.pt

www.tcontas.pt

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

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

Plano

Sumário

Parte I

Introdução

Capítulo I – Processo orçamental e de prestação de contas

- Enquadramento do Orçamento nos instrumentos de planeamento
- Regra do equilíbrio orçamental e limite à dívida regional
- Elaboração e apresentação do Orçamento
- Alterações orçamentais
- Prestação de contas

Capítulo II – Fiabilidade da Conta

- Limitações informativas
- Aspetos que afetam a fiabilidade da conta

Capítulo III – Execução orçamental

- Origem e aplicação de fundos
- Desempenho orçamental
- Procedimentos de consolidação
- Saldo, regras do equilíbrio orçamental e défice orçamental
- Tesouraria
- Fluxos financeiros no âmbito do sector público
- Fluxos financeiros com a União Europeia
- Subvenções públicas
- Sistemas de controlo da execução orçamental

Capítulo IV – Dívida pública e outras responsabilidades

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

Capítulo V – Património

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

Parte II

I – Conclusões

II – Recomendações

III – Juízo sobre a Conta

Anexos – Extrato das respostas apresentadas em contraditório

Apêndices

Ficha técnica

Glossário

Legislação citada

Siglas e abreviaturas

Índices

Sumário

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional dos Açores, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, cabendo-lhe apreciar a atividade financeira da Região, no ano a que a Conta se reporta, 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.

Podem ser formuladas recomendações à Assembleia Legislativa ou ao Governo Regional, em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços.

Processo orçamental e de prestação de contas

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2017 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental, elaborado de acordo com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, abrangendo, designadamente, o conjunto do sector público administrativo regional e estabelecendo limites de despesa por programas ou agrupamento de programas.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal. Contudo, a proposta estava incompleta, não tendo sido acompanhada de um conjunto de anexos informativos legalmente exigidos.

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

O Orçamento inicial aprovado e as respetivas alterações publicadas não contêm o orçamento consolidado do sector público administrativo.

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

Execução orçamental

Procedeu-se à análise da execução orçamental do sector público administrativo regional. Para o efeito, foi necessário, previamente, reexpressar registos apresentados na Conta, relativos às transferências do Estado, aos descontos para a ADSE, efetuados às

remunerações dos trabalhadores da Administração Pública Regional, e ao valor em *saldo do ano anterior*.

Assim, a receita totalizou 1 543,6 milhões de euros, menos 167,6 milhões de euros do que a previsão no Orçamento revisto, e menos 36 milhões de euros do que o arrecadado em 2016, sendo constituída, essencialmente, por *receita fiscal* (41%), *transferências* (26%) e *passivos financeiros* (25%).

A despesa totalizou 1 539,2 milhões de euros, menos 179,2 milhões de euros do que a previsão no Orçamento revisto, e menos 6,6 milhões de euros do que o despendido em 2016, sendo constituída, essencialmente, por *despesas com o pessoal* (32%), *aquisição de bens e serviços* (20%), bem como *passivos financeiros* (18%), salientando-se, ainda, as verbas redistribuídas, através de *transferências correntes e de capital, subsídios e ativos financeiros* (20%).

O sector público administrativo regional apresentou um baixo grau de autonomia financeira, tendo as respetivas receitas próprias financiado apenas 48% da despesa total.

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

O *saldo global ou efetivo* foi negativo em 75,8 milhões de euros. Por seu turno, o *saldo corrente*, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 494,8 milhões de euros, excedendo em 455,6 milhões de euros o limite máximo anual, o que sujeita a Região ao risco de sanções.

Comparativamente a 2016, o *saldo global ou efetivo* apresentou um agravamento de 28,3 milhões de euros.

A conta do sector público administrativo regional apresentou uma estrutura orçamental desequilibrada, traduzida num *défice corrente* de 213,9 milhões de euros.

O *saldo primário* foi também negativo, de -21,5 milhões de euros, registando uma quebra de 36,8 milhões de euros, face a 2016.

A diferença entre o *défice primário* e os compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida foi de 75,8 milhões de euros, valor que corresponde à necessidade de mais endividamento para poder satisfazer o serviço da dívida anterior.

Em contabilidade pública e em termos provisórios, o défice orçamental em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 1,8%.

Fluxos financeiros no âmbito do sector público

O sector público administrativo regional transferiu 52 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional, recebendo dessas entidades um total de 273,7 milhões de euros.

Os fluxos transferidos destinaram-se, principalmente, às empresas públicas regionais (40,5 milhões de euros), cabendo às empresas do grupo SATA, 33,8 milhões de euros.

Ficaram por pagar 3,2 milhões de euros de transferências atribuídas.

Os fluxos obtidos tiveram origem principal na Administração Central (262,9 milhões de euros), nomeadamente no âmbito do princípio da solidariedade (178,9 milhões de euros) e do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (71,6 milhões de euros).

Fluxos financeiros com a União Europeia

Continuam a não ser divulgados, na Conta, dados consolidados sobre o valor global dos fundos comunitários transferidos para os Açores.

De acordo com a informação prestada pelas entidades intervenientes na gestão destas verbas:

- os fundos comunitários transferidos para os Açores ascenderam a 300 milhões de euros, menos 952,6 mil euros (-0,3%), em relação a 2016;
- as participações pagas aos beneficiários finais totalizaram 290,6 milhões de euros – acréscimo de 2,6 milhões de euros (+0,9%) face ao ano anterior – dos quais 176,9 milhões de euros (60,9% do total) foram atribuídos a entidades privadas.

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, os fluxos financeiros associados à movimentação de verbas nas contas bancárias, tituladas pela Administração Regional direta, específicas de fundos comunitários, não foram objeto de registo contabilístico, estando em causa receitas na ordem dos 167,3 milhões de euros e despesas no valor de cerca de 165,7 milhões de euros.

Subvenções

Melhorou a informação prestada na Conta quanto aos apoios financeiros e a respetiva divulgação.

Cerca de 70% das entidades incluíram, nos respetivos processos de prestação de contas, nos termos legalmente exigidos, informação sobre as subvenções atribuídas, embora, na generalidade, sem grande profundidade quanto ao real impacto dos apoios. Falta ainda uma avaliação global, com base nos contributos de cada entidade.

Dívida e outras responsabilidades

Continua sem ser possível obter prova suficiente e apropriada de modo a certificar a posição da dívida total do sector público administrativo regional, assim como das responsabilidades emergentes dos contratos ARAAL. Por outro lado, não foi divulgada informação que permita certificar o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento do sector público administrativo regional.

Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações descritas, verifica-se que, em 2017, a dívida total do sector público administrativo regional manteve a trajetória de crescimento observada nos últimos anos, aumentando 77,8 milhões de euros (+4,5%), atingindo, no final do exercício, o montante de 1 806,1 milhões de euros (43,8% do PIB da Região Autónoma dos Açores para 2017), dos quais 1 625,9 milhões de euros eram referentes à dívida financeira.

O perfil de reembolso da dívida do sector público administrativo regional continua a caracterizar-se por uma elevada concentração temporal de amortizações e por uma distribuição pouco equilibrada dos fluxos anuais para a financiar, aspetos suscetíveis de agravar o risco de refinanciamento e de condicionar o princípio da equidade intergeracional, no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos.

A dívida total do sector público administrativo regional excedeu o limite fixado na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, em, pelo menos, 354,6 milhões de euros (25,1%) ou, considerando a reclassificação de receitas indevidamente contabilizadas como correntes, esse limite pode ter sido excedido em cerca de 660,8 milhões de euros (57,7%), sujeitando a Região Autónoma dos Açores ao risco de sanções.

A deterioração da posição e desempenho financeiros evidenciada pela generalidade das entidades públicas não reclassificadas no sector das Administrações Públicas (excetuando o grupo EDA), é suscetível de dificultar o acesso destas entidades aos mercados financeiros, de forma autónoma, consubstanciando, por isso, riscos elevados para as finanças públicas regionais, que se agravaram no exercício em análise.

O valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL, reportado a 31-12-2017, ascendia a 654,7 milhões de euros (15,9% do PIB da Região Autónoma dos Açores para 2017).

Foram concedidos 14 avales, no montante global de 259,2 milhões de euros – um aumento de 23,4 milhões de euros, face ao ano anterior –, elevando para 970,1 milhões de euros as responsabilidades assumidas por esta via.

O *stock* da dívida garantida aumentou 92,7 milhões de euros (+10,6%), contendo-se no limite legal de 150 milhões de euros.

Foram emitidas 11 cartas de conforto destinadas a garantir operações de crédito contraídas por entidades que integram o sector público regional, perfazendo a quantia de 39,4 milhões de euros. No final de 2017, as garantias prestadas através deste instrumento ascendiam a 195,6 milhões de euros, traduzindo uma redução de 66,5 milhões de euros, relativamente a 2016.

Património

A Conta não demonstra o cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas.

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

Foi acolhida a recomendação, formulada pelo Tribunal de Contas em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta e em relatório de auditoria sobre as contas do grupo SATA (Relatório n.º 01/2016 – FS/SRATC, de 21-01-2016), respeitante à efetiva aplicação da parte da receita proveniente da reprivatização da EDA – Eletricidade dos Açores, S.A., no aumento do capital social da Sata Air Açores, S.A., conforme o Governo Regional tinha decidido, operação que será agora concretizada em seis anos, envolvendo cerca de 21,6 milhões de euros.

A posição e desempenho financeiros das entidades sob controlo da Região, e em particular das que constituem o sector público empresarial regional, deterioraram-se de forma significativa, observando-se, em termos agregados, o agravamento do grau de descapitalização e do nível de endividamento destas entidades. Os encargos da dívida já representam mais do triplo (347,3%) dos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais.

A dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental, com exclusão do grupo EDA, manteve a trajetória ascendente, tendo registado um acréscimo de 39 milhões de euros (+10,4%), atingindo 414,4 milhões de euros, no final de 2017, dos quais 253,6 milhões de euros (61,2%) diziam respeito ao grupo SATA.

As insuficiências e limitações da informação relativa às entidades que compõem o sector público administrativo regional continuam a impossibilitar a elaboração de demonstrações financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da respetiva posição financeira e suas alterações, bem como do desempenho financeiro e orçamental, no período em apreciação.

PARTE I

Introdução

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional dos Açores, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, 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).

No relatório e parecer sobre a Conta – aprovado por um coletivo especial constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos Juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira¹ –, 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 2017 fundamenta-se nos trabalhos preparatórios realizados, cujos resultados constam de 11 relatórios⁴.

¹ N.º 1 do artigo 42.º da LOPTC.

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

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

⁴ As **ações preparatórias** do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2017 abrangeram os seguintes domínios: Processo orçamental (18-301PCR1), Execução orçamental da Administração Regional direta (18-302PCR4), Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos (18-303PCR4), Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas (18-304PCR4), Conta consolidada (18-305PCR4), Tesouraria (18-306PCR4), Dívida pública e outras responsabilidades (18-307PCR2), Património (17-308PCR2), Fluxos financeiros no âmbito do sector público (18-309PCR3), Fluxos financeiros com a UE (18-310PCR2) e Subvenções públicas (18-311PCR3).

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

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

Em apêndice consta uma tabela com a referência aos diplomas legais que serviram de critério da análise efetuada, onde se indica as alterações legislativas relevantes. Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais reporta-se à redação aí mencionada.

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 11 relatos das ações preparatórias, que consubstanciam o anteprojeto do presente Relatório e Parecer, foram submetidos a contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC.

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

Em razão da matéria, os relatos foram também submetidos a contraditório de outras 62 entidades, na parte que lhes dizia respeito.

Foram obtidas 68 respostas, sendo que diversas entidades apresentaram mais do que uma resposta.

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 J), abaixo.

No entanto, todas as respostas dadas em contraditório encontram-se transcritas, na íntegra, em anexo aos relatórios das ações preparatórias, divulgados na página eletrónica do Tribunal de Contas.

Capítulo I Processo orçamental e de prestação de contas

1. Restrições ao Orçamento

1.1. Quadro plurianual de programação orçamental

- 1 De acordo com o previsto no artigo 17.º, n.ºs 2 e 3, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a elaboração dos orçamentos das regiões autónomas é submetida a um quadro de programação orçamental, o qual consta de documento que especifica o quadro de médio prazo para as respetivas finanças.
- 2 Esta matéria foi analisada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#), para onde se remete⁵.

A elaboração do Orçamento para 2017 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2017 a 2020

- 3 À semelhança do observado relativamente ao Orçamento de 2016, a elaboração do Orçamento para 2017 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2017 a 2020, a apresentar até 31-05-2016. O que existia era a atualização do quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2016 a 2019 operada através do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2016/A, de 8 de janeiro (que aprovou o Orçamento para 2016).
- 4 Este “quadro plurianual de programação orçamental” não preenche os requisitos legais:
- As perspetivas macroeconómicas subjacentes ao mesmo não foram objeto de apreciação e discussão no âmbito do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras⁶;
 - Tem um horizonte temporal que, para além do ano em curso e do ano anterior, abrange os três anos seguintes, quando, se pretendesse enquadrar a elaboração do Orçamento para 2017, teria de abranger os quatro anos seguintes (2017 a 2020).

⁵ Cfr. § 3 e ss. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#).

⁶ O Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras informou, com referência ao quadro plurianual de programação orçamental que deveria conformar a elaboração do Orçamento para 2017, que o Governo Regional não enviou os elementos necessários «sendo que os Representantes da RAA informaram que “face às eleições a realizar em outubro, os trabalhos de preparação do Orçamento estão atrasados, prevendo-se que esta informação só esteja disponível em janeiro ou fevereiro do próximo ano”» (ofício n.º P1701/2018, de 15-11-2018).

- Não estabelece limites de despesa para o conjunto do sector público administrativo regional, abrangendo apenas uma parte do mesmo, excluindo os serviços e fundos autónomos e as entidades públicas reclassificadas.
- Não estabelece limites de despesa por programa orçamental, nem tão pouco por agrupamento de programas ou sequer para o conjunto dos programas, porque não prevê programas⁷.

5 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial referiu que:

A SRATC analisou esta matéria, pela primeira vez, em sede do Parecer à Conta da Região de 2016, aprovado em dezembro de 2017, pelo que, seria impossível para os anos de 2017 e 2018 a Região dar cumprimento a esta Recomendação.

Assim, consideramos que a verificação do seu cumprimento apenas poderá ocorrer relativamente ao Orçamento da Região de 2019, procedimento aliás já efetuado pela SRATC, relativamente a outras matérias.

Informamos desde já que, no final de maio do corrente ano, foi entregue na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, uma proposta de Decreto Legislativo Regional que aprova o QPPO para os anos de 2019 a 2022, correspondendo, pois, à recomendação efetuada pela primeira vez, em dezembro de 2017.

O Governo Regional entende, salvo melhor opinião, que não existe na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região qualquer obrigação legal de apresentação de Programas Orçamentais, apenas estando prevista a possibilidade dessa apresentação, sem carácter de mapa obrigatório, no n.º 2 do seu artigo 12.º.

Salienta-se desde já que, a proposta de Orçamento para 2020 passará a incluir um Mapa com a despesa por Programas Orçamentais.

6 Com efeito, em 09-11-2018, foi publicado o Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, que aprova o «Quadro plurianual de programação orçamental» para o período de 2019 a 2022.

7 O quadro plurianual de programação orçamental aprovado não respeita os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Desde logo, porque não estabelece limites de despesa para o conjunto do sector público administrativo regional, nem impõe limites por programa orçamental, porque continua a não prever programas.

8 Em contraditório, o Governo Regional manifesta o entendimento de que o n.º 2 do artigo 12.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não impõe a orçamentação por programas, a qual constituiria apenas uma faculdade. Acontece que esta exigência decorre do n.º 5 do artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, o qual, precisamente a propósito do conteúdo obrigatório do quadro plurianual de programação orçamental, determina que este deve definir os limites de despesa para cada programa orçamental.

⁷ Os limites são estabelecidos segundo um critério meramente orgânico, para a Assembleia Legislativa e para os departamentos do Governo Regional.

9 Infere-se da resposta dada em contraditório que, a partir de 2020, o Orçamento passará a contemplar «um Mapa com a despesa por Programas Orçamentais», o que pode ser um primeiro passo no sentido do cumprimento da exigência legal.

1.2. Regra do equilíbrio orçamental e limite à dívida regional

10 Em 02-08-2012, o Governo da República e o Governo Regional assinaram um *Memo-rando de Entendimento* comprometendo-se este, durante um prazo máximo de 10 anos, a adotar e concretizar um conjunto de medidas que se repercutem na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores, como condição de um empréstimo, no montante de 135 milhões de euros, contraído junto da República⁸.

11 A submissão da Região Autónoma dos Açores a programa de assistência económica e financeira tinha como corolário a suspensão da aplicação da regra do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional estabelecidos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, até que, por lei, se reconhecesse estarem reunidas as condições para a sua execução⁹.

12 O legislador, sem enfrentar a questão diretamente, como seria adequado em matéria desta importância, optou por reconhecer, implicitamente, o fim da suspensão temporária daquelas regras¹⁰.

13 Com efeito, a lei passou a excluir do cômputo da dívida total, para efeitos do limite fixado no artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, o valor de certos empréstimos contratados pela Região Autónoma, como é o caso dos destinados ao financiamento de projetos com participação de fundos da União Europeia¹¹.

⁸ Sobre esta matéria, remete-se para o exposto no ponto 1.2.2. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2013](#).

⁹ *Cfr.* artigos 16.º, 40.º e 46.º, n.º 6, da LFRA.

¹⁰ Sobre as condições de suspensão temporária das regras orçamentais numéricas, *cfr.* a [Diretiva 2011/85/UE, do Conselho](#), de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, nos termos da qual, «[s]e as regras orçamentais numéricas contiverem cláusulas de exclusão, estas devem estabelecer um número limitado de circunstâncias específicas, compatíveis com as obrigações que incumbem aos Estados-Membros nos termos do TFUE no domínio da política orçamental, e de procedimentos rigorosos em que é permitido o incumprimento temporário de uma regra».

¹¹ N.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017. De acordo com o n.º 1 do citado artigo 58.º, «... as regiões autónomas não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida que impliquem um aumento do seu endividamento líquido». O referido n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 42/2016, acrescenta que:

2 – Exceciona-se do disposto no número anterior o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com a participação dos FEEI ou de fundos de apoio aos investimentos inscritos no Orçamento da União Europeia, bem como o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, os quais não são considerados para efeitos da dívida total das regiões autónomas, nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e desde que a referida dívida total não ultrapasse 50 % do PIB de cada uma das regiões autónomas do ano n -1.

- 14 Admitir que alguns passivos não são considerados para o cálculo do limite da dívida, pressupõe que o limite passou a vigorar¹². No mesmo sentido vai a obrigação legal da Região Autónoma dos Açores prestar à Direção-Geral do Orçamento a informação mensal necessária à aferição do cumprimento das regras do equilíbrio orçamental e do limite à dívida, fixadas nos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas¹³.
- 15 O Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras manifestou o entendimento de que, em 2017, os artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas eram aplicáveis à Região Autónoma dos Açores, «uma vez que a suspensão da aplicação das mesmas normas só se aplicava à Região Autónoma da Madeira (RAM), por força do estabelecido na Lei do Orçamento do Estado (artigo 142.º da LOE 2014 e artigo 143.º da LOE 2015) e atenta a submissão da RAM ao Programa de Assistência Económica e Financeira»¹⁴. No entanto, considerou que a apreciação do cumprimento das referidas regras orçamentais encontrava-se dependente da aprovação de um documento metodológico, elaborado com vista à clarificação dos conceitos, regras e critérios, documento este que só veio a ser aprovado, pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, em 30-01-2018.

1.3. Lei do Orçamento do Estado

- 16 A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, estabeleceu, à semelhança dos anos anteriores, um conjunto de regras com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores. Destacam-se:

¹² Até ao exercício de 2016, o Tribunal de Contas emitiu a opinião de que as regras numéricas de equilíbrio orçamental e de limite da dívida regional, fixadas, respetivamente, nos artigos 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, se encontravam temporariamente suspensas, por força do disposto no n.º 6 do artigo 46.º da mesma Lei (*cf.* [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#), máxime, §§ 110, 196, 197 e 198). A Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, já continha uma disposição – o n.º 2 do artigo 41.º – com redação semelhante à do citado n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, mas não se poderia retirar daquela disposição o mesmo sentido normativo porque, apesar de, já na altura, admitir-se que o valor de alguns empréstimos não era considerado para o cômputo da dívida total, daí não decorria, necessariamente, que o limite teria passado a vigorar, como atualmente se tem de concluir. Isto na medida em que a lei, simultaneamente, permitia a suspensão das referidas regras por acordo entre o Governo da República e o Governo Regional da Madeira (artigo 42.º). A previsão deste acordo, no mínimo, lançava a dúvida sobre a vigência dessas regras legais: se estivessem plenamente em vigor, não poderiam ser afastadas por acordo entre os Governos.

¹³ Alínea e) do n.º 1 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março.

¹⁴ Ofício n.º P11701/2018, de 15-11-2018.

Quadro 1 – Quadro sinóptico das regras e mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2017 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores

Transferências	<p>250 469 888,00 euros, sendo 178 907 063,00 euros, em cumprimento do princípio da solidariedade (artigo 48.º da LFRA) e 71 562 825,00 euros, ao abrigo do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (artigo 49.º da LFRA).</p>	Artigo 56.º e Mapa XVIII
	<p>8 644 978,00 euros, destinados à política do emprego e formação profissional.</p>	Artigo 93.º, n.º 2
	<p>Possibilidade de uma parcela das transferências do OE ser retida para satisfazer certos débitos.</p>	Artigo 12.º
Endividamento	<p>Impossibilidade da Região Autónoma acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido, admitindo-se exceções.</p>	
	<p>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, bem como o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto -Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, (desde que a referida dívida total não ultrapasse 50 % do PIB dos Açores do ano n -1).</p>	Artigo 58.º
	<p>A Região Autónoma pode contrair dívida fundada para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, até ao limite de 75 milhões de euros, mediante autorização do Ministro das Finanças.</p>	

2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento

17 A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, em 15-02-2017, tendo sido cumprido o prazo estabelecido, para o efeito, na parte final do n.º 5 do artigo 15.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (90 dias após a aprovação do Programa do Governo)¹⁵.

A proposta de Orçamento observou o legalmente previsto quanto ao articulado e aos mapas orçamentais, mas não foi acompanhada de um conjunto de anexos informativos

18 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.

19 Não foram apresentados os anexos informativos, com a estrutura fixada no artigo 13.º da referida Lei de Enquadramento. O relatório que acompanhou a proposta inclui a apreciação de diversos aspetos referenciados na norma, mas omite 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 sector público empresarial da Região, ao endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento, às responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas, ao prazo médio de pagamento a fornecedores, e aos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional direta¹⁶.

20 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial referiu que:

(...) o Decreto Legislativo Regional que aprova o Orçamento tem, no seu articulado, vindo a definir o enquadramento legal dos subsídios regionais, remetendo para o Decreto Regulamentar Regional que o põe em execução, a obrigatoriedade da avaliação dos respetivos resultados. Face ao exposto, não se compreende que a SRATC, continue a incluir esta informação como não sendo já prestada.

No mesmo sentido, o relatório que acompanha a proposta de Orçamento anual, inclui um Capítulo dedicado à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, mediante

¹⁵ O Programa do Governo foi aprovado em 18-11-2016 (cfr. [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 19/2016/A](#)).

¹⁶ Cfr. n.ºs 1, alíneas c) e f), 2, alíneas b), e) e f), e 3 do artigo 13.º da LEORAA.

a análise à sua execução orçamental do ano corrente, bem como, informação sobre as transferências para as autarquias locais.

- 21 Relativamente à atribuição de subsídios, reconhece-se que a matéria sofreu uma evolução positiva, definindo-se no articulado do Decreto Legislativo Regional que aprova o Orçamento, entre outros aspetos, as áreas de intervenção a privilegiar¹⁷. Contudo, a proposta não contém informação que permita quantificar a atribuição de subsídios por áreas de intervenção, nem os critérios subjacentes a essa distribuição.
- 22 Quanto aos serviços e fundos autónomos, verifica-se que, embora a proposta apresentada contenha informação sobre o orçamento destas entidades (desagregada por classificação económica, classificação orgânica e classificação funcional), não evidencia a respetiva situação financeira.
- 23 No que respeita às autarquias locais, na proposta aprecia-se a evolução das receitas e das despesas em alguns dos anos que antecedem o exercício de 2017, no entanto, omite-se a informação relativa às transferências a realizar.

¹⁷ Sobre a evolução do regime das subvenções e da informação prestada na Conta sobre a matéria, e respetiva divulgação, *cf.* pontos 7.2. e 12.1., *infra*.

3. Orçamento

3.1. Orçamento aprovado

24 O Orçamento relativo a 2017 foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril, com efeitos a 01-01-2017 (*cf.* artigos 1.º e 57.º)¹⁸.

O Orçamento para 2017 inclui, no seu perímetro, a Assembleia Legislativa, as entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos, uma instituição sem fins lucrativos pública e 13 empresas públicas regionais

25 O Orçamento inclui, para além da Assembleia Legislativa e das entidades contabilísticas da Administração Regional direta, 62 serviços e fundos autónomos, dos quais, 39 são fundos escolares e nove são unidades de saúde de ilha, uma instituição sem fins lucrativos pública e 13 empresas públicas regionais incluídas no sector institucional das Administrações Públicas, no subsector da Administração Regional, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais¹⁹.

26 O total do orçamento da Administração Regional direta ascende a 1 508,6 milhões de euros. A receita distribui-se por *corrente* (56,9%), *capital* (28,6%), *outra* (0,2%) e *operações extraorçamentais* (14,3%). A despesa, por seu turno, reparte-se em *corrente* (46,2%), *capital* (5,2%), *capítulo 50 – Despesas do Plano* (34,3%) e *operações extraorçamentais* (14,3%).

Quadro 2 – Orçamento aprovado

(em Euro)

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas
Receita	1.292.783.128,00	801.950.148,00
Corrente	857.584.063,00	457.957.456,00
Capital	431.899.065,00	342.797.122,00
Outra ⁽¹⁾	3.300.000,00	1.195.570,00
Operações extraorçamentais	215.786.886,00	9.991.051,00
Total do Orçamento	1.508.570.014,00	811.941.199,00

¹⁸ Até à aprovação do Orçamento, manteve-se em vigor o Orçamento do ano anterior, incluindo o articulado e os mapas orçamentais, com as alterações introduzidas ao longo da sua execução (*cf.* n.º 1 do artigo 15.º da LEORAA).

¹⁹ No *Apêndice II – Sector público regional e perímetro orçamental* identifica-se o conjunto das entidades incluídas no perímetro orçamental, sendo também referenciadas outras entidades pertencentes ao sector público regional, mas não incluídas no perímetro orçamental.

Na lista retificada das entidades que, em 2015, integravam o sector institucional das Administrações Públicas, publicada pelo INE, em setembro de 2016, ainda constava, para além das referidas 13 empresas públicas regionais, a Empresa de Transportes Coletivos de Santa Maria, L.da, a qual foi encerrada em 11-12-2015, pelo que naturalmente não consta do Orçamento para 2017.

(em Euro)

Designação	Administração Regional direta	Serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas
Despesa	1.292.783.128,00	801.950.148,00
Corrente	696.269.374,00	533.234.133,00
Capital	78.958.300,00	268.716.015,00
Capítulo 50 - Despesas do Plano	517.555.454,00	
Operações extraorçamentais	215.786.886,00	9.991.051,00
Total do Orçamento	1.508.570.014,00	811.941.199,00

Fonte: Mapas I, IV, VI e VIII do Orçamento de 2017.

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

- 27 O total do orçamento dos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, fixa-se em 811,9 milhões de euros. Para as entidades públicas reclassificadas foram previstos 564,2 milhões de euros, o que equivale a 69,5% do total.
- 28 A previsão de *receitas correntes* e as dotações de *despesas correntes*, para os serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, representam 56,4% e 65,7% do total do respetivo orçamento.

3.2. Falta do orçamento consolidado do sector público administrativo regional

O Orçamento aprovado e as alterações orçamentais publicadas não incluem o orçamento consolidado do sector público administrativo regional

- 29 O Orçamento aprovado e as respetivas alterações publicadas não contêm o orçamento consolidado do sector público administrativo regional.
- 30 De acordo com o relatório que acompanha a proposta de Orçamento – o qual é omissivo quanto aos critérios de consolidação – o orçamento consolidado do sector público administrativo regional cifrar-se-ia em 1 905,7 milhões de euros²⁰.

Quadro 3 – Proposta de orçamento consolidado

(em milhões de Euro)

Designação	Montante
Receita	1.679,9
Corrente	1.010,3
Capital	665,1
Outra ⁽¹⁾	4,5
Operações extraorçamentais	225,8
Total do orçamento de receita	1.905,7

²⁰ P. 54.

(em milhões de Euro)

Designação	Montante
Despesa	1.679,9
Corrente	993,7
Capital	686,2
Operações extraorçamentais	225,8
Total do orçamento de despesa	1.905,7

Fonte: Relatório que acompanha a proposta de Orçamento de 2017, p. 54.

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

- 31 Em contraditório, a propósito da proposta de Orçamento, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, referiu que «os [critérios de consolidação] já foram devidamente explicitados à SRATC, em anteriores Contas da Região, e como os mesmos não podem variar de ano para ano, considera-se desnecessário mencioná-los todos os anos».
- 32 A proposta de orçamento destina-se, em primeira linha, à Assembleia Legislativa, devendo evidenciar, de forma clara e transparente, os critérios que foram utilizados no processo de consolidação.

4. Decreto regulamentar de execução orçamental

33 O Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2017/A, de 7 de junho, estabeleceu as disposições necessárias à execução do Orçamento para 2017, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril, com efeitos a 01-01-2017.

Continua a prever-se um período complementar de execução orçamental, com uma extensão que põe em causa a regra da anualidade

34 Neste contexto, foram previstas diversas regras, de entre as quais importa destacar, aqui, as relativas aos prazos para a submissão de pedidos de libertação de créditos e para a realização das operações, quando ligadas ao fecho da execução orçamental (artigo 9.º). Ao fixar os prazos para a realização das operações, o Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2017/A, tal como vem acontecendo, prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte. Assim:

- Os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira podem registar receitas e efetuar pagamentos até ao dia 26 de janeiro do ano seguinte (artigo 9.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 9.º, n.º 5, alínea b));
- O período de registo da receita, por conta do Orçamento do ano anterior, pode ser prolongado até 31 de março do ano seguinte, por Resolução do Conselho do Governo, em casos excecionais devidamente fundamentados (artigo 9.º, n.º 7)²¹.

35 Conforme se concluiu no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016, a previsão, em regulamento, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de o mesmo poder ser alargado, também por via meramente administrativa, até 31 de março seguinte, vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, pondo em causa o cumprimento da regra da anualidade²².

²¹ Através da Resolução do Conselho do Governo n.º 27/2018, de 9 de março, aprovada em 02-03-2018, já depois de terminado o período complementar da receita, este foi alargado até 31-03-2018, para o registo de receita proveniente de fundos comunitários. Sobre as consequências do alargamento do período complementar, *cfr.* ponto 11.1., *infra*.

²² *Cfr.* ponto 8, §§ 143 a 148, bem como a 1.ª recomendação do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.

5. Alterações ao Orçamento

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

- 36 Durante o exercício, foram concretizadas diversas alterações ao Orçamento, da competência do Governo Regional, cuja publicação ocorreu em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril.
- 37 No final do exercício, as previsões globais da receita e as dotações globais da despesa, na Administração Regional direta, correspondiam às inicialmente aprovadas.
- 38 Nas alterações efetuadas ao Mapa X *Despesas de Investimento da Administração Pública Regional*, no tocante à cobertura do investimento público a realizar pela componente *Plano*, verifica-se que o montante relativo ao *financiamento regional* sofreu um acréscimo correspondente à redução operada no *financiamento comunitário*. Porém, o Mapa I *Receita da Região Autónoma dos Açores* não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício.
- 39 No âmbito da despesa, foram efetuadas alterações orçamentais: nas *despesas de funcionamento*, os reforços mais significativos registaram-se em *despesas com o pessoal* (5,4 milhões de euros) e *juros e outros encargos* (1,1 milhões de euros); a principal anulação verificou-se em *outras despesas correntes* (6,3 milhões de euros).
- 40 No capítulo 50 – *Despesas do Plano*, a redução operada, sobretudo, em *transferências de capital* (14,5 milhões de euros), destinou-se ao reforço de *aquisição de bens e serviços correntes*, em 9,5 milhões de euros, e de *ativos financeiros*, em 4,9 milhões de euros.
- 41 O orçamento dos serviços integrados prevê, pela primeira vez, um saldo da gerência anterior, no montante de 100 000 euros. A importância inscrita no orçamento não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício. No entanto, o saldo que transitou da gerência anterior cifrou-se em 124 091,53 euros²³.
- 42 Face ao exercício anterior, o orçamento revisto dos serviços integrados, excluindo as *operações extraorçamentais*, registou um decréscimo de 50,6 milhões de euros. Esta redução ficou a dever-se, essencialmente, à diminuição, em igual montante, das previsões dos *passivos financeiros*.

²³ Sobre o assunto, *cf.* ponto 2.1., §§ 15 e 16, do relatório da ação preparatória 18-302PCR4 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*.

Nos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, o orçamento revisto apresentou um aumento de 20,4 milhões de euros

43 O orçamento revisto dos serviços e fundos autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, apresentou um aumento de 20,4 milhões de euros, face ao orçamento inicial.

Quadro 4 – Orçamento revisto *versus* Orçamento inicial – SFA e EPR

(em milhares de Euro)

Designação	Orçamento inicial	Orçamento revisto
Receitas correntes	457.957,46	439.221,15
Receitas de capital	342.797,12	384.790,60
Outras receitas	1.195,57	2.669,25
Operações extraorçamentais	9.991,05	5.670,61
Total da receita	811.941,20	832.351,62
Despesas correntes	533.234,13	537.371,63
Despesas de capital	268.716,02	289.309,38
Operações extraorçamentais	9.991,05	5.670,61
Total da despesa	811.941,20	832.351,62

Fonte: Mapas VI e VIII do Orçamento de 2017 e das respetivas alterações.

44 No que concerne à receita, é de salientar o acréscimo dos *passivos financeiros* (87,9 milhões de euros). No tocante à despesa, destaca-se o incremento verificado nos *passivos financeiros* (23,9 milhões de euros), na *aquisição de bens de capital* (5,9 milhões de euros), e nos *juros e outros encargos* (5,5 milhões de euros).

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

45 No orçamento inicial do Gabinete do Vice-Presidente do Governo, encontrava-se inscrita, no subagrupamento 06.01 – *Outras despesas correntes – Dotação provisional*, uma dotação de 7,9 milhões de euros.

46 De acordo com o relatório da conta da despesa e o relatório das alterações orçamentais, ao longo do exercício procedeu-se ao reforço das dotações de outros subagrupamentos económicos, com contrapartida na dotação provisional, em 6 milhões de euros.

Quadro 5 – Utilização da dotação provisional

(em Euro)

Agrupamento	Montante
01 - Despesas com o pessoal	5.873.749,00
02 - Aquisição de bens e serviços	7.000,00
04 - Transferências correntes	196.805,00
Total	6.077.554,00

Fonte: Relatório de alterações orçamentais do volume III da Conta.

47 A parcela mais significativa da dotação provisional (5 873 749,00 euros), correspondente a 96,7% do total, foi canalizada para o financiamento de despesas com o pessoal.

