



Para mais informações contactar:  
Gabinete de Comunicação  
T: +351 217945103/05/06 | E: [gc@tcontas.pt](mailto:gc@tcontas.pt)

Lisboa, 14 de dezembro de 2020

## **PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO (PCGE) DE 2019**

### **Situação das Contas do Estado no Ano Anterior à Pandemia**

### **Reservas, ênfases e Recomendações**

O Tribunal de Contas (TC) emite um Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2019 que inclui um **Juízo com reservas, ênfases e recomendações**.

A CGE 2019 ainda não inclui o balanço e demonstração de resultados da administração central e a informação orçamental e financeira que apresenta é ainda suportada por diferentes sistemas contabilísticos não integrados, elementos críticos para a certificação da Conta Geral do Estado.

No Parecer são emitidas **reservas e ênfases** sobre a legalidade, correção financeira e controlo interno.

Em consequência, o Tribunal formula **43 recomendações** com vista a superar as limitações de natureza estrutural da Conta Geral do Estado. Esta situação poderá ser, em grande medida, ultrapassada com a implementação da reforma das finanças públicas, em curso.

As recomendações focam designadamente, a reforma em curso, o processo orçamental e contabilístico, a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais, os sistemas de gestão e controlo bem como a qualidade do reporte. Foram total ou parcialmente acolhidas 37 recomendações (64%) formuladas em anos anteriores, permanecendo por acolher 15 (26%).

O Tribunal destaca os avanços alcançados por via do seguimento das recomendações ao nível da informação reportada sobre a execução orçamental, da progressiva integração no Orçamento do Estado das entidades identificadas como omissas no OE e na CGE 2018 e do sistema de controlo do sistema de segurança social.

Salienta também as melhorias relativas ao imobilizado na conta da segurança social, ao nível da informação no inventário dos institutos sobre a localização dos bens móveis e da documentação de suporte aos registos contabilísticos dos imóveis efetuados a partir de 2016.

O Tribunal sublinha igualmente o cumprimento dado ao estabelecido no Decreto-Lei de Execução Orçamental, quanto ao destino a dar às disponibilidades financeiras à guarda do Instituto de Gestão



Financeira da Segurança Social (IGFSS), assim como as melhorias nos processos de participação de dívidas de prestações sociais.

Por outro lado, o Tribunal salienta que a **Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2015**, dadas as alterações introduzidas pela Lei 41/2020, de 18/08, adiou para a CGE 2023 a inclusão da Entidade Contabilística Estado e de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, de acordo com o SNC-AP (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas -SNC-AP), sujeitas a parecer e, pela primeira vez, a certificação pelo Tribunal em 2024. O Tribunal alerta para os riscos de o novo prazo não ser cumprido.

O Tribunal sublinha, mais uma vez, a importância da implementação da reforma das finanças públicas para uma melhor gestão dos recursos públicos, porque reforça o reporte financeiro do Estado com informação patrimonial essencial a um enquadramento de médio prazo dos instrumentos orçamentais, ainda mais essencial no contexto dos estímulos orçamentais decorrentes da pandemia da COVID-19.

O Tribunal enfatiza que, passados cinco anos sobre a aprovação da LEO, se torna necessário concretizar elementos basilares da reforma, como a atualização da respetiva estratégia de implementação, a operacionalização do modelo de governação e a afetação de recursos humanos. Dá ainda conta que apenas se registaram avanços num número reduzido de projetos (estrutura do Orçamento do Estado, fatura eletrónica e documento contabilístico e de cobrança).

A prestação de contas de 2019 no novo referencial contabilístico na plataforma do Tribunal foi efetuada por 1068 entidades, representando 50% das entidades do perímetro orçamental e 19% em termos do volume financeiro. O Tribunal de Contas passou a ser desde 2019 o ponto único de submissão das demonstrações orçamentais e financeiras anuais.

Os trabalhos do Parecer foram desenvolvidos num contexto mais exigente para o Tribunal bem como para as entidades interlocutoras, devido aos constrangimentos causados pela pandemia da COVID-19.



## Receitas e Despesas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social

### Défice reduziu-se 62% face a 2018

O Parecer sobre a CGE identifica que as receitas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social, superaram em 2019 os 81 mil milhões de euros (ME), mais 4,3% do que em 2018, enquanto as despesas consolidadas atingiram cerca de 82 mil ME, mais 2,1%, em termos homólogos. A receita cresceu cerca do dobro da despesa. O **défice** reduziu-se 62,2% face a 2018, para 1,0 mil ME.

Nas receitas, destaque para as receitas fiscais (46,9 mil ME, mais 1,7 mil ME) e as contribuições para a Segurança Social e a CGA na ordem dos 22,4 mil ME, mais 1,4 mil ME.

Nas despesas, destacam-se as pensões e outras prestações sociais (cerca de 33,9 mil ME, mais 1,2 mil ME), as despesas com pessoal (cerca de 17,5 mil ME, mais 693 ME), a aquisição de bens e serviços correntes (10 mil ME, mais 240 ME) e os juros e outros encargos (7,8 mil ME, menos 349 ME).

De salientar que a redução do défice em 1,7 mil ME deveu-se, essencialmente, ao aumento da receita fiscal e ao aumento das contribuições para a SS e CGA, que excedeu o crescimento das pensões e outras prestações sociais em 202 ME.

O Tribunal assinala que o saldo seria agravado em 2,4 mil ME (para -3,4 mil ME), se considerado um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros da AC suscetíveis de alterar o património financeiro líquido (e com impacto na dívida) - onde se inclui o pagamento do Fundo de Resolução (FdR) ao Novo Banco (1149 ME) e a amortização de empréstimos concedidos no âmbito da privatização do BPN (1377 ME).

## Destaques Principais do Parecer sobre a CGE:

### 1. Conta da Administração Central (AC)

**A apreciação da Conta da Administração Central levou o Tribunal de Contas a formular uma limitação de âmbito devido à ausência de balanço e demonstração de resultados, bem como, um conjunto de reservas e ênfases quanto à sua correção financeira e ao cumprimento da legalidade.**

A Conta não integra nomeadamente a execução orçamental de sete entidades públicas.

Por outro lado, a CGE não inclui informação de natureza patrimonial, ao nível do património financeiro, da dívida, da tesouraria e ainda do património imobiliário, cujo inventário se encontra



por concluir; apresenta uma desatualização do classificador económico das receitas e despesas, agravada desde 2012 com a entrada das entidades públicas reclassificadas (EPR) no perímetro orçamental; apresenta incorreções na especificação de receitas e despesas, que não só comprometem a transparência da execução orçamental, como também a adequada consolidação de fluxos entre entidades que integram a CGE; e não releva como receita extraorçamental parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da Administração Central, o que impede a reconciliação com a movimentação de fundos.

## ➤ **Receitas e Despesas**

### **Receita**

A **receita consolidada** aumentou 3%, para 62,7 mil ME, mais 1,8 mil ME face a 2018, pelo acréscimo da **receita fiscal** em 1,7 mil ME, em particular da receita dos impostos indiretos (mais 1,6 mil ME), e da **receita não fiscal**, em 111 ME.

- ❖ **Receita Fiscal:** De destacar os aumentos na receita do IRS de 267 ME (2,1%), do IVA de 1,2 mil ME (7,2%), assim como a redução da receita do IRC em 23 ME (0,4%).

### **Receita por cobrar passado o prazo de cobrança voluntária (cobrança coerciva)**

A **dívida em cobrança coerciva pela Autoridade Tributária:** continuou a crescer, mais de mil ME face a 2018 (5,2%), atingindo 21,1 mil ME, o equivalente a 45% da receita fiscal do ano.

Ao longo de 2019, foram instaurados novos processos (3 mil ME), cujo valor superou o que resultou da extinção das dívidas (por cobrança, anulação e prescrição), no montante de 2 mil ME.

Para este aumento, e pelo terceiro ano consecutivo, contribuiu o aumento da dívida incobrável (declarada em falhas) em 1,4 mil ME (27,1%) e, em sentido contrário, a redução da dívida ativa em 137 ME (2,2%) e da dívida suspensa em 197 ME (2,3%).