6. Prestação de contas

- 48 As contas provisórias, referentes ao segundo trimestre e ao terceiro trimestre, foram publicadas tempestivamente, cumprindo o disposto no n.º 2 do artigo 24.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores. A conta provisória referente ao primeiro trimestre foi publicada em 12-07-2017²⁴, depois de esgotado o prazo legalmente fixado para o efeito (90 dias a contar do termo do trimestre a que se refere). No entanto, é preciso ter em conta que, em 2017, o Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento só foi publicado a 13 de abril e o Decreto Regulamentar Regional de execução do Orçamento, em 7 de junho.
- 49 Relativamente à estrutura das referidas contas, a Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores menciona apenas a relativa à Conta da Região (artigos 25.º a 29.º), referindo que esta deve ser idêntica à do orçamento, podendo ser apresentada também sob a forma consolidada.
- 50 No Relatório n.º 8/2017-FS/SRATC (*Auditoria aos sistemas de informação de gestão orçamental e financeira da Administração Regional*), aprovado em 20-09-2017, relativo ao exercício de 2015, observou-se que, tendo «em consideração a finalidade das contas provisórias a sua estrutura deverá ser semelhante, devendo incluir, de forma sumária, informações que 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». No mesmo relatório, relativamente ao exercício de 2015, destacou-se que a «informação contida nas contas provisórias apenas abrange os recebimentos e os pagamentos autorizados no trimestre, de uma parte do sector público administrativo regional». Esta observação mantém a sua pertinência no exercício de 2017, no tocante aos quadros I a VII, apresentados nas contas provisórias.
- 51 Em contraditório, o Governo Regional informou que «a partir de o ano de 2019, as contas provisórias trimestrais, passarão a incluir, nos quadros I a VII, a execução orçamental de todo o perímetro das administrações públicas».
- 52 A Conta relativa a 2017 foi aprovada pelo Conselho do Governo, em 18-06-2018, e remetida ao Tribunal de Contas, em 02-07-2018, dentro do prazo fixado para o efeito²⁵.
- 53 A Conta apresenta uma estrutura idêntica à do Orçamento e compreende o relatório e mapas legalmente exigidos.

²⁴ Cfr. Despacho Normativo n.º 23/2017, de 12 de julho (conta provisória respeitante ao 1.º trimestre de 2017), Despacho Normativo n.º 27/2017, de 28 de setembro (conta provisória respeitante ao 2.º trimestre de 2017), e Despacho Normativo n.º 34/2017, de 30 de novembro (conta provisória respeitante ao 3.º trimestre de 2017).

²⁵ A Conta foi apresentada no primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo fixado, para o efeito, no n.º 2 do artigo 24.º da LEORAA.

Capítulo II Fiabilidade da Conta

7. A conta do sector público administrativo regional é fiável?

7.1. A Conta omite informação relevante

54

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

- Ausência de registos sobre a atividade da tesouraria da Região, impossibilitando a confirmação dos registos de execução orçamental, a que acresce a circunstância de não estar a ser cumprido o princípio da unidade de tesouraria legalmente estabelecido²⁶.
- Falta de um orçamento consolidado para o sector público administrativo regional. A nível previsional, apenas a proposta de Orçamento integra a receita e a despesa do sector público administrativo regional, após consolidação, aspetos que acabam por não ser contemplados no Orçamento aprovado, nem nas alterações efetuadas. A própria proposta de Orçamento é omissa quanto aos procedimentos de consolidação adotados e não explicita o valor das operações recíprocas eliminadas²⁷.
- A despesa do sector público administrativo regional não está classificada por funções. Nos anexos à Resolução do Conselho do Governo Regional, de 18-06-2018, que aprova a Conta de 2017, é apresentada uma classificação funcional da despesa, mas separadamente para o subsector da Administração Regional direta e para o subsector da Administração Regional indireta, faltando a informação consolidada sobre a aplicação dos recursos financeiros do sector público administrativo regional, por funções e subfunções²⁸.
- A informação contemplada na Conta, sobre os valores despendidos em funcionamento e em investimento, abrange apenas a Administração Regional direta, omitindo os dados sobre os restantes subsectores incluídos no sector público administrativo regional²⁹.

²⁶ Ponto 3.2., § 26, do relatório da [ação preparatória 18-306PCR4 – Tesouraria](#).

²⁷ Ponto 3.2., *supra*, e ponto 2.3.1., §§ 17 a 19, do relatório da [ação preparatória 18-305PCR4 – Conta consolidada](#).

²⁸ Ponto 3.1.3., § 41, do relatório da [ação preparatória 18-305PCR4 – Conta consolidada](#).

²⁹ *Cfr.* os relatórios das seguintes ações preparatórias [18-305PCR4 – Conta consolidada](#) (ponto 3.1.4., § 42), [18-302PCR4 – Execução orçamental da Administração Regional direta](#) (ponto 3.1.2., §§ 31 a 47), [18-303PCR4 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos](#) (ponto 3.1.2., §§ 28 a 36) e [18-304PCR4 – Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas](#) (ponto 3.1.2., §§ 21 a 26).

- A Conta quantifica o *saldo global ou efetivo*, mas não evidencia o saldo orçamental, de acordo com a regra do equilíbrio corrente, definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas³⁰.
- A Conta não apresenta informação sobre a aplicação do produto dos empréstimos contraídos pelas entidades públicas reclassificadas. No relatório da Conta, foi incluído um mapa discriminativo da aplicação do produto dos empréstimos contraídos no exercício orçamental³¹. Todavia, este mapa contempla apenas as operações realizadas pela Administração Regional direta, nada referindo em relação às restantes entidades, em incumprimento do disposto na subalínea 1) da alínea V) do artigo 27.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.
- Não é apresentada informação completa e sistematizada relativa aos empréstimos concedidos e outras operações de crédito ativas realizadas pelas entidades que integram o perímetro orçamental e aos movimentos ocorridos no período e correspondente posição no final do exercício.
- Continua, igualmente, a ser omitida informação relevante relacionada com a gestão dos bens patrimoniais.
- Não são divulgados, na Conta, dados consolidados sobre o valor global dos fundos comunitários transferidos para os Açores.

55 O relatório da Conta apresentou, pela primeira vez, o *saldo global ou efetivo* na perspetiva do Orçamento revisto e da execução. Apesar da informação apresentada ser sumária, considera-se acolhida, quanto a este ponto, a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas³².

56 No entanto, a Conta não evidenciou o saldo orçamental, de acordo com a regra do equilíbrio corrente, definida no artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, pelo que a referida recomendação não foi acolhida, neste ponto.

57 O Governo Regional não divulgou esta informação na Conta, mas estava em condições de o poder fazer por se encontrar obrigado a comunicá-la ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 21.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, conjugado com a alínea e) do n.º 1 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março.

58 Relativamente à falta de informação sobre os empréstimos concedidos e outras operações de crédito ativas, foi referido em contraditório, que:

³⁰ Cfr. ponto 1.2., § 10, relatório da ação preparatória 18-305PCR4 – *Conta consolidada*.

³¹ Cfr. volume 1, Quadro XXV – *Empréstimos utilizados no financiamento de investimentos comparticipados por fundos europeus, por Programa, Projeto* (pp. 174 a 180 do ficheiro), onde se procede à sua distribuição pelas ações do Plano, em acolhimento de recomendação sobre esta matéria, reiteradamente formulada pelo Tribunal de Contas desde 2006 – *cfr.*, igualmente, § 46 do relatório da ação preparatória 18-304PCR4 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*.

³² Cfr. 16.º recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2016.

A Conta apresenta (...) o montante dos subsídios reembolsáveis atribuídos pela Administração Regional direta e indireta, os quais, constam designadamente, do quadro da página 118 do Volume I da Conta de 2017.

No que concerne às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), os quadros resumo de cada uma destas entidades, apresentam os montantes despendidos em 2017, no âmbito de operações ativas, classificados no agrupamento económico 09 - Ativos Financeiros.

59 No entanto, a observação efetuada prende-se, por um lado, com o facto da informação relativa às operações ativas realizadas pelas entidades do sector público administrativo regional se encontrar dispersa pelos volumes 1 e 2 da Conta, sem quaisquer notas explicativas acerca das operações concretizadas pelas entidades públicas reclassificadas, e, por outro, com a ausência de informação sobre a posição dos empréstimos concedidos, quer por estas entidades, quer pela Administração Regional direta e indireta, com referência ao final do exercício

60 Como se referiu, continuam a não ser apresentados dados consolidados sobre o montante global dos fundos comunitários transferidos para os Açores. Por outro lado, os elementos divulgados nos volumes 1 e 2 da Conta, relacionados com a execução dos fundos comunitários, evidenciam diversas inconsistências³³, para além de, em determinados casos, divergirem dos elementos obtidos pelo Tribunal junto das entidades gestoras daqueles fundos, no âmbito do procedimento de confirmação externa³⁴.

61 A este propósito, o Governo Regional alegou, em sede de contraditório, que:

Como já referido em anos anteriores, a Conta tem vindo a contemplar a informação dos fundos comunitários transferidos para a Região, incluindo também os que são transferidos diretamente para os beneficiários finais.

Apenas por razões de indevida classificação ou por falta de informação adicional dos respetivos serviços, não se encontram mencionados no Volume I pequenos montantes que, os quais, todavia, representam apenas uma reduzida percentagem do respetivo montante global.

A informação apresentada na Conta, relativa aos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, é insuficiente

62 Finalmente, importa referir que a Conta apresenta, pela primeira vez, os elementos relacionados com os contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra³⁵, melhoria que se assinala. Todavia, a informação divulgada é insuficiente, pois não permite apurar a expressão das responsabilidades assumidas pela Região ao abrigo dos referidos instrumentos contratuais, que deveriam ser consideradas na respetiva dívida financeira.

³³ Sobre a matéria, *cfr.* relatório da ação preparatória [18-310PCR2 – Fluxos financeiros com a União Europeia](#), §§ 27 e 28.

³⁴ *Idem*, § 29.

³⁵ *Cfr.* volume 1, relatório da Conta, p. 61. No [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#) (§§ 162 e 163), para onde se remete, explicitam-se os objetivos subjacentes à celebração dos referidos contratos-programa, o valor máximo dos empréstimos a contrair pela Diocese de Angra a coberto dos mesmos, bem como as taxas de participação dos correspondentes encargos a assumir pela Região.

63 Sobre a matéria, o Governo Regional manifestou, em contraditório, a intenção de complementar a informação em causa na próxima Conta.

7.2. A informação sobre subvenções divulgada na Conta tem vindo a melhorar

64 Em matéria de subvenções pagas pelas entidades da Administração Regional direta e pelos serviços e fundos autónomos, os volumes 1 e 2 da Conta contêm, respetivamente, um relatório sintético e os registos da despesa, nas classificações orgânica e económica. O anexo 1 da Conta agrega as subvenções e, no essencial, identifica os beneficiários, o valor dos apoios, a classificação orgânica e económica da despesa, a finalidade, o sector de atividade, o enquadramento legal e a publicação no *Jornal Oficial*.

65 A informação prestada no ponto VII do relatório da Conta – volume 1 – desagrega os apoios por classificação orgânica, na perspetiva da entidade que realiza e despesa, e na classificação económica, na perspetiva de quem beneficia do apoio. O âmbito material é coerente com o seguido no anexo 1 da Conta, coincidindo o valor dos apoios nos dois volumes (cerca de 214 milhões de euros).

66 Apesar da melhoria contínua a que tem sido sujeita a organização do anexo 1 da Conta, este documento continua a inscrever transferências para instituições bancárias³⁶, famílias³⁷ e bolseiros³⁸, sem identificar individualmente o verdadeiro beneficiário do apoio. Existem, também, situações de múltipla denominação do mesmo beneficiário³⁹.

67 Na Conta, a **informação sobre as subvenções atribuídas e não pagas consta do anexo 1, com detalhe idêntico ao dos restantes apoios**, incluindo a justificação do não pagamento⁴⁰.

68 O **anexo 1 da Conta de 2017** está disponível no **sítio da Direção Regional do Orçamento e Tesouro** na *Internet* em formato editável, cumprindo-se o determinado legalmente⁴¹.

³⁶ Registadas na classificação económica 08.02.01 *Transferências de capital – Sociedades Financeiras – Bancos e outras instituições financeiras*, no âmbito da bonificação de juros de investimentos em atividades agrícolas, no valor de 9 093 177,51 euros.

³⁷ Registadas como Transferências correntes no agregado Famílias – Subsistema de proteção social de cidadania – regime de solidariedade (04.08.03), ação social (04.08.04) e Subsistema de proteção à família – encargos familiares (04.08.05), no valor de 4 126 573,44 euros.

³⁸ No âmbito de bolsas de estudo para licenciaturas em medicina, no valor de 19 651,20 euros.

³⁹ Exemplo para a firma de uma mesma entidade: (...) – Soc. Unip. L.^{da}; (...) – Sociedade Unipessoal, L.^{da}; ou (...), SU, L.^{da}.

⁴⁰ O volume 1, relatório da Conta, na página 122, contém a síntese da informação.

⁴¹ Nos termos dos artigos 4.º, n.º 1, alínea *a)*, e 10.º, n.ºs 1, alínea *c)*, 3 e 4, da [Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto](#), o Governo Regional está obrigado a publicar na *Internet* as suas contas, «... em formato aberto e em termos que permitam o acesso aos conteúdos de forma não condicionada, privilegiando-se a disponibilização em formatos legíveis por máquina, que permitam o seu ulterior tratamento automatizado».

7.3. Há alguns aspetos que afetam a fiabilidade da conta

69 Dos aspetos que afetam a fiabilidade da conta do sector público administrativo regional, destacam-se os seguintes, pelo impacto que têm na execução orçamental de 2017:

- No processo de consolidação, verifica-se a falta de homogeneização temporal, com as contas das entidades a consolidar a respeitarem a períodos diferentes, a existência de diferenças de consolidação, que ascendem a 4 711 022 euros, e nem todas apuradas, assim como a falta de registo do *saldo do ano anterior*, relativo à Administração Regional indireta, referenciado na conta deste subsector como sendo no valor de 14 790 141 euros, mas que não se pode confirmar, como adiante será referido.
- Indevida inscrição e registo, no Orçamento e na Conta, em receita corrente da Administração Regional direta, de verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no valor de 178 907 063 euros, tendo repercussões significativas nos saldos *corrente*, de *capital* e *corrente primário*.
- Indevida inscrição e registo, no Orçamento e na Conta, em receita de capital da Administração Regional direta, de verbas transferidas através do Orçamento do Estado para financiamento dos encargos com o encaminhamento de passageiros em viagens aéreas no interior dos Açores, com origem ou destino no Continente ou na Madeira, no montante de 3 750 000 euros, quando, face à referida finalidade, estas transferências deveriam ter sido inscritas e registadas em receita corrente, incorreção que, sobrevalorizando as receitas de capital e subvalorizando as receitas correntes, naquele montante, tem repercussões nos saldos *corrente*, de *capital* e *corrente primário*.
- Indevida inscrição e registo, no Orçamento e na Conta, em receita orçamental, como receitas próprias da Administração Regional direta, de importâncias provenientes das retenções efetuadas às remunerações dos trabalhadores da Administração Regional, beneficiários da ADSE, no valor de 10 018 869 euros, quando tal prática contraria a lei, que prevê, a partir de 01-01-2007, que tais descontos constituem receita da ADSE, afeta ao financiamento desse sistema de saúde.
- Impossibilidade de confirmação do valor em *saldo do ano anterior* da Administração Regional indireta, quantificado em 14 790 141 euros.
- Falta de evidenciação das operações extraorçamentais, na conta do sector público administrativo regional.
- Registos nos documentos de prestação de contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos que não são integralmente coincidentes com os apresentados na Conta. Apesar das diferenças apuradas não serem materialmente relevantes, a sua correção afetaria, em algumas situações, o valor global da receita e da despesa do sector.

- Impossibilidade de confirmar os valores relativos à execução orçamental das entidades públicas reclassificadas, que, embora integrem o sector público administrativo regional, sendo equiparadas a serviços e fundos autónomos, não adotaram de forma complementar um sistema de contabilidade orçamental, contrariamente ao estabelecido legalmente.
- Os fluxos financeiros associados à movimentação de verbas nas contas bancárias específicas dos fundos comunitários, tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, não foram objeto de adequada contabilização.

70 Procede-se, de seguida, a uma maior explicitação de alguns destes aspetos.

71 Quanto à falta de registo, na conta consolidada, do *saldo do ano anterior*, relativo à Administração Regional indireta (tendo sido registado o saldo do ano anterior, relativo à Administração Regional direta, no montante de 122 466,88 euros), a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial referiu, em contraditório, que:

O montante de €122.466,88, encontra-se na Conta consolidada apenas por estar registado no capítulo 16 da receita da Região, não tendo os SFA e as EPR registado qualquer receita no referido capítulo.

72 No tocante à inscrição e registo, no Orçamento e na Conta, em receita corrente da Administração Regional direta, de verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, cabe referir que o Tribunal tem vindo a recomendar a classificação destas transferências de acordo com a respetiva natureza, que resulta, nomeadamente, do disposto no n.º 3 do artigo 17.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores⁴².

73 Em sede de contraditório, o Governo Regional alegou que:

(...) entendemos que o artigo do EPARAA que estabelece o princípio da solidariedade é o seu artigo 12.º e não o artigo 17.º, este somente subsidiário e utilizado apenas “...de acordo com o programa de transferências de fundos, ...”, e “... que excedam a capacidade de financiamento dela...”, situações que se adequam apenas às transferências previstas no artigo 49.º da LFRA.

Aliás, tal como decorre do n.º 4 do artigo 8.º da LFRA, o princípio da solidariedade não abrange, como é sustentado pela SRATC, apenas as transferências efetuadas ao abrigo do artigo 48.º, mas igualmente, as transferências efetuadas ao abrigo do artigo 49.º.

Assim, face ao exposto e atendendo a que existe coerência das classificações económicas utilizadas quer pelo Estado quer por ambas as Regiões Autónomas, ao facto adicional do critério de variação anual das transferências efetuadas ao abrigo do artigo 48.º, previstas o seu n.º 3, ser de natureza corrente, **considera-se que se está a classificar as transferências do OE, previstas nos artigos 48.º e 49.º da LFRA, de acordo com a natureza das mesmas.**

⁴² Cfr. 15.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2013](#) (ponto II da parte II), e destacada, pela sua particular relevância, no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014](#) (ponto II da parte II), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#) (ponto II da parte II) e 14.ª recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#).

74 O n.º 3 do artigo 17.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – inserido no título III, relativo ao regime económico e financeiro – estabelece que «[d]e harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado assegura à Região os meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano de desenvolvimento económico e social regional que excedam a capacidade de financiamento dela, de acordo com o programa de transferências de fundos, nos termos da Lei de Finanças das Regiões Autónomas», o que constitui um comando do legislador estatutário no sentido de que, na elaboração dos orçamentos da Região, as transferências do Estado devem ser preferencialmente aplicadas na realização de investimentos.

75 Sobre a classificação, em receita de capital, em vez de receita corrente, das verbas transferidas pelo Orçamento do Estado para financiamento dos encargos com o encaminhamento de passageiros em viagens aéreas no interior dos Açores⁴³, foi referido, em contraditório, que:

Relativamente às verbas provenientes do OE para financiamento dos encargos com o encaminhamento de passageiros em viagens aéreas no interior dos Açores, com origem ou destino no Continente ou na Madeira, concordamos com o entendimento da SRATC.

76 No que respeita ao registo, como receitas próprias da Administração Regional direta, das importâncias provenientes das retenções efetuadas às remunerações dos trabalhadores da Administração Regional, beneficiários da ADSE, no valor de 3,5% da remuneração base, quando tal prática contraria a lei, a qual prevê, a partir de 01-01-2007, que tais descontos constituem receita da ADSE, afeta ao financiamento desse sistema de saúde, verificou-se que, para além de ter sido registado, de forma indevida, o montante de 10 018 869 euros, em receita corrente⁴⁴, também foi registado, em despesa corrente, o montante de 2 161 644 euros, valor correspondente ao pagamento de participações aos trabalhadores da Administração Regional⁴⁵.

77 Na resposta dada em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial informou que:

Os montantes referentes aos descontos para a ADSE efetuados até 31 de dezembro de 2017 estão integrados num conjunto de acertos entre o Governo da República e o Governo Regional, pelo que, em nosso entendimento, **não se pode considerar que esta situação afeta o valor da execução orçamental.**

(...) a partir de 1 de janeiro de 2018, os descontos efetuados aos funcionários para a ADSE, já não constituem receita da Região.

78 Não é possível confirmar o valor do *saldo do ano anterior* da Administração Regional indireta, quantificado em 14 790 141 euros, porque, em termos agregados, o *saldo do*

⁴³ Cfr. [Resolução do Conselho de Ministros n.º 86-A/2015](#). Note-se que esta transferência é identificada no relatório da Conta como sendo respeitante ao subsídio social de mobilidade, o que não está correto. O subsídio social de mobilidade, criado pelo [Decreto-Lei n.º 41/2015](#), de 24 de março, é atribuído diretamente ao passageiro, e não à Região.

⁴⁴ Na rubrica de classificação económica 03.03.02 – *Contribuições para a Segurança Social – Caixa Geral de Aposentações e ADSE – Participações para a ADSE*.

⁴⁵ Na rubrica de classificação económica 01.03.02 – *Despesas com o pessoal – Segurança Social – Outros encargos com a saúde*.

ano anterior, relativo aos serviços e fundos autónomos, registado na execução orçamental de 2017 (3 583 434 euros) é diferente do registado na Conta de 2016 em *saldo para o ano seguinte* (6 520 516 euros), sem que tal se encontre justificado. Relativamente às entidades públicas reclassificadas também se verifica uma situação semelhante, na medida em que, apesar de, na Conta de 2016, não estar desagregado o valor do *saldo para o ano seguinte* (49 070 877 euros), por operações orçamentais e extraorçamentais, a soma do *saldo do ano anterior* de operações orçamentais e extraorçamentais, evidenciada na Conta de 2017, é bastante inferior (13 532 211 euros), não tendo sido apresentada justificação para tal.

79 Sobre o assunto, foi referido, em contraditório, que:

Relativamente aos dados sobre a execução orçamental das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), consideramos que a informação financeira constante da Conta de 2017 melhorou consideravelmente relativamente ao ano anterior (...) tendo sido necessário para o efeito proceder-se a correções de saldo transitados.

Assim, estes ajustamentos aos saldos iniciais de 2017, necessários para assegurar a consistência da informação financeira de 2017, nomeadamente, aos seus saldos finais, em nosso entender, não revela falta de fiabilidade, antes pelo contrário, contribui para a mesma.

80 Sobre a impossibilidade de confirmar os valores relativos à execução orçamental das entidades públicas reclassificadas, por não terem adotado um sistema de contabilidade orçamental, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, em resposta dada em contraditório, adiantou que:

Como é do conhecimento da SRATC, a introdução do SNC-AP vai contribuir para que as EPR disponibilizem mais e melhor informação financeira e orçamental, estando a Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT) totalmente empenhada em aperfeiçoar a informação a inserir nas próximas Contas, salvaguardando, que se trata de um processo evolutivo e gradual.

81 À semelhança do constatado relativamente às Contas de anos anteriores, os fluxos financeiros associados à movimentação de verbas nas contas bancárias específicas dos fundos comunitários, tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, não foram objeto de adequada contabilização. Está em causa a não evidenciação de receita na ordem dos 167,3 milhões de euros e de despesa no valor de cerca de 165,7 milhões de euros, omissões que afetam a fiabilidade da informação disponibilizada na Conta, a qual não reflete, de forma verdadeira e apropriada, a gestão conferida a estes recursos, face às distorções materialmente relevantes na expressão da receita e da despesa contabilizada e no saldo que transita para o ano económico seguinte.

82 Em contraditório, mencionou-se a criação, a título experimental, de uma entidade contabilística em GeRFiP designada “Aooo”, no âmbito da qual terão sido inscritas todas as receitas da Região provenientes de fundos comunitários, em execução de um conjunto de procedimentos que se encontram descritos na resposta apresentada.

83 O Tribunal já teve oportunidade de dar a conhecer que só estará em condições de proceder ao exame da atividade desta nova entidade contabilística quando existir um adequado quadro normativo que a regule⁴⁶.

84 Independentemente desta questão, observa-se que:

- Não foram evidenciadas na Conta as transferências concretizadas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P., relativas ao FEDER, ao FSE e ao Fundo de Coesão, nem as realizadas pela autoridade de gestão do POISE (Programa Operacional Inclusão Social e Emprego), referentes a comparticipações atribuídas no âmbito do FSE;
- As comparticipações comunitárias referidas no relatório da Conta cingem-se às recebidas pela Administração Regional direta, apesar dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas terem registado receitas provenientes de fundos comunitários;
- As verbas registadas na entidade contabilística criada a título experimental, relativas a operações com fundos comunitários, não têm correspondência com os movimentos processados através das contas bancárias específicas desses fundos, nem estão integralmente refletidas nos mapas de execução orçamental da receita e da despesa que integram o volume 2 da Conta, divergências que não foram justificadas.

⁴⁶ *Cfr.* [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2016](#), § 6o).

Capítulo III Execução orçamental

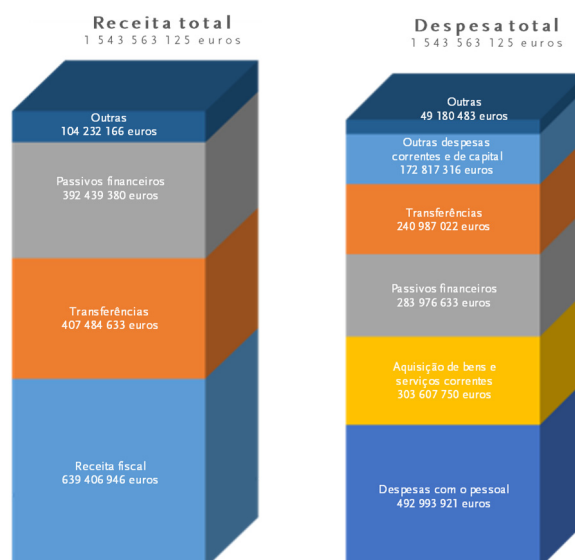
8. Origem e aplicação de fundos

8.1. A Conta da Região em grandes números

85

A origem e aplicação de fundos do sector público administrativo regional, apresentada no gráfico seguinte, foi apurada após a correção de situações expostas no capítulo anterior, designadamente quanto ao registo dos descontos para a ADSE e quanto ao valor em *saldo do ano anterior*.

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



Nota: *Receita total* – Outras: saldo da gerência anterior (14 912 608,00 euros); Ativos financeiros (1 597 159,00 euros) e outras receitas (87 722 399, 00 euros).

Despesa total – Outras: Ativos financeiros (44 825 581,00 euros) e saldo para a gerência seguinte (4 354 902,00 euros).

8.2. Origem de fundos

Foram recebidos menos 167,6 milhões de euros do que o previsto no Orçamento, conduzindo a uma taxa de execução de 90%

86

O desvio ocorrido entre os fundos previstos e os recebidos resultou, essencialmente, das *transferências* (menos 138,7 milhões de euros), da *receita fiscal* (-14 milhões de euros), da *venda de bens e serviços correntes* (-11 milhões de euros) e dos *passivos financeiros* (menos 18,2 milhões de euros).

87 Em sentido inverso, foram arrecadadas mais verbas do que as previstas em *rendimentos de propriedade* (mais 4,9 milhões de euros) e em *taxas, multas e outras penalidades* (mais 1,4 milhões de euros).

Comparativamente a 2016, foram recebidos menos 36 milhões de euros

88 Relativamente ao ano anterior, observou-se o decréscimo dos *ativos financeiros* (menos 32,8 milhões de euros), da *venda de bens e serviços correntes* (menos 29,3 milhões de euros) e das *transferências* (menos 25,8 milhões de euros), decréscimos que foram parcialmente compensados pelo aumento da *receita fiscal* (mais 27,2 milhões de euros), dos *rendimentos de propriedade* (mais 4,8 milhões de euros), das *taxas, multas e outras penalidades* (mais 2,9 milhões de euros) e dos *passivos financeiros* (mais 15,2 milhões de euros).

Quadro 6 – Origem de fundos e variação face a 2016

(em Euro e em percentagem)

Capítulo	Orçamento revisto		Receita registada		Desvio	Taxa de execução	Variação 2017/2016	
	Valor	%	Valor	%			Valor	%
Receita corrente	804 223 452	47	783 324 971	51	-20 898 481	97	-6 694 574	-1
Receita fiscal	653 527 000	38	639 406 946	41	-14 120 055	98	27 217 452	4
Taxas, multas e outras penalidades	21 458 083	1	22 890 518	1	1 432 435	107	2 932 016	15
Rendimentos de propriedade	4 364 907	0	9 256 116	1	4 891 209	212	4 841 087	110
Transferências correntes	63 623 436	4	61 280 577	4	-2 342 859	96	-11 578 735	-16
Venda de bens e serviços correntes	55 628 428	3	44 570 704	3	-11 057 724	80	-29 302 796	-40
Outras receitas correntes	5 621 598	0	5 920 110	0	298 512	105	-803 598	-12
Receita de capital	900 952 383	53	741 997 317	48	-158 955 066	82	-36 191 775	-5
Venda de bens de investimento	6 065 000	0	1 649 434	0	-4 415 566	27	552 135	50
Transferências de capital	482 592 775	28	346 204 056	22	-136 388 719	72	-14 232 689	-4
Ativos financeiros	1 403 100	0	1 597 159	0	194 059	114	-32 836 105	-95
Passivos financeiros	410 681 508	24	392 439 380	25	-18 242 128	96	15 174 100	4
Outras receitas de capital	210 000	0	107 288	0	-102 712	51	-4 849 218	-98
Outras receitas	5 969 251	0	18 240 837	1	12 271 586	306	6 876 580	61
Reposições não abatidas nos pagamentos	4 329 243	0	3 328 229	0	-1 001 014	77	2 095 728	170
Saldo da gerência anterior	1 640 008	0	14 912 608	1	13 272 600		4 780 852	47
Receita total	1 711 145 086	100	1 543 563 125	100	-167 581 961	90	-36 009 769	-2
Receita efetiva ⁽¹⁾	1 297 420 470		1 134 613 978		-162 806 492		-23 128 616	-2

Fonte: Relatório da Conta de 2016, volume 1, p. 34, ação preparatória 17-302PCR4 – *Receita*, relatório da Conta de 2017, volume 1, pp. 13 a 16 e 38, e ação preparatória 18-305PCR4 – *Conta consolidada*.

Nota: ⁽¹⁾ Receita total, subtraída dos ativos financeiros, dos passivos financeiros e do saldo da gerência anterior.

Os fundos provêm, essencialmente, da receita fiscal (41%), das transferências (26%) e dos passivos financeiros (25%)

89 A *receita fiscal* foi constituída pelos seguintes impostos diretos e indiretos, salientando-se que o aumento ocorrido de 27,2 milhões de euros, face a 2016, decorreu em especial do IRC, ISP e IT:

Quadro 7 – Execução orçamental das receitas fiscais e variação face a 2016

(em Euro e em percentagem)

Receita fiscal	Orçamento revisto		Receita registada		Desvio	Taxa de execução	Variação 2017/2016	
	Valor	%	Valor	%			Valor	Valor
Impostos diretos	229 010 000	35	206 957 076	32	-22 052 924	90	15 531 707	8
Sobre o rendimento	229 000 000	35	206 957 056	32	-22 042 944	90	15 541 954	8
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	179 000 000	27	160 583 496	25	-18 416 504	90	-286 404	0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	50 000 000	8	46 373 560	7	-3 626 440	93	15 828 358	52
Outros	10 000	0	20	0	-9 980	0	-10 247	-100
Impostos diretos diversos	10 000	0	20	0	-9 980	03	-10 247	-100
Impostos indiretos	424 517 000	65	432 449 869	68	7 932 870	102	11 685 745	3
Sobre o consumo	399 401 000	61	409 024 159	64	9 623 159	102	11 528 027	3
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	54 500 000	8	63 810 441	10	9 310 441	117	8 731 264	16
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	284 000 000	43	286 091 458	45	2 091 458	101	-6 368 885	-2
Imposto sobre veículos (ISV)	6 467 000	1	7 273 430	1	806 430	112	1 149 704	19
Imposto sobre o tabaco (IT)	46 082 000	7	45 435 025	7	-646 975	99	7 396 115	19
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	8 352 000	1	6 413 805	1	-1 938 195	77	619 830	11
Outros	25 116 000	4	23 425 711	4	-1 690 290	93	157 717	1
Imposto do selo	20 016 000	3	18 345 926	3	-1 670 074	92	-608 656	-3
Imposto do jogo	600 000	0	647 094	0	47 093	108	502 397	347
Imposto único de circulação (IUC)	4 250 000	1	4 338 848	1	88 848	102	313 016	8
Impostos indiretos diversos	250 000	0	93 843	0	-156 157	38	-49 040	-34
Total	653 527 000	100	639 406 946	100	-14 120 055	98	27 217 452	4

Fonte: Conta de 2016 e 2017, volume 2, Mapa *Receita (Desenvolvida)*, e ação preparatória 18-305PCR4 – *Conta consolidada*.

90 Das *transferências* recebidas evidenciam-se as provenientes da Administração Central, no valor de 263,3 milhões de euros (65% do total), e da União Europeia, no valor de 134,5 milhões de euros (33% do total). Sobre esta matéria realizaram-se análises específicas, sintetizando-se no quadro seguinte os valores e as entidades envolvidas⁴⁷.

Quadro 8 – Proveniência das transferências recebidas

(em Euro e em percentagem)

Proveniência	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	
			Valor	%
Diferenças de consolidação	1 208 340	3 502 682	4 711 022	1
União Europeia	42 773 197	92 112 487	134 885 684	33
Administração Central	12 394 978	250 469 888	262 864 866	65
Segurança Social	486 075	0	486 075	0
Outras entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional ⁽¹⁾	87 508	0	87 508	0
Entidades do sector privado ⁽²⁾	0	31 273	31 273	0
Outras	4 330 479	87 726	4 418 205	1
Total	61 280 577	346 204 056	407 484 633	100

Fonte: Relatório da Conta, volume 1, p. 38, e ações preparatórias 18-305PCR4 – *Conta consolidada*, 18-309PCR3 – *Fluxos financeiros no âmbito do sector público*, e 18-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia*.

Notas: ⁽¹⁾ Inclui entidades do subsector da Administração Local, bem como sociedades não financeiras públicas e instituições sem fins lucrativos públicas, não reclassificadas no subsector da Administração Regional.

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

⁴⁷ Sobre os fluxos financeiros entre o sector público administrativo regional e as entidades públicas exteriores ao perímetro orçamental, *cf.* ponto 10, *infra*, e sobre as transferências da União Europeia, *cf.* ponto 11., *infra*, e ponto 4.1., § 15, do relatório da ação preparatória 18-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia*.

8.3. Aplicação de fundos

Foram despendidos menos 179,2 milhões de euros do que o previsto no Orçamento, conduzindo a uma taxa de execução de 90%

91 Em todas as componentes da despesa foram despendidas menos verbas do que as previstas orçamentalmente, destacando-se os desvios ocorridos em *transferências* (menos 67,6 milhões de euros), em *aquisição de bens de capital* (menos 55,7 milhões de euros), e em *aquisição de bens e serviços correntes* (menos 31,7 milhões de euros).

Comparativamente a 2016, despenderam-se menos 6,6 milhões de euros

92 Esta contenção fez-se refletir nas *transferências* efetuadas (menos 18,6 milhões de euros), e nos *ativos financeiros* (menos 9,1 milhões de euros), aos quais acrescem os *juros e outros encargos* (menos 8,5 milhões de euros) e os *passivos financeiros* (menos 2,6 milhões de euros).

Quadro 9 – Aplicação de fundos e variação face a 2016

(em Euro e em percentagem)

Agrupamento económico	Orçamento revisto		Despesa registada		Desvio	Taxa de execução	Variação 2017/2016	
	Valor	%	Valor	%			Valor	%
Despesa corrente	1 058 495 074	62	997 264 709	65	-5 967 290	94	470 182	0
Despesas com o pessoal	498 961 211	29	492 993 921	32	-8 737 290	99	8 991 147	2
Aquisição de bens e serviços	335 355 899	20	303 607 750	20	-31 748 149	91	3 450 430	1
Juros e outros encargos	55 278 577	3	54 326 506	4	-952 071	98	-8 528 177	-14
Transferências correntes	124 396 968	7	111 529 997	7	-12 866 971	90	-7 462 110	-6
Subsídios	23 102 264	1	15 782 409	1	-7 319 855	68	-318 864	-2
Outras despesas correntes	21 400 155	1	19 024 126	1	-2 376 029	89	4 337 758	30
Despesa de capital	659 880 012	39	541 943 514	35	-117 936 498	82	-7 060 963	-1
Aquisição de bens de capital	135 237 212	8	79 699 864	5	-55 537 348	59	16 691 300	26
Transferências de capital	184 162 447	11	129 457 025	8	-54 705 422	70	-11 130 372	-8
Ativos financeiros	45 423 777	3	44 825 581	3	-598 156	99	-9 134 838	-17
Passivos financeiros	290 878 576	17	283 976 633	18	-6 901 943	98	-2 630 386	-1
Outras despesas de capital	4 178 000	0	3 990 411	0	-187 589	96	-850 666	-18
Despesa total	1 718 375 086	100	1 539 208 223	100	-179 166 863	90	-6 590 781	0
Despesa efetiva ⁽¹⁾	1 382 072 733		1 210 406 009		-171 666 724		5 174 443	0

Fonte: Relatório da Conta de 2016, volume 1, p. 34, ação preparatória 17-302PCR4 – *Receita*, relatório da Conta de 2017, volume 1, pp. 13 a 16 e 38, e ação preparatória 18-305PCR4 – *Conta consolidada*.

Nota: ⁽¹⁾ Despesa total, subtraída dos ativos financeiros e dos passivos financeiros.

As despesas com o pessoal (32%), com aquisição de bens e serviços correntes (20%) e com passivos financeiros (18%) absorveram grande parte dos fundos

93 Os fundos foram aplicados, essencialmente, em *despesas com o pessoal* (32%), em *aquisição de bens e serviços correntes* (20%), *transferências, subsídios e ativos financeiros* (20%) e em *passivos financeiros* (18%). As restantes componentes da despesa tiveram um reduzido peso no total despendido.

20% dos fundos foram redistribuídos

94 Através de *transferências correntes e de capital, subsídios e ativos financeiros* foram atribuídos um total de 301,6 milhões de euros a várias entidades. Apresenta-se no quadro seguinte uma síntese dos valores e das entidades beneficiárias envolvidas⁴⁸.

Quadro 10 – Destino das verbas redistribuídas

(em Euro e em percentagem)

Destino	Transferências correntes	Transferências de capital	Subsídios	Ativos financeiros	Total	
					Valor	%
Entidades do perímetro orçamental ⁽¹⁾	0	10 602 932	0	0	10 602 932	4
União Europeia	691 283	0	0	0	691 283	0
Administração Central	3 123 227	1 686 736	19 599	0	4 829 562	2
Outras entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional ⁽²⁾	2 015 558	41 199 454	371 422	3 606 075	47 192 509	16
Entidades do sector privado ⁽³⁾ - Subvenções	35 489 400	74 485 579	9 204 249	1 205 782	120 385 010	40
Entidades do sector privado ⁽⁴⁾	24 561 181	0	345 560	0	24 906 741	8
Aquisição de serviços ⁽⁵⁾	0	0	5 580 127	0	5 580 127	2
Outras ⁽⁶⁾	45 649 348	1 482 324	261 452	40 013 724	87 406 848	28
Total	Valor	111 529 997	129 457 025	15 782 409	44 825 581	301 595 012
	%	37	43	5	15	100

Fonte: Relatório da Conta, volume 1, p. 38, e relatórios das ações preparatórias 18-305PCR4 – *Conta consolidada*, 18-309PCR3 – *Fluxos financeiros no âmbito do sector público*, 18-310PCR2 – *Fluxos financeiros com a União Europeia* e 18-311PCR3 – *Subvenções públicas*.

Notas: ⁽¹⁾ Transferências efetuadas pela Administração Regional direta para a Saudaçor, S.A. que não foram objeto de consolidação. Sobre esta matéria *cf.* relatório da ação preparatória 18-205PCR4 – *Conta consolidada* (ponto 2.2, § 15, alínea *d*).

⁽²⁾ Inclui entidades do subsector da Administração Local, bem como sociedades não financeiras públicas e as instituições sem fins lucrativos públicas, não reclassificadas no subsector da Administração Regional.

⁽³⁾ Inclui empresas, empresários em nome individual, famílias e instituições sem fins lucrativos privadas.

⁽⁴⁾ Inclui pagamentos efetuados a entidades privadas, no valor de 24 904 391 euros, mas não evidenciados no Anexo I da Conta. Inclui, também, pagamentos efetuados a entidades privadas, no valor de 3 350 euros, que, apesar de evidenciados no Anexo I da Conta, não foram considerados como subvenções.

⁽⁵⁾ Valores pagos no âmbito do serviço público de transporte marítimo de combustíveis líquidos interilhas e pela formação de preços máximos de venda ao público de produtos petrolíferos, energéticos e outros, incluídos no Anexo I da Conta.

⁽⁶⁾ O valor relativo aos ativos financeiros reporta-se a operações efetuadas pelas entidades públicas reclassificadas, designadamente: Saudaçor, S.A. (38 589 091 euros); Atlânticoline, S.A. (1 400 000 euros); Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R. (21 921 euros); e Teatro Micaelense, S.A. (2 712 euros). Sobre esta matéria *cf.* relatório da ação preparatória 18-304PCR4 – *Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas* (ponto 3.1.3., § 29), desconhecendo-se as entidades beneficiárias, por não constarem da Conta, nem dos Relatórios e Contas das referidas entidades.

8.4. Utilização das fontes de financiamento

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

95 A análise da receita e da despesa do sector público administrativo regional conduz à conclusão de que o seu grau de autonomia é baixo, apresentando uma significativa dependência dos recursos financeiros provenientes de transferências e de passivos financeiros, situação que se mantém inalterada, comparativamente a 2016.

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

- As receitas próprias, sem passivos financeiros (743,6 milhões de euros), cobriram 48% da despesa total, sendo suficientes para pagar as *despesas com o pessoal* (493 milhões de euros).

⁴⁸ Sobre as subvenções a privados, mais desenvolvidamente, *cf.* ponto 12.2, *infra*.

- As transferências correntes e de capital (407,5 milhões de euros), cobriram 26% da despesa total.
- Os passivos financeiros (392,4 milhões de euros) financiaram 25% da despesa total.

9. Não foram observadas as regras legais de equilíbrio orçamental

97 Como se referiu, o relatório da Conta apresentou, pela primeira vez, o *saldo global ou efetivo* na perspetiva do orçamento revisto e da execução, mas não evidenciou o saldo orçamental de acordo com a regra do equilíbrio corrente⁴⁹.

98 Tendo por base os valores acima expostos⁵⁰, foram apurados os saldos orçamentais, de acordo com os critérios fixados na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas⁵¹.

99 Para efeito do cálculo do saldo orçamental, utilizando como critério a regra do equilíbrio prevista na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, foram considerados os seguintes pressupostos:

- Uma receita corrente líquida cobrada igual à receita corrente cobrada. Neste sentido, considera-se que o limite do défice corrente, a que se refere o n.º 3 do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (5% da receita corrente líquida cobrada), corresponde a 39 166 249 euros.
- As informações apresentadas no relatório da Conta relativas aos empréstimos da Administração Regional direta⁵² e das entidades públicas reclassificadas⁵³, complementadas com as informações recolhidas no âmbito da ação preparatória 18-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades, nomeadamente as constantes dos mapas dos contratos de financiamento e garantias, remetidos pelas entidades públicas reclassificadas, e dos contratos de financiamento e respetivos aditamentos. Com base nestas informações, apurou-se o montante de 280 814 357 euros para as amortizações médias de empréstimos, calculadas de acordo com o critério definido no n.º 4 do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas⁵⁴.

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

⁴⁹ Cfr. §§ 55 e 56, *supra*.

⁵⁰ Cfr. Quadros 6 e 9, *supra*.

⁵¹ Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da LEORAA, «[a]s receitas efetivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas, incluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir». Por seu turno, nos termos do n.º 3 do artigo 16.º da LFRAA, «[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».

⁵² Cfr. volume 1, p. 43.

⁵³ Cfr. volume 1, pp. 68 a 75.

⁵⁴ De acordo com o n.º 4 do artigo 16.º da LFRA «... consideram-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo».

Quadro 11 – Saldos e equilíbrio orçamental

(em Euro)

Saldos orçamentais	Dotação revista	Execução
Corrente	-254 271 622	-213 939 738
Capital	247 041 622	218 294 640
Global ou efetivo na ótica da LEORAA	-84 652 263	-75 792 031
Corrente primário	-198 993 045	-159 613 232
Primário	-29 373 686	-21 465 525
Saldo corrente – amortizações médias de empréstimos	-	-494 754 095
Equilíbrio orçamental anual na ótica da LFRA	-	-455 587 847

Fonte: Relatório da Conta (volume 1, pp. 43 e 70 a 75), Mapas dos contratos de financiamento e garantias remetidos pelas entidades públicas reclassificadas no âmbito da ação preparatória 18-307PCR2 - *Dívida e outras responsabilidades* e da ação preparatória 18-305PCR4 - *Conta consolidada*.

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

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

- 101 A regra do equilíbrio orçamental prevista na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (receitas efetivas pelo menos iguais às despesas efetivas, incluindo os juros da dívida pública), não foi respeitada, quer em termos previsionais, quer de execução.
- 102 Na Conta, o *saldo global ou efetivo* foi quantificado em - 77,4 milhões de euros, com referência ao Orçamento revisto, e em - 68,3 milhões de euros, com referência à execução orçamental⁵⁵, justificando o incumprimento da regra do equilíbrio essencialmente com a «[n]ecessidade de dar seguimento a um conjunto de investimentos cofinanciados por fundos da União Europeia.»⁵⁶
- 103 Verifica-se, no entanto, de acordo com a demonstração feita, que o *saldo global ou efetivo* é negativo em 84,7 milhões de euros no Orçamento revisto, e em 75,8 milhões de euros, na execução. Na proposta de Orçamento o *saldo global ou efetivo* era de - 11,3 milhões.
- 104 Comparativamente a 2016, o *saldo global ou efetivo* apresentou um agravamento de 28,3 milhões de euros, em decorrência da diminuição da receita efetiva (- 23,1 milhões de euros – 2%) e do aumento da despesa efetiva (+ 5,2 milhões de euros – 0,4%).

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

- 105 Da análise ao saldo orçamental, utilizando como critério a regra do equilíbrio fixada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, verificou-se que o saldo corrente, deduzido

⁵⁵ Cfr. volume 1, pp. 16, 17 e 38.

⁵⁶ Cfr. relatório da Conta (volume 1, p. 17).

das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 494,8 milhões de euros, excedendo em 455,6 milhões de euros o limite anual de 5% da receita corrente líquida cobrada.

106 Anualmente é admitido um défice corrente, deduzido das amortizações, até 5% da receita corrente líquida cobrada, mas esse défice terá de ser compensado com *superavit* noutros anos, na medida em que a formulação da “regra de ouro” na Lei das Finanças das Regiões Autónomas exige que, pelo menos, seja atingido o equilíbrio, em média, durante o mandato do Governo Regional⁵⁷.

107 Donde se conclui que a observância da regra de equilíbrio orçamental, tal como está definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, obrigará a um forte ajustamento, com reduções extremamente expressivas da despesa corrente e do endividamento, atendendo à dimensão do desequilíbrio.

O saldo corrente e o saldo primário foram negativos

108 A estrutura orçamental da conta do sector público administrativo regional apresentou-se desequilibrada, com um *défice corrente* na ordem dos 213,9 milhões de euros.

109 *O saldo primário* foi negativo, de -21,5 milhões de euros, registando uma quebra de 36,8 milhões de euros face a 2016.

110 A diferença entre o défice primário e os compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida é de 75,8 milhões de euros, valor que corresponde à necessidade de mais endividamento para poder satisfazer o serviço da dívida anterior.

111 Em contabilidade públicas e em termos provisórios, o défice orçamental em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 1,8%.

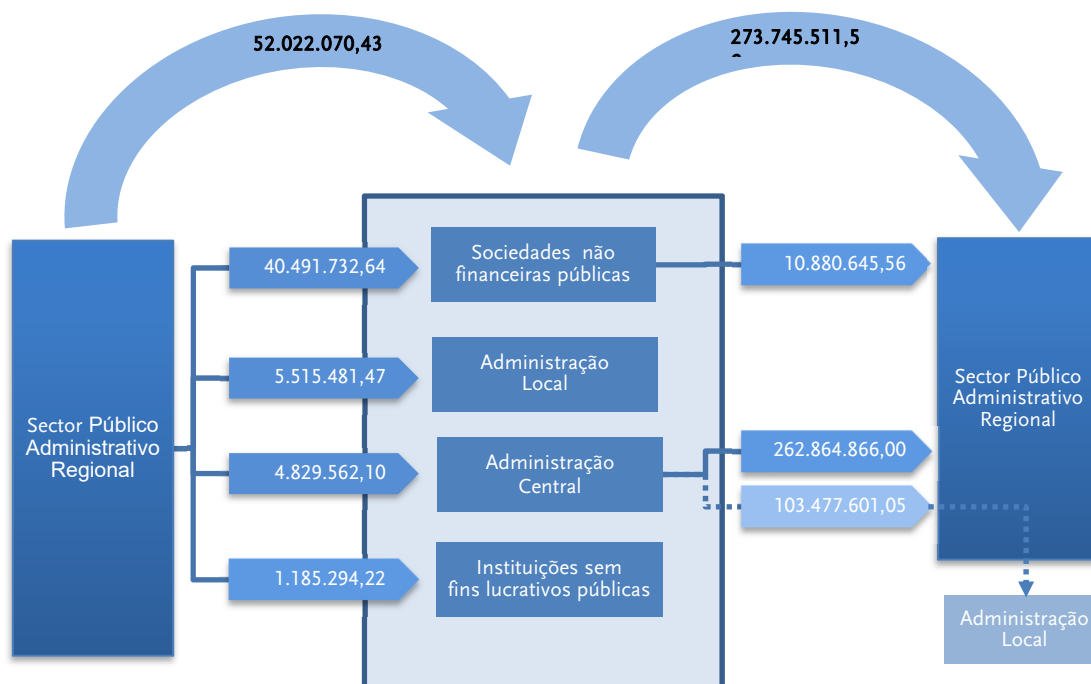
⁵⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 16.º da LFRA.

10. Fluxos financeiros no âmbito do sector público

10.1. Síntese

Gráfico 2 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público administrativo regional

(em Euro)



Fonte: Relatório da Conta de 2017, [volume 1](#), pp. 63, 64 e 76 a 80, [volume 2](#) – mapas síntese e de desenvolvimento da receita e da despesa e [anexo 1, Orçamento do Estado para 2017](#) – mapas XVIII, XIX e XX, com as transferências, respetivamente, para as regiões autónomas, municípios e freguesias, despachos do Diretor Regional da Organização e Administração Pública, publicados no *Jornal Oficial*, referentes às transferências para as autarquias locais.

112

O apuramento dos fluxos financeiros entre o sector público administrativo regional e as entidades públicas exteriores ao perímetro orçamental regional baseou-se nas informações prestadas na Conta, no Orçamento do Estado, no Relatório de Execução Financeira Anual do Plano e, relativamente aos fluxos para os municípios e freguesias situados no território da Região Autónoma dos Açores, nos despachos do Diretor Regional de Organização e Administração Pública com a relação das transferências efetuadas, bem como na circularização efetuada a municípios sobre os fluxos recebidos da Administração Regional.

113

A análise das diferentes fontes de informação permite confirmar as transferências do sector público administrativo regional, evidenciadas na Conta, bem como os fluxos da Administração Central para o sector público administrativo regional e para entidades do sector da Administração Local situadas no território da Região Autónoma dos Açores.

10.2. Transferências para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional

114 O sector público administrativo regional transferiu 52 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional. Daquele montante, 77,8% foi transferido para empresas públicas regionais não incluídas no perímetro orçamental, num total de 40,5 milhões de euros.

Foram transferidos 33,8 milhões de euros para as empresas do grupo SATA

115 As empresas do grupo SATA obtiveram 83,5% das verbas entregues a entidades do sector público empresarial, não incluídas no perímetro orçamental regional, no montante de 33,8 milhões de euros.

116 Os restantes 16,5% transferidos para o sector público empresarial regional distribuíram-se pela Lotaçor, S.A. (4,6 milhões de euros), Sinaga, S.A (1 milhão de euros), Portos dos Açores, S.A. (643 mil euros) e outras (396 mil euros).

Foram transferidos 4,8 milhões de euros para a Administração Central, 1,2 milhões de euros para instituições sem fins lucrativos públicas e 5,5 milhões de euros para a Administração Local

117 O sector público administrativo regional efetuou ainda transferências para entidades da Administração Central, num total de 4,8 milhões de euros. Estes fluxos respeitam, principalmente, a comparticipações para a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações (2,8 milhões de euros) e a transferências para a Universidade dos Açores e entidades relacionadas (1,9 milhões de euros).

118 Para as instituições sem fins lucrativos públicas foram transferidos 1,2 milhões de euros, destacando-se a Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira, com 315 mil euros, e a Associação Nonagon – Parque de Ciência e Tecnologia de São Miguel com 306,1 mil.

10.3. Os recursos financeiros que o Governo Regional afeta às autarquias locais são distribuídos de forma equitativa?

119 Para entidades da Administração Local situadas no território da Região Autónoma dos Açores, foram transferidos 5,5 milhões de euros. Neste âmbito, as autarquias locais dos concelhos da Praia da Vitória, da Ribeira Grande, de Ponta Delgada e de Angra do Heroísmo, absorveram, em conjunto, 73% (4 milhões de euros) dos fluxos totais.

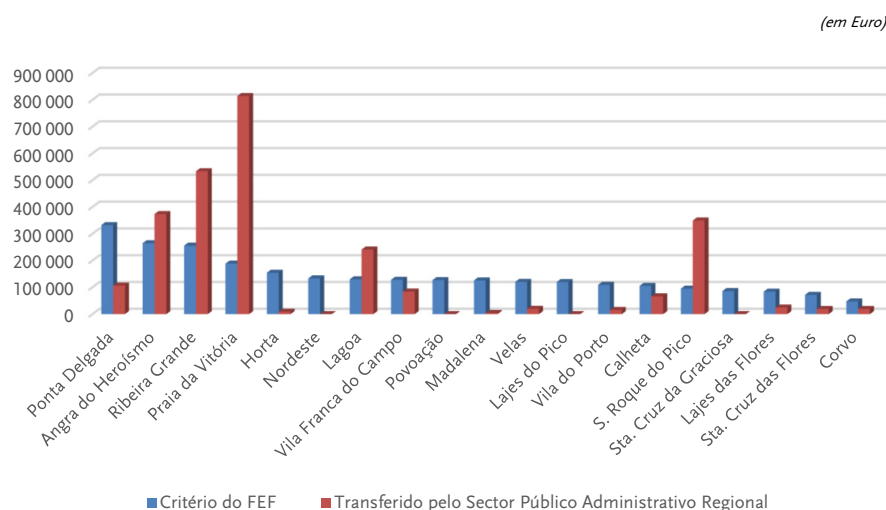
Os municípios de Angra do Heroísmo e da Praia da Vitória foram os principais beneficiários

120 No quadriénio 2014-2017, os municípios de Angra do Heroísmo e da Praia da Vitória foram os principais beneficiários dos fluxos do sector público administrativo regional, com 2,8 milhões de euros e 2,1 milhões de euros, respetivamente.

121 De entre os principais beneficiários das transferências, o Município da Praia da Vitória é o único que regista aumentos sucessivos, verificando-se, no ano de 2017, um crescimento de 310 mil euros, face a 2016, quando a generalidade dos municípios regista quebras.

122 À semelhança do que se verificou em 2015⁵⁸ e em 2016⁵⁹, a repartição territorial das transferências da Administração Regional para os municípios afasta-se, significativamente, do critério legalmente definido para a participação de cada Município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)⁶⁰, conforme resulta da comparação das transferências efetuadas com o valor que as mesmas teriam, por Município, de acordo com um critério semelhante ao do FEF.

Gráfico 3 – Comparação dos fluxos para os municípios com o critério do FEF



Fonte: Conta de 2017 e despachos do Diretor Regional de Organização e Administração Pública, publicados no *Jornal Oficial*.

123 Seguindo o referido critério, dos 19 municípios, 14 receberam menos do que lhes caberia numa repartição equitativa dos recursos disponíveis, havendo mesmo o caso de quatro municípios (Lajes do Pico, Nordeste, Povoação e Santa Cruz da Graciosa) que não receberam, diretamente, qualquer verba do Orçamento Regional.

124 Em contrapartida, dois dos 19 municípios absorveram metade das verbas (1,3 milhões de euros), com o Município da Praia da Vitória a receber 30% (814 mil euros) e o da Ribeira Grande a receber 20% (533 mil euros).

⁵⁸ Cfr. § 629 e gráfico 30 – *Comparação das transferências para os municípios com o critério do FEF* do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#).

⁵⁹ Cfr. §§ 274 e 275 e gráfico 8 – *Comparação das transferências para os municípios com o critério do FEF* do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#).

⁶⁰ Recorre-se a este critério na medida em que procura assegurar a igualdade na repartição dos recursos públicos pelos municípios, tendo em conta as condições financeiras ligadas ao desempenho das atribuições municipais e a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos (cfr. artigos 27.º, 28.º e 29.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

- 125 Donde se conclui que **os recursos financeiros que o Governo Regional afeta aos municípios não são distribuídos de forma equitativa.**
- 126 Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial realçou, em síntese, que «as transferências efetuadas (...) para os municípios não resultaram de qualquer critério predefinido, mas sim das candidaturas apresentadas pelos respetivos municípios».
- 127 A Direção Regional de Organização e Administração Pública, no mesmo âmbito, evidenciou a necessidade das ajudas financeiras do Estado para as autarquias locais e a importância do Fundo de Equilíbrio Financeiro, repartido com base em critérios objetivos, salientando que a Lei das Finanças Locais não permite outras formas de apoio, «[a]inda que tal regra comporte exceções».
- 128 Em síntese, destacou a faculdade das assembleias legislativas das Regiões Autónomas em «proceder à definição das formas de cooperação técnica e financeira» com as autarquias locais, concretizada no Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto.
- 129 No âmbito de tal cooperação «são os municípios a apresentar as propostas de candidatura aos departamentos do Governo Regional», estando por isso «dependente em primeiro lugar da pretensão dos municípios, das suas opções, do seu planeamento, das suas prioridades, da sua capacidade financeira para suportar a parte que lhe diz respeito a tais encargos financeiros (...) e também das candidaturas que os mesmos apresentem e que sejam objeto de aprovação por fundos comunitários. Só depois podem ser apresentadas as candidaturas aos departamentos regionais competentes em razão da matéria».
- 130 O Tribunal considera importante que os critérios de seleção e de atribuição dos apoios sejam previamente definidos e divulgados.

Cinco das 155 freguesias receberam 31% das transferências

- 131 Relativamente às freguesias, verificou-se que, dos 2,3 milhões de euros transferidos pelo Governo Regional, 31% foi concentrado em cinco das 155 freguesias situadas no território da Região Autónoma dos Açores⁶¹. Seis freguesias não obtiveram qualquer transferência do Orçamento Regional⁶².

⁶¹ As cinco freguesias que mais beneficiaram das transferências da Administração Regional, foram: Freguesia de São Roque, Ponta Delgada, com 14% do total; Freguesia da Maia, Ribeira Grande, com 5%; e Freguesias dos Arrifes, Ponta Delgada, da Conceição, Ribeira Grande, e de Capelas, Ponta Delgada, com 4% cada.

No quadriénio 2014-2017, a Freguesia de São Roque, Ponta Delgada, recebeu o maior montante de transferências, somando, no período, 850 mil euros. Seguiu-se a Freguesia da Maia, Ribeira Grande, com 538 mil euros.

⁶² As seis freguesias que não obtiveram transferências da Administração Regional, foram: Freguesias da Fajãzinha e do Mosteiro (ambas das Lajes das Flores), da Caveira e de Ponta Delgada (ambas de Santa Cruz das Flores), das Manadas (Velas) e de Vila do Porto.

10.4. Finalidades das transferências

- 132 A parcela mais significativa das transferências efetuadas pelo sector público administrativo regional, no valor de 24,4 milhões de euros, destinou-se à SATA Air Açores, S.A., como contrapartida da concessão do serviço público de transporte aéreo regular no interior dos Açores.
- 133 Para a SATA – Gestão de Aeródromos, S.A., foram transferidos 5,9 milhões de euros no âmbito do financiamento de investimentos nos aeródromos das ilhas do Pico, São Jorge, Graciosa, Flores e Corvo, enquanto para a SATA – Sociedade de Transportes Aéreos, SGPS, S.A., foram destinados 3,6 milhões de euros para o aumento do capital social da SATA Air Açores, S.A.
- 134 As verbas transferidas para a Universidade dos Açores e entidades relacionadas (1,9 milhões de euros), destinaram-se, maioritariamente, à investigação científica e ao desenvolvimento tecnológico, enquanto os fluxos para instituições sem fins lucrativos públicas visaram o financiamento das respetivas atividades.
- 135 As transferências para entidades da administração local tiveram origem, sobretudo, em contratos ARAAL (acordos de cooperação técnica e financeira celebrados entre a Administração Regional e a Administração Local), no montante de 3,6 milhões de euros, cuja finalidade primordial foi a aquisição, construção e reparação de habitações para famílias carenciadas (2,7 milhões de euros)⁶³.
- 136 Os fluxos não fundamentados em contratos ARAAL (1,9 milhões de euros) foram, na sua maioria, baseados nas normas dos diplomas que aprovam o Orçamento da Região, relativas à atribuição de subsídios e outras formas de apoio pelo Governo Regional (artigos 35.º e 36.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril).

⁶³ No âmbito das transferências para as autarquias locais, verificou-se que o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico transferiu 6 000,00 euros para a Freguesia das Sete Cidades, na sequência de protocolo celebrado entre as duas entidades, para o *trabalho de limpeza e manutenção das instalações da Vista do Rei*. Em sede de contraditório, a entidade informou que foi estabelecido um acordo de colaboração com a Freguesia das Sete Cidades «em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 23.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, na redação atual no Decreto Legislativo Regional n.º 24/2015/A, de 10 de novembro, que estabelece o regime de cooperação técnica e financeira entre a administração regional e a administração local». Sucede que, a ser assim, o acordo de colaboração celebrado entre o Fundo e a Freguesia das Sete Cidades não observa o disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, quanto à intervenção da DROAP no procedimento contratual (n.º 3 do artigo 24.º), quanto às áreas suscetíveis de cooperação financeira com as freguesias – mobiliário e equipamento, pequenas reparações na sede e deslocações (n.º 1 do artigo 24.º) e quanto à competência para a celebração dos acordos de colaboração, que é do membro do Governo competente em matéria de Administração Local e dos membros do Governo competentes em função dos sectores abrangidos (departamentos regionais, para utilizar a expressão da lei) (n.º 1 do artigo 27.º, aplicável por remissão do n.º 1 do artigo 23.º).

10.5. Transferências atribuídas, mas não pagas

O Governo Regional não pagou 3,2 milhões de euros de transferências contratadas

- 137 Em 2017, o Governo Regional não pagou 3,2 milhões de euros, relativos as transferências contratadas, dos quais, 1,4 milhões de euros se destinam a entidades da Administração Local, 1,3 milhões de euros, a instituições sem fins lucrativos públicas e 567 mil euros, a entidades da Administração Central.
- 138 Segundo o anexo 1 da Conta, 60% destas transferências não foram concretizadas por falta de liquidez, enquanto o remanescente teve por causa motivos imputáveis às entidades beneficiárias.
- 139 No âmbito da Administração Local, grande parte das verbas por pagar destinam-se à habitação social, destacando-se as devidas ao Município de Angra do Heroísmo (442 494,19 euros), ao Município da Ribeira Grande (318 258,8 euros), ao Município de Ponta Delgada (211 648,31 euros) e ao Município da Lagoa (135 531,63 euros).

10.6. Fluxos recebidos pelo sector público administrativo regional

- 140 Os fluxos recebidos pelo sector público administrativo regional com origem em entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional totalizaram 273,7 milhões de euros, sendo constituídos essencialmente por transferências do Orçamento do Estado e, marginalmente, por dividendos.
- 141 As transferências da Administração Central, através do Orçamento do Estado, no valor de 262,9 milhões de euros, decorrem do princípio da solidariedade (178,9 milhões de euros), do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (71,6 milhões de euros)⁶⁴, de políticas do emprego e formação profissional (8,6 milhões de euros)⁶⁵, bem como para o financiamento dos encargos com o encaminhamento de passageiros em viagens aéreas no interior dos Açores, com origem ou destino no Continente ou na Madeira (3,75 milhões de euros)⁶⁶.

Os dividendos pela participação na Eletricidade dos Açores, S.A., renderam 9 milhões de euros

- 142 Com origem em sociedades não financeiras públicas do sector público empresarial regional foram obtidos 10,9 milhões de euros, referentes a dividendos pela participação nos lucros da Eletricidade dos Açores (EDA), S.A., que renderam 9 milhões de euros (4,2 milhões de euros, em 2016), e de receita decorrente do contrato de concessão de exploração de recursos geotérmicos celebrado com a EDA Renováveis, S.A., no valor de 1,9 milhões de euros (2,2 milhões de euros, em 2016).

⁶⁴ Cfr. artigos 48.º e 49.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas), e n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017.

⁶⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 93.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁶⁶ Conforme já se referiu, esta transferência é identificada no relatório da Conta como sendo respeitante ao subsídio social de mobilidade, o que não está correto (cfr. § 75, *supra*, em nota).

11. Transferências da União Europeia

11.1. Realizaram-se operações com inobservância dos princípios orçamentais da anualidade e da não compensação

28,2% das participações comunitárias contabilizadas na Conta (21,8 milhões de euros) foram registadas no período complementar da receita

- 143 Em 2017, tal como sucedera em anos anteriores, o período complementar da execução orçamental da receita proveniente de fundos comunitários foi alargado até ao final de março do ano seguinte. O fundamento invocado pelo Governo para o alargamento desse período foi «...o montante significativo da despesa participada por fundos da União Europeia paga no final do ano económico de 2017», sendo «...essencial refletir, no exercício económico de 2017, a participação comunitária da despesa executada no referido ano»⁶⁷.
- 144 No exercício de 2017, dos 77,2 milhões de euros de participações comunitárias contabilizados na Conta, cerca de 21,8 milhões de euros (28,2%) foram registados no período complementar da receita, dos quais, 18,9 milhões de euros foram contabilizados durante o alargamento do período complementar, ou seja, nos meses de fevereiro e março de 2018.
- 145 A situação descrita consubstancia a inobservância do princípio da anualidade, legalmente fixado⁶⁸, o qual não pode ser afastado por ato da Administração sem fundamento na lei, matéria sobre a qual o Tribunal já se pronunciou no ponto 8.1. do [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#), para onde se remete.
- 146 Uma das entidades incluídas no perímetro orçamental, o Fundo Regional do Emprego, também não observou o princípio da anualidade no registo de operações envolvendo fundos comunitários⁶⁹. Com efeito, entre fevereiro e março de 2017, foram arrecadadas receitas provenientes do FSE, na ordem dos 5,4 milhões, que não foram objeto de registo no período contabilístico a que respeitavam, não tendo, por conseguinte, sido refletidas nos mapas de execução orçamental da receita referentes ao exercício de 2017⁷⁰.

⁶⁷ Cfr. o preâmbulo da [Resolução do Conselho do Governo n.º 27/2018, de 9 de março](#), que procedeu ao alargamento do período complementar. Acontece que, ao contrário do que resulta do fundamento invocado para o alargamento do período complementar, parte significativa da receita de fundos comunitários arrecadada nesse período, na ordem de, pelo menos, 8,3 milhões de euros, não teve correspondência na despesa registada em 2017, uma vez que o pagamento das participações aos beneficiários finais não ocorreu nesse exercício (cfr. relatório da ação preparatória 18-310PCR2 – [Fluxos financeiros com a União Europeia](#), § 36 e Apêndice XI).

⁶⁸ Artigo 17.º, n.º 1, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#), artigo 2.º da [LEORAA](#) e artigo 14.º, n.º 1, da [Lei de enquadramento orçamental](#).

⁶⁹ A propósito destas operações, cfr. relatório da ação preparatória 18-310PCR2 – [Fluxos financeiros com a União Europeia](#), notas de rodapé 16 e 17.

⁷⁰ O Fundo Regional do Emprego registou o referido montante de 5,4 milhões de euros, recebido em 2017, no mapa de execução orçamental da receita referente ao exercício de 2016, alegando que o fez ao abrigo do n.º 1 da [Resolução do Conselho do Governo n.º 10/2017](#), de 21 de fevereiro, que autorizou, «... com caráter excecional, o alargamento

147

Por outro lado, verificaram-se situações de receitas provenientes do FEADER (Fundo Europeu do Desenvolvimento Rural) e do FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas), envolvendo verbas na ordem dos 354,6 mil euros, às quais foram deduzidas importâncias relativas a encargos e a compensações de outras receitas, totalizando cerca de 83,3 mil euros, procedimento que **contraria o princípio da não compensação**, em conformidade com o qual todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma⁷¹.

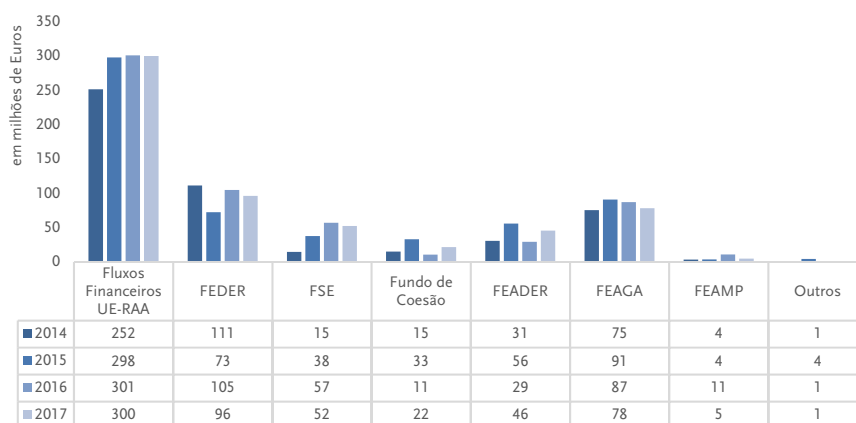
11.2. Evolução das transferências da União Europeia para os Açores

O volume financeiro dos fundos comunitários transferidos para os Açores foi sensivelmente idêntico ao registado no ano anterior (-0,3%), embora as verbas destinadas a projetos da Administração Regional direta tenham registado uma redução de 21,4%

148

Num âmbito mais alargado, tendo por base a informação disponibilizada pelas entidades intervenientes na gestão das verbas provenientes de transferências da União Europeia, mas sem prejuízo dos eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários se não existissem as limitações descritas⁷², os fundos comunitários transferidos para os Açores ascenderam a 300 milhões de euros, registando um ligeiro decréscimo de 952,6 mil euros (-0,3%), comparativamente a 2016.

Gráfico 4 – Fluxos financeiros da União Europeia para os Açores – 2014 a 2017



Fonte: Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2014, p. 177; Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2015, p. 208; Ação preparatória n.º 17-311PCR2 – Fluxos financeiros com a União Europeia, p. 11, com referência ao Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.

do período do registo da receita da comparticipação de fundos comunitários referentes a projetos de investimento realizados, por conta do Orçamento de 2016, até 31 de março de 2017». Contudo, o alargamento do período de registo da receita não era aplicável aos serviços e fundos autónomos. Para estes, regia o disposto na alínea c) do n.º 5 do artigo 8.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2016/A](#), de 11 de fevereiro, aplicável à execução do Orçamento de 2016, nos termos da qual, «[o]s serviços dotados de autonomia administrativa e financeira só poderão registar receitas e efetuar pagamentos, até 25 de janeiro de 2017».

⁷¹ Artigo 5.º, n.º 1, da [LEORAA](#) e artigo 15.º, n.ºs 1 e 5, da [Lei de enquadramento orçamental](#).

⁷² Cfr. ponto 7.1. §§ 54, 60 e 61, *supra*, e ponto 2. do relatório da ação preparatória [18-310PCR2 – Fluxos financeiros com a União Europeia](#) (ponto 2).

- 149 As comparticipações pagas aos beneficiários finais ascenderam a 290,6 milhões de euros – mais 2,6 milhões de euros (+0,9%), face a 2016 – verbas que foram maioritariamente atribuídas a entidades privadas – 176,9 milhões de euros (60,9% do total).
- 150 De assinalar o significativo reforço da dotação afeta ao FSE, no atual quadro de programação financeira 2014-2020, que explica o acréscimo das verbas transferidas neste âmbito para os Açores – de 15 milhões de euros, em 2014, para 52 milhões de euros, em 2017.
- 151 As verbas destinadas ao cofinanciamento de projetos executados pela Administração Regional direta ascenderam a 77,2 milhões de euros, um decréscimo de 21 milhões de euros (-21,4%) em relação a 2016, essencialmente motivado pela diminuição das transferências do FEDER relativas ao Programa Operacional Açores 2020.