Assim, no final de 2019, apenas 29,4% da carteira constituía dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), estando 40,2% suspensa e 30,4 % classificada como incobrável, a qual aumentou 27,1% e ultrapassou, no final de 2019 e pela primeira vez, a dívida ativa.

### **Despesa**

A **despesa consolidada** aumentou 1,6%, para 66,5 mil ME, mais mil ME, face a 2018, devido ao crescimento da despesa corrente em 707 ME (1,1%), dos quais 736 ME nas transferências correntes e 677 ME nas despesas com pessoal, e de 325 ME na despesa de capital (8,6%) , em que se destacam os aumentos de 160 ME no investimento.



**Despesas de capital:** apesar de o investimento (excluindo concessões) ter aumentado 21,8%, a taxa de execução face ao OE ficou em 44,4% aquém do orçamentado.

**Pagamentos em atraso:** atingiram, no final de 2019, o valor mais baixo dos últimos cinco anos, totalizando 313 ME (menos 203 ME, 39,4% face a 2018), dos quais 77,9% dizem respeito a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas pelas entidades do Serviço Nacional de Saúde.

Ao longo do ano, as alterações orçamentais efetuadas pelo Governo aumentaram o **défi**ce previsto no Orçamento de Estado em 2,2 mil ME.

### ➤ Dívida Pública

O reporte da dívida financeira do Estado na CGE 2019 continua incompleto: no *stock* omite-se a dívida dos serviços e fundo autónomos (SFA) e nos fluxos, embora se contabilize o serviço da dívida (receitas das emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não se consolida integralmente os fluxos a ela associados.

**Dívida pública consolidada**, ou seja a dívida a entidades fora do perímetro orçamental, aumentou 966 ME atingindo 238,1 mil ME, por via do aumento de 4,9 mil ME na dívida direta do Estado e da diminuição de 3,9 mil ME na dívida dos SFA; os encargos com juros, também consolidados, totalizaram 7,1 mil ME (menos 249 ME face a 2018).

### ➤ Património Financeiro

O reporte do património financeiro do Estado na CGE não inclui a totalidade da carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental.

Em 2019, o valor nominal do património financeiro não consolidado, apurado pelo TC, foi de 108 mil ME (mais 8,5 mil ME do que em 2018). Mais de metade da carteira (57,3%) era constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da administração central. Excluindo estes ativos, o património consolidado correspondia a 46 mil ME, sendo 31 mil ME do Estado e 15 mil ME de SFA.

À carteira do Estado, que é composta na maioria por participações societárias, empréstimos e participações internacionais, correspondem 79 mil ME. No que diz respeito aos empréstimos concedidos, mais de 51% concentram-se em três entidades: Fundo de Resolução (5,5 mil ME), Parvalorem (4 mil ME) e Metro do Porto (2,9 mil ME).



## ➤ Património Imobiliário

No final de 2019, encontravam-se registados no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIE) 23710 imóveis, mais 254 do que em 2018. Porém, e tal como resulta da recente auditoria aprovada pelo TC (Relatório 16/2020, 2ª Secção, de 3/12, a divulgar brevemente), o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado possui fragilidades estruturais ao nível dos campos, da articulação de informação e da sua atualização. A informação nele registada apresenta deficiências e é incompleta porque não abrange todo o universo, cuja dimensão permanece desconhecida.

Além disso, permanece por concretizar a inventariação dos bens imóveis do Estado, não existindo uma estratégia atualizada e integrada para essa inventariação nem para a gestão do património imobiliário.

Por sua vez, o Relatório da CGE omite 87% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de património imobiliário, o que cinge a sua apreciação às operações imobiliárias conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, não considerando as de outras entidades que integram a AC, como as EPR, pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta.