12. Subvenções públicas

- 152 A análise das subvenções pagas a entidades privadas – aqui entendidas como atribuições financeiras a entidades do sector privado, sem contrapartida –, teve por base, essencialmente, o anexo 1 da Conta, na parte referente a fluxos para o sector privado, incluindo empresas, empresários em nome individual, famílias e instituições sem fins lucrativos privadas.
- 153 Neste sentido, o âmbito da análise abrange todos os fluxos destinados a essas entidades, incluindo os que não foram assim classificados no referido anexo, no valor de 9 649 113,91 euros⁷³.
- 154 Por outro lado, excluem-se da análise, 12 052 816,74 euros, por não terem a natureza de subvenções a privados, e 24 904 390,83 euros, por se desconhecer as finalidades, os beneficiários e o enquadramento legal desses eventuais apoios⁷⁴.
- 155 Importa ter presente que a Conta atribui a diversos fluxos a designação de subsídios, créditos e outras formas de apoio, que não têm a natureza de subvenções pagas a entidades privadas. Nesta medida, o âmbito das análises apresentadas no relatório da Conta diverge do aqui considerado.

12.1. A lei passou a exigir a elaboração de relatórios de avaliação de resultados

Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos devem apresentar um relatório sobre a avaliação dos resultados da concessão dos apoios

- 156 Na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, pela primeira vez no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2006, e, desde então, sucessivamente reiterada⁷⁵, o diploma que aprovou o Orçamento para 2017 previu a obrigatoriedade dos

⁷³ Classificações económicas 08.02.01 – Transferências de capital – Bancos e outras instituições financeiras – 9 093 177,51 euros; 04.09.01 – Transferências correntes – Resto do mundo – União Europeia - Instituições – 432 095,40 euros; 04.09.03 – Transferências correntes – Resto do mundo – Países terceiros e organizações internacionais – 121 399,00 euros e 05.01.04 – Subsídios – Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Públicas ativas de emprego e formação profissional – Ações de formação profissional – 2 442,00 euros.

⁷⁴ O volume 2 da Conta regista, nos mapas da despesa desenvolvida: no Departamento 03 – Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, Divisão 01 – Centro Comum do Gabinete do Vice-Presidente em Ponta Delgada, classificação económica 04.08.02 – Transferências correntes – Famílias – Outras, 24 267 494,25 euros (p. 46); no mesmo Departamento, Capítulo 50 – Despesas do Plano, Divisão 01 – Empresas, emprego e eficiência – Projeto 3 – Emprego e qualificação profissional, classificação económica 05.07.03 – Subsídios – Instituições sem Fins Lucrativos – Políticas ativas de emprego – Ações de formação profissional, 343 209,58 euros (p. 144); e no Departamento 06 – Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia, Capítulo 50 – Despesas do Plano, Divisão 03 – Pescas e aquicultura, Projeto 2 – Infraestruturas de Apoio às Pescas, classificações económicas 04.01.02 – Transferências correntes – Sociedades e quase sociedades não financeiras privadas, 293 687,00 euros (p. 434).

⁷⁵ *Cfr.*, por último, a 20.^a recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta da Região de 2015](#), no sentido da apresentação da análise consolidada dos resultados da atribuição de subvenções públicas, permitindo uma avaliação da eficácia e eficiência.

serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, que atribuem subvenções, incluam, nas respetivas contas de gerência, um relatório sobre a avaliação dos resultados da concessão dos apoios⁷⁶.

157 O diploma que pôs em execução o Orçamento, regulamentou a matéria, determinando que, para efeitos de avaliação de resultados, as entidades responsáveis pela atribuição de subvenções públicas, devem⁷⁷:

- Definir procedimentos de acompanhamento e controlo dos resultados da atribuição das subvenções públicas;
- Estabelecer indicadores de resultados, bem como metas e objetivos a atingir com a criação e atribuição de apoios;
- Manter atualizado o cadastro das subvenções concedidas e dos respetivos resultados.

158 No mesmo sentido, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro emitiu uma circular alertando os serviços para a obrigatoriedade de incluam nas respetivas contas de gerência o relatório com os resultados da atribuição de subvenções⁷⁸.

Os relatórios apresentados não transmitem uma verdadeira avaliação do cumprimento dos objetivos nem do impacto dos apoios

159 Com base nos documentos de prestação de contas das 39 entidades responsáveis por pagamentos de subvenções, elencadas no anexo I da Conta⁷⁹, verificou-se que 18 elaboraram relatório específico sobre as subvenções e 9 incluam a informação nos relatórios de gestão. Constatou-se também que 12 serviços não apresentaram relatório nem incluam qualquer informação sobre a matéria nas contas de gerência.

160 Em contraditório a Vice-Presidência do Governo Emprego e Competitividade Empresarial informou que irá «realizar todos os esforços para que na Conta da RAA de 2018 esta situação esteja superada».

161 No entanto, verifica-se que de uma forma geral não foi realizada uma verdadeira avaliação do cumprimento de objetivos nem do impacto dos apoios. De modo geral, apenas se descrevem os circuitos e os controlos previstos.

⁷⁶ Artigo 38.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril](#).

⁷⁷ N.º 2 do artigo 13.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2017/A, de 7 de junho](#).

⁷⁸ Circular 532/2018.

⁷⁹ Note-se que o regime em causa dirige-se, sobretudo, às entidades responsáveis pela *atribuição* de subvenções públicas, podendo não coincidir com as responsáveis pelo pagamento. No anexo I da Conta apenas consta informação sobre as entidades que realizam os pagamentos, pelo que se restringiu a análise a estas entidades.

162 Conforme já se teve oportunidade de referir, a concretização desta medida constitui um importante passo no sentido da criação de condições para que, com a Conta, seja apresentada a avaliação dos resultados obtidos com as subvenções⁸⁰.

163 Mas o relatório da Conta ainda não apresenta qualquer avaliação. Os dois parágrafos dedicados ao assunto, fazem unicamente referência à medida legislativa criada e ao já referido ofício circular remetido aos departamentos do Governo Regional.

164 Face ao exposto, considera-se necessário aprofundar a aplicação do novo regime, sobretudo quanto aos seguintes aspetos:

- Melhorar o conteúdo dos relatórios, dos quais deverá constar a avaliação dos indicadores de resultados e o grau de consecução das metas e objetivos que fundamentaram a criação e atribuição dos apoios⁸¹;
- Promover a avaliação global dos resultados das políticas de concessão de subvenções públicas, com base nos contributos de cada entidade responsável pela atribuição e pagamento de apoios.

12.2. Subvenções pagas no ano de 2017

As subvenções totalizaram 120,4 milhões de euros

165 Com base no anexo 1 da Conta, a **Administração Regional pagou, em 2017, 120,4 milhões de euros, relativos a subvenções**⁸², o que corresponde à redistribuição por empresas privadas, instituições sem fins lucrativos e famílias de 7,8% da receita ou da despesa consolidadas⁸³. A Administração Regional direta suportou 96,9 milhões de euros (80%) e os serviços e fundos autónomos 23,5 milhões de euros (20%).

166 As subvenções foram registadas, em quatro agrupamentos, nomeadamente:

- *Transferências de capital* – 74 485 578,86 euros (62%);
- *Transferências correntes* – 35 489 399,75 euros (29%);
- *Subsídios* – 9 204 249,69 euros (8%);

⁸⁰ *Cfr.* §§ 311 a 314 do Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.

⁸¹ *Cfr.*, neste sentido, alínea *b*) do n.º 2 do artigo 12.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2017/A, de 7 de junho](#), e, atualmente, alínea *b*) do n.º 2 do artigo 12.º do [Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2018/A, de 5 de fevereiro](#).

⁸² O valor considerado não integra despesas com classificação económica idêntica à das subvenções a privados, no valor de 24,9 milhões de euros, que não constam do anexo 1 da Conta (*cfr.* § 154, *supra*).

⁸³ A receita e a despesa consolidadas da Administração Regional direta e indireta totalizam 1 543 563 125 euros e 1 539 208 223 euros, respetivamente.

- *Ativos financeiros* – 1 205 781,82 euros (1%)⁸⁴.

167 Os apoios financeiros reembolsáveis, no montante de 1,2 milhões de euros, representam apenas 1% dos subsídios, tendo sido atribuídos no âmbito do *SIDER*, do *Competir+* e de apoios à criação do próprio emprego.

Ficaram por pagar 3,1 milhões de euros de subvenções, sendo 1,6 milhões, por factos imputáveis aos beneficiários e 1,5 milhões, por falta de liquidez

168 De acordo com a informação prestada na Conta, **transitou para o ano de 2018 o montante de 3,1 milhões de euros de subsídios atribuídos e não pagos a privados**⁸⁵. Cerca de 1,6 milhões de euros resultaram de situações imputáveis aos beneficiários (atraso ou incumprimento parcial ou total das obrigações fixadas nos contratos-programa) e 1,5 milhões de euros, deveu-se à falta de liquidez⁸⁶.

Cerca de 85% das subvenções pagas destinaram-se a empresas privadas e instituições sem fins lucrativos, sendo que 15 entidades beneficiaram de 13% do total dos apoios

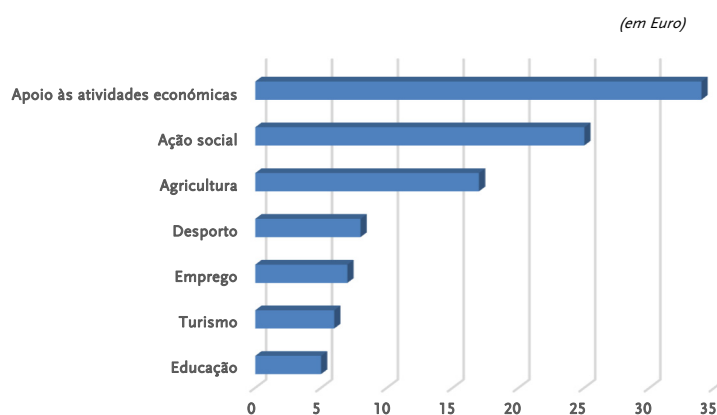
169 A maior parte das subvenções visaram o que a Conta designa como sendo apoio às atividades económicas (34,3 milhões de euros – 28%), onde não estão incluídos os apoios à agricultura e ao turismo, seguindo-se a ação social (24,6 milhões de euros – 20%), a agricultura (17,2 milhões de euros – 14 %), o desporto (7,6 milhões de euros – 6%) e o emprego (7,3 milhões de euros – 6%).

⁸⁴ Classificações económicas 09.06.12 - Empréstimos de médio e longo prazo – Famílias – Empresários em nome individual (40 000,00 euros), pago pelo Fundo Regional do Emprego, e 09.09.01 – Outros ativos financeiros – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Privadas (1 165 781,82 euros), pagos pela Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade.

⁸⁵ *Cfr.* volume 1, relatório da Conta, pág. 122, e anexo 1 – «Sub. concedidas e não pagas», onde são apresentados os valores globais, e não apenas os relativos a subvenções a privados, aqui considerados.

⁸⁶ Cerca de 72% destes apoios destinam-se ao sector da agricultura e foram enquadrados nos artigos 35.º e 36.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril, que aprovou o Orçamento para 2017, e na [Resolução do Conselho do Governo n.º 49/2017 de 26 de maio](#), sendo da responsabilidade do Gabinete do Secretário Regional da Agricultura e Florestas.

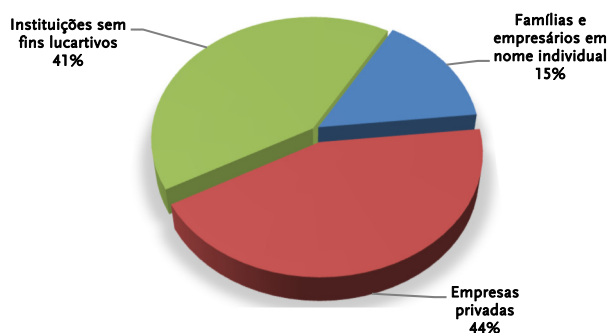
Gráfico 5 – Subvenções atribuídas por sector



Fonte: Anexo 1 da Conta de 2017

170 Quanto aos destinatários, beneficiaram das subvenções principalmente as *empresas privadas* e as *instituições sem fins lucrativos*, absorvendo, respetivamente, 52,7 e 50 milhões de euros (44% e 41%). Às *famílias e empresários em nome individual* coube 18,1 milhões de euros (15%).

Gráfico 6 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário



Fonte: Anexo 1 da Conta de 2017

171 Foram pagas subvenções a 15 300 beneficiários, dos quais, **apenas 15 receberam 15 milhões de euros**, correspondente a 13% do total das subvenções⁸⁷.

172 Neste domínio, os maiores beneficiários enquadram-se na ação social (39% – 6 milhões de euros) e nos sistemas de incentivos à atividade económica regional, *SIDER* e *Competir+* (27% – 4,2 milhões de euros).

⁸⁷ Este conjunto de 15 beneficiários corresponde à seleção dos beneficiários com valor global de apoios igual ou superior a 800 000,00 euros, do anexo 1 da Conta de 2017. Cfr. relatório da ação preparatória [18-311PCR3 – Subvenções](#).

Cerca de 40% das subvenções enquadram-se em acordos de cooperação social e no sistema de incentivos Competir+

- 173 À semelhança do que vem acontecendo desde 2013, o Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril, que aprova o Orçamento para 2017, autorizou, genericamente, o Governo Regional, nesse ano, a conceder subsídios e outras formas de apoio a entidades públicas e privadas (artigos 35.º a 38.º), para além da concessão de subvenções previstas em regimes específicos.
- 174 No entanto, em matéria de enquadramento legal, 66% das subvenções, envolvendo a atribuição de 79 milhões de euros, têm subjacente oito regimes de apoio, evidenciando-se os acordos de cooperação social, com 24,3 milhões de euros atribuídos (representativos de 20% do total dos apoios), e o sistema de incentivos *Competir+*, com 22,3 milhões (18,6% do total dos apoios).

13. Os sistemas de controlo da execução orçamental são insuficientes

175 Os resultados alcançados com a análise efetuada à execução orçamental do sector público administrativo regional e dos subsectores que o integram, incluindo a análise efetuada à tesouraria da Região, e que constam dos relatórios das ações preparatórias levadas a efeito, conduzem, de forma geral, à conclusão de que os sistemas de controlo sobre a execução orçamental das entidades que integram o perímetro orçamental deverão ser revistos e aperfeiçoados, a fim de garantir a correção dos procedimentos de inscrição e de registo adotados, a fiabilidade e consistência dos valores de execução orçamental divulgados, a observância de princípios gerais e dos normativos legais aplicáveis, e, por último, as boas práticas de gestão orçamental.

176 Em matéria de controlo interno, é de salientar o previsto no n.º 1 do artigo 21.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, que determina a existência de vários níveis, que vão desde o autocontrolo pelos órgãos competentes dos serviços, ao controlo por entidades hierarquicamente superiores ou de tutela, passando pelo controlo exercido pelos órgãos gerais de inspeção e controlo administrativo, e culminando no controlo exercido pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

177 À DROT compete a realização do controlo transversal, devendo exercê-lo no decurso do ano, tendo em conta as informações de que dispõe sobre o subsector da Administração Regional direta, bem como as informações obrigatórias, reportadas periodicamente pelas entidades que integram o subsector da Administração Regional indireta, nos termos do disposto do artigo 19.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2017/A, de 7 de junho, aplicável à execução orçamental de 2017.

178 Em resultado da análise realizada à execução orçamental dos subsectores da Administração Regional e da tesouraria da Região, salientam-se os seguintes aspetos, por serem os que mais evidenciam a insuficiência dos sistemas de controlo instituídos:

13.1. Administração Regional direta

- Adoção de procedimentos de inscrição e de registo incorretos, no Orçamento e na Conta, de operações orçamentais, o que afeta o valor global da receita e da despesa, e o apuramento dos saldos orçamentais;
- Incorreta quantificação dos *encargos assumidos e não pagos*, e a não evidenciação da despesa por fontes de financiamento, incluindo as relativas ao investimento público;
- Incumprimento das regras do equilíbrio orçamental, tendo por base os critérios definidos na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, bem como a existência de um défice primário.

13.2. Serviços e fundos autónomos

- existência de registos na Conta e nos documentos de prestação de contas das entidades, que não são integralmente coincidentes, e, quanto aos valores em saldo, a não coincidência entre o apresentado na Conta de 2016 e na Conta de 2017, e entre o apresentado no Orçamento revisto e na Conta de 2017, sem que tal tenha sido justificado, salientando-se, ainda, o registo de valores negativos em saldo de operações orçamentais e extraorçamentais;
- Ausência de discriminação da despesa por funcionamento e por investimento, a falta de indicação das fontes de financiamento, a incorreta quantificação dos *encargos assumidos e não pagos*, e, ainda, a existência de despesas pagas em valor superior aos compromissos assumidos, situação que se traduz numa violação do estabelecido no artigo 9.º na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso;
- Algumas entidades não respeitaram o fixado no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril, quanto ao cativo de 6% das dotações para *aquisição de bens e serviços*;
- Existência de registos em operações extraorçamentais, cujos montantes envolvidos, careciam de esclarecimentos;
- Ausência de evidência de acompanhamento da execução do investimento público realizado pelos serviços e fundos autónomos e da aplicação efetiva das verbas recebidas da Administração Regional direta e da União Europeia, na sua concretização;
- Elevado grau de dependência dos serviços e fundos autónomos relativamente às fontes de financiamento provenientes da Administração Regional direta e da União Europeia, e a existência de, pelo menos, quatro entidades que não evidenciaram dispor, nos últimos dois anos, de receitas próprias suficientes para cobrir, no mínimo, dois terços das despesas totais, não obstante este ser um dos requisitos exigidos na Lei de Bases da Contabilidade Pública para a atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira;
- A maioria dos serviços e fundos autónomos apresenta uma estrutura orçamental desequilibrada, traduzida num *saldo corrente* negativo, verificando-se, em alguns casos, que o *saldo de capital* foi insuficiente para a sua cobertura, evidenciando a utilização, de forma indevida, de fundos alheios, registados em operações extraorçamentais, para a cobertura de despesas orçamentais;
- Alguns serviços e fundos autónomos apresentam um *saldo global ou efetivo* negativo, e um valor em *saldo para o ano seguinte* superior ao valor das transferências recebidas, provenientes da Administração Regional direta, situação que evidencia o incumprimento do disposto no artigo 5.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de janeiro.

13.3. Entidades públicas reclassificadas

- Não coincidência entre o valor do *saldo para o ano seguinte*, apresentado na Conta de 2016, e o *saldo do ano anterior*, apresentado na Conta de 2017, e entre o valor do *saldo do ano anterior* apresentado no orçamento revisto e na Conta;
- A maioria das entidades não respeitou o fixado no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril, quanto ao cativo de 6% em *aquisição de bens e serviços*;
- Com exceção de uma entidade pública reclassificada – a empresa pública regional Atlânticoline, S.A. –, as restantes apresentam um elevado grau de dependência das fontes de financiamento provenientes de transferências recebidas, em especial da Administração Regional direta e do crédito bancário;
- A maioria das entidades públicas reclassificadas apresenta uma estrutura orçamental desequilibrada, traduzida num *saldo corrente* negativo, assim como um *défice global ou efetivo*. Em termos agregados, o *saldo primário*, apesar de positivo, não foi suficiente para assegurar os pagamentos dos juros e outros encargos decorrentes da dívida.

13.4. Tesouraria

- Não existem registos sobre os movimentos ocorridos na Tesouraria da Região, nem na Tesouraria da Administração Regional direta, apesar da obrigação de prestação de contas legalmente instituída;
- Observaram-se situações de incumprimento do princípio da unidade de tesouraria;
- A Administração Regional direta contraiu um empréstimo que não obedece nem ao regime da dívida flutuante, nem ao regime da dívida fundada;
- O valor dos empréstimos de curto prazo, contraídos pela Administração Regional direta, tem vindo a aumentar, assim como o montante máximo acumulado de emissões vivas, com o conseqüente aumento da despesa com juros e outros encargos, sem que estejam demonstradas as necessidades financeiras da tesouraria ao longo da gerência, nem as suas disponibilidades;
- No decurso do ano, a liquidação dos empréstimos de curto prazo foi efetuada, por vezes, com o produto de outros empréstimos, havendo lugar ao pagamento de juros, mas adiando a amortização do capital;
- O montante total dos empréstimos por liquidar em 31 de dezembro tem vindo a aumentar, existindo evidências de que a sua integral regularização não foi efetuada por via do orçamento da gerência em que tiveram lugar, incluindo o período complementar de execução orçamental;

- Com base na análise dos movimentos ocorridos nas contas bancárias, no decurso do ano, verifica-se que, além dos fluxos registados como receita e despesa pela Administração Regional direta e dos fluxos anulados por resultarem de transferências entre contas bancárias, regularizações, estornos e outros movimentos de anulação, existem entradas e saídas de fundos que não foram objeto de escrituração e registo no Orçamento e na Conta, sem que tal se encontre justificado, o que evidencia o incumprimento do princípio orçamental da universalidade.

Capítulo IV Dívida e outras responsabilidades

14. Dívida do sector público administrativo regional

179 Neste âmbito, considerou-se o perímetro do sector público administrativo regional constituído pela Administração Regional direta, pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas, conforme decorre do n.º 4 do artigo 2.º da Lei de enquadramento orçamental e do n.º 2 do artigo 2.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Na análise efetuada adotou-se o conceito de dívida bruta consolidada⁸⁸.

14.1. Dívida financeira

A dívida fundada do sector público administrativo regional aumentou 4,5%, atingido 1 625,9 milhões de euros

180 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários caso não existissem as limitações assinaladas⁸⁹, verifica-se que, em 2017, a **dívida fundada⁹⁰ do sector público administrativo regional prosseguiu a trajetória ascendente**, tendo aumentado 69,3 milhões de euros (+4,5%) em relação a 2016, fixando-se, no final do exercício, em 1 625,9 milhões de euros⁹¹.

181 Neste contexto, a dívida do sector da saúde⁹² – 786,2 milhões de euros – continuava a ser preponderante (48,4% do total) – tendo registado um aumento de 12 milhões de euros (+1,5%), comparativamente ao ano anterior.

O Governo Regional celebrou quatro novos contratos de empréstimo no montante global de 132 milhões de euros

182 Em 2017, o Governo Regional foi autorizado, pela Assembleia Legislativa, a contrair empréstimos, incluindo créditos bancários, até ao montante de 138 393 000 euros, sendo

⁸⁸ Para este efeito, relevam apenas os passivos, sem qualquer dedução de ativos, eliminando-se as dívidas entre as entidades do perímetro (débitos e créditos recíprocos).

⁸⁹ *Cfr.*, ponto 2, §§ 7 e 13, do relatório da ação preparatória 18-307PCR2 – Dívidas e outras responsabilidades.

⁹⁰ 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».

⁹¹ O montante de 1 625,9 milhões de euros, corresponde à dívida fundada no final do exercício, não incluindo, por conseguinte, as emissões vivas de dívida flutuante da Administração Regional direta, em 31-12-2017, no montante de 73,5 milhões de euros, operações que foram liquidadas em janeiro de 2018, no período complementar da despesa.

⁹² Considerando-se como tal as dívidas da Sudaçor, S.A., e dos três hospitais da Região. Conforme foi assinalado no relatório da ação preparatória 18-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades (ponto 4.1.2., § 33), apesar das unidades de saúde de ilha terem registado despesas no agrupamento 03.00.00 «Juros e outros encargos», as respetivas contas não evidenciavam operações com passivos financeiros.

78 393 000 euros destinados a operações de refinanciamento e 60 000 000 euros a financiamento de projetos com participação de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)⁹³.

183 No uso desta autorização, o Governo Regional celebrou quatro contratos de empréstimo, no montante global de 132 milhões de euros⁹⁴.

184 Da quantia contratada, 72 milhões de euros destinaram-se a operações de refinanciamento da dívida, sendo 53 milhões de euros relativos a amortizações de empréstimos em curso⁹⁵, e os restantes 19 milhões de euros, referentes a um empréstimo *bullet* que atingiu a maturidade neste exercício, donde se conclui que **foi observado o limite do recurso ao crédito para operações de refinanciamento**.

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

185 O Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento para 2017 afastou a proibição dos serviços e fundos autónomos contraírem empréstimos que aumentem o seu endividamento líquido⁹⁶, contrariamente ao verificado em anos anteriores, em que estas operações estavam vedadas⁹⁷. De qualquer modo, a contratação de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos sempre estaria sujeita aos condicionalismos impostos à dívida pública regional, designadamente às regras numéricas.

⁹³ *Cfr.* artigo 13.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril, que aprovou o Orçamento de 2017. Na Lei do Orçamento do Estado para 2017, previa-se, ainda, que as Regiões Autónomas pudessem a contrair empréstimos, até 75 milhões de euros, para consolidação de dívida e regularização de pagamentos em atraso, mediante autorização do Ministro das Finanças (n.º 3 do artigo 58.º da [Lei n.º 42/2016](#), de 28 de dezembro). No entanto, a Assembleia Legislativa não concedeu esta autorização ao Governo Regional.

⁹⁴ Em execução da [Resolução do Conselho do Governo n.º 37/2017](#), de 8 de maio, ao abrigo da qual, em vez da contratação de um empréstimo no montante de 138 milhões de euros, foram contraídos quatro empréstimos, nos montantes de 4, 30, 35 e 63 milhões de euros, perfazendo 132 milhões de euros.

⁹⁵ De acordo com informação apresentada no volume 1, relatório da Conta, p. 42, em 2017 foram ainda utilizados na amortização da dívida, 393 mil euros de receitas próprias.

⁹⁶ O n.º 2 do artigo 24.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril, que aprova o Orçamento para 2017, limita-se a prever que, «[e]m 2017, os fundos e serviços autónomos apenas poderão contrair empréstimos mediante prévia autorização do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças», norma cuja utilidade não se alcança, na medida em que é este o regime que já estava em vigor, pelo menos, desde 1984 (*cfr.* artigo 6.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/84/A, de 16 de janeiro, e, posteriormente, n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, conjugado com o n.º 9 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio).

⁹⁷ *Cfr.*, por último, n.º 2 do artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2016/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2016.

186 A Conta não apresenta informação sobre a contração de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos, com exceção de uma operação ocorrida dentro do perímetro orçamental⁹⁸, e os serviços e fundos autónomos não registaram receitas ou despesas relativas a passivos financeiros⁹⁹.

187 No entanto, o Fundo Regional do Emprego, incorreu em despesas relacionadas com juros e outros encargos – o que seria indiciador do recurso ao crédito¹⁰⁰.

188 A propósito desta matéria, a entidade informou, em contraditório, que:

A existência de execução na rubrica 03.05.02 – “Outros Juros” resulta da Cláusula quinta do Protocolo de 28/01/2014, estabelecido entre o então BANIF, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial e diversas Entidades Detentoras de Escolas Profissionais, em que o Governo dos Açores assume, via Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional através deste Fundo Regional, os juros decorrentes do adiantamento de financiamentos comunitários às mesmas.

189 No entanto, não foi prestada informação sobre o montante dos financiamentos contraídos pelas Escolas Profissionais, cujos encargos relativos a juros são suportados pelo Fundo Regional do Emprego. Para além disso, desconhecendo-se os termos em que foram celebrados aqueles contratos de empréstimo e o grau de responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores, não se apurou, na presente ação, se as operações de crédito subjacentes deveriam relevar para o apuramento da dívida financeira do sector público administrativo regional, conforme indicia a classificação económica das despesas associadas aos referidos encargos.

O montante máximo acumulado de emissões de dívida flutuante atingiu 125 milhões de euros

190 Para fazer face a necessidades de tesouraria, a Administração Regional direta contraiu dívida flutuante, cujo montante máximo acumulado de emissões vivas ao longo do ano atingiu 125 milhões de euros.

191 Os custos assumidos com juros e comissões associados aos empréstimos de curto prazo fixaram-se em 1,1 milhões de euros.

192 No final de 2017, o montante total dos empréstimos de curto prazo por liquidar atingiu 73,5 milhões de euros.

⁹⁸ Trata-se de uma operação em que o Governo Regional, através da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, concedeu ao Fundo Regional do Emprego um empréstimo de curto prazo, no montante total de 15,7 milhões de euros, o qual não venceu juros. *Cfr.* volume 1, relatório da Conta, pp. 43 e 44. Sobre esta matéria, *cfr.* relatório da ação preparatória [18-308PCR2 – Património](#), pontos 3.4.1., 3.4.3. e 3.4.4., este último na ótica da verificação do cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas, bem como os relatórios das ações preparatórias [18-306PCR4 – Tesouraria](#), ponto 4.4., [18-302PCR4 – Execução orçamental da Administração Regional direta](#), ponto 3.1.3., §§ 53 e 54, e [18-303PCR4 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos](#), ponto 3.1.3.

⁹⁹ *Cfr.* ação preparatória [18-303PCR4 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos](#), ponto 2.1., quadro 1.

¹⁰⁰ *Cfr.* volume 2 da Conta, pp.791, 792, e 817 a 825 do ficheiro.

As condições de financiamento melhoraram, por via da redução da taxa de juro implícita

- 193 Registou-se uma ligeira melhoria nas condições de financiamento da maioria das entidades do perímetro orçamental¹⁰¹, refletida na redução em 9 pontos base da taxa de juro implícita na dívida financeira do sector público administrativo regional, que se fixou nos 3,37%, em 2017.
- 194 Para a melhoria assinalada, foi determinante a redução, em 22 pontos base, da taxa de juro implícita na dívida financeira do sector da saúde – que foi de 3,76%, no exercício em causa – dada a sua representatividade no contexto da dívida pública regional¹⁰².

14.2. **Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2018-2022**

As necessidades de financiamento para 2018 ascendiam a 246,1 milhões de euros

- 195 Considerando o perfil de reembolso da dívida a 31-12-2017, constata-se que **as necessidades de financiamento para 2018 ascendiam a 246,1 milhões de euros**¹⁰³ – ou seja, 14,5% da dívida financeira do sector público administrativo regional vence-se neste ano – dos quais 154,8 milhões de euros respeitam à Administração Regional direta e indireta, referindo-se os restantes 91,3 milhões de euros às demais entidades integradas no perímetro orçamental.

As necessidades de financiamento para o período 2018-2022 estimam-se em 1 328 milhões

- 196 Atendendo ao perfil de amortização da dívida do sector público administrativo regional, **as necessidades de financiamento para o período 2018-2022 estimam-se em 1 328 milhões de euros**, dos quais 827,3 milhões de euros dizem respeito às entidades públicas reclassificadas e os restantes 500,7 milhões de euros à Administração Regional direta e indireta, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

¹⁰¹ O movimento da dívida da Administração Regional direta, ocorrido em 2017, e as condições subjacentes aos novos empréstimos, constam do volume 1, relatório da Conta, pp. 41 a 43. No que diz respeito às entidades públicas reclassificadas, o movimento da dívida financeira, a respetiva posição a 31-12-2017 e os encargos financeiros suportados no ano constam do mesmo documento, a pp. 66 e 68 a 75.

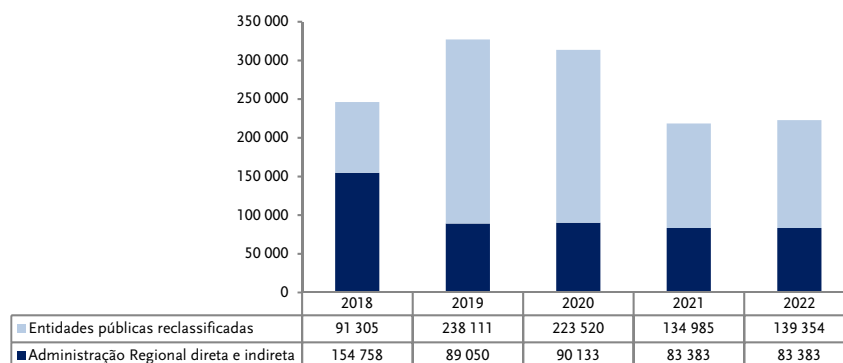
¹⁰² A Saudaçor, S.A., concentrava 79,2% da dívida financeira das entidades públicas reclassificadas e 48,4% da dívida de idêntica natureza contraída pelo universo das entidades que integram o perímetro orçamental.

¹⁰³ Relativamente à Administração Regional direta e indireta, a mencionada verba diz respeito a reembolsos de capital no âmbito de três empréstimos obrigacionistas (22,3 milhões de euros) e dos restantes empréstimos de médio e longo prazos contratados no regime de *amortizing* (59 milhões de euros), para além das emissões vivas de dívida fluante (73,5 milhões de euros) liquidadas em janeiro de 2018.

Relativamente às entidades públicas reclassificadas, destacavam-se as necessidades de financiamento da Saudaçor, S.A. (29,1 milhões de euros), dos três hospitais da Região (25,1 milhões de euros), da SPRHI, S.A. (20,1 milhões de euros), e da Associação Turismo dos Açores (7,2 milhões de euros). Os restantes 9,8 milhões de euros dizem respeito às demais entidades que tinham recorrido a dívida financeira.

Gráfico 7 – Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2018 a 2022

(em milhares de Euro)



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

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

197 Relativamente à Administração Regional direta, as condições subjacentes às operações de dívida fundada, contratadas ou objeto de reestruturação em 2017, nomeadamente a nível de períodos de carência introduzidos, revelam a opção de conferir maior desafogo à tesouraria regional, a curto/médio prazo, em detrimento da promoção de uma distribuição intertemporal mais equilibrada do esforço financeiro associado ao reembolso da dívida.

198 Deste modo, o perfil de reembolso da dívida do sector público administrativo regional continua a evidenciar uma distribuição pouco equilibrada dos fluxos anuais para a financiar, aspeto suscetível de agravar o respetivo risco de refinanciamento e de condicionar o princípio da equidade intergeracional, no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos.

14.3. Dívida não financeira

A dívida não financeira poderá ter ascendido a 180,2 milhões de euros (+ 4,9%), mas mantém-se a impossibilidade de certificar este valor

199 Face às limitações da informação disponibilizada pelas entidades¹⁰⁴, mantém-se a impossibilidade de certificar a informação constante da Conta relativa à dívida não financeira da Administração Regional direta e dos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas).

¹⁰⁴ Cfr. ponto 2, §§ 14 e 15, do relatório da ação preparatória [18-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades](#).

200 Assim, salvaguardando os efeitos dos eventuais ajustamentos decorrentes das situações descritas, a dívida não financeira do sector público administrativo regional, reportada a 31-12-2017, ascendia a 180,2 milhões de euros, registando-se um aumento de 8,5 milhões de euros (+4,9%), em relação ao ano anterior.

201 Para o agravamento registado foi determinante a expansão da dívida das entidades públicas reclassificadas, designadamente das que integram o sector da saúde, no montante de 11,8 milhões de euros, cujo impacto a este nível foi, no entanto, atenuado pela redução verificada nas empresas públicas regionais SPRHI, S.A., e Ilhas de Valor, S.A., totalizando 5,6 milhões de euros.

202 No final de 2017, a dívida das entidades públicas reclassificadas representava 92% da dívida não financeira do sector público administrativo regional.

14.4. Dívida total do sector público administrativo regional

A dívida total poderá ter ascendido a 1 806,1 milhões de euros (+4,5%), mantendo-se a trajetória de crescimento

203 Salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada na Conta, caso não existissem as limitações descritas¹⁰⁵, a dívida total do sector público administrativo regional, reportada ao final do exercício orçamental de 2017, ascendia a 1 806,1 milhões de euros (43,8% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2017)¹⁰⁶, registando-se um aumento de 77,8 milhões euros, face ao ano anterior(+4,5%).

Quadro 12 – Dívida total do sector público administrativo regional

(em milhares de Euro)

Sector público administrativo regional	Financeira				Não financeira				Total			
	31-12-2016		31-12-2017		31-12-2016		31-12-2017		31-12-2016		31-12-2017	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administração Regional direta e serviços e fundos autónomos	573 001	36,8	632 608	38,9	12 626	7,4	14 443	8,0	585 627	33,9	647 051	35,8
Entidades públicas reclassificadas	983 585	63,2	993 260	61,1	159 135	92,6	165 789	92,0	1 142 720	66,1	1 159 049	64,2
Total	1 556 586	100,0	1 625 868	100,0	171 761	100,0	180 232	100,0	1 728 347	100,0	1 806 100	100,0

Fonte: Conta de 2017; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas, de 2017.

204 À semelhança do verificado no ano anterior, parte significativa da dívida do sector público administrativo regional era titulada pelas entidades públicas reclassificadas – 1 159,0 milhões de euros, correspondente a 64,2% da dívida total.