## 2. Conta da Segurança Social

**A apreciação da Conta da Segurança Social levou o Tribunal de Contas a formular reservas e ênfases quanto ao cumprimento da legalidade e quanto à correção financeira e ao controlo interno.** A conta continua a refletir fragilidades cuja superação depende de melhorias ao nível dos sistemas informáticos e dos procedimentos de controlo interno afetando, em particular, as áreas da dívida de terceiros e do imobilizado.

A **receita** total aumentou 14,7%, para 41,6 mil ME em 2019 (mais 5,3 mil ME face ao ano anterior), enquanto a receita efetiva (receita deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros) subiu 8,2%, para 29,5 mil ME (mais 2,2 mil ME), na qual se destacam as contribuições e quotizações, no montante de 18,4 mil ME (mais 8,6%, face a 2018), as transferências correntes, 10 mil ME (mais 7,2% face a 2018). Assim, em 2019, 93% da receita foi financiada pelos contribuintes e por transferências da administração central.

As receitas de capital aumentaram 4,3 mil ME (87,7%), acomodando o acréscimo das receitas de ativos financeiros, mais 4,3 mil ME (86,7%).

A **despesa** total subiu 12,7%, para 38,5 mil ME (mais 4,3 mil ME) e a despesa efetiva aumentou 5,5%, para 26,7 mil ME (mais 1,4 mil ME), face a 2018.



Na despesa, relevam as **prestações sociais** (representam 93,4% da despesa efetiva), 24,9 mil ME, mais 1,3 mil ME (5,3%) do que em 2018, refletindo o pagamento de **pensões e complementos** (17,9 mil ME), de **prestações de apoio às famílias** (3,2 mil ME) e de **desemprego e apoio ao emprego** (1,2 mil ME) e ainda **medidas de ação social** (2 mil ME).

As **despesas de capital** aumentaram, principalmente devido à despesa com ativos financeiros, mais 33,2% (2,9 mil ME) devido, sobretudo, à rotação da carteira de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e a novas entradas de capital no Fundo.

No final de 2019, o **saldo orçamental acumulado** ascendeu a 3,6 mil ME e o **saldo efetivo do exercício** a 2,8 mil ME.

Para este resultado contribuiu o **saldo do sistema previdencial-repartição** (2 mil ME, em termos acumulados). O **saldo de execução efetiva deste sistema**, que atingiu 489 ME depois de em 2018 ter registado um valor negativo (-282 ME), encontra-se influenciado por transferências do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 343 ME.

A **situação financeira e patrimonial da segurança social** refletida no balanço totalizou, em termos líquidos, 30,9 mil ME, uma variação positiva de 3,4 mil ME (12,3%) relativamente a 2018.

O **ativo líquido** é composto maioritariamente por disponibilidades, que totalizam 26 mil ME (84,1%), mais 3,7 mil ME (16,5%), face ao período homólogo.

Os **fundos próprios** são constituídos principalmente por património (19 mil ME), sobretudo o **do FEFSS** (17,5 mil ME, 92,2%), com um acréscimo de 1,8 mil ME, devido à transferência do saldo sistema previdencial-repartição (1,5 mil ME), das receitas de alienação de imóveis (5 ME) e das receitas consignadas do IRC (199 ME) e do adicional ao IMI (123 ME) e, ainda, ao efeito negativo do resultado líquido do ano anterior (15 ME).

No **total do passivo**, destacam-se as contas destinadas à especialização dos exercícios, com os proveitos diferidos, que representam 77,2% (1,5 mil ME), a serem constituídos, sobretudo, por fundos consignados ao financiamento de ações de formação profissional e a projetos sociais, com suporte no OE e no Fundo Social Europeu (FSE), e outros programas de ação social, estes suportados por receitas de jogos sociais.

Os **proveitos e ganhos** (36 mil ME) refletem um aumento de 10,6% (3,5 mil ME) em resultado, sobretudo, do aumento das contribuições e quotizações (993 ME), das transferências do OE para cumprimento da LBSS (372 ME) e de fundos europeus (95 ME) para ações de formação profissional, mas também devido a mais valias potenciais (884 ME) e realizadas (126 ME) e ganhos em contratos futuros (70 ME) e, ainda, à anulação de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes (216 ME).



O total dos **custos e perdas** (33,3 mil ME) aumentou 5,9% (1,9 mil ME), devido ao aumento das prestações sociais (1,1 mil ME), das transferências e subsídios (212 ME) para ações de formação profissional e instituições sem fins lucrativos e das provisões para cobrança duvidosa (55 ME) e para riscos e encargos (26 ME), e da diminuição das menos valias potenciais (287 ME).

O **resultado líquido** ascendeu a 2,8 mil ME, um aumento de 135,8% (1,6 mil ME) face a 2018, resultante do aumento verificado nos resultados, operacionais, financeiros e extraordinários, com destaque para os resultados financeiros (mais 1,3 mil ME).

### **3. Sustentabilidade das Finanças Públicas Nacionais**

O Tribunal de Contas faz alguns alertas no domínio dos riscos para a sustentabilidade das finanças públicas, que vão além dos valores da execução orçamental do ano, que se prendem, nomeadamente, com as questões da dívida, despesa com pensões, apoios públicos não reembolsáveis, responsabilidades contingentes e parcerias público-privadas.

Destacam-se nomeadamente os seguintes:

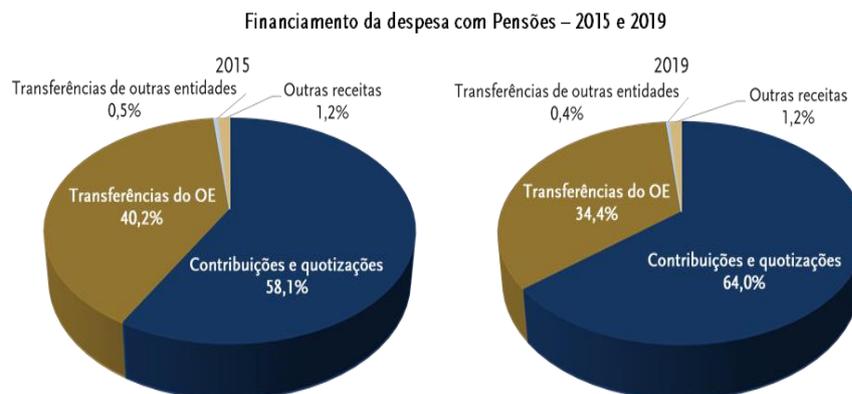
- A trajetória de recuperação do **saldo orçamental**, que permitiu atingir um excedente de 0,1% do PIB em 2019, foi interrompida em 2020 pela crise económica decorrente da pandemia da COVID-19. A gravidade da situação e o elevado grau de incerteza justificaram a ativação da cláusula de derrogação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, permitindo um desvio temporário da trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, que não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

A Comissão Europeia prevê que o rácio da dívida pública em percentagem do PIB retome em 2021 a trajetória decrescente (130,3%), após atingir 135,1% em 2020. Porém, o indicador continua a exceder significativamente os 60% de referência. Mantém-se o alerta para o nível elevado da dívida pública, devendo o Governo assegurar medidas orçamentais de apoio e estímulo à economia que preservem a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

- A **despesa com pensões e complementos** pagos pela Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações, na sua maioria pensões de velhice e invalidez (85,7%), mas também pensões de sobrevivência, totalizaram 27,6 mil ME e foram financiadas em 64% (17,6 mil ME) pelas quotizações de beneficiários ativos e pelas contribuições das entidades empregadoras e em 34,4% (9,5 mil ME) através do OE.

O aumento desta despesa com pensões entre 2015 e 2019, foi acompanhado pela diminuição do contributo do OE e pelo aumento do contributo das receitas provenientes das

contribuições e quotizações, no seguimento da recuperação da atividade económica verificada no período.



Fonte: CSS 2015 e 2019 e dados fornecidos pela CGA 2015 e 2019.