¹⁰⁵ Cfr. ponto 2, §§ 7, 13, 14 e 15, do relatório da ação preparatória 18-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades.

¹⁰⁶ O PIB da Região de 2017 está estimado em 4 128,1 milhões de euros (valor provisório) – cfr. INE, selecionando a opção *Produto interno bruto por NUTS III (preços correntes; anual)*, sendo esta a informação disponível mais recente relativamente ao indicador.

14.5. Limites ao endividamento

14.5.1. Limites ao aumento do endividamento líquido

Continua a não ser possível certificar o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento

205 A autorização de recurso ao crédito concedida pela Assembleia Legislativa ao Governo Regional permite o aumento do endividamento líquido, em 60 milhões de euros, desde que os empréstimos que gerarem esse aumento se destinem ao financiamento de investimentos com participação de fundos comunitários¹⁰⁷, o que está em consonância com a Lei do Orçamento do Estado para 2017, que, excecionalmente, também permite o aumento do endividamento líquido para a mesma finalidade¹⁰⁸.

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

- Não identifica os empréstimos contratados pelas entidades públicas reclassificadas e a respetiva finalidade;
- Suscitam-se dúvidas sobre se foram contratados empréstimos pelos serviços e fundos autónomos e qual a respetiva finalidade;
- Relativamente aos empréstimos contratados diretamente pela Região, sobre os quais é prestada a informação necessária, resulta da Conta que, dos 60 milhões de euros contratados, apenas 36 753 000 euros foram efetivamente aplicados em ações com cofinanciamento comunitário, não se demonstrando que os restantes 23 247 000 euros tenham sido utilizados nessa finalidade¹⁰⁹.

207 Do recurso ao crédito ao abrigo da autorização parlamentar, resultou **o aumento do endividamento líquido no montante de, pelo menos, 60 milhões de euros**, correspondente à diferença entre o valor global dos empréstimos contratados (132 milhões de euros) e a quantia aplicada em operações de refinanciamento da dívida (72 milhões de euros).

208 Conforme se acabou de referir, o aumento do endividamento líquido decorrente do recurso ao crédito bancário só é legalmente permitido se os empréstimos que geraram

¹⁰⁷ Artigo 13.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril.

¹⁰⁸ N.º 2 do artigo 58.º da [Lei n.º 42/2016](#), de 28 de dezembro.

¹⁰⁹ Com base na informação divulgada no volume 1 da Conta, resulta da confrontação dos elementos constantes dos Quadros XXIV – *Execução do Plano de 2017 – Desagregação dos fundos da União Europeia recebidos, por Programa, Projeto e Ação*, pp. 168 a 173 do ficheiro, e XXV – *Execução do Plano de 2017 – Empréstimos utilizados no financiamento de investimentos participados por fundos europeus, por Programa, Projeto e Ação*, pp. 174 a 180 do ficheiro, que o montante de 36 753 000 euros foi aplicado no financiamento de investimentos participados por fundos comunitários, mas não se demonstra que o remanescente dos empréstimos contratados tenha sido aplicado na mesma finalidade. *Cfr.* o ponto 3.1.2., §§ 46 e 47, do relatório da ação preparatória 18-302PCR2 – *Execução orçamental da Administração Regional direta*.

esse aumento foram aplicados no financiamento de investimentos com comparticipação de fundos comunitários. Na medida em que, dos elementos apresentados na Conta, não resulta que o produto dos empréstimos tenha sido integralmente aplicado em ações com cofinanciamento comunitário, pode concluir-se, apenas com base neste dado, que **não foi observado o limite legalmente fixado relativo à finalidade dos empréstimos geradores de endividamento líquido**¹¹⁰, situação que pode agravar-se se fossem considerados os elementos relativos às restantes entidades do sector público administrativo regional.

Em consequência do recurso ao crédito, o endividamento líquido das entidades públicas reclassificadas aumentou 9,7 milhões de euros

209 Com efeito, tendo por base os processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas, verifica-se que o recurso ao crédito por parte destas entidades determinou, em termos agregados, um aumento do endividamento líquido na ordem dos 9,7 milhões de euros¹¹¹, desconhecendo-se, no entanto, se tais recursos foram aplicados em ações ou projetos comparticipados por fundos comunitários, aspeto essencial para determinar a sua relevância para efeitos dos limites quantitativos legalmente fixados.

210 A falta dos elementos necessários para apreciar a posição das entidades do sector público administrativo regional no que se refere ao endividamento líquido e ao respetivo limite implica a inobservância do disposto no n.º 3 do artigo 3.º, por remissão da primeira parte do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro¹¹², bem como o não acolhimento da recomendação, sobre o assunto, formulada pelo Tribunal em 2014 – e sucessivamente reiterada desde então¹¹³ –, não obstante o compromisso assumido pelo Governo Regional de, na Conta de 2016, incluir os elementos necessários ao seu acatamento.

211 Deste modo, continua a não ser possível certificar o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento, fixadas na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto Legislativo Regional que aprovou o Orçamento para 2017.

14.5.2. Limites à dívida regional

212 Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, «o total do passivo exigível das entidades [do sector público administrativo regional, incluindo as entidades públicas reclassificadas] não pode ultrapassar, em 31 de

¹¹⁰ N.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril.

¹¹¹ Cfr. relatório da ação preparatória 18-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades, Quadro 1 – Dívida financeira.

¹¹² Donde resulta que, da Conta (tal como do Orçamento), «... devem constar, em anexo, os elementos necessários à apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial».

¹¹³ Trata-se da 9.ª recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014, reiterada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015 (14.ª recomendação) e no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016 (20.ª recomendação).

dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios».

213 Assim, procedeu-se à análise da dívida pública utilizando como critério a regra numérica de limite da dívida regional prevista na Lei das Finanças das Regiões Autónomas¹¹⁴, assinalando-se, desde já, que a Conta é omissa sobre esta matéria.

214 Com base neste critério, verifica-se que, em 2017, o sector público administrativo regional excedeu em, pelo menos, 354,6 milhões de euros (25,1%) a capacidade de endividamento, tal como está configurada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas^{115/116}.

Quadro 13 – Capacidade de endividamento

(em milhares de Euro e em percentagem)

Limite à dívida regional (artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas)		2017
1	Dívida total do sector público administrativo regional	1 806 100
2	Empréstimos excecionados ⁽¹⁾	36 753
3	Média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios	943 141
4	Limite da dívida = [(3) x 1,5]	1 414 712
5	Capacidade utilizada = [(1) - (2)] : (4)] x 100	125,1%

Nota: ⁽¹⁾ Só foram considerados os empréstimos excecionados identificados na Conta (volume 1, Quadro XXIV – Execução do Plano de 2017 – Desagregação dos fundos da União Europeia recebidos, por Programa, Projeto e Ação e Quadro XXV – Execução do Plano de 2017 – Empréstimos utilizados no financiamento de investimentos participados por fundos europeus, por Programa, Projeto e Ação).

Fonte: Contas de 2014, 2015, 2016 e 2017; processos de prestação de contas das entidades públicas reclassificadas, de 2017.

215 O excesso de endividamento, se não for corrigido, sujeita a Região Autónoma dos Açores ao procedimento de deteção de desvios, à apresentação de um plano de redução do excesso do limite e a sanções que consistem na retenção das transferências do Estado, em valor igual ao excesso de endividamento, para serem obrigatoriamente afetadas à amortização da dívida, de acordo com a indicação dada pelo Governo Regional¹¹⁷.

216 Na resposta apresentada em contraditório, o Governo Regional alegou que a alteração do perímetro orçamental do sector público administrativo regional, operada pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) teve um impacto significativo a este nível, perspetivando-se, em consequência, a revisão do critério a adotar no

¹¹⁴ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da LFRA, «[o] total do passivo exigível das entidades constantes do n.º 2 do artigo 2.º não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios».

¹¹⁵ Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 58.º da Lei do Orçamento do Estado para 2017, não relevou para este efeito a parcela dos empréstimos que, conforme demonstração efetuada na Conta, foi utilizada no financiamento de investimentos participados por fundos comunitários, no montante de 36 753 000 euros (cfr. § 206, *supra*).

¹¹⁶ Considerando a reclassificação de receitas indevidamente contabilizadas como correntes (cfr. ponto 7.3., *supra*), esse limite pode ter sido excedido em cerca de 660,8 milhões de euros (57,7%).

¹¹⁷ Cfr. artigos 40.º, n.º 7, 44.º, n.º 2, e 45.º, n.ºs 1 e 2, da LFRA.

cálculo do limite à dívida regional, matéria relativamente à qual – de acordo com a referida resposta – existe um amplo consenso no Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras.

217 Neste contexto, foi solicitado ao Conselho que informasse o Tribunal sobre as deliberações tomadas relativamente às matérias da sua competência, definidas na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

218 No que diz respeito à matéria em apreciação, o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras expressou o entendimento de que as disposições contidas no artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, relativas aos limites à dívida regional, encontram-se em vigor, tendo ainda informado que, na reunião realizada a 30-01-2018, foi aprovado um documento metodológico, clarificando conceitos, regras e critérios, com vista à operacionalização dos cálculos das regras orçamentais legalmente definidas, nomeadamente do referido limite de endividamento.

219 O Conselho informou, igualmente, que, para efeitos de acompanhamento do grau de cumprimento da regra do equilíbrio orçamental e dos limites da dívida regional, com referência ao exercício orçamental de 2017 «... solicitou, em fevereiro de 2018, à [Região Autónoma dos Açores] o envio da informação necessária para operacionalizar o cálculo das regras orçamentais de acordo com os referidos preceitos, não tendo, contudo, sido remetida qualquer documentação para o efeito».

14.5.3. Limites à dívida flutuante

Na Conta não é demonstrado o cumprimento do limite legal para o recurso a dívida flutuante, por parte do sector público administrativo regional

220 Nos termos do artigo 39.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, é permitido o recurso à dívida flutuante para suprir necessidades de tesouraria, não podendo o montante acumulado de emissões vivas, em cada momento, exceder 0,35 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios¹¹⁸.

221 No entanto, a informação, prestada na Conta, relativa ao recurso a dívida flutuante, incluindo o cálculo aí efetuado quanto à utilização do limite legal, abrange apenas uma parte das entidades incluídas no perímetro orçamental. **A Conta omite a informação relativa à dívida flutuante contraída pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas reclassificadas**, não tendo sido acolhida, nesta vertente, a 20.ª recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016.

222 Nestas circunstâncias, a Conta não demonstra o cumprimento do limite legal para o recurso a dívida flutuante por parte do sector público administrativo regional.

¹¹⁸ Artigo 39.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Nos termos da 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».

15. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais

15.1. Avals

Em 31-12-2017, as responsabilidades decorrentes da concessão de avals ascendiam a 970,1 milhões de euros (+10,6%)

223 Em 31-12-2017 as responsabilidades assumidas pela Região Autónoma dos Açores, por via da concessão de avals, ascendiam a 970,1 milhões de euros, mais 92,7 milhões de euros, comparativamente ao ano anterior (+10,6%).

224 Parte significativa destas responsabilidades, no montante de 837,9 milhões de euros (86,4% do total), resulta de garantias de empréstimos contraídos por entidades integradas no perímetro orçamental, empréstimos estes que, por conseguinte, já constituem dívida pública regional.

225 A propósito desta matéria, é de assinalar a alteração introduzida no critério de cálculo do limite para a concessão de garantias, operada através do diploma que aprovou o Orçamento para 2017¹¹⁹. Agora, o limite máximo para a prestação de garantias passou a ter por referência a variação anual do *stock* de dívida garantida, em vez do montante das operações de crédito garantidas no ano.

O acréscimo das responsabilidades assumidas por via da concessão de avals ascendeu a 92,7 milhões de euros, sendo cumprido o limite legal

226 Para 2017, o limite máximo autorizado para a concessão de garantias pessoais pela Região Autónoma dos Açores foi de 150 milhões de euros, tendo por referência a variação do *stock* de dívida garantida¹²⁰.

227 Como referido anteriormente, o acréscimo de responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias, sob a forma de aval, ascendeu a 92,7 milhões de euros, em termos líquidos, o que corresponde a 61,8% do limite fixado, para 2017, com base no novo critério.

228 É importante salientar que **a alteração introduzida no critério de cálculo deste limite legal traduziu-se, na prática, na concessão de um montante de avals superior ao registado no ano anterior**. Com efeito, no exercício em apreciação, foram concedidos 14 avals, no

¹¹⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 19.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril, nos termos do qual, «[o] Governo Regional fica autorizado, em 2017, a conceder garantias pela Região até ao limite máximo, em termos de fluxos líquidos anuais, de € 150 000 000». Para 2018, o limite também foi fixado em termos de fluxos líquidos anuais (n.º 1 do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A, de 3 de janeiro). Anteriormente, o limite era fixado em condições diferentes, por exemplo, «[o] limite máximo para a autorização da concessão de garantias pela Região em 2016 é fixado em € 236 000 000» (n.º 1 do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2016/A, de 8 de janeiro, que aprovou o Orçamento para 2016).

¹²⁰ N.ºs 1 e 2 do artigo 19.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril.

montante global de 259,2 milhões de euros, face aos 235,8 milhões de euros concedidos em 2016.

- 229 As amortizações efetuadas, em cumprimento dos planos financeiros dos empréstimos avalizados, e que deixaram, por isso, de constituir responsabilidades da Região, atingiram 164,8 milhões de euros.
- 230 No exercício em apreço não houve lugar a qualquer pagamento resultante da execução de avals.

15.2. Cartas de conforto

No final de 2017, as garantias prestadas através de cartas de conforto ascendiam a 195,6 milhões de euros

- 231 Em conformidade com os dados apresentados na Conta¹²¹, as garantias prestadas através da emissão de cartas de conforto subscritas pelo Vice-Presidente do Governo Regional, no âmbito de empréstimos contraídos por entidades que integram o sector público regional, atingiam 195,6 milhões de euros.
- 232 Ainda com base nos elementos da Conta, em 2017, as responsabilidades por garantias prestadas através deste instrumento registaram uma redução de 66,5 milhões de euros comparativamente ao final do ano transato.

Em 2017, foram emitidas 11 cartas de conforto, todas sem a natureza de garantia pessoal

- 233 Em 2017, foram emitidas, pelo Vice-Presidente do Governo Regional e pelos membros do Governo Regional com a tutela das entidades patrocinadas, 11 cartas de conforto, destinadas a garantir operações de crédito que ascenderam a 39,4 milhões de euros¹²².
- 234 De entre as cartas emitidas, seis destinaram-se a garantir operações creditícias, na ordem dos 36 milhões de euros, contraídas pela Sata Air-Açores, S.A., cujo capital é integralmente detido pela Região Autónoma dos Açores.
- 235 Das operações garantidas, apenas o financiamento contraído pela Associação Turismo dos Açores, no montante de 1,3 milhões de euros, já constituía dívida pública regional, em virtude desta entidade integrar o perímetro orçamental.

¹²¹ Volume 1, relatório da Conta, p. 54.

¹²² Montante que incorpora uma carta de conforto emitida em 2017, tendo como patrocinada a Sata Air Açores, S.A., destinada a garantir uma operação de crédito no montante de 3 151 000 euros, não obstante a mesma ter sido formalizada já em 2018, junto da Caixa Económica do Montepio Geral.

236 Nenhuma destas cartas de conforto, emitidas ao longo de 2017, tem a natureza de garantia pessoal. Por conseguinte, a sua emissão não releva para o limite de concessão de garantias pela Região¹²³.

15.3. Parcerias público-privadas e contratos ARAAL

Os encargos futuros com parcerias público-privadas eram de 634,9 milhões de euros

237 Em 31-12-2017, o valor atual¹²⁴ das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas contratualizadas era de 634,9 milhões de euros¹²⁵ (15,4% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2017 – base de 2011), dos quais:

- 465,9 milhões de euros referentes à concessão rodoviária em regime SCUT (sem custos para o utilizador) na ilha de São Miguel, refletindo um agravamento de 14,8 milhões de euros dos encargos a suportar (+3,3%), comparativamente ao ano anterior;
- 169 milhões de euros referentes à concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira, ou seja, um acréscimo de 2,8 milhões de euros (+1,7%), face a 2016.

238 As responsabilidades assumidas na concessão rodoviária da ilha de São Miguel prolongam-se até 2036, enquanto em relação ao Hospital da ilha Terceira prolongam-se até 2040.

O valor atual dos encargos futuros com contratos ARAAL atingiu 19,8 milhões de euros (-5,0%)

239 Com referência ao final de 2017, e salvaguardando os eventuais ajustamentos que seria necessário efetuar na informação disponibilizada pela Direção Regional da Organização e Administração Pública, caso não existissem as limitações descritas¹²⁶, o valor atual dos encargos assumidos no âmbito dos contratos ARAAL¹²⁷, até 2045, ascendia a 19,8 milhões de euros, uma redução de 1,1 milhões de euros em relação ao ano anterior (- 5,0%).

¹²³ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril.

¹²⁴ Para o cálculo do valor atual das PPP's, os fluxos de pagamentos anuais foram atualizados às taxas de desconto de 6,35%, no caso da PPP rodoviária, e de 6,08%, no caso da concessão da gestão do edifício do Hospital da ilha Terceira, nos termos contratualmente estabelecidos.

¹²⁵ Montante que inclui o IVA, à taxa de 18%, em 2017.

¹²⁶ Cfr. ponto 2, §§ 16 e 17, do relatório da ação preparatória [18-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades](#).

¹²⁷ Para cálculo do valor atual das responsabilidades emergentes dos contratos ARAAL adotou-se, como taxa de atualização dos fluxos nominais, a taxa de juro implícita na dívida financeira da Administração Regional direta e serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas), que se fixou, em 2017, em 2,99%.

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

240 Conforme referido anteriormente, no período 2018-2022 observa-se uma distribuição pouco equilibrada dos fluxos anuais para a amortização da dívida – as necessidades de financiamento atingem o seu valor máximo em 2019 (327,2 milhões de euros) e mínimo em 2021 (218,4 milhões de euros), entrando numa trajetória descendente a partir de 2022¹²⁸.

241 As circunstâncias descritas aconselham a que a gestão da dívida pública regional seja orientada no sentido de promover o alisamento do perfil de reembolsos, o que, por um lado, permite atenuar o risco de refinanciamento, e, por outro, assegura uma distribuição intertemporal mais equilibrada do esforço financeiro para a servir.

242 Todavia, como também foi assinalado, os termos em que foi concretizada a reestruturação de empréstimo no montante de 147,5 milhões de euros contraído, em 2015, a par das condições contratualizadas no âmbito dos financiamentos bancários contraídos pela Administração Regional direta, em 2017, não contribuíram para tal desiderato¹²⁹.

243 Deste modo, o perfil de maturidade da dívida continua a não assegurar uma distribuição intertemporal equilibrada do esforço financeiro associado ao seu reembolso, o que poderá condicionar a observância do princípio da equidade intergeracional, previsto no artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental¹³⁰, que visa assegurar uma repartição justa de custos e benefícios entre gerações.

15.5. Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas

Com exceção do grupo EDA, a generalidade das entidades públicas fora do perímetro orçamental apresenta riscos elevados para as finanças regionais

244 As entidades públicas não reclassificadas, nomeadamente empresas públicas regionais, só consubstanciam um risco efetivo para as finanças públicas regionais caso a sua sustentabilidade económica e financeira seja assegurada através de transferências, direta ou indiretamente provenientes do Orçamento da Região.

245 Relativamente às empresas públicas regionais que operam em ambiente concorrencial – como é o caso de algumas subsidiárias do grupo SATA – os riscos advêm, sobretudo, das responsabilidades contingentes, assumidas pela Região, referentes a garantias prestadas no âmbito de operações de crédito contratualizadas por aquelas entidades.

¹²⁸ A trajetória descendente é apenas interrompida em 2027, em virtude do empréstimo *bullet*, no montante de 30 milhões de euros, contraído pela Administração Regional direta em 2017, atingir a maturidade naquele ano.

A redução do esforço financeiro associado à amortização da dívida – reflexo da elevada concentração temporal de amortizações no período assinalado – é particularmente notória a partir de 2024, variando as correspondentes necessidades de financiamento entre 15,6 e 67,8 milhões de euros.

¹²⁹ *Cfr.* ponto 4.1.2., § 197 do relatório da ação preparatória 18-307PCR2 – Dívida e outras responsabilidades.

¹³⁰ Aplicável ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores, por remissão do n.º 2 do artigo 2.º da LEO.

246

Da análise efetuada, com base nas demonstrações financeiras de 2017, verifica-se que a posição e desempenho financeiros das entidades fora do perímetro orçamental deterioraram-se de forma significativa¹³¹, concluindo-se, por conseguinte, que a generalidade destas entidades, à exceção do grupo EDA, continua a consubstanciar riscos elevados para as finanças regionais.

¹³¹ Sobre a matéria, *cf.* pontos 3.3.1 e 3.3.2 do relatório da ação preparatória [18-3o8PCR2 – Património](#).

16. Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2018 – 2022

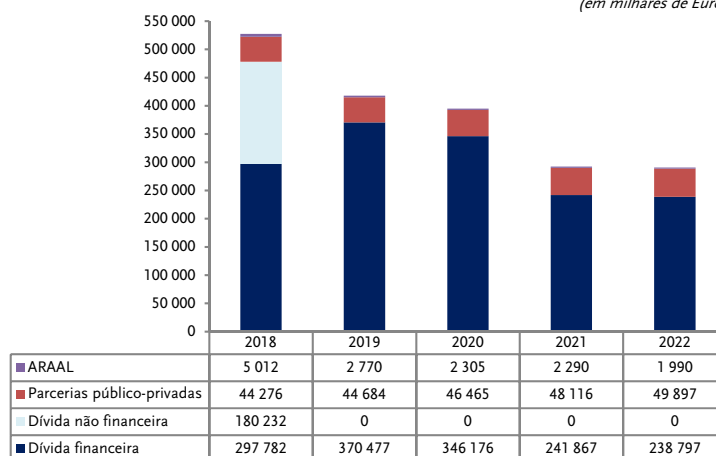
247 Tendo por base as responsabilidades contratualizadas até 31-12-2017 pelas entidades que integram o sector público administrativo regional, procedeu-se ao cálculo de uma estimativa das respetivas necessidades de financiamento para o período 2018-2022.

248 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.

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

Gráfico 8 – Encargos futuros do sector público administrativo regional — 2018 a 2022

(em milhares de Euro)



Fonte: Conta de 2017; processos de prestação de contas das diversas entidades, de 2017; Empresas concessionárias; Municípios da Região Autónoma dos Açores.

250 Os encargos futuros do sector público administrativo regional, para o período 2018-2022, foram estimados em 1 923,1 milhões de euros¹³², dos quais 527,3 milhões de euros dizem respeito às necessidades de financiamento para 2018, sendo por isso expectável que algumas destas entidades procedam ao refinanciamento das operações de crédito que atingem a maturidade neste exercício.

¹³² Para a determinação das responsabilidades vincendas decorrentes da dívida da Administração Regional direta, adotou-se como referência a taxa de juro implícita na dívida a 31-12-2017 – 2,99%.

Idêntico pressuposto foi aplicado para se estimar os encargos futuros associados à dívida financeira de cada uma das restantes entidades que integram o perímetro orçamental.

Relativamente aos encargos com as parcerias público-privadas e com os contratos ARAAL, as importâncias apresentadas correspondem aos valores nominais dos encargos contratualizados.

Capítulo V Património

17. Património financeiro

A carteira de participações financeiras da Região ascende a 308,8 milhões de euros (+6%)

- 251 Os ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores são constituídos por participações financeiras e por créditos resultantes de empréstimos concedidos.
- 252 Face à insuficiência de informação relativa às entidades públicas reclassificadas e aos subsídios reembolsáveis¹³³, apenas se dispõe de dados relacionados com a carteira de participações financeiras, que, à data de 31-12-2017, estava avaliada em 308,8 milhões de euros¹³⁴, verificando-se um acréscimo de 17,5 milhões de euros, comparativamente a 2016 (+6%).
- 253 O referido acréscimo ficou a dever-se à realização de operações de aumento de capital nas empresas públicas regionais SPRHI, S.A., Sinaga, S.A., Lotaçor, S.A., e Sata Air Açores, S.A.¹³⁵.

¹³³ Ponto 2, §§ 6 a 9, do relatório da ação preparatória 18-308PCR2 – Património.

¹³⁴ No relatório da ação preparatória 18-308PCR2 – Património (ponto 3., quadro 1), apresenta-se a composição da carteira de participações financeiras, avaliada com referência a 31-12-2017.

¹³⁵ *Cfr.*, igualmente, ponto 3. do relatório da mencionada ação preparatória 18-308PCR2 – Património.

18. Situação das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores

18.1. Síntese da situação económica e financeira das entidades controladas

254 Com o propósito de proporcionar uma perspetiva sucinta acerca da posição e desempenho financeiros do universo das entidades controladas, com exclusão das empresas do grupo EDA, apresentam-se, em termos agregados, alguns indicadores reportados ao final de 2017¹³⁶.

Acentuou-se a degradação do desempenho económico das entidades do sector público empresarial regional e das instituições sem fins lucrativos públicas

255 No que se refere a indicadores de desempenho económico e a alguns dos parâmetros que os influenciam, verifica-se o seguinte:

- Gastos com o pessoal de 200,5 milhões de euros, mais 7,5 milhões de euros do que em 2016, respeitantes a 6 005 trabalhadores, mais 125 do que no ano anterior;
- EBITDA de 14,2 milhões de euros, face aos 55,4 milhões de euros gerados em 2016 (-74,3%), verba que inclui os rendimentos associados aos apoios públicos atribuídos no âmbito dos diversos contratos-programa e outros instrumentos contratuais celebrados entre a Região Autónoma dos Açores e a maioria destas entidades;
- Juros e gastos similares de 49,4 milhões de euros, menos 52,3 mil euros relativamente ao exercício anterior;
- Prejuízos de 72,3 milhões de euros (em 2016, -28,4 milhões de euros).

256 Em finais de 2017, os indicadores continuaram a evidenciar a degradação do desempenho económico das entidades do sector público empresarial regional e das instituições sem fins lucrativos públicas, refletida na redução do EBITDA em 41,2 milhões de euros e no aumento dos prejuízos em 43,9 milhões de euros.

Observa-se a contínua deterioração da estrutura financeira das entidades controladas

257 Relativamente a indicadores de posição financeira, verifica-se o seguinte:

- Capitais próprios negativos de 106,3 milhões de euros (-75 milhões de euros, em 2016), correspondendo ao montante em que os passivos excediam os ativos, que ascendiam a 1 861,1 milhões de euros (1 803,8 milhões de euros, em 2016);

¹³⁶ No ponto 3.2., do relatório da ação preparatória 18-308PCR2 – *Património*, procedeu-se a uma análise, por sector, da posição e desempenho financeiros das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores, que complementa a informação aqui apresentada.

- Dívida total de 1 573,5 milhões de euros (1 518,1 milhões de euros, em 2016)¹³⁷.

258 A expressão assumida por estes indicadores reflete a deterioração da estrutura financeira das entidades controladas, devido, por um lado, ao impacto, nos capitais próprios, da incorporação dos prejuízos registados em 2017, e, por outro, à intensificação do recurso ao crédito para satisfazer as correspondentes necessidades de financiamento.

259 Das oito entidades em situação de falência técnica, em consequência dos capitais próprios/fundos próprios serem negativos, em virtude do valor dos passivos exceder o dos ativos, destacam-se os três hospitais E.P.E.R. (-290,6 milhões de euros) e os grupos SATA (-133 milhões de euros) e Lotaçor (-16,3 milhões de euros). Consequentemente, nas certificações legais de contas foram reiteradas as *ênfases* efetuadas em exercícios anteriores, associadas ao princípio da continuidade das operações, já que se encontram dependentes do apoio financeiro da Região, titular do capital.

18.2. Dívida total das entidades públicas fora do perímetro orçamental

A dívida total das entidades controladas que não integram o perímetro orçamental, com exclusão do grupo EDA, ascendeu a 414,4 milhões de euros

260 A dívida total das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores que não integram o perímetro orçamental¹³⁸ prosseguiu a trajetória ascendente, já evidenciada no ano anterior, aumentando 39 milhões de euros (+10,4%), fixando-se nos 414,4 milhões de euros.

261 Neste contexto, destacam-se os grupos SATA (253,6 milhões de euros), Lotaçor (49,5 milhões de euros) – ambos em situação de falência técnica – e Portos dos Açores (77,7 milhões de euros)¹³⁹, bem como a Sinaga, S.A. (27,5 milhões de euros), que titulavam 98,5% da dívida deste subconjunto de entidades.

¹³⁷ Em contraditório, foi manifestado o entendimento, quer pelo Governo Regional, quer por várias empresas públicas regionais, de que o critério adotado para a determinação da dívida total não permite a comparação dos valores obtidos com os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística e pela Direção Geral do Orçamento, sugerindo, por isso, a adoção de outro conceito de dívida. Embora se reconheçam as dificuldades inerentes à utilização do conceito, o mesmo tem sido seguido por corresponder ao conceito legal de passivo exigível, definido no artigo 40.º da *Lei das Finanças das Regiões Autónomas*. O fundamento para a adoção deste critério foi explicitado no *Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014*, § 331, voltando a sê-lo no *Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015*, § 248, bem como no *Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016*, § 184, para onde se remete.

¹³⁸ Excluindo, para este efeito, as empresas SATA Express INC. CAN, e Azores Express INC. USA, ambas do grupo SATA, e as empresas do grupo EDA.

¹³⁹ Neste caso, excluindo a dívida total da Atlânticoline, S.A., no montante de 6,9 milhões de euros, em virtude desta empresa integrar o sector público administrativo regional.

Os juros suportados por estas entidades públicas excedem, recorrentemente, os recursos obtidos através das atividades operacionais

262 A maioria destas entidades consubstancia riscos elevados para as finanças regionais, face à insustentabilidade dos respetivos níveis de dívida, evidenciada pelo facto dos juros suportados excederem, recorrentemente, os recursos obtidos através das atividades operacionais (EBITDA).

Gráfico 9 – Dívida total
– Entidades não integradas no perímetro orçamental

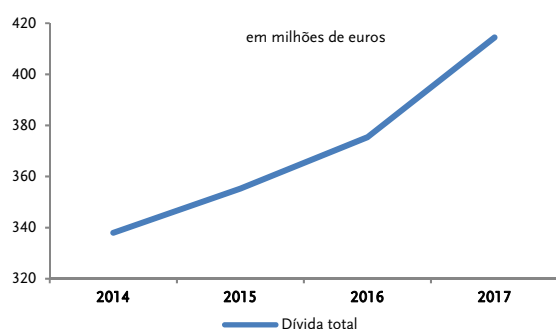
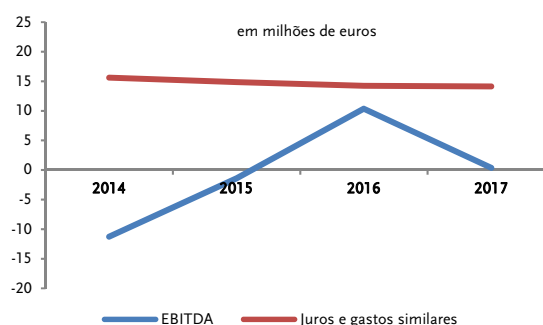


Gráfico 10 – EBITDA vs. Juros suportados
– Entidades não integradas no perímetro orçamental



263 A situação é particularmente grave no caso do grupo SATA, que, através das suas operações, continua a não revelar capacidade para libertar recursos compatíveis com o financiamento da atividade corrente, uma vez que registou um EBITDA de -21,4 milhões de euros (1,7 milhões de euros, em 2016), num contexto em que os encargos da dívida ascenderam a 9,1 milhões de euros.

264 A solução adotada para fazer face à situação descrita traduziu-se na intensificação do recurso ao crédito de fornecedores – tendência já constatada em 2015 e 2016 – atingindo tais responsabilidades 55,8 milhões de euros, um agravamento de 10,5 milhões de euros, em relação a 2016, e de 21,6 milhões de euros, comparativamente a 2015, que acabou por projetar a dívida total do grupo SATA para os mencionados 253,6 milhões de euros.

19. Operações ativas

19.1. Créditos detidos

Não é possível apurar a expressão dos ativos financeiros detidos pelo sector público administrativo regional, referentes a empréstimos concedidos, à data de 31-12-2017

265 O relatório da Conta continua a não apresentar informação detalhada acerca dos créditos detidos pelas entidades do sector público administrativo regional, quer sobre as restantes entidades públicas que não integram o perímetro orçamental, quer sobre entidades privadas, designadamente no que concerne aos reembolsos efetuados e à correspondente posição no final do exercício.

19.2. Limite para a realização de operações ativas em 2017

No relatório da Conta não é demonstrado o cumprimento do limite legal de operações ativas

266 Nos termos do artigo 15.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril, que aprovou o Orçamento para 2017, o Parlamento autorizou o Governo Regional a realizar operações ativas até 25 milhões de euros.

267 No relatório da Conta afirma-se que o referido limite foi cumprido. Porém, a demonstração apresentada não permite chegar à conclusão de que o limite para as operações ativas foi observado.

268 Com efeito, neste contexto, mencionam-se apenas as operações ativas realizadas com o Fundo Regional do Emprego – que não relevam para o efeito, por se operarem dentro do perímetro orçamental – e parte das operações ativas realizadas com o grupo SATA. Por conseguinte, não foram considerados os créditos emergentes da concessão de subsídios reembolsáveis, nem a operação de aumento do capital social da Sata Air Açores, S.A., para além das operações ativas realizadas pelas entidades públicas reclassificadas¹⁴⁰.

269 Deste modo, conclui-se que a Conta não demonstra o cumprimento do limite legal de realização de operações ativas, fixado no artigo 15.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A](#), de 13 de abril, observação confirmada pelo Governo Regional, ao referir, em contraditório, que «A Conta apenas considerou [as operações realizadas com o Fundo Regional do Emprego e com o grupo SATA] para aferição do limite legal, dado que foi esse o entendimento que presidiu à proposta do Governo Regional de inserção desta norma no DLR que aprova o Orçamento da Região».

270 Na resposta dada em contraditório, foram realizados novos cálculos do limite, diferentes dos apresentados na Conta, com a alegação de que esta contém toda a informação

¹⁴⁰ Sobre a matéria, *cf.* relatório da ação preparatória [18-308PCR2 – Património](#) (§§ 116 a 119).

necessária à verificação do cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas. Ora, se por um lado, a informação em causa encontra-se dispersa pelos volumes 1 e 2 da Conta – aspeto que dificulta a análise –, por outro, não são divulgadas notas explicativas acerca das operações concretizadas pelas entidades públicas reclassificadas, nomeadamente quanto à respetiva natureza e entidades com quem foram realizadas, de modo a aferir-se a respetiva relevância, ou não, para o cálculo do limite.

20. Património não financeiro

20.1. Gestão dos bens patrimoniais

A Conta continua a não apresentar o valor real do património não financeiro do sector público administrativo regional

- 271 As informações constantes do relatório da Conta continuam a não traduzir o valor real do património não financeiro do sector público administrativo regional, uma vez que não integram os elementos relativos às entidades públicas reclassificadas¹⁴¹.
- 272 A Conta não contém, também, informação sobre as variações patrimoniais relativas aos bens imóveis, móveis e semoventes, ocorridas durante o exercício de 2017¹⁴².
- 273 Porém, a Conta passou a incluir alguma informação sobre o desenvolvimento dos programas de inventariação e de gestão do património imobiliário¹⁴³, bem como sobre os serviços contratados em 2009, com vista à regularização, avaliação e rentabilização dos ativos imobiliários titulados pela Região, sendo, igualmente, proporcionada informação relacionada com o ponto de situação do registo do património no programa GeRFiP.
- 274 Por outro lado, de acordo com a informação prestada pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, em sede de contraditório, os trabalhos referentes à inventariação e avaliação dos bens patrimoniais titulados pela Administração Regional direta e indireta encontram-se executados em 75%, não sendo, contudo, indicada uma data prevista para a respetiva conclusão. Ainda nesta sede, foi assumido o compromisso de proceder à divulgação, na Conta de 2018, de informação relacionada com o património não financeiro do universo das entidades que integram o perímetro orçamental.
- 275 Em suma, apesar das melhorias assinaladas, os elementos constantes do relatório da Conta sofrem das limitações já evidenciadas em anteriores Relatórios e Pareceres sobre a Conta, não proporcionando ainda informação acerca da natureza, composição e afetação dos bens que integram o património não financeiro do sector público administrativo regional.

¹⁴¹ Cfr. relatório da Conta, volume 1, pp. 108 a 116.

¹⁴² Em contraditório, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial justificou a situação descrita com o «... facto de só em 2017 os serviços constarem do programa informático GeRFiP não foi exequível a consolidação da informação sobre as variações patrimoniais relativa ao exercício em questão. Situação que se prevê que seja contemplada na próxima Conta no âmbito da consolidação da Conta da Região Autónoma dos Açores.».

¹⁴³ Nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 113.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, «[o]s competentes órgãos das Regiões Autónomas (...) devem igualmente aprovar programas plurianuais que estabeleçam os procedimentos e medidas de coordenação a efetivar na administração dos bens imóveis e dos respetivos domínios públicos».

276 Tal facto traduz o não acolhimento pleno da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, sucessivamente reiterada desde 2007, no sentido de se concluírem os processos de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores¹⁴⁴, condição essencial para a elaboração de demonstrações financeiras consolidadas do sector público administrativo regional que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da respetiva posição financeira e suas alterações, bem como do desempenho financeiro e orçamental, no período em apreciação.

20.2. Operações relativas a bens patrimoniais

277 Tendo por base os dados divulgados na Conta, em 2017, a despesa paga pela Região Autónoma dos Açores no âmbito das operações com bens patrimoniais ascendeu a 79,7 milhões de euros, enquanto a receita arrecadada foi de 1,6 milhões de euros.

278 As operações de aquisição e venda de bens de investimento foram concretizadas, na sua maioria, pela Administração Regional direta, que, para o efeito, despendeu 61,5 milhões de euros nas aquisições destes bens e arrecadou 1,6 milhões de euros com as alienações efetuadas.

¹⁴⁴ Cfr. 22.^a recomendação formulada no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#) (p. 120).

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:

Processo orçamental

<i>Quadro plurianual de programação orçamental</i>	Contrariamente ao exigido na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, a elaboração do Orçamento para 2017 não foi enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2017 a 2020, apresentado até 31-05-2016. Havia apenas uma atualização do quadro de programação para o período anterior de 2016 a 2019 que, designadamente, não abrange o conjunto do sector público administrativo regional, nem estabelece limites de despesa por programas ou agrupamento de programas, porque não chega a prever programas.	<i>Ponto 1.1.</i>
<i>Proposta e estrutura do Orçamento</i>	A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal. De um modo geral, a proposta observa o legalmente exigido quanto ao articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Não foram apresentados alguns anexos informativos.	<i>Ponto 2.</i>
<i>Falta de orçamento consolidado</i>	O Orçamento aprovado e as respetivas alterações orçamentais publicadas não contêm o orçamento consolidado do sector público administrativo.	<i>Ponto 3.2.</i>
<i>Período complementar em violação da anualidade</i>	A previsão, no regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2017, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de o mesmo poder ser alargado, também por via meramente administrativa, até 31 de março seguinte, vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, pondo em causa o cumprimento da regra da anualidade.	<i>Ponto 4.</i>
<i>Contas provisórias</i>	A informação contida nos quadros I a VII das contas provisórias não abrange os recebimentos e os pagamentos, autorizados no trimestre, de todas as entidades que integram o perímetro orçamental, aspeto que o Governo Regional se comprometeu a resolver a partir de 2019.	<i>Ponto 6., § 50 e 51</i>

Fiabilidade da Conta

Limitações informativas

Para além da falta de orçamento consolidado e de registos da atividade da tesouraria da Região, existem outras limitações informativas na Conta que condicionam a confirmação e análise da execução orçamental do sector público administrativo regional, designadamente:

Ponto 7.1.,
§§ 54 a 63

- A despesa do sector público administrativo regional continua a não ser estruturada por classificação funcional, por programas, nem por funcionamento e investimento, permanecendo, ainda, por identificar as respetivas fontes de financiamento.
- A conta do sector público administrativo regional não evidencia as operações extraorçamentais.
- Quanto ao desempenho orçamental, na Conta foi apenas quantificado o *saldo global ou efetivo*, não tendo sido evidenciado o saldo orçamental, de acordo com a regra do equilíbrio corrente, definida no artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Procedimentos de consolidação

Os procedimentos de consolidação incidiram sobre as transferências efetuadas entre as entidades do sector público administrativo regional, mas as contas dessas entidades respeitam a períodos diferentes e existem diferenças de consolidação, nem todas apuradas, assim como não foi registada a maior parte do valor do *saldo do ano anterior*.

Ponto 7.3.,
§ 69

Deficiente classificação das transferências do Estado

Foram deficientemente classificadas transferências do Estado:

- efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, as quais foram classificadas em receita corrente, quando deveriam ter sido classificadas em receita de capital, face à sua natureza, que resulta, nomeadamente, do disposto no n.º 3 do artigo 17.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, envolvendo o montante de 178,9 milhões de euros.
- efetuadas para financiamento dos encargos com o encaminhamento de passageiros em viagens aéreas no interior dos Açores, com origem ou destino no Continente ou na Madeira, as quais, pelo contrário, foram classificadas em receita de capital, quando, face à sua finalidade, deveriam ter sido classificadas em receita corrente, envolvendo o montante de 3,8 milhões de euros.

Ponto 7.3.,
§§ 69 e 72 a 74

Descontos para a ADSE

Permaneceu, em 2017, a indevida escrituração, como receita da Região, das importâncias provenientes das retenções efetuadas às remunerações dos trabalhadores da Administração Regional quotizados da ADSE, no valor de 10 milhões de euros, o que contraria a lei, que prevê que, a partir de 01-01-2007, tais descontos constituem receita da ADSE, afeta ao financiamento desse sistema de saúde, aspeto que o Governo Regional informou já ter resolvido em 2018.

Ponto 7.3.,
§§ 69, 76 e 77

Saldo do ano anterior

Subsistiu a impossibilidade de confirmar o *saldo do ano anterior* da Administração Regional indireta, registado com o valor de 14,8 milhões de euros, dado que o mesmo não é coincidente com o *saldo para o ano seguinte* apresentado na Conta de 2016, sem que tal se encontre justificado na Conta.

Ponto 7.3.,
§§ 69, 78 e 79

Contabilidade
orçamental
nas EPR

As entidades públicas reclassificadas, que integram o sector público administrativo regional, sendo equiparadas a serviços e fundos autónomos, continuam sem adotar, de forma complementar, um sistema de contabilidade orçamental, contrariamente ao estabelecido legalmente, impossibilitando a confirmação dos valores de execução orçamental.

Ponto 7.3.,
§§ 69 e 80

Execução orçamental do sector público administrativo regional

Para efeitos de análise da execução orçamental, houve necessidade de reexpressar os registos que afetam a fiabilidade da Conta, relativos a transferências do Estado, a importâncias provenientes das retenções efetuadas às remunerações dos trabalhadores da Administração Regional quotizados da ADSE e aos pagamentos das respetivas participações, assim como ao valor do *saldo do ano anterior*.

Ponto 8.1.,
§ 85

Receita e
despesa totais

Assim, apurou-se uma receita total de 1 543,6 milhões de euros (menos 167,6 milhões de euros do que o previsto, e menos 36 milhões de euros do que em 2016), e de uma despesa total de 1 539,2 milhões de euros (menos 179,2 milhões de euros do que o previsto, e menos 6,6 milhões de euros do que em 2016).

Pontos 8.1., § 85,
8.2., § 88,
e 8.3., § 92

Baixo grau
de autonomia
financeira

O sector público administrativo regional apresentou uma significativa dependência dos recursos financeiros provenientes de transferências e de passivos financeiros, dado que as suas receitas próprias, sem passivos financeiros, apenas permitiram financiar 48% da despesa total, situação que se mantém inalterada, comparativamente a 2016.

Ponto 8.4.,
§§ 95 e 96

Regra
do equilíbrio
orçamental
(artigo 4.º,
n.º 2, da
LEORAA)

A receita efetiva (1 134,6 milhões de euros) ficou aquém da despesa efetiva (1 210,4 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, atingindo, em termos previsionais, - 84,7 milhões de euros e, em termos de execução, - 75,8 milhões de euros.

Pontos 8.2., 8.3. e 9.,
quadros 6, 9 e 11,
§§ 103 e 104

Face a 2016, o *saldo global ou efetivo* apresentou um agravamento de 28,3 milhões de euros, em decorrência da diminuição da receita efetiva (- 23,1 milhões de euros) e do aumento da despesa efetiva (+ 5,2 milhões de euros).

Regra do
equilíbrio
orçamental
(artigo 16.º
da LFRA)

A regra do equilíbrio orçamental consagrada na Lei das Finanças das Regiões Autónomas também não foi respeitada, dado que o *saldo corrente*, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 494,8 milhões de euros, excedendo em 455,6 milhões de euros o limite anual de 5% da receita corrente líquida cobrada, o que sujeita a Região ao risco de sanções pelo incumprimento da regra.

Ponto 9.,
quadro 11, §§ 99, 100,
e 105 a 107

Saldo corrente
e saldo
primário

A estrutura orçamental da conta do sector público administrativo regional apresentou-se desequilibrada, com um *défice corrente* na ordem dos 213,9 milhões de euros. O *saldo primário* foi negativo em 21,5 milhões de euros, registando uma quebra de 36,8 milhões de euros face a 2016.

Ponto 9.,
quadro 11,
§§ 108 a 110

A diferença entre o *défice primário* e os compromissos com juros e outros encargos decorrentes da dívida foi de 75,8 milhões de euros, valor que corresponde à necessidade de mais endividamento para poder satisfazer o serviço da dívida anterior.

Défice em % do PIB

Em termos provisórios, e em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) de 2017, o *défice* orçamental foi, em contabilidade pública, de 1,8%.

Ponto 9.,
§ 111

Tesouraria

Modelo organizativo inadequado

A tesouraria da Administração Regional direta continua a apresentar um modelo organizativo e funcional que não é coincidente com o legalmente instituído.

Ponto 13.4. e ação preparatória 18-306PCR4

Falta de registos e de prestação de contas

Os movimentos ocorridos na Tesouraria da Região não são adequadamente registados, existindo mesmo entradas e saídas de fundos que não foram objeto de escrituração e registo, no Orçamento e na Conta, sem que tal se encontre justificado, o que evidencia o incumprimento do princípio orçamental da universalidade.

Não foi cumprida a obrigação legal de prestação de contas pela Tesouraria da Região.

Unidade de tesouraria

Observaram-se situações de incumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

Aumento da dívida flutuante

O valor dos empréstimos de curto prazo contraídos pela Administração Regional direta tem vindo a aumentar, com o conseqüente aumento dos encargos com o serviço da dívida.

A liquidação dos empréstimos de curto prazo foi efetuada, por vezes, com o produto de outros empréstimos, levando a um adiamento da amortização do capital.

O montante total dos empréstimos de curto prazo por liquidar em 31 de dezembro tem vindo a aumentar, existindo evidências de que a sua integral regularização não foi efetuada por via do orçamento da gerência em que tiveram lugar.

Fluxos financeiros no âmbito do sector público

Transferências no montante de 52 milhões de euros

O sector público administrativo regional transferiu 52 milhões de euros para entidades públicas fora do perímetro orçamental regional.

Ponto 10.2.

Para empresas públicas regionais não incluídas no perímetro

Nas empresas públicas regionais foram aplicados 40,5 milhões de euros. A SATA, Air Açores, S.A., recebeu 24,4 milhões de euros, no âmbito da concessão do serviço público de transporte aéreo regular entre as ilhas dos Açores.

Ponto 10.2. e 10.4

Para a Administração Local

Para entidades do sector da Administração Local situadas no território da Região Autónoma dos Açores foram transferidos 5,5 milhões de euros.

Ponto 10.3.

As transferências por pagar totalizaram 3,2 milhões de euros

As transferências por pagar totalizaram 3,2 milhões de euros, das quais, 1,3 milhões de euros destinam-se a instituições sem fins lucrativos públicas, 1,4 milhões de euros a entidades da administração local e 567 mil euros, a entidades da Administração Central. Segundo o anexo 1 da Conta, 60% destas transferências não foram concretizadas por falta de liquidez e as restantes por factos imputáveis aos destinatários.

Ponto 10.5.

Foram recebidos 273,7 milhões de euros

O sector público administrativo regional recebeu 273,7 milhões de euros das entidades dos sectores públicos externos ao perímetro orçamental regional.

Ponto 10.6.

Da Administração Central

Daquele montante, 262,9 milhões de euros tiveram origem, quase exclusiva, no Orçamento do Estado, no âmbito do princípio da solidariedade (178,9 milhões de euros) e do fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (71,6 milhões de euros).

Ponto 10.6.

De dividendos e concessões

De sociedades não financeiras públicas, foram recebidos 10,9 milhões de euros, provenientes de dividendos da empresa pública regional Eletricidade dos Açores (EDA), S.A. (9 milhões de euros) e da contrapartida financeira pela concessão de exploração de recursos geotérmicos (1,9 milhões de euros).

Fluxos financeiros com a União Europeia

Legalidade e correção financeira das operações

A Conta não proporciona uma imagem verdadeira e apropriada das operações envolvendo fundos comunitários, face às distorções materialmente relevantes na expressão da receita e da despesa contabilizada e no saldo global que transita para o ano económico seguinte, decorrente dos seguintes factos:

- Falta de relevação contabilística de operações, nomeadamente receita comunitária, na ordem dos 167,3 milhões de euros, e despesa, no valor de cerca de 165,7 milhões de euros, com inobservância do princípio da universalidade;
- Arrecadação de parte substancial destas verbas no período complementar da receita, que foi administrativamente alargado até 31-03-2018, sem fundamento legal, com inobservância do princípio da anualidade;
- Registo de receitas pelo correspondente valor líquido, depois de deduzidas importâncias relativas a encargos e a compensações de outras receitas, com inobservância do princípio da não compensação.

Pontos 7.3, § 81, 11.1., §§ 144 a 147

Ligeiro decréscimo dos fundos comunitários transferidos para os Açores

Sem prejuízo dos eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários se não existissem as limitações descritas ao nível da informação financeira apresentada na Conta, verifica-se que, em 2017, os fundos comunitários transferidos para os Açores ascenderam a 300 milhões de euros, menos 952,6 mil euros (-0,3%), comparativamente a 2016.

Ponto 11.2, §§ 148 e 149.

As participações pagas aos beneficiários finais totalizaram 290,6 milhões de euros, um aumento de 2,6 milhões de euros (+0,9%) face ao ano anterior.

Subvenções

<i>Divulgação</i>	<p>O anexo 1 da Conta de 2017 está disponível no sítio da Direção Regional do Orçamento e Tesouro na <i>Internet</i>, em formato editável:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inclui informação detalhada sobre as subvenções atribuídas e não pagas, incluindo a justificação do não pagamento;• No entanto, em certos casos, não identifica, individualmente, o real beneficiário do apoio.	<i>Ponto 12.1.</i>
<i>Coerência da informação prestada na Conta</i>	<p>Em matéria de subvenções, a informação prestada no relatório da Conta é coerente com a do anexo 1 da Conta, coincidindo o valor dos apoios (cerca de 214 milhões de euros).</p>	
<i>Relatórios de avaliação dos resultados</i>	<p>Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos passaram a estar obrigados a incluir, nas respetivas contas, um relatório sobre a avaliação dos resultados da concessão de subvenções:</p> <ul style="list-style-type: none">• Das 39 entidades obrigadas a elaborar o relatório, 18 apresentaram um documento específico, nove integraram a informação no relatório de gestão e 12 não apresentaram relatório nem incluíram a informação em outro documento de prestação de contas;• De um modo geral, os relatórios descrevem os circuitos e os controlos previstos, sem incluir uma verdadeira avaliação do impacto dos apoios.	<i>Ponto 12.2.</i> <i>§ 163</i> <i>Ponto 12.2.</i>
<i>As subvenções públicas totalizaram 120,4 milhões de euros</i>	<p>As subvenções públicas totalizaram 120,4 milhões de euros, o que corresponde a 7,8% da receita ou da despesa consolidadas, sendo:</p> <ul style="list-style-type: none">• 96,9 milhões de euros (80%) suportados pela Administração Regional direta;• 23,5 milhões de euros (20%) pagos por serviços e fundos autónomos.	
<i>Apoios reembolsáveis</i>	<p>Os apoios reembolsáveis totalizaram 1,2 milhões de euros (1%) e referem-se a incentivos no âmbito do SIDER, do <i>Competir+</i> e de apoios à criação do próprio emprego.</p>	<i>Ponto 12.3.</i>

Controlo da execução orçamental

Os resultados alcançados com a análise da execução orçamental do sector público administrativo regional, e dos subsectores que o integram, conduzem, de forma geral, à conclusão de que os sistemas de controlo carecem de aperfeiçoamento.

Ponto 13.

Ao nível dos subsectores, salientam-se os seguintes aspetos:

Controlo da
Administração
Regional direta

- Incorreta quantificação dos *encargos assumidos e não pagos*, e não evidenciação das fontes de financiamento da despesa, incluindo as relativas ao investimento público.
- Incumprimento das regras do equilíbrio orçamental consagradas na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas e a existência de um *défiçe primário*.

Ponto 13.1.
e ação preparatória
18-302PCR4

Controlo
dos serviços
e fundos
autónomos

- Falta de discriminação das despesas por funcionamento e por investimento e de identificação das respetivas fontes de financiamento.
- Não está demonstrado o acompanhamento dos investimentos públicos realizados e da aplicação efetiva das verbas recebidas da Administração Regional direta e da União Europeia, para a sua concretização.
- Incorreta quantificação dos *encargos assumidos e não pagos* e existência de despesas pagas em valor superior ao dos compromissos assumidos.
- O incumprimento, por algumas entidades, do cativo de 6% em *aquisição de bens e serviços*.
- Elevado grau de dependência das fontes de financiamento provenientes da Administração Regional direta e da União Europeia, e a existência de, pelo menos, quatro entidades que não evidenciam dispor, nos últimos dois anos, de receitas próprias suficientes para cobrir, no mínimo, dois terços das despesas totais, sendo este um dos requisitos para a atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira.
- A maioria das entidades apresenta uma estrutura orçamental desequilibrada, traduzida num *saldo corrente* negativo, sendo o *saldo de capital*, em alguns casos, insuficiente para a sua cobertura, evidenciando a utilização, de forma indevida, de fundos alheios, registados em operações extraorçamentais, para a cobertura de despesas orçamentais.
- Alguns serviços e fundos autónomos apresentaram um *saldo global ou efetivo* negativo e um *saldo para o ano seguinte* que chega a ser superior ao valor das transferências recebidas da Administração Regional direta.

Ponto 13.2.
e ação preparatória
18-303PCR4

Controlo
das entidades
públicas
reclassificadas

- A Conta não evidencia o valor dos *encargos assumidos e não pagos* pelas entidades públicas reclassificadas.
- A maioria dessas entidades não observou o cativo de 6% em *aquisição de bens e serviços*.

Ponto 13.3.
e ação preparatória
18-304PCR4

- Excetuando a Atlânticoline, S.A., todas as restantes entidades apresentam um elevado grau de dependência das transferências recebidas, em especial da Administração Regional direta e do crédito bancário.
- A maioria das entidades apresenta uma estrutura orçamental desequilibrada, traduzida no *saldo corrente* negativo, assim como no *défice global ou efetivo*. Em termos agregados, o *saldo primário*, apesar de positivo, não foi suficiente para assegurar os pagamentos dos juros e outros encargos decorrentes da dívida.

Dívida e outras responsabilidades

Trajectoria de crescimento da dívida

Salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários se não existissem as limitações referidas, em 2017, a dívida total do sector público administrativo regional manteve a trajetória de crescimento observada nos últimos anos, tendo registado um aumento de 77,8 milhões de euros (+4,5%), atingindo 1 806,1 milhões de euros (43,8% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2017), dos quais 1 625,9 milhões de euros eram referentes à dívida financeira.

Ponto 14.4.,
§ 203

Perfil de reembolso da dívida

O perfil de reembolso da dívida do sector público administrativo regional continua a caracterizar-se pela elevada concentração temporal de amortizações, estimadas em 1 328 milhões de euros para o período 2018-2022, e por uma distribuição pouco equilibrada dos fluxos anuais para as financiar, aspetos que poderão agravar o risco de refinanciamento da dívida e condicionar o princípio da equidade intergeracional no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos.

Ponto 14.2.,
§§ 195 a 198

Relativamente à Administração Regional direta, as condições subjacentes às operações de dívida fundada, contratadas ou objeto de reestruturação em 2017, nomeadamente a nível dos períodos de carência introduzidos, revelam a opção de conferir maior desafogo à tesouraria regional, a curto/médio prazo, em detrimento da promoção de uma distribuição intertemporal mais equilibrada do esforço financeiro associado ao reembolso da dívida.

Ponto 14.2.,
§ 197

A Conta não demonstra a observância dos limites ao endividamento

Com base nos elementos divulgados na Conta, continua a não ser possível certificar o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento do sector público administrativo regional.

Pontos 14.5.1., § 206,
14.5.2., § 213, e
14.5.3., §§ 221 e 222.

O limite legal à dívida regional foi excedido

Recorrendo à informação constante dos processos de prestação de contas das entidades que integram o perímetro orçamental, bem como aos elementos apresentados na Conta, mas neste caso salvaguardando os eventuais ajustamentos que viessem a revelar-se necessários, caso não existissem as limitações referidas, em 2017 a dívida do sector público administrativo regional excedeu o limite fixado na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, em, pelo menos, 354,6 milhões de euros (25,1%) ou, considerando a reclassificação de receitas indevidamente contabilizadas como correntes, esse limite pode ter sido excedido em cerca de 660,8 milhões de euros (57,7%), o que sujeita a Região ao risco de sanções pelo incumprimento do limite.

Ponto 14.5.2.,
§§ 213 e 214

Necessidades globais de financiamento (2018-2022)

Para o período 2018-2022, estimam-se as necessidades globais de financiamento do sector público administrativo regional em 1 923,1 milhões de euros, dos quais 527,3 milhões de euros já em 2018.

Ponto 16.,
§ 250

Aumentou a concessão de avales

O limite legal para a concessão de garantias pessoais pela Região Autónoma dos Açores passou a ter por referência a variação anual do *stock* de dívida garantida, em vez do montante global dos créditos garantidos no ano. Em 2017, o *stock* da dívida garantida aumentou 92,7 milhões de euros, contendo-se, deste modo, no limite de 150 milhões de euros fixado com base no referido critério.

Ponto 15.1.,
§§ 225 a 227

A alteração introduzida no critério de cálculo deste limite legal traduziu-se, na prática, na concessão de um montante de avales superior ao registado no ano anterior. Com efeito, no exercício em apreciação, foram concedidos 14 avales, no montante global de 259,2 milhões de euros – um aumento de 23,4 milhões de euros, face a 2016 – elevando para 970,1 milhões de euros as responsabilidades assumidas por esta via.

Ponto 15.1.,
§ 228

Cartas de conforto

Foram emitidas 11 cartas de conforto, destinadas a garantir operações de crédito contraídas por entidades que integram o sector público regional, perfazendo a quantia de 39,4 milhões de euros. Assim, globalmente, no final de 2017, as garantias prestadas através deste instrumento ascendiam a 195,6 milhões de euros, menos 66,5 milhões de euros, comparativamente ao ano anterior.

Ponto 15.2.,
§§ 231 a 233

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

Exceto quanto aos efeitos dos ajustamentos que poderiam revelar-se necessários caso a informação referente aos compromissos assumidos no âmbito dos contratos ARAAL não padecesse de limitações, em 31-12-2017, ascendia a 654,7 milhões de euros o valor atual dos encargos futuros com a execução desses contratos e com as parcerias público-privadas, com incidência orçamental até 2040 (15,9% do PIB da Região Autónoma dos Açores de 2017 – base de 2011), traduzindo um aumento de 16,5 milhões de euros, face a 2016(+2,6%).

Ponto 15.3.,
§§ 237 a 239

Riscos das entidades públicas não reclassificadas

A deterioração da posição e desempenho financeiros evidenciada pela generalidade das entidades públicas não reclassificadas no sector das Administrações Públicas (excetuando o grupo EDA), é suscetível de restringir o acesso destas entidades aos mercados financeiros, de forma autónoma, consubstanciando, por isso, riscos elevados para as finanças públicas regionais, que se agravaram no exercício em análise.

Ponto 15.5.,
§ 246

Património

Limite para a realização de operações ativas

A Conta continua a não apresentar informação completa e sistematizada relativa aos empréstimos concedidos e a outras operações ativas realizadas pelas entidades que compõem o sector público administrativo regional, o que levou a que não tivesse sido demonstrado, na Conta, o cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas.

Pontos 7.1., § 54,
19.1., § 264, e 19.2.,
§§ 265 a 269

Em sede de contraditório, foram apresentados novos cálculos, diferentes dos constantes da Conta, sem qualquer explicação acerca das operações concretizadas pelas entidades públicas reclassificadas, nomeadamente quanto à respetiva natureza e entidades com quem foram realizadas.



Deterioração da situação das entidades sob controlo da Região

Em termos agregados, e com exceção das empresas do grupo EDA, a posição e desempenho financeiros das entidades sob controlo da Região, e em particular das que constituem o sector público empresarial regional, deterioraram-se de forma significativa em 2017, situação que incorpora riscos para as finanças públicas regionais. Neste contexto, assume particular relevância o grupo SATA, que registou um prejuízo consolidado de 41 milhões de euros (em 2016, já tinha registado um prejuízo de 14,2 milhões de euros), agravando-se, por esta via, a situação de falência técnica do grupo, evidenciada pelos capitais próprios negativos, que passaram de - 94,6 milhões de euros, no ano anterior, para - 133 milhões de euros.

*Ponto 18.1.
e ação preparatória
18-308PCR2, pontos
3.3.1. e 3.3.2.*

Expansão da dívida das entidades públicas não incluídas no Orçamento

A dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental prosseguiu a trajetória de crescimento já evidenciada nos anos anteriores, fixando-se em 414,4 milhões de euros – um acréscimo de 39 milhões de euros face a 2016. A este nível destacam-se os grupos SATA (253,6 milhões de euros), Lotaçor (49,5 milhões de euros) – ambos em situação de falência técnica – e Portos dos Açores (77,7 milhões de euros), bem como a Sinaga, S.A. (27,5 milhões de euros), que titulavam 98,5% da dívida deste subconjunto de entidades.

*Ponto 18.2.,
§§ 260 e 261*

Inventariação e avaliação do património incompletas

Apesar das melhorias observadas em 2017, continua a não ser prestada informação completa acerca da natureza, composição e afetação dos bens que integram o património não financeiro do sector público administrativo regional, dada a omissão de informação relevante a este nível, bem como a circunstância dos trabalhos de inventariação e avaliação do património da Administração Regional direta e indireta ainda não terem sido concluídos.

Ponto 20.1.

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 2014](#), no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#) e no [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#).

No [Apêndice I](#), para onde se remete, apresenta-se uma síntese dos resultados do acompanhamento das recomendações formuladas.

No [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2014](#) foi formulada uma recomendação (1.^a), sobre a inscrição, no Orçamento, da dotação orçamental das entidades que integram o seu perímetro, por classificação económica, cujo acompanhamento seria efetuado com referência à Conta de 2017, concluindo-se que a mesma foi acolhida.

No [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015](#) foram formuladas duas recomendações (6.^a e 7.^a), cujo acompanhamento seria efetuado com referência à Conta de 2017. Neste sentido, verificou-se que a 6.^a recomendação, sobre informações que devem ser incluídas na proposta de Orçamento, não foi acolhida. Relativamente à 7.^a recomendação, quanto à coerência dos mapas orçamentais, concluiu-se, também, que não foi acolhida, não se dispondo de informação sobre a segunda parte desta recomendação, pelo que o respetivo acompanhamento deverá ser efetuado, novamente, com referência à Conta de 2018.

No [Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016](#) foram formuladas 23 recomendações, 15 das quais reiteradas.

Atendendo à data em que foram formuladas, o acatamento das 1.^a e 9.^a recomendações só poderá ser verificado na Conta de 2019, assim como o da segunda parte da 2.^a recomendação.

Todavia, face aos elementos informativos incluídos no relatório da Conta, verifica-se que a 9.^a recomendação já foi acolhida parcialmente.

Relativamente às restantes 20 recomendações e, ainda, à primeira parte da 2.^a recomendação, o grau de acolhimento foi o seguinte:

- **Foram acolhidas cinco recomendações**, todas elas reiteradas;
- **Foram acolhidas parcialmente quatro recomendações**, duas delas reiteradas;
- **Não foram acolhidas 12 recomendações**, incluindo a primeira parte da 2.^a recomendação, oito das quais reiteradas.

Recomendações

De acordo com o artigo 41.º, n.º 3, em conjugação com o artigo 42.º, n.º 3, ambos da LOPTC, o Tribunal de Contas, em sede de Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma, pode formular recomendações à Assembleia Legislativa e ao Governo Regional, com vista a suprir as deficiências apuradas nos diferentes domínios analisados.

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, reiteram-se recomendações e enumeram-se as recomendações, anteriormente formuladas, que serão objeto de acompanhamento nos próximos anos:

Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

Regra da anualidade

- 1.ª Tomar as providências legislativas tidas por adequadas por forma a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do sector público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações.

Pontos 4.
e 12.2.

O acatamento desta recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019.

Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores

Processo orçamental e instrumentos de planeamento

- 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 para o ano seguinte com observância do quadro plurianual aprovado.

Ponto 1.1.

Face ao compromisso assumido pelo Governo Regional de introduzir melhorias a partir do Orçamento para 2020 e uma vez que, de acordo com os dados publicados, o quadro plurianual de programação orçamental, subjacente aos Orçamentos de 2018 e de 2019, permanece numa fase rudimentar, o acatamento desta recomendação, apesar de reiterada, será sobretudo verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2020, sem prejuízo de, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019, já poder ser apreciada a primeira

parte da recomendação, por, nessa altura, já ser conhecido o quadro aplicável ao Orçamento para 2020.

- 3.^a Incluir, na proposta de Orçamento, a informação legalmente exigida, relativa à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, aos subsídios regionais e critérios de atribuição, às transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas, à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos, à transferência dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos, ao balanço individual de cada uma das empresas do sector público empresarial da Região, à situação patrimonial consolidada do sector público empresarial da Região, ao endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, não aprovadas nos respetivos orçamentos ou planos de investimento, às responsabilidades vencidas e vincendas, contratualmente assumidas ao abrigo do regime das parcerias público-privadas, ao prazo médio de pagamento a fornecedores, e aos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional direta. *Ponto 2.*
- 4.^a Identificar e quantificar, por estrutura programática, o investimento público previsto e executado pelas entidades incluídas na componente *Outros Fundos*. *Ações preparatórias 18-303PCR4 e 18-304PCR4*
- 5.^a Incluir, nos instrumentos de planeamento ou no processo orçamental, informação relativa à componente comunitária envolvida na execução das ações, identificando os fundos estruturais e os programas comunitários envolvidos. *Ação preparatória 18-302PCR4*
- 6.^a Incluir, nos instrumentos de planeamento ou no processo orçamental, informação relativa aos cronogramas físicos e financeiros das ações e o grau de execução material e financeiro das mesmas. *Ação preparatória 18-302PCR4*
- 7.^a Conferir coerência aos mapas orçamentais, entre si, quanto aos valores previsionais de recursos financeiros dirigidos à cobertura do investimento público e evidenciar uma adequada previsão plurianual dos programas de investimento público. *Ação preparatória 18-301PCR4*
- O acatamento destas recomendações (4.^a a 7.^a), por serem reiteradas, será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.
- 8.^a Evidenciar as dotações orçamentais do sector público administrativo regional nos documentos que integram o processo orçamental. *Pontos 3.2. e 7.1., §§ 29 a 32 e 54, e ações preparatórias 18-301PCR1 e 18-305PCR4*

O acatamento desta recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019.

Conta

- | | | |
|------------------|--|--|
| 9. ^a | Prosseguir na eliminação das insuficiências e divergências que possam afetar a fiabilidade da Conta, nomeadamente com a apresentação de demonstrações financeiras consolidadas (balanço, demonstração de resultados, mapas de execução orçamental e anexo às demonstrações financeiras). | <i>Ponto 7.3., § 69, e ações preparatórias 18-302PCR4, 18-303PCR4 e 18-304PCR4</i> |
| 10. ^a | Classificar as transferências do Estado, efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, de acordo com a respetiva natureza. | <i>Ponto 7.3., §§ 69 e 72 a 74, e ações preparatórias 18-302PCR4 e 18-305PCR4</i> |
| 11. ^a | Aperfeiçoar o processo de consolidação das receitas e das despesas do sector público administrativo regional. | <i>Ponto 7.3., § 69, e ação preparatória 18-305PCR4</i> |
| 12. ^a | Evidenciar, na Conta, os saldos pertinentes para aferir o equilíbrio orçamental, de acordo com os critérios legalmente definidos. | <i>Pontos 7.1., §§ 55 e 56, e 9, § 97, e ação preparatória 18-305PCR4</i> |

O acatamento destas recomendações (9.^a a 12.^a), por serem reiteradas, será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.

Tesouraria

- | | | |
|------------------|--|-------------------------------------|
| 13. ^a | Elaborar as reconciliações bancárias a 31 de dezembro, das contas centrais geridas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro. | <i>Ação preparatória 18-306PCR4</i> |
| 14. ^a | Organizar as entidades com funções de tesouraria da Administração Regional direta por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade da receita arrecadada pela Região Autónoma dos Açores. | <i>Ação preparatória 18-306PCR4</i> |
| 15. ^a | Regularizar as operações de tesouraria, por via orçamental, no ano económico em que tiverem lugar. | <i>Ação preparatória 18-306PCR4</i> |

O acatamento destas recomendações (13.^a a 15.^a), por serem reiteradas, será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.

A 14.^a recomendação relaciona-se com a 1.^a recomendação formulada no **Relatório n.º16/2016-VEC/SRATC**, aprovado em 06-10-2016, no sentido de ser adaptado o modelo organizativo e funcional da área da tesouraria da Administração Regional direta, por forma a que coincida com o legalmente instituído, seja pela via da adequação ao modelo legal atual, seja pela via do estabelecimento legal de uma nova orgânica, tendo o Governo Regional iniciado, em 2017, esse processo de reestruturação.

Fluxos financeiros com a União Europeia

- 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.
- Ponto 7.3., § 81
e ação
preparatória
18-310PCR2,
ponto 4.2.1.,
§ 22*

O acatamento desta recomendação, por ser reiterada, será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.

Subvenções

- 17.^a Apresentar a análise consolidada dos resultados da atribuição de subvenções públicas, permitindo uma avaliação da eficácia e eficiência.
- Ponto 12.2.,
§ 166
e ação
preparatória
18-311PCR3,*

Esta recomendação foi formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2006.

Em sede de contraditório ao Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015, o Governo Regional assumiu o compromisso de promover, em 2017, as medidas legislativas adequadas a enquadrar a apresentação dos resultados da atribuição de subvenções públicas, o que efetivamente foi concretizado¹⁴⁵.

Porém, apesar de criadas condições para o efeito, o relatório da Conta não apresentou qualquer avaliação consolidada dos resultados da atribuição de subvenções públicas, não acolhendo, nesta parte, a recomendação formulada, pelo que o seu acompanhamento deverá ser efetuado, novamente, com referência à Conta de 2018.

¹⁴⁵ Com efeito, o artigo 38.º do **Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril**, que aprova o Orçamento da Região para 2017, determina que «[a]s subvenções atribuídas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Regional são objeto de avaliação dos resultados da sua atribuição, a qual constará de relatório que integrará as respetivas contas de gerência».



Dívida

- 18.^a Incluir, na Conta, os elementos necessários à demonstração da observância dos limites de endividamento do sector público administrativo regional. *Pontos 14.5.1.,
§ 206, 14.5.2.,
§ 213, e 14.5.3.,
§ 221*
- 19.^a Incluir, na Conta, informação respeitante à totalidade das responsabilidades financeiras emergentes de contratos, acordos, protocolos e quaisquer outros instrumentos celebrados com entidades públicas ou privadas não integradas no perímetro orçamental, que envolvam encargos em exercícios orçamentais futuros. *Ponto 7.1.,
§§ 62 e 63*

Património

- 20.^a Promover a conclusão dos processos de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores. *Ponto 20.1.,
§ 274*

O acatamento destas recomendações (18.^a a 20.^a), por serem reiteradas, será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.

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 7.1., *supra*, o Tribunal considera que a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2017 está afetada por erros e omissões materialmente relevantes, pelo que formula as reservas e ênfases seguintes:

Reservas

- A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2017 não foi enquadrada num quadro de programação orçamental para o período de 2017 a 2020. Foi apenas efetuada uma atualização do quadro de programação para o período anterior de 2016 a 2019 que, designadamente, não abrange o conjunto do sector público administrativo regional, nem estabelece limites de despesa por programas ou agrupamento de programas, porque não chega a prever programas.
- O alargamento do período complementar de execução orçamental da receita, até 31-03-2018, operado por ato da Administração, sem fundamento legal, implicou a violação do princípio orçamental da anualidade, tendo envolvido a arrecadação de receita comunitária no montante de 18,9 milhões de euros.
- A indevida inscrição e registo, no Orçamento e na Conta, de receitas da Administração Regional direta que, globalmente consideradas, têm repercussões materialmente relevantes nos saldos corrente, de capital e primário, nomeadamente:
 - i)* 178,9 milhões de euros transferidos pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, inscritos e registados em receitas correntes;
 - ii)* 3,8 milhões de euros provenientes do Orçamento do Estado, destinados ao financiamento dos encargos com encaminhamento de passageiros em viagens aéreas no interior dos Açores, com origem ou destino no Continente ou na Madeira, inscritos e registados em receitas de capital;
 - iii)* 10 milhões de euros de importâncias provenientes das retenções efetuadas às remunerações dos trabalhadores da Administração Regional direta, quotizados da ADSE, inscritas e registadas em receita orçamental, como receitas próprias da Administração Regional direta, apesar de tais verbas constituírem receita da ADSE e se encontrarem legalmente consignadas ao financiamento desse sistema de saúde.

- As entidades públicas reclassificadas não adotaram, de forma complementar, um sistema de contabilidade orçamental, contrariamente ao estabelecido legalmente, o que impossibilitou a certificação dos valores apresentados na Conta relativos à execução orçamental destas entidades, estando em causa receitas na ordem dos 550 milhões de euros e despesas no valor de cerca de 544,5 milhões de euros.
- A ausência de registos sobre a atividade da tesouraria da Região, impossibilitando a confirmação dos registos de execução orçamental, a que acresce a circunstância de não estar a ser cumprido o princípio da unidade de tesouraria legalmente estabelecido. Perante as limitações evidenciadas pelo atual modelo organizativo e funcional da tesouraria da Administração Regional direta, apenas foi possível certificar cerca de 4,5% (61,3 milhões de euros) dos recebimentos contabilizados na Conta, que totalizaram a quantia de 1 366,7 milhões de euros.
- Não foi possível obter prova suficiente e apropriada de modo a certificar as importâncias divulgadas na Conta relativas à dívida da Administração Regional direta e dos serviços e fundos autónomos (excluindo as entidades públicas reclassificadas), ficando, assim, por confirmar uma importância na ordem dos 74,4 milhões de euros (11,5%).
- A falta de relevação contabilística de receita comunitária, na ordem dos 167,3 milhões de euros, e da correspondente despesa associada, no valor aproximado de 165,7 milhões de euros.
- Na Conta, continua a não ser divulgada informação que permita certificar o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento do sector público administrativo regional.
- A Conta não demonstra o cumprimento do limite legal de realização de operações ativas, fixado em 25 milhões de euros.
- As insuficiências e limitações da informação financeira relativa às entidades que integram o perímetro orçamental continuam a impossibilitar a elaboração de demonstrações financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, bem como do desempenho financeiro e orçamental do sector público administrativo regional no período em apreciação.

Ênfases

- A previsão, em regulamento, de um período complementar de execução orçamental, que se prolonga pelo ano económico seguinte, com a possibilidade de o mesmo poder ser alargado, também por via meramente administrativa, até 31 de março do ano seguinte, vai muito para além do estritamente necessário ao fecho das operações, pondo em causa o cumprimento da regra da anualidade e dificultando o processo de consolidação, por falta de homogeneidade temporal das contas das diversas entidades do perímetro.
- A regra do equilíbrio orçamental, calculada de acordo com o critério definido no n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, não foi observada, na medida em que o saldo global ou efetivo foi negativo, atingindo, em termos previsionais, -84,7 milhões de euros e, em termos de execução, - 75,8 milhões de euros.
- As regras numéricas de equilíbrio orçamental e de limite à dívida regional previstas na Lei das Finanças das Regiões Autónomas também não foram respeitadas, dado que:
 - i)* O saldo corrente, deduzido das amortizações médias de empréstimos, foi negativo em 494,8 milhões de euros, excedendo em 455,6 milhões de euros o limite anual de 5% da receita líquida cobrada, sendo que o Governo Regional está legalmente vinculado a corrigir o défice corrente durante o respetivo mandato;
 - ii)* A dívida total do sector público administrativo regional excedeu em, pelo menos, 354,6 milhões de euros (25,1%) o limite fixado para o efeito, ou, considerando a reclassificação de receitas indevidamente contabilizadas como correntes, esse limite pode ter sido excedido em cerca de 660,8 milhões de euros (57,7%).

Nestas circunstâncias, a aplicação das referidas regras obrigará a um forte ajustamento, com reduções extremamente expressivas da despesa corrente e do endividamento.

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 2017, para 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.

Sublinhe-se a colaboração prestada pelas diferentes entidades contactadas, da Administração Regional, das Autarquias Locais, do sector público empresarial regional, das associações e fundações com participação da Região Autónoma dos Açores, bem como dos departamentos da Administração Central, destacando-se, em particular, todas as entidades que se pronunciaram em sede de contraditório.

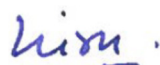
De acordo com o disposto na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 9.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o presente Relatório e Parecer será publicado na II série do Diário da República e, bem assim, na II série do Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores.

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, 18 de dezembro de 2018.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



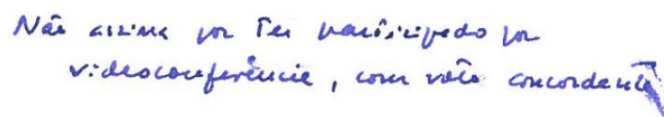
(Vítor Caldeira)

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



(Nuno A. Gonçalves)

A Juíza Conselheira da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas



(Laura Tavares da Silva)

Fui presente
O Representante do Ministério Público



(José Ponte)

Anexos

Extratos das respostas apresentadas em contraditório

Anexo A) Processo orçamental

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO)

A SRATC analisou esta matéria, pela primeira vez, em sede do Parecer à Conta da Região de 2016, aprovado em dezembro de 2017, pelo que, seria **impossível para os anos de 2017 e 2018 a Região dar cumprimento a esta Recomendação.**

Assim, consideramos que a verificação do seu cumprimento apenas poderá ocorrer relativamente ao Orçamento da Região de 2019, procedimento, aliás, já efetuado pela SRATC, relativamente a outras matérias.

Informamos desde já que, no final de maio do corrente ano, foi entregue na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, uma proposta de Decreto Legislativo Regional que aprova o QPPO para os anos de 2019 a 2022, **correspondendo, pois, à recomendação efetuada pela primeira vez, em dezembro de 2017.**

O Governo Regional entende, salvo melhor opinião, que não existe na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região qualquer obrigação legal de apresentação de Programas Orçamentais, apenas estando prevista a possibilidade dessa apresentação, sem carácter de mapa obrigatório, no n.º 2 do seu artigo 12.º.

Salienta-se desde já que, a proposta de Orçamento para 2020 passará a incluir um Mapa com a despesa por Programas Orçamentais.

Informação adicional a acompanhar a proposta de Orçamento

Nos últimos anos têm sido feitos um esforço no sentido de que a proposta de Orçamento anual disponha de informação adicional que permita uma visão global do conjunto da Administração Pública Regional.

Para tal, o Decreto Legislativo Regional que aprova o Orçamento tem, no seu articulado, vindo a definir o enquadramento legal dos subsídios regionais, remetendo para o Decreto Regulamentar Regional que o põe em execução, a obrigatoriedade da avaliação dos respetivos resultados. Face ao exposto, não se compreende que a SRATC, continue a incluir esta informação como não sendo já prestada.

No mesmo sentido, o relatório que acompanha a proposta de Orçamento anual, inclui um capítulo dedicado à situação financeira dos serviços e fundos autónomos, mediante a análise à sua execução orçamental do ano corrente, bem como, informação sobre as transferências para as autarquias locais.

Pelo exposto, entende-se que esta Recomendação de natureza genérica, já se encontra parcialmente acolhida.

Orçamento consolidado do sector público administrativo

Não é compreensível a conclusão da SRATC de que o orçamento inicial e as respetivas alterações não incluem o orçamento consolidado do sector público administrativo, face ao que constitui uma proposta de orçamento apresentada ao parlamento regional.

A proposta de Orçamento da Região de 2017 apresenta, no relatório que o acompanha, um quadro com o orçamento consolidado de todo o sector público administrativo (Serviços integrados, serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas), pelo que, não é compreensível a proposta de recomendação a efetuar sobre esta matéria.

No que respeita aos critérios de consolidação, os mesmos já foram devidamente explicitados à SRATC, em anteriores Contas da Região, e como os mesmos não podem variar de ano para ano, considera-se desnecessário mencioná-los todos os anos.

Contas provisórias trimestrais

Mais se informa a SRATC que, a partir de o ano de 2019, as contas provisórias trimestrais, passarão a incluir, nos quadros I a VII, a execução orçamental de todo o perímetro das administrações públicas, informação que já consta atualmente do seu Mapa I.

Anexo B) Execução orçamental da Administração Regional direta

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Com o devido respeito, entendemos que o artigo do EPARAA que estabelece o princípio da solidariedade é o seu artigo 12.º e não o artigo 17.º, este somente subsidiário e utilizado apenas "... de acordo com o programa de transferências de fundos, ...", e "... que excedem a capacidade de financiamento dela ...", situações que se adequam apenas às transferências previstas no artigo 49.º da LFRA.

Aliás, tal como decorre do n.º 4 do artigo 8.º da LFRA, o princípio da solidariedade não abrange, como é sustentado pela SRATC, apenas as transferências efetuadas ao abrigo do artigo 48.º, mas igualmente, as transferências efetuadas ao abrigo do artigo 49.º.

Assim, face ao exposto e atendendo a que existe coerência das classificações económicas utilizadas quer pelo Estado quer por ambas as Regiões Autónomas, ao facto adicional do critério de variação anual das transferências efetuadas ao abrigo do artigo 48.º, previstas no seu n.º 3, ser de natureza corrente, **considera-se que se está a classificar as transferências do OE, previstas nos artigos 48.º e 49.º da LFRA, de acordo com a natureza das mesmas.**

Relativamente às verbas provenientes do OE para financiamento dos encargos com o encaminhamento de passageiros em viagens aéreas no interior dos Açores, com origem ou destino no Continente ou na Madeira, concordamos com o entendimento da SRATC. Apenas se lamenta que, sendo conhecida a classificação prevista em sede orçamental, a SRATC não nos tivesse alertado para esta situação, a qual poderia ter sido retificada previamente.

No que se refere aos descontos da ADSE, reafirmamos o que foi dito relativamente ao parecer à Conta da Região de 2016. Os montantes referentes aos descontos para a ADSE efetuados até 31 de dezembro de 2017 estão integrados num conjunto de acertos a regularizar entre o Governo da

República e o Governo Regional, pelo que, em nosso entendimento, **não se pode considerar que esta situação afeta o valor da execução orçamental.**

Mais se informa que, como já é do conhecimento da SRATC, a partir de 1 de janeiro de 2018, os descontos efetuados aos funcionários para a ADSE, já não constituem receita da Região.

Anexo C) Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Relativamente aos dados sobre a execução orçamental das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), consideramos que a informação financeira constante da Conta de 2017 melhorou consideravelmente relativamente ao ano anterior, tal como reconhecido pela SRATC, tendo sido necessário para o efeito proceder-se a correções de saldos transitados.

Assim, estes ajustamentos aos saldos iniciais de 2017, necessários para assegurar a consistência da informação financeira de 2017, nomeadamente, aos seus saldos finais, em nosso entender, não revela falta de fiabilidade, antes pelo contrário, contribui para a mesma.

Como já é do conhecimento da SRATC, a introdução do SNC_AP vai contribuir para que as EPR disponibilizem mais e melhor informação financeira e orçamental, estando a Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT) totalmente empenhada em aperfeiçoar a informação a inserir nas próximas Contas, salvaguardando, que se trata de um processo evolutivo e gradual.

Anexo D) Conta consolidada

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

O montante de €122.466,88, encontra-se na Conta consolidada apenas por estar registado no capítulo 16 da receita da Região, não tendo os SFA e as EPR registado qualquer receita no referido capítulo.

Anexo E) Tesouraria

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Princípio de unidade de tesouraria – Sistema Central de Tesouraria Regional (SCTR)
Constata-se, no presente anteprojeto de parecer, uma alteração significativa à análise efetuada anteriormente pela Seção Regional dos Açores do Tribunal de Contas sobre esta matéria. Em 2016, concretamente no que respeita aos serviços e fundos autónomos (SFA), apenas dois (ISSA e Unidade de Saúde do Corvo) não respeitavam este princípio. Em 2017, acrescentaram mais organismos, não porque os mesmos saíram do sistema central de tesouraria, mas apenas porque dispõem de outras contas bancárias, **independentemente de serem movimentadas**, situação que, salvo melhor opinião, **não integra o âmbito do n.º 1 do artigo 18.º do DLR n.º 3/2017/A, de 13 de abril.**

56-56/01A RAA tem vindo ano a após ano a articular com todos os serviços, quer sejam Serviços integrados (SI) quer sejam SFA, para integrarem todas as suas contas no SCTR. Apesar das diligências efetuadas, por vezes, os serviços tomam decisões isoladas que não respeitam as orientações emanadas. Foi o que aconteceu efetivamente com a criação da Unidade de Saúde Ilha do Corvo, problema já ultrapassado desde o início do corrente ano.

Relativamente às Entidades Publicas Empresariais, que estão no perímetro da administração pública regional, dada a natureza e dinâmica destas, entendeu-se não as obrigar a entrar no referido sistema. Um dos aspetos que mais contribui para este entendimento resulta de na RAA, ao contrário do que acontece no estado, não existir uma entidade semelhante ao Instituto de Gestão Financeira, que tem funções idênticas a um banco. Obviamente que, na Região, dada a sua dimensão não é razoável nem economicamente viável criar algo semelhante.

Quanto às contas bancárias não inseridas no SCTR, estão os serviços da DROT a desencadear os mecanismos necessários no sentido de que sejam encerradas, caso já não sejam utilizadas, ou sendo utilizadas, a promover a sua inclusão no SCTR.

Modelo organizativo e funcional da tesouraria

Não se consegue compreender que a SRATC mantenha a conclusão de que o modelo organizativo e funcional da área da tesouraria continue sem alteração em 2017, face ao disposto no artigo 46.º do DLR n.º 3/2017/A, de 13 de abril, diploma que aprovou o Orçamento da Região para 2017, como é aliás reconhecido pela SRATC nas páginas 8 e 9 do presente anteprojeto de relatório, onde refere expressamente o trabalho realizado em 2017, em acolhimento de recomendações da SRATC.

O modelo organizativo e funcional da tesouraria da RAA, com algumas evoluções que tem tido ao longo dos anos, sobretudo mais adstritas à parte operacional da tesouraria, em termos gerais, mantém a mesma forma organizativa e funcional desde o início da autonomia (década de 70).

No passado recente, a SRATC tem insistido constantemente na sua alteração alegando não existir coincidência com o legalmente instituído e afirmando que as tesourarias da Região, tem apenas funções de caixa. De facto, é verdade que as tesourarias só têm funções de caixa, como sempre o tiveram, nunca tiveram funções de gestão, tarefa essa que sempre coube exclusivamente à Direção de Serviços Financeiros, agora Direção de Serviços Financeiros e Orçamento, com a participação quer do Diretor Regional e do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Também, nunca a Direção de Serviços efetuou ou efetua pagamentos de despesa pública, tarefa exclusiva das tesourarias. Há uma segregação de funções, a qual é bastante evidente e quanto a nós necessária. Outra coisa é gerir os fundos da Região e é neste ponto que há de fato uma ótica diferente por parte da administração em relação à defendida pela SRATC. No entendimento do Governo Regional, os tesoureiros não podem nem devem gerir os fundos da Região.

A administração regional tem vindo a promover algumas melhorias e tem vindo a adotar recomendações da SRATC sobre esta matéria. Irá continuar a fazê-lo, procurando avançar com o processo de modernização do modelo organizativo e funcional da tesouraria o mais célere possível.

Atualmente, para além de se aguardar a aprovação da orgânica da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, aguarda-se, igualmente, a oportunidade de avançar com a aquisição de software informático que permita desenvolver um conjunto de tarefas, sobretudo ao nível do registo da receita (liquidação e cobrança) e da reconciliação bancária entre outras, que vá ao encontro das práticas mais modernas de gestão de tesouraria, e que facilite a elaboração da conta da tesouraria regional.

Anexo F) Dívida pública e outras responsabilidades

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Condicionantes e limitações

No seguimento do solicitado pela SRATC, foram remetidos a todas as instituições bancárias credoras da região, ofícios a solicitar o envio, diretamente à SRATC, de certidões contendo informação relativa aos diversos instrumentos de dívida contratualizados e respetiva posição às datas de 31-12-2017 e 31-01-2018.

No caso específico do Novo Banco, SA, os contactos são habitualmente estabelecidos com o Novo Banco dos Açores, SA, tendo sido a esta instituição que se solicitou a referida informação. Pelo exposto, contrariamente ao afirmado, todas as instituições de crédito foram notificadas para prestar a informação solicitada.

Tendo os serviços da Vice-Presidência do Governo, no caso específico, da DROT, correspondido integralmente à solicitação da SRATC, o eventual não envio da documentação solicitada é, como se compreende, completamente alheio aos nossos serviços.

No que respeita às responsabilidades assumidas decorrentes do Contrato Programa celebrado com a Diocese de Angra, e uma vez que a SRATC entende que a informação, inserida pela primeira vez na Conta de 2017, é insuficiente, assume-se o propósito de complementá-la na próxima Conta.

Artigos 16.º e 40.º da LFRA

Sobre esta matéria, tem havido uma ampla discussão, no seio do Conselho de Acompanhamento de Políticas Financeiras (CAPF), no que se refere aos critérios a utilizar nos cálculos das matérias previstas nos artigos 16.º e 40.º da LFRA. No caso da Região, constata-se que a alteração introduzida pelo Sistema Europeu de Contas nacionais e regionais (SEC2010) no perímetro de consolidação da administração pública regional, pelo impacto significativo que teve, implica naturalmente uma revisão dos mesmos. Existe já um consenso alargado no âmbito do CAPF, de que essa revisão terá de ser efetuada, no sentido da sua atualização à nova realidade do SEC 2010, bem como, no sentido dos mesmos serem mais claros e objetivos, facilitando o seu cálculo e, igualmente, para se aproximarem dos critérios definidos para o País.

Posição dos avales a 31-12-2017 (Página 22 do anteprojeto)

Convém salientar que, o entendimento da SRATC, quando refere a existência de incoerências na informação prestada no que concerne à posição das operações de crédito da EDA, não está correto. A divergência de 4,5 milhões de euros apurada pelo SRATC nas responsabilidades da EDA não correspondem a um lapso, pelo que não faz qualquer sentido o ajustamento nas amortizações em função deste facto (conforme referido na nota de rodapé n.º61 da página 22 e no parágrafo 73).

Efetivamente, houve um aumento nas responsabilidades dos avales concedidos à EDA, que diz respeito a uma utilização, em 2017, de 4,5 milhões de euros no aval 3/14 - EDA que foi concedido em março de 2014 e que autorizou a concessão de um aval no montante de 50 milhões de euros. Até abril de 2017 a utilização do referido aval manteve-se nos 30 milhões de euros.

Assim, entendemos não existir qualquer inconsistência na informação prestada nas Contas de 2017 e 2016, pois a variação anual das responsabilidades por avales concedidos não resulta somente dos novos avales e das amortizações, mas igualmente, da utilização de parcelas de empréstimos anteriormente avalizados, situação que ocorreu em 2017 e está patente no quadro da página 51 do Volume 1 da Conta de 2017, por comparação com o mesmo quadro da Conta de 2016.

Cartas Conforto

3) Relativamente à Carta Conforto emitida pelo valor de 3.151.000 euros da Caixa Económica Montepio Geral, datada de 15-12-2017, a mesma não tinha posição a 31-12-2017. A formalização do empréstimo referente a esta Carta Conforto só foi realizada em 2018, razão pela qual não foi contabilizada na Conta da RAA em 2017, pois a 31-12-2017 não existia qualquer responsabilidade inerente a esta Carta Conforto.

Fundo Regional do Emprego

- § 32 – Tratou-se de um Protocolo assinado em 03/01/2017 com a DROT, visando o adiantamento de verbas por conta de Fundos Comunitários, tal como foi referido através do nosso ofício ref.ª 657 de 29/11.
- § 33 – A existência de execução na rubrica 03.05.02 – “Outros Juros” resulta da Cláusula quinta do Protocolo de 28/01/2014, estabelecido entre o então BANIF, a Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial e diversas Entidades Detentoras de Escolas Profissionais, em que o Governo dos Açores assume, via Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional através deste Fundo Regional, os juros decorrentes do adiantamento de financiamento comunitário às mesmas. Por essa razão a existência de tais juros não decorre de um contrato de financiamento a este Fundo, mas sim às Escolas Profissionais.

Anexo G) Património

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Limite Legal das operações ativas

Não concordamos com a afirmação de que não foi possível demonstrar o cumprimento do limite legal para a realização de operações ativas pelos motivos a seguir expostos e tomando como base a informação constante dos Volumes I e II da Conta de 2017.

A Conta apresenta as duas operações ativas realizadas com o Grupo Sata e com o Fundo Regional do Emprego (FRE), os respetivos montantes transferidos, os quais, foram devolvidos ainda no decurso do exercício económico de 2017, uma delas, em janeiro, no âmbito do período complementar previsto no diploma que põe em execução o Orçamento Regional do referido ano.

Assim, no que a estas operações diz respeito, a posição no final de 2017 é nula, relativamente ao ano de 2016.

A Conta apenas considerou estas duas operações para aferição do limite legal, dado que foi esse o entendimento que presidiu à proposta do Governo Regional de inserção desta norma no DLR que aprova o Orçamento da Região.

A Conta apresenta ainda o montante do aumento do capital social da Sata Air Açores, SA, bem como, o montante dos subsídios reembolsáveis atribuídos pela Administração Regional direta e indireta, os quais, constam designadamente, do quadro da página 118 do Volume I da Conta de 2017.

No que concerne às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), os quadros resumo de cada uma destas entidades, apresentam os montantes despendidos em 2017, no âmbito de operações ativas, classificados no agrupamento económico 09 – Ativos Financeiros.

Deste modo, é possível verificar que a Saudaçor, a Atlanticoline, o Teatro Micaelense e o Hospital do Santo Espírito da Ilha Terceira (HSEIT), foram as únicas EPR que despenderam verbas em operações ativas.

Pelo exposto, e tendo em conta que a operação do FRE e a da Saudaçor não concorrem para a aferição do limite legal, temos:

Empréstimo ao Grupo SATA: €14.300.000,00
Aumento do capital social, Sata Air Açores: €3.596.790,00
Subsídios reembolsáveis (GOV/SFA): €1.215.066,48
Atlanticoline: €1.400.000,00

HSEIT: €21.921,58

Teatro Micaelense: €2.712,00

Um total de €20.536.490,06, ou seja, inferior ao limite legal de €25.000.000 fixado para 2017.

Assim, contrariamente ao afirmado, constata-se que, com base na informação contida na Conta, nomeadamente, nos seus Volume I e Volume II, em 2017, **é possível verificar que foi cumprido o limite legal** para a realização de operações ativas.

Património não financeiro

No sentido de a informação constante do volume 1 da Conta traduzir o valor real do património não financeiro do setor público administrativo regional, a Conta de 2018 irá, também, apresentar informação que abrange a administração indireta e as entidades públicas reclassificadas no perímetro da Administração Pública Regional dos Açores.

Relativamente à questão do grau de execução dos trabalhos referentes à inventariação e avaliação dos bens patrimoniais titulados pela Administração Regional direta e indireta, considera-se que o mesmo se encontra já executado em cerca de 75%.

Devido ao facto de só em 2017 os serviços constarem do programa informático GeRFiP não foi exequível a consolidação da informação sobre as variações patrimoniais relativa ao exercício em questão. Situação que se prevê que seja contemplada na próxima Conta no âmbito da consolidação da Conta da Região Autónoma dos Açores.

Ilhas de Valor, S.A.

No que se refere ao Ponto 3.3.1., informa-se que o valor de Gastos com Pessoal indicado no montante de 1.416.781,66 euros constante no Quadro 3, não respeita apenas aos 7 Trabalhadores indicados neste Quadro, mas também a todos os Trabalhadores assumidos na atividade da Ilhas de Valor, S.A., que inclui os 72 Trabalhadores afetos à exploração dos Campos de Golfe, conforme mencionado no Ponto 3.1 do Relatório e Contas Individuais da empresa Ilhas de Valor, S.A..

SDEA, E.P.E.R.

Antes de mais gostaríamos de escarecer a existência em 2017 de dois Contratos Programas celebrados entre a RAA e a SDEA, EPER: um relativo ao funcionamento da SDEA, no montante de 2.160.000,00€ (dois milhões cento e sessenta mil euros) e, o segundo relativo ao acompanhamento da implementação dos instrumentos financeiros na RAA, no montante de 5.452.306,25€ (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, trezentos e seis euros e vinte e cinco cêntimos).

Assim, a verba que possibilitou amortizar e reduzir o saldo da conta corrente caucionada no final de 2017 é proveniente do Contrato-Programa de funcionamento e não do segundo Contrato-Programa.

Foi ainda celebrado em 2017, um segundo Contrato-Programa com a Região Autónoma dos Açores⁵⁵, destinado à implementação de um programa de Instrumentos Financeiros na Região em cooperação com a Instituição Financeira de Desenvolvimento S.A. (IFD).

Anexo H) Fluxos financeiros no âmbito do sector público

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Transferências da Administração Regional para os municípios

Efetivamente, e no caso concreto dos contratos ARAAL, designadamente no que refere a situações de realização de investimentos, as transferências efetuadas para os municípios carecem da apresentação de candidaturas pelos municípios.

Assim, as transferências efetuadas pela Administração Regional para os municípios, não resultaram de qualquer critério predefinido, mas sim das candidaturas apresentadas pelos respetivos municípios, as quais dependem das suas opções e das suas prioridades, não sendo de iniciativa do Governo Regional.

Enquadramento legal das transferências efetuadas pelo Fundo Regional do Emprego (FRE) e pelo Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico (FRACDE)

Não obstante a resposta a apresentar diretamente pelos Serviços e Fundos Autónomos em causa, informa-se que nas duas situações relatadas, os respetivos organismos atuaram de boa fé, no pressuposto de que não estariam a violar qualquer normativo legal.

No caso concreto do FRACDE, as transferências efetuadas tiveram por base o regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração regional e a Administração Local, o Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2015/A, de 10 de novembro.

Estão os mesmos dispostos a alterar qualquer procedimento que se imponha, de modo que não seja violada qualquer disposição legal.

Direção Regional de Organização e Administração Pública

11. No âmbito dos instrumentos perequativos vinculados individualiza-se o Fundo Equilíbrio Financeiro, que é a mais importante transferência financeira a favor das autarquias locais, prevista no orçamento do Estado e que prossegue objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical”, resultando a participação geral de cada município no referido fundo da soma das parcelas referentes ao Fundo Geral Municipal e ao Fundo de Coesão Municipal.

12. O Fundo de Equilíbrio Financeiro deve ser repartido com base em critérios objetivos legalmente fixados por forma a cumprir com o objetivo constitucional da correção das desigualdades entre Autarquias do mesmo grau.

13. Assim são proibidos os instrumentos perequativos discricionários.

14. O legislador de forma clara e expressa veio determinar na Lei das Finanças Locais nas suas diversas versões, que não são permitidas formas de subsidiar ou compartilhar as autarquias locais, municípios e freguesias. Ainda que tal regra comporte exceções permitindo que possa ser atribuídas verbas não vinculadas no que concerne a projetos relevantes e a auxílios financeiros.

17. As assembleias legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira têm a faculdade de proceder à definição das formas de cooperação técnica e financeira entre as Regiões e as autarquias locais respetivas, atentas as especificidades regionais através de diploma próprio.

18. Nesse sentido, a Região Autónoma dos Açores através do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Cooperação Técnico-Financeira entre a Administração Regional e as autarquias locais da Região, nos termos do qual é possível distinguir por um lado, a cooperação com os Municípios da Região através da celebração de Contratos ARAAL, e por outro, a cooperação com as Freguesias da Região, através da celebração de Acordos.

21. Nos casos da realização de investimentos através de cooperação financeira, em qualquer das suas modalidades - direta e indireta -, são os municípios a apresentar as propostas de candidatura aos departamentos do Governo Regional competentes em razão da matéria.

22. Sendo que a cooperação técnico-financeira assumindo a modalidade de cooperação direta tem carácter complementar, abrangendo apenas, de entre os empreendimentos elencados nas diversas áreas previstas no artigo 4.º do referido diploma, aqueles que sejam também objeto de comparticipação comunitária, com as exceções previstas no próprio diploma.

23. Tal significa que a apresentação de candidaturas ao regime da cooperação financeira nas modalidades direta e indireta está dependente em primeiro lugar da pretensão dos municípios, das suas opções, do seu planeamento, das suas prioridades, da capacidade financeira para suportar a parte que lhe diz respeito a tais encargos financeiros (só podendo ser celebrados os Contratos ARAAL depois de os investimentos respetivos serem aprovados e incluídos nos documentos previsionais das autarquias locais, cfr. n.º 2 do artigo 27.º), e também das candidaturas que os mesmos apresentem e que sejam objeto de aprovação por fundos comunitários. Só depois podem ser apresentadas as candidaturas aos departamentos regionais

competentes em razão da matéria.

24. Não depende, portanto, da iniciativa dos departamentos regionais.

32. Em face do acima exposto, reforça-se que o regime de cooperação financeira é um regime específico que tem critérios próprios e que não se compadece com a aplicação dos critérios estabelecidos quanto ao Fundo de Equilíbrio Financeiro em face dos desideratos que ambos visam. Este aplica-se a todos os municípios enquanto que ao regime da cooperação financeira e no que se reporta ao seu domínio de competências são os municípios consoante os projetos que elegem como relevantes para a prossecução do interesse dos seus munícipes, de acordo com o seu planeamento, a sua gestão, conforme a capacidade financeira que tem o Município, a capacidade que tem ou não para se candidatar a fundos comunitários, apresentam propostas ou não. É uma decisão que compete aos órgãos autárquicos assumir e não aos departamentos do Governo, atendo o princípio da autonomia do poder local.

33. Como se verifica do regime jurídico da cooperação financeira, sendo apresentadas mais do que uma proposta, existem critérios legalmente fixados por forma a determinar o posicionamento das mesmas. Sendo que, todos os apoios atribuídos às autarquias locais devem ser publicados no Jornal Oficial bem como os respetivos instrumentos de contratualização ou acordos.

Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico

Por lapso foi feita menção a um Protocolo celebrado entre o Fundo Regional de Coesão e a Junta de Freguesia de Sete Cidades, quando foi efetivamente estabelecido um Acordo de colaboração entre as duas entidades, em conformidade com o disposto na alínea no n.º 1 do artigo 23.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, na redação atual no Decreto Legislativo Regional n.º 24/2015/A, de 10 de novembro, que estabelece o regime de cooperação técnica e financeira entre a administração regional e administração local.

A opção pela celebração de um Acordo de Colaboração com a Junta de Freguesia das Sete Cidades, deveu-se ao facto de o Fundo Regional de Coesão não dispor no seu quadro dos meios técnicos e humanos suficientes e adequados para, em tempo útil e cabalmente, assegurar os trabalhos de manutenção, de limpeza e remoção de resíduos nas instalações que contemplam os sanitários da Vista do Rei, nas Sete Cidades.

Assim, o acordo de colaboração existente tem por objetivo a concretização da cooperação entre o Governo Regional dos Açores, através do Fundo Regional de Coesão, e a Junta de Freguesia de Sete Cidades, para se assegurarem os trabalhos de limpeza e manutenção das instalações de apoio ao turismo da Vista do Rei nas Sete Cidades, dotando-a dos meios técnicos e financeiros adequados à consecução dessa intervenção, com vista a proporcionar as melhores condições de serviço aos turistas que visitam os Açores, preservando e projetando a imagem da região.

Anexo I) Fluxos financeiros com a União Europeia

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Registo dos movimentos associados aos fluxos financeiros com a União Europeia

Procurando ir ao encontro das recomendações da SRATC, no sentido de "...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." foi criada, em 2017, no âmbito das entidades contabilísticas da Administração Pública Regional, uma entidade contabilística em GeRFIP, "A000", a título experimental, a qual tem vários propósitos, entre os quais o registo de toda a receita da Região - orçamental, extraorçamental e fundos comunitários.

Fundo Regional do Emprego

2º - Os valores em questão - €1.831.178,65 com origem POAçores e €3.574.913,13 com origem POISE num total de €5.406.091,78, que se encontram identificados na página 12 do Vosso relatório "Fluxos Financeiros com a união Europeia", foram alvo da respetiva contabilização como se pode verificar na Súmula constante do relatório técnico que se encontra em anexo ao presente ofício.

3º - Acontece, porém que em 2017 este Fundo Regional utilizou a prerrogativa constante da Resolução do Conselho do Governo Nº 10/2017 de 21/2 nomeadamente o seu nº 1 em que o Governo dos Açores autorizava "...com caráter excepcional, o alargamento do período de registo da receita da participação de fundos comunitários referentes a projetos de investimento realizados, por conta do Orçamento de 2016, até 31/03/2017".

Anexo J) Subvenções públicas

Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Subvenções

7. Conclusões

Avaliação dos resultados da concessão das subvenções

Relativamente a esta conclusão, é com agrado que se constata o reconhecimento da SRATC pela implementação desta medida, pela primeira vez, na Conta da Região de 2017. Apesar do esforço desenvolvido pelos serviços da Vice-Presidência do Governo para que todas as entidades dessem cumprimento ao estabelecido no artigo 13.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2017/A de 7 de junho, verifica-se que tal ainda não aconteceu, pelo que iremos realizar todos os esforços para que na Conta da RAA de 2018 esta situação esteja superada.

Apêndices

I – Acompanhamento de recomendações

Recomendações	Situação	Observações
Formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016		
Recomendação dirigida à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores		
1. ^a Tomar as providências legislativas tidas por adequadas por forma a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do sector público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações.	Sem informação	Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016. O acatamento desta recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019. (Ação preparatória 18-301PCR1 – <i>Processo Orçamental</i>).
Recomendações dirigidas ao Governo da Região Autónoma dos Açores		
2. ^a Apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental, que respeite os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, e elaborar o Orçamento para o ano seguinte com observância do quadro plurianual aprovado.	Não acolhida	Relativamente à primeira parte desta recomendação, verificou-se que, em 09-11-2018, foi publicado o Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/A, que aprova o «Quadro plurianual de programação orçamental» para o período de 2019 a 2022. O quadro plurianual de programação orçamental aprovado não respeita os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Desde logo, porque não estabelece limites de despesa para o conjunto do sector público administrativo regional, nem impõe limites por programa orçamental, porque não chega a prever programas. Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016. O acatamento da primeira parte desta recomendação será também verificado no Relatório e parecer sobre a Conta de 2018. O acatamento da segunda parte da recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019. (Ação preparatória 18-301PCR1 – <i>Processo Orçamental</i>).
3. ^a Incluir, na primeira revisão orçamental, o <i>saldo de anos findos</i> .	Acolhida	No Orçamento inicial para 2017 foi inscrita, pela primeira vez, uma previsão para o valor em <i>saldo do ano anterior</i> , relativo à Administração Regional direta, de forma a equilibrar a receita e a despesa, tendo sido efetuado o registo integral do valor daquele saldo, após correção, na Conta. A medida, visa o mesmo objetivo de adequado registo contabilístico da receita. Recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2013 e 2014, e reformulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015. (Ação preparatória 18-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).

Recomendações	Situação	Observações
4. ^a Identificar e quantificar, por estrutura programática, o investimento público previsto e executado pelas entidades incluídas na componente <i>Outros Fundos</i> .	Não acolhida	<p>A Conta, e o Relatório de execução e avaliação material e financeira do Plano não fazem referência ao investimento público realizado pelas entidades incluídas na componente <i>Outros fundos</i>, designadamente aquelas que integram o perímetro orçamental.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2005, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ações preparatórias 18-303PCR4 – <i>Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos</i> e 18-304PCR4 – <i>Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas</i>).</p>
5. ^a Incluir, nos instrumentos de planeamento ou no processo orçamental, informação relativa à componente comunitária envolvida na execução das ações, identificando os fundos estruturais e os programas comunitários envolvidos.	Não acolhida	<p>A informação integrada na Conta sobre os fundos comunitários recebidos, por estrutura programática e por fundo estrutural e programa comunitário, para além de se reportar apenas à Administração Regional direta, não é efetuada na perspetiva de fonte de financiamento do investimento público.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2002, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).</p>
6. ^a Incluir, nos instrumentos de planeamento ou no processo orçamental, informação relativa às operações que são executadas com verbas provenientes do produto de empréstimos contraídos no ano, enquadrando-as na estrutura programática do Plano Regional, ao nível do programa, projeto e ação.	Acolhida	<p>A Conta integrou informação sobre a aplicação do produto dos empréstimos contraídos no ano pela Administração Regional direta, por estrutura programática.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2012, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).</p>
7. ^a Incluir, nos instrumentos de planeamento ou no processo orçamental, informação relativa aos cronogramas físicos e financeiros das ações e o grau de execução material e financeiro das mesmas.	Não acolhida	<p>A informação permanece por divulgar quer em termos previsionais, no Orçamento e no Plano Regional Anual, quer em termos de execução, na Conta e no Relatório de execução e avaliação material e financeira do Plano.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2013, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>8.^a Incutir maior rigor na previsão orçamental de receitas provenientes da venda de bens de investimento.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>A taxa de execução da componente <i>venda de bens de investimento</i> foi de, apenas, 26%.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2013, mas para ser acompanhada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2016, tendo sido reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>).</p>
<p>9.^a Evidenciar as dotações orçamentais do sector público administrativo regional nos documentos que integram o processo orçamental.</p>	<p>Acolhida parcialmente</p>	<p>Nos documentos previsionais, apenas a proposta de Orçamento integrou a previsão das receitas e das despesas do sector, matéria que não foi incluída no Orçamento aprovado, nas alterações orçamentais realizadas ao longo do ano, nem no relatório da Conta.</p> <p>Todavia, aquele último documento integrou o Orçamento revisto do sector público administrativo regional.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>O acatamento da recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2019.</p> <p>(Ação preparatória 18-305PCR4 – <i>Conta consolidada</i>).</p>
<p>10.^a Prosseguir na eliminação das insuficiências e divergências que possam afetar a fiabilidade da Conta, nomeadamente com a apresentação de demonstrações financeiras consolidadas (balanço, demonstração de resultados, mapas de execução orçamental e anexo às demonstrações financeiras).</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>Relativamente à primeira parte da recomendação, verificaram-se algumas melhorias, mas subsistem insuficiências informativas e divergências que afetaram a fiabilidade da Conta, com especial evidência para o <i>saldo do ano anterior</i>.</p> <p>Relativamente às demonstrações financeiras consolidadas, a Conta permanece omissa.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2014, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ações preparatórias 18-302PCR4 – <i>Execução orçamental da Administração Regional direta</i>, 18-304-PCR4 – <i>Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos</i>).</p>
<p>11.^a Incluir, na Conta, os saldos orçamentais, desagregados por operações orçamentais e extraorçamentais, das entidades públicas reclassificadas.</p>	<p>Acolhida</p>	<p>A Conta incluiu, pela primeira vez, os saldos orçamentais das entidades públicas reclassificadas desagregados por operações orçamentais e extraorçamentais.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2015, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-304PCR4 – <i>Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>12.^a Melhorar a informação apresentada na Conta sobre os saldos orçamentais e sua desagregação por operações orçamentais e extraorçamentais, dos serviços e fundos autónomos.</p>	Acolhida	<p>A Conta integrou os saldos orçamentais dos serviços e fundos autónomos desagregados por operações orçamentais e extraorçamentais, verificando-se uma melhoria na informação prestada, tendo sido respeitada a demonstração numérica das operações.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2014, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-303PCR4 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos).</p>
<p>13.^a Incluir, na Conta, os movimentos de operações extraorçamentais, discriminados por código de contas, da Administração Regional indireta.</p>	Acolhida	<p>A informação em causa foi integrada na Conta, quer relativamente aos serviços e fundos autónomos, quer relativamente às entidades públicas reclassificadas.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2015, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ações preparatórias 18-303PCR4 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos e 18-304PCR4 – Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas).</p>
<p>14.^a Classificar as transferências do Estado, efetuadas ao abrigo do princípio da solidariedade, de acordo com a respetiva natureza.</p>	Não acolhida	<p>No Orçamento e na Conta de 2017, as referidas transferências continuaram a ser inscritas e registadas em receitas correntes e não em receitas de capital como seria correto, face à natureza das verbas envolvidas.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2013, mas para ser acompanhada no Relatório e parecer sobre a Conta de 2016, tendo sido reiterada.</p> <p>(Ações preparatórias 18-302PCR4 – Execução orçamental da Administração Regional direta e 18-305PCR4 – Conta consolidada).</p>
<p>15.^a Aperfeiçoar o processo de consolidação das receitas e das despesas do sector público administrativo regional.</p>	Não acolhida	<p>O processo de consolidação continua a apresentar necessidades de aperfeiçoamento, dado a ausência de homogeneização temporal, a existência de diferenças de consolidação e a não integração do valor total do <i>saldo do ano anterior</i> na conta do sector público administrativo regional.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Ação preparatória 18-305PCR4 – Conta consolidada).</p>

Recomendações	Situação	Observações
16. ^a Evidenciar, na Conta, os saldos pertinentes para aferir o equilíbrio orçamental de acordo com os critérios legalmente definidos.	Acolhida parcialmente	<p>O relatório da Conta apresentou, pela primeira vez, o <i>saldo global ou efetivo</i> na perspetiva do orçamento revisto e da execução – regra do equilíbrio orçamental definida na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores –, mas não evidenciou o <i>saldo orçamental</i>, de acordo com a regra do equilíbrio corrente, definida na Lei das Finanças das Regiões Autónomas.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Ação preparatória 18-305PCR4 – <i>Conta consolidada</i>).</p>
17. ^a Elaborar as reconciliações bancárias a 31 de dezembro, das contas centrais geridas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro.	Acolhida parcialmente	<p>O relatório da Conta apresentou os resultados de uma análise efetuada à relação entre o registado como receita pela Administração Regional direta e os movimentos a crédito em instituições bancárias, tendo por base 37 contas bancárias identificadas na Conta, e no que concerne à despesa, a identificação dos valores transferidos, por conta bancária, para as três tesourarias da Região, para efeitos de realização dos pagamentos registados na conta da Administração Regional direta.</p> <p>Não obstante a pertinência da informação e análise apresentada para a realização da reconciliação bancária, a sua plena concretização impõe um maior desenvolvimento, clarificação e sistematização.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2015, tendo sido reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-306PCR4 – <i>Tesouraria</i>).</p>
18. ^a Organizar as entidades com funções de tesouraria da Administração Regional direta por forma a cumprir a obrigação de prestação de contas relativamente à totalidade da receita arrecadada pela Região Autónoma dos Açores.	Não acolhida	<p>Durante o ano de 2017, as alterações efetuadas à organização e funcionamento da tesouraria da Administração Regional direta foram meramente transitórias, até à aprovação do diploma que instituirá a nova orgânica da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial.</p> <p>Relativamente à obrigação legal de prestação de contas pela tesouraria da Administração Regional direta, que permanece sem cumprimento, a informação prestada em sede de contraditório aponta no sentido de estar em curso a aquisição de software informático capaz que permitirá e facilitará a elaboração da referida conta.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Ação preparatória 18-306PCR4 – <i>Tesouraria</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>19.^a Regularizar as operações de tesouraria, por via orçamental, no ano económico em que tiverem lugar.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>Não obstante o relatório da Conta referir, mas sem demonstrar, que a amortização dos empréstimos de curto prazo foi efetuada no exercício económico de 2017, a análise efetuada evidencia que, à semelhança do observado nas gerências de 2015 e 2016, em 2017 as operações específicas de tesouraria não foram integralmente regularizadas por via do orçamento da gerência em que tiveram lugar, incluindo o período complementar de execução orçamental.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Ação preparatória 18-306PCR4 – <i>Tesouraria</i>).</p>
<p>20.^a Incluir, na Conta, os elementos necessários à demonstração da observância dos limites de endividamento do sector público administrativo regional.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>O relatório da Conta integra, apenas, informação sobre a Administração Regional direta, ficando em falta a relativa à Administração Regional indireta.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2014, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ação preparatória 18-307PCR2 – <i>Dívida e outras responsabilidades</i>).</p>
<p>21.^a Incluir, na Conta, informação respeitante à totalidade das responsabilidades financeiras emergentes de contratos, acordos, protocolos e quaisquer outros instrumentos celebrados com entidades públicas ou privadas não integradas no perímetro orçamental, que envolvam encargos em exercícios orçamentais futuros.</p>	<p>Acolhida parcialmente</p>	<p>O relatório da Conta apresentou, pela primeira vez, elementos relacionados com os contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra. No entanto, continua sem ser divulgada informação, reportada ao final do exercício, relativa à posição dos empréstimos contraídos pela referida entidade, desconhecendo-se a expressão daquelas responsabilidades, que deveriam ser consideradas na dívida financeira da Região.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2016.</p> <p>(Ação preparatória 18-307PCR2 – <i>Dívida e outras responsabilidades</i>).</p>
<p>22.^a Promover a conclusão dos processos de inventariação e avaliação da situação patrimonial da Região Autónoma dos Açores.</p>	<p>Acolhida parcialmente</p>	<p>Apesar das melhorias assinaladas, a Conta de 2017 continua a omitir informação relevante, relacionada com o património financeiro e não financeiro das entidades públicas reclassificadas.</p> <p>Por outro lado, de acordo com informação prestada pela Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial, em sede de contraditório, os trabalhos referentes à inventariação e avaliação dos bens patrimoniais titulados pela Administração Regional direta e indireta encontram-se executados em 75%, não sendo, contudo, indicada uma data prevista para a respetiva conclusão.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2005, tendo sido sucessivamente reiterada.</p> <p>(Ação 18-308PCR2 – <i>Património</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>23.^a Adotar procedimentos contabilísticos adequados, que assegurem o registo oportuno dos movimentos associados aos fluxos financeiros com a União Europeia, mediante a evidência contabilística, em operações orçamentais e extraorçamentais, dos movimentos das correspondentes contas bancárias.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>Os fluxos financeiros associados à movimentação das contas bancárias específicas dos fundos comunitários, tituladas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro, não foram objeto de registo contabilístico, estando em causa receitas na ordem dos 167,3 milhões de euros e despesas no valor de cerca de 165,7 milhões de euros.</p> <p>No volume 1 da Conta de 2017, foram incluídos mapas evidenciando a posição inicial das referidas contas bancárias, os movimentos a débito e a crédito registados no exercício e a correspondente posição final.</p> <p>Todavia, os mapas de execução orçamental que integram o volume 2 da Conta continuam a não refletir a integralidade das operações envolvendo fundos comunitários, facto que traduz o não acolhimento da recomendação em apreço.</p> <p>Por outro lado, a Conta de 2017 apresenta informação adicional relacionada com a matéria em análise. No entanto, as inconsistências detetadas e a ausência de notas explicativas que facilitem a sua compreensão afetam a relevância da informação divulgada.</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>(Ação preparatória 18-310FS2 – Fluxos financeiros com a União Europeia).</p>

Recomendações	Situação	Observações
Formuladas no Relatório e parecer sobre a Conta de 2014		
<p>1.^a Incluir no Orçamento a dotação orçamental das entidades que integram o seu perímetro, por classificação económica.</p>	Acolhida	<p>Não obstante o diploma que aprovou o Orçamento para 2017 não integrar a dotação orçamental das entidades da Administração Regional indireta, por classificação económica, a Conta incluiu aquela informação, apresentando a previsão inicial e revista da receita e da despesa, por capítulo e por classificação económica, relativas àquelas entidades, pelo que a medida adotada visa o mesmo objetivo.</p> <p>Recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2014, para ser verificada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017.</p> <p>(Ações preparatórias 18-303PCR4 – <i>Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos</i> e 18-304PCR4 – <i>Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas</i>).</p>
Formuladas no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015		
<p>6.^a Incluir, na proposta de Orçamento, 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 e à justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos.</p>	Não acolhida	<p>O relatório que acompanhou a proposta incluiu a apreciação de diversos aspetos referenciados na norma, mas omite 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.</p> <p>Recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2015, para ser verificada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017.</p> <p>O acatamento desta recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.</p> <p>(Ação preparatória 18-301PCR1 – <i>Processo orçamental</i>).</p>

Recomendações	Situação	Observações
<p>7.^a Conferir coerência aos mapas orçamentais, entre si, quanto aos valores previsionais de recursos financeiros dirigidos à cobertura do investimento público e evidenciar uma adequada previsão plurianual dos programas de investimento público.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>Relativamente à primeira parte da recomendação, verificou-se que as alterações efetuadas ao Mapa X <i>Despesas de Investimento da Administração Pública Regional</i>, no tocante à cobertura do investimento público a realizar pela componente <i>Plano</i>, conduziram a um aumento do montante relativo ao <i>financiamento regional</i>, e a um decréscimo do montante relativo ao <i>financiamento comunitário</i>, sem que este decréscimo se encontre refletido no Mapa I <i>Receita da Região Autónoma dos Açores</i>, o qual não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício.</p> <p>A segunda parte da recomendação não foi objeto de acompanhamento.</p> <p>Recomendação formulada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015, para ser verificada no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2017.</p> <p>O acatamento desta recomendação será verificado no Relatório e Parecer sobre a Conta de 2018.</p> <p>(Ação preparatória 18-301PCR1 – <i>Processo orçamental</i>).</p>
<p>20.^a Apresentar a análise consolidada dos resultados da atribuição de subvenções públicas, permitindo uma avaliação da eficácia e eficiência.</p>	<p>Não acolhida</p>	<p>O diploma que aprovou o Orçamento para 2017 previu a obrigatoriedade dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, que atribuem subvenções, incluírem, nas respetivas contas de gerência, um relatório sobre a avaliação dos resultados da concessão dos apoios, matéria que foi regulamentada no diploma que pôs em execução o Orçamento para 2017, tendo a Direção Regional do Orçamento e Tesouro emitido uma circular alertando os serviços para aquela obrigatoriedade.</p> <p>Todavia, a avaliação do grau de observância daquele novo regime, no seu primeiro ano de vigência, conduziu à conclusão de que, ainda, não foi realizada uma verdadeira avaliação, nem o relatório da Conta apresentou qualquer avaliação.</p> <p>Recomendação formulada, pela primeira vez, no Relatório e Parecer sobre as Contas de 2006, e reiterada nos anos seguintes. Em sede de contraditório ao Relatório e Parecer sobre a Conta de 2015, o Governo Regional, assumido o compromisso de que, em 2017, estariam criadas as medidas legislativas necessárias para o acolhimento da recomendação.</p> <p>(Ação preparatória 18-311PCR3 – <i>Subvenções públicas</i>).</p>



II – Sector público regional e perímetro orçamental

Perímetro orçamental Sector público administrativo regional		Sociedades não financeiras públicas (empresas públicas não reclassificadas)	Instituições sem fins lucrativos públicas (não reclassificadas)
Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos		
Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores	Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão (RIAC)	Azores Express INC (USA)	Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira
Presidência do Governo Regional (PGR)	Centro de Oncologia dos Açores Prof. Doutor José Conde (COA)	Companha – Sociedade Pesqueira, L. ^{da}	Associação CERCA – Centro da Estratégia Regional para a carne dos Açores
Secretaria-Geral da Presidência ⁽¹⁾	Escola Profissional de Capelas	Controlauto Açores, Inspeção Técnica de Veículos, L. ^{da}	Associação Nonagon – Parque de Ciência e Tecnologia de S. Miguel
Direção Regional da Juventude	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos dos Açores (ERSARA)	EDA Renováveis, S.A.	Associação Portas do Mar
Direção Regional das Comunidades	Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca dos Açores (Fundopesca)	Electricidade dos Açores, S.A. (EDA, S.A.)	Associação RAEGE AÇORES – Rede Atlântica de Estações Geodinâmicas e Espaciais
Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (VPECE)	Fundo Regional de Ação Cultural	Espada Pescas, Unipessoal, L. ^{da}	Centro Açoriano de Leite e Laticínios (CALL) – Associação
Gabinete do Vice-Presidente	Fundo Regional de Apoio à Coesão e Desenvolvimento Económico	Globaleda, S.A.	Escola de Novas Tecnologias dos Açores (ENTA)
Direção Regional do Orçamento e Tesouro	Fundo Regional do Desporto	Lotador – Serviço de Lotas dos Açores, S.A.	Fundação Engenheiro José Cordeiro
Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade	Fundo Regional do Emprego	Naval Canal – Estaleiros de Construção e Reparação Naval, L. ^{da}	GEOAÇORES – Associação Geoparque Açores
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional	Fundo Regional dos Transportes Terrestres, I.P.R.A.	Norma Açores, S.A.	INOVA – Instituto de Inovação Tecnológica dos Açores
Direção Regional de Organização e Administração Pública	Fundo Regional para a Ciência e Tecnologia	Portos dos Açores, S.A.	O.T.A. – Observatório do Turismo dos Açores
Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais	Fundos escolares (39)	PJA – Pousadas de Juventude dos Açores, S.A.	
Serviço Regional de Estatística dos Açores	Instituto da Segurança Social dos Açores (ISSA), I.P.R.A.	Santa Catarina – Indústria Conserveira, S.A.	
Secretaria Regional da Solidariedade Social (SRSS)	Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (IAMA)	SATA Air Açores – Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos, S.A.	
Gabinete do Secretário	Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores (SRPCBA)	SATA Express, INC. (Canadá)	
Direção Regional da Habitação	Unidades de saúde de ilha (9)	SATA – Gestão de Aeródromos, S.A.	
Direção Regional da Solidariedade Social	Entidades públicas reclassificadas⁽²⁾	SATA Internacional – Azores Airlines, S.A.	
Secretaria Regional da Educação e Cultura (SREC)	Associação Turismo dos Açores – <i>Convention and Visitors Bureau</i> (ATA)	SATA – Sociedade de Transportes Aéreos, SGPS, S.A.	
Gabinete do Secretário	Atlânticoline, S.A.	SEGMA – Serviços de Engenharia e Manutenção, L. ^{da}	
Direção Regional da Educação	GSU/Açores – Gestão de Sistemas Urbanos dos Açores, Sociedade Unipessoal, L. ^{da} ⁽³⁾	Sinaga – Sociedade de Indústrias Agrícolas Açorianas, S.A.	
Escolas básicas integradas (17)	Hospital da Horta, E.P.E.R.		
Escolas básicas e secundárias (13)	Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.		
Escolas secundárias (8)	Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, E.P.E.R.		
Conservatório Regional de Ponta Delgada	Ilhas de Valor, S.A.		
Direção Regional da Cultura	IROA - Instituto Regional de Ordenamento Agrário, S.A.		
Direção Regional do Desporto	Pousada de Juventude da Caldeira do Santo Cristo, L. ^{da}		
Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (SRMCT)	SAUDAÇOR – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, S.A.		
Gabinete do Secretário	Sociedade de Gestão Ambiental e Conservação da Natureza, S.A. – Azorina, S.A.		
Direção Regional dos Assuntos do Mar	Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infra-estruturas (SPRH), S.A.		
Direção Regional das Pescas	Sociedade para o Desenvolvimento Empresarial dos Açores, E.P.E.R. (SDEA, E.P.E.R.)		
Direção Regional da Ciência e Tecnologia	Teatro Micaelense – Centro Cultural e de Congressos, S.A.		
Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas (SRTOP)			
Gabinete do Secretário			
Direção Regional dos Transportes			
Direção Regional das Obras Públicas e Comunicações			
Secretaria Regional da Saúde (SRS)			
Gabinete do Secretário			
Direção Regional da Saúde			
Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências			
Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo (SREAT)			
Gabinete do Secretário			
Direção Regional da Energia			
Direção Regional do Ambiente			
Direção Regional do Turismo			
Secretaria Regional da Agricultura e Florestas (SRAF)			
Gabinete do Secretário			
Direção Regional dos Recursos Florestais			
Direção Regional da Agricultura			
Direção Regional do Desenvolvimento Rural			

⁽¹⁾ A Secretaria-Geral da Presidência é a entidade responsável pela prestação de contas dos seguintes serviços: Secretário Regional Adjunto da Presidência para os Assuntos Parlamentares, Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações Externas, Secretaria-Geral da Presidência e Direção Regional dos Assuntos Europeus (*cf.* n.º 1 do artigo 44.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril).

⁽²⁾ Na lista retificada das entidades que, em 2015, integravam o sector institucional das Administrações Públicas, publicada pelo INE, em setembro de 2016, ainda constava a Empresa de Transportes Coletivos de Santa Maria, L.^{da}, a qual foi encerrada em 11-12-2015, pelo que não integra o perímetro orçamental de 2017.

⁽³⁾ A GSU/Açores – Gestão de Sistemas Urbanos dos Açores, Sociedade Unipessoal, L.^{da}, veio a ser encerrada em 19-12-2017, na sequência da [Resolução do Conselho de Governo n.º 133/2017, de 6 de dezembro](#).

Ficha técnica

	Nome	Cargo/Categoria
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador
	António Afonso Arruda	Auditor-chefe
Coordenação	Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora-chefe
	Rui Nóbrega Santos	Auditor-chefe
	Maria da Conceição Serpa	Chefe da Equipa de Projeto e Auditoria
	Aida Margarida Sousa	Auditora
	Belmira Couto Resendes	Auditora
	Carlos Barbosa	Auditor
	Luísa Arruda Andrade	Técnica Verificadora Assessora
	Maria Luísa Lemos Raposo	Técnica Verificadora Superior Principal
Execução	Ana Cristina Medeiros	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
	Luís Francisco Borges	Técnico Verificador Superior de 1.ª classe
	Maria da Graça Carvalho	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
	Sónia Joaquim	Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe
	Ana Paula Borges	Técnica Verificadora Superior de 2.ª classe
	Luís Filipe Costa	Técnico Verificador Superior de 2.ª classe
	Pedro Ferreira da Silva	Técnico Superior
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 sector institucional das administrações públicas, sem dedução dos ativos detidos por esse mesmo sector.

Dívida consolidada – Dívida total do sector público administrativo regional, ou seja, das entidades que integram o perímetro orçamental, excluindo as dívidas entre essas mesmas entidades (débitos e créditos recíprocos).

Dívida fluuante – 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 (contas de, respetivamente, *Provisões para riscos e encargos*, *Acréscimos de custos* e *Proveitos diferidos*, para as entidades que aplicam Plano Oficial de Contabilidade Pública, e de *Provisões*, *Credores por acréscimos de gastos* e *Rendimentos a reconhecer*, no caso das entidades que adotam o referencial contabilístico do SNC), bem como os débitos a terceiros de natureza não orçamental. Todavia, em virtude de não se dispor de informação relativa às responsabilidades desta natureza assumidas pelas entidades que integram o perímetro orçamental, os valores referentes à dívida total apresentados ao longo do presente Relatório e Parecer incluem tais débitos.

E

EBITDA ajustado – Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e de impostos, expurgados das rubricas não recorrentes ou que não estejam diretamente relacionadas com a atividade operacional da entidade. Com este indicador pretende-se aferir a capacidade da entidade para gerar recursos através das suas operações.

Empréstimo *bullet* – Empréstimo em que o capital mutuado é reembolsado de uma só vez, na respetiva data de maturidade ou de vencimento.

Empréstimo na modalidade de *amortizing* – Empréstimo em que o capital mutuado vai sendo periodicamente reembolsado através do pagamento de prestações (ou rendas, que normalmente incluem capital e juros), de modo a que na respetiva data de vencimento se encontre integralmente amortizado.

Encargos da dívida – Correspondem aos juros, comissões e outros encargos relacionados com o serviço da dívida.

Entidades públicas reclassificadas – Entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector regional das administrações públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

P

Passivos financeiros (despesa) – Operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazo, que envolvam pagamentos decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis.

Passivos financeiros (receita) – Receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazo.

Perímetro orçamental – Conjunto de entidades que integra o Orçamento da Região Autónoma dos Açores, o qual abrange a Administração Regional direta (serviços integrados), a Administração Regional indireta (serviços e fundos autónomos) e as entidades públicas reclassificadas.

R

Receita efetiva – Toda a receita, com exclusão dos ativos financeiros, passivos financeiros e saldos da gerência anterior.

Receitas próprias (da Região Autónoma dos Açores) – Receita cobrada no exercício económico, subtraída das transferências e dos passivos financeiros.

S

Saldo global ou efetivo – Diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva.

Saldo orçamental – Diferença entre receitas e despesas.

Saldo primário – Diferença entre a receita efetiva e a despesa primária.

T

Taxa de juro implícita na dívida – Rácio entre o valor dos juros do ano e o valor do *stock* médio de dívida reportado ao final do ano. Em relação a 2017, o *stock* médio de dívida foi apurado do seguinte modo: $[(\textit{stock} \textit{ dívida a } 01-01-2017 + \textit{stock} \textit{ dívida a } 31-12-2017) : 2]$ ¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Para além dos juros pagos foram igualmente incluídos os restantes encargos correntes da dívida, de modo a obter-se uma taxa representativa do custo efetivamente suportado com esta fonte de financiamento.

Os valores referentes aos encargos correntes da dívida constantes da Conta são apresentados na ótica da contabilidade pública, que adota uma base de caixa (em vez da ótica da contabilidade nacional, que considera os juros numa base de especialização do exercício).

Relativamente à taxa de juro implícita na dívida financeira das entidades que integram o sector público empresarial regional, os juros e demais encargos suportados são contabilisticamente registados de acordo com o regime do acréscimo (considera-se o valor dos juros correspondentes ao período em causa, independentemente do respetivo pagamento ter ou não ocorrido).

Legislação citada

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
EPARAA	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 39/80, de 5 de agosto	Leis n.ºs 9/87 de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.
LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro	
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho	Decretos-Leis n.ºs 275-A/93, de 9 de agosto, e 113/95, de 25 de maio, Lei n.º 10-B/96, de 23 de março, Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.
	Aplica à Região Autónoma dos Açores as disposições da Lei de Bases da Contabilidade Pública e do Regime da Administração Financeira do Estado Decreto Legislativo Regional n.º 7/97/A, de 24 de maio	
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97 de 26 de agosto	Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.
	Regime geral de emissão e gestão da dívida pública Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro	Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.
LEORAA	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores Lei n.º 79/98, de 24 de novembro	Leis n.ºs 62/2008, de 31 de outubro, e 115/2015, de 28 de agosto.
	Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro	Decretos-Leis n.ºs 69-A/2009, de 24 de março, 29-A/2011, de 1 de março, e 52/2014, de 7 de abril.
SIRPA	Regime jurídico do Sistema Regional de Planeamento dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 20/2002/A, de 28 de maio	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 44/2003/A, de 22 de novembro, e 2/2014/A, de 29 de janeiro.
ARAAL	Regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 27/2005/A, de 10 de novembro, e 24/2015/A, de 10 de novembro, (republicou o Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A)
	Estatuto de pessoal e regime de carreiras dos funcionários das tesourarias da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 33/2004/A, de 25 de agosto	Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril.

Sigla	Diploma (por ordem cronológica)	Alterações relevantes
	Regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março	Decretos Legislativos Regionais n.ºs 17/2009/A, de 14 de outubro, 7/2011/A, de 22 de março, 2/2014/A, de 29 de janeiro, 20/2014/A, de 30 de outubro, e 3/2017/A, de 13 de abril.
LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro	Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, e 7-A/2016, de 30 de março.
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro	Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.
ORAA/2016	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2016 Decreto Legislativo Regional n.º 1/2016/A, de 8 de janeiro	
OE/2016	Orçamento do Estado para 2016 Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março	Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio, e Leis n.ºs 114/2017, de 29 de dezembro, e 42/2016, de 28 de dezembro.
OE/2017	Orçamento do Estado para 2017 Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro	
	Execução do Orçamento do Estado para 2017 Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março	Declaração de Retificação n.º 11/2017, de 7 de abril, e Decreto-Lei n.º 55/2017, de 5 de junho.
ORAA/2017	Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2017 Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril	
	Plano Anual Regional para 2017 Decreto Legislativo Regional n.º 4/2017/A, de 12 de maio	
OMP	Orientações de Médio Prazo 2017-2020 Decreto Legislativo Regional n.º 5/2017/A, de 17 de maio	
	Execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2017 Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2017/A, de 7 de junho	

Siglas e abreviaturas

ARAAL	—	Cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local
<i>cf.</i>	—	conferir
DROT	—	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
EBITDA	—	<i>Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization</i> ¹⁴⁷
EPR	—	Entidade pública reclassificada
FEDER	—	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	—	Fundo Social Europeu
GeRFiP	—	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IGCP, E.P.E.	—	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, Entidade Pública Empresarial
INE	—	Instituto Nacional de Estatística
LEORAA	—	Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores
LFRA	—	Lei das Finanças das Regiões Autónomas
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ORAA	—	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
p.	—	página
pp.	—	páginas
PPP	—	Parceria público-privada
RAA	—	Região Autónoma dos Açores
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

¹⁴⁷ 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 2017 com reflexos na atividade financeira da Região Autónoma dos Açores	15
Quadro 2 – Orçamento aprovado	18
Quadro 3 – Proposta de orçamento consolidado	19
Quadro 4 – Orçamento revisto <i>versus</i> Orçamento inicial – SFA e EPR.....	23
Quadro 5 – Utilização da dotação provisional	23
Quadro 6 – Origem de fundos e variação face a 2016.....	36
Quadro 7 – Execução orçamental das receitas fiscais e variação face a 2016	37
Quadro 8 – Proveniência das transferências recebidas	37
Quadro 9 – Aplicação de fundos e variação face a 2016	38
Quadro 10 – Destino das verbas redistribuídas.....	39
Quadro 11 – Saldos e equilíbrio orçamental.....	42
Quadro 12 – Dívida total do sector público administrativo regional.....	68
Quadro 13 – Capacidade de endividamento.....	71

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Origem e aplicação de fundos do sector público administrativo regional	35
Gráfico 2 – Fluxos financeiros no âmbito do sector público administrativo regional	44
Gráfico 3 – Comparação dos fluxos para os municípios com o critério do FEF	46
Gráfico 4 – Fluxos financeiros da União Europeia para os Açores – 2014 a 2017	51
Gráfico 5 – Subvenções atribuídas por sector.....	57
Gráfico 6 – Subvenções atribuídas por tipo de beneficiário.....	57
Gráfico 7 – Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2018 a 2022	67
Gráfico 8 – Encargos futuros do sector público administrativo regional – 2018 a 2022	78
Gráfico 9 – Dívida total – Entidades não integradas no perímetro orçamental.....	82
Gráfico 10 – EBITDA <i>vs.</i> Juros suportados – Entidades não integradas no perímetro orçamental	82

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>Regra do equilíbrio orçamental e limite à dívida regional</i>	13
1.3. <i>Lei do Orçamento do Estado</i>	14
2. Elaboração e apresentação da proposta de Orçamento	16
3. Orçamento	18
3.1. <i>Orçamento aprovado</i>	18
3.2. <i>Falta do orçamento consolidado do sector público administrativo regional</i>	19
4. Decreto regulamentar de execução orçamental	21
5. Alterações ao Orçamento	22
6. Prestação de contas	24

CAPÍTULO II FIABILIDADE DA CONTA

7. A conta do sector público administrativo regional é fiável?	25
7.1. <i>A Conta omite informação relevante</i>	25
7.2. <i>A informação sobre subvenções divulgada na Conta tem vindo a melhorar</i>	28
7.3. <i>Há alguns aspetos que afetam a fiabilidade da conta</i>	29

CAPÍTULO III EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

8.	Origem e aplicação de fundos	35
8.1.	<i>A Conta da Região em grandes números</i>	35
8.2.	<i>Origem de fundos</i>	35
8.3.	<i>Aplicação de fundos</i>	38
8.4.	<i>Utilização das fontes de financiamento</i>	39
9.	Não foram observadas as regras legais de equilíbrio orçamental	41
10.	Fluxos financeiros no âmbito do sector público	44
10.1.	<i>Síntese</i>	44
10.2.	<i>Transferências para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental regional</i>	45
10.3.	<i>Os recursos financeiros que o Governo Regional afeta às autarquias locais são distribuídos de forma equitativa?</i>	45
10.4.	<i>Finalidades das transferências</i>	48
10.5.	<i>Transferências atribuídas, mas não pagas</i>	49
10.6.	<i>Fluxos recebidos pelo sector público administrativo regional</i>	49
11.	Transferências da União Europeia	50
11.1.	<i>Realizaram-se operações com inobservância dos princípios orçamentais da anualidade e da não compensação</i>	50
11.2.	<i>Evolução das transferências da União Europeia para os Açores</i>	51
12.	Subvenções públicas	53
12.1.	<i>A lei passou a exigir a elaboração de relatórios de avaliação de resultados</i>	53
12.2.	<i>Subvenções pagas no ano de 2017</i>	55
13.	Os sistemas de controlo da execução orçamental são insuficientes	59
13.1.	<i>Administração Regional direta</i>	59
13.2.	<i>Serviços e fundos autónomos</i>	60
13.3.	<i>Entidades públicas reclassificadas</i>	61
13.4.	<i>Tesouraria</i>	61

CAPÍTULO IV DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES

14.	Dívida do sector público administrativo regional	63
14.1.	<i>Dívida financeira</i>	63
14.2.	<i>Necessidades de financiamento para amortização da dívida financeira do sector público administrativo regional – 2018-2022</i>	66

14.3. Dívida não financeira	67
14.4. Dívida total do sector público administrativo regional	68
14.5. Limites ao endividamento	69
14.5.1. Limites ao aumento do endividamento líquido	69
14.5.2. Limites à dívida regional	70
14.5.3. Limites à dívida flutuante	72
15. Responsabilidades contingentes e riscos orçamentais	73
15.1. Aualess	73
15.2. Cartas de conforto	74
15.3. Parcerias público-privadas e contratos ARAAL	75
15.4. Risco de refinanciamento da dívida do sector público administrativo regional	76
15.5. Riscos inerentes às entidades públicas não reclassificadas	76
16. Quadro global das necessidades de financiamento do sector público administrativo regional – 2018 – 2022	78
CAPÍTULO V	
PATRIMÓNIO	
17. Património financeiro	79
18. Situação das entidades controladas pela Região Autónoma dos Açores	80
18.1. Síntese da situação económica e financeira das entidades controladas	80
18.2. Dívida total das entidades públicas fora do perímetro orçamental	81
19. Operações ativas	83
19.1. Créditos detidos	83
19.2. Limite para a realização de operações ativas em 2017	83
20. Património não financeiro	85
20.1. Gestão dos bens patrimoniais	85
20.2. Operações relativas a bens patrimoniais	86
PARTE II	
I – CONCLUSÕES	87
II – RECOMENDAÇÕES	97
III – JUÍZO SOBRE A CONTA	103

Anexos

Extratos das respostas apresentadas em contraditório	
Anexo A) Processo orçamental	110
Anexo B) Execução orçamental da Administração Regional direta	112
Anexo C) Execução orçamental das entidades públicas reclassificadas	113
Anexo D) Conta consolidada	114
Anexo E) Tesouraria	115
Anexo F) Dívida pública e outras responsabilidades	117
Anexo G) Património	120
Anexo H) Fluxos financeiros no âmbito do sector público	123
Anexo I) Fluxos financeiros com a União Europeia	126
Anexo J) Subvenções públicas	127

Apêndices

I – Acompanhamento de recomendações	129
II – Sector público regional e perímetro orçamental	138

Ficha técnica	139
---------------	-----

Glossário	140
-----------	-----

Legislação citada	142
-------------------	-----

Siglas e abreviaturas	144
-----------------------	-----

Índices

Índice de quadros	145
-------------------	-----

Índice de gráficos	145
--------------------	-----

Índice geral	146
--------------	-----