Nas pensões pagas pela CGA, o financiamento por contribuições e quotizações tem vindo a diminuir devido à perda de beneficiários ativos, por ser um sistema fechado desde 2006, limitando o seu autofinanciamento. Nas pensões pagas pela segurança social, a evolução crescente da receita proveniente de contribuições e quotizações, diretamente indexada à recuperação do mercado de trabalho, permitiu que o esforço financeiro do Estado tenha regredido de 5,3 mil ME em 2015 para 4,2 mil ME em 2019.

- O **Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)**, criado como um garante da estabilização estrutural do regime financeiro do sistema previdencial, valia no final de 2019, 20,4 mil ME, valor equivalente a 143,7% da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição, suficiente para satisfazer compromissos de 17,2 meses. A taxa de crescimento do valor do FEFSS foi de 17,2% acima da registada para o valor das pensões em pagamento (6,4%). Esta **valorização** deveu-se em 56,4% às entradas de capital, com o valor mais elevado desde a criação do Fundo (1680 ME) e, em 43,6%, à gestão da carteira (1301 ME).
- Os **apoios públicos não reembolsáveis** concedidos pelo Estado têm naturezas diversas e, pela sua grandeza, exigem um elevado grau de transparência na sua atribuição, matérias que o Tribunal tem vindo a acompanhar. Neste âmbito, destacam-se:
  - ❖ Desde 2008, as despesas líquidas com as **intervenções públicas no sistema financeiro** ascenderam a 20,8 mil ME, concentradas nos apoios ao BES/Novo Banco (6750 ME), ao BPN (6248 ME) e à CGD (5509 ME). Em 2019, estes apoios continuaram a envolver despesas de valor significativo (2556 ME), com operações no âmbito dos compromissos



assumidos na alienação do Novo Banco (1227 ME) e do processo de nacionalização e reprivatização do BPN (1320 ME).

- ❖ **Os apoios públicos não reembolsáveis a entidades fora da administração pública** (empresas e particulares) ascenderam a 2,8 mil ME, sendo 71% proveniente de fundos nacionais e 29% de financiamento comunitário. Neste último, são relevantes os apoios ao Sector Agrícola e Florestas e uma parte importante dos concedidos no âmbito da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Serviços de Apoio.

A maior parcela dos apoios suportados por financiamento nacional e recursos próprios (2 mil ME) dirigiu-se a três áreas de intervenção: (i) emprego; (ii) ciência e ensino superior e educação; e (iii) ambiente.

- ❖ **A despesa fiscal decorrente de benefícios fiscais evidenciada na CGE** (13,2 mil ME, um aumento de 1,8 mil ME face a 2018) apenas abrange 179 dos 383 benefícios em vigor.
  - O **FdR** apresentava, no final de 2019, recursos próprios negativos de 7021 ME (agravamento de 907 ME face a 2018) e um conjunto de responsabilidades cujos encargos não são, para já, quantificáveis. O acordo de capitalização contingente, em vigor desde a venda do Novo Banco (NB), prevê que o FdR, caso os níveis de solvabilidade do NB sejam inferiores a um limiar contratualmente definido, se comprometa a efetuar pagamentos para cobrir perdas na carteira de ativos abrangidos, até ao limite de 3890 ME. Em três anos, os pagamentos do FdR ao NB cobriram 82% das perdas totais registadas até 31/12/2019 nos ativos abrangidos, totalizando 2976 ME (792 ME relativos a 2017, 1149 ME relativos a 2018 e 1035 ME relativos a 2019) o que corresponde a 77% do valor máximo previsto.
  - A CGE 2019 reporta 1,5 mil ME de **encargos públicos líquidos com PPP** (1,7 mil ME em 2018 e 13,5 mil ME de 2011 a 2019). Estes encargos respeitam apenas a 35 PPP, apesar de a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos divulgar informação sobre mais 58 contratos de natureza concessória. A estimativa de 5,1 mil ME para encargos líquidos do sector público com as PPP, entre 2020 e 2062, já deduzida da receita estimada para o sector aeroportuário (2,9 mil ME, de 2023 a 2062), permanece sem ser acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados.
- Na informação reportada na CGE 2019 subsistem deficiências já apontadas pelo Tribunal: universo de contratos por certificar, parte relevante da informação por reportar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar.