



# PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

2020



TRIBUNAL DE  
CONTAS





*my*  
*A*

## ÍNDICE

SUMÁRIO.....	I
JUÍZO SOBRE A CONTA.....	1
INTRODUÇÃO.....	5
PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO .....	7
1. A REFORMA EM CURSO.....	7
1.1. Implementação da Lei de enquadramento orçamental.....	7
1.2. Prestação de contas em SNC-AP.....	9
2. O PROCESSO ORÇAMENTAL.....	11
2.1. A programação orçamental.....	11
2.2. O cenário orçamental e os valores verificados.....	14
2.3. Alterações orçamentais.....	17
2.3.1. Administração central.....	17
2.3.2. Segurança Social.....	21
3. A CONTA GERAL DO ESTADO .....	24
3.1. Receitas e despesas da administração central e da segurança social .....	24
3.1.1. Impacto das medidas COVID-19 .....	24
3.1.2. Receitas e despesas consolidadas.....	28
3.2. Conta da administração central .....	31
3.2.1. Universo.....	31
3.2.2. Receita.....	34
3.2.2.1. Receita fiscal.....	34
3.2.2.2. Receita não fiscal.....	41
3.2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva.....	45
3.2.2.4. Receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras.....	50
3.2.3. Despesa .....	54
3.2.3.1. Despesa por classificação económica.....	54
3.2.3.2. Despesa por programa orçamental.....	58
3.2.3.3. Despesas COVID-19 .....	59
3.2.3.4. Pagamentos em atraso.....	62
3.2.4. Saldo orçamental da conta consolidada da administração central .....	63
3.2.5. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais .....	64
3.2.6. Fluxos financeiros.....	66
3.2.6.1. Fluxos financeiros com a União Europeia.....	66
3.2.6.2. Fluxos financeiros com o sector público empresarial.....	75
3.2.6.3. Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais.....	79
3.2.7. Dívida pública financeira.....	83

my  
AF



3.2.7.1. Dívida financeira consolidada.....	83
3.2.7.2. Dívida direta do Estado (não consolidada).....	85
3.2.7.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos.....	91
3.2.8. Património financeiro.....	94
3.2.8.1. Património financeiro do Estado.....	95
3.2.8.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos.....	104
3.2.9. Património Imobiliário.....	108
3.2.9.1. Inventário.....	108
3.2.9.2. Operações imobiliárias.....	110
3.2.9.3. Princípio da onerosidade.....	113
3.2.10. Operações de tesouraria.....	115
3.2.10.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado.....	115
3.2.10.2. Unidade de tesouraria do Estado.....	120
3.2.11. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros.....	126
3.2.11.1. Receitas e despesas da administração central e da segurança social.....	126
3.2.11.2. Universo.....	128
3.2.11.3. Receita e despesa.....	128
3.2.11.4. Fluxos financeiros.....	131
3.2.11.5. Dívida pública.....	131
3.2.11.6. Património financeiro.....	133
3.2.11.7. Património imobiliário.....	139
3.2.11.8. Unidade de tesouraria do Estado.....	140
<b>3.3. Conta da segurança social.....</b>	<b>141</b>
3.3.1. Universo.....	141
3.3.2. Execução orçamental.....	143
3.3.2.1. Impacto das medidas COVID-19 na segurança social.....	144
3.3.2.2. Receita.....	146
3.3.2.3. Despesa.....	149
3.3.2.4. Saldos da segurança social.....	151
3.3.3. Balanço e demonstração de resultados.....	154
3.3.3.1. Balanço.....	154
3.3.3.2. Demonstração de resultados.....	162
3.3.3.3. Princípio da onerosidade.....	164
3.3.4. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros.....	166
<b>4. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>180</b>
4.1. Processo orçamental.....	180
4.2. Receitas e despesas da administração central e da segurança social.....	180
4.3. Conta da administração central.....	180
4.4. Conta da segurança social.....	185
<b>PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....</b>	<b>190</b>
1. AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL.....	190



*my*  
*A*

1.1. Resposta da UE face ao esforço orçamental decorrente da COVID-19 inclui maior flexibilidade no PEC e apoios de financiamento.....	190
1.2. Resposta à pandemia acentua o elevado nível de dívida pública .....	191
1.3. Saldo orçamental e dívida para efeitos do PDE e em contabilidade pública: aspetos metodológicos diferenciam as duas óticas .....	193
2. PENSÕES.....	196
2.1. Universo: 3,6 milhões de pensões (mais 0,5% do que em 2019).....	196
2.2. Despesa com pensões: 28 371 M€ (mais 2,9% do que em 2019) .....	200
2.3. Financiamento: 62,7% de contribuições e 35,2% do OE.....	201
3. FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	204
3.1. Entradas de Capital: 519 M€ de receitas fiscais consignadas mas com dificuldades no apuramento.....	204
3.2. Composição da carteira: Manutenção do peso da dívida pública nacional nos níveis mínimos obrigatórios (50,5%), apesar do alargamento das aplicações a uma nova classe de ativos: dívida privada estrangeira (1,1%) .....	209
3.3. Valor da carteira: o valor do FEFSS aumentou 6,9%. Já a taxa de rendibilidade baixou de 7,4%, em 2019 para 4,6% em 2020, enquanto o risco associado subia para 5,5% (2,2% em 2019).....	212
3.3.1. Valorização .....	212
3.3.2. Rendibilidade e risco .....	214
4. APOIOS PÚBLICOS .....	216
4.1. Apoios públicos ao sector financeiro.....	216
4.2. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública: Resposta à crise pandémica na Economia e Emprego.....	219
4.3. Benefícios fiscais .....	227
4.3.1. Os benefícios fiscais criados em 2020 visaram mitigar os efeitos da pandemia.....	228
4.3.2. A reavaliação sistemática de todos os benefícios fiscais continua por concretizar .....	228
4.3.3. Despesa fiscal relevada na CGE diminui 2,5% apesar do aumento dos benefícios atribuídos a “Residentes não habituais” e a “Fundos de Pensões e equiparáveis” .....	230
4.3.4. Apesar dos progressos dos últimos anos, a relevação da despesa fiscal continua incompleta e mantém fragilidades .....	234
5. RESPONSABILIDADES CONTINGENTES.....	236
5.1. Garantias públicas.....	237
5.1.1. Responsabilidades por garantias prestadas aumentam 3 508 M€.....	237
5.1.2. Garantias prestadas ao abrigo do regime especial COVID-19: 7 028 M€.....	238
5.1.2.1. Linhas de crédito COVID-19 de apoio à economia.....	239
5.1.2.2. Garantias do Estado a operações COVID-19 .....	243
5.1.3. Responsabilidades por garantias (não COVID-19) prestadas a operações de financiamento e seguros de crédito diminuem 3 521 M€.....	243
5.2. Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução.....	246
5.2.1. Acordo de capitalização contingente: 3 293 M€ de perdas já cobertas.....	246
5.2.2. Outras responsabilidades contingentes – situações de impacto ainda imprevisível.....	250
5.3. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões.....	253
5.3.1. Universo por certificar.....	254
5.3.2. Execução orçamental pública com avaliação deficiente.....	256
5.3.3. Responsabilidades contingentes com avaliação deficiente .....	259
5.3.4. Renegociação da Concessão Rodoviária das Beiras Litoral e Alta por avaliar.....	263
6. AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE REAÇÃO À PANDEMIA NA ÁREA ECONÓMICA.....	265

7. AGENDA 2030 – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	275
7.1. Estratégia Portugal 2030: novo referencial para o desenvolvimento económico e social, mas não adota uma ligação explícita aos objetivos da Agenda 2030.....	276
7.2. Plano de Recuperação e Resiliência: não permite identificar medidas e recursos que contribuam para a prossecução dos ODS.....	278
7.3. Recursos financeiros, monitorização e reporte dos ODS: insuficiências persistem.....	280
8. RECOMENDAÇÕES.....	282
<b>PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>285</b>
1. RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS.....	286
2. RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS.....	286
2.1. Administração Central.....	287
2.2. Segurança Social.....	289
<b>DECISÃO.....</b>	<b>293</b>
<b>SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>295</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>300</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I. 1 – Prestação de contas relativas a 2020.....	9
Quadro I. 2 – Prestação de contas em SNC-AP por tipo de entidade.....	10
Quadro I. 3 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados (em contabilidade nacional).....	14
Quadro I. 4 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade pública).....	14
Quadro I. 5 – Conta da Administração Central – alterações orçamentais consolidadas.....	18
Quadro I. 6 – Conta da segurança social – alterações orçamentais.....	21
Quadro I. 7 – Impacto das medidas COVID-19.....	24
Quadro I. 8 – Conta consolidada da AC e da SS – 2019-2020.....	28
Quadro I. 9 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2019-2020.....	30
Quadro I. 10 – Medidas COVID-19 do lado da receita evidenciadas na CGE.....	35
Quadro I. 11 – Receita fiscal da AC – 2019-2020.....	36
Quadro I. 12 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2018-2020.....	39
Quadro I. 13 – Receita não fiscal da AC – 2019-2020.....	42
Quadro I. 14 – Receita não fiscal – principais entidades.....	44
Quadro I. 15 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva.....	48
Quadro I. 16 – Concretização de medidas do Plano Estratégico CFEFA – 2018-2020.....	51
Quadro I. 17 – Resultados das ações inspetivas 2018-2020 (modelo 38).....	53
Quadro I. 18 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2019-2020.....	54
Quadro I. 19 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2020.....	59
Quadro I. 20 – Despesa da AC – Impacto das medidas COVID-19.....	60
Quadro I. 21 – Execução das medidas orçamentais COVID-19, por classificação económica.....	61
Quadro I. 22 – Receitas e despesas não efetivas – 2020.....	64

Quadro I. 23 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais.....	64
Quadro I. 24 – Transferências para a UE – Divergências apuradas .....	67
Quadro I. 25 – Transferências da UE – Divergências apuradas .....	69
Quadro I. 26 – Objetivos da Estratégia Europa 2020 – Resultados alcançados em Portugal.....	74
Quadro I. 27 – Fluxos financeiros entre a administração central e o SPE – 2019-2020.....	76
Quadro I. 28 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias.....	77
Quadro I. 29 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2019-2020.....	79
Quadro I. 30 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2019-2020.....	79
Quadro I. 31 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2019-2020 .....	81
Quadro I. 32 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados).....	83
Quadro I. 33 – Dívida representada por derivados financeiros.....	84
Quadro I. 34 – Composição e variação do stock da dívida pública direta.....	85
Quadro I. 35 – Evolução da dívida a retalho .....	87
Quadro I. 36 – Receita da emissão de dívida e despesa da dívida direta.....	90
Quadro I. 37 – SFA – Dívida financeira não consolidada .....	91
Quadro I. 38 – Dívida financeira consolidada (SFA/EPR) .....	92
Quadro I. 39 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA).....	93
Quadro I. 40 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA).....	94
Quadro I. 41 – Património financeiro da administração central – 2020-2019.....	95
Quadro I. 42 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2020-2019.....	96
Quadro I. 43 – Principais participações no capital social e estatutário.....	98
Quadro I. 44 – Divergências na carteira de participações do Estado.....	99
Quadro I. 45 – Principais "entradas de capital para cobertura de prejuízos" .....	102
Quadro I. 46 – Património financeiro não consolidado dos SFA.....	105
Quadro I. 47 – Despesas com ativos financeiros no âmbito do COVID .....	106
Quadro I. 48 – Receitas e despesas previstas e cobradas .....	107
Quadro I. 49 – Receita da venda de imóveis, por tipo de entidade – 2020 .....	111
Quadro I. 50 – Despesas com aquisição de imóveis em 2020.....	112
Quadro I. 51 – Princípio da Onerosidade – 2014-2020.....	113
Quadro I. 52 – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados – 2019-2020.....	116
Quadro I. 53 – Balanço da tesouraria do Estado – 2019-2020.....	117
Quadro I. 54 – IES em situação de incumprimento.....	125
Quadro I. 55 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades dispensadas do cumprimento da UTE .....	126
Quadro I. 56 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19 .....	145
Quadro I. 57 – Receitas por classificação económica – 2019-2020.....	147
Quadro I. 58 – Origens de financiamento – 2019-2020.....	147
Quadro I. 59 – Despesas por classificação económica – 2019-2020.....	149
Quadro I. 60 – Prestações sociais e outras – 2019-2020 .....	150
Quadro I. 61 – Saldos de execução orçamental por sistemas e subsistemas.....	152
Quadro I. 62 – Balanço da segurança social – 2019-2020 .....	155
Quadro I. 63 – Imobilizado – 2019-2020.....	155
Quadro I. 64 – Dívida de terceiros – 2019-2020.....	158
Quadro I. 65 – Disponibilidades – 2019-2020.....	160
Quadro I. 66 – Documentos por reconciliar – 2019-2020.....	160



Quadro I. 67 – Subvalorização de saldos em Disponibilidades (IGFSS, ISS) .....	161
Quadro I. 68 – Demonstração de resultados – 2019-2020.....	163
Quadro I. 69 – Princípio da Onerosidade – Segurança Social .....	165
Quadro II. 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional.....	193
Quadro II. 2 – Dívida pública.....	195
Quadro II. 3 – Despesa com pensões e complementos – 2016-2020.....	200
Quadro II. 4 – Financiamento da despesa com Pensões – 2016-2020 .....	201
Quadro II. 5 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2016-2020.....	202
Quadro II. 6 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2016-2020 .....	202
Quadro II. 7 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2016-2020 .....	203
Quadro II. 8 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2016-2020.....	203
Quadro II. 9 – Consignação de receitas fiscais ao FEFSS – 2018-2020.....	205
Quadro II. 10 – Consignação de parte da receita do IRC – 2018-2020.....	206
Quadro II. 11 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2018-2020.....	213
Quadro II. 12 – Apoios públicos ao Sector Financeiro – 2020.....	217
Quadro II. 13 – Apoios financeiros líquidos ao sector financeiro – 2008-2020 .....	217
Quadro II. 14 – Apoios públicos ao sistema financeiro - por tipo de instrumento – 2008-2020 .....	218
Quadro II. 15 – Apoios – Finalidades e origem do financiamento – 2018-2020.....	221
Quadro II. 16 – Apoios – Principais entidades concedentes – 2019-2020 .....	222
Quadro II. 17 – Evolução da despesa fiscal – 2018-2020 .....	231
Quadro II. 18 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC.....	232
Quadro II. 19 – Responsabilidades acumuladas por garantias prestadas 2019-2020.....	237
Quadro II. 20 – Linhas de crédito COVID-19 disponibilizadas até 31/12/2020 .....	240
Quadro II. 21 – Reforço das dotações do FCGM – Linhas de crédito COVID-19 .....	241
Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado por garantias a financiamentos 2019-2020 .....	244
Quadro II. 23 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito 2019-2020 .....	245
Quadro II. 24 – Universo de PPP e OC.....	254
Quadro II. 25 – Execução Orçamental Pública das PPP.....	256
Quadro II. 26 – Situação das Medidas de RIAPE fora do PEES em 31/12/2020 .....	267
Quadro II. 27 – Situação das Medidas de RIAPE no PEES em 31/12/2020.....	269
Quadro II. 28 – Índice classificativo da ONU – posição de Portugal nos ODS – 2017-2021 .....	275
Quadro II. 29 – Identificação dos ODS no PRR e nas respetivas componentes .....	278



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. 1 – Contributos para a revisão da receita da AC e SS, em contabilidade pública – 2020 .....	15
Gráfico I. 2 – Contributos para a revisão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública – 2020.....	15
Gráfico I. 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública.....	16
Gráfico I. 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública .....	16
Gráfico I. 5 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 nas receitas e despesas efetivas.....	25
Gráfico I. 6 – Impactos da pandemia COVID-19, em 2020, em % do PIB .....	27
Gráfico I. 7 – Medidas COVID, anunciadas até 05/06/2021, em % do PIB .....	27
Gráfico I. 8 – Conta consolidada da AC e SS – variação 2019-2020 .....	29
Gráfico I. 9 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2020 e variação face a 2019 .....	31
Gráfico I. 10 – Receita consolidada da administração central – 2020 e variação face a 2019 .....	34
Gráfico I. 11 – Receita consolidada da AC – Variação prevista no OE e a verificada .....	34
Gráfico I. 12 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2020 e variação face a 2019.....	40
Gráfico I. 13 – Componentes da carteira de dívida – 2019-2020.....	46
Gráfico I. 14 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2020 .....	46
Gráfico I. 15 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2020 e variação face a 2019.....	58
Gráfico I. 16 – Medidas orçamentais COVID-19: orçamento e execução .....	61
Gráfico I. 17 – Evolução dos pagamentos em atraso e dos pagamentos efetuados em bens e serviços – 2018-2020.....	63
Gráfico I. 18 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2016-2020 .....	63
Gráfico I. 19 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2018-2020.....	67
Gráfico I. 20 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2020 (PT 2020) .....	70
Gráfico I. 21 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020.....	71
Gráfico I. 22 – Principais empresas destinatárias – 2020 e variação face a 2019.....	77
Gráfico I. 23 – Esforço financeiro da AC para as regiões autónomas – 2016-2020.....	80
Gráfico I. 24 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2016-2020 .....	82
Gráfico I. 25 – Execução e comparação com a previsão inicial (OE2020) .....	86
Gráfico I. 26 – Peso dos instrumentos de dívida no <i>stock</i> no final de 2019 e 2020.....	88
Gráfico I. 27 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo (em 31/12/2020) .....	88
Gráfico I. 28 – Detentores da dívida direta do Estado .....	89
Gráfico I. 29 – Custo da dívida – 2010-2020.....	89
Gráfico I. 30 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2020 e variação face a 2019.....	123
Gráfico I. 31 – Principais entidades da AC em incumprimento (excluindo IES e FCGM) .....	124
Gráfico I. 32 – Principais EPNF em incumprimento.....	124
Gráfico I. 33 – Transferências para o sistema previdencial-repartição – 2012-2020.....	153
Gráfico I. 34 – Saldo anual efetivo do SSS – 2011-2020.....	154
Gráfico II. 1 – Dívida em % PIB e em valor Nominal – 2000-2020.....	191
Gráfico II. 2 – Dívida de Maastricht em % do PIB, nos países da UE – 2020 .....	192
Gráfico II. 3 – Percentagem de dívida adquirida pelo BCE nas necessidades de financiamento – 2020 .....	192
Gráfico II. 4 – Universo de pensões – evolução 2016 e 2020 .....	197
Gráfico II. 5 – Evolução do universo dos beneficiários da SS – 2002-2020.....	198
Gráfico II. 6 – Pensões de reforma atribuídas em cada ano – CGA – 2011-2020.....	198
Gráfico II. 7 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS.....	199

Gráfico II. 8 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do RPSC.....	199
Gráfico II. 9 – Financiamento da despesa com Pensões – 2016 e 2020.....	201
Gráfico II. 10 – FEFSS – Composição carteira – 2019-2020.....	209
Gráfico II. 11 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2020.....	211
Gráfico II. 12 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2011-2020.....	212
Gráfico II. 13 – Valorização do FEFSS – 2011-2020.....	213
Gráfico II. 14 – FEFSS – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira – 2020.....	214
Gráfico II. 15 – FEFSS – Rendibilidade e Risco – 2011-2020.....	215
Gráfico II. 16 – Apoios ao sistema financeiro, despesas e receitas por ano e instituição – 2008-2020.....	217
Gráfico II. 17 – Apoios ao sistema financeiro – encargos líquidos e em % das necessidades de financiamento – 2008-2020.....	218
Gráfico II. 18 – Apoios por principais finalidades – 2018-2020.....	219
Gráfico II. 19 – IFAP: 1 465 M€.....	223
Gráfico II. 20 – IEFP: 609 M€.....	223
Gráfico II. 21 – Fundo Ambiental: 187 M€ e FSSSE: 186 M€.....	224
Gráfico II. 22 – FCT: 240 M€ e DGES: 127 M€.....	224
Gráfico II. 23 – DGAE: 61 M€ e DGEstE: 136 M€ (87 M€ via Municípios).....	225
Gráfico II. 24 – DGTF:124 M€ (Transportes / Habitação / Outros).....	226
Gráfico II. 25 – ANEPC (Proteção Civil): 39 M€.....	226
Gráfico II. 26 – IAPMEI: 82 M€ e Instituto do Turismo: 75 M€.....	227
Gráfico II. 27 – Distribuição da despesa fiscal.....	231
Gráfico II. 28 – Evolução das garantias públicas 2016-2020.....	238
Gráfico II. 29 – Recursos próprios do FdR.....	246
Gráfico II. 30 – Valor contabilístico bruto e valor de referência da carteira do CCA.....	247
Gráfico II. 31 – Estrutura do valor de referência da carteira do CCA.....	247
Gráfico II. 32 – Perdas no CCA, transferências do FdR e empréstimos do Estado.....	248
Gráfico III. 1 – Recomendações formuladas no PCGE 2018 – por tipologia.....	285
Gráfico III. 2 – Situação das recomendações formuladas no PCGE 2018.....	285

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I. 1 – Fases de implementação da LEO e desenvolvimentos em curso, por exercício orçamental.....	8
Figura I. 2 – Património financeiro do Estado – Ativos e entidades mais representativas – 2020 e variação face a 2019.....	95
Figura II. 1 – Garantias no âmbito da pandemia COVID-19 em 31/12/2020.....	239
Figura II. 2 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas não COVID – 2019-2020.....	244
Figura II. 3 – Agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030.....	277

## SUMÁRIO

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 aprecia a atividade financeira do Estado, tal como reportada pela Conta (CGE), que abrange, em 2020, a execução orçamental de 479 entidades da administração central (AC) e a conta consolidada de 11 entidades da segurança social (SS), apresentada também em base patrimonial.

O Parecer inclui um juízo com reservas e ênfases que incidem sobre a legalidade, a correção financeira dos valores reportados na CGE e o controlo interno. À semelhança dos anos anteriores, realça-se a limitação importante da Conta continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da AC.

As 51 recomendações são, na sua maioria, reiteradas de anteriores Pareceres, dado subsistirem limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta e que dependem, em grande medida, da implementação da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação e da legislação em vigor – aspetos também prejudicados pela necessidade de resposta à crise económica e social causada pela pandemia.

### PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

1. A execução orçamental de 2020 foi fortemente marcada pela pandemia de COVID-19, interrompendo-se uma trajetória de redução de défices orçamentais. A diminuição da receita efetiva (4 250 M€) e o aumento da despesa efetiva (6 226 M€) resultaram, essencialmente, das medidas de política adotadas no combate à pandemia e mitigação dos seus efeitos – cujo impacto no saldo orçamental da AC e da SS se estima em 4 260 M€ – e da significativa contração da atividade económica provocada pelas medidas de restrição e confinamento.

Neste contexto, destacam-se o défice de 11 483 M€ da conta consolidada da AC e da SS (mais 10 476 M€ do que em 2019); o aumento da dívida pública em 7,8% (mais 18 560 M€) que totaliza 256 682 M€; e o acréscimo de 20,5% (mais 3 508 M€) das responsabilidades contingentes por garantias prestadas que constituem riscos significativos para a sustentabilidade das finanças públicas.

Em termos globais, estima-se que o impacto das medidas de combate à COVID-19 tenha atingido, pelo menos, 5,7% do PIB: 0,7% com perda ou diferimento de receita efetiva, 1,4% com acréscimo de despesa efetiva e 3,5% com o acréscimo de garantias. (Cfr ponto 3.1)

#### Reforma em curso

2. Os prazos de implementação dos projetos fundamentais da Lei de enquadramento de orçamental (LEO), foram adiados por duas vezes, prevendo-se atualmente uma execução faseada, a concluir no OE 2027. Porém, subsistem reservas quanto ao cumprimento dos novos prazos, uma vez que o grau de execução dos projetos é baixo e traduz um ritmo também aquém do definido. Já ao nível da aplicação do SNC-AP pelas entidades públicas, verificaram-se progressos que se repercutiram na prestação de contas relativas ao ano 2020, em SNC-AP, por cerca de metade das entidades (1 115) que integram o perímetro orçamental, na plataforma eletrónica do Tribunal. (Cfr. ponto 1.2)

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) prevê o financiamento da generalidade dos projetos da reforma, com um total de 123 M€, a concretizar até 2025. Porém, e uma vez que alguns dos projetos basilares da reforma, nomeadamente os relativos à Entidade Contabilística Estado e ao S3CP, se encontram ainda em reavaliação, justifica-se o reforço da credibilização deste processo com uma liderança efetiva e um planeamento detalhado. (Cfr. pontos 1 e 1.1)

### Processo orçamental

3. Verifica-se falta de articulação e coerência entre os principais documentos do processo orçamental – Programas de Estabilidade (PE) 2019-2023 e 2020, Relatórios do OE 2020 e do OE Suplementar 2020, Grandes Opções do Plano 2020-2023, Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2020-2023 e Relatório da CGE 2020. O PE 2020 e o Relatório do OE Suplementar 2020 são omissos quanto às implicações orçamentais futuras da assunção de passivos contingentes resultantes das medidas de apoio público impostas pela pandemia. (Cfr. ponto 2.1)

### Alterações orçamentais

4. O défice da AC previsto no OE inicial (5 368 M€) passou para 17 868 M€, mais 12 500 M€, por força das alterações orçamentais autorizadas pela AR e pelo Governo, que diminuiram a previsão de receita efetiva e aumentaram as dotações de despesa efetiva (3 632 M€ e 8 867 M€, respetivamente). Na SS, as alterações orçamentais aumentaram a receita efetiva em 445 M€ e a despesa efetiva em 2 659 M€, resultando num decréscimo do saldo em 2 214 M€ face ao previsto. Destaca-se que o OE Suplementar acomodou o impacto das medidas de resposta à pandemia: diminuição de receita e aumento de despesa efetivas (4 213 M€ e 4 710 M€, respetivamente), tendo sido aprovada, ainda, uma dotação para empréstimos à TAP (1 200 M€).

Durante a execução orçamental da AC foram utilizados os seguintes instrumentos de gestão orçamental: i) dotação provisional (506 M€) para reforço de dotações suborçamentadas, maioritariamente de forma indevida por não se destinarem a despesas não previsíveis e inadiváveis; ii) dotações centralizadas no Ministério das Finanças (443 M€); e iii) cativações (373 M€ no final do ano). Porém, as dotações centralizadas e provisional não observam o princípio de especificação da despesa previsto na LEO e retiram algum significado à especificação da despesa por programas orçamentais. (Cfr. ponto 2.3)

### Conta consolidada da administração central e da segurança social

5. A conta consolidada da AC e da SS registou 77 150 M€ de receita (menos 4 250 M€ que em 2019), 88 633 M€ de despesa (mais 6 226 M€) e um défice de 11 483 M€. A receita diminuiu em todas as componentes, sendo de destacar a quebra da receita fiscal em 2 927 M€. A despesa registou aumentos por efeito de: i) medidas COVID-19 (2 787 M€); ii) transferências e subsídios (1 948 M€, sendo 1 035 M€ relativos à transferência do Fundo de Resolução para o Novo Banco); e iii) pensões e prestações sociais (1 599 M€). Inversamente, o pagamento de juros e outros encargos diminuiu 356 M€. (Cfr. ponto 3.1.2)

Considerando um conjunto de operações de ativos e passivos financeiros suscetíveis de alterar o património financeiro líquido – onde se inclui as operações relativas à TAP (empréstimo de 1 200 M€ e aquisição de participações por 55 M€) – o défice seria de 12 983 M€. (Cfr. ponto 3.1.2)

Quanto aos procedimentos de consolidação, mantiveram-se as insuficiências assinaladas em anos anteriores: não abrangem todas as operações materialmente relevantes, não asseguram a consolidação adequada dos juros da dívida direta e aplicam regras distintas para o registo de divergências, consoante se trate de consolidação *intra* ou *inter* subsectores. (Cfr. ponto 3.2.11.1)

### Conta da administração central

6. A fiabilidade da informação da conta da AC continua afetada por limitações, designadamente: (Cfr. ponto 3.2.11)
  - ◆ não inclusão da execução orçamental de cinco entidades em incumprimento do princípio da unidade e universalidade;
  - ◆ não inclusão de informação de natureza patrimonial: dívida pública, tesouraria, património financeiro e património imobiliário, cujo inventário se encontra por concluir;
  - ◆ desatualização do classificador económico das receitas e despesas; por sua vez, o classificador aplicável às entidades públicas reclassificadas (EPR) de regime simplificado não prevê classificações



económicas essenciais, conduzindo ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais – a incorreta especificação das receitas e despesas compromete a transparência da execução orçamental e a adequada consolidação de fluxos entre entidades que integram a CGE;

- ◆ não contabilização como receita extraorçamental de um montante significativo de fluxos financeiros recebidos por entidades da AC (4 200 M€), obstando à reconciliação com a movimentação de fundos.

7. A receita e despesa da AC totalizaram 59 036 M€ e 72 650 M€, respetivamente, atingindo um défice de 13 614 M€ (um agravamento de 9 786 M€ face a 2019). A receita diminuiu 3 658 M€ (5,8%), com uma quebra de 2 884 M€ (6,2%) na receita fiscal (770 M€ devido às medidas COVID-19) e de 774 M€ (4,8%) na receita não fiscal. A despesa aumentou 6 128 M€ (9,2%), justificado em 59,7% (3 657 M€) pelas medidas de resposta à COVID-19 suportadas pelo orçamento da AC. (Cfr. ponto 3.1)

### Receita

8. Nos impostos diretos, a receita do IRS (13 562 M€) aumentou 391 M€ (3,0%) e a do IRC (5 053 M€) diminuiu 1 264 M€ (20,0%) por influência da quebra da atividade económica e das medidas COVID-19 que adiaram o cumprimento de obrigações fiscais. A receita dos outros impostos diretos (538 M€) aumentou 156 M€ (40,8%) devido ao acréscimo das receitas da contribuição extraordinária sobre o setor energético (128 M€) e à criação do adicional de solidariedade sobre o setor bancário (33 M€). Nos impostos indiretos, a contração da atividade económica e do consumo teve um impacto transversal em todos os impostos, destacando-se as quebras de 1 495 M€ no IVA e de 289 M€ no ISV. (Cfr. ponto 3.2.2)
  9. A receita fiscal consignada a diversas entidades ascendeu a 3 983 M€, 9,1% da receita fiscal, destacando-se: SS (36,3%), infraestruturas rodoviárias (15,4%) e administração local (12,6%). Foram estabelecidas duas novas consignações da receita fiscal: a participação dos municípios na receita do IVA (62 M€) e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário consignado à SS (33 M€). (Cfr. ponto 3.2.2)
  10. A dívida a cobrar coercivamente pela Autoridade Tributária e Aduaneira registou um acréscimo face a 2019 (882 M€), atingindo 22 028 M€, 50,3% da receita fiscal do ano. Pelo terceiro ano consecutivo, verificou-se o aumento da dívida incobrável em 979 M€ (15,2%), que mais do que duplicou desde 2016 (de 3 213 M€ para 7 401 M€ em 2020, 130,4%) o que constitui um fator de risco para a sustentabilidade das finanças públicas. No final de 2020, apenas 28,1% da carteira correspondia a dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), 38,3% a suspensa e 33,6% estava classificada como incobrável. (Cfr. ponto 3.2.2.4)
- A receita resultante do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras não consta da CGE e, no relatório elaborado sobre a matéria, o Governo utiliza indicadores inadequados para quantificar os resultados específicos deste combate. (Cfr. ponto 3.2.2.5)

### Despesa

11. A despesa da AC (72 650 M€) aumentou 6 128 M€ face a 2019 (9,2%), correspondendo 3 657 M€ a medidas COVID-19, onde se incluem as transferências para a SS (2 492 M€), as despesas na área da saúde (782 M€) e os apoios ao emprego e retoma da atividade (367 M€). As despesas correntes (67 031 M€) aumentaram 4 615 M€ (7,4%): 3 863 M€ nas transferências correntes, 742 M€ nas despesas com pessoal e 321 M€ nos subsídios, tendo diminuído 352 M€ nos juros e outros encargos. As despesas de capital (5 619 M€) aumentaram 1 512 M€, sobretudo por efeito do acréscimo de 1 220 M€ nas transferências de capital (essencialmente por, em 2020, abranger o pagamento de 1 035 M€ do Fundo de Resolução ao Novo Banco) e de 234 M€ no investimento. (Cfr. ponto 3.2.3.1)
- Os pagamentos em atraso (201 M€) diminuiram 111 M€ (35,7%) atingindo o valor mais baixo dos últimos três anos; 74,9% do total em atraso é referente às entidades do SNS. (Cfr. ponto 3.2.3.4)

### Fluxos financeiros

12. Os fluxos financeiros entre Portugal e a UE apresentaram em 2020 um saldo de 2 968 M€, registando um aumento de 436 M€, devido ao acréscimo de 15,9% dos fluxos financeiros provenientes da UE (mais 705 M€), embora atenuado pelo aumento de 14,1% (mais 269 M€) nos fluxos transferidos por Portugal. No final de 2020, a taxa de execução acumulada do Portugal 2020 era ainda baixa (57,5%), o que coloca uma pressão significativa na execução até 2023, em período coincidente com a execução dos fundos provenientes da UE de resposta à crise motivada pela pandemia de COVID-19. (Cfr. ponto 3.2.6.1)
13. Os fluxos financeiros para o setor público empresarial totalizaram 5 608 M€, destacando-se as dotações de capital (2 038 M€), os empréstimos (1 687 M€), as indemnizações compensatórias (282 M€) e outras operações (1 485 M€, incluindo 668 M€ da regularização de dívidas do Estado à Parpública, 610 M€ da contribuição do serviço rodoviário para a Infraestruturas de Portugal e 184 M€ da contribuição do audiovisual para a RTP). Por setor, realçam-se as empresas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (3 972 M€, dos quais 1 255 M€ para a TAP) e os hospitais empresarializados (587 M€). As receitas totalizaram 506 M€ (479 M€ de dividendos do Banco de Portugal). (Cfr. ponto 3.2.6.2)
14. Os fluxos financeiros da AC e da SS para as regiões autónomas ascenderam a 785 M€ (440 M€ para os Açores e 345 M€ para a Madeira). A receita proveniente das regiões autónomas totalizou 90 M€ (35 M€ dos Açores e 55 M€ da Madeira), sobretudo referente a reembolsos de empréstimos e a pagamento de juros (65 M€). Os fluxos para as autarquias locais totalizaram 4 679 M€ e a receita proveniente da administração local foi de 185 M€. (Cfr. ponto 3.2.6.3)

### Dívida pública financeira

15. A dívida pública consolidada (256 682 M€) aumentou 18 560 M€ (7,8%) face a 2019. Os encargos com juros mantiveram a tendência decrescente em resultado da redução das taxas, totalizando 6 544 M€ (menos 568 M€ do que em 2019). Destaca-se que a informação da dívida financeira na CGE 2020 continua incompleta: no *stock* omite-se a dívida dos SFA (30 493 M€) 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. (Cfr. ponto 3.2.7)

### Património financeiro e património imobiliário

16. O reporte do património financeiro do Estado na CGE 2020 continua a não incluir a totalidade da carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental. Em 2020, o valor consolidado deste património era de 47 079 M€ (32 253 M€ do Estado e 14 826 M€ de SFA); em valor não consolidado, o património financeiro ascendia a 111 073 M€ (superior em 2 658 M€ face a 2019):
  - ◆ a carteira do Estado (83 144 M€) integra, em especial, participações societárias (37%), empréstimos (32%) e participações internacionais (26%). A Infraestruturas de Portugal (8 016 M€), a CP – Comboios de Portugal (3 959 M€) e a Caixa Geral de Depósitos (CGD) (3 844 M€) representam mais de 50% das participações societárias; três entidades concentram mais de metade dos empréstimos: Fundo de Resolução (6 383 M€), Parvalorem (4 091 M€) e Metro do Porto (3 039 M€); 82% das participações internacionais referem-se ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (17 553 M€).
  - ◆ os ativos financeiros detidos por 170 SFA (27 929 M€) repartem-se por títulos de dívida pública (38,3%), empréstimos/subsídios reembolsáveis (18,3%) e participações societárias (15,2%); cinco entidades detêm 60% dos ativos do setor dos SFA: Caixa Geral de Aposentações – CGA (5 215 M€), IAPMEI (4 746 M€), Parvalorem (3 232 M€), Parpública (1 954 M€) e Fundo de Resolução (1 475 M€). (Cfr. ponto 3.2.8)
17. A inventariação dos bens imóveis do Estado e a sua adequada valorização continuam por concretizar. Os dados do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, que serve de base à informação reportada no Relatório da CGE 2020, não é fíável nem completa e não é validada de modo eficiente. Relativamente ao novo sistema de gestão e informação do património imobiliário público, em desenvolvimento, com

financiamento pelo PRR, mantêm-se os riscos de compatibilização da informação das diversas fontes.

A informação sobre o património imobiliário apresenta divergências entre o Relatório da CGE 2020 e os mapas da Conta e omite mais de 75% do valor das alienações registado na execução orçamental, visto se limitar às operações conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, que representam menos de um quinto das transações imobiliárias das entidades da AC. A aplicação do princípio da onerosidade continua a caracterizar-se por sucessivos adiamentos e atrasos nos pagamentos. (Cfr. ponto 3.2.9)

### Operações de tesouraria

18. O saldo global da tesouraria do Estado no final de 2020 totalizou 19 714 M€, mais 75,5% (8 481 M€) do que no ano anterior, em resultado, principalmente, do aumento do endividamento autorizado pelo OE Suplementar mas que não foi totalmente utilizado. A relevação e movimentação de fundos nos mapas relativos à tesouraria do Estado continua insuficiente e inadequada por, nomeadamente, se limitar aos fluxos financeiros dos serviços integrados. (Cfr. ponto 3.2.10.1)

Foram identificados, pelo menos, 371 M€ de disponibilidades indevidamente fora da tesouraria do Estado, relativas a 72 entidades, e dispensadas 138 entidades do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado, cobrindo disponibilidades num total de 6 025 M€. Subsiste a necessidade da revisão do quadro legal, com vista a suprir a fragmentação legislativa e garantir a adequada consistência entre os diferentes sistemas e a fidedignidade da informação reportada. (Cfr. ponto 3.2.10.2)

### Conta da segurança social

19. O desempenho orçamental de 2020 foi influenciado pelas medidas extraordinárias e temporárias na sequência da crise pandémica, as quais representaram um acréscimo da despesa efetiva de 1 972 M€ e uma perda de receita contributiva de 517 M€. Estas medidas foram financiadas por transferências do OE (2 492 M€) e por receitas provenientes de jogos sociais (9 M€). (Cfr. ponto 3.3.2.1)

20. A análise efetuada à conta da SS (CSS) permitiu concluir que subsistem as seguintes insuficiências:

- ◆ O perímetro de consolidação da SS não está nominalmente definido; (Cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.4)
- ◆ Continuam por aprovar ou alterar os regimes respeitantes à tesouraria única da SS e aos limites das aplicações de capital do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), ao quadro de financiamento da componente capitalização do sistema previdencial e ao património e financiamento do Fundo de Garantia Salarial; (Cfr. ponto 3.3.4)
- ◆ O atual sistema de informação financeira da SS não integra a informação relativa às operações do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), impedindo a efetiva consolidação pelo próprio sistema. Não permite também a extração automática de todos os documentos da CSS (incluindo as demonstrações orçamentais e financeiras). (Cfr. ponto 3.3.4)

A CSS continua a refletir fragilidades cuja resolução depende de desenvolvimentos ao nível dos sistemas informáticos e dos procedimentos de controlo interno, que afetam a fiabilidade sobretudo: i) das dívidas de terceiros (dada a impossibilidade de validação do valor da dívida de contribuintes), do saldo da dívida de prestações sociais (que se encontra sobrevalorizado) e das dívidas incobráveis de clientes e de juros vencidos de dívida contributiva (que não foram objeto de registo); ii) do imobilizado, pela existência de erros no cálculo das amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis. (Cfr. ponto 3.3.4)

### Receita, despesa e saldo orçamental

21. A receita da SS (45 437 M€) aumentou 3 790 M€ face a 2019, sendo 77,4% por via de transferências correntes (12 902 M€), das quais 2 942 M€ provenientes do OE e destinadas a financiar despesa (1 944 M€) e a compensar a perda de receita contributiva (549 M€) das medidas excecionais COVID-19. A receita efetiva (32 146 M€) cresceu 2 634 M€ e foi financiada em 56,7% pelos contribuintes, com vários tipos de contribuições e quotizações que totalizaram 18 230 M€, menos 136 M€ face a 2019. As receitas

de capital aumentaram 821 M€ (8,9%), refletindo o acréscimo de 9,6% das receitas de ativos financeiros. (Cfr. ponto 3.3.2.2)

22. A despesa total (39 732 M€) aumentou 1 229 M€ face a 2019 e a despesa efetiva (30 014 M€) mais 3 325 M€. Destacam-se as prestações sociais (28 124 M€), com um aumento de 3 205 M€ (12,9%), refletindo o pagamento de pensões e complementos (18 415 M€), de prestações de apoio às famílias e às empresas (5 380 M€), que acomodam medidas COVID-19 (1 924 M€), de desemprego e apoio ao emprego (1 515 M€) e de ação social (2 140 M€). As despesas de capital recuaram, principalmente devido à despesa com ativos financeiros, menos 17,7% (2 096 M€). (Cfr. pontos 3.3.2.3 e 3.3.4)
23. No final de 2020, o saldo orçamental acumulado ascendeu a 6 083 M€ e o saldo de execução efetiva diminuiu 24,5%, para 2 132 M€, pressionado pela quebra das receitas de contribuições (menos 0,7%) e pelo aumento das despesas com prestações sociais (mais 12,9%). Para estes saldos, contribuiu o do sistema previdencial-repartição: 4 352 M€ no saldo acumulado e 924 M€ no saldo efetivo (489 M€ em 2019). (Cfr. ponto 3.3.2.4)

### Balanço e demonstração de resultados

24. A situação financeira e patrimonial da SS refletida no balanço totalizou, em termos líquidos, 34 087 M€, uma variação positiva de 3 155 M€ (10,2%) face a 2019.

O ativo líquido é composto maioritariamente (83,9%) por disponibilidades (28 592 M€), mais 2 570 M€ (9,9%) do que em 2019. A dívida de terceiros e o imobilizado são áreas com grande risco quanto à fiabilidade dos valores relevados no balanço, embora pouco representativas (14,8% e 1,1% no ativo líquido, respetivamente).

Os fundos próprios são constituídos principalmente por património (22 145 M€), sobretudo o do FEFSS (20 663 M€, 93,3%), com um acréscimo de 3 178 M€ devido à afetação do resultado líquido (1 301 M€), às transferências do sistema previdencial-repartição de 2019 (1 358 M€) e das receitas fiscais consignadas (519 M€).

No total do passivo, destacam-se as contas destinadas à especialização dos exercícios, com os proveitos diferidos (1 089 M€, 67,2%), constituídos, sobretudo, por fundos (1 064 M€) consignados ao financiamento de ações de formação profissional, a projetos sociais e a outros programas de ação social. (Cfr. ponto 3.3.3.1)

25. Os proveitos e ganhos (38 318 M€) aumentaram 6,0% (2 173 M€) em especial devido, por um lado, às transferências do OE para financiar as medidas COVID-19 e aos aumentos das transferências do OE para cumprimento da Lei de Bases da SS (259 M€), das diferenças de câmbio realizadas (448 M€), dos ganhos em contratos de futuros (186 M€); e, por outro lado, à diminuição do valor das correções às declarações de contribuições para a SS (1 605 M€) e das mais valias potenciais (252 M€).

O total dos custos e perdas (35 437 M€) registou um acréscimo de 6,3% (2 107 M€) em resultado do aumento das prestações sociais (2 813 M€, que incluem 1 600 M€ relativos a medidas COVID-19), das transferências e subsídios (549 M€, dos quais 57,6% se destinaram a apoios COVID-19), das diferenças de câmbio desfavoráveis realizadas (119 M€) e potenciais (386 M€) e das perdas em contratos de futuros (207 M€) e da diminuição do valor de anulações de contribuições para SS (2 012 M€). (Cfr. ponto 3.3.3.2)

O resultado líquido ascendeu a 2 881 M€, um aumento de 2,3% (66 M€) face a 2019, resultante do acréscimo verificado nos resultados operacionais e extraordinários, mas com um decréscimo nos resultados financeiros para o qual contribuiu, entre outros fatores, a diminuição dos proveitos provenientes de mais valias potenciais e o acréscimo dos custos com diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais. (Cfr. pontos 3.3.3.1 e 3.3.3.2)

## PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

### Ajustamento orçamental – Tratado orçamental

26. A derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento permitiu aos Estados-Membros tomar medidas orçamentais excecionais para fazer face aos efeitos económicos e sociais da pandemia. Foram ainda disponibilizados instrumentos financeiros sob a forma de empréstimos, entre os quais os associados ao PRR, com impacto na dívida pública portuguesa. Após o levantamento da cláusula de derrogação, a trajetória de ajustamento da dívida pública será retomada partindo de um *ranking* já desfavorável, com um rácio em percentagem do PIB dos mais elevados da UE em 2020 (135,2%), o que aumenta a incerteza no cumprimento das metas orçamentais.

A mais recente análise de sustentabilidade da dívida dos Estados-Membros apresentada pela Comissão Europeia indica que o rácio da dívida portuguesa entre 2020 e 2031 permanecerá acima de 100%, existindo riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo. (Cfr. ponto 1)

### Pensões

27. O valor de pensões pagos pela SS e pela CGA atingiu 28 371 M€, mais 2,9% do que em 2019, na sua maioria (85,3%) pensões de velhice e invalidez. Mais de metade deste valor (62,7%) foi financiado pelas quotizações de beneficiários ativos e contribuições das entidades empregadoras e 35,2% pelo OE.

Nas pensões pagas pela SS, a evolução regressiva da receita contributiva, diretamente indexada à evolução do mercado de trabalho, foi influenciada pelas medidas COVID-19, justificando, parcialmente, o aumento em 346 M€ do esforço do Estado no pagamento de despesa com pensões da SS (o que contraria a tendência de regressão que se vinha a verificar desde 2016). Nas pensões pagas pela CGA (um sistema fechado desde 2006), o peso do financiamento por contribuições e quotizações continua a diminuir devido à perda de beneficiários ativos, o que limita o seu autofinanciamento. (Cfr. ponto 2)

### Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

28. O FEFSS, que garante a estabilização financeira do sistema previdencial, valia 21 761 M€ no final de 2020, valor equivalente a 147,0% da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição, suficiente para satisfazer compromissos de 17,6 meses. A taxa de crescimento foi de 6,9% acima da registada para o valor das pensões em pagamento (4,5%) devido às entradas de capital (519 M€, 37,1%) e à gestão da carteira (882 M€, 62,9%).

O aumento do valor do FEFSS em 2020 resultou em 62,9% dos ganhos obtidos nas aplicações financeiras (rendimentos e mais valias), decorrentes da gestão da carteira e em 37,1% das entradas de capital (receitas fiscais consignadas: adicional ao IMI, parte da receita de IRC e adicional de solidariedade sobre o sector bancário). (Cfr. ponto 3)

### Apoios públicos

29. Relativamente aos apoios públicos concedidos pelo Estado, destacam-se:

- ◆ Desde 2008, as despesas líquidas com as intervenções públicas no sistema financeiro ascenderam a 21 836 M€, concentradas nos apoios ao BES/Novo Banco, ao BPN e à CGD. Em 2020, a despesa com estes apoios atingiu os 1 114 M€ sendo a operação mais significativa a que envolveu o pagamento de 1 035 M€ do Fundo de Resolução (FdR) ao Novo Banco (NB). (Cfr. ponto 4.1)
- ◆ Os apoios não reembolsáveis a entidades fora do setor das administrações públicas ascenderam a 3 218 M€, mais 16,5% face a 2019, em especial devido ao contributo das medidas excecionais de resposta à pandemia (383 M€). A maior parcela dos apoios suportados por financiamento nacional e recursos próprios (2 382 M€, 74,0%) dirigiram-se ao Emprego, Trabalho e Formação Profissional (503 M€), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (253 M€), Educação (198 M€), Energia (188 M€) e Ambiente e Ordenamento do Território (187 M€). (Cfr. ponto 4.2)

- ◆ A despesa fiscal por benefícios fiscais (BF) relevada na CGE (12 483 M€, menos 327 M€ face ao ano anterior) continua a não evidenciar todos os BF em vigor – dos 430 identificados pela AT apenas é quantificada a despesa relativa a 200 e não inclui os benefícios criados em 2020, no âmbito da resposta à pandemia, designadamente em sede de IVA. Apesar das iniciativas por parte do Governo, continua por concretizar a reavaliação sistemática dos BF de modo a verificar a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e eficácia. (Cfr. ponto 4.3)

### Responsabilidades contingentes

30. As responsabilidades públicas por garantias prestadas a 31/12/2020 (20 628 M€) aumentaram 3 508 M€ (20,5%) face a 2019, interrompendo-se a trajetória descendente verificada desde 2016. Este aumento significativo deveu-se às garantias ao financiamento das empresas, concedidas no âmbito da pandemia (7 028 M€, dos quais 6 330 M€ são responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo – FCGM). Apesar do risco orçamental subjacente a estas garantias, o Relatório da CGE limita-se a apresentar um quadro com as responsabilidades vivas do FCGM, sem qualquer apreciação do risco que poderá representar para as finanças públicas. A CGE 2020 continua a não integrar informação sobre as garantias prestadas por SFA, para as quais o Tribunal apurou um valor total líquido de 1 829 M€. (Cfr. ponto 5.1)
31. O FdR apresentava no final de 2020 recursos próprios negativos de 7 315 M€ (um agravamento de 294 M€ face a 2019) e um conjunto de responsabilidades cujos encargos não são, ainda, quantificáveis. Os pagamentos do FdR ao NB cobriram 75% das perdas totais, registadas pelo NB, até 31/12/2020, nos ativos abrangidos pelo acordo de capital contingente e totalizaram 3 293 M€, 85% do valor máximo previsto por esse acordo (792 M€ relativos a 2017, 1 149 M€ a 2018, 1 035 M€ a 2019 e 317 M€ a 2020), pelo que as perdas suscetíveis de serem suportadas pelo FdR ascendem a 597 M€. (Cfr. ponto 5.2)
32. A CGE 2020 reporta 1 475 M€ de encargos públicos líquidos com PPP (1 543 M€ em 2019 e 14 978 M€ de 2011 a 2020). Estes encargos respeitam apenas a 34 das 38 PPP identificadas, não tendo sido prestada informação sobre outras concessões. A estimativa de 5 719 M€ para encargos líquidos do setor público com as PPP, entre 2020 e 2062, já deduzida da receita estimada para o setor aeroportuário (2 789 M€, de 2023 a 2062), permanece sem ser acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados. Na informação da CGE 2020 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. (Cfr. ponto 5.3)

### Medidas de reação à pandemia na área económica

33. A CGE 2020 reporta 397 M€ de despesa pública (incluindo 298 M€ de extraorçamental) com medidas de reação à pandemia na área económica. Com base na informação reportada ao Tribunal foram indicadas 22 medidas neste âmbito, com execução global em 2020 de 1 549 M€. Porém, 14 dessas medidas não foram executadas em 2020 (ou essa execução não foi reportada através de indicador apropriado), o grau de execução das 13 medidas orçamentadas era insuficiente (71% do previsto) e cinco não apresentavam resultados, só 10 tinham meta definida e só três a tinham atingido, não tendo sido demonstrada a eficácia destas medidas para alcançar os seus objetivos, nem para recuperar a situação inicial (14 por falta de execução e oito porque os seus indicadores não mediam o cumprimento dos seus objetivos). (Cfr. ponto 6)

### Agenda 2030 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

34. O reporte sobre a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas (ODS) revela insuficiências no que respeita à identificação dos recursos financeiros afetos, à monitorização do contributo das medidas e políticas para os ODS e à informação sobre a evolução dos progressos. A Estratégia Portugal 2030, principal referencial para as políticas públicas, acolhe os princípios do desenvolvimento sustentável e enquadra o PRR bem como o quadro comunitário de apoio 2021-27. Porém, é omissa quanto à ligação com a Agenda, nomeadamente no que respeita aos ODS definidos por Portugal como prioritários, não favorecendo a incorporação dos compromissos assumidos nas políticas públicas, a sensibilização, visibilidade e divulgação dos ODS. (Cfr. ponto 7)

## JUÍZO SOBRE A CONTA

O Tribunal de Contas “emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas” subjacentes à Conta Geral do Estado (CGE) de 2020, nos termos da sua Lei de Organização e Processo (art. 41.º, n.º 2).

A CGE 2020 não comporta ainda o balanço e demonstração de resultados da administração central e a informação orçamental e financeira que apresenta continua a ser suportada por diferentes sistemas contabilísticos não integrados, elementos críticos para a certificação da Conta.

A Lei 41/2020, de 18/08, adiou para a CGE 2023 a inclusão de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, sujeitas a parecer e, pela primeira vez, a certificação pelo Tribunal em 2024. Os progressos na aplicação do SNC-AP não tiveram paralelo na implementação da Lei de enquadramento orçamental, pelo que o Tribunal enfatiza que subsistem riscos de o novo prazo não ser cumprido.

Paralelamente, o Tribunal formula 51 recomendações, na sua maioria reiteradas de anteriores Pareceres, dada a subsistência de limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta, e que dependem, em grande medida, da implementação plena da reforma das finanças públicas, de desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação e da aprovação de diplomas legais.

### A) CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

A Conta da administração central está afetada por erros materialmente relevantes pelo que se formula uma limitação de âmbito e as reservas e ênfases seguintes.

#### Limitação de âmbito

- ◆ A Conta Geral do Estado não inclui o balanço e demonstração de resultados da administração central.

#### Reservas

##### Correção financeira

- ◆ Não inclusão da execução orçamental de cinco entidades da administração central, o que subvaloriza a receita e despesa globais.
- ◆ Incorreta especificação de um conjunto de operações de receita e despesa (v.g. na Conta foram registados 36 M€ de juros da dívida pública direta pagos a entidades da administração central e à segurança social, valor considerado na consolidação, quando receberam 542 M€).
- ◆ Omissão da dívida dos SFA e EPR (30 493 M€) no stock da dívida pública pelo que a Conta não apresenta o valor da dívida financeira consolidada (256 682 M€).

- ◆ Não inclusão de informação completa e integrada sobre a carteira de ativos financeiros (111 073 M€; 47 079 M€ em valores consolidados).
- ◆ Omissão do valor das garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR que, em termos líquidos, ascendiam a 1 829 M€.
- ◆ Não inclusão do inventário do património imobiliário e sua devida valorização.
- ◆ Disponibilidades fora da tesouraria do Estado em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria que ascendiam a, pelo menos, 371 M€.
- ◆ Subavaliação da despesa fiscal (por benefícios fiscais) de 55 M€ em IRC, além de despesa fiscal por quantificar (dos 430 benefícios fiscais, apenas é quantificada a despesa fiscal de 200).

## Ênfases

### Legalidade

- ◆ Situações de não observância dos princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação e da unidade de tesouraria.

### Correção financeira

- ◆ Operações classificadas como ativos financeiros que, embora não sejam consideradas no apuramento do saldo, têm um impacto significativo na dívida e são suscetíveis de alterar o património financeiro líquido, com destaque para as operações relativas à TAP (empréstimo de 1 200 M€ e aquisição de participação por 55 M€).
- ◆ Desatualização do classificador económico das receitas e despesas que não prevê operações específicas, em particular das EPR (v.g. sobrevalorização da receita de passivos financeiros em 1 968 M€ por contabilização incorreta dos aumentos de capital) e manutenção de um modelo simplificado do classificador a utilizar por algumas EPR, contrariando o princípio da especificação.
- ◆ Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros em 563 M€, por corresponderem a entradas de capital em empresas públicas, para cobertura de prejuízos, sem qualquer expectativa de retorno.
- ◆ Não relevação como receita extraorçamental de parte significativa dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (4 200 M€).
- ◆ Inadaptação de procedimentos e sistemas de informação que permitam o registo integral das operações extraorçamentais (v.g. registo contabilístico da entrega dos impostos municipais cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira).
- ◆ Insuficiência de informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia e sobre a execução orçamental financiada por esses recursos.

## B) CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

A Conta da segurança social está afetada por erros materialmente relevantes pelo que se formulam as reservas e ênfases seguintes.

### Reservas

#### Legalidade

- ◆ Incumprimento das normas do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado relativamente ao cálculo de amortizações de imóveis.
- ◆ Incumprimento do princípio da onerosidade, previsto nas LOE desde 2019, em virtude de permanecerem na esfera do Instituto da Segurança Social, imóveis que já deveriam ter sido transferidos para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, em cumprimento do disposto no art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05.

#### Correção financeira

##### Conta Execução Orçamental:

- ◆ Inclusão na despesa de prestações sociais de, pelo menos, 13 M€ de pagamentos não concretizados.
- ◆ Omissão de receita do ano e de anos anteriores, que subvaloriza o saldo orçamental em 8 M€.

##### Balanço e Demonstração de Resultados:

- ◆ Impossibilidade de identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 621 M€, por não ser possível a reconciliação do saldo relevado no balanço com o saldo das contas correntes.
- ◆ Sobrevalorização do saldo da conta de clientes por inexistência de registo de dívidas incobráveis de clientes.
- ◆ Inconsistência entre o saldo da dívida de prestações sociais relevado no balanço e o que consta nas contas correntes dos beneficiários (o primeiro é superior em 100 M€).
- ◆ Incumprimento do princípio da especialização do exercício de:
  - ◇ juros vencidos até 31/12/2020 relativos a dívida contributiva, estimando-se uma subvalorização de 280 M€ na dívida de contribuintes (de 218 M€ nos resultados transitados e de 62 M€ nos proveitos extraordinários e no resultado líquido, para a dívida constituída a partir de 2015);
  - ◇ parte de juros vencidos até 31/12/2020, respeitante a dívidas provenientes da aplicação do princípio da onerosidade.
- ◆ Impossibilidade de validação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis, por inexistência de documentação comprovativa e por incorreções nas amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis.
- ◆ Subvalorização do saldo de disponibilidades em 12 M€.

- ◆ Subvalorização das provisões para dívida de cobrança duvidosa de contribuintes (do exercício e acumuladas), por excluírem indevidamente a dívida não participada a execução fiscal.

### Controlo interno

- ◆ Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico.
- ◆ Ausência de controlo quanto à ocupação e titularidade dos imóveis, que prejudica a aplicação integral do princípio da onerosidade aos imóveis da segurança social ocupados por entidades públicas e que permite, na ausência de contratos de arrendamento, situações de ocupação de imóveis de forma gratuita por entidades não públicas.
- ◆ Ausência de controlo das dívidas de clientes, por inexistência de contas correntes por devedor.
- ◆ Inexistência de controlo entre o valor registado no balanço das dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pagamentos indevidos de pensões e o total em dívida por devedor e respetiva antiguidade.

### Ênfases

#### Legalidade

- ◆ Incumprimento da legislação comunitária quanto à constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento.
- ◆ Inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da segurança social e da fixação dos limites das aplicações de capital realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
- ◆ Existência de discrepâncias no quadro legal do financiamento, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial.
- ◆ O parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social sobre a Conta consolidada da segurança social não acompanhou a respetiva conta.
- ◆ Não foi emitida certificação legal de contas à conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social por falta de informação, tendo sido emitida pelo Revisor Oficial de Contas do Instituto uma “Declaração de impossibilidade de Certificação Legal das Contas”.

## Introdução

O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 (CGE 2020), incluindo a da segurança social (SS), em conformidade com as atribuições e competências que lhe estão cometidas na Constituição da República Portuguesa<sup>1</sup>, na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>2</sup> e na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>3</sup>.

No Parecer, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património e emite um Juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, formulando recomendações à Assembleia da República ou ao Governo.

A CGE foi remetida ao Tribunal em 30/06/2021, cumprindo o prazo legalmente previsto, não obstante os constrangimentos e limitações decorrentes da pandemia de COVID-19. A Conta inclui o relatório, os mapas contabilísticos e os elementos informativos e abrange as contas da administração central (AC), apresentadas em contabilidade orçamental, e a conta consolidada da segurança social (CSS) apresentada, também, em base patrimonial.

O Parecer encontra-se estruturado em três partes<sup>4</sup>. A **Parte I – O Orçamento e a Conta Geral do Estado** compreende:

- ◆ a análise da evolução da reforma das finanças públicas, quanto à implementação da LEO e do sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)<sup>5</sup>;
- ◆ a análise do processo orçamental de 2020, incluindo as alterações orçamentais;
- ◆ a apresentação dos resultados do exame realizado à conta da AC e da SS, com particular destaque para o impacto da pandemia de COVID-19. Inclui também a identificação dos erros, omissões e incumprimento de princípios orçamentais que afetam a fiabilidade dessas contas, bem como o apuramento de elementos patrimoniais em falta, no que respeita à dívida pública e ao património financeiro da AC;
- ◆ as recomendações nos domínios do processo e âmbito orçamental, da fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras e dos elementos patrimoniais, dos sistemas de gestão e controlo e da informação e transparência da CGE.

A **Parte II – Sustentabilidade das finanças públicas** inclui a apreciação de temas que influenciam a exposição ao risco das finanças públicas:

- ◆ o ajustamento orçamental no contexto do Tratado Orçamental;

<sup>1</sup> Art. 214.º.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, alterada pelas Leis 2/2018, de 29/01, 37/2018, de 07/08, e 41/2020, de 18/08 (3ª alteração, que altera também a Lei 2/2018).

<sup>3</sup> Cfr. art. 41.º da Lei 98/97, de 26/08, alterada pelas Leis 87-B/98, de 31/12, 1/2001, de 04/01, 55-B/2004, de 30/09, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, 20/2015, de 09/03, 42/2016, de 28/12, 2/2020, de 31/03 e 27-A/2020, de 24/07.

<sup>4</sup> Em regra, os valores são apresentados nos quadros em milhões de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; as percentagens encontram-se arredondadas à décima. A abreviação dos montantes efetua-se do seguinte modo: milhões de euros – xx M€; milhares de euros – xx m€.

<sup>5</sup> Aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09.

- ◆ a despesa com pensões e o seu financiamento;
- ◆ a posição do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social;
- ◆ os apoios públicos ao sector financeiro, a entidades não pertencentes à administração pública e os benefícios fiscais;
- ◆ as responsabilidades contingentes sob a forma de garantias, as decorrentes de medidas de resolução bancária e as resultantes de parcerias público-privadas (PPP) e de outras concessões;
- ◆ o impacto adverso da pandemia na área económica;
- ◆ os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas;
- ◆ recomendações que visam suprir as fragilidades e lacunas detetadas nestes domínios.

A **Parte III – Seguimento das recomendações** sintetiza a apreciação do Tribunal relativamente ao acolhimento de recomendações formuladas no PCGE 2018.

### Metodologia

O PCGE e o Juízo formulado sobre a CGE 2020 estão suportados nos resultados das ações de controlo e das auditorias realizadas de acordo com os princípios dos Manuais de Auditoria do Tribunal e as normas internacionais (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*).

Os procedimentos adotados consistiram, entre outros, no exame documental, na revisão analítica dos dados constantes dos sistemas de informação da execução orçamental e da contabilidade patrimonial e de outros com informação relevante (como os sistemas que suportam a gestão dos impostos pela administração fiscal, a contabilidade do Tesouro, a gestão de contribuições para a SS e o inventário dos imóveis do Estado) e no seu confronto com documentos de prestação de contas das entidades, com informação resultante das respostas a questionários e com a remetida pelas entidades ao abrigo de instruções específicas.

### Limitações e condicionantes

A CGE não inclui, ainda, um balanço e uma demonstração de resultados da AC, facto que não permite ao Tribunal exprimir a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto nas normas internacionais de auditoria. Por sua vez, a conta consolidada da SS, apesar de integrar o registo das operações orçamentais e patrimoniais, comporta ainda limitações importantes ao nível dos sistemas informáticos e dos procedimentos de controlo interno.

A crise provocada pela pandemia da doença COVID-19 acarretou constrangimentos e limitações ao normal desenvolvimento dos trabalhos conducentes à elaboração do PCGE 2020, quer para o Tribunal, quer para as entidades auditadas/interlocutoras.

### Exercício do contraditório

O anteprojeto do Parecer, em observância do princípio do contraditório<sup>1</sup>, foi enviado aos responsáveis das entidades para pronunciamento e as alegações apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final. O anexo, com as respostas recebidas, inclui ainda um quadro-síntese com a identificação das entidades ouvidas em contraditório e se, tendo respondido, apresentaram ou não alegações.

---

<sup>1</sup> Previsto no art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

## PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

### 1. A REFORMA EM CURSO

#### 1.1. Implementação da Lei de enquadramento orçamental

A reforma das finanças públicas, iniciada em 2015 com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>1</sup> e com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)<sup>2</sup>, tem um impacto relevante no processo orçamental, desde logo no Orçamento do Estado (OE) e na Conta Geral do Estado (CGE). A sua concretização cobre essencialmente quatro domínios: i) a reformulação da orçamentação por programas e da orçamentação plurianual, ii) a CGE com demonstrações financeiras fornecendo informação completa sobre as responsabilidades e os ativos do Estado e iii) um novo modelo de gestão de tesouraria e ainda iv) a prestação de contas em SNC-AP por um grande número de entidades públicas.

O Tribunal acompanha a implementação da LEO e do SNC-AP desde 2016, constando a sua apreciação de oito relatórios de auditoria e dos PCGE, nos quais formulou 26 recomendações que incidiram sobre dois âmbitos distintos: o da gestão dos processos e o da elaboração de produtos intermédios. Essas 26 recomendações foram apreciadas pelo Tribunal num Relatório aprovado a 25/11/2021<sup>3</sup> e aqui sintetizado. De um modo geral, verifica-se que os progressos na aplicação do SNC-AP (em 2020, 52% do total de contas prestadas ao Tribunal utilizou o novo regime contabilístico<sup>4</sup>) não tiveram paralelo noutras dimensões de implementação da LEO, subsistindo reservas quanto aos novos prazos, tal como demonstrado no referido relatório e abaixo sumariado.

Em termos do histórico dos últimos 6 anos identifica-se:

- ◆ Um calendário que não credibiliza o processo porque foi sujeito a vários adiamentos. No presente, a lei<sup>5</sup> prevê uma execução faseada, a concluir no OE 2027 (Figura I. 1). Destaca-se neste calendário a elaboração da nova CGE pela primeira vez no exercício de 2023, a apresentar até 15/05/2024 à Assembleia da República (AR) e ao Tribunal.<sup>6</sup>
- ◆ Responsabilidades bem definidas, quanto às várias competências na concretização da reforma: ao Ministro das Finanças compete a liderança, à UniLEO compete a coordenação, articulação e operacionalização de todo o processo. A implementação do SNC-AP compete a cada uma das entidades públicas, tendo também as entidades coordenadoras dos programas orçamentais um papel relevante. Porém, nem todas estas responsabilidades têm sido integralmente assumidas.

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, alterada e republicada pela Lei 41/2020, de 18/08 (3ª alteração à LEO) que altera também a Lei 2/2018, de 29/01.

<sup>2</sup> Aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09, alterado pelo DL 85/2016, de 21/12.

<sup>3</sup> Relatório 14/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações.

<sup>4</sup> Considerando as entidades da AC e SS, esta taxa é de 48% – cfr. ponto 1.2.

<sup>5</sup> Cfr. art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09, com a redação que lhe foi dada pelo art. 2.º da Lei 41/2020, de 18/08 e art. 5.º da Lei 41/2020.

<sup>6</sup> Art. 66.º, n.ºs 1 e 4.

Figura I. 1 – Fases de implementação da LEO e desenvolvimentos em curso, por exercício orçamental

2021	2022	2023	2024	2027
Inclusão de novos mapas orçamentais na LOE <sup>(a)</sup>	Programa orçamental piloto <sup>(c)</sup>	Inclusão da Entidade Contabilística Estado (ECE) no OE	Implementação da orçamentação por programas no OE	Demonstrações financeiras previsionais no OE
Regulamentação da orçamentação por programas <sup>(b)</sup>		Demonstrações orçamentais e financeiras na CGE	Demonstrações financeiras intercalares	
	Adaptação dos demais programas orçamentais à orçamentação por programas		Certificação pelo TC da CGE 2023	
Criação da ECE, de forma faseada <sup>(d)</sup>				

(a) Mapas 1 a 14 inseridos na LOE 2021.

(b) Proposta em apreciação pelo MEF.

(c) O relatório do OE 2022 (não aprovado pela AR) inclui dois programas piloto na Missão de Base Orgânica Mar.

(d) Elaborados orçamentos piloto para 2021 e 2022.

Fonte: Lei 41/2020, de 18/08 e Relatório 14/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações.

Do balanço realizado pelo Tribunal destaca-se:

- ◆ Continua a decorrer o processo de transição de todas as entidades da AC para o SNC-AP, tendo mais de mil entidades prestado contas ao TC neste regime. O subsetor da SS encontra-se a preparar o sistema informático, perspetivando proceder à transição em 2022.
- ◆ Estão em curso: i) a elaboração do modelo e do manual de consolidação, contemplando as condições específicas da AP e da ECE; ii) a avaliação de proposta de revisão legislativa ao SNC-AP; e iii) a contratação de apoio técnico especializado para definição do modelo de consolidação a adotar nos subsectores da AP. Ainda não foi designada a entidade responsável pelas contas consolidadas nem iniciada a reforma do sistema de controlo interno.
- ◆ Os progressos efetuados ainda não permitiram implementar a ECE: foram elaborados os orçamentos, em piloto, para os anos de 2021 e 2022 e está em curso a revisão da proposta do respetivo modelo concetual, na sequência do qual se procederá ao levantamento de requisitos para o sistema de informação e à definição de políticas contabilísticas.
- ◆ A revisão da legislação da gestão financeira está a ser efetuada em paralelo com os projetos de implementação da LEO. Embora este procedimento seja adequado para matérias regulamentares de cariz técnico, matérias de enquadramento geral, que exigem consenso político, deveriam ser objeto de regulamentação prévia e o planeamento dos projetos ajustado ao quadro legal.
- ◆ No âmbito da orçamentação por programas, o grupo de trabalho constituído em abril de 2021 apresentou uma proposta de modelo concetual, de regulamentação<sup>1</sup> e do projeto piloto<sup>2</sup>.
- ◆ Ainda não foi desenvolvido o modelo de gestão da tesouraria do Estado, estando em teste soluções de controlo da receita (DCC e fatura eletrónica).

<sup>1</sup> Deveria ter sido aprovada no primeiro semestre de 2021 (art. 5.º, n.º 1 da Lei 41/2020, de 18/08).

<sup>2</sup> Do Relatório do OE 2022, não aprovado pela AR, constavam dois programas piloto integrantes da Missão de Base Orgânica Mar.

Em suma, embora se mantenha sólido o compromisso com a prossecução da reforma pelas entidades competentes, o grau de execução dos projetos é baixo e traduz um ritmo de progressos também aquém do definido. O PRR, aprovado em julho de 2021, veio dar um novo impulso ao financiar a generalidade dos projetos identificados desde o início da reforma, com um financiamento global de 123 M€, a concretizar até 2025. Porém, e uma vez que alguns dos projetos basilares da reforma, nomeadamente os relativos à ECE e ao S3CP<sup>1</sup>, se encontram ainda em reavaliação, justifica-se o reforço da credibilização deste processo com uma liderança efetiva e um planeamento detalhado tal como enfatizado no referido Relatório de auditoria.

## 1.2. Prestação de contas em SNC-AP

A transição para o SNC-AP não está ainda completa, assistindo-se a um aumento de apenas 4,4% do número de entidades que prestaram contas relativas a 2020 neste referencial: 1 115 face às 1 068 entidades do ano anterior. Esta situação resultou do disposto na LOE 2021, de acordo com a qual a “prestação de contas relativa a 2020 (...) pode ser efetuada no mesmo regime contabilístico prestado relativamente às contas de 2019”<sup>2</sup> e, também, do facto de a pandemia de COVID-19 ter dificultado e adiado a adoção dos procedimentos necessários à transição.

Das 2 314<sup>3</sup> contas remetidas ao TC, referentes ao período de relato de 2020, 48% foram prestadas em SNC-AP, de acordo com a Instrução 1/2019 - PG, e evidenciam despesa líquida paga de 50 962 M€, mais de metade relativa ao sector social, designadamente na área da saúde:

Quadro I. 1 – Prestação de contas relativas a 2020

(em milhões de euros)

Funções	SNC-AP			
	Entidades	% Entidades	Despesa	% Despesa
Funções de Soberania	53	4,8	5 391	10,6
Sector Social	87	7,8	31 516	61,8
Educação e Ensino	910	81,6	8 726	17,1
Funções Económicas	39	3,5	4 235	8,3
Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais	26	2,3	1 095	2,1
<b>Total SNC-AP</b>	<b>1 115</b>	<b>100</b>	<b>50 962</b>	<b>100</b>
Total de contas de 2020	2 314			
Peso do SNC-AP no total	48%			

Fonte: Econtas.

Entre as entidades da AC e SS que ainda não transitaram para o SNC-AP, incluem-se os serviços periféricos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e do Instituto Camões (186), entidades que aplicaram o POCP (198) ou o POCISSS (10). Das entidades que transitaram para o SNC-AP, 72,5% são escolas do ensino básico e integrado<sup>4</sup> e 15,2% SFA, sendo estes últimos responsáveis por 66,6% da despesa líquida paga em análise.

<sup>1</sup> Sistema de centralização de informação contabilística do MF que visa recolher e validar os dados remetidos pelas entidades.

<sup>2</sup> Art. 350.º, n.º 2, da Lei 75-B/2020, de 31/12.

<sup>3</sup> Os dados reportam-se a 19/11/2021 e não incluem contas nem da Administração Local nem Regional.

<sup>4</sup> Que integram o OE e a CGE de forma agregada.

Quadro I. 2 – Prestação de contas em SNC-AP por tipo de entidade

(em milhões de euros)

Subsector	N.º de entidades	%	Despesa	%
SI (exceto escolas)	56	5,0	4 772	9,4
Escolas	808	72,5	5 273	10,3
SFA	170	15,2	33 929	66,6
EPE/EP	54	4,8	6 868	13,5
Associações públicas	23	2,1	88	0,2
Outros	4	0,4	33	0,1
<b>Total Geral</b>	<b>1 115</b>	<b>100</b>	<b>50 962</b>	<b>100</b>

Fonte: Econtas.

Nas contas prestadas em SNC-AP<sup>1</sup> verificam-se algumas deficiências recorrentes, das quais se salientam:

- ◆ Atas de aprovação das contas sem referência aos factos mais importantes dos documentos de prestação de contas<sup>2</sup>;
- ◆ Não encerramento das contas da classe zero relativas às operações de tesouraria<sup>3</sup>;
- ◆ Incoerências/divergências entre as operações de tesouraria evidenciadas nos balancetes e nas demonstrações orçamentais;
- ◆ Ausência de informação sobre a contabilidade de gestão prevista na NCP 27;
- ◆ Falta de remessa e/ou ausência de informação no mapa de contratação administrativa – situação dos contratos;
- ◆ Não elaboração do Anexo às Demonstrações orçamentais no qual conste informação adicional à apresentada nos mapas legalmente previstos, proporcionando descrições ou desagregações dos respetivos itens, bem como informações acerca de itens que não reúnam condições para reconhecimento, incluindo sobre o cumprimento das leis, regulamentos ou regras;
- ◆ Insuficiente informação relativa aos movimentos resultantes da implementação do SNC-AP em conformidade com as notas previstas para o ano de transição dos referenciais contabilísticos;
- ◆ Incorreto preenchimento do mapa relativo à caracterização da entidade, designadamente quanto ao enquadramento e outras informações relativas à realização de auditorias e ações inspetivas;
- ◆ Na área da saúde, é de destacar os seguintes aspetos:
  - ◇ divergências entre a informação financeira e orçamental constante dos relatórios de gestão e a introduzida na plataforma eletrónica de prestação de contas;
  - ◇ ausência do mapa da contratação administrativa – situação dos contratos<sup>4</sup> e do mapa relativo aos encargos contratuais.

<sup>1</sup> Relativas aos períodos de relato de 2018 a 2020.

<sup>2</sup> Informação prevista no n.º 4.1 das Notas Técnicas da Instrução 1/2019 - PG.

<sup>3</sup> Previsto na FAQ 6 da Comissão de Normalização Contabilística.

<sup>4</sup> Em 2018 e 2019. Em 2020, este mapa passou a ser exigido em formato "xml".

## 2. O PROCESSO ORÇAMENTAL

### 2.1. A programação orçamental

A LEO obriga a programação orçamental a incluir a apresentação pelo Governo de vários documentos que suportam a proposta de lei do OE de um dado ano, até à fase da sua discussão e votação pela AR.

O processo orçamental de 2020 foi particularmente afetado por duas circunstâncias externas, as eleições legislativas de outubro de 2019, que condicionaram a aprovação do OE 2020, que ocorreu apenas em março de 2020<sup>1</sup> (determinando a prorrogação do OE 2019<sup>2</sup> até àquela data), e a pandemia de COVID-19, que justificou um orçamento suplementar (OES) em julho de 2020<sup>3</sup>. Neste âmbito, os principais documentos de suporte à programação orçamental para 2020 são os seguintes:



No contexto da pandemia, para além de duas alterações a que o OE 2020 esteve sujeito (a primeira em maio<sup>4</sup> e um OES em julho), foi aprovado um regime excecional e temporário do processo orçamental que dispensou a apresentação: i) do PE nos moldes exigidos pela LEO 2015, designadamente quanto aos prazos e conteúdo; ii) da atualização do QPPO; e iii) da proposta de lei das GOP no prazo fixado na LEO 2015<sup>5</sup>.

Sobre os documentos orçamentais elaborados tendo por base as circunstâncias anteriores à crise provocada pela pandemia de COVID-19, designadamente o PE 2019-2023, de 15/04/2019, o ROE 2020, de 16/12/2019, as GOP 2020-2023 e o QPPO 2020-2023, ambos de 31/03/2020, observa-se que:

<sup>1</sup> Lei 2/2020, de 31/03.

<sup>2</sup> Nos termos do art. 12.º-H da LEO 2001 e do DL 176/2019, de 27/12 (aprova o regime transitório de execução orçamental).

<sup>3</sup> Lei 27-A/2020, de 24/07.

<sup>4</sup> Lei 13/2020, de 07/05 (estabelece medidas fiscais e alarga o limite para a concessão de garantias).

<sup>5</sup> Lei 9-A/2020, de 17/04. A Lei das Grandes Opções foi adiada para outubro, a efetuar com a proposta do OE para 2021.

- ◆ as principais medidas de política orçamental previstas para 2020 foram explicitadas no PE 2019-2023 e no ROE 2020 com um nível de sistematização distinto e de forma não harmonizada entre si, o que impede a apreciação da sua consonância<sup>1</sup>;
- ◆ no âmbito das políticas setoriais, as GOP 2020-2023 utilizaram uma nova estrutura de informação assente em agendas estratégicas e domínios de intervenção, que conferiu maior objetividade quanto às prioridades de política no médio prazo, mas continuando a não evidenciar uma ligação clara à estratégia orçamental, uma vez que não contêm os critérios de afetação de recursos às prioridades de atuação nem o seu efeito orçamental – esta insuficiência de informação detalhada impede a análise da compatibilização com o OE 2020 e com o PE;
- ◆ no ROE 2020, as GOP são referidas apenas num programa orçamental<sup>2</sup>, não havendo evidência da análise dos efeitos esperados de medidas de política setorial na definição dos objetivos orçamentais;
- ◆ ao nível da programação plurianual, a aprovação dos limites de despesa do novo QPPO para o período 2020-2023<sup>3</sup> não foi acompanhada da informação exigida pela LEO 2001, nomeadamente a que respeita às políticas a médio prazo com impacto nas finanças públicas<sup>4</sup>, nem evidencia a conexão entre medidas setoriais previstas nas GOP 2020-2023 e a programação orçamental plurianual<sup>5</sup>.

Os documentos de programação e de execução orçamental subsequentes (PE 2020, ROE Suplementar 2020 e RCGE 2020) integraram a informação referente às medidas de pressão orçamental exigidas pela pandemia:

- ◆ O PE 2020 focou-se exclusivamente na identificação das medidas adotadas em resposta à COVID-19<sup>6</sup> e na quantificação do seu impacto orçamental, sem apresentar um cenário macroeconómico, a totalidade das previsões orçamentais, nem a evolução prevista para o saldo orçamental e para a dívida pública em 2020 e em 2021 (período de programação mínimo<sup>7</sup>); acresce que o impacto orçamental das medidas foi apresentado numa base mensal e não para o conjunto do ano de 2020<sup>8</sup>.
- ◆ O ROE Suplementar 2020 incorporou informação sobre a previsão do efeito orçamental das medidas constantes do Programa de Estabilização Económica e Social<sup>9</sup>, a vigorar no segundo semestre do ano<sup>10</sup>. Porém, esta previsão foi apresentada de forma agregada por fonte de financiamento, não permitindo conhecer o detalhe e o impacto de cada medida por rubrica de receita e despesa e é omissivo quanto ao efeito previsto do conjunto de medidas adotadas desde o início da pandemia (entre março e maio), em prejuízo da conciliação com a informação constante do PE 2020.
- ◆ Nenhum dos documentos inclui informação objetiva sobre os passivos contingentes das AP subjacentes às medidas de apoio público adotadas, designadamente as garantias concedidas pelo Estado a linhas de crédito com garantia mútua.

<sup>1</sup> No PE 2019-2023 no Quadro II.2.1. Medidas de Política Orçamental para 2019-2023, p.14 e no ROE 2020 no Quadro 3.3 Principais medidas de política orçamental em 2019 e 2020, p. 61.

<sup>2</sup> O PO04 – Representação Externa faz referência genérica à implementação de medidas e ações descritas nas GOP.

<sup>3</sup> Lei 4/2020, de 31/03. A aprovação do OES 2020 conduziu à alteração dos limites da despesa constantes do QPPO 2020-2023 no que respeita ao ano de 2020, não tendo havido ajustamentos para os anos subsequentes.

<sup>4</sup> Cfr. Relatório 11/2021 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>5</sup> Com a produção de efeitos da LEO 2015, a proposta de Lei das Grandes Opções 2021-2023 foi já apresentada no início do processo orçamental (conjuntamente com o PE), incluindo a programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social, concretizado por um quadro plurianual das despesas públicas.

<sup>6</sup> Medidas previstas no DL 10-A/2020, de 13/03, no DL 10-G/2020, de 26/03 e na Lei 6/2020, de 10/04.

<sup>7</sup> A CE emitiu orientações para a apresentação simplificada dos PE, face ao elevado grau de incerteza e à dificuldade dos Estados-Membros em quantificar os impactos económicos da crise, exigindo, porém, um período mínimo.

<sup>8</sup> PE 2020, Quadro III.1 Medidas discricionárias adotadas em resposta à COVID-19, p. 55.

<sup>9</sup> Aprovado pela RCM 41/2020, de 06/06.

<sup>10</sup> ROE Suplementar 2020, Quadro 1. Impacto orçamental do Programa de Estabilização Económica e Social, p. 3.

No PE 2020 há apenas um quadro que apresenta as medidas com impacto financeiro e sem impacto orçamental, incluindo as referidas linhas de crédito<sup>1</sup>, mas pelo valor do financiamento bancário a disponibilizar às empresas e sem a quantificação do correspondente valor previsional de garantias a conceder pelo Estado, as quais não tendo um impacto orçamental direto, poderão constituir uma obrigação do Estado no futuro, por motivo de incumprimento por parte dos beneficiários das garantias<sup>2</sup>. Mesmo em sede de OE 2021, com a apresentação da estimativa da execução orçamental de 2020 (ROE 2021), as implicações orçamentais decorrentes da eventual assunção destes passivos contingentes pelo Estado no decurso de 2020 continuam a não ser devidamente explicitadas.

- ◆ No que respeita à execução orçamental, o RCGE 2020 apresentou a discriminação dos impactos em 2020 nos agregados da receita e da despesa com a implementação das principais medidas, divididas entre as decorrentes da pandemia e as não diretamente relacionadas com a situação de emergência<sup>3</sup>. Conjuntamente com os resultados, é apresentado o desvio na execução das medidas por confronto com a previsão orçamental no OES 2020. Ora, no caso das medidas COVID-19, apenas se conhece o detalhe e respetiva previsão orçamental no próprio RCGE 2020; no caso das outras medidas, verifica-se que estão em linha com a informação disponibilizada no ROE 2020, mas só se encontra uma correspondência parcial entre as medidas constantes dos dois documentos<sup>4</sup>.

O decreto-lei de execução orçamental (DLEO) para o ano de 2020 não foi publicado, contrariamente ao previsto no art. 43.º da LEO<sup>5</sup> que estipula “*Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da lei do Orçamento do Estado...*”, não obstante existir um conjunto de normativos da LOE 2020 cujos termos de concretização se preveem serem fixados no DLEO, como por exemplo, alterações orçamentais (arts. 8.º e 32.º), contratação de trabalhadores (arts. 46.º, 50.º e 304.º), endividamento das empresas públicas (art. 60.º) e unidade de tesouraria (art. 160.º). Assim, durante o ano de 2020, a execução orçamental pelos organismos regeu-se pela observância do DLEO 2019<sup>6</sup>, complementada pelas Instruções emitidas pela DGO. Em sede de contraditório, a DGO confirma que o DLEO 2019 assegurou as necessárias regras de execução orçamental, complementado com as instruções da Circular da DGO, Série A 1396, de 31/03/2020, bem como com algumas normas específicas no contexto da pandemia, designadamente as relativas a competência para autorizar alterações orçamentais (DL 10-A/2020, de 13/03, Lei 1-A/2020, de 19/03 e Lei 9-A/2020, de 17/04).

Finalmente, é de salientar que os documentos de programação não só continuam a não divulgar o impacto no processo orçamental decorrente da reforma das finanças públicas em curso (em resultado da implementação da LEO 2015), como não apresentam nenhum comprometimento com as várias etapas desse processo, muito embora o mesmo venha agora incluído no Plano de Recuperação e Resiliência.

<sup>1</sup> PE 2020, Quadro III.2 Medidas discricionárias adotadas em resposta à COVID-19, p. 56.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 5.1 da Parte II deste Parecer sobre as responsabilidades contingentes do Estado.

<sup>3</sup> RCGE 2020, Quadro 6 – Principais medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19, p. 11 e Quadro 7 – Principais medidas com impacto em 2020, p.12.

<sup>4</sup> Do conjunto de 12 medidas com impacto na receita apresentadas no RCGE 2020 (Quadro 7), uma não consta do ROE 2020 (Quadro 3.3); no caso da despesa, do total de 19 medidas identificadas no RCGE 2020, 4 não constam do ROE 2020.

<sup>5</sup> Substituído pelo art. 53.º da LEO 2015 a partir do exercício orçamental de 2021.

<sup>6</sup> Art. 210.º do DL 84/2019, de 28/06 (estende a produção de efeitos até à data da entrada em vigor do DLEO 2020).

## 2.2. O cenário orçamental e os valores verificados

Em 2020, o saldo orçamental das AP, em contabilidade nacional, registou um défice de 11 684 M€ (5,8% do PIB)<sup>1</sup>, de sentido contrário ao excedente orçamental antecipado na proposta do OE 2020, que não incorporava os efeitos da crise pandémica, e inferior à previsão de défice constante dos documentos de programação orçamental subsequentes, tal como explicitado no Quadro I. 3.

**Quadro I. 3 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados (em contabilidade nacional)**

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2019		Ano 2020			
	Estimativa ROE 2020	Execução INE set. 2021	Previsão ROE 2020(a)	Previsão ROE Supl 2020(a)	Estimativa ROE 2021	Execução INE set. 2021
Receita total	91 213	91 251	95 315	86 598	84 464	87 041
Despesa total	91 387	91 004	94 782	99 177	98 889	98 725
<b>Saldo global</b>	<b>-174</b>	<b>247</b>	<b>533</b>	<b>-12 579</b>	<b>-14 424</b>	<b>-11 684</b>
Saldo global (em % PIB)	-0,1	0,1	0,2	-6,3	-7,3	-5,8
Por memória:						
<b>Dívida pública (em % PIB)</b>	<b>118,9</b>	<b>116,6</b>	<b>116,2</b>	<b>134,4</b>	<b>134,8</b>	<b>135,2</b>

(a) Os valores diferem do OE 2020 aprovado (Despesa total 94 800 M€ e Saldo 515 M€) e do OES 2020 aprovado [Receita total 85 448 M€, Despesa total 99 420 M€ e Saldo 13 972 M€ (7% do PIB)]

Fonte: MF, ROE 2020, ROE Suplementar 2020 e ROE 2021; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, set. 2021.

Em contabilidade pública, o défice das AP em 2020 atingiu 11 634 M€ (5,8% do PIB), em resultado dos défices da administração central de 13 614 M€ e da administração local e regional de 151 M€, atenuado pelo excedente orçamental da segurança social de 2 132 M€<sup>2</sup>. As perspetivas expressas no ROE Suplementar 2020 e no ROE 2021 revelaram-se mais negativas face ao défice das AP atingido em 2020, conforme Quadro I. 4.

**Quadro I. 4 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade pública)**

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2019		Ano 2020			
	Estimativa ROE 2020	Execução RCGE 2020	Previsão ROE 2020(a)	Previsão ROE Supl 2020	Estimativa ROE 2021	Execução RCGE 2020
Receita total, da qual	89 627	88 957	94 808	87 627	82 742	84 000
<b>AC+SS</b>	<b>81 747</b>	<b>81 401</b>	<b>86 845</b>	<b>80 054</b>	<b>75 748</b>	<b>77 150</b>
Despesa total, da qual	90 734	89 573	96 819	101 303	96 586	95 634
<b>AC+SS</b>	<b>83 483</b>	<b>82 407</b>	<b>89 466</b>	<b>93 901</b>	<b>89 427</b>	<b>88 633</b>
<b>Saldo global, do qual</b>	<b>-1 107</b>	<b>-616</b>	<b>-2 010</b>	<b>-13 675</b>	<b>-13 844</b>	<b>-11 634</b>
<b>AC+SS</b>	<b>-1 736</b>	<b>-1 007</b>	<b>-2 621</b>	<b>-13 847</b>	<b>-13 679</b>	<b>-11 483</b>
Saldo global (em % PIB)	-0,5	-0,3	-0,9	-6,9	-7,0	-5,8
Saldo AC+SS (em % PIB)	-0,8	-0,5	-1,2	-6,9	-6,9	-5,7

(a) Os valores diferem do OE 2020 aprovado (no caso da AC+SS: Despesa total 89 483 M€ e Saldo -2 637 M€, cfr. SEO dez.2020).

Fonte: MF, ROE 2020, ROE Suplementar 2020 e ROE 2021; DGO, Síntese de Execução Orçamental de dez.2020 e RCGE 2020.

<sup>1</sup> Interrompendo a evolução positiva do saldo orçamental iniciada em 2015 [em que o défice atingiu 7 995 M€ (-4,4% do PIB), após um défice de 12 730 M€ (-7,4% do PIB) em 2014, ano de conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira], cfr. INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, set. 2021.

<sup>2</sup> Em 2019: défice da administração central de 3 828 M€ e excedentes orçamentais da segurança social de 2 822 M€ e da administração local e regional de 437 M€.

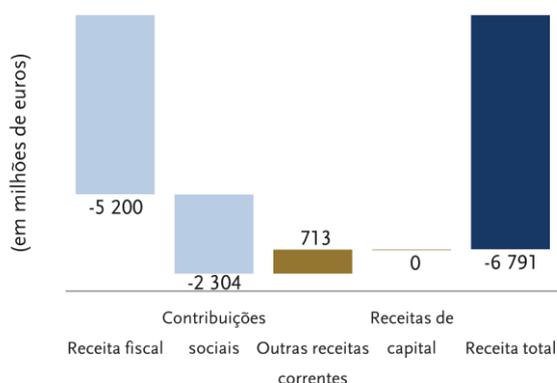
Os objetivos implícitos no ROE 2020 assentavam no aumento da receita e da despesa das AP de 5 181 M€ (5,8%) e de 6 085 M€ (6,7%), respetivamente, com o agravamento do saldo orçamental em 903 M€ (81,6%), face à estimativa da execução de 2019. A crise desencadeada pela pandemia implicou a alteração significativa desses objetivos em sede do OES 2020, da qual resultou a revisão em baixa da receita (menos 7 181 M€) e em alta da despesa (mais 4 484 M€) e do défice (mais 11 665 M€).

Por via desta alteração, a previsão do saldo orçamental passou a incorporar o efeito negativo induzido por três fatores explicativos: i) a ação dos estabilizadores automáticos, dado o impacto esperado da deterioração do cenário macroeconómico; ii) a resposta orçamental aos efeitos económicos e sociais da pandemia; e iii) os apoios financeiros a entidades externas ao setor das AP e o reforço da contribuição financeira à UE.

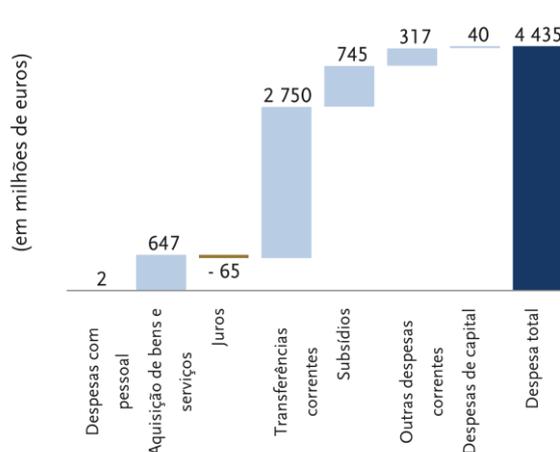
A execução orçamental das AP apresentou uma evolução favorável de 2 041 M€ no saldo face às perspetivas expressas no ROE Suplementar 2020, uma vez que o desvio na execução da despesa (menos 5 669 M€ face à previsão) atenuou o desvio na receita (que ficou abaixo do objetivo em 3 627 M€); face à previsão no ROE 2020, a magnitude do desvio foi significativamente maior na receita (menos 10 808 M€) face ao da despesa (menos 1 185 M€).

Restringindo a análise à conta consolidada da administração central e segurança social, o ROE Suplementar 2020 antecipava a quebra de 11 226 M€ no saldo global, em virtude do efeito combinado da diminuição da receita (menos 6 791 M€) e do aumento da despesa (mais 4 435 M€), do qual resultava um impacto na receita (menos 7,8%) superior à pressão ascendente da despesa (mais 5,0%), conforme gráficos seguintes.

**Gráfico I. 1 – Contributos para a revisão da receita da AC e SS, em contabilidade pública – 2020**



**Gráfico I. 2 – Contributos para a revisão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública – 2020**



Fonte: MF, ROE 2020 e ROE Suplementar 2020.

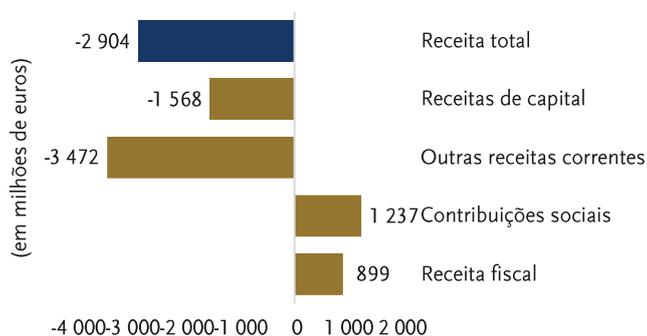
O recuo esperado da receita total concentrava-se na receita fiscal e contributiva, por efeito da evolução negativa projetada para a atividade económica e para o mercado de trabalho, mitigado, principalmente, pelo aumento previsto da receita proveniente do Fundo Social Europeu. A generalidade das rubricas da despesa foi revista em alta, com exceção para os encargos com juros, destacando-se o aumento das transferências correntes para entidades exteriores às AP, sobretudo no setor da segurança social, e para reforçar a contribuição portuguesa para o orçamento da UE.

A execução orçamental da receita e da despesa destes dois subsectores face à nova previsão orçamental seguiu o mesmo sentido explicitado para a conta do conjunto das AP, conforme gráficos seguintes.

mf  
AF

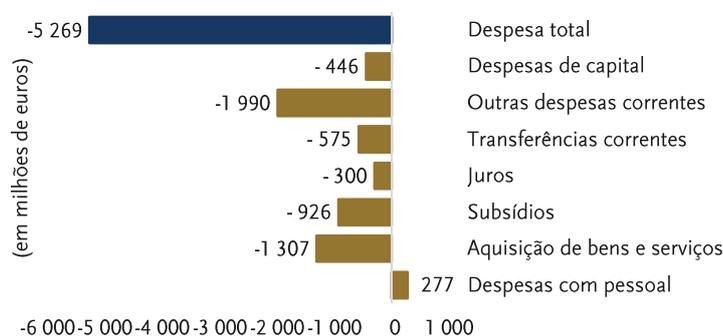


Gráfico I. 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública



Fonte: MF, ROE Suplementar 2020 e DGO, RCGE 2020.

Gráfico I. 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública



Na receita da AC e SS, o desvio de -3,6% resultou da evolução das outras receitas correntes e das receitas de capital, que ficaram aquém da previsão (no total, menos 5 040 M€), cujo impacto foi atenuado pelo aumento acima do previsto da receita fiscal e de contribuições sociais (no seu conjunto, mais 2 136 M€).

Na despesa da AC e SS, o desvio de -5,6% deveu-se à execução orçamental abaixo do esperado na generalidade das rubricas, com exceção para as despesas com pessoal que registaram um acréscimo; destaca-se o investimento (1 151 M€), com execução abaixo do objetivo anual.

Apesar de 2020 ser um ano com características particulares, é de referir que o sentido e magnitude dos desvios apurados na receita e na despesa face à previsão constante do ROE Suplementar 2020 são análogos aos que se têm verificado desde 2017<sup>1</sup>, nomeadamente:

- ◆ a receita fiscal e de contribuições sociais a exceder o previsto, porém, sem compensar o desvio, em sentido contrário, no conjunto das restantes receitas correntes e das receitas de capital;
- ◆ a execução da generalidade das rubricas da despesa inferior ao programado, com exceção para as despesas com pessoal<sup>2</sup>.

A persistência deste tipo de desvios revela fragilidades ao nível da orçamentação, também presentes no exercício previsional que visou acomodar a pressão orçamental que marcou o ano de 2020, nomeadamente nas previsões das seguintes áreas: cobrança de receitas de impostos e de contribuições sociais, execução dos fundos europeus e venda de bens e serviços e bens de investimento; o desvio encontrado nas outras despesas correntes resulta de procedimentos de registo, em especial, a inscrição da dotação provisional e das dotações setoriais de natureza comum de programas orçamentais.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 2.1 da Parte I do PCGE 2017, do PCGE 2018 e do PCGE 2019.

<sup>2</sup> Em 2018 e 2019, a rubrica de aquisição de bens e serviços teve também uma execução acima da previsão.



## 2.3. Alterações orçamentais

O OE aprovado pela AR<sup>1</sup>, incluindo o OSS, foi objeto de alterações durante a execução, autorizadas, conforme a sua natureza, pela AR ou pelo Governo, como previsto na LEO. Através do Orçamento suplementar<sup>2</sup> (OES), justificado pela situação excecional decorrente da pandemia COVID-19, a AR aprovou as alterações que envolveram o aumento do orçamento da despesa e dos limites do endividamento líquido resultante, também, da diminuição das previsões da receita fiscal e contributiva.

Compete ao Governo as alterações:

- ◆ Na AC, através do Ministro das Finanças, de: i) utilização de saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; ii) utilização da dotação provisional e das dotações centralizadas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças; e iii) aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano<sup>3</sup>.
- ◆ Na SS, através do Ministro das Finanças e do Ministro do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social quando resultem de prestações sociais, de formação profissional e de higiene, saúde e segurança no trabalho<sup>4</sup>; e através do Ministro do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social quando resultem de utilização de saldos de gerência, de encargos de gestão de fundos e de regularização de dívidas através de dações em pagamento<sup>5</sup>.

O Governo detém ainda, como instrumento da gestão orçamental, a cativação/descativação de verbas orçamentadas.

### 2.3.1. Administração central

Em 2020, as alterações autorizadas pela AR e pelo Governo diminuíram a receita e aumentaram a despesa efetivas consolidadas em 3 632 M€ e 8 867 M€, respetivamente, agravando o défice inicialmente previsto em 12 500 M€ (2 183 M€, em 2019).

As principais alterações foram aprovadas pelo OES, que agravaram o défice em 8 923 M€ (diminuição da previsão de receita em 4 213 M€ e aumento das dotações de despesa em 4 710 M€).

<sup>1</sup> Lei 2/2020, de 31/03 (LOE). No 1.º trimestre vigorou o regime transitório de execução orçamental previsto no DL 176/2019, de 27/12.

<sup>2</sup> Lei 27-A/2020, de 24/07 (LOES).

<sup>3</sup> Cfr. art. 51.º da LEO.

<sup>4</sup> Decorrentes: 1) do aumento de despesa com prestações sociais que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social; 2) do acréscimo de despesa por aplicação de verbas transferidas do Fundo Social Europeu (FSE) para projetos de formação profissional; 3) de alterações entre as dotações das rubricas de participação portuguesa nos projetos apoiados pelo FSE e as rubricas de transferências correntes para “emprego e formação profissional”, “higiene, saúde e segurança no trabalho” e “inovação na formação”.

<sup>5</sup> Decorrentes de: 1) utilização de saldos de gerência resultantes de: a) receitas de jogos sociais consignados ao OSS; b) fundos europeus desde que aplicados nas mesmas atividades e projetos; c) saldos do sistema previdencial; d) receitas obtidas na gestão do FEFSS; 2) acréscimo de encargos relacionados com o aumento do volume de fundos sob gestão do IGFCSS; 3) acréscimo de despesas de capital decorrente do aumento de regularizações de dívidas de contribuições, satisfeitas mediante dação em pagamento de bens móveis ou imóveis.

22/7  
AF

Quadro I. 5 – Conta da Administração Central – alterações orçamentais consolidadas

(em milhões de euros)

Classificação económica	OE inicial	Alterações orçamentais			Total das alterações		OE final
		OES	Dotação provisional	Outras (a)	Valor	(%)	
<b>Receita efetiva</b>	<b>66 777</b>	<b>-4 213</b>	-	<b>581</b>	<b>-3 632</b>	<b>-5,4</b>	<b>63 145</b>
Impostos diretos	20 530	-1 992	-	50	-1 941	-9,5	18 589
Impostos indiretos	27 514	-3 209	-	10	-3 199	-11,6	24 315
Contribuições SS, CGA e ADSE	3 938	-	-	229	229	5,8	4 167
Transferências correntes	2 866	559	-	190	749	26,2	3 615
Outras receitas correntes, das quais	9 282	428	-	123	551	5,9	9 833
Venda de bens e serviços	3 685	-	-	-74	-74	-2,0	3 611
Venda de bens de investimento	485	-	-	28	28	5,8	513
Transferências de capital	2 114	-	-	-133	-133	-6,3	1 982
Outras receitas de capital	30	-	-	31	31	102,3	62
Diferenças de consolidação	17	-	-	52	52	302,1	70
Receitas correntes	17	-	-	48	48	278,1	66
Receitas de capital	-	-	-	4	4	-	4
<b>Despesa efetiva</b>	<b>72 145</b>	<b>4 710</b>	<b>-1</b>	<b>4 159</b>	<b>8 867</b>	<b>12,3</b>	<b>81 013</b>
Despesas com pessoal	17 677	-	387	818	1 205	6,8	18 882
Aquisição de bens e serviços	10 803	551	26	1 186	1 763	16,3	12 566
Juros e outros encargos	7 774	-65	-	75	10	0,1	7 784
Transferências correntes	27 036	3 116	86	779	3 981	14,7	31 017
Subsídios	568	719	-	26	745	131,1	1 313
Outras despesas correntes, das quais	2 350	300	-503	-599	-802	-34,1	1 548
Dotação provisional	330	300	-506	-	-206	-62,5	124
Investimento	3 920	89	3	692	784	20,0	4 704
Transferências de capital	1 763	-	-	1 163	1 163	66,0	2 926
Outras despesas de capital	184	-	-	15	15	8,4	199
Diferenças de consolidação	71	-	-	4	4	5,0	75
Despesas correntes	39	-	-	-9	-9	-24,1	29
Despesas de capital	32	-	-	13	13	39,5	45
<b>Saldo efetivo</b>	<b>-5 368</b>	<b>-8 923</b>	<b>1</b>	<b>-3 578</b>	<b>-12 500</b>	<b>232,9</b>	<b>-17 868</b>

(a) Abertura de créditos especiais, utilização de dotações centralizadas, alterações orçamentais ao abrigo da gestão flexível e outras (previstas no DLEO 2019, em vigor em 2020, arts. 8.º a 20.º).

Fonte: CGE, Quadro 53 – Alterações orçamentais da Administração Central. Cálculos TC.

Ao nível da receita, o OES diminuiu a previsão da receita fiscal em 5 200 M€ (1 992 M€ nos impostos diretos e 3 209 M€ nos indiretos)<sup>1</sup>. Embora em menor escala, o OES também aumentou a previsão de receita ao nível das transferências correntes, em 559 M€ (dos quais 297 M€ no IEF, de transferências pela segurança social de verbas provenientes da UE destinadas a financiar medidas de apoio COVID-19, e 240 M€ na Secretaria-Geral da Educação e Ciência, de verbas da UE destinadas ao “programa universalização da escola digital”) e das outras receitas correntes, em 428 M€ (dos quais, 422 M€ no IEF, de subsídios, com a mesma origem das transferências correntes).

Ao nível da despesa, o OES:

- ◆ aumentou as dotações para:

<sup>1</sup> A diminuição que efetivamente se verificou foi menor: 4 261 M€ (1 376 M€ nos impostos diretos e 2 885 M€ nos indiretos) – cfr. ponto 3.2.2.1 Quadro I. 11).

- ◇ transferências correntes, em 3 116 M€, dos quais 2 706 M€ para a segurança social<sup>1</sup> e 406 M€ na contribuição financeira para a UE;
  - ◇ aquisição de bens e serviços, em 551 M€ (dos quais 311 M€ no sector da saúde e 240 M€ na educação<sup>2</sup>);
  - ◇ subsídios, em 719 M€, no IEF<sup>3</sup>;
  - ◇ outras despesas correntes, em 300 M€ para reforço da dotação provisional; e investimento, em 89 M€ (55 M€ no IHRU<sup>4</sup> e 34 M€ no SNS).
- ◆ diminuiu a dotação de despesa com juros da dívida pública (65 M€);
  - ◆ criou dotações para empréstimos à TAP (despesa não efetiva, que não consta do quadro anterior), no valor de 1 200 M€<sup>5</sup>.

Relativamente aos “instrumentos de gestão orçamental” da despesa:

- ◆ A dotação provisional, destinada, nos termos da lei, a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, foi maioritariamente utilizada, indevidamente, no reforço de dotações suborçamentadas, como despesas com pessoal (387 M€, dos quais 334 M€ no Ministério da Educação<sup>6</sup>) e transferências correntes (86 M€, dos quais 69 M€ no Ministério da Educação<sup>7</sup>).
- Foi também utilizada, devidamente, para reforço de dotações relativas a medidas COVID-19 que totalizaram 30 M€ (15 M€ no setor da educação<sup>8</sup> e 15 M€ na cultura<sup>9</sup>).
- ◆ A par da dotação provisional, no orçamento do Ministério das Finanças foram constituídas cinco dotações centralizadas, tendo sido utilizados 443 M€ (535 M€ em 2019): “regularização de passivos e aplicação de ativos” (235 M€ no Ministério da Saúde); “sustentabilidade do sector da saúde” (47 M€)<sup>10</sup>; “contrapartida pública nacional global” (22 M€)<sup>11</sup>; e financiamento do “programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos” (139 M€, através do Fundo Ambiental).

<sup>1</sup> 2 673 M€ nos termos da Lei de Bases, para fazer face às despesas da segurança social no âmbito das medidas COVID-19, e 33 M€ referentes ao adicional de solidariedade sobre o setor bancário (imposto criado pela LOES), verbas que foram transferidas para a segurança social.

<sup>2</sup> Criação das dotações do “programa universalização da escola digital” (medida COVID-19), a financiar através das mencionadas verbas comunitárias. Em 2020, foram lançados procedimentos de aquisição por conta dessas dotações, mas não se realizaram pagamentos.

<sup>3</sup> Para os Programas (medidas COVID-19) “Incentivo extraordinário à normalização” e “Ativar”, a financiar através das referidas verbas comunitárias, transferidas do orçamento da segurança social. Em 2020, os pagamentos do IEF totalizaram 404 M€.

<sup>4</sup> Para edifícios e recuperações de imóveis.

<sup>5</sup> Verba que foi totalmente utilizada.

<sup>6</sup> Para reforço do orçamento dos estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário.

<sup>7</sup> Transferência para a administração local no quadro da descentralização de competências.

<sup>8</sup> Transferência para o IGEFE destinada a suportar a aquisição adicional de manuais escolares, em resultado do art. 22.º da LOES (não constava da proposta de lei) que suspendeu a obrigatoriedade de devolução dos manuais escolares gratuitos entregues no ano letivo 2019/2020.

<sup>9</sup> Transferência para o FFC destinada a apoios no âmbito das medidas COVID-19.

<sup>10</sup> No OE a dotação era de 85 M€, igual à previsão da receita do imposto especial sobre o consumo das bebidas não alcoólicas, consignada ao SNS e aos serviços regionais de saúde das regiões autónomas (art. 347.º da LOE 2020), tendo sido cobrado 50 M€.

<sup>11</sup> 12 M€ no Ministério da Agricultura e 9 M€ no Ministério da Saúde.

A dotação provisional, cuja utilização contraria o princípio de especificação da despesa<sup>1</sup>, previsto na LEO e as dotações centralizadas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças<sup>2</sup>, retiram também algum significado à especificação da despesa por programas orçamentais, estando particularmente subavaliados, à semelhança do que tem sucedido nos últimos anos, os orçamentos dos Ministérios da Educação e da Saúde, reforçados por essa via em 418 M€ e 282 M€<sup>3</sup>, respetivamente.

Em contraditório, o MEF e a DGO justificam a utilização da dotação provisional como “último recurso e visa assegurar a realização de despesas não previstas e inadiáveis, para as quais não foi possível solução alternativa de financiamento, evitando, desse modo, que o Estado entre em incumprimento perante terceiros. Enquadra-se designadamente a necessidade de reforço de profissionais de saúde num contexto de pandemia e de incerteza na sua evolução”. Embora se reconheça a dificuldade de previsão orçamental no contexto da pandemia, que implicou o OES, a dotação provisional foi, mais uma vez, utilizada maioritariamente no reforço de dotações de despesa cujos encargos deveriam ser conhecidos e devidamente orçamentados, como exposto acima, com destaque nos orçamentos dos referidos ministérios.

Relativamente aos créditos especiais, gestão flexível e dotações centralizadas<sup>4</sup>, as alterações ao nível da receita refletiram-se sobretudo, no aumento das previsões das contribuições para a CGA (229 M€), transferências correntes<sup>5</sup> (190 M€) e outras receitas correntes (123 M€). E ao nível da despesa as alterações refletiram-se na aquisição de bens e serviços (1 186 M€), transferências de capital (essencialmente por alteração da classificação da verba, inscrita no orçamento privativo do Fundo de Resolução, transferida para o Novo Banco (1 035 M€)<sup>6</sup>, transferências correntes (779 M€) e investimento (692 M€).

Relativamente às cativações, estas ascenderam a 373 M€<sup>7</sup> (523 M€ em 2019). É ainda de destacar que:

- ◆ Incidiram especialmente na aquisição de bens e serviços correntes (248 M€) e outras despesas correntes (112 M€).
- ◆ A nível orgânico, recaíram principalmente nos Ministérios da Defesa Nacional (76 M€, o que corresponde a 2,9% do seu orçamento), do Ambiente e da Ação Climática (65 M€, 2,1% do seu orçamento), do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (58 M€) e das Infraestruturas e Habitação (35 M€), ambos os valores com um peso marginal nos seus orçamentos. Os Ministérios do Mar, da Coesão Territorial e da Cultura também sofreram cativações de cerca de 2,6% a 2,8% dos seus orçamentos.

---

<sup>1</sup> É inscrita com a classificação económica outras despesas correntes e utilizada para reforço das dotações para despesas com pessoal e outras.

<sup>2</sup> Contrapartida pública nacional global, Sustentabilidade do setor da saúde, Orçamento participativo Portugal, Regularização de passivos e aplicação de ativos, Financiamento do programa de apoio à redução tarifária PART – cfr. Quadro 53 da CGE.

<sup>3</sup> O Tribunal tem assinalado a subavaliação dos valores orçamentados para a despesa dos Ministérios da Educação e da Saúde, designadamente nos PCGE 2017, 2018 e 2019 (pp. 24, 28 e 21, respetivamente).

<sup>4</sup> Corresponde aos valores da coluna “outras alterações”.

<sup>5</sup> Principalmente com contrapartida na redução das transferências de capital no IFAP.

<sup>6</sup> Classificada inicialmente, tal como em anos anteriores, incorretamente, a título de despesa de ativos financeiros (não efetiva).

<sup>7</sup> Dos quais 112 M€ nas dotações de “reserva orçamental”, valor excluído do total dos cativos no quadro 60 da CGE2020 (261 M€) e incluído nos quadros A35 e A36.

## 2.3.2. Segurança Social

No ano de 2020, as alterações orçamentais, incluindo as contidas no OES, aumentaram a receita e a despesa total em 5 093 M€ (9,8%) e em 4 727 M€ (9,6%), respetivamente, o que resultou num acréscimo do saldo orçamental total em 366 M€<sup>1</sup>. O impacto destas alterações no saldo orçamental efetivo foi inverso e significativamente maior, registando este um decréscimo de 2 214 M€, desempenho para o qual contribuíram o aumento da receita efetiva em 445 M€ e o da despesa efetiva em 2 659 M€.

Quadro I. 6 – Conta da segurança social – alterações orçamentais

(em milhões de euros)

Designação	OSS Inicial	OSS Suplementar	Alterações Orçamentais				OSS Final
			Créditos especiais	Reforços	Anulações	Total	
<b>Receita efetiva</b>	<b>31 510</b>	<b>31 955</b>	<b>0</b>	<b>2 763</b>	<b>2 318</b>	<b>445</b>	<b>31 955</b>
Impostos indiretos	244	244	0	0	0	0	244
Contribuições para a Segurança Social	19 529	17 225	0	11	2 315	-2 304	17 225
Taxas, multas e outras penalidades	91	89	0	0	3	-3	89
Rendimentos da propriedade	478	487	0	9	0	9	486
Transferências correntes (a)	10 912	13 652	0	2 740	0	2 740	13 652
Venda de bens e serviços correntes	32	32	0	0	0	0	32
Outras receitas correntes	17	17	0	0	0	0	17
Receitas de capital	13	13	0	0	0	0	13
Reposições não abatidas nos pagamentos	194	196	0	3	0	3	196
<b>Receita não efetiva</b>	<b>20 242</b>	<b>23 917</b>	<b>4 871</b>	<b>672</b>	<b>395</b>	<b>5 148</b>	<b>24 890</b>
Ativos financeiros	19 479	21 385	1 756	569	395	1 931	21 410
Passivos financeiros	260	260	0	0	0	0	260
Saldo do ano anterior (a)	503	2 272	3 115	103	0	3 217	3 220
<b>Receita total</b>	<b>51 752</b>	<b>55 872</b>	<b>4 871</b>	<b>3 435</b>	<b>2 713</b>	<b>5 593</b>	<b>56 845</b>
<b>Despesas efetiva</b>	<b>28 779</b>	<b>31 352</b>	<b>626</b>	<b>4 498</b>	<b>2 466</b>	<b>2 659</b>	<b>31 438</b>
Despesas com o pessoal	316	316		12	16	-4	312
Aquisição de bens e serviços	158	154	0	128	130	-2	156
Juros e outros encargos	16	16		0	3	-3	13
Transferências correntes (a)	26 970	29 520	615	4 206	2 140	2 681	29 651
Subsídios	1 232	1 260	6	142	154	-7	1 225
Outras despesas correntes	14	14	-	1	3	-1	13
Despesas de capital	73	72	5	10	20	-5	68
<b>Despesa não efetiva</b>	<b>20 452</b>	<b>21 761</b>	<b>2 035</b>	<b>2 928</b>	<b>2 895</b>	<b>2 069</b>	<b>22 521</b>
Ativos financeiros	20 189	21 498	2 035	2 910	2 895	2 050	22 239
Passivos financeiros	263	263	-	19	0	19	282
<b>Despesa total</b>	<b>49 231</b>	<b>53 113</b>	<b>2 661</b>	<b>7 427</b>	<b>5 360</b>	<b>4 727</b>	<b>53 959</b>
<b>Saldo orçamental efetivo</b>	<b>2 730</b>	<b>603</b>					<b>517</b>
<b>Saldo orçamental total</b>	<b>2 521</b>	<b>2 759</b>					<b>2 886</b>

(a) Existe uma divergência entre o orçamento inicial aprovado (Lei 2/2020, 31/03) e o registado no Sistema de Informação Financeira (SIF): saldo do ano anterior 500 M€ e transferências correntes 135 m€, por forma a obter no mapa de alterações orçamentais (8.3.1) as previsões e as dotações corrigidas iguais ao orçamento final. Estas diferenças são justificadas pelo facto de a integração de saldo de 500 M€ e as transferências correntes de 135 m€ incluídas no orçamento inicial já terem sido concretizadas na vigência do orçamento transitório. Por esta razão, os totais das alterações orçamentais explicitadas no quadro não coincidem com a diferença apurada entre o orçamento inicial e o orçamento final.

Fonte: LOE e CSS 2020 e cálculos TC.

<sup>1</sup> O valor da receita e do saldo foram apurados por diferença entre o orçamento inicial e o orçamento final, pelo que divergem do apresentado no quadro relativamente ao total das alterações orçamentais em 500 M€. Esta diferença foi justificada pelo facto de a integração de saldo de 500 M€, prevista no orçamento inicial, já ter sido concretizada na vigência do orçamento transitório.

De acordo com o mapa publicado e o relatório anexo, as alterações orçamentais registadas na receita resultam essencialmente:

- ◆ de créditos especiais provenientes:
  - ◇ de integração de saldos do ano anterior, no montante de 3 115 M€, sendo que parte considerável destes saldos se destinaram à aplicação em ativos e passivos financeiros (2 060 M€) e em despesa no âmbito das medidas COVID-19 (217 M€), mas também em reforço de tesouraria (750 M€)<sup>1</sup> para utilização em despesa já orçamentada em sede de orçamento transitório;
  - ◇ de receita de ativos financeiros (1 756 M€)<sup>2</sup>, sendo que parte se destinou a aplicar em despesa no âmbito das medidas COVID-19 (456 M€).
- ◆ De reforços através:
  - ◇ do orçamento suplementar nas transferências correntes do OE (2 706 M€) para: cumprimento da LBSS (180 M€) e para financiar despesa (1 944 M€) e perda de receita (549 M€) decorrentes das medidas COVID-19, e ainda para acomodar a consignação de nova receita ao FEFSS proveniente do adicional à contribuição do setor bancário (33 M€);
  - ◇ de integração de saldos (102 M€) para fazer face a despesa já orçamentada.
- ◆ Da anulação de receita no montante de 2 713 M€, da qual se destaca a anulação de receita de contribuições (2 304 M€) através do orçamento suplementar devido à situação económica provocada pela pandemia.

Por sua vez, na despesa, as alterações orçamentais resultaram:

- ◆ Nas despesas correntes da aplicação de créditos especiais, de reforços, em especial os realizados através do orçamento suplementar e, ainda, de anulações destinadas a ajustar as várias rubricas orçamentais para implementação das medidas COVID-19, das quais se destacam as transferências para as famílias, com uma variação entre o orçamento inicial e o final de mais 2 182 M€<sup>3</sup>, o que representa 82,1% do aumento total da despesa efetiva entre aqueles dois orçamentos.
- ◆ Nas despesas de capital, sobretudo, de reforços e anulações que se traduziram em transferências entre classificações económicas de ativos financeiros. O aumento verificado entre o orçamento inicial e final na dotação de ativos financeiros decorreu de créditos especiais por integração de saldos de gerências anteriores para aplicação naqueles ativos.

Os mapas das alterações orçamentais de receita e de despesa publicados na CGE não refletem com rigor o volume dos créditos especiais e dos reforços, uma vez que o valor dos créditos especiais registado na receita (4 871 M€) não tem idêntico reflexo no mapa da despesa (2 661 M€). Este desfazamento decorre, essencialmente, do facto de o IGFSS ter considerado como créditos especiais integrações de saldos que não tiveram o correspondente aumento de despesa e que seriam de classificar como reforços<sup>4</sup>. No entanto, a

<sup>1</sup> Esta integração de saldo ocorreu durante o período transitório e o orçamento inicial abrangeu 500 M€ deste montante.

<sup>2</sup> Foi inscrito indevidamente como crédito especial o valor de 1 300 M€ destinado a acolher o reembolso de ativos financeiros cuja aplicação em despesa com ativos financeiros já tinha ocorrido no ano de 2020 através de um crédito especial por integração de saldo do ano anterior.

<sup>3</sup> Com créditos especiais no valor de 540 M€, de reforços no valor de 3 587 M€ e de anulações no valor de 1 945 M€.

<sup>4</sup> Também se verificou uma situação em sentido inverso, foi feita uma integração de saldo classificada como crédito especial no mapa da receita que teve o correspondente registo de despesa para operacionalizar a linha de financiamento das entidades que desenvolvem respostas sociais, mas que no mapa da despesa foi classificado como reforço.

maioria destas situações foram assinaladas pelo IGFSS no relatório publicado na CGE<sup>1</sup>. Contribuiu também para este desfasamento um registo na receita de ativos financeiros como crédito especial, no valor de 1 300 M€, quando deveria ter sido caracterizado como um reforço<sup>2</sup>.

Existe uma diferença de 500 M€ entre o saldo da gerência anterior aprovado no orçamento inicial (503 M€) e o valor registado no Sistema de Informação Financeira da SS (SIF) (3 M€). Esta diferença foi justificada pelo facto de a integração de saldo de 500 M€, prevista no orçamento inicial, já ter sido concretizada na vigência do orçamento transitório. Assim, de modo a acautelar uma duplicação deste valor, o registo do saldo da gerência do orçamento inicial no SIF foi apenas realizado pela diferença (3 M€), para garantir que os mapas de alterações orçamentais extraídos do sistema tivessem correspondência com o orçamento final<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> O IGFSS, no final de agosto de 2020, alterou o procedimento de classificação e registo de integração de saldos, passando a classificar apenas como créditos especiais a integração de saldos com o correspondente aumento de despesa e como reforços os que se destinam a reforço de tesouraria, ou seja, sem contrapartida no aumento de despesa orçamental. Os registos no sistema informático realizados até à data da alteração do procedimento não foram alterados, mas no relatório publicado na CGE o IGFSS reconheceu que, na maioria dos casos, os que foram classificados como créditos especiais deveriam ter sido classificados como reforços.

<sup>2</sup> O IGFSS reconheceu que o registo na receita de ativos financeiros deveria ter sido classificado como reforço e não como crédito especial e que o relatório deveria ter sido acompanhado de uma nota neste sentido.

<sup>3</sup> Em 2016, ano em que também existiu um período transitório orçamental, o mapa das alterações orçamentais não refletia de forma completa e transparente o resultado final ocorrido nalgumas classificações económicas, justificando o IGFSS tal facto com constrangimentos na aplicação informática no carregamento do orçamento inicial, em especial nos casos em que o valor do orçamento inicial era inferior ao que vigorava no período transitório. O TC formulou a Recomendação 54-PCGE/2016 no sentido de que fosse assegurado que a adaptação do sistema informático ao novo modelo contabilístico SNC-AP contemplasse as funcionalidades necessárias ao adequado registo em períodos de vigência de orçamentos transitórios e de orçamentos iniciais aprovados após o início do exercício económico. Mantendo-se ainda a mesma aplicação informática e não tendo sido possível adequá-la foram parametrizados novos mapas, mas que apenas acautelam a observância do registo do orçamento transitório até à data da sua vigência, não ficando autonomizado no sistema. Assim, para garantir um resultado final consistente com o orçamento final a solução encontrada foi fazer o acerto no registo do orçamento inicial.

### 3. A CONTA GERAL DO ESTADO

#### 3.1. Receitas e despesas da administração central e da segurança social

##### 3.1.1. Impacto das medidas COVID-19

A pandemia de COVID-19 teve um impacto profundo na execução orçamental de 2020, interrompendo uma trajetória de redução de défices orçamentais. A diminuição da receita e o aumento da despesa resultam das medidas de política adotadas no combate à pandemia e mitigação dos seus efeitos, que analisamos neste ponto, mas também traduzem o efeito dos estabilizadores automáticos – *e.g.* ao nível da redução da receita fiscal e do aumento da despesa com subsídios de desemprego pela contração da atividade económica.

O impacto das medidas de apoio, as denominadas “medidas COVID-19”, tem vindo a ser quantificado e apresentado nas sínteses de execução orçamental, divulgadas mensalmente pela DGO – reporte que foi também apreciado pelo Tribunal em dois relatórios<sup>1</sup> – a CGE 2020 inclui um ponto relativo ao “Impacto da pandemia de COVID-19 na execução orçamental”, abrangendo o conjunto das administrações públicas<sup>2</sup>.

O impacto das medidas de combate à pandemia no saldo orçamental da AC e da SS totalizou 4 260 M€, em resultado, por um lado, da diminuição da receita efetiva (1 473 M€) e, por outro, do aumento da despesa efetiva (2 787 M€) (Quadro I. 7).

Quadro I. 7 – Impacto das medidas COVID-19

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19 (a)	AC (b)	SS	Total
<b>RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA NÃO COBRADA</b>	<b>770</b>	<b>703</b>	<b>1 473</b>
Adiamento de obrigações fiscais, contributivas e de pagamento de rendas	770	185	956
Isenção de pagamento da Taxa Social Única		517	517
<b>DESPESA EFETIVA</b>	<b>1 164</b>	<b>1 623</b>	<b>2 787</b>
<b>Aumento da capacidade do SNS e medidas de contenção, tratamento e mitigação da doença</b>	<b>782</b>	<b>4</b>	<b>786</b>
Saúde: Equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos, testes e outros	367		367
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	189	1	190
Saúde: Ventiladores e outros equipamentos	88		88
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	100	3	103
Adaptação ao teletrabalho e outros equipamentos	23	0	24
Estratégia europeia de vacinas e investigação em saúde	14		14
<b>Apoios ao emprego, manutenção da laboração e retoma da atividade</b>	<b>367</b>	<b>1 282</b>	<b>1 649</b>
Layoff		823	823
Incentivo extraordinário à normalização	284		284
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente		280	280
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	2	159	161
Programa Adaptar/ Adaptar social+	36	6	41
Outros (inclui programa ativar)	45	15	60
(...)			

<sup>1</sup> Relatório de acompanhamento de execução orçamental 1/2020 - 2.ª Secção – COVID-19 – Medidas e reporte nos três primeiros meses, aprovado em 16/07/2020 e Relatório de acompanhamento de execução orçamental 1/2021 - 2.ª Secção – COVID-19 – Execução orçamental, dívida e garantias, aprovado em 18/02/2021 – disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Quadros 27 e A 53 “Execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19”. Inclui também o Quadro 6 “Principais medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19: ótica da contabilidade nacional”, que abrange a estimativa para o conjunto das administrações públicas, elaborado pelo INE, com um impacto no saldo de 5 419 M€.

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19 (a)	AC (b)	SS	Total
<b>Apoios ao rendimento das famílias (reforço da proteção social)</b>	<b>4</b>	<b>336</b>	<b>339</b>
Apoio excecional à família		83	83
Isolamento profilático		63	63
Complemento estabilização trabalhadores <i>layoff</i>		58	58
Outros	4	132	136
<b>Outros apoios</b>	<b>10</b>		<b>10</b>
<b>Outros encargos</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Impacto das medidas COVID-19</b>	<b>1 935</b>	<b>2 325</b>	<b>4 260</b>

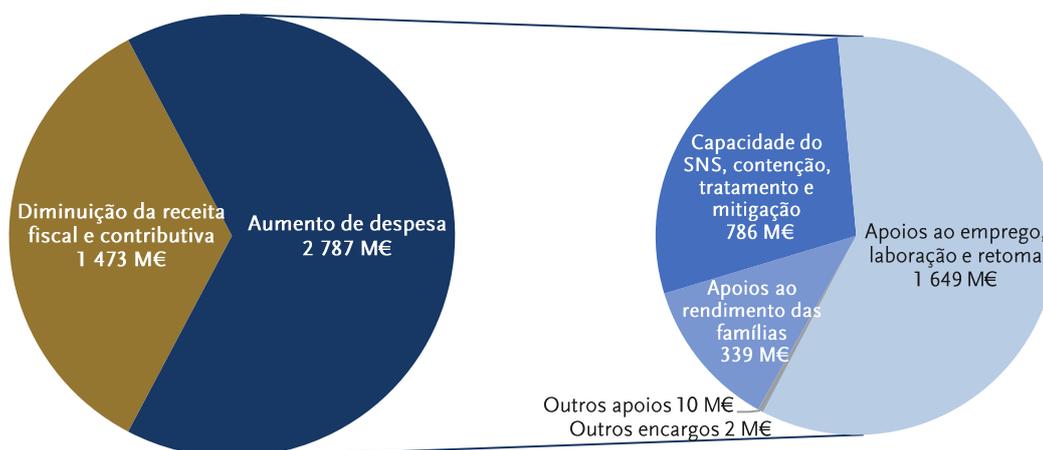
(a) Foram objeto de consolidação as transferências e subsídios entre os dois sectores para financiamento das respetivas medidas COVID-19.

(b) Inclui 1 M€ de subsídios à administração local, objeto de consolidação com este sector nos Quadros 27 e A 53 da CGE.

Fonte: Bases de dados da DGO e da SS relativas às despesas COVID; e SIGO. Cálculos TC.

O gráfico seguinte ilustra o impacto das diferentes medidas:

**Gráfico I. 5 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 nas receitas e despesas efetivas**



Fonte: Bases de dados da DGO e da SS relativas às despesas COVID; e SIGO. Cálculos TC.

Acresce ainda um conjunto de despesas não efetivas, também reportadas na CGE, designadamente: i) ativos financeiros que totalizam 60 M€, dos quais 56 M€ da “linha de apoio ao turismo – microempresas”, executados pelo Turismo de Portugal; ii) operações extraorçamentais que totalizam 298 M€, relativas a despesas afetas a medidas COVID, financiadas por fundos comunitários<sup>1</sup>, das quais 208 M€ processadas pelo IAPMEI e 90 M€ pelo Turismo de Portugal.

Porém, a CGE não identifica no grupo de despesa e receitas associadas a medidas COVID o impacto das seguintes operações, que também foram levadas a cabo no contexto da pandemia:

- ◆ empréstimo do Estado à TAP, de 1 200 M€ e aquisição de uma participação na TAP<sup>2</sup>, por 55 M€, para reestruturação da empresa, cuja situação foi agravada pela quebra da sua atividade devida à pandemia;

<sup>1</sup> As entidades pagadoras registam em receita e despesa extraorçamental as verbas provenientes de fundos europeus pagas a entidades fora do perímetro das administrações públicas, quando não haja contrapartida pública nacional – cfr. Circular da DGO 1399, de 30/03/2020.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.2.8.

22  
AF

- ◆ reforço da contribuição financeira para a UE, através de um acréscimo de 320 M€, para cobrir necessidades adicionais de pagamento derivadas da crise pandémica<sup>1</sup> e da quebra de receitas de direitos aduaneiros e de recursos próprios baseados no IVA, fruto da contração económica<sup>2</sup>;
- ◆ os fluxos positivos de receita (designadamente transferências da UE para o financiamento de despesas COVID), estimadas em 230 M€<sup>3</sup>;
- ◆ despesas com apoios pagos pela SS, no valor de 51 M€, relativos à prestação complementar de abono de família para crianças e jovens e a pagamentos a instituições do setor social, por domiciliação de serviços prestados a utentes (nos casos em que a atividade foi suspensa); em contraditório, o SESS e o IGFSS informam que estão a desenvolver todos os esforços no sentido da identificação e quantificação do impacto das medidas COVID-19 aquando da prestação de contas de 2021;
- ◆ o impacto das prorrogações de pagamento relativas a planos prestacionais de IRS e IRC (16 M€) e as isenções temporárias e reduções de taxa de IVA de bens necessários para combater os efeitos da COVID-19;
- ◆ o impacto da suspensão da reutilização dos manuais escolares que obrigou a um maior volume de despesa para assegurar o seu fornecimento gratuito aos alunos<sup>4</sup>.

Saliente-se ainda o impacto da COVID-19 nas responsabilidades contingentes por garantias concedidas pela administração central, no valor de 7 028 M€, relativas a linhas de crédito bancário garantido, garantias de seguros de crédito e participação em instrumentos financeiros lançados pela UE<sup>5</sup>. Em contraditório, o MEF, reportando-se às contragarantias do FCGM às linhas de crédito COVID (6 330 M€), refere o valor estimado de 326,1 M€ de perdas nos próximos anos<sup>6</sup>.

No total, estima-se que o impacto das medidas de combate à pandemia ascenda a, pelo menos, 5,7% do PIB conforme Gráfico I. 6.

---

<sup>1</sup> Nomeadamente, o Instrumento de Apoio de Emergência, a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus e a mobilização do Fundo de Solidariedade para apoio a Estados-Membros (para além da pandemia, também em resposta a catástrofes naturais).

<sup>2</sup> O OES reforçou a contribuição financeira para o orçamento da UE, inicialmente de 2 115 M€, em 406 M€, especificando tratar-se de “*esforço adicional implicado pelas medidas que compõem o quadro da resposta da União Europeia aos efeitos do surto da doença COVID-19*”. Embora não seja uma medida no âmbito do combate à COVID-19 do Estado Português, constitui um impacto orçamental direto da pandemia.

<sup>3</sup> Cfr. designadamente, Relatório 04/2021 do CFP, quadro 2.

<sup>4</sup> A despesa aumentou 32 M€ na compra de manuais escolares face ao ano anterior, sem que parte desse aumento fosse atribuído a medidas COVID.

<sup>5</sup> Cfr. ponto 5.1.

<sup>6</sup> Relativamente às restantes garantias não existem estimativas fiáveis das perdas – cfr. INE, “Destaque do Procedimento dos Défices Excessivos, 23/09/2021”.

Gráfico I. 6 – Impactos da pandemia COVID-19, em 2020, em % do PIB

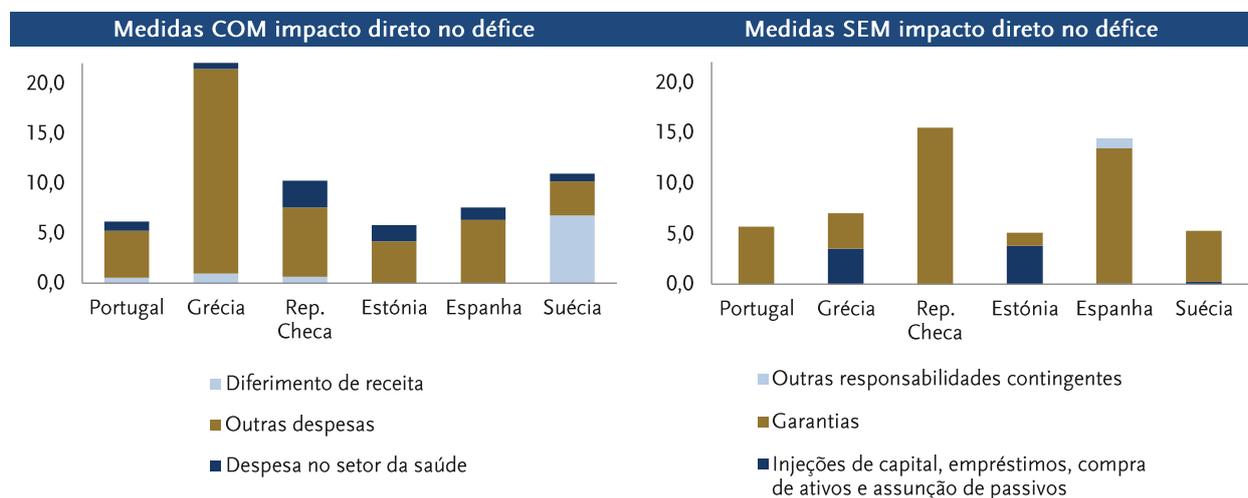


Nota: O acréscimo de despesa com ativos financeiros ascende a 60 M€, 0,0% em percentagem do PIB.

Fonte: Bases de dados da DGO e da SS (despesas COVID); DGTf e FCGM (garantias).

Os valores atrás descritos ficam, no entanto, aquém dos reportados por outros países (Gráfico I. 7<sup>1</sup>).

Gráfico I. 7 – Medidas COVID, anunciadas até 05/06/2021, em % do PIB



Fonte: FMI, Fiscal Monitor.

Das medidas com impacto no défice, as despesas com saúde representaram uma pequena fatia para os vários países em análise, correspondendo o maior peso a outras despesas (designadamente em apoios a empresas e famílias para minorar o impacto socioeconómico das medidas de combate à pandemia), exceto no caso da Suécia em que o maior peso foi para medidas de diferimento da receita<sup>2</sup>. Portugal e Estónia são os países que menos recorreram a medidas com impacto no défice. Por sua vez, as garantias tiveram um peso elevado nas restantes medidas em Portugal, República Checa, Espanha e Suécia. Também neste grupo de medidas Portugal integra, juntamente com a Estónia e a Suécia, o conjunto de países com menor esforço financeiro.

<sup>1</sup> Selecionados com base nos seguintes critérios: proximidade geográfica (Espanha); população (Grécia, República Checa e Suécia); PIB per capita (Estónia). Note-se que os valores não são totalmente comparáveis com os do texto uma vez que o horizonte temporal excede 2020 (medidas anunciadas até 05/06/2021). Também por essa razão o peso no PIB é superior ao identificado no gráfico anterior.

<sup>2</sup> Face à estratégia de combate à pandemia seguida pelo país, que envolveu menos restrições à liberdade de circulação e ao funcionamento das atividades económicas.

### 3.1.2. Receitas e despesas consolidadas

Em 2020, a “*conta consolidada da administração central e da segurança social*” (Mapa XXIII da CGE) evidencia receitas de 77 150 M€, despesas de 88 633 M€ e um saldo de -11 483 M€ (-1 007 M€, em 2019). A execução orçamental foi fortemente influenciada pela pandemia de COVID-19 e pelo vasto leque de medidas adotadas pelo Governo, conforme analisado no ponto anterior.

**Quadro I. 8 – Conta consolidada da AC e da SS – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais	2019	2020		Conta Consolidada AC e SS (a)	Variação	
	Conta Consolidada AC e SS (a)	AC	SS		Valor	%
<b>RECEITAS</b>	<b>81 401</b>	<b>59 036</b>	<b>32 146</b>	<b>77 150</b>	<b>-4 250</b>	<b>-5,2</b>
Receita fiscal	46 914	43 783	204	43 987	-2 927	-6,2
Contribuições para a SS e CGA	22 413	4 170	18 230	22 399	-14	-0,1
Outras receitas correntes	10 687	10 012	13 711	(e) 9 691	-995	-9,3
Transferências de capital	1 074	855	0	854	-220	-20,5
Outras receitas de capital	312	217	1	(e) 219	-94	-30,0
<b>DESPESAS</b>	<b>82 407</b>	<b>72 650</b>	<b>30 014</b>	<b>88 633</b>	<b>6 226</b>	<b>7,6</b>
Pensões e outras prestações sociais (SS e CGA) (b)	33 879	9 974	25 464	35 438	1 559	4,6
Apoios das medidas COVID (transferências e subsídios) (c)		383	1 618	2 001	2 001	
Despesas com pessoal (d)	17 487	17 984	245	18 229	742	4,2
Aquisição de bens e serviços	10 016	10 214	86	10 300	284	2,8
Juros e outros encargos	7 778	7 419	7	7 422	-356	-4,6
Outras despesas correntes	9 106	21 099	2 559	(e) 9 631	524	5,8
Aquisição de bens de capital (investimento)	2 722	2 927	30	2 957	234	8,6
Outras despesas de capital	1 419	2 651	5	(e) 2 656	1 237	87,1
<b>Saldo global</b>	<b>-1 007</b>	<b>-13 614</b>	<b>2 132</b>	<b>-11 483</b>	<b>-10 476</b>	<b>1040,8</b>

(a) Foram objeto de consolidação fluxos intra e intersectoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a aquisição/venda de serviços no PO saúde.

(b) Exclui as transferências entre a CGA e a SS para pagamento de pensões aos beneficiários e as transferências e subsídios da SS (Ação Social) para a AC. Os apoios das medidas COVID constam de linha própria.

(c) Exclui transferências entre entidades da AC e SS e as transferências para a UE – participação na Estratégia Europeia das Vacinas (11 M€).

(d) Relativamente à SS abrange apenas as despesas de administração.

(e) Inclui diferenças de consolidação: 13 M€ (receitas correntes), 5 M€ (receitas de capital), 44 M€ (despesas correntes) e 24 M€ (despesas de capital).

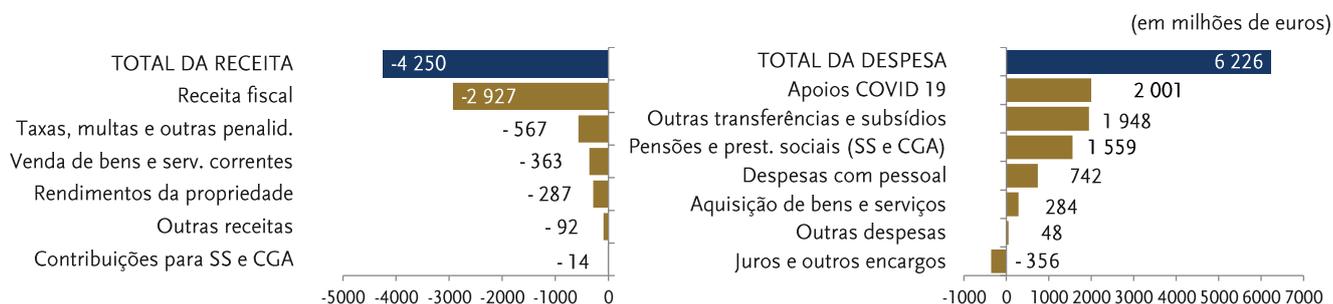
Fonte: CGE – Mapa XXIII (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros), SGR, SIGO, CSS e DGO (ficheiros das despesas COVID). Cálculos TC.

A receita fiscal (43 987 M€) e as contribuições para SS e CGA (22 399 M€) constituíram 86,0% da receita.

Na despesa, 80,5% deveu-se a pensões e outras prestações sociais (35 438 M€), despesas com pessoal (18 229 M€), aquisição de bens e serviços (10 300 M€) e juros e outros encargos (7 422 M€). A despesa com medidas de combate à pandemia ascendeu a 2 787 M€ (2 001 M€ em apoios e 786 M€ em despesas com o funcionamento dos serviços<sup>1</sup>).

O gráfico seguinte evidencia os principais contributos para a redução da receita (4 250 M€) e para o aumento da despesa (6 226 M€).

<sup>1</sup> Cfr. Quadro I. 7.

**Gráfico I. 8 – Conta consolidada da AC e SS – variação 2019-2020**

Fonte: CGE 2019 e 2020, SGR, SIGO, CSS e DGO (ficheiros das despesas COVID). Cálculos TC.

Os gráficos anteriores identificam a composição do aumento de 10 476 M€ verificado no défice (invertendo a trajetória decrescente desde 2014), designadamente:

- ◆ A redução da receita (5,2%, face a 2019) em todas as suas componentes:
  - ◇ A receita fiscal diminuiu 6,2% (68,9% do total da diminuição registada na receita).
  - ◇ As contribuições para a SS diminuíram 136 M€ (enquanto as contribuições para a CGA aumentaram 121 M€, efeito induzido pelo aumento das remunerações).
  - ◇ As receitas fiscais e contributivas diminuíram 1 473 M€ em resultado das medidas COVID, (770 M€ de receita fiscal e 703 M€ de contribuições para a SS).
  - ◇ Por tipo de medida, foi estimado o impacto do adiamento das obrigações fiscais e contributivas em 956 M€ (770 M€ de receitas fiscais e 185 M€ de contribuições para a SS)<sup>1</sup> e da perda definitiva de receita em 517 M€ (isenção da taxa social única, na SS)<sup>1</sup>.
- ◆ O aumento da despesa (7,6%, face a 2019) também em todas as componentes, com exceção da despesa em juros (que diminuiu 4,6%):
  - ◇ 2 001 M€ em apoios COVID e 786 M€ noutras medidas COVID, num total de 2 787 M€ (3,1% do total da despesa e justifica quase metade do seu aumento).
  - ◇ O aumento de 4,6% nas pensões e prestações sociais da SS (excluindo apoios COVID) e da CGA (justificando 25,0% do aumento da despesa).
  - ◇ O aumento de 20,5% das outras transferências e subsídios<sup>2</sup> (31,3% do aumento da despesa), para o que contribuiu a transferência do Fundo de Resolução para o Novo Banco (1 035 M€)<sup>3</sup>; o aumento da contribuição financeira para a UE (recursos próprios comunitários), em 18,5% (319 M€)<sup>4</sup>; o aumento dos apoios pagos pelo IEFP no âmbito das políticas de inserção ou reinserção na vida ativa, em 166,7% (324 M€).

<sup>1</sup> Ao contrário da perda definitiva de receita, o adiamento do cumprimento de obrigações fiscais e contributivas constituirá aumento de receita em períodos seguintes.

<sup>2</sup> Exclui as transferências (correntes e capital) e subsídios, englobados em pensões e prestações sociais e em apoios das medidas COVID.

<sup>3</sup> Em anos anteriores esta despesa era classificada como ativo financeiro (1 149 M€ em 2019), não integrando a despesa considerada na conta consolidada e sem impacto no saldo. Reconhecendo que não é expetável retorno financeiro desta operação, em 2020 a posição do Tribunal de classificar a operação como transferência de capital foi acolhida.

<sup>4</sup> O OES reforçou a dotação para essa contribuição (1 867 M€) em 406 M€, a título de “esforço adicional implicado pelas medidas que compõem o quadro da resposta da União Europeia aos efeitos do surto da doença COVID-19”. Da dotação final, o montante não utilizado ascendeu a 224 M€.

- ◇ O aumento de 4,2% das despesas com pessoal (3,2%, excluindo as abrangidas pelas medidas COVID) e, de 2,8% das despesas em aquisição de bens e serviços correntes (1,7% excluindo essas medidas).

Ainda que não faça parte integrante da receita e despesa efetivas, o Tribunal assinala que, se considerado um conjunto de operações de ativos financeiros da AC suscetíveis de alterar o património financeiro líquido<sup>1</sup>, o défice seria ainda agravado em 1 501 M€, para 12 983 M€, como evidencia o quadro seguinte.

**Quadro I. 9 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Ativos e passivos financeiros a considerar	2019		2020		Variação	
	Conta Consolidada AC e SS	AC	SS	Conta Consolidada AC e SS	Valor	%
Receitas de ativos financeiros (a)	572	268		268	-305	-53,2
Despesas de ativos financeiros (a)	773	1 768		1 768	995	128,8
Despesa de ativos financeiros – Novo Banco (b)	1 149			0	-1 149	-100,0
Despesas de passivos financeiros (c)	1 377			0	-1 377	-100,0
<b>Diferença (receitas – despesas)</b>	<b>-2 727</b>	<b>-1 501</b>	<b>0</b>	<b>-1 501</b>	<b>1 226</b>	<b>-</b>
<b>Total da receita</b>	<b>81 973</b>	<b>59 304</b>	<b>32 146</b>	<b>77 418</b>	<b>-4 555</b>	<b>-5,6</b>
<b>Total da despesa</b>	<b>85 706</b>	<b>74 418</b>	<b>30 014</b>	<b>90 401</b>	<b>4 695</b>	<b>5,5</b>
<b>Saldo incluindo ativos e passivos financeiros</b>	<b>-3 733</b>	<b>-15 115</b>	<b>2 132</b>	<b>-12 983</b>	<b>-9 250</b>	<b>-</b>

(a) Ativos financeiros de SI e SFA (exceto EPR) de médio e longo prazos consolidados, i.e., não incluem: i) aplicações financeiras (depósitos, empréstimos e títulos de curto prazo e, no subsector dos SFA, títulos a médio e longo prazos); ii) aumentos de capital e os empréstimos a médio e longo prazos a SFA (e seu reembolso), por terem como contrapartida na receita (e despesa) excluída de passivos financeiros ou de ativos financeiros; iii) outros ativos financeiros de EPR.

(b) Pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco (NB), nos termos do acordo de capitalização contingente.

(c) Em 2019 e anos anteriores, incluiu despesa de passivos financeiros das Parvalorem, Parups e Parparticipadas relativos ao reembolso à CGD, concluído nesse ano, de empréstimos concedidos no âmbito da privatização do BPN.

Fonte: CGE, SGR, SIGO e informação dos serviços processadores.

Este saldo reflete o impacto de operações que, na sua maioria e pela sua natureza, embora não sejam consideradas no apuramento do défice, têm um impacto significativo na dívida, como o empréstimo de 1 200 M€ à TAP e 55 M€ na aquisição de participações da TAP<sup>2</sup>.

Em contraditório, o MEF refere que a “aquisição de participações da TAP correspondem efetivamente a “ativos financeiros” já que têm como contrapartida participação numa empresa viável” o mesmo ocorrendo com o empréstimo “com a previsível conversão em capital”, considerando que a “posição quanto à viabilidade da empresa só poderia ser posta em causa caso o Plano de Reestruturação – atualmente em fase final de negociação – não viesse a ser aprovado pela Comissão Europeia. E, nesse cenário (...) o empréstimo de 1.200 M€ seria reembolsável no quadro da liquidação da sociedade”.

Porém, enfatiza-se que muito embora a aquisição dessas participações e o empréstimo à TAP, tenham sido classificadas, em contabilidade pública, como operações financeiras (sem impacto no défice) foram reclassificadas, no âmbito do procedimento de défices excessivos, como transferência de capital para fora do perímetro das administrações públicas, com impacto no défice (1 255 M€), tendo sido explicitamente especificado, quanto ao empréstimo, que se teve “em consideração a situação económica e financeira da empresa”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Art. 9.º da LEO (republicada pela Lei 41/2014, de 10/07).

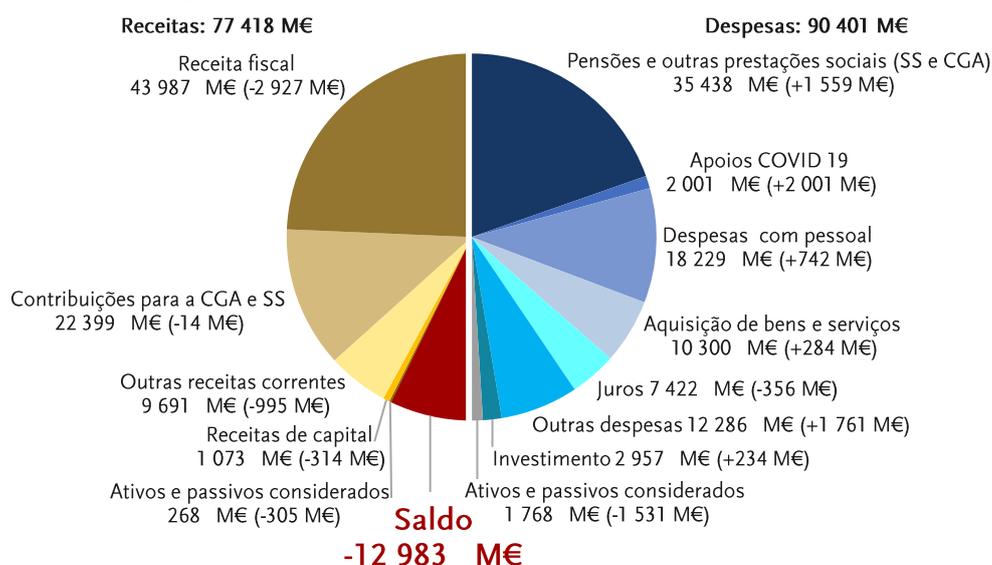
<sup>2</sup> Cfr. Ponto 3.2.8.

<sup>3</sup> Cfr. INE, “Destaque do Procedimento dos Défices Excessivos, 23/09/2021”.

Ao contrário do que sucedeu desde 2017, em que os pagamentos do FdR ao Novo Banco, no âmbito do acordo de capital contingente foram indevidamente registados como ativo financeiro, na CGE 2020, o pagamento efetuado (1 035 M€) foi registado como transferência de capital (incluída na despesa efetiva e com impacto no défice orçamental).

Incluindo os ativos financeiros referidos, o défice atinge 12 983 M€, tal como evidenciado no gráfico seguinte.

**Gráfico I. 9 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2020 e variação face a 2019**



Fonte: SGR, SIGO, DGO e SS (ficheiros das despesas COVID). Cálculos TC.

## 3.2. Conta da administração central

### 3.2.1. Universo

O universo do OE em 2020<sup>1</sup> é constituído por 479 entidades, pertencendo 141 ao subsector dos serviços integrados<sup>2</sup> e 338 ao subsector dos SFA (das quais 138 EPR).

O reporte da execução orçamental deste universo é coordenado no Ministério das Finanças pela DGO, cabendo-lhe também a emissão das instruções necessárias à adequada execução do OE pelas entidades da AC e a gestão do respetivo sistema de informação. A execução da receita e da despesa dos serviços integrados consta de sistemas específicos<sup>3</sup>, enquanto os SFA (incluindo EPR), com sistemas próprios de execução do seu orçamento privativo, reportam uma síntese mensal à DGO. A execução orçamental é disponibilizada ao TC, mensalmente e por valores agregados, através do Portal SIGO<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Relativamente à delimitação do perímetro orçamental cfr. ponto 3.2.1.1 do PCGE 2018.

<sup>2</sup> Classificadas no OE como serviços, excluindo os de mera inscrição de transferências para o respetivo SFA. Esse número de entidades diz respeito às que inscreveram despesa, enquanto a receita foi registada por 134.

<sup>3</sup> SGR – Sistema de Gestão de Receitas e GeRFiP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado. Existem também algumas soluções setoriais, como o SIGDN – Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional e os sistemas usados pelos estabelecimentos de educação e ensino não superior e serviços externos do MNE.

<sup>4</sup> SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental.

Ao longo do ano decorreram alterações ao universo das entidades que constavam do OE 2020: i) integração do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores; ii) fusão, por incorporação, da IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA, na SPGM – Sociedade de Investimento, SA<sup>1</sup>, que alterou a sua denominação social para Banco Português de Fomento, SA<sup>2</sup>; e iii) saída do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo<sup>3</sup>.

Na CGE de 2020, verificou-se a integração do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, entidade em falta na CGE de 2019, tal como evidenciado no anterior Parecer.

Mantêm-se, no entanto, insuficiências, que decorrem quer do OE 2020, quer do reporte da execução orçamental:

- ◆ Omissão no OE 2020 e na execução orçamental dos:
  - ◇ Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação-FINOVA (gerido pelo Banco Português de Fomento) e de Garantia de Viagens e Turismo (Turismo de Portugal).

O MEF e a DGO, em sede de contraditório, referem que, da lista de entidades que integravam o Setor Institucional das Administrações Públicas, publicada pelo INE, aplicável ao processo orçamental de 2020 *“não consta qualquer das entidades indicadas pelo Tribunal de Contas como sendo omissas, razão pela qual não foram incluídas no âmbito do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado de 2020”*. O Banco Português de Fomento, em contraditório, também justifica a omissão do FINOVA por não constar dessa listagem.

Não obstante, o Tribunal faz notar que, nos termos da LEO e, prévia e independentemente da classificação atribuída pelo INE, os referidos Fundos devem ser incluídos no OE enquanto SFA ou, no caso dos que são patrimónios autónomos, a seguir referidos, a sua execução orçamental ser integrada na da respetiva entidade gestora pública.

Relativamente ao Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT), o Turismo de Portugal (entidade gestora), em contraditório, considera que *“este fundo não deve ser integrado no perímetro da administração pública e, por esta via, ficar subordinado à disciplina orçamental que vincula as entidades da administração pública”* por ser composto por *“Dotações exclusivamente privadas”*, invocando ainda que *“Nem as receitas do fundo têm origem no Estado, nem a despesa por ele realizadas são despesas do Estado. Por consequência, os efeitos da gestão dele no Orçamento do Estado são nulos”*.

Porém, conforme já consta do PCGE 2019, o legislador instituiu o FGVT como SFA ao atribuir-lhe o regime jurídico-financeiro de “autonomia administrativa e financeira”. O Fundo dispõe ainda de personalidade jurídica e de autonomia patrimonial<sup>4</sup>. Por sua vez, a gestão do Fundo cabe ao Estado, representado por uma entidade de natureza pública (o Turismo de Portugal) e o seu financiamento, que advém de contribuições obrigatórias asseguradas pelas agências de viagens e turismo, constituem receita do Estado (em sentido lato). Trata-se, assim, de receitas públicas que, tal como a sua aplicação em despesa, devem integrar o OE e a CGE, à semelhança de outras receitas e despesas da mesma índole.

<sup>1</sup> Na SPGM – Sociedade de Investimentos, SA foi ainda incorporada a PME Investimentos – Sociedade de Investimentos, SA, que não faz parte do perímetro orçamental.

<sup>2</sup> DL 63/2020, de 07/09.

<sup>3</sup> O DL 106/2019, de 12/08, determinou a transferência da função de garantia de depósitos bem como dos recursos públicos detidos pela entidade para o Fundo de Garantia de Depósitos, passando a prosseguir apenas a vertente assistencialista e a reger-se pelo direito privado. Em face dessas alterações, passou a designar-se “Associação – Fundo de Assistência do Crédito Agrícola Mútuo”, deixando de integrar o perímetro do OE.

<sup>4</sup> Art. 37.º do DL 17/2018, de 08/09.

- ◇ Fundos (patrimónios autónomos): de Apoio à Inovação (FAI), cuja gestão cabe a uma comissão executiva no âmbito da Agência para a Energia (ADENE)<sup>1</sup> e da Língua Portuguesa (gerido pelo Instituto Camões), que não foram inscritos como SFA nem as suas receitas e despesas foram integradas no orçamento e conta da(s) entidade(s) gestora(s).
- ◇ Fundo REVITA<sup>2</sup> e Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas<sup>3</sup>, cujos regimes jurídico-financeiros não são claros quanto à obrigação de integrar o OE e a CGE.
- ◆ O Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas (gerido pela ANACOM) não reportou execução orçamental no SIGO<sup>4</sup>.
- ◆ Além das situações mencionadas, integraram o OE 2020 sem reporte de execução entidades já extintas, designadamente, a Defaerloc – Locação de Aeronaves Militares, SA, a Defloc – Locação de Equipamentos de Defesa, SA e a Empordef SGPS – Empresa Portuguesa de Defesa, SA<sup>5</sup> (extintas a 31/12/2019), a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa<sup>6</sup> e a Fundação Luís Molina<sup>7</sup>.
- ◆ À semelhança de anos anteriores, foram indevidamente classificadas como EPR entidades que são SFA da administração central: o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores, o Fundo de Contragarantia Mútuo e o Fundo de Resolução.

Essa indevida classificação continua a permitir que lhes seja aplicado um regime simplificado<sup>8</sup> em que a informação sobre a execução orçamental é prestada segundo o modelo simplificado de classificação das receitas e despesas públicas definido pela DGO e que os dispensa do cumprimento de um conjunto de obrigações subtraindo-os, dessa forma, ao regime de controlo a que estão legalmente sujeitos os SFA.

O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar se a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais. Assim, o Tribunal tem recomendado<sup>9</sup> que o Governo, assegure a inclusão no OE e na Conta de todas as entidades previstas na LEO, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central face aos constantes da lista divulgada pelo INE, e que tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no OE e na Conta como EPR.

<sup>1</sup> A execução orçamental da ADENE consta da CGE de 2020, enquanto EPR, na sequência de ter passado a integrar a lista do INE das administrações públicas.

<sup>2</sup> O Fundo REVITA, gerido por um conselho de gestão, embora dotado de autonomia administrativa e financeira, não integra o perímetro de consolidação da AC, da SS, nem o orçamento da SS (n.º 1 do art. 2.º do DL 81-A/2017, de 07/07) (cfr. Relatório 20/2019 - 2.ª Secção – Auditoria ao Fundo REVITA).

<sup>3</sup> Com a natureza de património autónomo, gerido pelo Turismo Fundos, SGFII, SA.

<sup>4</sup> Já não consta do OE 2021.

<sup>5</sup> Despacho conjunto 786/2020 do Ministro da Defesa Nacional e do Secretário de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 14, de 21/01.

<sup>6</sup> Aviso 4871/2018, de 12/04 e Despacho 12347-A/2019, de 23/12.

<sup>7</sup> Despacho 2780/2020, de 28/02.

<sup>8</sup> Anexo II do DLEO para 2019 (DL 84/2019, de 28/06), em vigor em 2020.

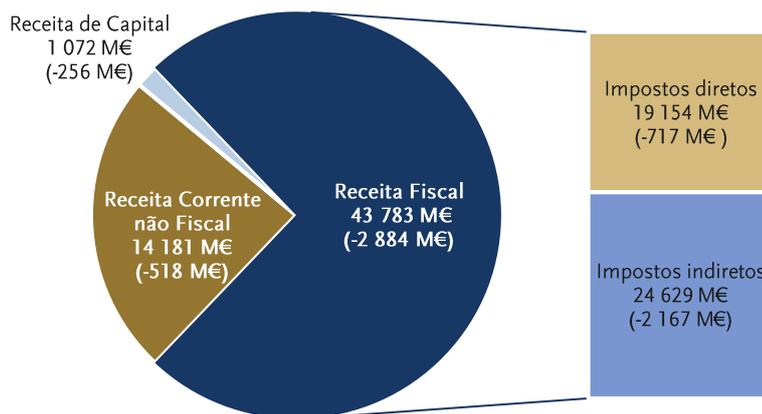
<sup>9</sup> Recomendações mais recentes 4 e 5 – PCGE/2017, PCGE/2018 e PCGE/2019.

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

### 3.2.2. Receita

Em 2020, a receita consolidada da AC totalizou 59 036 M€, menos 3 658 M€ (5,8%) do que em 2019, principalmente em consequência da pandemia de COVID-19 e das medidas de resposta adotadas, menos 2 884 M€ de receita fiscal (6,2%) e menos 774 M€ de receita não fiscal (4,8%) (Gráfico I. 10).

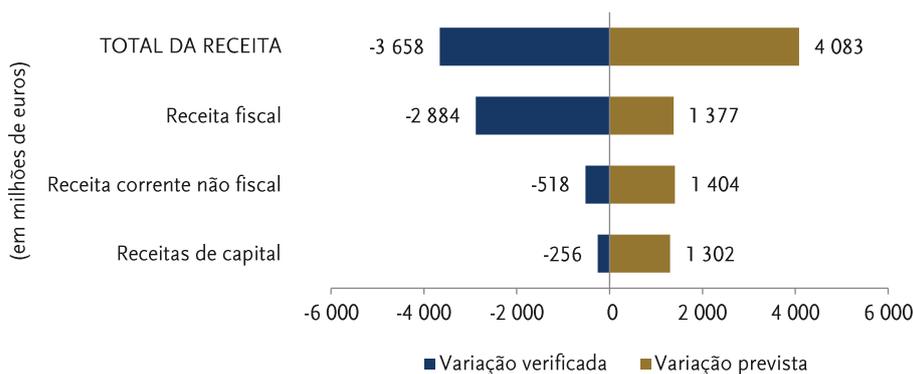
**Gráfico I. 10 – Receita consolidada da administração central – 2020 e variação face a 2019**



Fonte: CGE, SGR e SIGO.

Estes valores contrastam com a evolução prevista no OE 2020, de um crescimento de 4 083 M€ (6,5%) na receita efetiva da AC. Porém, no final do ano a execução apresentou um desvio face ao previsto que atingiu os 7 741 M€, principalmente na receita fiscal (4 261 M€) (Gráfico I. 11).

**Gráfico I. 11 – Receita consolidada da AC – Variação prevista no OE e a verificada**



Variação prevista: Diferença entre o OE inicial e a execução de 2019.

Variação verificada: Diferença entre a execução de 2020 e a de 2019.

Fonte: Execução: Mapa XXIII da CGE 2019 e 2020; Orçamento inicial: Mapa 51 do OE 2020; SGR e SIGO. Cálculos TC.

#### 3.2.2.1. Receita fiscal

A receita fiscal da AC totalizou 43 783 M€, menos 2 884 M€ (6,2%) do que em 2019, devido à diminuição da receita proveniente dos impostos indiretos de 2 167 M€ (8,1%) e dos impostos diretos de 717 M€ (3,6%).

Este decréscimo reflete os efeitos da pandemia na quebra da atividade económica<sup>1</sup> e das medidas de resposta adotadas pelo governo, quer do lado da receita, como o adiamento do cumprimento de obrigações fiscais, quer do lado da despesa<sup>2</sup>.

Destaca-se um conjunto de medidas fiscais, que originaram uma redução na receita fiscal de 786 M€, designadamente: a possibilidade de adiamento do 1.º e do 2.º pagamento por conta de IRC até à data limite do 3.º (dezembro de 2020<sup>3</sup>) e a suspensão temporária ou redução da obrigação fiscal por quebras de faturação no primeiro semestre para cooperativas, micro, pequenas e médias empresas<sup>4</sup>, bem como a flexibilização dos pagamentos de IVA em 3 ou 6 prestações mensais. Além das medidas evidenciadas na CGE (Quadro I. 10), os planos prestacionais oficiosos para pagamento voluntário de IRS e IRC tiveram um impacto de 16 M€<sup>5</sup>.

**Quadro I. 10 – Medidas COVID-19 do lado da receita evidenciadas na CGE**

(em milhões de euros)

Adiamento do cumprimento de obrigações fiscais	Impostos	Valor
Suspensão dos pagamentos por conta de IRS e IRC	Diretos	695
Prorrogação do pagamento do IVA	Indiretos	75
<b>Total</b>		<b>770</b>

Fonte: Quadros 27 e A 53 da CGE de 2020.

Apesar do desvio desfavorável face à receita que constava do OE inicial, em 4 261 M€, verifica-se que a evolução da receita fiscal foi, ainda assim, mais favorável do que o previsto no OES em 939 M€ – o OES previu uma quebra muito significativa da receita fiscal, menos 5 200 M€ da prevista no OE inicial e inferior em 3 823 M€ à receita fiscal de 2019 – com destaque para o IRS (mais 363 M€), o IVA (mais 340 M€) e o IRC (mais 240 M€), como evidencia a última coluna do quadro seguinte.

<sup>1</sup> -8,4% do PIB, -1,9% no emprego e -7,1% do consumo privado (INE, setembro 2021).

<sup>2</sup> Com efeito positivo na receita, por exemplo, o *layoff*, por manter o emprego e esse rendimento ser tributado.

<sup>3</sup> Por sua vez, nos termos do Código do IRC (art. 107.º), o 3.º pagamento por conta pode deixar de ser pago, ou o seu valor ser diminuído, em função da estimativa do valor do imposto e dos pagamentos por conta já efetuados.

<sup>4</sup> Nos termos do art. 12.º da Lei 27-A/2020, de 24/07 (LOES) e art. 2.º da Lei 29/2020, de 31/07, regulamentada pelo Despacho do SEAF 8320/2020, de 25/08.

<sup>5</sup> Nos termos do Despacho do SEAAF 8844-B/2020, de 14/09/2020. Informação da AT de 30/07/2021.

**Quadro I. 11 – Receita fiscal da AC – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Impostos	2019			2020			
	CGE (1)	OE inicial (2)	OES (a) (3)	CGE (4)	Variação homóloga		Diferença face ao OES (7)=(4-3)
					(valor) (5)=(4-1)	(%) (6)=(4/1)	
<b>Impostos diretos, sobre:</b>	<b>19 871</b>	<b>20 530</b>	<b>18 538</b>	<b>19 154</b>	<b>-717</b>	<b>-3,6</b>	<b>616</b>
Rendimento das pessoas singulares (IRS), do qual	13 171	13 586	13 199	13 562	391	3,0	363
Participação variável dos municípios no IRS	411	439	439	439	28	6,7	-1
Rendimento das pessoas coletivas (IRC)	6 317	6 452	4 813	5 053	-1 264	-20,0	240
Outros (b)	383	493	526	538	156	40,8	13
<b>Impostos indiretos, sobre:</b>	<b>26 796</b>	<b>27 514</b>	<b>24 305</b>	<b>24 629</b>	<b>-2 167</b>	<b>-8,1</b>	<b>324</b>
Valor acrescentado (IVA)	17 863	18 334	16 028	16 367	-1 495	-8,4	340
Produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	3 517	3 721	3 249	3 346	-171	-4,9	97
Veículos (ISV)	727	691	492	438	-289	-39,8	-54
Tabaco (IT)	1 427	1 400	1 371	1 422	-5	-0,4	51
Álcool, bebidas alcoólicas e adici. de açúcar (IABA)	279	260	241	233	-46	-16,6	-8
Imposto do selo (IS)	1 685	1 784	1 636	1 616	-68	-4,1	-19
Imposto único de circulação (IUC)	402	417	381	396	-6	-1,5	15
Outros (c)	895	908	908	810	-85	-9,5	-98
<b>Receita Fiscal</b>	<b>46 667</b>	<b>48 044</b>	<b>42 844</b>	<b>43 783</b>	<b>-2 884</b>	<b>-6,2</b>	<b>939</b>

(a) OES: Mapas do OE alterados e republicados pela Lei 27-A/2020. O orçamento final difere do OES nos outros impostos diretos (576 M€; mais 50 M€) e outros impostos indiretos (917 M€, mais 9 M€), passando o total para 42 903 M€.

(b) Impostos sobre uso, porte e detenção de armas; impostos abolidos como o sobre sucessões e doações; e impostos diretos diversos tais como a CSB, a CESE e o adicional ao IMI. Em 2020, criado pela LOES (art. 18.º), inclui o adicional de solidariedade sobre o setor bancário (33 M€, de orçamento e cobrança).

(c) Imposto do jogo; lotarias; resultados de exploração de apostas mútuas; e impostos indiretos diversos como a CAV.

Fonte: CGE (Mapa XXIII, Quadros 30, 35, 36 e 53), SGR e SIGO.

Sobre a quebra de 3,6% verificada na receita proveniente dos impostos diretos destaca-se:

- ◆ O aumento de 3% (391 M€) da receita líquida do IRS, que totalizou 13 562 M€, refletindo, por um lado, o aumento dos valores cobrados (226 M€)<sup>1</sup> e, por outro, a diminuição nos reembolsos e restituições pagos em 2020 (165 M€), devido ao ajustamento das tabelas de retenção na fonte promovido em 2019. De referir o impacto favorável do *layoff* na receita de IRS, por ser um rendimento tributado e por ter limitado a quebra do emprego.
- ◆ A redução de 20% (1 264 M€) da receita do IRC que totalizou 5 053 M€ devido aos seguintes efeitos:
  - ◇ diminuição de 1 021 M€<sup>2</sup> nos valores cobrados, em resultado: da quebra da atividade económica em consequência da pandemia e das medidas de política adotadas de adiamento do cumprimento de obrigações fiscais.
  - ◇ aumento dos reembolsos em 243 M€, valor que inclui o reembolso efetuado ao Novo Banco (128 M€) no âmbito do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Beneficiou dos contributos positivos das retenções na fonte provenientes de rendimentos de trabalho dependente (214 M€; 2,3%), de pensões (67 M€; 2,4%) e das notas de cobrança correspondentes ao pagamento do IRS anual, (162 M€; 9,9%), apesar da quebra verificada nas retenções na fonte de rendimentos de capitais (131 M€; 14,5%) e prediais (16 M€; 5,2%).

<sup>2</sup> Devido à diminuição: (i) nos pagamentos por conta (incluindo os especiais e adicionais por conta) no valor de 663 M€; (14,0%); (ii) autoliquidações (138 M€; 7,0%) e (iii) retenções na fonte de rendimentos de capitais (143 M€; 19,9%).

<sup>3</sup> Em anos anteriores foram de 154 M€ (2017) e de 99 M€ (2018).

Relativamente ao regime excecional de devolução antecipada de pagamentos especiais por conta não utilizados, o seu impacto só se vai verificar em 2021<sup>1</sup>.

- ◆ Os outros impostos diretos aumentaram, devido ao acréscimo das receitas da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) em 128 M€<sup>2</sup> e da criação, pela LOES<sup>3</sup>, do adicional de solidariedade sobre o sector bancário (33 M€), consignando a receita arrecadada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Sobre a quebra de 8,1% verificada na receita proveniente dos impostos indiretos, destaca-se:

- ◆ A receita do IVA (16 367 M€) diminuiu 1 495 M€ (8,4%) devido à quebra da cobrança em 1 726 M€ atenuada pela redução dos reembolsos em 231 M€. A cobrança está influenciada pela redução da atividade económica e do consumo e pelas medidas fiscais de prorrogação dos prazos de pagamento e planos prestacionais que diferiram a cobrança do IVA para 2021 (75 M€).
- ◆ A receita do ISP (3 346 M€) diminuiu 171 M€ (4,9%), devido à diminuição do consumo da gasolina e gasóleo<sup>4</sup>. A quebra do imposto não foi mais acentuada devido, por um lado, a um novo aumento significativo da taxa de carbono em 2020<sup>5</sup> permitindo um acréscimo de 158 M€ (66,3%) nesta componente do imposto e, por outro, o aumento da receita de dezembro em 123 M€, face a dezembro de 2019, pelo facto de não ter ocorrido tolerância de ponto em 31/12/2020 (que permitiria o alargamento do prazo de pagamento do ISP para janeiro seguinte, situação que ocorreu em 2018 e 2019)<sup>6</sup>.
- ◆ A receita do IT (1 422 M€) diminuiu 5 M€ (0,4%) devido às quebras de introduções ao consumo nos produtos tradicionais de tabaco e aumentos noutros produtos cujo consumo era mais reduzido. As taxas de imposto introduzidas pelo OE 2020 foram atualizadas, em regra ao nível da inflação prevista (0,3%), embora os cigarros, tabaco aquecido e líquido de nicotina para carga e recarga de cigarros eletrónicos tenham sofrido uma atualização superior<sup>7</sup>.
- ◆ A receita do IABA (233 M€) diminuiu 46 M€ (16,6%) e reflete a quebra generalizada nas introduções ao consumo de bebidas sujeitas a este imposto<sup>8</sup>. As taxas de IABA não sofreram alteração, exceto no segmento de bebidas não alcoólicas com teor de açúcar<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Art. 13.º da LOES. Informação da AT de 30/07/2021.

<sup>2</sup> Sendo 66 M€ de receita arrecadada em execução fiscal.

<sup>3</sup> Art. 18.º e anexo VI da Lei 27-A/2020, de 24/07.

<sup>4</sup> Descida de 17,2% no consumo de gasolina e 13,7% no gasóleo. As taxas de ISP sobre o gasóleo e gasolina não sofreram alterações.

<sup>5</sup> Atualização da taxa de carbono para 23,62 €/tonelada de CO<sub>2</sub> (anteriormente de 12,74€) e do correspondente valor do adicionamento aplicável aos combustíveis (Portaria 42/2020, de 14/02).

<sup>6</sup> As tolerâncias de ponto nos dias 31/12/2018 e 31/12/2019, permitiram o pagamento deste imposto no primeiro dia útil do ano seguinte, constituindo receita desse ano. Em 02/01/2019 e 02/01/2020 foi cobrado o mesmo montante, 130 M€ relativo ao ano anterior.

<sup>7</sup> Relativamente à tributação dos cigarros, diminuição da componente *ad valorem* em 1% e aumento do elemento específico em 5,1%. No caso do tabaco aquecido, a LOE 2020 aditou um artigo ao código dos impostos especiais de consumo (art. 103.º-A) atualizando o elemento específico para 3,3% e o líquido contendo nicotina sofreu um aumento de 3,2% (art. 345.º e 346.º da LOE 2020).

<sup>8</sup> Nomeadamente em cervejas (5,8%) e bebidas não alcoólicas (0,7%).

<sup>9</sup> Aumento pela inflação prevista (0,3%) para bebidas não alcoólicas e de 20,2% para bebidas com concentrados líquidos e sólidos nos escalões com teor de açúcar superior a 80 g/l e diminuições que variam entre os 88% a 3,7%, consoante o teor de açúcar seja inferior a 25 g/l, entre 25 a 50 g/l e entre 50 g/l a 80 g/l. (art. 345.º da LOE 2020).

- ◆ A receita do IS (1 616 M€) diminuiu 68 M€ (4,1%), refletindo, nomeadamente, a quebra verificada no IS relativo a aquisição de imóveis (39 M€), operações financeiras (28 M€) e imposto do jogo (11 M€)<sup>1</sup>. O OE 2020 manteve o agravamento das taxas dos impostos sobre o crédito ao consumo<sup>2</sup>.
- ◆ A receita do ISV (438 M€) diminuiu 289 M€ (39,8%) devido à quebra acentuada no mercado automóvel face a 2019<sup>3</sup>, tendo as taxas sido atualizadas de acordo com a inflação prevista para 2020<sup>4</sup>.
- ◆ A receita do IUC (396 M€) diminuiu 6 M€ (1,5%) devido ao impacto dos reembolsos no valor de 15 M€ em 2020 (2 M€ em 2019)<sup>5</sup> cuja variação foi superior à verificada na cobrança (mais 7 M€). A cobrança de IUC beneficiou da atualização das tabelas deste imposto introduzidas pelo OE 2020<sup>6</sup> mas o seu crescimento foi condicionado pelas quebras ocorridas no mercado automóvel em 2019 e 2020. Manteve-se em vigor em 2020 o adicional do IUC que rendeu 31 M€ (33 M€ em 2019)<sup>7</sup>.
- ◆ Os outros impostos indiretos (810 M€) diminuíram 85 M€ (9,5%), nomeadamente em resultados de exploração de apostas mútuas (46 M€), lotarias (30 M€) e imposto do jogo (8 M€).

### 3.2.2.1.1. Receitas fiscais consignadas

Em 2020, as receitas fiscais que se encontram consignadas a diversas entidades, atingiram 3 983 M€, mais 97 M€ (2,5%) do que em 2019, representando 9,1% da receita fiscal. A AT é a entidade que mais contabilizou este tipo de receitas (3 200 M€) com um peso de 80,3% e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e Turismo de Portugal no seu conjunto contabilizaram 784 M€ (19,7%) relativos a jogos sociais do Estado e imposto sobre o jogo respetivamente, conforme se pode observar no quadro seguinte.

---

<sup>1</sup> De acordo com a informação disponibilizada pela AT relativa ao multi-imposto e estatísticas no Portal das Finanças.

<sup>2</sup> O art. 343.º da LOE 2020 manteve em vigor o art. 70.º-A do código do IS – Desincentivo ao crédito ao consumo (artigo aditado pela LOE 2016, agravando em 50% as taxas da Tabela Geral do IS nos casos de concessão de crédito ao consumo) e o art. 344.º atualizou as taxas de 1,6% para 1,76% para créditos iguais ou superiores a 1 ano ou a 5 anos e 0,128% para 0,141% para créditos inferiores a 1 ano, ou outros tipos de crédito (conta corrente, descobertos bancários ou que o prazo de utilização não seja determinado ou determinável).

<sup>3</sup> Segundo dados da ACAP – Associação Automóvel de Portugal, o mercado total de veículos automóveis diminuiu 33,9% (em 2019 diminuiu 2,0%) tendo sido comercializados menos 90 836 veículos.

<sup>4</sup> Atualização de 0,3% para a componente cilindrada e ambiental (art. 351.º da LOE 2020).

<sup>5</sup> Reflete o reembolso relativo ao acerto do IUC pago a mais nos últimos 4 anos em virtude da revisão do Código do IUC pelo art. 12.º da Lei 119/2019, de 18/09. De acordo com este diploma, a partir de 01/01/2020 os veículos anteriormente tributados na categoria B do IUC que tenham sido matriculados em Portugal em ou após 01/07/2007 e que tenham tido uma primeira matrícula num país da UE ou do Espaço Económico Europeu anterior àquela data passaram a ser tributados na categoria A daquele imposto, o que em geral se traduz numa redução do imposto devido.

<sup>6</sup> As taxas de IUC foram atualizadas em 0,3% em linha com a inflação prevista (art. 354.º da LOE 2020).

<sup>7</sup> Nos termos do art. 370.º da LOE 2019.

**Quadro I. 12 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2018-2020**

(em milhões de euros)

<b>Impostos e entidades destinatárias</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Impostos cobrados pela AT</b>	<b>2 814</b>	<b>2 975</b>	<b>3 200</b>
<b>IRS</b>	<b>419</b>	<b>424</b>	<b>451</b>
Municípios – participação variável no IRS	406	411	439
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	13	13	12
<b>IRC</b>	<b>74</b>	<b>199</b>	<b>197</b>
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – consignação de 2 p.p. das taxas de IRC	67	190	194
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	6	9	4
<b>Impostos diretos diversos</b>	<b>487</b>	<b>365</b>	<b>524</b>
Fundo de Resolução – contribuição do sector bancário	186	179	178
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético – contribuição extraordinária do sector energético	165	55	183
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional ao IMI <sup>(a)</sup>	136	131	130
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional sobre o setor bancário	-	-	33
<b>IVA</b>	<b>851</b>	<b>882</b>	<b>970</b>
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – IVA Social	824	854	883
Municípios - Participação na receita do IVA	-	-	62
Turismo de Portugal – IVA Turismo	16	16	14
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	11	11	10
<b>ISP</b>	<b>717</b>	<b>855</b>	<b>812</b>
Infraestruturas de Portugal – contribuição do serviço rodoviário	646	678	612
Fundo Ambiental (financiamento do PART e outras consignações)	30	132	163
Fundo Florestal Permanente – adicional às taxas de imposto	26	28	25
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10	10	10
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético	4	5	2
Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular	-	1	0
<b>IABA</b>	<b>73</b>	<b>58</b>	<b>49</b>
Serviço Nacional de Saúde – IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes	73	58	49
<b>Impostos indiretos diversos</b>	<b>194</b>	<b>192</b>	<b>197</b>
Rádio e Televisão de Portugal – contribuição sobre o audiovisual	179	179	181
Administração Central do Sistema de Saúde – contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica	14	12	15
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	1	1	1
<b>Impostos cobrados por outras entidades (SCML, Turismo de Portugal)</b>	<b>874</b>	<b>911</b>	<b>784</b>
<b>Lotarias, resultados de exploração de apostas mútuas e outros impostos indiretos (SCML)</b>	<b>695</b>	<b>709</b>	<b>582</b>
Segurança social	232	239	191
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	219	225	182
Administração Central do Sistema de Saúde	116	117	97
Instituto Português do Desporto e Juventude	66	66	56
Outras entidades <sup>(b)</sup>	62	63	56
<b>Imposto do jogo (Turismo de Portugal)</b>	<b>180</b>	<b>202</b>	<b>202</b>
Turismo de Portugal	152	177	178
Segurança social	10	9	13
Outras entidades <sup>(c)</sup>	18	17	11
<b>Total</b>	<b>3 689</b>	<b>3 887</b>	<b>3 983</b>

(a) No Quadro A 30 da CGE 2020 consta 140 M€ (140 M€ em 2019), por incluir indevidamente 10 M€ (9 M€ em 2019), montante relativo a deduções à coleta em sede de IRS e de IRC que constitui receita geral do Estado e, como tal, não é consignado ao FEFSS.

(b) Fundo de Fomento Cultural (22 M€ em 2018, 24 M€ em 2019 e 22 M€ em 2020), Autoridade Nacional de Proteção Civil (19 M€ em 2018, 20 M€ em 2019 e 16 M€ em 2020), Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (7 M€ em 2018 e 2019 e 6 M€ em 2020), organismos do Ministério da Educação (9 M€ em 2018, 8 M€ em 2019 e 2020) e Secretaria Geral da Presidência de Conselhos de Ministros (4 M€ em 2018, 2019 e 2020).

(c) Fundo de Fomento Cultural (3 M€ em 2018 e 2019 e 2 M€ em 2020), Instituto Português de Desporto e Juventude (8 M€ em 2018, 6 M€ em 2019 e 1 M€ em 2020), Administração Central do Sistema de Saúde (5 M€ em 2018, 2019 e 2020), organismos do Ministério da Economia (2 M€ em 2018 e 2019 e 1 M€ em 2020) e Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (1 M€ em 2018, 2019 e 2020).

Fonte: SGR, CGE 2019 e 2020 (Quadro A 30 – Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela AT) e SIGO.

Em 2020, foram criadas novas consignações de impostos<sup>1</sup>:

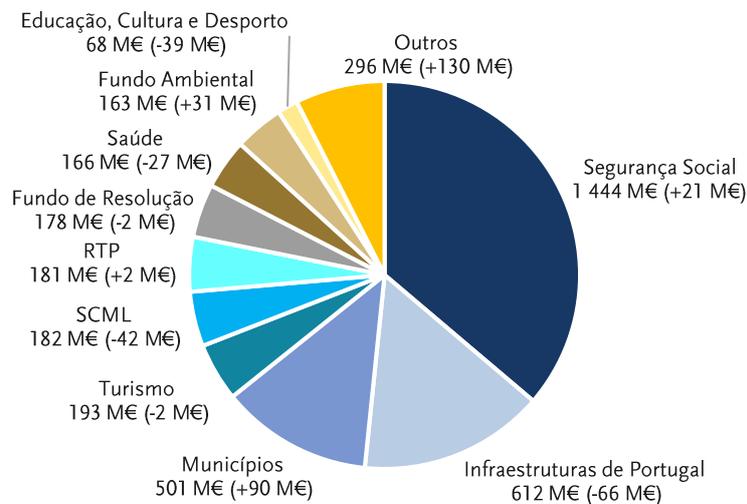
- ◆ O adicional de solidariedade sobre o sector bancário (33 M€), criado pela LOES, consignando a receita ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social<sup>2</sup>;
- ◆ A participação dos municípios na receita do IVA (62 M€)<sup>3</sup>.

Em termos de variações, destaca-se o acréscimo de receitas da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) afeta ao Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (+128 M€) e a quebra verificada nos impostos dos jogos sociais concessionados à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (-127 M€).

Refira-se que a receita proveniente dos jogos sociais do Estado concessionados à SCML (582 M€)<sup>4</sup>, foi consignada a esta entidade (182 M€), à segurança social (191 M€), à ACSS (97 M€), ao IPDJ (56 M€) e a outras entidades (56 M€). O imposto especial do jogo e o imposto especial do jogo online (202 M€) constituem receita própria do Turismo de Portugal (178 M€) e o restante foi entregue à segurança social (13 M€) e a outras entidades (11 M€).

O gráfico seguinte evidencia as principais finalidades e entidades a que se destinaram as receitas fiscais consignadas.

Gráfico I. 12 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2020 e variação face a 2019



Fonte: SGR, IGFSS. Cálculos TC.

<sup>1</sup> Nos termos do art. 328.º da LOE 2020, foi criada uma consignação de receita de IRS aplicável ao alojamento local para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (7 M€), mas sem execução na CGE 2020.

<sup>2</sup> Nos termos do art. 18.º e anexo VI da Lei 27-A/2020, de 24/07 (OES).

<sup>3</sup> 7,5% do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, liquidado na respetiva circunscrição territorial – alínea d) do n.º 1 do art. 25.º e 26.º-A da Lei 73/2013, de 03/09, na sua redação atual (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais), do art. 8.º da Lei 51/2018, de 16/08.

<sup>4</sup> As lotarias, a distribuição dos resultados de exploração de apostas mútuas (Euromilhões, Totoloto, M1lhão, Totobola) e de apostas desportivas “à quota” (Placard). As verbas, nos termos de legislação específica que fixa os destinatários e respetivas percentagens, são transferidas pelo Departamento de Jogos da SCML para as respetivas entidades beneficiárias que as inscrevem como receita de impostos.

Do gráfico acima destaca-se que a receita de impostos foi consignada<sup>1</sup> maioritariamente à segurança social (1 444 M€, 36,3%)<sup>2</sup>, a infraestruturas rodoviárias (612 M€, 15,4%) através da contribuição do serviço rodoviário e à administração local (501 M€, 12,6%) através da participação variável dos municípios no IRS e participação dos municípios na receita do IVA.

As situações de consignação de receitas fiscais em 2020 perfazem 3 983 M€, 9,1% da receita fiscal:

- ◆ Em 2020 foram criadas a participação dos municípios na receita do IVA pela LOE de 2020 e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário através do Orçamento Suplementar de 2020;
- ◆ Existem outras consignações criadas pelas LOE, que se mantêm em vigor nas sucessivas LOE de cada ano, umas recentes como a consignação de receita de IRC (desde a LOE 2018) e a consignação de ISP relativa às emissões de CO<sub>2</sub> (LOE de 2019); outras mais antigas como a contribuição sobre o setor bancário (criada na LOE 2011), a contribuição extraordinária sobre o setor energético (criada na LOE 2014) e a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica (criada em 2015);
- ◆ Outras consignações foram criadas e consignadas às entidades por Lei como fonte própria de financiamento, como os casos do IVA Social à segurança social (desde 2007) e a contribuição do serviço rodoviário (desde 2007) à Infraestruturas de Portugal;
- ◆ Existem ainda consignações que foram incluídas nos respetivos códigos tributários como a receita do adicional ao IMI consignado ao FEFSS (desde 2017) e a parte do IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes consignada ao SNS (desde 2018).

O Tribunal tem assinalado que o alargamento, se sistemático ou sem o escrutínio anual no âmbito da discussão e votação do Orçamento pela Assembleia da República, da consignação de receitas fiscais para fins específicos, traduz-se na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global e não indo ao encontro da premissa subjacente ao princípio da não consignação de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas.

### 3.2.2.2. Receita não fiscal

A receita não fiscal da AC totalizou 15 253 M€, menos 774 M€ (4,8%) do que em 2019, devido ao decréscimo da receita corrente não fiscal em 518 M€ (3,5%) e da receita de capital em 256 M€ (19,3%).

A CGE não identifica o impacto das medidas de resposta à pandemia neste tipo de receita, apesar do seu reflexo, em particular, ao nível das coimas e penalidades por contraordenações tributárias. Para além deste efeito direto, a receita não fiscal foi ainda afetada pela redução da atividade económica.

<sup>1</sup> Em cada ano, podem existir diferenças entre o valor cobrado e o transferido para as entidades beneficiárias que se justificam pelo normal desfasamento temporal entre a cobrança e a afetação de verbas às beneficiárias, mas também pelo facto de, em algumas situações, o valor a transferir não corresponder, nos termos da lei, ao valor cobrado (como sucede com o adicional ao IMI, uma vez que a parte a transferir para o FEFSS corresponde à cobrança líquida das correspondentes deduções à coleta a que houver lugar em sede do IRS e do IRC). Em alguns casos, essas diferenças resultam também de dificuldades no apuramento e no processamento dos montantes a transferir, designadamente pela falta de clareza das normas que regulamentam a consignação (cfr. ponto 3 da Parte II sobre a afetação ao FEFSS de parte do IRC).

<sup>2</sup> Corresponde ao IVA Social afeto ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (883 M€), jogos sociais e imposto do jogo (207 M€), adicional ao IMI (130 M€), consignação de parte do IRC (194 M€) e adicional de solidariedade sobre o setor bancário (33 M€) afetos ao FEFSS.

### Quadro I. 13 – Receita não fiscal da AC – 2019-2020

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação	
	2019	2020	Valor	(%)
<b>Receita corrente não fiscal</b>	<b>14 699</b>	<b>14 181</b>	<b>-518</b>	<b>-3,5</b>
Contribuições para a CGA e subsistemas de saúde	4 048	4 170	122	3,0
CGA	3 974	4 095	121	3,0
Subsistemas de saúde da administração pública	73	75	1	1,7
Taxas, multas e outras penalidades	3 300	2 758	-541	-16,4
Rendimentos da propriedade	1 140	887	-253	-22,2
Transferências correntes	2 474	2 952	478	19,3
Venda de bens e serviços correntes	2 877	2 514	-363	-12,6
Outras receitas correntes (a)	804	887	83	10,3
Diferenças de conciliação	57	13	-44	-76,4
<b>Receita de capital</b>	<b>1 328</b>	<b>1 072</b>	<b>-256</b>	<b>-19,3</b>
Venda de bens de investimento	205	145	-60	-29,4
Transferências de capital	1 075	855	-220	-20,5
Outras receitas de capital	31	69	38	123,9
Diferenças de conciliação	18	4	-14	-77,3
<b>Receita não fiscal</b>	<b>16 027</b>	<b>15 253</b>	<b>-774</b>	<b>-4,8</b>

(a) As outras receitas correntes incluem os capítulos: outras receitas correntes, recursos próprios comunitários e reposições não abatidas nos pagamentos.

Fonte: CGE (Mapa XXIII), SGR e SIGO.

Sobre esta evolução destaca-se:

- ◆ O aumento de 121 M€ (3,0%) nas receitas provenientes das contribuições para a CGA (4 095 M€) devido, nomeadamente, ao impacto da atualização da massa salarial, por via das progressões e promoções nas carreiras de funcionários públicos em 2020<sup>1</sup>, apesar do decréscimo do número de subscritores (13 174 em 2020).
- ◆ O aumento de 478 M€ (19,3%) nas transferências correntes (2 952 M€) a dever-se, sobretudo, ao impacto: (i) nas receitas provenientes da SS (323 M€) que incluem a receita recebida pelo IEFP no âmbito do programa “Incentivo extraordinário à normalização” (297 M€) e programa “Ativar” (20 M€) e (ii) do aumento de transferências provenientes da UE (118 M€), destacando-se o acréscimo verificado nas instituições do Ensino Superior (66 M€) em projetos de investigação e desenvolvimento e no IFAP (23 M€).
- ◆ Também aumentaram em 83 M€ (10,3%) as outras receitas correntes (887 M€), em resultado, por um lado, do acréscimo de subsídios recebidos pelo IEFP provenientes da SS no âmbito do FSE (82 M€) e de reposições não abatidas nos pagamentos, devido a restituições da UE de parte da contribuição financeira de anos anteriores (30 M€), e por outro, da quebra da receita em recursos próprios comunitários (26 M€), devido ao abrandamento de atividade nas alfândegas decorrente dos efeitos da pandemia.
- ◆ O decréscimo de 541 M€ (16,4%) em taxas, multas e outras penalidades (2 758 M€) devido:
  - ◇ à quebra de 415 M€ ocorrida em taxas, em resultado das medidas de política em sede de OE

<sup>1</sup> Nos termos do DL 10-B/2020, de 20/03, as remunerações base mensais superiores a 691,06 euros existentes na Administração Pública são atualizadas em 0,3 % e entre 635,07 e 691,06 euros, variam entre 0,3% e 1,6%.

2020, que implicaram quebras nas receitas das taxas moderadoras do SNS (68 M€)<sup>1</sup> e nas propinas do ensino superior (37 M€)<sup>2</sup>, e também das medidas de confinamento geral que foram decretadas para contenção da pandemia de COVID-19 que implicou uma quebra generalizada de taxas arrecadadas pelos serviços, das quais se destacam:

- na Infraestruturas de Portugal, a receita de portagens (81 M€);
  - no Instituto de Registos e Notariado (70 M€) as receitas de taxas de registo civil (23 M€), automóvel (20 M€), predial (17 M€) e comercial (7 M€);
  - no Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (46 M€), as receitas de taxas de justiça (32 M€), taxas de registo civil (10 M€) e predial (7 M€);
  - na Autoridade Nacional da Aviação Civil (44 M€), a receita relativa à taxa de segurança, que constitui a contrapartida da prestação de serviços afetos à segurança da aviação civil.
- ◇ e à diminuição das multas e outras penalidades (126 M€) pela:
- suspensão dos processos de execução fiscal com impacto na quebra da receita de coimas e penalidades por contraordenações (53 M€) e de juros de mora e compensatórios (43 M€);
  - diminuição do tráfego automóvel, devido às medidas de confinamento, que implicou uma redução de receita em multas e coimas por infrações ao código estrada e restante legislação (17 M€), em especial na receita da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (11 M€).
- ◆ A diminuição de 363 M€ (12,6%) das receitas provenientes das vendas de bens e serviços correntes (2 514 M€) decorre das medidas de confinamento, com impacto na receita própria da maioria das entidades da AC, destacando-se o decréscimo:
- ◇ das receitas da CP – Comboios de Portugal (99 M€), Metropolitano de Lisboa (64 M€) e Metro do Porto (29 M€) motivado pela redução de passageiros;
  - ◇ da venda de produtos alimentares e bebidas (32 M€) bem como de fornecimento de alimentação e alojamento (28 M€), principalmente nos agrupamentos escolares e instituições de ensino superior, e em aluguer de espaços e equipamentos (32 M€) de vários organismos.
- A atenuar a quebra das vendas, refira-se o acréscimo das receitas de rendas de edifícios (51 M€) devido ao facto de as contrapartidas pela ocupação de imóveis do Estado, por aplicação do princípio da onerosidade, recebidas em 2019 pela DGTF, no montante de 70 M€, só terem sido registadas como receita em 2020.
- ◆ A diminuição de 253 M€ (22,2%) em rendimentos da propriedade (887 M€) devido à quebra dos dividendos e participações (223 M€) e juros (31 M€); os dividendos e participações estão influenciados pela não entrega de dividendos da CGD (158 M€ em 2019)<sup>3</sup>, e pela diminuição registada nos dividendos entregues pela Parública (36 M€) e pelo Banco de Portugal (30 M€) bem como nos entregues por várias entidades e contabilizados pela DGTF (30 M€).

<sup>1</sup> Dispensa da cobrança de taxas moderadoras nas consultas de cuidados de saúde primários e a partir de 1 de setembro de 2020, em exames complementares de diagnóstico e terapêutica prescritos no âmbito dos cuidados de saúde primários e realizados nas instituições e serviços públicos de saúde e a partir de 1 de janeiro de 2021, em todos os exames complementares de diagnóstico e terapêutica, prescritos no mesmo âmbito (art. 273.º da LOE 2020).

<sup>2</sup> A partir do ano letivo 2020/2021, o valor máximo da propina a fixar pelas instituições de ensino superior públicas foi reduzido de 871 € para 697 € (art. 233.º da LOE 2020).

<sup>3</sup> Acolhendo a recomendação do Banco Central Europeu (Recomendação BCE/2020/19, de 27/03) sobre não distribuição de dividendos pelas instituições de crédito, pela situação excepcional decorrente da pandemia de COVID-19.

*Handwritten signature and initials*

- ◆ Ao nível das receitas de capital: i) a redução em 220 M€ (20,5%) das receitas provenientes das transferências de capital (855 M€), devido à diminuição das transferências da UE (234 M€), em especial as recebidas pelo IAPMEI (168 M€) devido ao adiamento de vários projetos em resultado dos efeitos da pandemia; ii) a redução de 60 M€ (29,4%) das receitas em vendas de bens de investimento (145 M€), em resultado do decréscimo em vendas de edifícios da Oitante (52 M€) e da Estamo (73 M€), atenuado pelo acréscimo das receitas da Força Aérea em outros bens de investimento (68 M€) relativo ao contrato de venda de cinco aeronaves F-16 à República da Roménia; iii) e ainda o aumento de 38 M€ (123,9%) das outras receitas de capital (69 M€) justificado pela integração do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores no perímetro orçamental (18 M€), e pelo acréscimo de receitas recebidas pela Infraestruturas de Portugal (12 M€) e pela Parpública (12 M€).

A receita não fiscal (15 253 M€) foi cobrada maioritariamente por 17 entidades (Quadro I. 14). Para além da AT, da DGTF, do IRN e da CGA, entidades que tradicionalmente cobram taxas, multas e contribuições destaca-se o IEFP com uma receita não fiscal que totalizou 1 177 M€, mais 49% do que em 2019, resultante de transferências correntes da segurança social, nomeadamente para financiar medidas de política pública de emprego e formação.

Quadro I. 14 – Receita não fiscal – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades	Contrib. para a SS, CGA e ADSE	Taxas, Multas e Outras Penalidades	Venda de Bens e Serviços Correntes	Transf. Correntes	Outras Receitas Correntes	Transf. Capital	Outras Receitas de Capital	Total		Variação 2020/2019
								2020	2019	
<b>Total dos SI dos quais:</b>	<b>64</b>	<b>766</b>	<b>451</b>	<b>329</b>	<b>1 067</b>	<b>16</b>	<b>82</b>	<b>2 775</b>	<b>3 289</b>	<b>-514</b>
Autoridade Tributária e Aduaneira	0	200	235	60	251	1	0	748	915	-167
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	0	4	80	0	523	1	12	620	843	-223
Instituto de Registos e do Notariado	0	301	0	0	0	0	0	301	372	-70
<b>Total dos SFA (incluindo EPR) dos quais:</b>	<b>4 105</b>	<b>1 992</b>	<b>2 063</b>	<b>2 623</b>	<b>721</b>	<b>838</b>	<b>136</b>	<b>12 478</b>	<b>12 738</b>	<b>-260</b>
Caixa Geral de Aposentações	4 095	1	1	558	201	1	0	4 856	4 722	134
Inst. de Emprego e Form. Profissional	0	1	0	1 073	103	0	0	1 177	789	388
Ensino Superior e Serviços de Ação Social	0	345	97	253	24	14	13	746	738	8
Inst. de Prot. e Assistência na Doença	5	0	672	0	0	0	0	677	671	5
Infraestruturas de Portugal, SA	0	342	129	3	15	40	17	545	610	-64
Inst. de Fin. da Agricultura e Pescas	0	0	0	321	29	194	0	543	541	2
Entidades do Ministério da Saúde	0	290	164	65	54	29	4	606	658	-51
Inst. de Gestão Fin. e Equip. da Justiça	0	301	0	0	19	0	1	322	371	-49
Fundo Ambiental	0	22	256	0	1	0	0	279	282	-3
CP – Comboios de Portugal, EPE	0	0	199	0	16	0	1	216	322	-106
Fundo de Resolução	0	0	0	0	12	200	0	212	198	15
IAPMEI – Ag. p/ a Competiv. e Inovação	0	3	6	2	12	157	0	179	343	-163
Inst. Naci. de Emergência Médica	0	125	0	0	0	0	1	127	128	-1
Agência p/ o Desenvolvimento e Coesão	0	0	0	14	0	108	0	122	122	0
<b>Total</b>	<b>4 170</b>	<b>2 758</b>	<b>2 514</b>	<b>2 952</b>	<b>1 788</b>	<b>855</b>	<b>217</b>	<b>15 253</b>	<b>16 027</b>	<b>-774</b>

Fonte: SGR e SIGO.

Estas receitas não fiscais incluem: (i) taxas, multas e outras penalidades, cobradas pelo IRN e IGFEJ, (602 M€), pela Infraestruturas de Portugal, 340 M€ (portagens), pelas instituições de ensino superior, 345 M€ (das quais 314 M€ em propinas), e pela própria AT, 200 M€ (juros de mora, coimas e penalidades por contraordenações); (ii) receitas provenientes das vendas de bens e serviços correntes, nas quais se

destacam as do Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), 672 M€ (contribuições dos associados) e as da AT (235 M€); (iii) receitas provenientes de transferências (correntes e de capital) da UE que totalizaram 1 389 M€ (das quais: IFAP, 493 M€; IAPMEI, 156 M€; e AD&C 118 M€) e de transferências correntes da segurança social que totalizaram 1 910 M€ (IEFP, 1 072 M€, nomeadamente para financiar medidas de política pública de emprego e formação e CGA, 551 M€, para pagamento de pensões do regime unificado); (iv) nas outras receitas correntes, destacam-se os dividendos do Banco de Portugal (479 M€) contabilizados pela DGTF, os recursos próprios comunitários, nomeadamente os direitos aduaneiros de importação (203 M€) contabilizados pela AT, e os juros da CGA (200 M€).

### 3.2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva

Em 2020, para mitigar os efeitos da pandemia COVID-19, foram aprovadas pelo Governo medidas relativas ao cumprimento das obrigações tributárias, declarativas ou de pagamento, de apoio às famílias e empresas. Neste âmbito, é de destacar a aprovação de um regime excecional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais, que determinou a suspensão, de 12 de março até 30 de junho de 2020, dos processos de execução fiscal e dos respetivos atos<sup>1</sup>. Esta suspensão foi temporária pelo que, findo aquele período, todos os processos retomaram a fase processual em que se encontravam no momento da suspensão<sup>2</sup>.

Ao nível da cobrança pela AT das dívidas (fiscais e não fiscais) dos contribuintes ao Estado, aos municípios, às regiões autónomas e entidades externas estas medidas refletiram-se:

- ◆ num diferimento da cobrança estimado em 68,5 M€ (pela suspensão entre março e junho de 2020)<sup>3</sup>;
- ◆ numa diminuição da instauração da execução fiscal (em valor e em número de processos), resultante da flexibilização do cumprimento de obrigações fiscais<sup>4</sup>, que se repercutiram em menos 563 mil processos (16%) instaurados em 2020 e menos 322 M€ que no mesmo período de 2019<sup>5</sup>.

### Evolução e composição da carteira da dívida em cobrança coerciva

No final de 2020, a dívida em cobrança coerciva pela AT ascendia a 22 028 M€, montante equivalente a 50,3% da receita fiscal do ano. O aumento de 882 M€ (4,2%) verificado face a 2019 resultou da instauração de

<sup>1</sup> Regime aprovado pelo DL 10-F/2020 de 26/03 (arts. 1.º e 5.º), conjugado com o disposto na Lei 1-A/2020, de 19/03 (n.º 1 do art. 7.º alterado pela Lei 4-A/2020, de 6/04), que determinou a suspensão dos processos de execução fiscal (em curso ou que viessem a ser instaurados pela AT) e dos respetivos atos, designadamente, as citações dos processos, a compensação nos termos do art. 89.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), as penhoras, as reversões, a verificação e a graduação de créditos, os procedimentos de venda e as prestações dos planos prestacionais em curso. Também determinou a suspensão, designadamente, dos prazos de procedimentos e processos tributários (por ex. de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico). Foram também suspensos os prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos (n.ºs 3 e 4 do art. 7.º da Lei 1-A/2020). Ambos os diplomas retroagiram os seus efeitos a 12/03/2020.

<sup>2</sup> Cfr. Anexo à Instrução 60228/2020. Sobre esta matéria, a Instrução 60251/2020 – COVID-19: Cessação do período de suspensão de procedimentos, refere que “foi retomada a tramitação processual dos processos executivos que se encontravam suspensos na fase F119 – Suspensão Decreto-Lei n.º 10-F/2020. (...) não sendo necessária nenhuma intervenção dos serviços, uma vez que este procedimento é todo central e automático”.

<sup>3</sup> Impacto estimado, a junho de 2020, da suspensão de execuções fiscais no 2.º trimestre de 2020. A DGO informou que, dado o seu carácter temporário, não tinha impacto orçamental a 31 de dezembro, não constando do Quadro 27 da CGE.

<sup>4</sup> São disso exemplo as moratórias no cumprimento de obrigações fiscais (declarativas e de pagamento) relativas ao IVA, ao IRC e o regime de suspensão temporária dos pagamentos por conta. No caso da suspensão de procedimentos e de atos no âmbito do processo de execução fiscal que visam a cobrança coerciva da dívida (por ex. a penhora, a compensação de dívidas ou a venda de bens) a consequência traduz-se no diferimento temporal dessa cobrança.

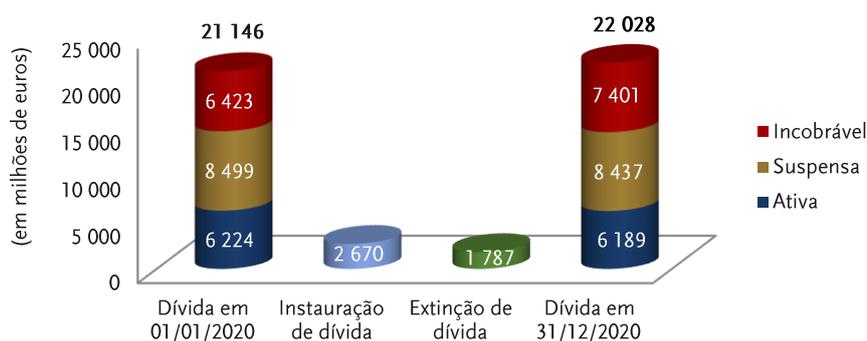
<sup>5</sup> Cfr. “Boletim de Informação Mensal dos Créditos Tributários”, de dezembro de 2020 e informação da AT de 06/05/2021.

my  
AF

novos processos cujo valor, 2 670 M€, superou o resultante da extinção de dívidas (por cobrança, anulação<sup>1</sup> e prescrição<sup>2</sup>), que totalizou 1 787 M€ – Gráfico I. 13.

Para além disso, verificou-se pelo terceiro ano consecutivo, o aumento da dívida incobrável em 979 M€ (15,2%) enquanto a dívida ativa se reduziu em 35 M€ (0,6%) e a dívida suspensa em 62 M€ (0,7%). Assim, no final de 2020, 28,1% da carteira correspondia a dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), 38,3% a suspensa<sup>3</sup> e 33,6% classificada como incobrável<sup>4</sup>.

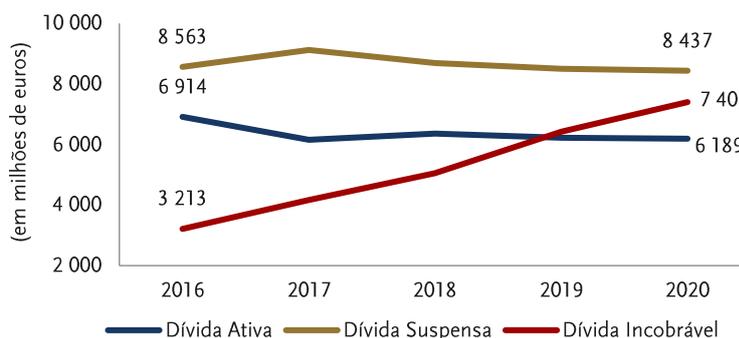
Gráfico I. 13 – Componentes da carteira de dívida – 2019-2020



Extinção de dívida – corresponde à soma da cobrança, anulação e prescrição.  
Fonte: AT (cfr. Quadro I. 15).

O Tribunal tem vindo a assinalar os elevados valores da dívida incobrável (declarada em falhas) que mais do que duplicou desde 2016, aumentando de 3 213 M€ para 7 401 M€ em 2020 (mais 130,4%) o que constitui um fator de risco de sustentabilidade das finanças públicas. Em sentido contrário, o valor da cobrança coerciva tem diminuído (em 2020, devido, em parte, às medidas de adiamento das execuções fiscais para atenuar os efeitos da pandemia), o que conduz ao aumento, cada vez maior, da dívida por cobrar.

Gráfico I. 14 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2020



Fonte: AT.

<sup>1</sup> As anulações de dívidas ocorrem, regra geral, em consequência da entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência parcial ou total de processos de impugnação judicial e de reclamação graciosa.

<sup>2</sup> Em geral, a data de prescrição da dívida ocorre oito anos após o ano em que se produziu o facto gerador da obrigação de imposto, ressalvadas as causas de suspensão e interrupção do prazo (art. 48.º da Lei Geral Tributária – LGT).

<sup>3</sup> A dívida fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial – art. 169.º do CPPT.

<sup>4</sup> A dívida incobrável corresponde à declarada em falhas, o que sucede quando se demonstrar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários – art. 272.º do CPPT. Os processos podem, no entanto, até à data de prescrição da dívida, ser reativados caso venham a detetar-se bens a penhorar.

Relativamente ao aumento da dívida incobrável, é também de referir que:

- ◆ A AT, desde 2019, passou a acolher a interpretação do *efeito duradouro da interrupção da prescrição* – questão analisada de forma mais desenvolvida no Parecer sobre a CGE de 2019<sup>1</sup> – que conduz a um aumento muito significativo do número de processos declarados em falhas e a uma redução das prescrições, porque:
  - ◇ permite que, não ocorrendo desde a data da citação do executado para pagamento das respetivas dívidas, qualquer ato, ou decisão que ponha fim ao processo de execução fiscal, este possa estar indefinidamente parado sem que o respetivo prazo de prescrição se encontre a decorrer;
  - ◇ atendendo a que a AT considera<sup>2</sup> que o prazo de prescrição, após interrupção por via da citação, só se inicia com a declaração em falhas, implicará, naturalmente, uma maior permanência dos processos na referida fase, protelando no tempo a sua prescrição.
- ◆ Apesar desta alteração ter impactos significativos na situação dos processos, a AT continua sem aprovar Instruções neste âmbito, afirmando que se encontra “*em apreciação, para parecer e despacho superior, as orientações, sob a forma de Instrução de Serviço, em matéria de prescrição, nomeadamente quanto ao efeito duradouro da interrupção da prescrição*”<sup>3</sup>. Deste modo, fica ainda por conhecer o potencial impacto dessas instruções na análise da matéria da prescrição e nos valores reportados da dívida prescrita e da dívida declarada em falhas.
- ◆ Nesse sentido, o Tribunal volta a insistir que é fundamental:
  - ◇ a emissão de instruções no sentido de assegurar a proteção dos interesses que se visam acautelar com a consagração legal do regime da prescrição das dívidas tributárias – as garantias dos contribuintes<sup>4</sup> e a certeza e segurança jurídicas – traduzidas na possibilidade de estes verem extinto o seu dever de pagamento de dívidas num determinado prazo, legalmente estabelecido;
  - ◇ a adoção de procedimentos de controlo que, para os processos declarados em falhas, assegurem a deteção de alterações na situação do devedor e demais responsáveis pelo pagamento da dívida exequenda de modo a garantir a reativação do processo e a cobrança da dívida<sup>5</sup>;

Em contraditório, o MEF informa que: “*No seguimento do referido pelo Tribunal de Contas, relativamente à adoção de procedimentos de controlo (...) na fase de declaração em falhas, foi implementado em 13 de julho de 2021 uma nova funcionalidade...*” que permite identificar os processos nesta fase e um conjunto de dados relacionados. Com os mesmos objetivos (uniformizar e operacionalizar procedimentos de controlo), a AT informa, em contraditório, que foram divulgadas (no 2.º semestre de 2021) instruções relativamente às prescrições<sup>6</sup>.

A dívida em cobrança coerciva, resultante quer do *stock* que transitou do ano anterior, quer da instauração de novos processos, totalizou 23 816 M€. Deste valor foi apenas cobrado 3,9% (933 M€), foi anulado 3,4% (814 M€) e considerada prescrita 0,2% (41 M€) (Quadro I. 15).

<sup>1</sup> Cfr. a posição e argumentação do Tribunal no PCGE 2019, ponto 3.2.2.3 – Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva.

<sup>2</sup> Informação da AT, de 12/06/2020.

<sup>3</sup> Informação da AT, de 06/05/2021.

<sup>4</sup> A prescrição constitui uma das garantias dos contribuintes, da segurança jurídica e da proteção das suas legítimas expectativas (art. 2.º da CRP).

<sup>5</sup> A AT tem procedimentos instituídos, manuais e automáticos, relativamente a esta matéria (Regras funcionais inerentes à funcionalidade da Declaração em falhas). No caso de procedimento automático são estabelecidos, designadamente, os critérios e as condições (relativas ao contribuinte) que, estando reunidos, dão lugar à situação de “Declaração em falhas” e também à “Validação da inexistência de bens (ou da sua existência)”.

<sup>6</sup> Instruções 60334/2021 e 60362/2021, respetivamente.

Quadro I. 15 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Dívida	2019	2020					Total	Variação 2019/2020	
		IRC	IRS	IVA	OIE (a)	Outra (b)		Valor	%
<b>1. Dívida transitada do ano anterior (stock inicial)</b>	<b>20 109</b>	<b>5 674</b>	<b>2 250</b>	<b>6 993</b>	<b>750</b>	<b>5 480</b>	<b>21 146</b>	<b>1 037</b>	<b>5,2</b>
Ativa	6 361	1 469	764	1 924	169	1 898	6 224	-137	-2,2
Suspensa	8 696	3 042	663	2 482	503	1 809	8 499	-197	-2,3
Incobrável (declarada em falhas)	5 052	1 163	822	2 587	78	1 773	6 423	1 370	27,1
<b>2. Aumento (instauração novos processos)</b>	<b>3 015</b>	<b>466</b>	<b>531</b>	<b>910</b>	<b>90</b>	<b>674</b>	<b>2 670</b>	<b>-345</b>	<b>-11,4</b>
<b>3. Dívida em cobrança coerciva (1+2)</b>	<b>23 124</b>	<b>6 139</b>	<b>2 781</b>	<b>7 903</b>	<b>839</b>	<b>6 153</b>	<b>23 816</b>	<b>692</b>	<b>3,0</b>
<b>4. Extinção</b>	<b>1 978</b>	<b>347</b>	<b>359</b>	<b>549</b>	<b>121</b>	<b>410</b>	<b>1 787</b>	<b>-190</b>	<b>-9,6</b>
Cobrada, da qual:	1 061	146	253	220	105	209	933	-128	-12,1
Receita do Estado	1 027	135	243	222	102	176	878	-148	-14,4
Anulada, da qual:	680	195	102	316	17	185	814	133	19,6
Receita do Estado	386	102	97	294	11	22	524	139	35,9
Prescrita, da qual:	236	6	5	13	0	17	41	-196	-82,8
Receita do Estado	187	6	5	13	0	1	25	-161	-86,4
<b>5. Dívida a transitar para o ano seguinte (3-4)</b>	<b>21 146</b>	<b>5 792</b>	<b>2 421</b>	<b>7 353</b>	<b>718</b>	<b>5 744</b>	<b>22 028</b>	<b>882</b>	<b>4,2</b>
Ativa	6 224	1 318	828	1 907	163	1 974	6 189	-35	-0,6
Suspensa	8 499	3 060	659	2 517	457	1 745	8 437	-62	-0,7
Incobrável (declarada em falhas)	6 423	1 414	935	2 930	98	2 025	7 401	979	15,2

(a) OIE – Outros impostos do Estado; (b) Outra: outras dívidas, incluindo as cobradas por conta de entidades terceiras.

Fonte: AT, Sistema de Gestão de Receitas e Relatório da CGE de 2020 (Quadros 37 a 40).

Ao nível do reporte na CGE 2020 a informação constante sobre a composição da carteira de dívidas que se encontram por cobrar<sup>1</sup> continua a não distinguir as dívidas ao Estado das dívidas às regiões autónomas, municípios e entidades terceiras, sendo essa distinção apenas efetuada relativamente à cobrança, anulação e prescrição<sup>2</sup>.

Considerando a informação reportada na CGE e os dados adicionais recolhidos junto da AT, há a salientar os seguintes aspetos:

- ◆ No final de 2020, o total da dívida a transitar para o ano seguinte (22 028 M€) inclui dívidas de IVA (33,4%), de IRC (26,3%), de IRS (11%) e outras dívidas ao Estado e a entidades terceiras (29,3%). Considerando apenas a dívida incobrável, a receita por cobrar de IVA tem ainda maior peso (39,6%). A taxa de cobrança das dívidas deste imposto mantém-se baixa (apenas 3,1% da respetiva dívida). No final de 2020, 39,8% da dívida de IVA constava da carteira como incobrável e 34,2% encontrava-se suspensa.
- ◆ Para a diminuição em 11,4% (-345 M€<sup>3</sup>) da instauração de dívida nova contribuiu a diminuição da instauração de processos de dívidas de IRC (-38,8%), de IRS (-13,8%) e, em contraponto, o aumento da instauração de processos de dívidas de IVA (+16,6%).

<sup>1</sup> Registadas pela AT no sistema de gestão de receitas (SGR) e no Relatório da CGE (Quadros 37 a 39).

<sup>2</sup> Esta é uma limitação que decorre da própria natureza da receita arrecadada em execução fiscal que, normalmente, se reparte entre receita do Estado e receita de outras entidades (como regiões autónomas, municípios, entidades terceiras por conta das quais a AT cobra dívidas, etc.). Assim, o apuramento da receita do Estado de cada processo só é efetuado em relação às cobranças, anulações e prescrições e não em relação ao total da dívida que integra a carteira.

<sup>3</sup> Diminuição do valor da instauração acompanhada igualmente por uma diminuição do número de processos, tendo a AT referido que “Quanto ao número de PEF, contabilizados em 3.057.756, a instauração apresenta um decréscimo de 563.543 processos (-16%), relativamente ao seu homólogo do ano anterior” – in “Boletim de Informação Mensal dos Créditos Tributários”, de dezembro de 2020.

Por sua vez a cobrança coerciva (933 M€) diminuiu 128 M€, ou seja, menos 12,1% do que em 2019, em resultado da diminuição da cobrança de processos de IRC em 80 M€ (-35,4%), de IRS em 33 M€ (-11,6%) e de IVA em 22 M€ (-9%).

- ◆ Foram anuladas dívidas num montante total de 814 M€, mais 19,7% do que em 2019, dos quais 524 M€ referentes a receita do Estado e que se deve, de acordo com o Relatório da CGE, à “*entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência, parcial ou total, de processos de impugnação judicial e reclamação graciosa*” sem, no entanto, quantificar essas situações. Note-se que as dívidas de IVA que foram anuladas registaram um aumento de 170,6% (199 M€) face a 2019.
- ◆ Do total da dívida em cobrança coerciva foi dada como prescrita 41 M€ (236 M€ em 2019 e 303 M€, em 2018). Esta quebra de 82,8% nas prescrições (88,5% nas dívidas de IVA) decorre, como referido anteriormente, do acolhimento pela AT da interpretação do *efeito duradouro da interrupção da prescrição*.
- ◆ Ao nível da dívida em cobrança coerciva de IRC, 52,8% encontrava-se suspensa e 24,4% declarada em falhas, resultando numa dívida ativa de apenas 22,8% (valor abaixo da média de 28,1%).

Do total cobrado no ano (933 M€), 26 M€ foram cobrados no âmbito do Regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social (PERES)<sup>1</sup>. O Tribunal tem alertado, relativamente a programas especiais de regularização de dívidas (como o PERES, mas também como o Regime especial de regularização de dívidas – RERD<sup>2</sup> em 2013), que as dívidas pagas podem vir a ser anuladas, principalmente por decisões judiciais, daí resultando a restituição dos montantes pagos pelos contribuintes. Em 2020 foram restituídos:

- ◆ 15 M€ relativos ao PERES, respeitantes a 334 contribuintes, sendo dois contribuintes responsáveis por 55,9% do montante total restituído (quer em 2017, quer em 2018 tinham sido restituídos 9 M€ e em 2019 tinham sido restituídos 10 M€);
- ◆ 11 M€ relativos ao RERD, respeitantes a 264 contribuintes – até ao final de 2019 já tinham sido restituídos 70 M€, totalizando assim 81 M€.

### Penhoras e venda de ativos penhorados

A marcação de penhoras é um instrumento importante para a cobrança coerciva de dívidas. Em 2020, foram marcadas 777 453 penhoras, -46,9% do que em 2019, devido, segundo a AT, à inibição da prática de atos coercivos durante o período de vigência das medidas excecionais e temporárias de resposta à COVID-19<sup>3</sup>, e foram concretizadas 18,3% (142 209) originando 62 M€ (-62,1%) de receita. Destes, apenas 36 M€ foram afetos a processos de execução fiscal (-67,8%), resultando numa taxa de imputação a processos de execução fiscal de apenas 58,8%.

Por sua vez, as vendas de ativos penhorados marcadas aumentaram 45% (passando de 9 883 em 2019 para 14 333 em 2020) mas as vendas concretizadas baixaram 55,4% em 2020 (1 464 vendas face a 3 280 em 2019), e geraram depósitos de 22 M€ (-69,5% do que em 2019). Destes, 92,9% foram provenientes da venda de

<sup>1</sup> Aprovado pelo DL 67/2016, de 03/11. Os pagamentos ao abrigo desse regime tiveram maior impacto em 2016 (pagamentos integrais e em prestações), reduzindo-se nos anos seguintes (apenas pagamentos em prestações): 443 M€ em 2016, 116 M€ em 2017, 57 M€ em 2018 e 76 M€ em 2019.

<sup>2</sup> Criado pelo DL 151-A/2013, de 31/10.

<sup>3</sup> DL 10-F/2020, de 26/03.

imóveis. Muito embora, e à semelhança dos anos anteriores, apenas 6 M€ (27,5%) foram imputados a processos de execução fiscal. A menor eficácia da penhora e venda dos imóveis está associada, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras devido às garantias reais de que são, em regra, titulares<sup>1</sup>. De facto, do total de 816 graduações de créditos concluídas em 2020 (face a 1 267 em 2019, quebra de 35,6%), no valor total de 47 M€, apenas 2 M€ (3,9%) foram aplicados a processos de execução fiscal.

#### 3.2.2.4. Receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras

O combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras (CFEFA) é fundamental para uma justa repartição do esforço fiscal por todos os contribuintes, concorrendo para a consolidação orçamental. O Tribunal tem examinado esta matéria acompanhando as medidas implementadas pela AT, designadamente em execução dos correspondentes planos estratégicos, bem como a informação divulgada pelo Governo sobre os resultados atingidos com esse combate.

Em 2020, em conjuntura pandémica, foram operacionalizadas medidas fiscais extraordinárias de resposta à pandemia assegurando-se em simultâneo a continuidade das operações normais da AT, muitas vezes em contexto digital e remoto. Neste contexto, verificaram-se ajustamentos no perfil da atividade inspetiva, ao nível dos procedimentos internos e de afetação de recursos, não favoráveis à redução dos riscos de fraude fiscal, aliás em linha com o observado noutros países<sup>2</sup>. Com efeito, verificou-se uma significativa diminuição do número de ações inspetivas (cerca de 72 mil, que contrasta com 131 mil efetuadas em 2019) e uma diversificação das áreas abrangidas pelas operações de controlo aduaneiro, destacando-se as que incidiram sobre produtos diretamente relacionados com a resposta à pandemia.<sup>3</sup>

#### Resultados do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras

Não consta do Relatório da CGE, nem no Relatório anual específico (RCFEFA) apresentado à Assembleia da República (AR)<sup>4</sup>, informação sobre o CFEFA, tal como previsto pela Lei Geral Tributária (LGT) que explicita os resultados alcançados quanto ao valor das “liquidações adicionais realizadas” e das “coletas recuperadas” nos diversos impostos, bem como informação sobre o grau de execução dos planos plurianuais de CFEFA.

Apesar disso, verifica-se que, relativamente aos resultados de 2020, o relatório apenas inclui o valor:

- ◆ de correções e regularizações voluntárias com origem em ações inspetivas (1 603 M€ em 2020) que decresceu 7% face a 2019, tendo sido de 313 M€ no IRC (2019: 424 M€), 80 M€ no IRS (2019: 102 M€) e 324 M€ no IVA (2019: 350 M€)<sup>5</sup>; e
- ◆ de dívidas fiscais recuperadas em cobrança coerciva de 932 M€ (1 078 M€ em 2019).

<sup>1</sup> A graduação de créditos tem lugar sempre que existem outros credores para além da AT e consubstancia-se na determinação da ordem de pagamento dos créditos reclamados. Assim, quando é necessário proceder a graduação de créditos, pode suceder que, apesar de a AT ter o ónus de promover e tramitar o processo de execução fiscal, os montantes provenientes das vendas efetuadas pela AT sejam entregues a outros credores com garantia real.

<sup>2</sup> Cfr. OCDE (2020), *Tax Administration: Privacy, Disclosure and Fraud Risks Related to COVID-19*.

<sup>3</sup> RCFEFA 2020, pp. 91 e 115-116.

<sup>4</sup> Art. 64.º-B da LGT, com as alterações introduzidas pela Lei 14/2017, de 03/05 e Portaria 256/2017, de 14/08 – a apresentação do relatório deve ser efetuada até ao final de junho do ano seguinte.

<sup>5</sup> O decréscimo deste indicador é considerado pela AT como evidenciando “o sucesso das estratégias de promoção e apoio ao cumprimento voluntário implementadas a montante da inspeção” (RCFEFA 2020).

Porém, estes montantes não correspondem ao total do valor das liquidações adicionais nem às coletas recuperadas no âmbito do combate à fraude. Com efeito, os sistemas de informação da AT não permitem apurá-los diretamente.<sup>1</sup> Em contraditório, o MEF e a AT confirmam que no “*que se refere às correções efetuadas pela inspeção tributária aos valores declarados pelos contribuintes, (...) a quantificação do resultado das ações de inspeção desencadeadas pela Inspeção Tributária é registada na aplicação informática SII IT*”, que “*contudo não permite apurar os valores das liquidações adicionais e das coletas resultantes dessas correções*”<sup>2</sup>. O MEF e a AT referem ainda que o RCFEFA “*evidencia toda a atividade que se entende relevante para o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, de acordo com os atuais conceitos adotados pela maioria das administrações fiscais*” relevando para tal “*toda e qualquer atuação que induza ao cumprimento voluntário por via do aumento da perceção de risco*”.

O Tribunal faz notar que o RCFEFA continua sem apresentar os indicadores previstos na LGT e que, sem estes, não é possível no relatório distinguir, de forma clara, os resultados específicos desse combate dos relativos às restantes atividades da AT.

## Medidas de CFEFA

Em 2018, iniciou-se a operacionalização do Plano estratégico de combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras (PECFEFA) para o triénio de 2018-2020, que definiu três objetivos estratégicos de intervenção prioritária<sup>3</sup> e 95 medidas para a sua concretização, de âmbitos: legislativo, operacional, penal, relacionamento com o contribuinte e relacionamento institucional.

No final do triénio 2018-2020, verifica-se um nível de concretização de 58% estando por concretizar 42% das medidas previstas no Plano, conforme se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro I. 16 – Concretização de medidas do Plano Estratégico CFEFA – 2018-2020**

Âmbito das medidas	Implementadas	Não implementadas	Total
Legislativo	20	17	37
Operacional	23	16	39
Penal	1	3	4
Relacionamento com o contribuinte	3	2	5
Relacionamento institucional	8	2	10
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>40</b>	<b>95</b>

Fonte: RCFEFA 2020.

Reconhecendo os constrangimentos excepcionais de 2020 designadamente, a necessidade de reafectar recursos ao apoio à atividade de outras áreas, o SEAAF determinou à AT<sup>4</sup>, em substituição de novo plano trienal para o período 2021-2023, previsto na lei, “*o envio, até ao final do mês de julho, de uma proposta de Adenda ao PECFEFA 2018-2020, para vigorar em 2021 e 2022, evidenciando as medidas que considera ser de*

<sup>1</sup> Informação do MF e da AT em sede de contraditório ao PCGE 2018.

<sup>2</sup> Sendo os valores das coletas apurados através de um indicador “*que tem vindo a ser aperfeiçoado para que seja o mais realista possível*” e que consiste na “*aplicação de 20% ao valor das correções e regularizações voluntárias à matéria coletável dos impostos sobre o rendimento acrescido do valor das correções e regularizações voluntárias ao imposto (IVA, Retenções na Fonte de IRS, Retenções na Fonte de IRC, Imposto do Selo, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, Imposto Municipal sobre Imóveis, Tributações autónomas em sede de Impostos Sobre o Rendimento e Contribuições Extraordinárias)*”.

<sup>3</sup> i) Combater a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e a economia paralela; ii) intensificar a cooperação nacional e internacional e garantir a proteção e segurança da fronteira externa; e iii) simplificar e promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras.

<sup>4</sup> Despacho 48/2021-XXII – SEAAF, de 16/07.

manter e as que devam ser eliminadas, bem como apresentando novas medidas a incluir no Plano estratégico”. Porém, até ao final de setembro, essa adenda não tinha sido aprovada.

Nas medidas implementadas no período do PCEFA 2018-2020, destacam-se:

- ◆ O alargamento da base legal para assegurar a troca de informações através da adesão de um conjunto muito significativo de jurisdições à Convenção relativa a assistência administrativa mútua em matéria fiscal<sup>1</sup>. A adesão pode ser concretizada, designadamente, através da troca de informações, automática ou a pedido<sup>2</sup>, o que permitiu aumentar muito significativamente a informação recebida pela AT. Com efeito, em 2020, houve a receção de cerca de mais 218 mil registos (aumento de 26% face a 2019).<sup>3</sup>
- ◆ Relativamente aos regimes de acesso e troca automática de informações:
  - ◇ Portugal recebeu informações de 84 jurisdições e enviou para 69 (em 2019: 79 e 68, respetivamente), tendo recebido cerca de 1,6 milhões de registos de contribuintes e enviado cerca de 2,7 milhões (2019: 1,1 milhões e 2,7 milhões respetivamente).<sup>4</sup>
  - ◇ Foram corrigidos rendimentos declarados pelos contribuintes no montante de 109 M€ em 2019 e de 297 M€ em 2020 com base no controlo da informação recebida do estrangeiro relativa a contribuintes residentes fiscais em Portugal.<sup>5</sup>
  - ◇ A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) efetuou uma “Auditoria ao sistema de troca automática de informação financeira no âmbito do FATCA e do CRS”<sup>6</sup>, tendo formulado recomendações à AT no sentido da: i) conclusão do processo de confirmação do universo das entidades reportantes e a monitorização da respetiva evolução; ii) realização dos procedimentos necessários à penalização das situações de incumprimento da obrigação de registo, pelas entidades reportantes do universo da Unidade de Grandes Contribuintes; iii) desenvolvimento de funcionalidades que permitam o cruzamento automático da informação no Sistema Integrado de Troca de Informação com a de outros sistemas da AT; e iv) uma atuação mais célere dos serviços em matéria de utilização da informação financeira para efeitos de controlo dos sujeitos passivos.
  - ◇ O Sistema Integrado de Troca de Informação da AT foi objeto de desenvolvimentos para operar “numa ótica de fornecimento automático de serviços/informação a outras aplicações centrais da AT que necessitem de dados residentes nesta aplicação, mediante webservice”<sup>7</sup> estando em “curso os trabalhos necessários a que a informação existente no SITI fique disponível para consulta através do Datawarehouse”.
- ◆ O reforço da utilização da informação constante da “Declaração de envio de fundos e transferências para localizações com regime de tributação mais favorável”, mediante o cruzamento com outras

<sup>1</sup> Envolve atualmente 144 jurisdições. Trata-se do instrumento multilateral mais abrangente para todas as formas de cooperação para o combate à fraude e evasão fiscais, tendo sido desenvolvido conjuntamente pela OCDE e pelo Conselho da Europa em 1988 e emendado por protocolo em 2010 (cfr. <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm>).

<sup>2</sup> Arts. 5.º a 9.º da Convenção.

<sup>3</sup> Informação da AT de 06/08/2021.

<sup>4</sup> RCFEFA 2019 e 2020.

<sup>5</sup> No âmbito da FATCA, DAC1, DAC2 e CRS (Informação da AT de 06/08/2021). Para além disso, no âmbito do controlo do registo, do cumprimento das obrigações de comunicação de informação, da qualidade e integralidade da informação, bem como das regras de comunicação e diligência devida a aplicar pelas instituições financeiras, foram levantados 91 autos de notícia por infrações punidas como contraordenação (RCFEFA 2020).

<sup>6</sup> Relatório da IGF 2020/111.

<sup>7</sup> Na sequência das recomendações da ação de controlo da IGF que incidiu sobre o sistema de troca automática de informação financeira no âmbito dos acordos de cooperação FATCA e CRS. Informação da AT de 06/08/2021.

fontes de informação através de um novo mecanismo desenvolvido em colaboração com o BdP<sup>1</sup>, e que originou:

- ◇ o apuramento de cerca de 6,85 mM€ de transferências de fundos (2019: 5,99 mM€).<sup>2</sup>
- ◇ a realização de 204 procedimentos inspetivos, com correções e regularizações voluntárias que atingiram os 12 M€.<sup>3</sup>

#### Quadro I. 17 – Resultados das ações inspetivas 2018-2020 (modelo 38)

(em milhões de euros)

Ano	N.º de procedimentos inspetivos	Correções e regularizações voluntárias	
		Matéria coletável	Imposto
2018	231	11	4
2019	234	13	9
2020	204	13	12

Fonte: Informação da AT de 06/08/2021.

- ◆ A aprovação da Lei 26/2020, de 21/07, que estabelece a obrigação de comunicação à AT de determinados mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal<sup>4</sup>, com pertinência para a identificação de esquemas de planeamento fiscal, e a aprovação das Leis 24/2020, de 6/07, e 58/2020, de 31/08, que incidem, designadamente, sobre as práticas de elisão fiscal e branqueamento de capitais.<sup>5</sup>
- ◆ A criação da Direção de Serviços de Apoio e Defesa do Contribuinte cuja missão é “*identificar, acompanhar e ajudar a resolver os constrangimentos na relação com os contribuintes*”.
- ◆ Em matéria de fraude de elevada complexidade, a AT concluiu 111 processos de investigação administrativa, dos quais 22 deram origem a regularizações voluntárias e 7 correspondem a esquemas com indícios de fraude (com imposto associado no valor de cerca de 6,8 M€).<sup>6</sup>
- ◆ A realização de ações de investigação criminal, incluindo investigações conjuntas com outros órgãos de polícia criminal<sup>7</sup>, para além da cooperação com entidades nacionais<sup>8</sup> e internacionais<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> O aditamento do n.º 11 do art. 63.º-A da LGT, operado pela Lei 71/2018, de 31/12, veio estabelecer a obrigatoriedade de o BdP disponibilizar à AT informação relativa a transferências e envios de fundos que lhes foram reportadas no âmbito do Aviso BdP 8/2016. Esta informação é comunicada à AT, através da “Declaração de Operações Transfronteiras” (Modelo 38), aprovada pela Portaria 191/2017 de 16/06, até final de julho (para os anos seguintes, a data foi antecipada para 31 de março). As jurisdições com regime de tributação privilegiada mais favorável (*offshores*) constavam do anexo III do aviso do Banco de Portugal 8/2016. Porém, “*o tratamento da informação rececionada pela AT, permitiu verificar que as diferenças de âmbito e abrangência das duas obrigações declarativas, à AT e ao BdP, tornavam impraticável uma comparabilidade entre os valores declarados*” pelo que foi desenvolvido um novo plano de atuação, validado pelo Despacho 474/2020 – XXII do SEAAF, de 4/12 (Informação da AT de 06/08/2021).

<sup>2</sup> Informação disponibilizada pela AT no seu sítio na internet, em cumprimento do art. 2.º da Portaria 256/2017 de 14/08, (informação consultada em 16/08/2021).

<sup>3</sup> RCFEFA 2020.

<sup>4</sup> Transpondo a Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25/05 (DAC 6) e revogando o DL 29/2008, de 25/02.

<sup>5</sup> Transpondo as Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12/07 e (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30/05, respetivamente.

<sup>6</sup> RCFEFA 2020.

<sup>7</sup> No âmbito das competências previstas no art. 41.º do RGIT.

<sup>8</sup> Designadamente, Ministério Público, Polícia Judiciária, GNR, PSP e ASAE.

<sup>9</sup> Designadamente, Serviço Europeu de Polícia, Organismo de Luta Antifraude, Direção-Geral de Fiscalidade e União Aduaneira, e Organização Mundial das Alfândegas.

- ◆ As auditorias desenvolvidas pela IGF, identificadas no Relatório do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno<sup>1</sup> e no Relatório do CFEFA aos: i) Sistema de controlo e utilização dos benefícios fiscais aos rendimentos de capitais – produtos financeiros; ii) Sistema de controlo do regime simplificado de IRS; iii) Funcionamento dos novos sistemas da AT relacionados com a circulação de bens e comunicações de *stocks*; e iv) Sistema de controlo das transmissões de bens ou prestações de serviços tituladas por "vouchers".

### 3.2.3. Despesa

#### 3.2.3.1. Despesa por classificação económica

Em 2020, a despesa orçamental da AC totalizou 72 650 M€, um acréscimo de 6 128 M€ (9,2%) face a 2019. De realçar que 59,7% do aumento verificado resulta das despesas referentes às medidas de resposta à pandemia de COVID-19 suportadas pelo orçamento da AC, que totalizaram 3 657 M€ (1 164 M€ das medidas prosseguidas pelas entidades da AC e 2 492 M€ do financiamento pelo OE das medidas executadas pela segurança social, como o *layoff*) (Quadro I. 18).

Quadro I. 18 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2019-2020

(em milhões de euros)

Classificação económica	2019	2020		Variação 2019-2020	
		Total	Medidas COVID-19	Valor	%
<b>Despesas correntes</b>	<b>62 416</b>	<b>67 031</b>	<b>3 504</b>	<b>4 615</b>	<b>7,4</b>
Despesas com pessoal, das quais	17 242	17 984	189	742	4,3
Ensino não superior	4 844	5 030	0	186	3,8
Ensino superior e Serviços de Ação Social	1 449	1 511	0	62	4,3
Ministério da Saúde (a)	4 449	4 811	178	362	8,1
Forças armadas e de segurança	2 549	2 601	5	52	2,0
Aquisição de bens e serviços, da qual	9 943	10 214	454	270	2,7
Ministério da Saúde (a)	6 185	6 523	367	338	5,5
Juros e outros encargos	7 772	7 419	0	-352	-4,5
Transferências correntes, das quais	26 064	29 927	2 530	3 863	14,8
CGA – pensões e prestações sociais	9 721	9 974		254	2,6
Segurança social (financiamento do OE)	8 746	11 553	2 492	2 807	32,1
Administração local	2 981	3 450		469	15,7
Contribuição financeira para a UE	1 961	2 254		293	14,9
Subsídios	462	783	315	321	69,5
Outras despesas correntes	920	678	16	-242	-26,3
Diferenças de conciliação	13	26		14	109,4
<b>Despesas de capital</b>	<b>4 107</b>	<b>5 619</b>	<b>152</b>	<b>1 512</b>	<b>36,8</b>
Investimento (aquisição de bens de capital), do qual	2 692	2 927	111	234	8,7
Infraestruturas de Portugal – PPP rodoviárias	1 402	1 410		7	0,5
Investimentos militares	304	320		16	5,2
Ministério da Saúde (a)	158	265	88	107	67,8
Transferências de capital	1 368	2 588	41	1 220	89,2
Outras despesas de capital	23	80	0	58	253,6
Diferenças de conciliação	24	24		0	-0,5
<b>Despesas efetivas</b>	<b>66 522</b>	<b>72 650</b>	<b>3 657</b>	<b>6 128</b>	<b>9,2</b>

(a) Em 2019 excluiu-se a ADSE (em 2020, integra o Ministério de Modernização do Estado e da Administração Pública).

Fonte: CGE Mapa XXIII (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros) e SIGO. Cálculos TC.

<sup>1</sup> Volume I, Tomo II da CGE 2020.

As despesas correntes aumentaram 4 615 M€ (7,4%), totalizando 67 031 M€, que corresponde a 92,3% da despesa da AC, salientando-se as seguintes variações:

- ◆ As despesas com pessoal aumentaram 742 M€ (4,3%)<sup>1</sup>, destacando-se o acréscimo de 362 M€ (8,1%) no Ministério da Saúde, justificado, em parte, pela entrada no perímetro orçamental do Hospital de Braga (101 M€) e pelos encargos decorrentes do combate à pandemia (178 M€), designadamente, os resultantes da contratação de novos profissionais de saúde e pagamentos de horas extraordinárias.

Para o acréscimo das despesas com pessoal concorreram, ainda, os pagamentos de valorizações remuneratórias, decorrentes do descongelamento de carreiras iniciado em 2018<sup>2</sup>, a contratação de novos docentes pelos estabelecimentos de ensino não superior e o pagamento de retroativos, referentes aos suplementos não pagos, em período de férias, entre os anos de 2010 e 2018, efetuado pela GNR e PSP<sup>3</sup>.

Em sentido contrário, realça-se o decréscimo de 87 M€ na despesa com pessoal do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, essencialmente por efeito da reclassificação dos encargos associados ao subsistema de Assistência na Doença dos Militares (ADM)<sup>4</sup>.

- ◆ As despesas com a aquisição de bens e serviços cresceram 270 M€ (2,7%), totalizando 10 214 M€, destacando-se as aquisições associadas ao combate à pandemia de COVID-19, designadamente de equipamentos de proteção individual, medicamentos, adaptação de locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza e outros (454 M€)<sup>5</sup>.

A evolução desta despesa foi ainda influenciada pelo pagamento de dívidas vencidas do SNS<sup>6</sup>, pela entrada no perímetro orçamental do Hospital de Braga (98 M€ de despesas em aquisição de bens e serviços) e pelo efeito de reclassificação de despesas do Instituto da Ação Social das Forças Armadas, que passou a reconhecer em aquisições de serviços as despesas associadas ao subsistema da ADM (80 M€). Verificaram-se também acréscimos na despesa do Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE) com manuais escolares e licenças digitais (47 M€)<sup>7</sup> e da Infraestruturas de Portugal na conservação da rede rodoviária e ferroviária (42 M€). Em sentido inverso, mas também decorrente da pandemia, destaca-se a redução verificada, quer nos pagamentos efetuados pela ADSE (no âmbito do regime convencionado) em 96 M€, quer nas despesas de funcionamento dos organismos da AC em cerca de 74 M€<sup>8</sup>.

- ◆ As despesas com juros e outros encargos diminuíram 352 M€ (4,5%), refletindo o decréscimo de 252 M€ dos juros e outros encargos da dívida pública<sup>9</sup> e a quebra nos juros pagos pela Infraestruturas de Portugal (31 M€) e Comboios de Portugal (22 M€).

<sup>1</sup> 631 M€ em remunerações certas e permanentes, 9 M€ em abonos variáveis ou eventuais e 102 M€ em contribuições para a segurança social.

<sup>2</sup> Com pagamento faseado, quer as valorizações referentes a 2018 (25% a partir de janeiro de 2018, passando a 50% a partir de setembro de 2018, a 75% a partir de maio de 2019 e a 100% a partir de dezembro de 2019), quer as valorizações remuneratórias cujo direito foi adquirido em 2019 (50% a partir de janeiro, 75% a partir de maio e 100% a partir de dezembro).

<sup>3</sup> DL 25/2020, de 16/06.

<sup>4</sup> Até 2019 relevados orçamentalmente em despesas com pessoal e, a partir de 2020, em aquisição de bens e serviços.

<sup>5</sup> 367 M€ (80,9%) pelo Ministério da Saúde e 86 M€ (19,1%) por outras entidades.

<sup>6</sup> Em 2020 foram realizadas entradas de capital pelo Estado nos Hospitais EPE, no montante de 563 M€, destinadas maioritariamente ao pagamento de dívidas a fornecedores.

<sup>7</sup> Art. 22.º da Lei 27-A/2020, de 24/07 (LOES) e RCM 37/2020, de 15/05.

<sup>8</sup> Deslocações e estadas (-44 M€), água, eletricidade e aquecimento (-18 M€), comunicações (-8 M€) e material de escritório (-4 M€).

<sup>9</sup> Cfr. ponto 3.2.7.1.

- ◆ As transferências correntes aumentaram 3 863 M€ (14,8%), ascendendo a 29 927 M€ (41,2% do total da despesa da AC), em resultado dos acréscimos de:
  - ◇ 2 807 M€ para financiamento da SS<sup>1</sup>, dos quais 2 492 M€ destinados a suportar as medidas COVID-19 a cargo da SS<sup>2</sup>;
  - ◇ 293 M€ na contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE<sup>3</sup> e 90 M€ de restituições à Grécia;
  - ◇ 254 M€ nas pensões e abonos pagos pela CGA<sup>4</sup> às famílias;
  - ◇ 206 M€ nas transferências para os municípios<sup>5</sup>; e
  - ◇ 146 M€ nas transferências do Fundo Ambiental para as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, para financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) e apoio à reposição da oferta de transportes públicos.
- ◆ Os subsídios registaram um acréscimo de 321 M€ (69,5%), em resultado dos concedidos pelo IEF, no âmbito dos apoios COVID-19: incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (284 M€) e Programa Ativar (19 M€).
- ◆ As outras despesas correntes registaram uma quebra de 242 M€ (-26,3%), explicada pelo decréscimo das despesas relacionadas com a reprivatização do BPN (61 M€), pagas pela DGTF<sup>6</sup>, e pelo decréscimo das despesas dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (66 M€), do IFAP (51 M€) e da Infraestruturas de Portugal (32 M€).

Por sua vez, as despesas de capital totalizaram 5 619 M€ (7,7% da despesa da AC), mais 36,8% (1 512 M€) face ao período homólogo, destacando-se:

- ◆ As despesas de investimento (aquisição de bens de capital) cresceram 234 M€ (8,7%), totalizando 2 927 M€ (4,0% da despesa da AC), em resultado do investimento realizado em equipamento básico (acrécimo de 107 M€), designadamente, pelas entidades do SNS, na aquisição de ventiladores e outros equipamentos médicos, para combate aos malefícios da pandemia de COVID-19 (88 M€) e pelo Metropolitano de Lisboa, no leasing operacional de material circulante (50 M€)<sup>7</sup>. Para a evolução da despesa contribuíram, ainda, os investimentos militares, realizados pela Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional (acrécimo de 66 M€), com destaque para o programa de aquisição de aeronaves.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.3.2.3.

<sup>2</sup> Para financiamento da SS, o OES reforçou as transferências em 2 706 M€: 2 492 M€ para medidas COVID-19 e 180 M€ para reforço da Lei de Bases da SS.

<sup>3</sup> O OES reforçou a dotação para essa contribuição em 406 M€, a título de “esforço adicional implicado pelas medidas que compõem o quadro da resposta da União Europeia aos efeitos do surto da doença COVID-19”. Dessa dotação, não foram utilizados 267 M€.

<sup>4</sup> Em 2019, a despesa orçamental processada pela CGA tinha diminuído 140 M€, refletindo a transição entre normativos contabilísticos, passando a CGA a adotar o SNC-AP. Relativamente às retenções na fonte do IRS incidentes sobre as pensões, essa alteração contabilística traduziu-se no processamento de despesa orçamental de 11 meses (12 meses, em 2018 e 2020).

<sup>5</sup> Releva o acréscimo de 114 M€ nas transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro, 28 M€ da participação variável do IRS e 62 M€ por efeito da introdução, em 2020, de uma participação de 7,5 % dos municípios na receita do IVA cobrado nos sectores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás (alínea d) do art. 25.º da Lei 73/2013, de 03/09, com as alterações da Lei 51/2018, de 16/08).

<sup>6</sup> Por conta do Cap. 60 – “Despesas excecionais” do MF.

<sup>7</sup> Erro de especificação da despesa (cfr. ponto 3.2.11. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros).

Apesar da tendência decrescente, as concessões rodoviárias continuam a representar um peso elevado no total destas despesas (52,1% em 2019 e 48,2% em 2020). Excluindo as concessões rodoviárias, as despesas de investimento cresceram 227 M€ (17,6%), totalizando 1 517 M€, com uma taxa de execução de 62,2% face ao previsto no OE.

Os desvios mais significativos entre execução e orçamento, ocorreram nas despesas com transportes e comunicações (304 M€), habitação e serviços coletivos (104 M€) e saúde (101 M€), que ficaram, respetivamente, 47,2%, 71,0% e 27,5% aquém do orçamentado.

- ◆ As transferências de capital aumentaram 1 220 M€ (89,2%) fixando-se em 2 588 M€, devido às seguintes transferências:
  - ◇ do Fundo de Resolução para o Novo Banco (1 035 M€), nos termos do acordo de capital contingente, em anos anteriores (1 149 M€ em 2019), indevidamente contabilizadas como ativos financeiros;
  - ◇ pelo Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo para o Banco de Portugal (81 M€), relativa à devolução de contribuições<sup>1</sup>.

Para a evolução da despesa contribuiu, ainda, o acréscimo de 136 M€<sup>2</sup> nas transferências do Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (FSSSE) para empresas privadas.

- ◆ As outras despesas de capital subiram 58 M€ (253,6%), evolução explicada pelo acréscimo da despesa da Agência para o Desenvolvimento e Coesão relativa à restituição de receita ao circuito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (36 M€)<sup>3</sup> e da Assembleia da República com a devolução ao Tesouro de saldos relativos a subvenções públicas para campanhas dos atos eleitorais (7 M€), e ainda, pelo pagamento de dividendos da ESTAMO à acionista PARPÚBLICA, no valor de 15 M€<sup>4</sup>.

Do processo de conciliação das despesas com as correspondentes receitas consolidadas resultaram diferenças de conciliação de 26 M€ nas despesas correntes<sup>5</sup>, mais 14 M€ (109,4%) face ao período homólogo e de 24 M€ nas despesas de capital<sup>6</sup>.

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) é analisada nos pontos 3.2.8 e 3.2.7, respetivamente, para os quais se remete. As observações relativas aos erros e omissões constam do ponto 3.2.11.

<sup>1</sup> Efetuada nos termos do n.º 1 do art. 4.º do DL 106/2019, de 12/08, diploma que procede à transferência da vertente de garantia de depósitos do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos, criando um único sistema de garantia de depósitos a nível nacional.

<sup>2</sup> Em resultado do aumento da receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) em 128 M€ (explicado, em parte, por terem sido realizados em 2020 pagamentos de processos em execução fiscal no montante de 66 M€), que está consignada ao FSSSE, para cobertura de encargos decorrentes da redução da dívida tarifária do Sistema Elétrico Nacional.

<sup>3</sup> Correspondente a reembolsos de beneficiários de Fundos Europeus.

<sup>4</sup> Erro de especificação da despesa (cfr. ponto 3.2.11. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros).

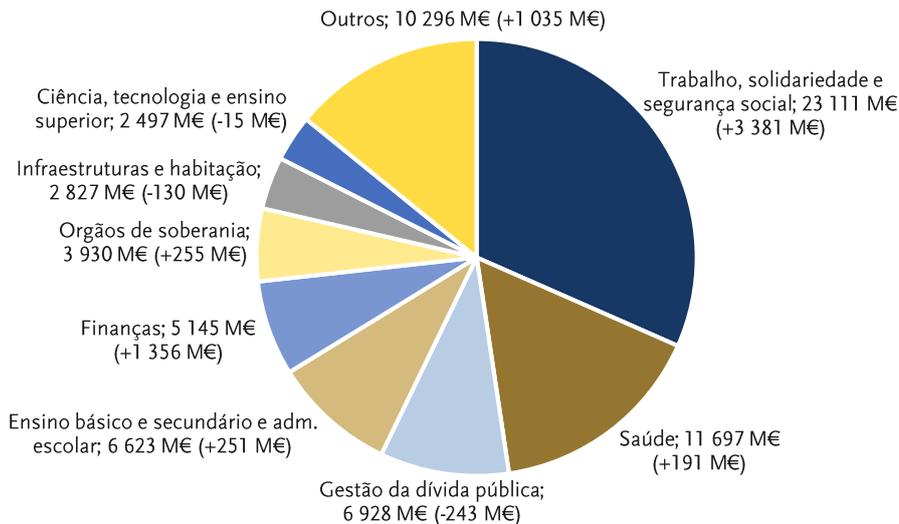
<sup>5</sup> Transferências correntes (20 M€), aquisição de bens e serviços no âmbito do Programa Saúde (4 M€), juros (1 M€) e subsídios (1 M€).

<sup>6</sup> Transferências de capital (24 M€).

### 3.2.3.2. Despesa por programa orçamental

Os programas orçamentais (PO)<sup>1</sup> da área social abrangem 60,1% do total da despesa da AC (43 928 M€) e integram os PO do trabalho, solidariedade e segurança social, da saúde, do ensino e da ciência, tecnologia e ensino superior (Gráfico I. 15 e Quadro I. 19).

Gráfico I. 15 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2020 e variação face a 2019



Fonte: SIGO. Cálculos TC.

As despesas mais significativas constam dos PO: (i) “Trabalho, solidariedade e segurança social” com 31,6% do subtotal (23 111 M€), e nas quais se destacam as transferências para a segurança social (11 738 M€), dos quais 2 492 M€ para financiamento das medidas COVID-19, as transferências para a CGA para pagamento de pensões e prestações sociais às famílias (9 974 M€), e os subsídios pagos pelo IEFP (580 M€), dos quais 309 M€ (53,4%) de apoios COVID-19<sup>2</sup>; e (ii) PO Saúde com 16,0% do subtotal (11 697 M€), e nas quais se destaca as aquisições de bens e serviços (6 523 M€), as despesas com pessoal (4 811 M€) e o investimento (265 M€), com as despesas associadas ao combate à pandemia de COVID-19 a representarem 5,5% (645 M€) do total da despesa do PO (Quadro I. 19).

<sup>1</sup> Os PO correspondem à orgânica ministerial, com exceção do PO Gestão da Dívida Pública (que juntamente com o PO Finanças integra a despesa do Ministério das Finanças) e do PO Governação (que abrange a despesa da Presidência do Conselho de Ministros, e dos Ministérios da Modernização do Estado e da Administração Pública, do Planeamento e da Coesão Territorial). O PO Órgãos de soberania comporta a despesa dos Encargos Gerais do Estado.

<sup>2</sup> Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (284 M€), incentivos no âmbito do programa Ativar (19 M€), apoio à formação profissional (5 M€) e apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade (1 M€), financiados por transferências do OSS.

**Quadro I. 19 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2020**

(em milhões de euros)

Agrupamento de programas / Programa orçamental	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transf. e subsídios	Aquis. de bens de capital	Outras	Total	Estrutura (%)
<b>Soberania</b>	<b>1 861</b>	<b>1 165</b>	<b>8</b>	<b>3 850</b>	<b>90</b>	<b>87</b>	<b>7 061</b>	<b>9,7</b>
PO01 – Órgãos de soberania	290	26	0	3 600	5	8	3 930	5,4
PO02 – Governação	170	591	5	24	16	49	855	1,2
PO04 – Representação externa	203	57	0	117	7	20	404	0,6
PO09 – Justiça	1 031	317	1	22	37	6	1 413	1,9
PO12 – Cultura	167	174	2	86	25	4	458	0,6
<b>Segurança</b>	<b>2 811</b>	<b>706</b>	<b>0</b>	<b>126</b>	<b>425</b>	<b>14</b>	<b>4 083</b>	<b>5,6</b>
PO07 – Defesa	1 105	531	0	20	348	8	2 012	2,8
PO08 – Segurança interna	1 706	175	0	107	76	6	2 071	2,8
<b>Social</b>	<b>11 864</b>	<b>7 262</b>	<b>20</b>	<b>23 914</b>	<b>479</b>	<b>389</b>	<b>43 928</b>	<b>60,1</b>
PO13 – Ciência, tecnologia e ensino superior	1 533	287	0	531	126	19	2 497	3,4
PO14 – Ensino básico e sec. e admin. escolar	5 129	224	15	881	41	333	6 623	9,1
PO15 – Trabalho, solidariedade e segurança social	392	229	1	22 434	46	9	23 111	31,6
PO16 – Saúde	4 811	6 523	3	68	265	28	11 697	16,0
<b>Económica</b>	<b>1 447</b>	<b>1 080</b>	<b>7 423</b>	<b>5 829</b>	<b>1 933</b>	<b>268</b>	<b>17 981</b>	<b>24,6</b>
PO03 – Economia	98	69	1	295	9	18	489	0,7
PO05 – Finanças	585	198	74	4 069	69	149	5 145	7,0
PO06 – Gestão da dívida pública	0	0	6 927	0	0	0	6 928	9,5
PO17 – Ambiente e ação climática	223	189	304	681	143	11	1 551	2,1
PO18 – Infraestruturas e habitação	363	531	115	87	1 668	63	2 827	3,9
PO20 – Agricultura	147	81	3	684	35	27	977	1,3
PO21 – Mar	31	12	0	14	8	0	65	0,1
<b>Subtotal (antes da consolidação entre programas)</b>	<b>17 984</b>	<b>10 214</b>	<b>7 451</b>	<b>33 720</b>	<b>2 927</b>	<b>758</b>	<b>73 052</b>	<b>100,0</b>
Consolidação entre programas (a deduzir)	0	0	31	421	0	0	452	
Diferenças de conciliação (a somar)	0	4	1	45	0	0	50	
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>17 984</b>	<b>10 217</b>	<b>7 420</b>	<b>33 344</b>	<b>2 927</b>	<b>758</b>	<b>72 650</b>	

Fonte: SIGO e DGO. Cálculos TC.

### 3.2.3.3. Despesas COVID-19

O orçamento e a execução dos programas orçamentais (PO) está estruturado em medidas orçamentais, várias delas transversais aos vários PO e ministérios. Para orçamentar e inscrever a despesa referente às medidas de resposta à COVID-19, em 2020, foram criadas cinco medidas no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO):

- ◆ através da Circular Série A 1398, de 08/04 da DGO, as medidas 095 – “Contingência COVID 2019 – prevenção, contenção, mitigação e tratamento” e 096 – “Contingência COVID-2019 – garantir normalidade”;
- ◆ pelo Orçamento Suplementar, as medidas, mais específicas, 097 – “Programa Ativar”, 098 – “Incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial” e 099 – “Universalização da escola digital”.

Esta orientação para a especificação das despesas de combate à pandemia permitiu distingui-las das restantes e identificar o montante total, já referido de 3 657 M€ (5,0% da despesa da AC), que se encontra ainda desagregado nas medidas identificadas no Quadro I. 20.

**Quadro I. 20 – Despesa da AC – Impacto das medidas COVID-19**

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19	Classif. Económica	Valor
<b>Aumento da capacidade do SNS e medidas de contenção, tratamento e mitigação da doença</b>		<b>782</b>
Saúde: Equip. de proteção individual (EPI), medicamentos, testes e outros	Aq. bens e serv. e outras desp. corr.	367
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	Desp. c/ pessoal	189
Saúde: Ventiladores e outros equipamentos	Aq. bens de capital	88
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	Aq. bens e serv e outras desp. corr. e de capital	100
Adaptação ao teletrabalho e outros equipamentos	Aq. bens de capital e outras desp. corr. e de capital	23
Estratégia europeia de vacinas e investigação em saúde	Transf. correntes (UE) e outras desp. corr.	14
<b>Apoios ao emprego, manutenção da laboração e retoma da atividade</b>		<b>367</b>
Incentivo extraordinário à normalização	Subsídios	284
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	Transf. corr. e subsídios	2
Programa Adaptar	Transf. capital	36
Outros (inclui Programa Ativar)	Aq. bens e serv, transf. corr., subs., outras desp. corr. e transf. capital	45
<b>Apoios ao rendimento das famílias</b>	<b>Transf. corr. e subsídios</b>	<b>4</b>
<b>Outros apoios</b>	<b>Transf. corr. e subsídios</b>	<b>10</b>
<b>Outros encargos</b>	<b>Juros e outros enc. e outras desp. corr.</b>	<b>2</b>
<b>Impacto das medidas COVID-19 prosseguidas pela AC</b>		<b>(a) 1 164</b>
<b>Financiamento de medidas COVID-19 prosseguidas pela segurança social</b>		<b>(b) 2 492</b>
<b>Impacto total na despesa efetiva da AC</b>		<b>3 657</b>

(a) Inclui 1 M€ relativos a subsídios da AC à administração local, objeto de consolidação com este sector nos Quadros 27 e A 53 da CGE.

(b) Este valor é objeto de consolidação, entre os setores da AC e SS, nos Quadros 27 e A 53 da CGE.

Fonte: Quadros 27 e A 53 da CGE, DGO (ficheiro da despesa COVID-19) e SIGO. Cálculos TC.

Este reporte, permite conhecer que a despesa com “aumento da capacidade do SNS e medidas de contenção, tratamento e mitigação da doença” (782 M€), resultou essencialmente da despesa do Ministério da Saúde que totalizou 645 M€: em aquisição de bens e serviços (367 M€), despesas com pessoal (178 M€), aquisição de ventiladores e outros equipamentos (88 M€) e transferências para a UE referentes à estratégia europeia de vacinas (11 M€). A esta acresceu despesa de outros ministérios no montante de 137 M€. Por seu lado, os apoios ao emprego, manutenção da laboração e retoma da atividade (367 M€) foram maioritariamente concedidos pelo IEF (318 M€), através do incentivo extraordinário à normalização (284 M€) e do Programa Ativar (20 M€) e pelo IAPMEI (28 M€) e Turismo de Portugal (8 M€), através do Programa Adaptar. Ao nível de outros apoios, destacam-se os concedidos às associações humanitárias de bombeiros pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (10 M€).

Porém, a quantificação desta informação utiliza várias fontes, uma vez que a reportada no sistema central do MF (o SIGO) não é integral. Assim, o Ministério das Finanças recolhe informação complementar, mensalmente, junto das entidades da AC<sup>1</sup>. O Quadro I. 21 ilustra a situação, com os valores que constam do SIGO (956 M€) para as cinco medidas orçamentais, criadas especificamente para efeito do reporte do impacto das medidas de combate à pandemia de COVID-19, e os valores obtidos por informação complementar (208 M€).

<sup>1</sup> Referente a despesa da mesma natureza da inscrita nas medidas orçamentais 095 e 096, mas que consta de outras medidas orçamentais, por o seu processamento ter sido iniciado antes da criação daquelas medidas. Essa informação, prestada por entidade, medida de política, classificação económica e montante, complementa a informação que consta do SIGO e integra o ficheiro da DGO referente à despesa COVID-19.

**Quadro I. 21 – Execução das medidas orçamentais COVID-19, por classificação económica**

(em milhões de euros)

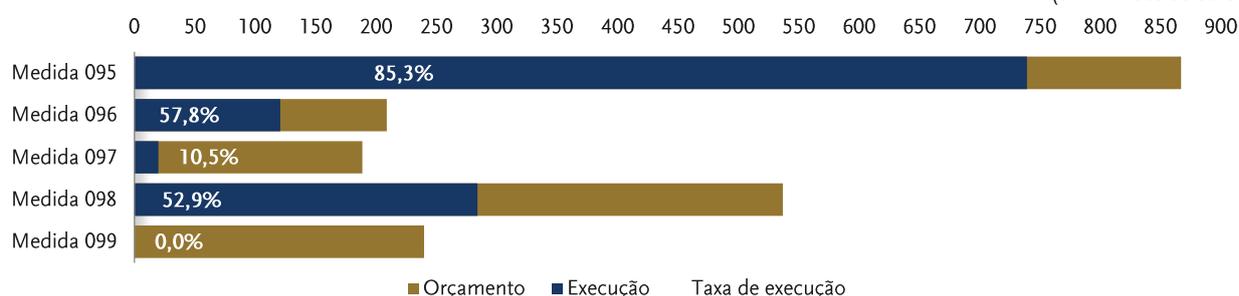
Classificação económica	Execução medidas orçamentais COVID-19					
	095	096	097	098	099	Total
Despesas com pessoal	177	12	0	0	0	189
Aquisição de bens e serviços	417	36	0	0	0	454
Juros e outros encargos	0	0	0	0	0	0
Transferências correntes	24	14	0	0	0	38
Subsídios	9	4	19	284	0	315
Outras despesas correntes	14	0	1	0	0	16
Investimento	93	18	0	0	0	111
Transferências de capital	5	36	0	0	0	41
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0
<b>Despesa efetiva, da qual</b>	<b>739</b>	<b>121</b>	<b>20</b>	<b>284</b>	<b>0</b>	<b>1 164</b>
<b>Inscrita no SIGO</b>	<b>541</b>	<b>111</b>	<b>20</b>	<b>284</b>	<b>-</b>	<b>956</b>
<b>Informação complementar</b>	<b>199</b>	<b>10</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>208</b>

Fonte: DGO (ficheiro da despesa COVID) e SIGO.

Comparando as dotações inscritas nas medidas 095 a 099 (2 042 M€)<sup>1</sup> com os valores executados, verifica-se uma taxa de execução de 57,0% (1 164 M€), variando, por medida, entre a inexistência de execução e 85,3% (Gráfico I. 16).

**Gráfico I. 16 – Medidas orçamentais COVID-19: orçamento e execução**

(em milhões de euros)



Fonte: DGO (ficheiro da despesa COVID-19) e SIGO. Cálculos TC.

Da análise da execução dessas medidas, face às dotações previstas, destaca-se o seguinte:

- ◆ Na medida 095 – Contingência COVID 2019 – prevenção, contenção, mitigação e tratamento, com a maior taxa de execução (85,3%), foram orçamentados 867 M€ e executados 739 M€, designadamente, pelas entidades do SNS em aquisição de bens e serviços (220 M€), em despesas com pessoal (165 M€) e em investimento (80 M€) e pela Direção-Geral de Saúde em aquisição de bens e serviços (123 M€).
- ◆ A medida 098 – Incentivo financeiro extraordinário à normalização (IEFP)<sup>2</sup>, possui uma taxa de execução de 52,9%. Dos 537 M€ orçamentados (para pagamento de apoios *one-off* ou prolongados durante seis meses, de acordo com a opção das empresas que beneficiaram do regime de *layoff* simplificado ou de plano extraordinário de formação), o IEFP executou cerca de metade desse valor

<sup>1</sup> Ao valor orçamentado consolidado dessas medidas que consta do SIGO (1 834 M€) adicionou-se valor igual ao da execução obtida por informação complementar (208 €), uma vez que o correspondente orçamento não é conhecido.

<sup>2</sup> Medida 2.2.2 do PEES, aprovado pela RCM 41/2020, de 06/06.

(284 M€, 52,9%), tendo pago 264 M€ a empresas privadas, 11 M€ a associações humanitárias de bombeiros e 9 M€ a empresários em nome individual.

- ◆ Na medida 096 – Contingência COVID-2019 – garantir normalidade, a taxa de execução é de 57,8%. Dos 209 M€ orçamentados destaca-se a execução de 36 M€ em aquisições de bens e serviços por diversas entidades da AC e as transferências de capital de 36 M€ (89,6% dos 40 M€ orçamentados), executadas, designadamente, pelo IAPMEI para empresas privadas (26 M€) e empresários em nome individual (2 M€) e pelo Turismo de Portugal para empresas privadas (8 M€), no âmbito do programa de incentivos ADAPTAR Microempresas e ADAPTAR PME<sup>1</sup>.
- ◆ Na medida 097 – Programa Ativar, concebido para prestar apoio aos novos desempregados, à formação profissional, à requalificação profissional no ensino superior e à contratação de recursos altamente qualificados<sup>2</sup>, através do IEFP, foi inscrita a dotação de 189 M€ tendo sido executados apenas 20 M€ (10,5%), dos quais 14 M€ em subsídios pagos a instituições sem fins lucrativos e 3 M€ a empresas privadas. De acordo com a regulamentação da medida<sup>3</sup>, os pagamentos só têm início após aprovação de candidatura das entidades empregadoras, seleção e contratação de trabalhadores/estagiários elegíveis e comprovação da formalização dos respetivos contratos, sendo faseados entre 10 e 25 meses, em função do tipo de contrato, factos que justificam a baixa taxa de execução de 2020.
- ◆ Na medida 099 – Universalização da escola digital<sup>4</sup>, com uma dotação de 240 M€, a Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC) foi autorizada a realizar despesa até ao limite de 157 M€<sup>5</sup>, para aquisição de computadores, conectividade e serviços conexos a disponibilizar aos estabelecimentos públicos dos ensinos básico e secundário. A medida não apresenta execução em 2020<sup>6</sup>, uma vez que relativamente aos contratos celebrados, no valor global de 94 M€, os pagamentos ocorrerão até 2023.

#### 3.2.3.4. Pagamentos em atraso

É bem-sabido que o Governo deve assegurar a realização dos pagamentos nos prazos legais ou contratualmente definidos. Para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora<sup>7</sup>.

Em 2020, os pagamentos em atraso registaram o valor mais baixo dos últimos 3 anos, fixando-se no final do ano em 201 M€, menos 111 M€ (35,7%) face ao ano anterior. Os pagamentos em atraso do SNS totalizavam 151 M€ (142 M€ em aquisição de bens e serviços), diminuindo 41,9%<sup>8</sup>, mas continuando a representar a maior parte (74,9%) do total em atraso.

<sup>1</sup> DL 20-G/2020, de 14/05.

<sup>2</sup> Medida 2.1 do PEES.

<sup>3</sup> Portaria 207/2020, de 27/08.

<sup>4</sup> Medida 3.2 do PEES.

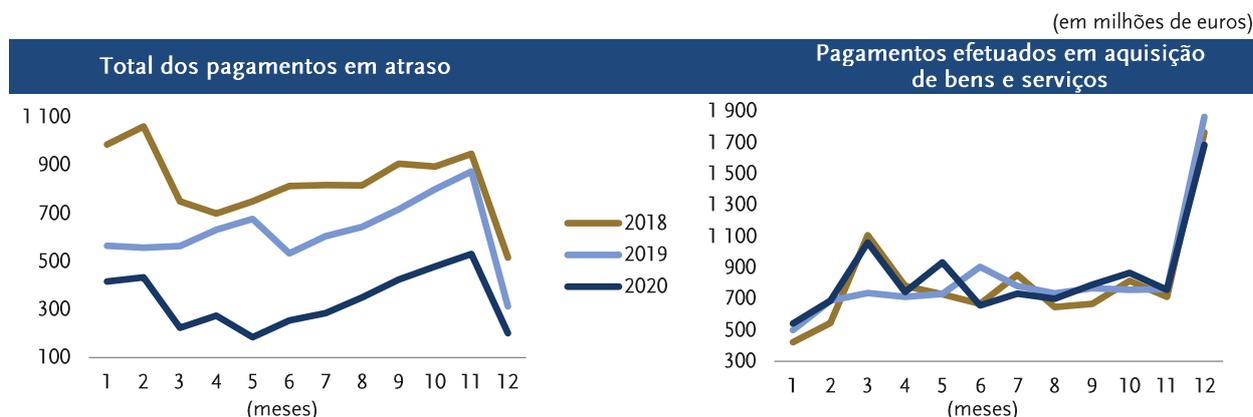
<sup>5</sup> Na condição de ser financiada a 100% por fundos europeus (RCM 53-E/2020, de 16/07).

<sup>6</sup> Entre 16/10/2020 e 21/12/2020 foram celebrados 3 contratos para serviços de conectividade e 6 para aquisição de computadores portáteis e demais equipamentos para alunos abrangidos pela ação social escolar, no valor global de 94 M€, com prazo de execução de 730 dias, o que diferirá o respetivo pagamento para os próximos 3 anos.

<sup>7</sup> Calculados, em 2020, à taxa de 8%, em cumprimento do DL 62/2013, de 10/05 (que transpôs para a legislação portuguesa a Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02, a qual estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais) e dos Avisos 1568/2020 e 10974/2020, publicados em 30/01 e 29/07, respetivamente.

<sup>8</sup> Diminuiu também a dívida não financeira do SNS a fornecedores externos, em 10,7%, face a 2019. No final do ano, essa dívida totalizava 1 516 M€.

Gráfico I. 17 – Evolução dos pagamentos em atraso e dos pagamentos efetuados em bens e serviços – 2018-2020



Fonte: CGE 2020, DGO (ficheiro da dívida do SNS) e sínteses da execução orçamental de dezembro de 2018 a dezembro de 2020.

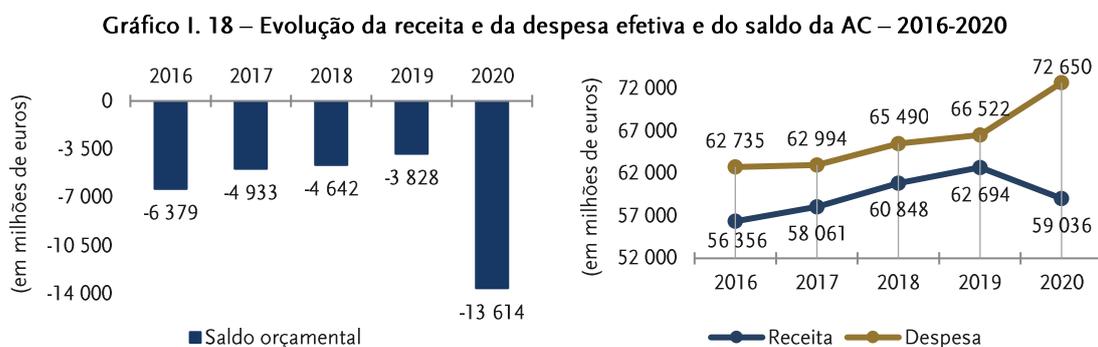
Quanto ao comportamento intra-anual dos pagamentos em atraso constata-se, à semelhança de anos anteriores, uma subida de maio até novembro, mês em que atingem o valor mais elevado do ano (531 M€).

O valor médio dos pagamentos mensais de bens e serviços (846 M€) aumentou 2,1% face a 2019, contribuindo para uma redução efetiva dos pagamentos em atraso. Os pagamentos subiram até março, atingindo o valor de 1 059 M€ mantendo-se em torno de um valor médio de 773 M€ de abril a novembro. Os realizados em dezembro (1 684 M€) mais do que duplicaram os efetivados no mês anterior.

### 3.2.4. Saldo orçamental da conta consolidada da administração central

Excluindo todas as operações classificadas como ativos e passivos financeiros, em 2020, a receita efetiva e a despesa efetiva consolidadas da AC totalizaram, respetivamente, 59 036 M€ e 72 650 M€<sup>1</sup>, a que correspondeu um saldo negativo de 13 614 M€.

A execução orçamental de 2020 interrompeu uma trajetória estável de melhoria do saldo orçamental (Gráfico I. 18), fortemente influenciada pelos efeitos da pandemia de COVID-19 e das medidas de política que visaram minorar o seu impacto na saúde pública, na capacidade produtiva e no rendimento das famílias. A receita registou uma contração de 5,8%, face a 2019, e a despesa um crescimento de 9,2%. No período de 2016 a 2020, o défice aumentou 7 235 M€ (113,4%).



Fonte: CGE.

<sup>1</sup> Cfr. pontos 3.2.2 e 3.2.3.

Conforme se destacou no ponto 3.1, considerando um conjunto de operações de ativos e passivos financeiros, suscetíveis de alterar o património financeiro líquido, o défice seria agravado em 1 501 M€ passando para 15 115 M€, por efeito, sobretudo, do empréstimo concedido à TAP (1 200 M€) e da aquisição da participação detida pela Atlantic Getway na TAP (55 M€).

### 3.2.5. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

A conta consolidada da AC integra as receitas e despesas efetivas, algumas delas consolidadas (eliminadas) por se tratar de operações entre entidades da administração central. Deste modo, a receita, a despesa e o saldo examinados nos pontos anteriores (3.2.2 a 3.2.4), não integram: i) receitas e despesas que não sejam efetivas (referentes a ativos e passivos financeiros e a saldos de gerência), ii) as relativas a operações extraorçamentais, iii) nem as operações excluídas na consolidação.

Estas receitas e despesas não efetivas que se encontram evidenciadas na CGE ascendem a 74 464 M€ e a 52 404 M€ respetivamente, com a composição discriminada no quadro seguinte.

**Quadro I. 22 – Receitas e despesas não efetivas – 2020**

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Ativos financeiros (cfr. ponto 3.2.8 – Património financeiro)	4 009	8 001	-3 991
Passivos financeiros (cfr. ponto 3.2.7 – Dívida)	63 591	44 404	19 188
Saldos de gerência anterior	6 864		6 864
<b>Total</b>	<b>74 464</b>	<b>52 404</b>	<b>22 060</b>

Fonte: CGE, SGR e SIGO.

Os saldos de gerência abrangem as verbas não utilizadas no ano anterior, relativas a receitas próprias, gerais (provenientes do OE), do crédito externo e de fundos europeus, autorizadas a transitar em saldo nos termos do DLEO<sup>1</sup> e inscritas em receita de SFA. Assinala-se o elevado montante destes saldos, que exigem a autorização do MF para a aplicação em despesa.

Quanto às operações extraorçamentais (Quadro I. 23), englobam as operações que não sendo consideradas receita ou despesa orçamental têm expressão na tesouraria (entradas ou saídas). Verifica-se que os valores inscritos na receita (16 670 M€) excedem, em cerca de 7,8 mil milhões, os registados na despesa (8 821 M€), situação que carece de revisão por não traduzir a realidade da tesouraria.

**Quadro I. 23 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais**

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)	1 514		1 514
Receita fiscal extraorçamental contabilizada pela AT	4 606		4 606
Principais entidades pagadoras de fundos comunitários	9 745	8 179	1 565
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	467	467	0
Outras	338	175	164
<b>Total das operações extraorçamentais</b>	<b>16 670</b>	<b>8 821</b>	<b>7 848</b>

Fonte: SGR e SIGO.

<sup>1</sup> Cfr. arts. 18.º a 20.º do DL 84/2019, de 28/06 (DLEO 2019 aplicável à execução de 2020 nos termos do art. 210.º, por ausência de publicação de DLEO para 2020).

No quadro anterior individualizaram-se os valores mais significativos, relativos a:

- ◆ Reposições abatidas nos pagamentos (RAP), que correspondem à devolução de pagamentos orçamentais realizados em 2020<sup>1</sup>, por terem sido indevidos ou efetuados em excesso. São contabilizadas como receita extraorçamental dos SI e, do lado da despesa, são contabilizadas como abates à despesa paga (orçamental), libertando o valor correspondente de dotação orçamental. Este procedimento duplica os registos contabilísticos face ao movimento de tesouraria.

Em 2020, 98,8% das RAP (1 495 M€) foram efetuadas no âmbito dos Encargos da Dívida e referem-se à devolução de montantes de despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados<sup>2</sup>. O seu montante elevado implica que a informação sobre a despesa orçamental anterior a essa reposição esteja significativamente sobreavaliada.

- ◆ Receita fiscal extraorçamental registada pela AT, relativa à parte que corresponde aos municípios e às regiões autónomas nos impostos cobrados (4 606 M€). Note-se que, apesar do registo da receita, não foi efetuado o registo contabilístico do movimento de despesa extraorçamental correspondente à sua entrega<sup>3</sup>.
- ◆ As entidades pagadoras de fundos comunitários<sup>4</sup> funcionam apenas como intermediários, devendo evidenciar: i) em receitas extraorçamentais as verbas recebidas da UE; ii) em despesas extraorçamentais a sua transferência para os beneficiários finais<sup>5</sup>.

Estas instruções permitem não empolar a receita e despesa orçamental com a mera transferência de fundos comunitários e, simultaneamente, manter o registo das operações, de acordo com os movimentos ocorridos na tesouraria.

- ◆ A linha “outras” abrange a retenção de receitas do Estado (impostos e contribuições que devam ser entregues nos cofres públicos)<sup>6</sup>, outras operações de tesouraria (retenções de fundos alheios, a entregar às entidades a que respeitam)<sup>7</sup> e contas de ordem<sup>8</sup> e, do lado da despesa, a correspondente entrega (ao Estado ou a terceiros). No quadro destacam-se, pelos montantes elevados, as verbas movimentadas pelo IGFEJ (R: 467 M€; D: 467 M€) abrangendo, designadamente, cauções e custas judiciais.

O registo destas operações extraorçamentais nos sistemas centrais de informação do Ministério das Finanças (SGR e SIGO), tem evidenciado fragilidades várias, nomeadamente, ausência de

<sup>1</sup> Ou contabilizados como tal, caso das verbas de “saldos do Cap. 60 do OE 2010” não utilizadas até 15/02/2021 (art. 162.º da LOE 2020).

<sup>2</sup> O IGCP efetua pedidos de libertação de créditos, com base na previsão mensal de pagamentos dos encargos da dívida e procede à devolução da parte não utilizada sob a forma de RAP.

<sup>3</sup> No caso do Estado, a entidade que arrecada a receita (AT) não é a entidade responsável pela sua posterior distribuição, não estando formalmente designada a entidade que deve autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico (vide 3.2.11.2).

<sup>4</sup> As que em 2020 inscreveram os maiores montantes de operações extraorçamentais foram a AD&C (R: 7 807 M€, D: 6 537 M€) o IFAP (R: 919 M€, D: 919 M€), IAPMEI (R: 397 M€, D: 318 M€), o Turismo de Portugal (R: 172 M€, D: 137 M€), a AICEP (R: 149 M€, D: 33 M€) e o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (R: 134 M€, D: 128 M€).

<sup>5</sup> Cfr. ponto 85 da Circular 1394 da DGO (preparação do OE 2020): quando funcionam apenas como intermediários efetuam o registo em receita/despesa extraorçamental. Porém, se estiver em causa a execução de políticas nacionais cofinanciadas por fundos europeus, a receita e despesa são registadas como orçamentais.

<sup>6</sup> O art. 156.º do DLEO 2018 que alterou o classificador (aprovado pelo DL 26/2002, de 14/02), prevê especificamente que a cobrança e entrega de receita do Estado pelas entidades que atuam como seus agentes (caso da AT) seja contabilizada em receita e despesa extraorçamental.

<sup>7</sup> Designadamente descontos em vencimentos que não sejam receitas do Estado, cauções e garantias de fornecedores Circular 1/2018/DGO, capítulo VI (Processo de contabilização da receita extraorçamental).

<sup>8</sup> Classificação prevista na versão original do classificador (DL 26/2002, de 14/02), eliminada pelo art. 156.º do DLEO 2018 e, no entanto, utilizada em 2020 pelo Instituto Hidrográfico.

contabilização de muitas destas operações, ou subavaliação dos valores face aos valores relevados nas contas de gerência podendo atingir valores materialmente relevantes, caso das receitas e despesas extraorçamentais relevadas da GNR (R: 751 M€; D: 740 M€), da PSP (R: 360 M€; D: 312 M€), da AT (R: 176 M€; D: 154 M€) e do Exército (R: 199 M€; D: 197 M€).

Note-se que o SNC-AP e subseqüentes alterações ao classificador económico das receitas e despesas, introduzidas pelo DLEO 2018, vieram alterar as regras para a contabilização destas operações: é o caso dos descontos sobre vencimentos, antes eram registados como receita extraorçamental e entregues como despesa extraorçamental aquando do seu pagamento e que, pelas novas regras, são classificados como despesa orçamental no momento da sua entrega<sup>1</sup>.

A nova regra, em 2018, só era vinculativa "para as entidades que apliquem plenamente o SNC-AP" e, em 2019 e 2020, não era aplicável às entidades que não a tivessem aplicado em 2018<sup>2</sup>. A coexistência de diferentes regras de contabilização diminui o rigor da CGE e a qualidade da informação contabilística.

Em contraditório, o MEF refere que "[a] contabilização é da responsabilidade das Entidades, sendo que a DGO tem incluído nas circulares de preparação do OE instruções sobre a utilização das classificações extraorçamentais. (...) Ao nível das operações relativas ao subsetor dos SI, as operações extraorçamentais da receita são contabilizadas no SGR, conforme as instruções anteriormente indicadas".

Porém, para além de deficiências de registo das operações extraorçamentais por parte das entidades, conforme se destaca noutros pontos do Parecer, os circuitos para os registos contabilísticos (orçamentais e extraorçamentais) do Estado não foram desenhados de forma a assegurar a sua correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, matéria da competência do Ministério das Finanças, com prejuízo para a transparência e controlo das contas públicas e clara atribuição de responsabilidades às entidades envolvidas.

Na reforma em curso, com a implementação do SNC-AP e da ECE, torna-se necessário que os circuitos acima referidos sejam desenhados para assegurar um maior controlo, consistência e rigor na informação contabilística produzida.

### 3.2.6. Fluxos financeiros

#### 3.2.6.1. Fluxos financeiros com a União Europeia

No PCGE, o TC deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, do FEAGA e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

<sup>1</sup> Cfr. PCGE 2019, ponto 3.2.5.

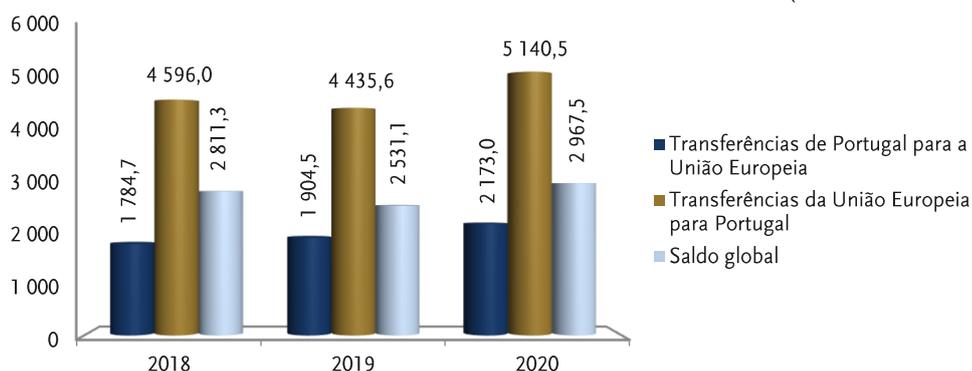
<sup>2</sup> Cfr. n.º 5 do art. 156.º DLEO 2018, ainda em vigor em 2020, por força do n.º 12 do art. 28.º e do art. 210.º do DLEO 2019.

### 3.2.6.1.1. Saldo Global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do TC e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2020 (Volume I – Quadro 68).

**Gráfico I. 19 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2018-2020**

(em milhões de euros)



Fonte: TC.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em 436,4 M€ (+17,2%), devido sobretudo ao acréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE (704,9 M€; +15,9%), embora atenuado pelo aumento das transferências para a UE (268,5 M€; 14,1%).

### 3.2.6.1.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a UE que constituem a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE (Quadro 68), foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO, estando as divergências encontradas espelhadas no quadro seguinte.

**Quadro I. 24 – Transferências para a UE – Divergências apuradas**

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
<b>Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>2 173,0</b>	<b>2 173,0</b>	<b>0</b>
+ Direitos aduaneiros (a)	204,8	204,8	0
+ Recurso próprio IVA	302,5	293,4	-9,1
+ Recurso próprio RNB	1 559,8	1 568,9	9,1
+ Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores (b)	37,4	37,4	0
+ Correção Reino Unido	134,8	134,8	0
+ Redução RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria	14,4	14,4	0
– Restituições e reembolsos (c)	39,7	39,7	0
– Despesas cobrança DA (d)	41,0	41,0	0

(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglicose e os recursos próprios tradicionais não cobrados.

(b) Ajustamento de exercícios anteriores.

(c) Inclui correções respeitantes a anos anteriores.

(d) Despesa de cobrança dos direitos aduaneiros.

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Para o acréscimo global das transferências totais para a UE (268,5 M€), contribuiu o aumento do “Recurso próprio RNB” (261,5 M€), da “Correção Reino Unido” (29,0 M€), dos “Ajustamentos IVA e RNB” (5,0 M€), assim como a variação negativa registada nos itens “Direitos aduaneiros” (27,2 M€) e “Recurso próprio IVA” (8,7 M€).

As transferências assentaram maioritariamente no “Recurso próprio RNB”, que representa 72,2% da verba total transferida, superior em 4 p.p. ao registado no ano anterior.

Sobre as diferenças constantes do quadro anterior relativas aos “Recurso próprio IVA” e “Recurso próprio RNB”, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO, em sede de contraditório, confirmaram que, “... *no âmbito da elaboração do Quadro 68 da CGE houve um incorreto apuramento dos dois agregados, situação que será sinalizada na publicação da CGE2021, sendo que o valor total se mantém inalterado*”.

No decurso das verificações realizadas verificou-se ainda o seguinte:

- ◆ À semelhança do que ocorreu em 2019, não se verificou o pagamento de recursos próprios tradicionais não cobrados, nem de juros e outros encargos. No entanto, existem 23 processos pendentes de decisão, envolvendo cerca de 81,4 M€ de RPT não cobrados, tendo sido pagos, a título condicional cerca de 11,0 M€. Em relação a todos os processos, a AT prevê a possibilidade de pagamentos acrescidos a título de juros, que podem atingir valores avultados.
- ◆ Em 2020, contrariamente ao sucedido em 2019, não ocorreram recuperações pelo IFAP, de uma dívida de um operador relativa a “Quotizações sobre o açúcar e isoglucose”. A dívida, no valor 809,4 m€, encontra-se registada nos extratos da contabilidade separada dos recursos próprios da UE (Contabilidade B<sup>1</sup>). Este RPT poderá, conseqüentemente, continuar a ter execução nos anos seguintes, por se encontrarem ainda verbas por recuperar.

### 3.2.6.1.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

#### a) Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2020 respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária.

Quanto aos valores indicados no Quadro 68 da CGE, apuraram-se diferenças nos itens relacionados com os PAIC e Diversos, como se evidencia no quadro seguinte.

---

<sup>1</sup> Mantida a título do art. 6.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento UE, Euratom 609/2014, do Conselho, incluindo os direitos apurados na sequência de controlos ou casos detetados de fraudes e irregularidades.

**Quadro I. 25 – Transferências da UE – Divergências apuradas**

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
<b>Transferências da UE para Portugal</b>	<b>5 121,3</b>	<b>5 140,5</b>	<b>-19,2</b>
FEDER	1 873,4	1 873,4	0,0
FSE	1 042,2	1 042,2	0,0
FEAC	28,1	28,1	0,0
Fundo de Coesão	452,9	452,9	0,0
FEADER	578,4	578,4	0,0
FEAMP/FEP	56,5	56,5	0,0
FEAGA	786,7	786,7	0,0
Fundo de Solidariedade da UE	44,9	44,9	0,0
PAIC	265,3	283,2	-17,9
Diversos	0,5	1,8	-1,3
Restituições e reembolsos	-7,6	-7,6	0,0

Fonte: CGE 2020, IGCP, DGO, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

Relativamente ao ano 2020, e contrariamente aos anos anteriores, apenas se verificaram diferenças nos itens PAIC e Diversos e em menor dimensão, tendo-se apurado uma diferença de 17,9 M€ em PAIC e 1,3 M€ em Diversos.

Em sede de contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO consideraram que existem divergências entre os reportes pelas entidades à DGO e ao Tribunal de Contas. No entanto, parte das divergências residem no facto de a DGO não ter considerado adequadamente a informação registada pelo IGCP, o qual, em sede de contraditório, referiu nunca ter recebido qualquer reparo por parte da DGO.

Assim, face às divergências ainda existentes, continua a considerar-se necessária uma maior articulação entre a DGO e os beneficiários de transferências diretas de fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da UE.

A CGE 2020, no Quadro A 44 – “Despesa total financiada por fundos europeus”, evidencia o financiamento europeu envolvido na execução orçamental da administração central, especificando os fundos europeus envolvidos em cada Programa Orçamental. Da informação disponibilizada na Conta, observa-se que 1 834,1 M€ da despesa total da administração central foi financiada por fundos europeus, embora esse total deva ser ajustado em relação ao FSE (+400,1 M€) pois é no Quadro CSS 2 – “Execução orçamental da Conta da Segurança Social” que se encontram efetivamente evidenciados todos os pagamentos do FSE (812,6 M€). O financiamento europeu evidenciado na CGE representa, assim, 1,4% da despesa consolidada da Administração Central.

Embora os dados constantes do Quadro A 44 da CGE (e do Quadro CSS 2, quanto ao FSE), não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada<sup>1</sup> e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

<sup>1</sup> Despesa considerada elegível pelas Autoridades de Gestão dos diversos Programas Operacionais que pode não estar totalmente reembolsada aos beneficiários.

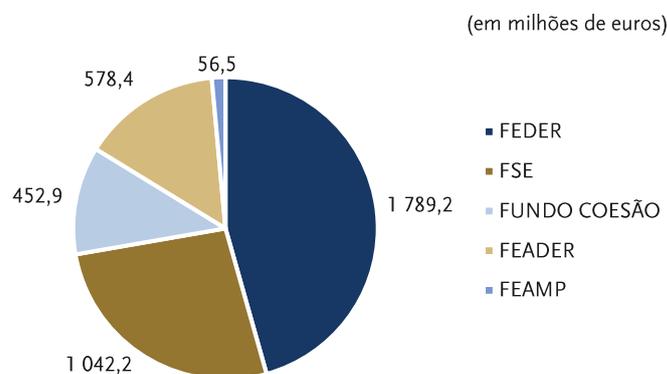
Dessa análise comparativa continuam a resultar divergências acentuadas em relação a alguns fundos, particularmente no FEAGA (808,7 M€) e no FEDER (759,4 M€), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos europeus sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental, ou podem representar uma incorreta classificação da despesa.

Continua, assim, a ser necessário que, no domínio dos fundos europeus, a CGE disponha de informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado esse conhecimento ser relevante para a análise da execução desses fundos.

## b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2020 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de 3 919,2 M€.

Gráfico I. 20 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2020 (PT 2020)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Dos fluxos financeiros rececionados da UE, 615,6 M€ foram a título de pré-financiamentos (303,9 M€, FEDER; 219,9 M€, FSE; 80,7 M€, Fundo de Coesão; e 11,1 M€, FEAMP) e 3 303,6 M€ a título de reembolso de despesa certificada pelas autoridades nacionais (1 485,3 M€, FEDER; 822,3 M€, FSE; 372,2 M€, Fundo de Coesão; 578,4 M€, FEADER; 45,4 M€, FEAMP).

No ano de 2020, verificou-se um aceleração dos níveis de compromisso dos FEEI. No entanto, tendo em conta que 2020 corresponde ao último ano do período de programação e que, em termos absolutos, a despesa comunitária validada no âmbito do Portugal 2020 ascendia a 14 872,8 M€, representando uma taxa de execução média de 57,5%, tal significa um baixo nível de execução, apesar do progresso de 12,5 p.p. face a 2019<sup>1</sup>.

Acima da taxa média, destacam-se o FEADER e o FSE com taxas de execução de 75,6% e 60,8%, respetivamente, observando-se que no período 2014-2020, o PDR Açores (FEADER), o PDR Continente (FEADER) e o PO Capital Humano (FSE) foram os que alcançaram melhores taxas de execução, de 79,7%, 76,0% e 73,0%, respetivamente. Ao contrário, destacam-se as baixas taxas de execução do FEAMP, FEDER, e, em particular, do Fundo de Coesão, de 46,4%, 52,7% e 43,0%, respetivamente.

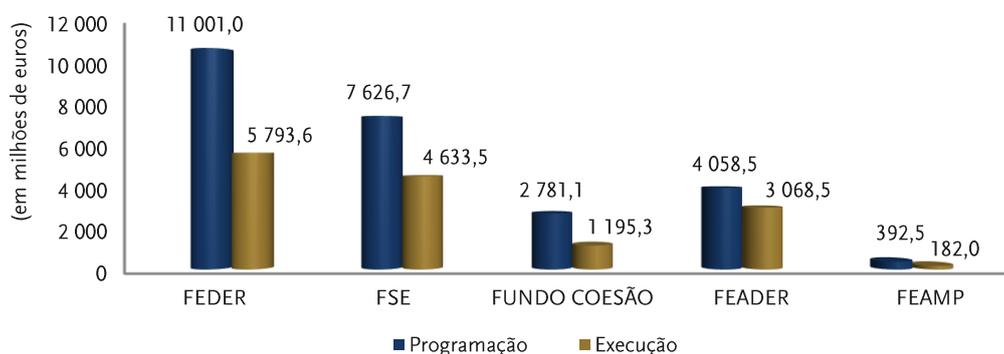
<sup>1</sup> Cujas taxas de execução global acumulada foi de 45,0%.

Sobre o nível de execução financeira do PT2020, o Ministro do Planeamento, em sede do contraditório, considera que “Não existem evidências de que o Portugal 2020 e os seus Programas apresentem um nível de execução baixo...” referindo que “... o perfil normal de execução implica o aumento da respetiva taxa nos últimos anos de programação (porque há necessariamente um intervalo de tempo entre compromisso e execução para a realização dos projetos e porque há uma gestão das dotações de forma a repartir o compromisso pelos vários anos de programação)” e que “... Entre os Estados-Membros com pacotes financeiros comparáveis (superiores a 7 mil M€), Portugal tem estado, sistematicamente nos primeiros lugares, como um dos que mais executa”.

É certo que os dados apontam para que Portugal é, em termos relativos, um dos Estados Membros da UE que apresenta melhores níveis de execução financeira dos fundos no período de programação 2014-2020. No entanto, o quadro geral no plano da execução do orçamento da União Europeia é de uma preocupante baixa taxa de absorção. Até ao final de 2019, apenas tinham sido pagos aos Estados-Membros 40% do total das dotações dos FEEI do QFP atual<sup>1</sup>. Em dezembro de 2020, a taxa de execução global dos FEEI na UE era de 56%<sup>2</sup>.

O Tribunal de Contas Europeu tem vindo a observar sobre o crescimento das autorizações por liquidar do orçamento da UE, devido à execução lenta dos FEEI, que “... as autorizações cujo pagamento estava inicialmente previsto para o atual QFP terão de ser pagas no próximo QFP”<sup>3</sup>. Esta situação representa uma distorção nos orçamentos da União Europeia, que potencia problemas de vária ordem e gera pressão no sentido de se promover uma mais acelerada execução.

**Gráfico I. 21 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020**



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Apesar do baixo nível de execução registado no final de 2020, observa-se que em termos globais o nível de compromisso dos FEEI do PT2020 já se encontrava em *overbooking* (103,3%). Este nível de compromisso era especialmente elevado no PO Competitividade e Internacionalização, o qual registava uma taxa de compromisso de 132,4% e nos PO Inclusão Social e Emprego, POR Alentejo, POR Lisboa e PO Capital Humano e PDR Madeira, com taxas de compromisso entre 107,7% e 100,4%.

Não obstante a baixa execução do PT2020, verificou-se que nenhum dos programas foi objeto de anulação automática face às dotações de 2014-2017 e à execução acumulada no final de 2020.

<sup>1</sup> Cfr. Relatórios Anuais do Tribunal de Contas Europeu (designadamente o relativo ao ano de 2019), em <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Annual%20Report&tab=tab2> e ainda os dados constantes de <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

<sup>2</sup> Cfr. *Open Data Portal for the European Structural Investment Funds*, em <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

<sup>3</sup> Cfr. Relatórios Anuais do Tribunal de Contas Europeu dos últimos anos.

Salienta-se o avultado investimento por executar/validar no âmbito do PT2020 até ao final de 2023, data limite para a elegibilidade das despesas a cofinanciamento, de cerca de 10 986,8 M€. Tal como o Tribunal já assinalou no Relatório de Auditoria ao Portugal 2020<sup>1</sup>, num período de recuperação económica e financeira, derivada da crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, torna-se premente promover o aceleração da generalidade dos Programas do PT2020 de forma a evitar perdas de fundos europeus, mas sem que os sistemas de controlo desses Programas sejam enfraquecidos e que os procedimentos de *compliance* sejam postergados. Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes ao uso dos fundos europeus, tanto mais que a última fase de execução e o encerramento do PT2020 se concretizarão num período coincidente com a execução de um elevado montante de fundos provenientes da UE (mais de 60 000 M€) associados ao Plano de Recuperação e Resiliência e ao próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027 (PT2030).

Sobre esta observação, o Ministro do Planeamento, referiu que “... o governo está consciente deste desafio, que não é exclusivo de Portugal, mas que é comum a outros Estados-Membros. Neste sentido estará continuamente a monitorizar estes instrumentos, por forma a envidar as medidas necessárias caso se antecipem algumas dificuldades”.

#### c) Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2020, a 786,7 M€, dos quais 778,1 M€ para os mercados agrícolas e 8,6 M€ para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de 833,7 M€, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de 7,5 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2020, na execução do FEAGA destacam-se os pagamentos relacionados com o Regime de Pagamento de Base (246,9 M€, 29,6%), as Práticas Agrícolas Benéficas para o Clima e o Ambiente (174,2 M€, 21,9%) e com o Regime de Apoio Associado Voluntário (118,8 M€, 14,3%).

Verificaram-se ainda fluxos financeiros provenientes do FEAC (28,1 M€), de FEDER relativo aos Programas de Cooperação Territorial Europeia (84,2 M€) e transferências do Fundo de Solidariedade (44,9 M€). No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e na rubrica residual Diversos o Tribunal apurou os valores de 283,2 M€ e 1,8M € respetivamente, o que significou divergências de 17,9 M€ e 1,3 M€, face ao refletido na CGE (265,3 M€ e 0,5 M€), conforme atrás referido.

#### d) Aplicação nacional dos fundos europeus

A aplicação nacional dos fundos europeus e os respetivos sistemas de gestão e controlo são objeto de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas português, o qual também acompanha a realização das ações de controlo desenvolvidas no país pelo Tribunal de Contas Europeu. No Relatório de Auditoria ao Portugal 2020, aprovado recentemente, o Tribunal apreciou a execução global do Acordo de Parceria, os resultados intermédios atingidos, a 31 de dezembro de 2018, por 11 programas do PT2020 (no Continente), as causas para os eventuais défices de desempenho, a posterior evolução, designadamente no ajustamento às necessidades derivadas das consequências da pandemia Covid-19, e os riscos para a execução futura dos fundos europeus (quer no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, quer no quadro do financiamento adicional previsto, em particular o associado ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)).

<sup>1</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel012-2021-2s.pdf>.

Essa auditoria evidenciou que a lenta absorção dos fundos europeus e a dificuldade em cumprir os objetivos dos programas deriva de fatores de natureza recorrente, associados, entre outros aspetos, ao arranque tardio dos programas, à demorada definição e desenvolvimento dos sistemas de informação, incluindo dificuldades na interoperabilidade entre eles, à insuficiência de recursos humanos, a demoras na emissão de regulamentação ou orientações, a dificuldades de articulação da competência e atuação de entidades diversas, a complexidades na articulação de componentes de financiamento provenientes de fundos diferentes, à falta de atratividade de alguns apoios, a constrangimentos na fase de contratação pública dos investimentos, a atrasos na obtenção de autorizações e pareceres prévios e a dificuldade dos organismos intermédios em darem resposta dentro dos prazos às tarefas delegadas pelas autoridades de gestão.

Da avaliação intermédia do PT2020, efetuada em 2019 com referência a 31 de dezembro de 2018, concluiu-se que:

- ◆ Em 24,1% dos eixos/prioridades (a maioria dos quais no FSE), os objetivos intermédios não foram atingidos;
- ◆ As metas foram alcançadas em 87,2% dos indicadores e não foram atingidas em 12,8%;
- ◆ No Continente, a totalidade dos objetivos intermédios foi cumprida em apenas 3 de 11 Programas Operacionais;
- ◆ Os Programas Operacionais Regionais foram os programas em que se registou maior incumprimento de objetivos;
- ◆ Em termos de montantes afetados, o menor desempenho ocorreu na área da promoção da inclusão social e do combate à pobreza e discriminação.

Concluiu-se também que a aplicação do mecanismo do Quadro de Desempenho não constitui um estímulo à melhoria dos resultados dos programas, dado que só alguns dos indicadores utilizados se referem a resultados, que se verificou modificação das metas imediatamente antes da avaliação, que a reafecção da reserva de desempenho se operou dentro dos mesmos programas e que, em muitos casos, a reafecção de verbas não foi acompanhada de uma consistente alteração de metas para 2023.

Para atenuar os efeitos da crise pandémica, os fundos europeus do PT2020 foram objeto de:

- ◆ Medidas de flexibilização, com vista a apoiar empresas e proteger postos de trabalho, tais como: pagamento de incentivos com a maior celeridade possível; prorrogação do prazo de reembolso de apoios concedidos; emissão de adiantamentos sempre que ultrapassados os prazos para análise dos pedidos de pagamento; elegibilidade de despesas com eventos ou ações não realizadas; suspensão de notificações para recuperação de apoios; e prorrogações de prazos para apresentação de candidaturas;
- ◆ Reprogramações para financiamento de ações destinadas a combater os efeitos da pandemia. O valor reportado em auditoria destinado, no PT2020, às medidas de combate aos efeitos da COVID-19 era, no final de 2020, de 1 247,6 M€. Em 2021, foi atribuído financiamento adicional ao FEDER e FSE. As reprogramações incidiram sobretudo nos montantes programados para os fundos da política da coesão, reorientando-os em especial para o apoio às empresas.



Outras auditorias a programas e medidas do PT2020<sup>1</sup> evidenciaram riscos ao nível da gestão, acompanhamento, controlo, execução e encerramento dos programas, que representam alertas para a execução futura dos fundos europeus e respetivo controlo. Observaram-se: falta de alinhamento dos programas, medidas e indicadores com os compromissos da Agenda 2030, falta de operacionalização entre as estratégias definidas e os instrumentos de financiamento europeu a elas destinados, insuficiências e deficiências dos sistemas de informação, fragilidades na gestão dos programas e na coordenação da implementação dos projetos, atrasos na respetiva execução, debilidades de acompanhamento e controlo, riscos na realização das prioridades e resultados preconizados e margem para melhoria dos procedimentos de prevenção da fraude e da corrupção, com uma preocupação agora acrescida em matéria de contratação pública.

Na sua resposta sobre a matéria da presente alínea, o Ministro do Planeamento reafirma o que referiu no exercício do contraditório do Relatório de Auditoria ao Portugal 2020<sup>2</sup> e que já foi comentado nesse Relatório pelo Tribunal.

À aplicação dos fundos europeus no período 2014-2020 estavam subjacentes as metas definidas na Estratégia Europa 2020. Com base nos elementos disponíveis à data da auditoria ao PT2020 e considerando os resultados de outras ações de controlo, o Quadro 14 do respetivo relatório evidencia os resultados alcançados em Portugal quanto às referidas metas.

**Quadro I. 26 – Objetivos da Estratégia Europa 2020 – Resultados alcançados em Portugal**

Prioridades Europa 2020	Objetivo	Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Meta PT2020
Crescimento Inteligente	Reforço da I&D e da Inovação	Investimento em I&D em % PIB	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	-	Entre 2,7% e 3,3%
	Mais e Melhor Educação	Taxa de abandono escolar precoce e formação na população entre 18-24 anos	18,9%	17,4%	13,7%	14,0%	12,6%	11,8%	10,6%	8,9%	10%
		% de diplomados entre os 30-34 anos que tenham completado o ensino superior ou equivalente	30,0%	31,3%	31,9%	34,6%	33,5%	33,5%	36,2%	39,6%	40%
Crescimento Sustentável	Clima e Energia	Emissão de gases de efeito de estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	110,7	110,8	118,0	115,3	123,8	118,9	-	-	+1,0% (a)
		% Energias renováveis no consumo de energia final	25,7%	29,5%	30,5%	30,9%	30,6%	30,2%	30,6%	-	31,0%
		Eficiência energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	21,0%	21,0%	20,7%	21,6%	21,8%	22,8%	22,6%	-	20,0%
Crescimento Inclusivo	Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	65,4%	67,6%	69,1%	70,6%	73,4%	75,4%	76,1%	74,7%	75,0%
	Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Pessoas em risco pobreza / exclusão social (variação face a 2008)	121 mil	106 mil	7 mil	-163 mil	-359 mil	-535 mil	-543 mil	-721 mil	-200 mil

(a) A meta nacional é de mais 1% relativamente ao índice de 2005, ano em que se registou o valor de 146, 22 (base 100 – 1990).

Fonte: CE em [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/portugal/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-portugal\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/portugal/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-portugal_en).

<sup>1</sup> Cfr. Relatório 20/2017 - 2.ª Secção – Auditoria aos apoios à investigação e à inovação; Relatórios 5/2018 - 2.ª Secção – Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego – Iniciativa Emprego Jovem e 16/2018 - 2.ª Secção – Auditoria aos sistemas de incentivos do Portugal 2020 – modelo de recuperação de dívidas; Relatórios 12/2019 - 2.ª Secção – Auditoria ao Programa Operacional Mar 2020 e 19/2019 - 2.ª Secção – Auditoria ao Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação; e Relatório 8/2021 - 2.ª Secção – Auditoria às Medidas Agroambientais.

<sup>2</sup> Relatório 12/2021-2.ª Secção, aprovado em 14/10.

Os dados disponíveis indicam que Portugal concretizou em 2020 duas das metas, ficou muito próximo de alcançar duas outras, é provável que possa ter cumprido três (dados ainda não disponíveis para 2020), existindo apenas uma que muito provavelmente não alcançará. Em matéria de reforço da I&D e da inovação o progresso não é suficiente. Devido aos efeitos da crise COVID-19, embora Portugal tenha apresentado bons resultados nas áreas do emprego e do combate à pobreza face ao programado, eles poderão não se confirmar a curto prazo. Os indicadores de educação evidenciam progressos significativos, mas auditorias do Tribunal levantaram dúvidas sobre a fiabilidade da informação e evidenciaram a necessidade de políticas públicas mais eficazes. As metas relativas às emissões de gases com efeito de estufa, eficiência energética e energias renováveis apresentaram bons resultados, mas as preocupações sobre os efeitos das alterações climáticas exigem um continuado e reforçado esforço nesse domínio.

No âmbito dos processos de contratação pública, através dos quais se aplicam parte dos fundos europeus, os processos de auditoria e de fiscalização prévia evidenciaram que, em grande parte, são cumpridas as normas aplicáveis sobre a aplicação de procedimentos concorrenciais, identificando-se, no entanto, deficiências quanto ao planeamento da contratação, definição de requisitos, fundamentação das opções, da despesa, do preço e das decisões e modelos de avaliação das propostas<sup>1</sup>. No entanto, no ano de 2020, os processos de contratação pública foram objeto de legislação excecional prevendo procedimentos expeditos para as aquisições necessárias a fazer face à pandemia de COVID-19. Ao abrigo dessa legislação, mais de 50% dos montantes envolvidos foram adjudicados por ajuste direto<sup>2</sup>.

Finalmente, e na medida em que se aproxima o final do período de programação em curso, alerta-se para os problemas no encerramento dos programas que foram identificados em períodos de programação anteriores: compromissos assumidos sem garantia de execução; atrasos nos processos de encerramento das operações; necessidade de acompanhamento rigoroso da evolução da certificação da despesa; falta de avaliação *ex-post* de grandes projetos; falta de regulamentação sobre operações de encerramento; e prioridades não realizadas. Ao encerramento dos programas acresce a aplicação de novos e avultados mecanismos de financiamento, antevendo-se atrasos significativos no arranque dos novos programas do PT 2030.

Sobre o encerramento do Portugal 2020, e relembrando o encerramento do QREN, o Ministro do Planeamento adiantou que “... não se antecipam quaisquer constrangimentos, tudo apontando para que se encerre o presente quadro com um igual nível de sucesso”.

### 3.2.6.2. Fluxos financeiros com o sector público empresarial

A CGE 2020, à semelhança de anos anteriores, continua a não abordar de forma integrada os fluxos financeiros entre a administração central e o sector público empresarial (SPE)<sup>3</sup>. A informação que consta do quadro do Relatório da CGE<sup>4</sup>, é incompleta, porque não inclui toda a informação sobre as empresas públicas

<sup>1</sup> Vide, designadamente, Relatório de Atividades do Tribunal de Contas, em [https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/RelatoriosAnuaisAtividade/Documents/2020/relatorio-oac-2020\\_sede.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/RelatoriosAnuaisAtividade/Documents/2020/relatorio-oac-2020_sede.pdf).

<sup>2</sup> Vide <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-03.pdf>, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-06.pdf>, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac004-2021.pdf>.

<sup>3</sup> Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local. Neste capítulo, incluem-se nas empresas públicas as consideradas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do presente Parecer.

<sup>4</sup> Quadro 51 da CGE 2020, sobre o esforço financeiro do Estado com o SPE através do MF (DGTF).

EPR, nem sobre as indemnizações compensatórias pagas por outros ministérios e inclui informação sobre compensações financeiras atribuídas a empresas privadas.

A análise completa desses fluxos é ainda condicionada pelo facto de a informação constante nos mapas de execução orçamental nem sempre se encontrar desagregada a um nível adequado de especificação da classificação económica porque se mantêm as lacunas, ao nível do classificador, já identificadas em diversos Pareceres. De facto, o classificador económico das receitas e das despesas, relativamente às sociedades financeiras, não distingue as públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE. Por outro lado, certas classificações económicas (e.g. outras despesas correntes) não preveem a especificação sectorial<sup>1</sup>.

O TC apurou que o défice dos fluxos entre o Estado e o SPE diminuiu, de 5 974 M€ em 2019, para 5 102 M€ em 2020, devido, essencialmente, ao decréscimo da atribuição de dotações de capital e outros ativos financeiros (menos 1 197 M€ do que em 2019), como evidencia o quadro seguinte.

**Quadro I. 27 – Fluxos financeiros entre a administração central e o SPE – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Classificação económica	2019	2020	Varição
<b>Receitas provenientes do SPE</b>	<b>754</b>	<b>506</b>	<b>-248</b>
Juros	44	0	-43
Dividendos e participações nos lucros	705	491	-214
Transferências	2	13	11
Unidades de participação	3	1	-2
<b>Despesas destinadas ao SPE</b>	<b>6 728</b>	<b>5 608</b>	<b>-1 120</b>
Transferências e subsídios	1 893	1 882	-12
Outras despesas correntes	3	1	-2
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	1 597	1 687	89
Dotações de capital e outros ativos financeiros	3 235	2 038	-1 197
<b>Saldo</b>	<b>-5 974</b>	<b>-5 102</b>	<b>873</b>

Nota: empréstimos a médio e longo prazos (1 701 M€ de concessões e 14 M€ de reembolso).

Fonte: CGE, SIGO, SGR e serviços processadores. Cálculos TC.

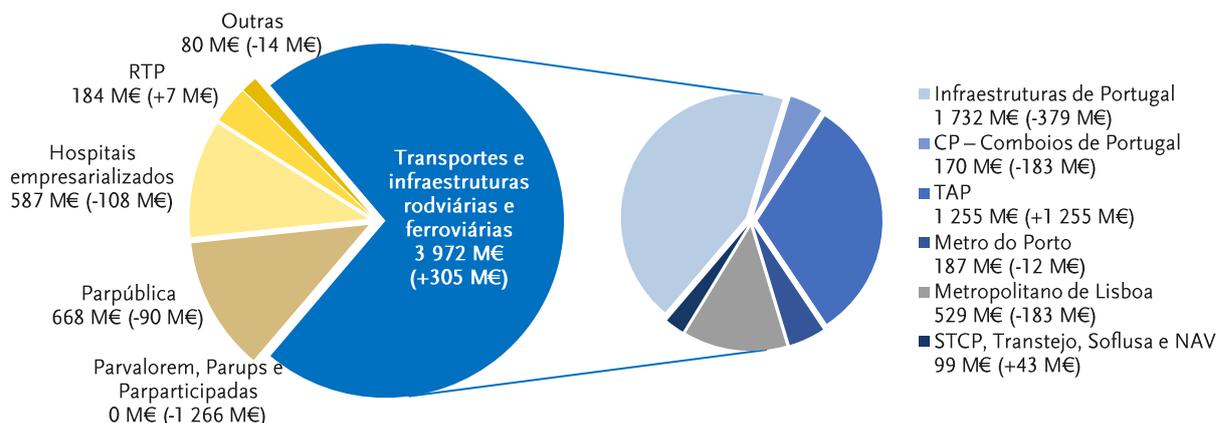
De entre as principais despesas que totalizam 5 608 M€, continuam a destacar-se as dotações de capital e outros ativos financeiros (36% do total), as transferências e subsídios (34% do total) e os empréstimos a MLP (30% do total). Por sua vez, as receitas recebidas pela AC dessas entidades totalizaram 506 M€ (754 M€ em 2019), na sua maioria (97%) na forma de dividendos (menos 214 M€ do que em 2019), provenientes essencialmente das entregas ao Estado pelo Banco de Portugal, 479 M€ (509 M€ em 2019), não tendo sido distribuídos dividendos pela CGD (158 M€, em 2019).

A estrutura do financiamento do SPE é diferente da que se verificou em 2019, uma vez que os fluxos por via das dotações de capital e dos outros ativos financeiros (2 038 M€) diminuiram 1 197 M€ (em particular para a CP (menos 547 M€) e para a Infraestruturas de Portugal (menos 338 M€)). Apesar do empréstimo de valor significativo concedido à TAP (1 200 M€), em 2020, os empréstimos de médio e longo prazos aumentaram apenas 89 M€, por não terem sido concedidos empréstimos do Estado à Parvalorem, Parups e Parparticipadas que, em 2019, totalizaram 1 266 M€.

<sup>1</sup> Em contraditório ao PCGE 2019, o MEF e a DGO referiram que “a revisão do classificador deverá ser equacionada no âmbito da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental”.

As empresas do SPE beneficiaram de um total de 5 608 M€<sup>1</sup>. As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias continuam a ser as principais beneficiárias com 3 972 M€ (3 667 M€, em 2019), tal como evidenciado no Gráfico I. 22.

Gráfico I. 22 – Principais empresas destinatárias – 2020 e variação face a 2019



Fonte: SIGO e serviço processadores. Cfr. Quadro I. 27.

Para além dessas empresas, a Parpública e 38 hospitais empresarializados beneficiaram de empréstimos, transferências e outras verbas nos montantes de 668 M€ e 587 M€, respetivamente (Quadro I. 28).

Quadro I. 28 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)		Dotações de capital (b)		Indemnizações compensatórias		Outras		TOTAL	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)</b>	<b>1 581</b>	<b>427</b>	<b>3 206</b>	<b>1 962</b>	<b>203</b>	<b>263</b>	<b>1 602</b>	<b>1 484</b>	<b>6 591</b>	<b>4 136</b>
Infraestruturas de Portugal	-	-	1 392	1 054	69	68	649	610	2 111	1 732
Parpública	-	-	-	-	-	-	758	(c)668	758	668
Hospitais empresarializados	2	(d)18	688	(e)563	-	-	6	6	695	587
Metropolitano de Lisboa	132	204	550	320	30	5	-	-	712	529
Metro do Porto	172	143	-	-	27	44	-	-	199	187
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	-	-	-	-	-	-	177	184	177	184
CP – Comboios de Portugal	-	73	547	-	42	96	-	-	589	170
OPART, TNDMII e TNSJ	-	-	-	-	30	32	-	-	30	32
EDIA – Empresa Desenv. Infra-Estru. Alqueva	-	-	29	22	-	-	-	1	29	22
Transtejo e Soflusa	10	1	-	-	4	18	-	-	14	18
Parvalorem, Parups e Parparticipadas	1 266	-	-	-	-	-	-	-	1 266	-
Outras	-1	-11	-	3	-	-	12	15	11	7

(...)

<sup>1</sup> Verificam-se divergências relativamente ao quadro A37 – “Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais”, do Relatório da CGE 2020, que totalizaram 1 822 M€, por não incluir as transferências correntes (503 M€) e de capital (1 317 M€) para as empresas públicas EPR, nem os subsídios a sociedades não financeiras públicas (1 M€).

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)		Dotações de capital (b)		Indemnizações compensatórias		Outras		TOTAL	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Empresas Públicas não Reclassificadas (EPnR)</b>	<b>17</b>	<b>1 260</b>	<b>29</b>	<b>76</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>65</b>	<b>1 355</b>
TAP	-	1 200	-	55	-	-	-	-	-	1 255
STCP – Soc. de Transportes Coletivos do Porto	21	32	18	16	3	2	-	-	42	50
NAV PORTUGAL	-	31	-	-	-	-	-	-	-	31
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	16	16	-	-	16	16
Fundo Revive Natureza	-	-	(f)5	-	-	-	-	-	5	-
TF – Turismo Fundos	-	-	5	5	-	-	-	-	5	5
Outras	-4	-2	1	-	-	1	1	1	-3	-1
<b>Total</b>	<b>1 597</b>	<b>1 687</b>	<b>3 234</b>	<b>2 038</b>	<b>222</b>	<b>282</b>	<b>1 603</b>	<b>1 485</b>	<b>6 657</b>	<b>5 491</b>

(a) Líquidos de reembolsos.

(b) Aumentos de capital (2 022 M€ em 2019 e 1 475 M€ em 2020) e despesas a título de outros ativos financeiros (1 212 M€ em 2019 e 563 M€ em 2020).

(c) Regularização de dívidas do Estado à Parpública.

(d) Empréstimos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

(e) Processados a título de outros ativos financeiros, para pagamento de dívidas a fornecedores.

(f) No PCGE 2019, por lapso, o valor constava da Soc. Portugal Venture Capital Initiative.

Fonte: CGE, SIGO e serviços processadores. Cálculos TC.

Relativamente a estas operações, há ainda a destacar:

- ◆ Os empréstimos, líquidos de reembolsos<sup>1</sup>, ascenderam 1 687 M€ (1 597 M€, em 2019), evidenciando-se os concedidos: à TAP, de 1 200 M€<sup>2</sup> (71,1% do total dos empréstimos), à Metropolitano de Lisboa, de 204 M€ (para financiar a atividade operacional e o custo incorrido com swaps) e à Metro do Porto, de 143 M€ (para a atividade financeira, atividade operacional e investimentos).
- ◆ As dotações de capital dizem respeito aos aumentos de capital (ações e outras participações, e unidades de participação), para cobertura de prejuízos, serviço da dívida e investimentos, e totalizaram 1 475 M€ (menos 547 M€ face a 2019). Destacam-se os montantes atribuídos à Infraestruturas de Portugal (1 054 M€) e ao Metro de Lisboa (320 M€). É também de salientar a operação de aquisição da participação detida pela Atlantic Getway na TAP, pelo montante de 55 M€, associada ao empréstimo concedido à empresa<sup>3</sup>. Os hospitais empresarializados foram também capitalizados, com dotações para a cobertura de prejuízos, a título de outros ativos financeiros, que ascenderam a 563 M€ (menos 121 M€ que em 2019).
- ◆ As indemnizações compensatórias<sup>4</sup> somaram 282 M€<sup>5</sup> (222 M€, em 2019), destacando-se a CP (96 M€) e a Infraestruturas de Portugal (68 M€).
- ◆ A título de transferências foi entregue à Infraestruturas de Portugal a receita de contribuição do serviço rodoviário, no montante de 610 M€, e à RTP a receita relativa à contribuição para o audiovisual, no valor de 184 M€ (em 2019, 649 M€ e 177 M€ respetivamente).

<sup>1</sup> As despesas com empréstimos concedidos ascenderam a 1 701 M€ e os reembolsos a 14 M€.

<sup>2</sup> Empréstimos da DGTF (Cap 60.º – despesas excecionais) processados por conta de classificações económicas distintas quanto ao sector destinatário: 579 M€ a empresas privadas e 621 M€ a empresas públicas.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 3.2.8.

<sup>4</sup> Relativamente ao quadro 50 “Despesas com Indemnizações compensatórias” da CGE verificaram-se divergências que totalizaram 20 M€ por este não incluir a totalidade das transferências para EPR.

<sup>5</sup> Atribuídas pelas RCM 8-A/2020, de 21/02; 36/2020, de 14/05; 41-A/2020 de 9/06 e 118/2020, de 30/12.

### 3.2.6.3. Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais

Em 2020, os fluxos financeiros (orçamentais e extraorçamentais) da AC e da SS com as administrações regionais, registaram um saldo de -696 M€ (-740 M€ em 2019) e com as administrações locais de -4 493 M€ (-3 393 M€ em 2019), como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro I. 29 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Fluxos	2019			2020			Variação	
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa
<b>Com a Administração Regional</b>	<b>138</b>	<b>878</b>	<b>-740</b>	<b>90</b>	<b>785</b>	<b>-696</b>	<b>-48</b>	<b>-93</b>
AC	138	797	-659	90	726	-636	-48	-71
SS	-	81	-81	-	60	-60	-	-21
<b>Com a Administração Local</b>	<b>484</b>	<b>3 877</b>	<b>-3 393</b>	<b>185</b>	<b>4 679</b>	<b>-4 493</b>	<b>-299</b>	<b>802</b>
AC	484	3 863	-3 379	185	4 656	-4 471	-299	793
SS	-	14	-14	-	23	-23	-	9

Fonte: CGE: Quadros 63, 64 (administração regional), 66 e 67 (administração local) e Mapa XIX (transferências para os Municípios de verbas do FEF, do FSM e da participação dos municípios no IRS); SIGO; e informação dos serviços processadores.

#### Fluxos financeiros com as regiões autónomas

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas diminuíram 93 M€ face a 2019, totalizando 785 M€: 440 M€ (menos 58 M€) para a Região Autónoma dos Açores (RAA) e 345 M€ (menos 35 M€) para a Região Autónoma da Madeira (RAM). Destes fluxos, 594 M€ constituem despesa orçamental (534 M€ da AC e 60 M€ da SS) e 192 M€ operações extraorçamentais (Quadro I. 30).

**Quadro I. 30 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Entidades	Tipologia	2019	2020	Variação
<b>Operações orçamentais AC+SS</b>		<b>645</b>	<b>594</b>	<b>-51</b>
<b>Administração Central</b>		<b>564</b>	<b>534</b>	<b>-30</b>
<b>1. RA dos Açores</b>		<b>316</b>	<b>305</b>	<b>-10</b>
Gabinete do Representante da RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	305	(a) 294	-11
DGTF – Cap. 60	Transferências	10	10	0
INAC, IFAP e IGEFE	Diversos	-	1	1
<b>2. RA da Madeira</b>		<b>248</b>	<b>229</b>	<b>-20</b>
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	247	(b) 229	-18
INAC, IFAP e IGEFE	Diversos	1	-	-1
<b>Segurança Social</b>		<b>81</b>	<b>60</b>	<b>-21</b>
<b>3. RA dos Açores</b>		<b>56</b>	<b>33</b>	<b>-23</b>
<b>4. RA da Madeira</b>		<b>25</b>	<b>27</b>	<b>2</b>
<b>Operações extraorçamentais (c)</b>		<b>233</b>	<b>192</b>	<b>-41</b>
<b>5. RA dos Açores</b>		<b>126</b>	<b>102</b>	<b>-24</b>
AD&C	FEDER, FSE e FC	118	95	-24
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	7	6	-1
Agência Nacional ERASMUS+	Programa Erasmus+	1	1	0
<b>6. RA da Madeira</b>		<b>107</b>	<b>90</b>	<b>-17</b>
AD&C	FEDER, FSE e FC	99	84	-15
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	5	4	-2
Agência Nacional ERASMUS+	Programa Erasmus+	2	2	0
<b>Região Autónoma dos Açores (1+3+5)</b>		<b>498</b>	<b>440</b>	<b>-58</b>
<b>Região Autónoma da Madeira (2+4+6)</b>		<b>380</b>	<b>345</b>	<b>-35</b>
<b>Total</b>		<b>878</b>	<b>785</b>	<b>-93</b>

(a) 190 M€ de repartição de solidariedade e 104 M€ do fundo de coesão.

(b) 183 M€ de repartição de solidariedade e 46 M€ do fundo de coesão.

(c) O Turismo de Portugal informou ter processado por operações extraorçamentais, não inscritas na CGE, 2 M€ (1 M€ para cada RA).

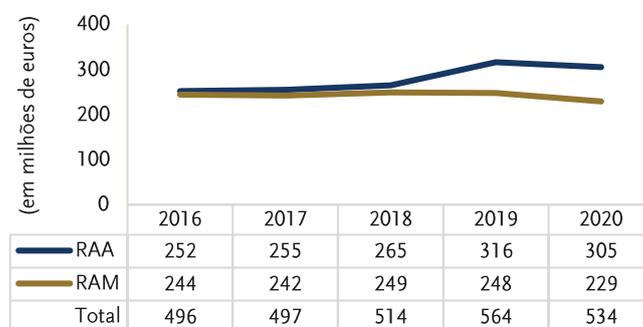
Fonte: CGE, SIGO e informação dos serviços processadores.

De destacar que:

- ◆ 88,0% da despesa orçamental da AC para as RA (522 M€) decorre da aplicação da Lei das Finanças Regionais (Açores – 294 M€ e Madeira – 229 M€), totalizando 12 M€<sup>1</sup> as outras transferências e subsídios.
- ◆ Os fluxos extraorçamentais (192 M€) respeitam a fundos europeus, sobretudo do FEDER, FSE e FC (Açores – 102 M€ e Madeira – 90 M€).

No período 2016-2020, o esforço financeiro da AC refletido nos fluxos orçamentais (verbas orçamentais, excluindo empréstimos) aumentou 21,1% no caso dos Açores, e decresceu 6,3% relativamente à Madeira) (Gráfico I. 23).

Gráfico I. 23 – Esforço financeiro da AC para as regiões autónomas – 2016-2020



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC, em 2020, totalizaram 90 M€ (35 M€ dos Açores e 55 M€ da Madeira) e referem-se, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado e juros (65 M€).

### Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

Os fluxos financeiros destinados às autarquias locais aumentaram 802 M€, totalizando 4 679 M€ (3 877 M€ em 2019): 4 209 M€ de despesa orçamental da AC e da SS (transferências, subsídios e empréstimos) e 470 M€ de operações extraorçamentais (365 M€ em 2019), como mostra o quadro seguinte:

<sup>1</sup> 11 M€ para a RAA e 1 M€ para a RAM.

**Quadro I. 31 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2019	2020	Variação
<b>Operações orçamentais AC+SS</b>		<b>3 512</b>	<b>4 209</b>	<b>697</b>
<b>Administração Central (1+2)</b>		<b>3 498</b>	<b>4 187</b>	<b>688</b>
<b>1. DGAL</b>		<b>2 793</b>	<b>3 062</b>	<b>269</b>
	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 876	2 001	126
	Municípios – Produto da participação no IRS	411	439	28
	Municípios – Produto da participação no IVA	-	62	62
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	0
	Municípios – Fundo de Emergência Municipal (FEM)	2	(a) 4	2
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Cooperação Técnica e Financeira	5	2	-4
	Municípios – Excedente 2019 (Lei 73/2013)	114	147	33
	Freguesias – Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	202	208	6
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	8	8	0
	Freguesias – Excedente 2019 (Lei 73/2013)	6	21	15
	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	6	7	0
<b>2. SI e SFA da AC excluindo a DGAL</b>		<b>705</b>	<b>1 125</b>	<b>420</b>
DRE e “Estabelecimentos de ensino não superior”	Educação e ensino	358	459	101
APA, ICNF e FA	Ambiente	114	263	149
Encargos da Dívida		-	225	225
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	81	61	-21
	Subsídios	4	3	-1
Fundo de Apoio Municipal	Empréstimos	39	1	-37
IEFP e CNPDPCJ	Emprego e Formação Profissional	34	36	2
AD&C	Empréstimos	-	14	14
TP, TCP e RTA	Turismo	21	36	14
IFAP e FFP	Agricultura	11	10	0
ANSR e FSPT	Transportes	7	7	-1
ARSA, ARSLVT e INEM	Saúde	4	2	-2
IHRU	Habituação	14	4	-10
DGPC, DRCC e GAFC	Cultura	1	1	0
Outros organismos	Diversas	18	4	-13
<b>Segurança Social</b>		<b>14</b>	<b>23</b>	<b>9</b>
Segurança Social		14	23	9
<b>Operações extraorçamentais</b>		<b>365</b>	<b>470</b>	<b>105</b>
AD&C	QREN, FEDER e Fundo Coesão	337	441	104
IFAP	PRODER e Outros	12	11	-1
DGAL	Municípios – Participação no IRS – Açores	7	8	0
	Municípios – Participação no IRS – Madeira	7	7	0
Alto Comissariado para as Migrações	PQ Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios	0	2	1
Agência Nacional ERASMUS+	Programa ERASMUS+	1	1	0
<b>Total</b>		<b>3 877</b>	<b>4 679</b>	<b>802</b>

(a) Valor da despesa orçamental de transferências para o FEM. Em contraditório, a DGAL refere 3 M€ por considerar as transferências do FEM para os municípios.

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Ao nível da despesa orçamental destaca-se:

- ◆ A despesa processada pela DGAL totalizou 3 062M€ (65,4%), 2 818 M€<sup>1</sup> para os municípios, 237 M€ para as freguesias e 7 M€ para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

Desse montante, a DGAL reteve no final do ano 0,7 M€ (2,4 M€, em 2019): i) 0,2 M€ (0,8 M€ em 2019) por incumprimento da prestação atempada de informação financeira ou de outra natureza (recursos humanos) à DGAL e à DGO e ii) 0,5 M€ (1,6 M€ em 2019) por incumprimento da redução dos pagamentos em atraso (sendo que as reduções das transferências são afetadas ao Fundo de

<sup>1</sup> Inclui, pela primeira vez, a transferência relativa à participação dos municípios na receita do IVA (62,2 M€).

ny  
AF

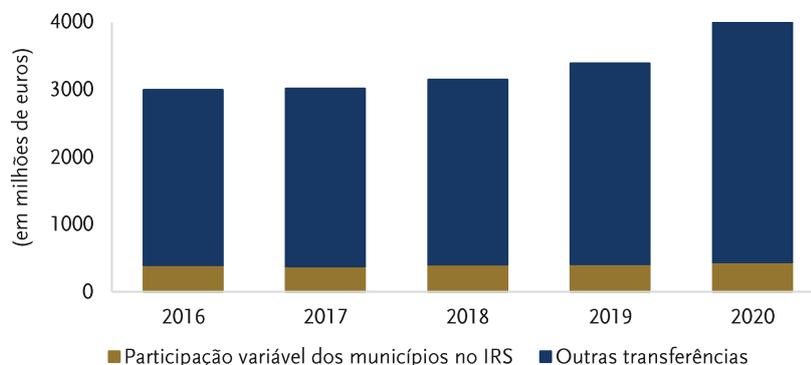
Regularização Municipal). A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios de 1,2 M€ (0,5 M€ – Fundo de Regularização Municipal; 0,6 M€ – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

- ◆ A despesa processada pelas demais entidades atingiu 1 125 M€ (24,0%), destacando-se os serviços do Ministério da Educação com 459 M€ (9,8%), os encargos da dívida com 225 M€ (4,8%) e a APA; o ICNF e o FA, no valor de 263 M€ (5,6%). E ainda a referir 23 M€ provenientes da SS.
- ◆ As despesas processadas pela AC e inscritas nas medidas COVID-19 foram as relativas a subsídios pagos pelo IEFP às AL (medida 097 – Programa Ativar), no montante de 1,2 M€.

Por sua vez, as operações extraorçamentais totalizaram 470 M€, dos quais 455 M€ de fundos comunitários (destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão) e 15 M€ da participação variável no IRS dos municípios das regiões autónomas.

No período 2016-2020, o esforço financeiro da AC com as autarquias locais refletido nos fluxos orçamentais (excluindo as provenientes da segurança social e os empréstimos e incluindo o produto da participação no IRS dos municípios das regiões autónomas, processado por despesa extraorçamental) aumentou 39,5%. De 2019 para 2020, estas transferências aumentaram 23,4% (participação variável dos municípios no IRS – 6,7% e outras transferências – 25,7%).

Gráfico I. 24 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2016-2020



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

A receita proveniente da administração local totalizou 185 M€ (484 M€, em 2019), sendo de destacar:

- ◆ 127 M€ de transferências, das quais 46 M€ para a ACSS e 26 M€ para as empresas de transportes;
- ◆ 35 M€ de reembolsos de empréstimos do Estado, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro.

### 3.2.7. Dívida pública financeira

A CGE 2020 reporta de forma incompleta os valores da dívida financeira do Estado porque omite a dívida dos SFA<sup>1</sup>, no montante de 30 493 M€ (30 796 M€ em 31/12/2019) e não apresenta o respetivo stock consolidado, estimado em 256 682 M€ (238 121 M€ em 31/12/2019).

A pandemia de COVID-19 motivou o aumento das necessidades de financiamento face às antecipadas no início do ano. Os ajustamentos no programa de financiamento para 2020 estão expressos no orçamento suplementar e apontavam para:

- ◆ necessidades líquidas de financiamento – 20 262 M€ (112% acima do OE inicial);
- ◆ financiamento líquido por recurso à dívida – 22 152 M€ (134% acima do OE inicial).

O financiamento em 2020 realizou-se através da emissão de dívida de médio e longo prazo (títulos e empréstimos), no essencial pela emissão líquida de obrigações do tesouro (19 431 M€) e pelo desembolso do empréstimo SURE (3 045 M€) (cfr. ponto 3.2.7.2).

#### 3.2.7.1. Dívida financeira consolidada

O valor apurado pelo Tribunal para a dívida consolidada<sup>2</sup> (incluindo o Estado em sentido restrito e os SFA<sup>3</sup>) ascendeu a 256 682 M€, mais 18 560 M€ (7,8%) face a 2019, por via do aumento de 19 792 M€ (8,7%) da dívida direta consolidada e da diminuição da dívida consolidada dos SFA em 1 232 M€ (11,7%) (Quadro I. 32).

**Quadro I. 32 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)**

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	31/12/2019 <sup>(a)</sup>	31/12/2020	Valor	%
<b>Dívida direta consolidada (1) = (2)-(3)</b>	<b>227 628</b>	<b>247 421</b>	<b>19 792</b>	<b>8,7</b>
Dívida direta não consolidada (2)	250 968	268 273	17 305	6,9
Dívida na posse do Estado (SI, SFA e SS) (3)	23 340	20 852	-2 487	-10,7
<b>Dívida consolidada dos SFA (4) = (5)-(6)</b>	<b>10 493</b>	<b>9 261</b>	<b>-1 232</b>	<b>-11,7</b>
Dívida dos SFA não consolidada (5)	30 796	30 493	-303	-1,0
Títulos ou empréstimos do Estado (6)	20 303	21 232	929	4,6
<b>Total da dívida consolidada (1)+(4)</b>	<b>238 121</b>	<b>256 682</b>	<b>18 560</b>	<b>7,8</b>

(a) Dívida em 31/12/2019, não inclui emissões do período complementar (CEDIC e BT)<sup>4</sup>. Cfr. Ponto 3.2.11.5.

Fonte: CGE; Inquérito à dívida dos SFA; Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, relativa ao património financeiro do Estado; IGCP.

A dívida direta na posse de entidades públicas (SI, SFA e SS) diminuiu em 2020, no essencial, em resultado da diminuição dos CEDIC na posse dos SFA e da SS, face a 2019. Em sentido contrário, a dívida dos SFA ao Estado aumentou 929 M€, sobretudo pelo empréstimo de 850 M€ ao Fundo de Resolução (cfr. ponto 3.2.8).

<sup>1</sup> Valor apurado pelo Tribunal (ver ponto 3.2.7.3 deste Parecer).

<sup>2</sup> O apuramento da dívida direta consolidada consiste na identificação dos títulos na posse do Estado (SI, SFA e SS).

<sup>3</sup> Para apurar a dívida dos SFA, o Tribunal recolheu informação através de um inquérito e utilizou informação sobre o património financeiro (prestada pelas entidades ao Tribunal no âmbito da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção).

<sup>4</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE 2019, ponto 3.2.7.1.

A dívida pública consolidada gerou encargos com juros no montante de 6 544 M€<sup>1</sup> (7 112 M€ em 2019). Refira-se que os programas de compra de dívida pública desenvolvidos pelo BCE, designadamente o *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), desenhado para responder à emergência pandémica, permitiram a manutenção das taxas de juro baixas, contribuindo para a descida do custo médio do *stock* da dívida direta do Estado em 2020.

Para além da dívida referida foram identificadas operações de derivados financeiros, quer realizadas pelo ICGP em nome do Estado, quer por SFA, informação que é, na sua maior parte, omissa da CGE 2020. O montante total, apurado ao justo valor (Quadro I. 33), representava, no final de 2020, um valor líquido a pagar de 518 M€ (324 M€ em 31/12/2019).

Quadro I. 33 – Dívida representada por derivados financeiros

(em milhões de euros)

Entidade com derivados a cargo	Justo valor		Variação	
	31/12/2019	31/12/2020	Valor	%
IGCP	320	-37	-357	-111,6
SFA/EPR	-644	-481	135	-25,3
<b>Total</b>	<b>-324</b>	<b>-518</b>	<b>-194</b>	<b>59,9</b>

Fonte: ICGP; Inquérito à dívida dos SFA/EPR.

A variação de menos 194 M€ no justo valor deste conjunto de operações resulta, do efeito conjugado, da redução do valor da carteira a cargo do ICGP, em 357 M€, e, em sentido contrário, do aumento de 135 M€ no subsetor dos SFA, cujos derivados financeiros a 31/12/2020 eram detidos exclusivamente pela Metropolitano de Lisboa e pela Metro do Porto.

Para a variação da carteira de derivados na posse do ICGP em 31/12/2020, quando comparada com 31/12/2019, contribuiu a valorização do euro contra o dólar e a descida das taxas de *swap* do euro – com impacto nas operações de cobertura de obrigações emitidas no passado em moeda estrangeira (em USD e CNY) – bem como a diminuição, ao longo do ano, das taxas de juro de longo prazo – com impacto nas operações de cobertura de taxas de juro.

Em 2019 foi determinada a intermunicipalização da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto S.A. (STCP)<sup>2</sup>. O diploma que regulamentou esta operação<sup>3</sup> determinou, no entanto, que o Estado assumiria as responsabilidades que fossem a ser apuradas em decorrência da celebração de contratos de derivados financeiros pela STCP até 31/12/2019. No final de 2020, a STCP detinha um contrato de derivados financeiros vivo, com vencimento em junho de 2022 e que, de acordo com o ICGP, em 31/12/2020, tinha o justo valor de -41,6 M€. Refira-se que este derivado se manteve no balanço da STCP e as respetivas responsabilidades em 2020 foram satisfeitas através de empréstimos concedidos pelo Estado (através da DGTF)<sup>4</sup>. Por este motivo, o derivado em causa, não foi considerado no quadro anterior.

<sup>1</sup> Valor consolidado, ou seja, excluindo o valor pago entre entidades do perímetro orçamental (nos juros da dívida direta, 309 M€ à SS, 233 M€ aos SFA e 5 m€ a SI e nos juros pagos por SFA, 84 M€ a SI e 3 M€ a SFA).

<sup>2</sup> Através da transmissão da totalidade das ações representativas do seu capital social do Estado para os municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia – cfr. DL 151/2019, de 11/10, alterado pelo DL 175/2019, 27/12.

<sup>3</sup> Cfr. alínea d) do n.º 1 do art. 7.º do DL 151/2019.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 3.2.8.

### 3.2.7.2. Dívida direta do Estado (não consolidada)

A declaração da pandemia em 2020 conduziu de imediato ao aumento das necessidades de financiamento, que, inevitavelmente, se refletiu na dívida pública. As novas necessidades de financiamento obrigaram o IGCP a alterar o respetivo programa para 2020<sup>1</sup> e, tal como previsto no orçamento suplementar (OES), o financiamento por recurso à dívida realizou-se através de emissões de médio e longo prazo (MLP).

Em consequência, em 31/12/2020, o *stock* da dívida em valor nominal apresentava um aumento na dívida de MLP de 20 717 M€, valor parcialmente compensado com a diminuição da dívida de curto prazo em 4 964 M€. Assim, o *stock* da dívida direta totalizou 268 273 M€<sup>2</sup> mais 15 753 M€<sup>3</sup> (6,2%) do que em 2019 (considerando o período complementar).

**Quadro I. 34 – Composição e variação do *stock* da dívida pública direta**

(em milhões de euros)

Designação	Valor apurado				Variação	
	31/12/2019 (1)	Período Compl. (2)	Total 2019 (1)+(2)=(3)	Total 2020 (4)	Valor (4)-(3)	%
<b>Dívida de médio e longo prazo</b>	<b>228 685</b>	<b>0</b>	<b>228 685</b>	<b>249 402</b>	<b>20 717</b>	<b>9,1</b>
Títulos (OT, OTRV, CEDIM, CT, CA e outros)	175 400	0	175 400	193 154	17 755	10,1
Empréstimos (PAEF, SURE, BEI, IFRRU e Carris)	53 285	0	53 285	56 248	2 963	5,6
<b>Dívida de curto prazo</b>	<b>22 282</b>	<b>1 552</b>	<b>23 835</b>	<b>18 870</b>	<b>-4 964</b>	<b>-20,8</b>
Títulos (BT e CEDIC) (a)	21 659	1 552	23 211	18 456	-4 755	-20,5
Contas-Margem	624	0	624	415	-209	-33,6
<b>Total dívida direta não consolidada</b>	<b>250 968</b>	<b>1 552</b>	<b>252 520</b>	<b>268 273</b>	<b>15 753</b>	<b>6,2</b>

(a) Sobre o apuramento dos BT ver ponto 3.2.11 deste Parecer e correspondente ponto do PCGE 2019.

Fonte: IGCP.

Pese embora o orçamento inicial (OE 2020) já apontasse para que as necessidades de financiamento (estimadas em 9 mil M€) fossem supridas, maioritariamente, pela emissão de títulos de MLP (obrigações do Tesouro – OT), o efeito da pandemia na dívida obrigou à realização de emissões de OT em montante bastante superior<sup>4</sup> ao que se perspetivava inicialmente, bem como ao recurso a financiamento da União Europeia (empréstimo SURE<sup>5</sup>).

<sup>1</sup> Sobre estas alterações cfr. o Relatório 1/2021 - AEO - 2.ª Secção.

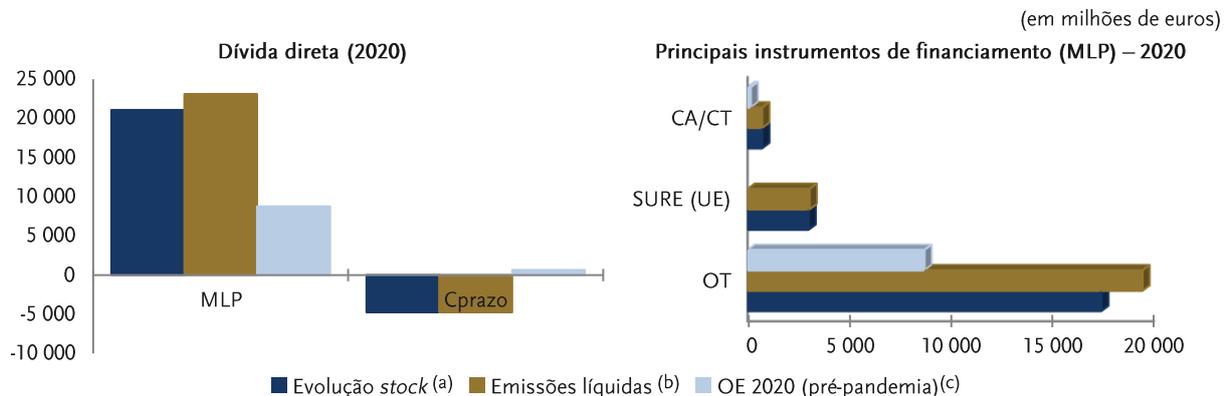
<sup>2</sup> Sobre as diferenças entre o valor apurado e o valor da CGE (Mapa XXIX) cfr. ponto 3.2.11. Para anos anteriores, ver os respetivos Pareceres sobre a CGE.

<sup>3</sup> Variação após as emissões do período complementar de 2019, considerando o *stock* em 31/12/2019, apura-se um aumento de 17 305 M€ (cfr. Quadro I. 34).

<sup>4</sup> O ajustamento das necessidades de financiamento operacionalizou-se com o OES, em junho de 2020, que previa um aumento das necessidades líquidas de financiamento em mais 10 685 M€, quando comparado com as previsões do OE 2020. Sobre este assunto cfr. o Relatório 1/2021 - AEO - 2.ª Secção, § 53 e seguintes.

<sup>5</sup> *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. Instrumento de financiamento da UE para apoio à manutenção dos contratos de trabalho e despesa relativa à saúde no trabalho, no âmbito da resposta à crise da COVID-19.

Gráfico I. 25 – Execução e comparação com a previsão inicial (OE2020)



(a) Evolução do stock da dívida em valor nominal, Mapa XXIX da CGE2020 e cálculos do TC.

(b) Emissões líquidas (com mais e menos valias).

(c) Previsão da composição do financiamento do Estado, ao valor de encaixe, no ROE2020, quadro IV.4.1.3.

Fonte: IGCP; CGE 2020. Cálculos TC.

Relativamente às OT é de realçar o aumento do seu peso no *stock* da dívida, representando 55,3% do mesmo em 31/12/2020 (52,2% em 31/12/2019), atingindo 148 294 M€ em valor nominal, mais 17 407 M€ (13,3%) do que em 31/12/2019. As operações sobre OT realizadas pelo IGCP incluíram:

- ◆ três emissões sindicadas<sup>1</sup> com maturidade a 7, 10 e 15 anos;
- ◆ vários leilões de diferentes linhas de OT, com maturidade residual entre 5 e 25 anos (as taxas médias de emissão variaram entre -0,09% e 1,05%);
- ◆ dois leilões de troca de OT, de valor nominal global de 2 325 M€, envolvendo a amortização de títulos<sup>2</sup> com vencimento em 2020-2022, contra a emissão<sup>3</sup> de outros com maturidade mais longa (2028-2029).

No total, as emissões ascenderam, em valor nominal, a 27 751 M€ e as amortizações a 10 344 M€. Com os respetivos efeitos de menos e mais valias nas amortizações e emissões a gerarem uma receita de 2 024 M€, as emissões líquidas atingiram 19 431 M€.

Relativamente à dívida de MLP é ainda de realçar:

- ◆ A contratação do empréstimo SURE, instrumento da UE, através do qual são concedidos empréstimos aos Estados-Membros para financiar medidas de apoio à manutenção de contratos de trabalho e à despesa relativa à saúde no trabalho no âmbito da resposta à crise gerada pela pandemia. Como beneficiário deste instrumento, Portugal pode receber um financiamento global de 5,9 mil M€, tendo recebido a primeira tranche do empréstimo em dezembro de 2020 no montante de 3 mil M€.

<sup>1</sup> Emissões apoiadas por um consórcio de instituições financeiras (sindicato bancário) que preenchem um conjunto de condições e garantias previamente fixadas (Instruções 2/2014 do IGCP). O IGCP recorre às colocações sindicadas no lançamento de novas linhas de OT, mecanismo através do qual os investidores manifestam diretamente as suas intenções de subscrição dos novos títulos ao emitente. A tranche inicial de OT é aumentada posteriormente através de leilões (acessíveis apenas a operadores especializados de valores do Tesouro). Novos títulos: OT 0,70 15OUT2027, OT 0,475 18OUT2030 e OT 0,90 12OUT2035.

<sup>2</sup> Títulos recomprados: OT 3,85 15ABR2021, no valor nominal de 1 641 M€, e OT 2,20 17 OUT2022, no valor de 684 M€.

<sup>3</sup> Emissão OT 2,125 17 OUT2028, no valor nominal de 592 M€, e OT 1,95 15Jun2029, no valor nominal de 1 733 M€.

Este empréstimo tem maturidade em 2035 (15 anos), a uma taxa de juro de -0,102%<sup>1</sup>. Em 2020, Portugal pagou comissões de emissão deste empréstimo no valor de 6 M€.

- ◆ A contração de um empréstimo do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), de valor global de 16 M€, com maturidade em 2040<sup>2</sup>.
- ◆ O pagamento parcial de um empréstimo do Banco Europeu de Investimento (BEI), no montante de 33 M€, e o pagamento de 20 M€ relativo a parte do empréstimo concedido à Carris e assumido pelo Estado em 2017<sup>3</sup>, reduzindo esta dívida para 40 M€, em 31/12/2020.
- ◆ O aumento do *stock* da dívida a retalho (CA + CT) em 712 M€ que, no final do ano, totalizava 29 781 M€, no essencial, em resultado do aumento dos CT Poupança Crescimento, como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro I. 35 – Evolução da dívida a retalho**

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	31/12/2019	31/12/2020	Valor	%
Dívida a retalho	29 069	29 781	712	2,5
Certificados de Aforro (CA)	12 020	12 220	200	1,7
Certificados do Tesouro (CT)	17 049	17 562	513	3,0
CT	1 319	990	-329	-25,0
CTPoupança Mais	9 413	6 582	-2 831	-30,1
CTPoupança Crescimento	6 317	9 990	3 673	58,1

Fonte: IGCP.

Ao contrário da dívida de MLP, a dívida de curto prazo perdeu peso no *stock* da dívida, quando comparado com o ano anterior. Em 2020: o valor nominal apurado dos bilhetes do Tesouro (BT) totalizou 11 410 M€, menos 6,3% do que em 2019<sup>4</sup>; os CEDIC totalizaram 7 046 M€, menos 36,1% do que em 2019<sup>5</sup> e em 31/12/2020, o valor das contas-margem era de 415 M€, menos 209 M€ face a 2019.

Como se pode observar no Gráfico I. 26, devido ao significativo aumento das OT, em 2020, os restantes instrumentos de dívida perderam peso no *stock*, mesmo aumentando em valor absoluto os respetivos *stocks*, como são os casos dos instrumentos de dívida a retalho (CA e CT), mas também o conjunto dos empréstimos oficiais (PAEF + SURE). Por outro lado, é evidente o peso diminuto da dívida de curto prazo que em 31/12/2020 representava apenas 7% do total da dívida direta, enquanto a dívida de médio e longo prazo representava 93% do total (cfr. também o Quadro I. 34).

<sup>1</sup> De acordo com estimativas do IGCP, se na mesma data Portugal emitisse uma obrigação com a mesma maturidade a taxa de juro seria de 0,375%. O que significa que um financiamento idêntico no mercado teria um custo estimado entre 14 a 15 M€ a mais por ano, ou seja, entre mais 204 M€ a 219 M€ em 15 anos.

<sup>2</sup> Com amortizações parciais entre 2022 e 2040.

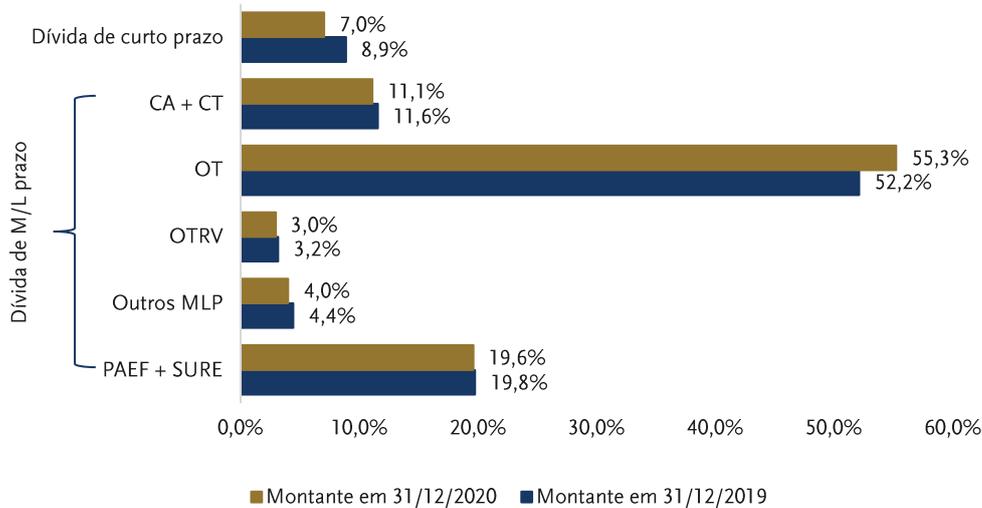
<sup>3</sup> Sobre este empréstimo cfr. PCGE 2017.

<sup>4</sup> Considerando as emissões do período complementar 2019. Sobre as diferenças entre valores apurados e a CGE, cfr. Ponto 3.2.11.

<sup>5</sup> Considerando as emissões do período complementar de 2019.

22/11/20  
AF

Gráfico I. 26 – Peso dos instrumentos de dívida no stock no final de 2019 e 2020

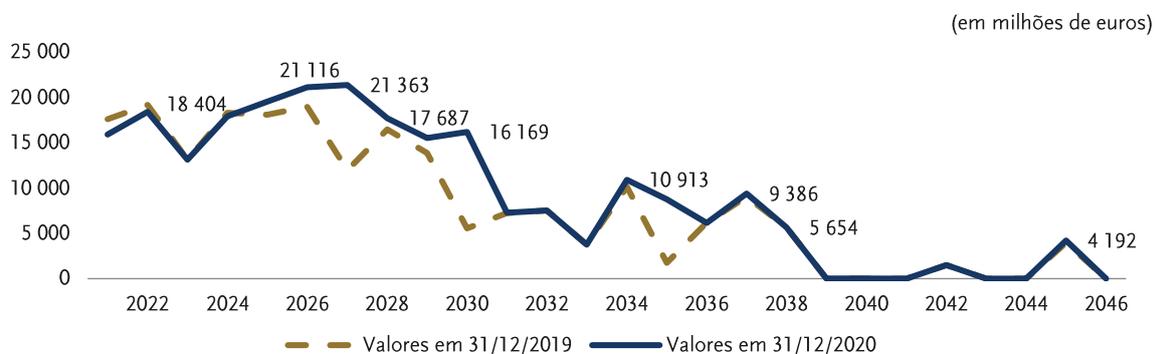


Fonte: IGCP. Cálculos TC.

O Gráfico I. 27 compara o perfil das maturidades da dívida de MLP em 31/12/2020 com a prevista e no final de 2019, traduzindo:

- ◆ o aumento significativo das responsabilidades entre 2025 e 2030, com destaque para os anos de 2026 e 2027, cujos vencimentos, de dívida já emitida em 31/12/2020, ultrapassam os 21 mil M€;
- ◆ o aumento das responsabilidades em 2030 (mais 10 631 M€ do que em 31/12/2019), devido à emissão de OT e CA em 2020;
- ◆ o aumento das responsabilidades em 2035, devido às emissões do empréstimo SURE e de OT;
- ◆ a redução dos montantes a amortizar em 2021 (menos 1 641 M€) e 2022 (menos 684 M€), em resultado das trocas de OT ocorridas em 2020, transferindo estes pagamentos para os anos de 2028<sup>1</sup> (mais 592 M€) e de 2029 (mais 1 733 M€).

Gráfico I. 27 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo (em 31/12/2020)

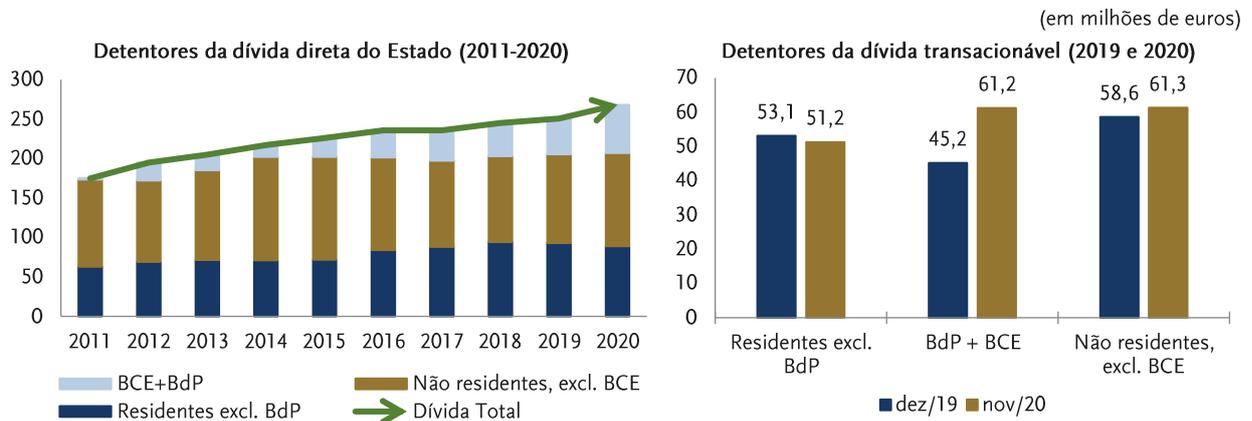


Fonte: IGCP. Cálculos TC.

<sup>1</sup> OT 2.125 17OCT2028, para além dos títulos usados na operação de troca, foram emitidos outros em 2020. O valor nominal global emitido em 2020 foi de 1 246 M€.

O acréscimo do financiamento em 2020, para combater a pandemia, também se reflete na composição dos detentores da dívida, pelo aumento do peso do Eurosistema (no gráfico BCE + BdP), refletindo o reforço dos programas de compra de ativos, *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) e a criação do programa *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), como se observa nos gráficos seguintes.

Gráfico I. 28 – Detentores da dívida direta do Estado



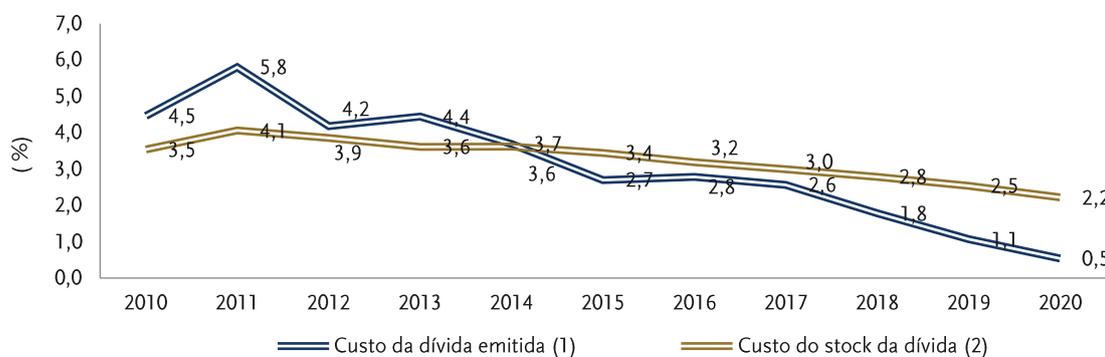
Nota: Desde o início do PEPP (programa do Eurosistema de compra de ativos devido a emergência pandémica) em março de 2020, que a desagregação dos dados relativos aos detentores da dívida, divulgada pelo BCE, ocorre com periodicidade bimestral, pelo que informação dos detentores da dívida transacionável de 2020 é referente a novembro de 2020.

Fonte: IGCP. Cálculos TC.

Ao nível da dívida transacionável, em 2020<sup>1</sup>, os títulos na posse de entidades residentes (excluindo o BdP) diminuíram 3,6%, em comparação com dezembro de 2019. Em contrapartida, no mesmo período, os títulos na posse do BdP juntamente com os títulos que, ao abrigo dos programas de aquisição de títulos de dívida soberana, estão na posse do BCE aumentaram 35,4%. Também os títulos na posse de entidades externas (não residentes) aumentaram 4,7% em relação ao ano anterior.

No que respeita aos custos, manteve-se a tendência decrescente e, em 2020, o custo da dívida emitida foi inferior aos anos precedentes e a taxa de juro implícita fixou-se em 2,2%, contribuindo para a descida do custo médio do *stock* da dívida (Gráfico I. 29).

Gráfico I. 29 – Custo da dívida – 2010-2020



(1) Custo da dívida emitida = custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente, ponderado pelo montante e maturidade.

(2) Custo do *stock* da dívida = rácio entre juros devidos do subsector Estado e saldo médio da dívida direta do Estado no final dos anos t e t-1.

Fonte: IGCP.

<sup>1</sup> Tendo por referência os valores disponibilizados em novembro de 2020.

## Fluxos financeiros

A receita resultante da emissão de dívida (receita de passivos financeiros) e a despesa associada à gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) constam na CGE em diversos mapas<sup>1</sup> utilizando conceitos subjacentes, nem sempre idênticos, que se traduzem em valores diferentes. Como o Tribunal tem assinalado, essas diferenças ao não serem devidamente explicitadas comprometem a transparência da informação e a compreensão dos dados.

### Quadro I. 36 – Receita da emissão de dívida e despesa da dívida direta

#### Receita

<p><b>Valor nominal: 59 190 M€</b></p> <p><b>Produto de empréstimos: 61 375 M€</b> (com mais e menos valias)</p> <p><b>Receita Passivos Financeiros: 59 982 M€</b> (execução orçamental)</p> <p><b>Saldo para 2021: 1 501 M€</b></p>	<p>Em 2020, foi emitida dívida com valor nominal de 59 190 M€ (Mapa XXIX) que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, de 61 375 M€ (mapas XXVIII e 50 da CGE).</p> <p>Deste montante, 59 874 M€ foram aplicados em 2020, como receita de passivos financeiros, e o remanescente, 1 501 M€, transitou em saldo para 2021 (Mapa XXVIII).</p> <p>A execução orçamental da receita (Mapa I e 12) regista, em passivos financeiros, 59 982 M€, o montante total aplicado em 2020, que corresponde a valores emitidos em 2020 (59 874 M€) e em 2019 (108 M€).</p>
--	--

#### Despesa

Em 2020, foi amortizada dívida no valor nominal de 43 094 M€ (Mapa XXIX), com o custo de 43 194 M€ (Mapa 52). No seu pagamento foram utilizadas verbas provenientes do OE, 43 191 M€ (Mapa IV e 12) e verbas obtidas na gestão de derivados financeiros, 3 M€, que, nos termos da LEO, não estão registados na CGE, embora sejam indicadas no Mapa 52.

Os juros das operações de financiamento totalizaram 7 081 M€ (Mapa 51) e o IGCP pagou juros ao BdP, por aplicações de Tesouraria, no valor de 13 M€ (Mapa 51, alínea o)), o que perfaz uma despesa com juros de 7 094 M€. O pagamento destas despesas realizou-se com:

**6 845 M€** – provenientes do OE (Mapa 13);  
 83 M€ – obtidos na gestão de derivados financeiros e contas margem (Mapa 51);  
 5 M€ – obtidos em aplicações de tesouraria (Mapa 51, alínea o)); e  
 160 M€ – de juros corridos recebidos na emissão de OT (Mapa 51).

Os Mapas 13 e 48 registam como “Outros encargos correntes da dívida” 80 M€ respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão.

Fonte: CGE 2020 e IGCP.

Valor nominal amortizado:	43 094 M€
Custo amortizações:	43 194 M€
<b>Despesa Passivos Financeiros:</b> (execução orçamental)	<b>43 191 M€</b>
Juros operações. financiamento:	7 081 M€
Juros pagos ao BdP:	13 M€
<b>Total dos juros</b>	<b>7 094 M€</b>
Juros (execução orçamental)	6 845 M€
Outros Encargos:	80 M€

No que respeita aos juros dos instrumentos de financiamento destacam-se as receitas obtidas na emissão de BT (em resultado das taxas de juros negativas<sup>2</sup>), que no mapa 51 da CGE totalizam 49 M€, bem como os juros suportados com:

- ◆ OT, que atingiram 4 877 M€<sup>3</sup> (4 975 M€ em 2019) e OTRV no valor de 135 M€ (igual em 2019);
- ◆ empréstimos do PAEF, que totalizaram 990 M€<sup>4</sup> (1 058 M€<sup>5</sup> em 2019), aos quais acrescem comissões no valor global de 14 M€ (15 M€ em 2019);

<sup>1</sup> Mapas IV, XXVIII, XXIX, 13, 48, 50, 51 e 52.

<sup>2</sup> Sobre a contabilização dos BT ver ponto 3.2.11.4.

<sup>3</sup> Inclui juros corridos no valor de 160 M€.

<sup>4</sup> Dos quais 584 M€ ao MEEF e 406 M€ ao FEEF.

<sup>5</sup> Dos quais 585 M€ ao MEEF, 463 M€ ao FEEF e 10 M€ ao FMI.

- ◆ CA e CT, num total de 715 M€<sup>1</sup> (780 M€ em 2019);
- ◆ *Medium Term Notes* (MTN)<sup>2</sup>, em USD, num total de 231 M USD, o equivalente a 204 M€ (207 M€ em 2019).

### 3.2.7.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

O Tribunal procede a um apuramento da dívida dos SFA, com base num questionário sobre passivos financeiros a uma amostra de SFA. Para o PCGE 2020, foi recolhida a informação diretamente de 45 entidades.

#### Dívida não consolidada

O *stock* de dívida não consolidada dos SFA, ascendeu a 30 493 M€, em 31/12/2020, valor que representa uma ligeira diminuição (303 M€) em relação a 2019.

Ao longo de 2020 assistiu-se, à semelhança de anos anteriores, a um aumento da dívida dos SFA ao Estado (932 M€) e a uma diminuição equivalente dos valores associados a dívida contraída junto de entidades fora do perímetro orçamental (-1 233 M€). A dívida entre SFA mantém um valor residual (136 M€). A dívida de médio e longo prazo representa a quase totalidade (99,7%) (Quadro I. 37).

**Quadro I. 37 – SFA – Dívida financeira não consolidada**

(em milhões de euros)

Subsetores		Valores apurados		Variação	
Devedor	Credor	31/12/2019	31/12/2020	Valor	%
SFA	Estado (DGTF)	20 164	21 096	932	4,6
	Entidades fora do perímetro orçamental	10 494	9 261	-1 233	-11,8
	SFA	138	136	-2	-1,5
<b>Total</b>		<b>30 796</b>	<b>30 493</b>	<b>-303</b>	<b>-1,0</b>

Fonte: Inquérito à dívida financeira dos SFA.

Importa ressaltar que, na sequência da liquidação e extinção da EMPORDEF, SGPS no final de 2019<sup>3</sup>, procedeu-se à reestruturação das entidades do sector da defesa<sup>4</sup>, cuja dívida ao Estado ascendia a 440 M€, no final de 2019, e que, em 2020, deixam de ter impacto na dívida dos SFA em resultado das seguintes alterações:

- ◆ A dívida do setor da defesa a 31/12/2019, era da responsabilidade das seguintes entidades: EMPORDEF SGPS – Empresa portuguesa de defesa, SA (286,2 M€); DEFAERLOC – Locação de aeronaves militares, SA (105,6 M€); DEFLOC – Locação de equipamentos de defesa, SA (47 M€); EMPORDEF – Engenharia naval, SA (1,3 M€); e EXTRA – Explosivos da Trafaria, SA (0,4 M€).

<sup>1</sup> Dos quais 198 M€ de CA e 517 M€ de CT.

<sup>2</sup> Títulos designados no Mapa XXIX por BND USD 15OUT2024.

<sup>3</sup> Por despacho conjunto do Ministério das Finanças e do Ministério da Defesa Nacional, de 30/12/2019, foi determinada a conclusão da liquidação da EMPORDEF SGPS.

<sup>4</sup> Despacho conjunto do Ministro da Defesa Nacional e do Secretário de Estado do Tesouro, 786/2020 onde se prevê a redução do número de empresas existentes (de 12 para 8, numa primeira fase, e para 6 numa segunda).

- ◆ No âmbito da reestruturação, a IDD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, SA (IdD, SA) substitui a EMPORDEF, SGPS e dá-se a transmissão do Estado para esta empresa, por aumento de capital em espécie, das participações por este detidas no setor da Defesa.
- ◆ Com a transição das participações, são extintos, por confusão, os créditos que transitaram para o Estado (sob gestão da DGTF) e deste para a IdD.
- ◆ Parte da dívida bancária da DEFAERLOC, no montante de 81 M€, foi assumida pelo Ministério da Defesa Nacional através da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN). Não foi prestada informação ao TC quanto à integração da dívida bancária nas demonstrações financeiras da DGRDN.

### Dívida consolidada

A dívida financeira consolidada dos SFA, equivalente aos valores em dívida a entidades fora do perímetro orçamental, totalizou 9 261 M€ em 2020, o que representa uma diminuição de 1 232 M€ em relação ao ano anterior. Este universo em particular, é composto por 22 entidades em 2020 (27 em 2019).

Quadro I. 38 – Dívida financeira consolidada (SFA/EPR)

(em milhões de euros)

Entidades	Valores apurados				Variação
	31/12/2019	Peso (%)	31/12/2020	Peso (%)	
Infraestruturas de Portugal, IP	2 648	25,2	2 559	27,6	-90
Metropolitano de Lisboa	1 647	15,7	1 431	15,5	-217
Parública	1 500	14,3	850	9,2	-650
Metro do Porto	997	9,5	947	10,2	-50
Parque Escolar	854	8,1	842	9,1	-12
Fundo de Resolução	700	6,7	700	7,6	0
CP – Comboios de Portugal	544	5,2	506	5,5	-38
Entidade Nacional para o Setor Energético	360	3,4	360	3,9	0
BANIF (em liquidação)	304	2,9	304	3,3	0
Outras entidades	939	8,9	762	8,2	-176
<b>Total</b>	<b>10 493</b>	<b>100,0</b>	<b>9 261</b>	<b>100,0</b>	<b>-1 232</b>

Fonte: Inquérito à dívida financeira dos SFA.

A ordenação dos principais devedores manteve-se inalterada em relação ao ano anterior, sendo que as três primeiras entidades da lista concentram, simultaneamente, os maiores valores em dívida e as maiores variações em termos absolutos.

- ◆ A dívida financeira da Infraestruturas de Portugal fixou-se em 2 559 M€, a 31/12/2020, o que significa um decréscimo de 90 M€, em resultado da amortização de empréstimos contraídos junto do BEI.
- ◆ No caso da Metropolitano de Lisboa, é de assinalar que, para a amortização dos 217 M€ de empréstimos, obteve fundos do Estado no valor de 524,5 M€ (320,4 M€ de realização de capital e outros instrumentos de capital próprio, 203,8 M€ através de financiamentos obtidos, dos quais, 49,3 M€ como suprimentos). Esta entidade registou também 206,7 M€ relativos a gastos e perdas de financiamento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Montantes associados a contratos swap.

- ◆ A redução da dívida da PARPÚBLICA no final de 2020 foi de 650 M€, o que representa um decréscimo de 43,3%<sup>1</sup>.

As entidades financiadoras mais relevantes são duas entidades internacionais especializadas, o BEI e o CEB, que, no final de 2020, detinham 59% da dívida resultante de empréstimos, no total de 2 627 M€. A dívida a estas entidades reduziu-se 446 M€ em resultado das amortizações do ano, das quais se destacam as já referidas Infraestruturas de Portugal (90 M€) e o Metropolitano de Lisboa (217 M€).

À semelhança de anos anteriores, verifica-se que em 2020, a redução da dívida consolidada dos SFA resulta em grande medida, da substituição da dívida bancária por dívida ao Estado, bem como o financiamento da sua amortização através da realização de aumentos de capital em numerário, com a exceção da PARPÚBLICA, conforme evidenciado no quadro seguinte.

**Quadro I. 39 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA)**

(em milhões de euros)

Entidades	Redução da dívida em 2020 (1)	Aumentos de Capital (2)	Empréstimos do Estado (3)	Financiamento líquido em 2020 (4)=(2)+(3)-(1)
Infraestruturas de Portugal, IP	90	1 054	-	964
Metropolitano de Lisboa	217	320	204	308
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	10	22	-	12
Parpública	(a) 650	-	-	-650
Metro do Porto	50	-	143	92
Parque Escolar	12	-	65	53
CP – Comboios de Portugal	38	-	105	67
<b>Total</b>	<b>1 066</b>	<b>1 396</b>	<b>516</b>	<b>846</b>

(a) Através de transferência de capital do Estado por contrapartida com dívida à PARPÚBLICA, SA, resultante da aplicação do disposto no n.º 3 do art. 9.º do DL 209/2000, de 02/09.

Fonte: CGE 2020; Inquérito à dívida financeira dos SFA; Cálculos TC.

## Fluxos financeiros

Apesar de a CGE 2020 não apresentar informação sobre o *stock* da dívida financeira dos SFA, os fluxos a ela associados constam na CGE, refletidos na execução orçamental. Continua a verificar-se a ocorrência de um número significativo de erros de classificação económica das receitas e despesas associadas à dívida financeira, que tornam a Conta menos fidedigna nesta área, em especial, as receitas provenientes da realização/aumento de capital indevidamente contabilizadas como receitas de passivos financeiros, no montante global de 1 968 M€ (cfr. ponto 3.2.11.5).

O quadro seguinte reflete os montantes apurados para o serviço da dívida dos SFA relativos à dívida não consolidada (ou seja, a dívida dos SFA para com qualquer entidade, faça ou não parte do perímetro orçamental), o que significa que alguns destes encargos de SFA são receita de outras entidades públicas integradas na CGE (SFA e SI), bem como parte das suas receitas são despesas de outros SFA ou SI.

<sup>1</sup> Refira-se que em 2020 o Estado efetuou uma transferência de capital para a Parpública, no montante de 667,8 M€, conforme previsto na alínea e) do art. 156.º da LOE 2020.

#### Quadro I. 40 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença (1)-(2)
Receitas de emissão de dívida	3 609	1 499	2 110
Despesas de amortização de dívida	1 213	1 276	-63
Juros da dívida	528	583	-55

Fonte: CGE 2020; Inquérito à dívida financeira dos SFA; Cálculos TC.

Sobre as divergências acima identificadas e a insuficiente divulgação na CGE<sup>1</sup> dos valores consolidados associados ao serviço da dívida dos SFA, confrontar ponto 3.2.11.4.

No que respeita aos fluxos de derivados financeiros (juros), os pagamentos efetuados em 2020 por SFA – Metropolitan de Lisboa e Metro do Porto – totalizaram 255 M€, representando 51,3% do total dos juros consolidados do subsector.

### 3.2.8. Património financeiro

Na CGE 2020, a informação sobre a carteira de ativos financeiros do Estado mantém-se pouco transparente e incompleta por agregação ou falta de dados sobre alguns dos ativos ou operações específicas. Deste modo, continua a ser essencial a informação prestada nos termos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção<sup>2</sup>, com base na qual o TC apura o valor do património financeiro e confronta com informação apresentada na CGE<sup>3</sup>, para além de permitir verificar o cumprimento do limite legalmente estabelecido para a concessão de empréstimos e outras operações ativas<sup>4</sup>.

Em 2020, o valor nominal do património financeiro, apurado pelo TC, foi de 111 073 M€ (Quadro I. 41)<sup>5</sup>. Mais de metade da carteira (58%) era constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da administração central. Excluindo estes ativos, apura-se o património consolidado, no valor de 47 079 M€.

<sup>1</sup> Privilegia as despesas e receitas efetivas e a um nível global da AC.

<sup>2</sup> Publicada no Diário da República, em 09/12/2008, vincula todos os serviços e organismos da administração central a remeter, até ao final de fevereiro de cada ano, a informação relativa aos ativos financeiros.

<sup>3</sup> Quadros: 6, 10 a 12, 23, 51 (Vol. 1, Tomo 1); VI e IX (Vol. 1 Tomo 3), Mapas 4 a 8 (Vol. 2, Tomo 1), 25 e 26 (Vol. 2, Tomo 1), 31 (Vol. 2, Tomos VIII e IX) e pp 21 a 23, 37 a 38, 46, 50, 64, 73, 87, 103 a 105 e 108 do Relatório da CGE 2020 (RCGE).

<sup>4</sup> Cfr. art. 154.º da LOE 2020.

<sup>5</sup> No caso de ativos sem valor nominal, consideraram-se os valores indicados pelas entidades ou os de cotação, quando disponíveis.

Quadro I. 41 – Património financeiro da administração central – 2020-2019

(em milhões de euros)

Designação	Total da carteira em				Variação	
	31/12/2019 (a)		31/12/2020		Consolidado	
	Não consolidado	Consolidado	Não consolidado	Consolidado	Valor	%
<b>Património financeiro do Estado</b>	79 108	31 131	83 144	32 253	1 121	3,6
Participações	29 468	4 566	30 986	4 679	113,1	2,5
Créditos	25 365	4 523	27 444	5 621	1 098	24,3
Outros ativos financeiros	24 276	22 043	24 714	21 953	-90	-0,4
<b>Património financeiro dos SFA/EPR</b>	<b>29 307</b>	<b>15 053</b>	<b>27 929</b>	<b>14 826</b>	<b>-227</b>	<b>-1,5</b>
Participações	3 898	2 852	4 281	3 074	222	7,8
Créditos	8 715	8 357	8 609	8 250	-107	-1,3
Outros ativos financeiros	16 695	3 844	15 040	3 502	-342	-8,9
<i>dos quais títulos de dívida pública</i>	<i>12 057</i>	<i>0</i>	<i>10 685</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<b>Total</b>	<b>108 415</b>	<b>46 185</b>	<b>111 073</b>	<b>47 079</b>	<b>895</b>	<b>1,9</b>

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2019 por terem sido atualizados com informação obtida já em 2021. Relativamente aos SFA/EPR, ainda pela entrada de novas entidades no perímetro e pela inclusão de novas participações.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC.

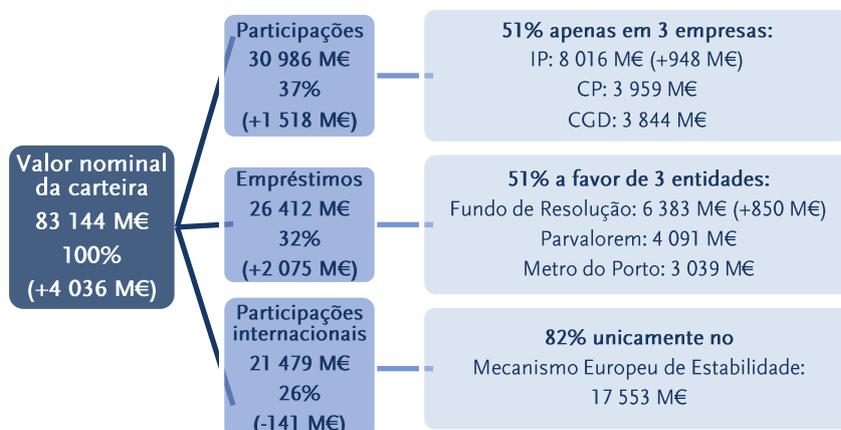
Face a 2019, o valor consolidado do património financeiro aumentou, no total, 895 M€ (1,9%), sobretudo em resultado do aumento dos créditos dos SI. As variações mais significativas verificaram-se nos ativos relativos a EPR, entidades que integram o perímetro da CGE, conforme se demonstra nos pontos seguintes.

### 3.2.8.1. Património financeiro do Estado

O património financeiro do Estado gerido pela DGTF<sup>1</sup> era, a 31/12/2020, composto por uma carteira com um valor nominal de 83 144 M€ (mais 4 036 M€ que em 2019), constituída na maioria (61,2%) por ativos detidos em entidades do perímetro orçamental (SI e SFA, incluindo EPR). A concentração de ativos nestas entidades acentuou-se em 2020 (mais 2 914 M€ do que em 2019).

Na figura abaixo, evidenciam-se os ativos financeiros de maior peso na carteira do património financeiro do Estado (95%), continuando o destaque para as participações e os empréstimos.

Figura I. 2 – Património financeiro do Estado – Ativos e entidades mais representativas – 2020 e variação face a 2019



Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC.

<sup>1</sup> Os ativos financeiros de maior valor são os sob gestão da DGTF. Os geridos pelos outros SI totalizaram apenas 0,2 M€.

Os ativos podem gerar rendimentos ou, pelo contrário, exigir do Estado um esforço financeiro com impacto negativo nas contas públicas, tanto mais arriscado para a sustentabilidade das finanças públicas, quanto maior for o nível de endividamento das entidades beneficiárias. Em 2020, para além de os dividendos terem sido inferiores aos de 2019<sup>1</sup>, houve a necessidade de o Estado intervir enquanto acionista e credor na prossecução da “manutenção da sustentabilidade económica e financeira das empresas do SEE”<sup>2</sup>.

Apesar de repetidas insistências sobre a necessidade de rever e atualizar a carteira do Estado<sup>3</sup>, esta continua a incluir ativos sobre os quais não se perspetiva que venham a gerar qualquer valor, ou cujos custos de gestão podem superar os valores a recuperar e, ainda, sobre entidades há muito extintas ou em processo de liquidação. A DGTf, em contraditório, a propósito da recomendação sobre esta matéria, refere que tem vindo a promover a identificação dos ativos cuja manutenção na carteira de participações poderá não se justificar.

### Caraterização da carteira por instrumento

Em 2020 verificou-se o aumento nos créditos por empréstimos (2 075 M€), nas participações societárias<sup>4</sup> (1 087 M€) e nas prestações acessórias (615 M€) (Quadro I. 42).

Quadro I. 42 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2020-2019

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Total da Carteira em		Variação	
	31/12/2019 (a)	31/12/2020	Valor	%
<b>1 – Participações (a)</b>	<b>29 468</b>	<b>30 986</b>	<b>1 518</b>	<b>5,2</b>
Societárias	18 866	19 953	1 087	5,8
EPE	10 602	11 033	431	4,1
<b>2 – Créditos</b>	<b>25 365</b>	<b>27 444</b>	<b>2 080</b>	<b>8,2</b>
por empréstimos	24 337	26 412	2 075	8,5
por execução de garantias	742	776	34	4,6
sobre entidades extintas e outros	286	257	-29	-10,1
<b>3 – Outros ativos financeiros</b>	<b>24 276</b>	<b>24 714</b>	<b>438</b>	<b>1,8</b>
Participações em organizações financeiras internacionais	21 620	21 479	-141	-0,6
Prestações acessórias de capital	1 795	2 410	615	34,2
Unidades de participação	684	648	-36	-5,2
Obrigações e títulos	178	178	0	-0,1
<b>Total não consolidado (1+2+3)</b>	<b>79 108</b>	<b>83 144</b>	<b>4 036</b>	<b>5,1</b>
<b>Total consolidado (b)</b>	<b>31 131</b>	<b>32 253</b>	<b>1 121</b>	<b>3,6</b>

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2019, por terem sido corrigidos após verificação de certidões da conservatória do registo comercial (CRC) solicitadas pelo TC, de informação da DGTf e cálculos do TC.

(b) Excluindo os ativos em entidades integradas no próprio perímetro da AC.

Fonte: Informação prestada pelas entidades nos Modelos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC.

A informação da carteira de ativos do Estado irá beneficiar com a sua relevação contabilística em base de acréscimo na Entidade Contabilística Estado (ECE), porque permitirá: 1) refletir o impacto das operações sem fluxos associados (como dações em pagamento, compensações, perdões e extinções de créditos, dissolução e liquidação de entidades, aumentos ou reduções de capital); 2) a mensuração mais fiável do

<sup>1</sup> Foram pagos 480,6 M€ (667 M€ em 2019) cfr. o subponto Fluxos financeiros.

<sup>2</sup> Cfr. p. 21 do RCGE.

<sup>3</sup> No âmbito do exercício do contraditório em Pareceres anteriores, a DGTf tem referido estar ciente e a envidar esforços nesse sentido.

<sup>4</sup> Para determinar os valores das participações sociais e estatutárias utilizou-se o critério legal, ou seja, seguiram-se os montantes registados na CRC. Assim, não foram consideradas as despesas realizadas com a intenção de aumentar o capital social da Transtejo ou estatutário da OPART e de alguns hospitais e unidades de saúde, e considerou-se o património das entidades em liquidação, mas ainda não extintas.

valor dos ativos que integram a carteira, designadamente através do reconhecimento de imparidades que se revelem necessárias.

Quanto a cada um destes instrumentos, destaca-se:

### 1) Participações

Em 2020, o valor global da carteira de participações do Estado ascendeu a 30 986 M€<sup>1</sup> (mais 1 518 M€ face a 2019), sendo que 82% pertence a ativos em entidades integradas no perímetro orçamental e que mais de 50% corresponde a ativos detidos sobre três empresas públicas, não cotadas: a IP, a CP e a CGD.

Relativamente às operações realizadas em 2020, destacam-se as seguintes operações e respetivo impacto na carteira do Estado:

- ◆ **TAP:** o Estado adquiriu a participação detida pela Atlantic Getway na TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA (TAP), pelo montante de 55 M€, que incluía participações sociais, direitos económicos e prestações acessórias<sup>2</sup>. A CGE indica esta medida (“Aquisições de participações TAP SGPS”) como “outra despesa de capital” inserida nas “Principais medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19: ótica da contabilidade nacional”<sup>3</sup>, para garantir a continuidade da empresa, em situação económico-financeira difícil, agravada com a pandemia.
- ◆ **BPF:** depois da alteração do nome da SPGM – Sociedade de Investimento, SA (SPGM) para Banco Português de Fomento, SA (BPF)<sup>4</sup> na sequência da fusão por incorporação da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD)<sup>5</sup> e da PME Investimentos – Sociedade de Investimentos, SA<sup>6</sup>, na SPGM<sup>7</sup>, o Estado passou a deter 41,29% do respetivo capital, equivalente a 105 M€. O mesmo diploma procedeu ao aumento de capital em espécie, mediante a transmissão para o BPF da participação do Estado na Portugal Capital Ventures, SCR, SA no valor de 4,2 M€.
- ◆ **Efacec:** o Estado adquiriu, por nacionalização, livre de quaisquer ónus ou encargos, a participação social detida pela empresa Winterfell 2 Limited no capital social da Efacec Power Solutions, SGPS, SA (71,73%)<sup>8</sup> à qual atribuiu o valor nominal de 221,6 M€. Posteriormente, procedeu-se à transferência desta participação para a Parpública<sup>9</sup>, cabendo a esta entidade concretizar a operação de reprivatização no mais curto prazo possível.

<sup>1</sup> Não inclui qualquer participação no BdP apesar do Estado usufruir da distribuição dos respetivos dividendos, que em 2020 ascenderam a 479 M€.

<sup>2</sup> Por aplicação do DL 39-B/2020, de 16/07. Não foi possível apurar o valor de cada uma das parcelas, exceto os 22,5% de participações sociais equivalentes a 3,4 M€. Como em 2019 a Parpública já era detentora de 50% do capital da TAP SGPS, o Estado participa, direta e indiretamente, em 72,5% do capital da TAP SGPS.

<sup>3</sup> CGE 2020 Vol. I, Tomo I, Quadro 6, p. 11.

<sup>4</sup> DL 63/2020, de 07/09.

<sup>5</sup> Na qual o Estado detinha a totalidade do capital, 100 M€.

<sup>6</sup> Em que o Estado detinha 15,03%, o equivalente a 4,1 M€ do capital.

<sup>7</sup> A 31/12/2019, o capital social da SPGM era de 25 M€, detido em 99,37% por acionistas públicos: o IAPMEI (79,6%), o IT (13,6%) e a SPGM (6,1%) e em 0,63% por acionistas privados.

<sup>8</sup> Conforme DL 33-A/2020, de 02/07. No preâmbulo do diploma refere-se que a operação foi “com vista à salvaguarda do interesse público nacional”.

<sup>9</sup> Nos termos do Despacho 328/2020-SET, de 09/07 que também estabelece que o valor da transferência será determinado em função do obtido com a reprivatização.

227  
AF

- ◆ Transmissão para o Estado das participações detidas pela Empordef, SGPS<sup>1</sup> em 10 entidades<sup>2</sup>, no valor global de 76 M€ e subsequente transmissão (exceto a participação na Fundímio, SA) para a IdD – Portugal Defence, SA<sup>3</sup>. A IdD depois de beneficiar de dois aumentos de capital, um em espécie (101,5 M€) e outro em numerário (3 M€), ficou com o capital social de 104,5 M€ (100% do Estado).
- ◆ Extinção da PolisCovilhã, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis da Covilhã, SA e da Converter – Conversão de Fibras, SA, pelo que saíram da carteira 4,8 M€.
- ◆ Parque Escolar: o aumento de capital em espécie, no valor de 342 M€, autorizado em 2019, foi registado na CRC a 26/02/2020, pelo que a empresa passou a deter o capital de 433,8 M€.
- ◆ Registaram-se mais 142,7 M€ relativos a aumentos de capital em numerário da Metropolitano de Lisboa, da STCP, da IP e do Hospital Magalhães de Lemos, todos anteriormente autorizados.
- ◆ Foram autorizadas operações de aumento de capital, no valor global de 1 521 M€, e realizada despesa para aumentos de capital – da IP (1 054 M€), da Metropolitano de Lisboa (320 M€), da IdD (3 M€), da EDIA (22 M€), e da STCP (16 M€) – que ascendeu a 1 415 M€<sup>4</sup>.

Mais de 50% das participações do Estado estão concentradas em três entidades: IP, CP e CGD (Quadro I. 43).

**Quadro I. 43 – Principais participações no capital social e estatutário**

(em milhões de euros)

Entidades	2017	2018	2019	2020	Variação 2020-2019	
					Valor	%
Infraestruturas de Portugal, SA	4 925	5 665	7 068	8 016	948	13,4
CP – Comboios de Portugal, EPE	3 850	3 931	3 959	3 959	0	0,0
Caixa Geral de Depósitos, SA	3 844	3 844	3 844	3 844	0	0,0
SAÚDE (a)	2 940	3 287	3 313	3 313	0	0,0
Metropolitano de Lisboa, EPE	2 369	2 463	3 090	3 179	89	2,9
Banif – Banco Internacional do Funchal, SA (em liquidação)	1 235	1 235	2 596	2 596	0	0,0
Parública – Participações Públicas, (SGPS), SA	2 000	2 000	2 000	2 000	0	0,0
Rádio e Televisão de Portugal, SA	1 429	1 433	1 433	1 433	0	0,0
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	495	537	839	860	21	2,5
Parque Escolar, EPE	91	91	91	434	342	375,0
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA	157	231	303	320	17	5,6
Agência p/ Investimento Comércio Externo de Portugal, EPE	115	115	115	115	0	0,0
<b>Total</b>	<b>23 450</b>	<b>24 832</b>	<b>28 652</b>	<b>30 069</b>	<b>1 417</b>	<b>4,9</b>

(a) Inclui hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde EPE, e SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC e certidões da CRC.

<sup>1</sup> Na sequência da extinção desta entidade em 2019.

<sup>2</sup> Arsenal do Alfeite, SA; EDISOFT – Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software, SA; EID – Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA; EMPORDEF – Engenharia Naval, SA; EMPORDEF – Tecnologias de Informação, SA; EXTRA – Explosivos da Trafaria, SA; Fundímio, SA; IdD – Portugal Defence, SA; Navalrocha – Sociedade de Construção e Reparação Navais, SA; OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA.

<sup>3</sup> Operação no âmbito da liquidação e extinção da EMPORDEF SGPS e Reestruturação das Participações Públicas na Economia de Defesa, nos termos do Despacho 786/2020, de 30/12/2019 e deliberação da AG da IdD de 29/06/2020 (A IdD é a nova firma de IDD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, SA, anteriormente IDD – Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA, criada em 1997).

<sup>4</sup> Destes, apenas 935,7 M€ corresponderam a aumentos de capital registados até 31/12/2020. Nota-se, contudo, que a DGTF informou que os restantes 479 M€ foram registados antes do final de fevereiro de 2021.

De referir, relativamente à carteira de participações do Estado que, em 2020, continuam a existir entidades há muitos anos em processo de liquidação, como a Silopor<sup>1</sup>, cujos processos já foram objeto de recomendações do Tribunal no sentido da sua conclusão.

Relativamente à informação sobre participações (enviada pela DGTF e apresentada no Relatório da CGE 2020), verificam-se divergências face aos valores apurados pelo Tribunal que atingem 2 970 M€, identificadas no Quadro I. 44.

**Quadro I. 44 – Divergências na carteira de participações do Estado**

(em milhões de euros)

Carteira de participações do Estado	CGE	TC	Diferença
<b>1. Participações relevantes</b>	<b>46 370</b>	<b>45 686</b>	<b>684</b>
<i>das quais, principais divergências:</i>	<i>12 106</i>	<i>11 424</i>	<i>682</i>
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	8 257	8 015	242
Metropolitano de Lisboa	3 414	3 179	235
Transtejo-Transportes do Tejo, SA	208	58	150
Centro Hospitalar Universitário de São João, EPE	153	112	41
Hospital Distrital de Santarém, EPE	69	56	13
Opart – Organismo de produção Artística	5	4	1
<b>2. Outras participações</b>	<b>3 951</b>	<b>7 604</b>	<b>-3 653</b>
<b>Total</b>	<b>50 320</b>	<b>53 290</b>	<b>-2 970</b>

Fonte: Quadro 11 da CGE 2020 (Vol. I Tomo 1), Cálculos TC com base na informação recolhida através da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção e certidões da CRC e informação enviada pela DGTF.

Deste confronto, destacam-se as seguintes situações:

- ◆ A inclusão na CGE de valores de participações do Estado que a 31/12/2020 ainda não tinham sido registadas na CRC, salientando-se a da IP (242 M€), da Metropolitano de Lisboa (235 M€), e da Transtejo – Transportes do Tejo, SA (150 M€) pelo que, mais uma vez, se sublinha a importância do acesso direto da DGTF à informação da CRC para assegurar o correto registo e informação atualizada das participações do Estado. A DGTF já informou que “...está a ultimar a celebração de um Protocolo com o Instituto dos Registos e Notariado com vista ao acesso direto à consulta daqueles dados”, mas urge que tal possibilidade de acesso seja concretizada.
- ◆ A não inclusão na CGE de algumas participações do Estado em Organizações Internacionais, consideradas pelo Tribunal em cerca de 3 653 M€<sup>2</sup>, destacando-se a participação do Estado no Banco Europeu de Investimento (BEI) em 1 899 M€.

Por outro lado, o Tribunal regista algumas melhorias evidenciadas no RCGE 2020, quanto à seguinte informação sobre esta matéria:

- ◆ sobre as alterações das participações do Estado<sup>3</sup> já inclui os valores das entradas e saídas de participações na carteira do Estado por entidade, apesar dessa informação não ser exaustiva pois não refere, desde logo, a Efacec. A DGTF, em contraditório, refere que “A referência à EFACEC não foi incluída (...) dado que a participação nesta sociedade entrou (nacionalização pelo Estado Português) e saiu (transferência para a Parública) da carteira de participações (...) ainda no decurso de 2020”. No entanto, por uma questão de transparência, deveriam estar refletidas no quadro todas as entradas e saídas ocorridas no ano.

<sup>1</sup> Processo de liquidação regulado pelo DL 188/2001, de 25/06.

<sup>2</sup> Valor de acordo com o câmbio a 31/12/2020.

<sup>3</sup> Quadro 10 – Alterações na carteira de participações: participações do Estado – síntese evolutiva.

- ◆ a prestação da informação relativa às participações do Estado<sup>1</sup> segue o critério legal, ou seja, considerando o capital subscrito e registado na Conservatória do Registo Comercial, à semelhança do Tribunal.

## 2) Créditos

### 2a) por empréstimos

No final de 2020, o valor apurado de empréstimos totalizou 26 412 M€, sendo 81,6% detido por SFA/EPR, na sua maioria (54,4%)<sup>2</sup>, entidades que, direta ou indiretamente, apoiavam o sistema financeiro e empresas de transportes e de infraestruturas (42,3%)<sup>3</sup>. Para o aumento de 2 075 M€, face a 2019<sup>4</sup>, contribuíram as seguintes operações<sup>5</sup>:

- ◆ Contratualização de novos empréstimos com despesa no valor de 2 633 M€, destacando-se:
  - ◇ O empréstimo de 1 200 M€ à TAP, para reestruturação da empresa, cuja situação foi agravada com a pandemia<sup>6</sup>;
  - ◇ O empréstimo de 850 M€ ao FdR<sup>7</sup> para fazer face aos pagamentos ao Novo Banco, no âmbito do acordo de capital contingente.
- ◆ Extinção de créditos por compensação, sobre a Infraestruturas de Portugal<sup>8</sup>, no valor de 147,3 M€.
- ◆ Extinção de créditos por confusão, que totalizavam 215,4 M€, por o Estado ficar simultaneamente credor e devedor, na sequência da extinção da Indep e da Empordef.
- ◆ Conversão de 84 M€ de créditos em capital da Parque Escolar, já autorizados em 2019.
- ◆ Perdão às Repúblicas de Moçambique e de São Tomé e Príncipe<sup>9</sup>, no valor de 27,6 M€.
- ◆ Os reembolsos totalizaram 106 M€, e foram realizados sobretudo pelas regiões autónomas (30,6 M€ pela RAM e 15 M€ pela RAA), Angola (21,5 M€<sup>10</sup>), Grécia (18,4 M€) e municípios (10,6 M€).

A despesa com empréstimos celebrados em anos anteriores foi de 69,7 M€, dos quais, 98,7% (68,9 M€) a favor da EG do IFRRU 2020.

De salientar que no geral, em 2020, as entidades com créditos do Estado não fizeram pagamentos de capital ou de juros<sup>11</sup>. Aliás, as empresas CP, EDIA, IP, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parque Escolar, Parups, Parvalorem, Parparticipadas e Transtejo (todas SFA/EPR) bem como a STCP, beneficiaram do

<sup>1</sup> Quadro 11 – Variação do valor nominal da carteira de participações do Estado/DGTF.

<sup>2</sup> FdR, Parparticipadas, Parups e Parvalorem.

<sup>3</sup> CP, IP, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Transtejo e Edia. Os outros (3,3%), com o valor global de 719,1 M€, correspondem ao IHRU, Parque Escolar, RTP, VianaPolis, GAS-Gabinete da Área de Sines, EG do IFRRU 2020 e ao FAM.

<sup>4</sup> Conforme informação da DGTF, houve um empréstimo a Cuba de 3,1 M€ que não tinha sido considerado em 2019.

<sup>5</sup> No global, cumpriu-se o limite de endividamento previsto no art.º 154 da LOE 2020, de 4 700 M€.

<sup>6</sup> Aprovado pela Comissão Europeia ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1029](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1029)).

<sup>7</sup> Despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, 105/2020, de 05/05.

<sup>8</sup> Na sequência da assinatura de mais um acordo de regularização de créditos (capital e juros) por contrapartida de dívidas do Estado relativas a investimentos em infraestruturas de longa duração realizados pela empresa.

<sup>9</sup> Os empréstimos a estes Estados estão previstos em acordos que estabelecem o perdão da dívida na data de vencimento de cada prestação. Para o cálculo do montante perdoado, considerou-se o câmbio USD de 31/12/2020.

<sup>10</sup> Realça-se que Angola pagou 27,1 M€ de capital e juros.

<sup>11</sup> Os juros recebidos ascenderam a 112 M€, destacando-se o FdR (83 M€).

diferimento do serviço da dívida para 2021, sem quaisquer custos adicionais<sup>1</sup>, relativamente a empréstimos com um capital vincendo de 14 114,5 M€ (53,4% do total).

Em matéria de gestão desta carteira de empréstimos, refira-se que continuam sem qualquer movimento alguns empréstimos antigos, nomeadamente: RTP<sup>2</sup>, Moratória, IHRU, RAM (empréstimo de 62,5 M€), RAA de 1984 e de 1987, e muitos outros, incluindo relativos a entidades extintas, ou registam vencimentos, mas sem pagamentos, tudo contabilizado num valor superior a 600 M€, excluindo os juros.

Continuam a existir empréstimos do Estado a cargo de outras entidades, as entidades gestoras (EG) que não constam da informação da DGTF<sup>3</sup>, por continuar a entender não estarem sob a sua gestão, apesar de, como reiteradamente afirmado pelo TC, todos eles pertencerem ao património financeiro do Estado e a DGTF ter a competência e responsabilidade sobre o controlo destes ativos. Por esse facto, é dificultado o apuramento dos montantes pagos pelo Estado e reembolsados pelos beneficiários, bem como distinguir, relativamente aos valores desembolsados pela DGTF, os montantes que permanecem na conta das EG junto do IGCP, não constituindo assim créditos sobre terceiros<sup>4</sup>.

O TC reitera que, sendo a DGTF a entidade à qual compete assegurar a gestão integrada do património do Estado, deve incluir todos os ativos financeiros e respetivos fluxos nos modelos previstos na Instrução para prestação de informação ao Tribunal. É fundamental, para assegurar a integralidade e fiabilidade da informação a reconhecer futuramente na CGE, que a DGTF detenha e preste a informação completa sobre todas as operações relativas ao património financeiro do Estado, tanto mais que com a plena implementação da LEO 2015, as operações patrimoniais relativas ao Estado soberano passarão a ser reconhecidas na ECE e a informação necessária à sua contabilização fornecida pelas entidades que gerem essas operações em nome do Estado.

## 2b) por execução de garantias

O valor nominal por recuperar, a 31/12/2020, em resultado de créditos por execuções de garantias, era de 776 M€<sup>5</sup>, mais 34 M€ que em 2019. Dos novos créditos, no valor global de 84 M€, a execução relativa ao Fundo de Recuperação de Créditos (76 M€) representou 90,5% do total e a do Fundo de Contragarantia Mútuo (6,3 M€<sup>6</sup>) cerca de 7,5% (cfr. ponto II.5.1). Por outro lado, dos pagamentos/recuperações efetuados, que ascenderam a 44,1 M€<sup>7</sup>, destaca-se o do BPP de 36,5 M€ (cerca de 83% do total), entidade sobre a qual ficaram por recuperar 106,6 M€.

## 2c) de entidades extintas e outros transmitidos a qualquer título

Os créditos transmitidos ao Estado, na sequência da extinção de entidades públicas ou a qualquer outro título, ascenderam a 257,3 M€, ou seja, diminuíram 28,7 M€. Daquele total, 67,6 M€ correspondem a créditos associados ao Acordo Quadro de 09/12/2011 relativo à privatização do BPN e 22,6 M€ a créditos

<sup>1</sup> Por vários Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, conforme informação da DGTF.

<sup>2</sup> O processo de regularização da dívida com o arquivo histórico da RTP continua sem desenvolvimentos.

<sup>3</sup> Continuam a existir lacunas na informação prestada na Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, nomeadamente quanto ao EQ-QREN e ao Crédito Par, apesar de a DGTF registar e classificar os respetivos fluxos financeiros.

<sup>4</sup> A partir do momento em que os valores deixam de estar na conta das entidades gestoras junto do IGCP, passam a constituir um crédito do Estado perante as entidades beneficiárias dos mesmos (terceiros).

<sup>5</sup> Com origem em garantias concedidas pelo Estado a mais de 800 entidades, nomeadamente para apoiar a internacionalização das empresas portuguesas, mas os créditos superiores a 1 M€ são relativos a apenas 22 entidades.

<sup>6</sup> A par deste pagamento, verificou-se a execução de 6,3 M€ a favor da mesma entidade.

<sup>7</sup> Ocorreram ainda extinções no valor global de 0,1 M€, a consolidação de créditos relacionados com Cuba no valor global de 3 M€ e a dação em cumprimento de 2,7 M€.

sobre o BPP. Realça-se a extinção do crédito sobre o Ministério da Defesa do Iraque de 10 M€ bem como a prescrição de créditos no valor global de 13,6 M€.

### 3) Outros ativos financeiros

#### 3a) Participações em organizações financeiras internacionais

As participações em entidades internacionais, representavam 26% do valor do total da carteira do Estado gerida pela DGTF, ascendendo em 31/12/2020, a 21 479 M€. A participação de maior valor (81,7%) é a relativa ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), cuja subscrição corresponde a 17 553 M€<sup>1</sup>. A principal razão para a variação negativa do valor da carteira do Estado em IFIS face a 2019 (-141 M€) foi a diferença cambial do dólar americano (USD) pois, além da realização de capital na Cooperação Interamericana de Investimentos e da diminuição da participação no MEE com a entrada de outros Estados<sup>2</sup>, o único movimento da carteira foi a redução da participação de Portugal junto do MEE em cerca de 3 M€.

#### 3b) Prestações suplementares e acessórias de capital

Relativamente às prestações suplementares e acessórias de capital verificou-se, pelo terceiro ano consecutivo, a tendência de forte crescimento do seu valor, tendo evoluído para 2 410 M€<sup>3</sup> no final de 2020, mais 34,2% (615 M€) face a 2019. A evolução foi justificada principalmente pelas entradas de capital para cobertura de prejuízos relativas às dotações transferidas, de 563 M€, para um conjunto alargado de entidades EPE da saúde (Quadro I. 45). As transferências efetuadas continuam a ser injustificadamente classificadas como ativos<sup>4</sup>, uma vez que não se traduzem num aumento de capital, nem se indica qualquer possibilidade do respetivo reembolso ao Estado. Aliás, como se esclarece no RCGE 2020<sup>5</sup>, destinam-se “ao pagamento de dívidas a fornecedores”.

**Quadro I. 45 – Principais "entradas de capital para cobertura de prejuízos"**

(em milhões de euros)

Entidades	2018	2019	2020
CP – Comboios de Portugal, EPE	0	519	0
Entidades do setor da saúde (a)	500	684	563
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	33	0	0
<b>Total</b>	<b>533</b>	<b>1 203</b>	<b>563</b>

(a) Inclui hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde EPE.

Fonte: DGTF. Cálculos TC.

#### 3c) Unidades de participação

O valor global da carteira de unidades de participação em 31/12/2020 era de 648 M€, menos 35,9 M€ que em 2019, basicamente, pela nova redução da participação do Estado no capital do Fundo de Apoio Municipal em 34,8 M€ para 255,4 M€<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Estão apenas realizados 2 006,1 M€.

<sup>2</sup> Em 2020 houve uma redução da participação do Estado Português no MEE por redistribuição do capital pelos diferentes Estados-membros em sequência da subscrição de capital por parte da Eslováquia. A redistribuição que cobriu parte da subscrição da Eslováquia correspondeu a 3,4 M€ de receita para Portugal.

<sup>3</sup> A este valor abateu-se o valor correspondente às ações da TAP SGPS, ou seja 3,4 M€, por este ter sido já contabilizado nas participações do Estado dado que não foi apresentada a discriminação da despesa global de 55 M€.

<sup>4</sup> Mais uma vez se sublinha o entendimento de que a despesa foi indevidamente registada pela DGTF como “outros ativos financeiros”, apesar do esclarecimento da DGO nesse sentido (PCGE 2018), com Despacho Conjunto de 26/10/2018 do Secretário de Estado do Orçamento, do Secretário de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado Adjunto da Saúde.

<sup>5</sup> RCGE p. 105.

<sup>6</sup> Esta redução não deu lugar a receita porque o capital subscrito ainda ficou acima do capital realizado (197,3 M€).

### 3d) Obrigações e títulos

O valor nominal das obrigações e títulos, incluindo de dívida pública, manteve-se em 178 M€<sup>1</sup>, apesar da entrada de direitos de conversão relativos ao Banco Efisa, SA (2019), ao Bison Bank, SA (ex -BBI – Banif Banco de Investimento, SA, (de 2018), à Caixa Geral de Depósitos, SA, ao Haitong Bank, SA (de 2017 e 2018), e ao Novo Banco, SA (de 2018), bem como da venda (com a receita de 0,8 M€) à Parparticipadas dos direitos de conversão emitidos pelo Banco EFISA, SA, pois todos estes têm valor nulo, não afetando o valor da carteira.

Reitera-se que continuam, injustificadamente, sem qualquer alteração as obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias valorizadas em 2,15 M€.

### Fluxos financeiros

Os ativos financeiros sob gestão da DGTF geraram 156 M€ de receita, valor muito abaixo dos 907 M€ previstos no OE 2020. Destaca-se a receita proveniente de amortizações de empréstimos a médio e longo prazos, no total de 89 M€, salientando-se as amortizações dos empréstimos PAEF à RAM (31 M€), à RAA no âmbito do PAF (15 M€), à Grécia (18 M€), a vários municípios (10 M€) e do QREN (7 M€). De referir, ainda no âmbito da receita, a recuperação de créditos garantidos de 60 M€, com destaque para 36 M€ do BPP, 15 M€ da República de Angola e 7 M€ do Fundo de Contragarantia Mútuo.

Por sua vez, registaram-se 598 M€ provenientes de rendimentos da propriedade (excluindo rendas), um valor também inferior ao orçamentado (963 M€). Esta receita é explicada, em grande parte, por 480 M€ de dividendos, em que 479 M€ foram pagos pelo BdP<sup>2</sup>. Dos rendimentos, destacam-se ainda 112 M€ de juros de empréstimos, dos quais 83 M€ pagos pelo Fundo de Resolução, 19 M€ pelas regiões autónomas (dos quais, 17,9 M€ pela RAM) e 10,2 M€ de países terceiros (dos quais 5,6 M€ por Angola e 2,7 M€ de juros do empréstimo à Grécia<sup>3</sup>).

Quanto à despesa com ativos financeiros, no total de 4 741 M€ (abaixo do valor orçamentado de 7 110 M€), 56,8% respeita a empréstimos (2 694 M€), sendo 1 200 M€ da TAP, e 30% a dotações de capital (1 421 M€), dos quais 1 054 M€ correspondem à capitalização da Infraestruturas de Portugal (IP). Acresce ainda a despesa de 571 M€ com outros ativos financeiros, sendo 563 M€ referentes a entidades EPE da saúde.

Realça-se a diferença entre o orçamento corrigido e a execução em 2,4 mil M€, justificada, em grande parte, pela não concretização das seguintes operações: i) dotações de capital, num total de 264 M€, salientando-se: 130 M€ (EPNF), 100 M€ (CP) e 24 M€ (ML) e ii) empréstimos a médio e longo prazos, num total de 1 506 M€, com destaque para 853 M€ (Fundo de Resolução Europeu)<sup>4</sup>, 190 M€ (Metro Porto), 167 M€ (TAP), e 102 M€ (IFRRU).

<sup>1</sup> A DGTF informou que o valor indicado em 2019 para os direitos de conversão em ações de 2015 do Novo Banco apresentava uma incorreção (deveria considerar-se 168 910 935,49€ e não 168 879 953,72€).

<sup>2</sup> O Banco de Portugal paga dividendos ao Estado, apesar de não constar da carteira sob gestão da DGTF. Em 2020, na sequência das instruções do BCE, a CGD não pagou dividendos.

<sup>3</sup> Conforme reiterado em pareceres anteriores, estes juros estão a ser registados pelo IGCP e não pela DGTF, apesar de ser esta a entidade que celebrou e gere o contrato.

<sup>4</sup> O orçamento das despesas excecionais continua a refletir a possibilidade de um empréstimo, que não tem vindo a concretizar-se, no âmbito das regras e procedimentos uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro do Mecanismo Único de Resolução (MUR) e do Fundo Único de Resolução (FUR).

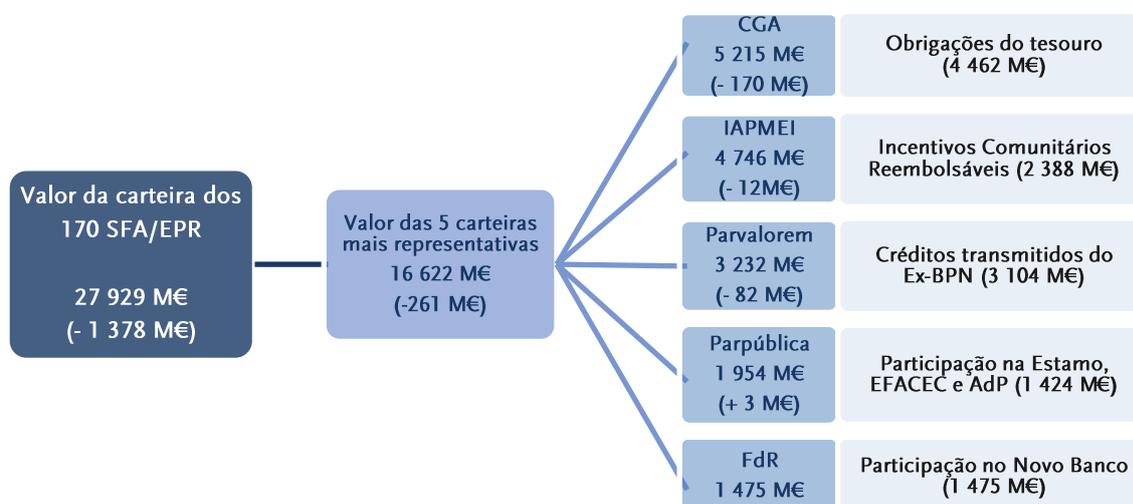
Handwritten initials in blue ink.

### 3.2.8.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

Em 31/12/2020 a carteira de ativos financeiros dos SFA (incluindo EPR)<sup>1</sup> totalizava 27 929 M€, sendo que 47% eram ativos detidos sobre entidades integradas no perímetro de consolidação, correspondente a um valor total consolidado de 14 826 M€.

No que respeita à representatividade das carteiras geridas pelos SFA, o património financeiro continua a não incorporar grandes oscilações, muito embora o universo sob análise registre alterações decorrentes, designadamente, da entrada de novas entidades e da liquidação de outras. Assim, como evidencia a figura seguinte, 60% do património financeiro continuava em 2020 a ser detido por cinco entidades.

Figura I. 2 – Património financeiro dos SFA- ativos de maior peso e entidades mais representativas – 2020 e variação face a 2019



Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC.

Face a 2019 registou-se uma diminuição no valor do património financeiro não consolidado de 1 378 M€ (4,7%)<sup>2</sup>, tendo sido apurados rendimentos de 371 M€ (Quadro I. 46), dos quais cerca de 63% são provenientes da carteira de títulos de dívida pública, destacando-se a gerida pela CGA (200 M€).

<sup>1</sup> O exame efetuado compreendeu 170 SFA/EPR. Face a 2019 destaca-se a extinção e o encerramento da liquidação da EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa SGPS SA em 31/12/2019, não transitando o valor do património financeiro para o início de 2020. Salienta-se ainda que durante o ano ocorreu a fusão por incorporação da IFD, e da PME Investimentos, SA (entidade que não integra o perímetro da administração central), na SPGM que alterou a firma para Banco Português de Fomento (DL 63/2020, de 07/09). Em 2020, e pelo facto de as garantias de depósitos do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) terem sido transferidas para o Fundo de Garantia de Depósitos, entidade que já pertence ao universo sob análise, o FGCAM passou a constituir um património autónomo e a funcionar junto da Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo.

<sup>2</sup> O valor consolidado registou uma diminuição pouco significativa face a 2019 (-227 M€).

**Quadro I. 46 – Património financeiro não consolidado dos SFA**

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2019 (a)		31/12/2020		Variação		Rendimentos	
	Total	Em SFA	Total	Em SFA	Total	%	Total	Consolidado
<b>Títulos de dívida pública</b>	<b>12 057</b>	<b>12 057</b>	<b>10 685</b>	<b>10 685</b>	<b>-1 372</b>	<b>-11,4</b>	<b>233</b>	<b>0</b>
Obrigações do Tesouro	5 162	5 162	4 929	4 929	-232	-4,5	203	0
CEDIC/CEDIM	5 798	5 798	4 627	4 627	-1 170	-20,2	15	0
Bilhetes do Tesouro	693	693	710	710	17	2,5	0	0
Outros	405	405	418	418	13	3,2	15	0
<b>Créditos por</b>	<b>8 715</b>	<b>357</b>	<b>8 609</b>	<b>359</b>	<b>-106</b>	<b>-1,2</b>	<b>22</b>	<b>20</b>
Empréstimos	5 088	357	5 099	359	11	0,2	16	14
<i>dos quais no âmbito da COVID</i>	0	0	59	0	59	-	0	0
Transmissão	3 206	1	3 110	0	-96	-3,0	6	6
Execução de garantias	421	0	401	0	-21	-4,9	0	0
<b>Participações</b>	<b>3 898</b>	<b>1 046</b>	<b>4 281</b>	<b>1 207</b>	<b>383</b>	<b>9,8</b>	<b>113</b>	<b>78</b>
Societárias	3 867	1 046	4 250	1 207	383	9,9	113	78
Não societárias	30	0	30	0	0	0	0	0
<b>Outros ativos financeiros</b>	<b>4 638</b>	<b>793</b>	<b>4 355</b>	<b>853</b>	<b>-283</b>	<b>-6,1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Unidades de participação	2 543	186	2 527	186	-16	-0,6	2	2
Obrigações	805	0	689	0	-116	-14,4	2	2
Participações em fundos não titulados	603	603	663	663	59	9,8	0	0
Outros	686	4	476	4	-210	-30,6	0	0
<b>Total</b>	<b>29 307</b>	<b>14 254</b>	<b>27 929</b>	<b>13 103</b>	<b>-1 378</b>	<b>-4,7</b>	<b>371</b>	<b>101</b>

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2019 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2021, pela alteração do perímetro da AC e pela introdução de novos ativos financeiros.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC.

A variação negativa no património financeiro não consolidado de 1 378 M€ continua a ser determinada pela carteira de títulos de dívida pública, em particular, pelos decréscimos registados nas aplicações CEDIC e CEDIM, em 1 170 M€, da AD&C (-651 M€), Fundo Ambiental (-200 M€) e Parpública (-195 M€) e nas aplicações em Obrigações do Tesouro (OT), em 232 M€, em especial, na carteira da CGA (-188 M€).

Das restantes variações, são de destacar, pela relevância das operações realizadas no ano, as seguintes:

- ◆ Acréscimo de 383 M€ nas participações societárias por via da:
  - ◇ Transmissão para a Parpública<sup>1</sup> das ações da EFACEC Power Solutions, SGPS, S.A. entradas na carteira do Estado (sob gestão da DGTF), por efeitos da nacionalização<sup>2</sup>. As ações transferidas representam 71,73% do capital social, cabendo à Parpública providenciar a operação de reprivatização.
  - ◇ Fusão por incorporação da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) e da PME Investimentos – Sociedade de Investimentos, SA<sup>3</sup> na SPGM – Sociedade de Investimento, SA (SPGM) que alterou a firma para Banco Português de Fomento, SA (BPF)<sup>4</sup>.

No âmbito desta operação as participações detidas sobre a SPGM, pelo Turismo de Portugal e pelo IAPMEI, e as detidas sobre a PME Investimentos, por parte do IAPMEI e da AICEP, foram convertidas em participações no BPF. Em 2020 foi ainda registado um aumento de capital no BPF, no valor de 40,9 M€, realizado pelos subscritores IAPMEI, Turismo de Portugal e AICEP (mediante a entrega das participações detidas na Sociedade de Capital de Risco Portugal Capital

<sup>1</sup> Nos termos do n.º 1 do Despacho 328/2020-SET, de 09/07.

<sup>2</sup> Registada em conformidade com o DL 33-A/2020, de 02/07.

<sup>3</sup> Entidade que não integrava o perímetro da AC.

<sup>4</sup> DL 63/2020, de 07/09.

Venture) e pelo Turismo de Portugal (através da entrega da participação detida na Sociedade Turismo Fundos, SGFII).

- ◆ Aumento das Participações em Fundos Não Titulados<sup>1</sup> em 59 M€, em consequência dos reforços registados nas participações detidas pela AD&C no Fundo de Capital e Quase Capital (FC&QC) (22 M€) e no Fundo de Dívida e Garantias (FD&G) (7 M€) e, ainda, pelo Turismo de Portugal no Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema (FATC) (11 M€).
- ◆ Redução dos depósitos a prazo, no valor de 220 M€, determinada pela desmobilização dos depósitos e das aplicações para garantia de depósitos que integravam a carteira do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM)<sup>2</sup>, em 164 M€, em resultado da transferência da vertente de garantia de depósitos do FGCAM para o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD)<sup>3</sup>, permitindo assim a criação de um único sistema de garantia de depósitos a nível nacional.
- ◆ Por fim, o acréscimo dos créditos por empréstimos, no valor de 11 M€, com destaque para a transmissão dos créditos por empréstimos subordinados que integravam a carteira do FGCAM para a associação Fundo de Assistência do Crédito Agrícola Mútuo (FACAM), e para a concessão de apoios e financiamentos de natureza reembolsável, no valor de 60 M€, pela Agência Nacional de Inovação, Turismo de Portugal e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), no âmbito da pandemia de COVID-19 (como se explicita no ponto seguinte).

### Impacto no património financeiro de verbas associadas à pandemia de COVID-19

No âmbito das medidas extraordinárias de resposta à pandemia, os SFA registaram despesa de ativos financeiros, através da execução da medida 095 “Contingência COVID-19 – Prevenção, Contenção, Mitigação e Tratamento” e da medida 096 “Contingência COVID-19 – Garantir normalidade”, destacando-se o facto da respetiva utilização ter ficado aquém da dotação disponível (Quadro I. 47).

Quadro I. 47 – Despesas com ativos financeiros no âmbito do COVID

(em milhares de euros)

Entidade/Finalidade do apoio	Rubrica CE	Medidas	Despesa	
			Dotação	Execução
<b>Agência Nacional de Inovação, SA</b>				
Apoio de projetos e iniciativas de I&D e inovação tecnológica, que respondam às necessidades do SNS / Apoio direto a financiamento, possibilidade de conversão em subsídio não reembolsável	09.06 Ativos Financeiros – Empréstimos de M/L prazo	095	4 000	2 717
<b>Instituto de Turismo de Portugal, IP</b>				
Apoio à Tesouraria para Microempresas do Turismo / Apoio direto a financiamento, possibilidade de conversão em subsídio não reembolsável	09.06 Ativos Financeiros – Empréstimos de M/L prazo	096	90 000	55 673
<b>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP</b>				
Programa de crédito para rendas em mora /Empréstimos sem juros a arrendatários e senhorios	09.06 Ativos Financeiros – Empréstimos de M/L prazo	096	2 500	1 160

Fonte: SIGO (despesas COVID).

<sup>1</sup> Esta categoria de ativos financeiros comporta as participações detidas sobre SFA/EPR que não se encontrem tituladas a saber: FCGM, FC&QC, FD&G e FATC. Em 2020 foi integrada a participação detida pelo IAPMEI no FITEC no valor de 5 M€. Para além do IAPMEI, o atual Fundo Ambiental (à data Fundo Português de Carbono) também participou na constituição deste Fundo através da realização de uma dotação de 10 M€, mas não efetua reporte desta participação.

<sup>2</sup> Em função da transferência destes recursos e de outros recursos públicos que dispunha, o FGCAM passou a reger-se pelo direito privado e a constituir um património autónomo, que funcionará junto da Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, deixando assim de integrar o perímetro.

<sup>3</sup> Conforme determinado no DL 106/2019, de 12/08.

Durante o ano de 2020, ocorreram reembolsos na carteira do IHRU e da ANI nos valores de, respetivamente, 58 m€ e 77 m€. Relativamente ao reembolso efetuado à ANI, trata-se do pagamento antecipado do apoio financeiro concedido em 2020 ao Centro Tecnológico do Calçado de Portugal que teve como objetivo a certificação de equipamento de proteção individual.

## Fluxos financeiros

À semelhança de anos anteriores, verificaram-se taxas de execução baixas relativamente às despesas e receitas de ativos financeiros, nas rubricas associadas ao património financeiro (Quadro I. 48).

**Quadro I. 48 – Receitas e despesas previstas e cobradas**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Dotação		Execução	
	Inicial (DI)	Corrigida (DC) (a)	Valor	% em relação à DC
<b>Despesa</b>				
09 – Ativos Financeiros	8 526,2	8 544,5	3 259,6	38,1
<b>Receita</b>				
05 – Rendimentos de Propriedade (b)	453,7	476,7	368,5	77,3
11 – Ativos Financeiros	6 565,2	7 091,1	3 853,5	54,3

(a) Os valores integrados respeitam no caso da despesa aos do SIGO mês 13 e no caso da receita aos da CGE/2020. Relativamente à receita com ativos financeiros destaca-se que o valor do SIGO mês 13 totaliza 7 093 M€, valor diferente do que integra a CGE.

(b) Os valores apresentados para esta rubrica excluem os grupos 10 “Rendas” e 11 “Ativos incorpóreos”

Fonte: CGE 2020; SIGO.

Os rendimentos registados totalizaram 369 M€, sendo que 74% estão registados como “Juros - Sociedades financeiras” e como “Dividendos e participações em lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras”. Do total, destacam-se os juros provenientes da carteira de títulos de dívida pública da CGA, no valor de 200 M€, designadamente das obrigações do Tesouro e de *Euro Medium Term Note*<sup>1</sup>.

Relativamente à contabilização, destaca-se o registo do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, no âmbito do acordo de capitalização contingente, no montante de 1 035 M€, feito pela primeira vez (desde 2017) de forma correta, em *transferência de capital* (e não como ativo financeiro).

A receita e a despesa de ativos financeiros continuam a ser afetadas por erros e omissões e por procedimentos que afetam a transparência e rigor da execução orçamental, com impacto nos valores da CGE, designadamente (cfr. ponto 3.2.11.5):

- ◆ ao nível da contabilização das operações relativas a CEDIC e a CEDIM e dos respetivos rendimentos, dos quais resulta uma subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE de 287 M€ e uma sobrevalorização da despesa de ativos financeiros de 377 M€;
- ◆ insuficiência das orientações da DGO quanto à contabilização das operações associadas ao Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), designadamente no que respeita à contabilização dos reembolsos e dos rendimentos.

<sup>1</sup> A CGA regista os juros provenientes da sua carteira de obrigações e de bilhetes do Tesouro e de *Euro Medium Term Notes* na rubrica 05.02 “Rendimentos de propriedade – Juros de Sociedades Financeiras” assim como as mais e menos valias registadas com as operações financeiras.

## Fluxos financeiros consolidados

Em 2020 neste Parecer procedeu-se pela primeira vez à consolidação nas rubricas de despesa e de receita “Ativos financeiros” e de “Rendimentos de propriedade”, através da eliminação de fluxos financeiros entre entidades da AC, com base na informação comunicada ao Tribunal pelos SFA no âmbito da Instrução 1/2008 e ainda a uma análise comparativa com a consolidação apresentada na CGE, para efeitos de validação.

De notar que o não cumprimento das orientações da DGO, no que concerne à contabilização de fluxos financeiros das aplicações CEDIC, ao desvirtuar a execução orçamental, também afetou o processo de consolidação (cfr. ponto 3.2.11.6.).

### 3.2.9. Património Imobiliário

O Relatório da CGE (RCGE) 2020, relativamente ao património imobiliário inclui:

- ◆ informação global sobre os imóveis que constavam no final de 2020 no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE);
- ◆ as operações de aquisição onerosa e de alienação com intervenção da DGTF;
- ◆ o processo de implementação do princípio de onerosidade e apresenta em quadros, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas, em cada ano, desde 2014, bem como a afetação das verbas recebidas.

No entanto, a informação apresentada, apesar de detalhada e desagregada, continua a cingir-se à disponibilizada pela DGTF e é significativamente incompleta, não refletindo a execução orçamental das receitas e despesas que resultam das operações imobiliárias registada na CGE<sup>1</sup>, o que compromete o rigor e utilidade da informação divulgada, mantendo-se as insuficiências que o Tribunal tem vindo a assinalar<sup>2</sup>.

#### 3.2.9.1. Inventário

Tal como já tem sido assinalado em anteriores Pareceres e em sede de auditoria<sup>3</sup>, a informação sobre os imóveis do Estado que consta do SIIE, e que serve de base à informação reportada no Relatório da CGE 2020 não é fiável nem completa, limitando assim a apreciação que sobre o Inventário possa constar na Conta. O SIIE possui fragilidades estruturais e a ausência de procedimentos que assegurem a articulação da informação e a atualização permanente do sistema origina informação incompleta e com erros, colocando em causa a sua utilidade. Para além disso, não foram identificados procedimentos de controlo sistemático dos dados do SIIE por confronto com outras fontes tendo-se verificado que, ao nível da DGTF, o processo de validação dos dados é efetuado de modo manual, num contexto de inexistência de interoperabilidade entre sistemas.

Perante estas fragilidades, a DGTF iniciou em 2020 um processo para desenvolvimento de um novo sistema de gestão e informação do património imobiliário público (SGIPIP), através da criação de uma plataforma central que agrega dados de diversos sistemas e bases de dados, designadamente o Sistema de Gestão

<sup>1</sup> Mapa I e Mapa VI (Vol. I, Tomo III); Mapa 13 e Mapa 26 (Vol. II, Tomo I).

<sup>2</sup> Recomendação 50–PCGE 2014, Recomendação 48–PCGE 2015, Recomendação 39–PCGE 2016, Recomendação 20 – PCGE 2017, Recomendação 18 – PCGE 2018 e Recomendação 18 – PCGE 2019.

<sup>3</sup> Cfr. Relatório 16/2020 - 2.ª Secção, aprovado em 03/12.

Imobiliária (SGI), o SIIE e as bases de dados relativas às matrizes prediais da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e do registo predial do Instituto de Registos e Notariado (IRN). Porém, na referida auditoria o Tribunal assinalou os riscos de compatibilização entre as diversas fontes de informação e a necessidade de os mesmos serem ultrapassados, sob pena de se comprometer os objetivos do novo projeto.

Neste contexto, e já no âmbito dos trabalhos deste Parecer, a DGTF informou<sup>1</sup> que as recomendações formuladas<sup>2</sup> levaram a repensar a abrangência do SIGPIP e à necessidade de reformular as peças do concurso, para incluir todos os requisitos, garantir a eficaz gestão do património e acautelar os riscos associados à sua implementação, tendo sido planeada a sua revisão e consolidação em 2021 para que sejam submetidos os processos de autorização necessários ao lançamento do concurso público internacional para o desenvolvimento do sistema.

Também em 2020, o projeto do SIGPIP foi incluído no financiamento previsto no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)<sup>3</sup> que prevê, no âmbito da reforma “Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública”, um dos eixos (Eixo 6) centrado na promoção da eficiência na gestão do património público, e a DGTF informou ainda que, no mesmo âmbito, foi submetida uma candidatura ao programa de assistência técnica da Comissão Europeia<sup>4</sup>.

Relativamente ao SIGPIP, em contraditório, o MEF e a DGTF referem que “... foi repensada a abrangência do concurso público a lançar para o desenvolvimento do novo sistema de informação e gestão do património público imobiliário (SIGPIP)” informando ainda que “não tendo sido selecionada a candidatura formalizada em 2020, à Comissão Europeia (TSI), no âmbito do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), foi submetida nova candidatura, em 2021, com o objetivo de apoiar a DGTF precisamente nas referidas reformas estruturais necessárias”.

Porém, verifica-se que, muito embora a DGTF reconheça e os documentos do PRR evidenciem a importância da transversalidade da gestão do património imobiliário, designadamente no que se refere à inventariação, que depende da intervenção de diferentes entidades, não existe ainda uma estratégia atualizada para o património imobiliário do Estado e para a sua inventariação.

Assim, e tendo presente os investimentos previstos no PRR no âmbito do património imobiliário do Estado, é ainda mais relevante que, no sentido das recomendações formuladas pelo Tribunal, o Governo promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) e do Programa de Inventariação (PI) – os últimos aprovados abrangiam o período 2009-2012 – como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada, com as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.

<sup>1</sup> Informação da DGTF de 23/04/2021.

<sup>2</sup> No sentido de serem avaliados e considerados no planeamento do SIGPIP todos os riscos associados à migração de dados, bem como a necessidade de prever mecanismos adequados e suficientes de deteção e correção de erros ou omissões e ferramentas que possibilitassem a prestação de informação à Entidade Contabilística Estado relativa ao património imobiliário público.

<sup>3</sup> A componente 17 – Qualidade e sustentabilidade das finanças públicas e o pilar Transição Digital.

<sup>4</sup> Para suporte técnico no âmbito do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE) – “Inventory of public real estate assets (21PT07)”.

### 3.2.9.2. Operações imobiliárias

As operações imobiliárias envolvem a alienação e aquisição de imóveis, mas também outras variações patrimoniais decorrentes designadamente de permutas, mutações dominiais, dações em pagamento ou expropriações que não envolvem fluxos financeiros e que não têm, por isso, expressão na execução orçamental. Estas situações são exemplo de como a informação relativa ao património imobiliário beneficiará, em muito, da sua relevação contabilística, na CGE, em base de acréscimo. Por sua vez, são registadas na execução orçamental de cada ano, e conseqüentemente na CGE, as receitas e as despesas relativas a operações de alienação e aquisição realizadas no próprio ano e em anos anteriores.

No RCGE 2020 subsiste a falta de reporte e explicação de parte importante das variações patrimoniais do ano, o que impede a sua reconciliação com a execução orçamental registada na CGE<sup>1</sup>.

Relativamente às operações imobiliárias, o RCGE 2020 inclui informação relativa às operações de aquisições e alienações efetuadas pela DGTF – relativamente aos imóveis do Estado e do domínio privado dos institutos públicos (neste caso, nos processos conduzidos pela DGTF) (Quadros 115 a 125); informação relativa às aquisições e alienações de imóveis realizadas por EPR (Quadro 126 e 127<sup>2</sup>); informação sobre a venda de bens de investimento da administração central por serviço, incluindo a receita proveniente da venda de imóveis (em anexo, o Quadro A33<sup>3</sup>). Porém esta informação é incompleta e inconsistente, uma vez que:

- ◆ a informação fornecida pela DGTF, no capítulo destinado ao património imobiliário do Relatório, não representa mais do que 15% das aquisições refletidas na execução orçamental;
- ◆ a informação dos dois quadros sobre as operações das EPR não é, na maioria dos casos, compatível com os dados da execução orçamental e, no caso das alienações, omite mais de 75% do respetivo montante;
- ◆ finalmente, o Quadro A33, integra o Anexo ao RCGE sem que, no capítulo destinado ao património imobiliário, seja feita qualquer referência ou remissão para o mesmo.

#### Alienações

A receita das alienações de imóveis (terrenos, habitações e edifícios) em 2020 atingiu 61,5 M€ (em 2019 tinha sido de 201 M€), o que representa uma variação negativa de 69%. Deste total, 75,2% (46 M€) estão concentrados nas alienações realizadas por duas EPR: a Oitante<sup>4</sup> (38 M€) e a Universidade de Lisboa – Reitoria (8 M€).

O quadro seguinte evidencia a consistência entre a execução orçamental refletida na CGE e a informação constante dos Quadros 127 e A33 do Relatório:

<sup>1</sup> No SGR (Sistema de Gestão de Receitas) e no SIGO (Sistema de Informação e Gestão Orçamental): o SGR destina-se ao registo da receita do Estado e receita dos serviços integrados e o SIGO regista a despesa dos SI bem como a execução orçamental (receita e despesa) dos SFA, incluindo EPR.

<sup>2</sup> Quadro 126 – Aquisições de imóveis pelas entidades públicas reclassificadas em 2020 e Quadro 127 – Alienações de imóveis pelas entidades públicas reclassificadas em 2020, p. 195.

<sup>3</sup> Quadro A33 – Venda de bens de investimento da Administração Central por serviço, dos Anexos, p. 372.

<sup>4</sup> A Oitante, S.A. tem por objeto social a administração dos direitos e obrigações que constituam ativos do Banif - Banco Internacional do Funchal, S.A. transferidos na sequência da resolução do banco.

### Quadro I. 49 – Receita da venda de imóveis, por tipo de entidade – 2020

(em milhares de euros)

Entidade	Tipo	Execução 2020 (SGR e SIGO)	% 2020	Quadro 127	Quadro A33
Oitante	EPR	38 260	62,3	Omisso	Correto
UL-Reitoria	SFA	7 954	12,9	-	Correto
Infraestruturas de Portugal	EPR	3 224	5,2	Incorreto	Correto
Estado (através da DGTF)	SI	3 108	5,1	-	Correto
Instituto Português de Oncologia-Lisboa	EPR	2 107	3,4	Correto	Correto
Universidade do Porto	EPR	2 056	3,3	Omisso	Correto
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	SFA	1 262	2,1	-	Correto
Instituto Politécnico de Portalegre	SFA	785	1,3	-	Correto
Estamo – Participações Imobiliárias	EPR	646	1,1	Correto	Correto
Outras entidades	SI/SFA/EPR	2 052	3,3	-	Correto
<b>Total</b>		<b>61 452</b>	<b>100</b>		<b>61 452</b>

Fonte: CGE 2020, SGR e SIGO 2020. Cálculos TC. Venda de bens de investimento dos grupos relativos a Terrenos, Habitações e Edifícios.

Acresce que, para além das inconsistências acima evidenciadas, o Quadro 127, que totaliza 26 418 m€:

- ◆ inclui informação sobre alienações referente a cinco entidades, cuja receita não consta no SIGO (em venda de bens de investimento - capítulo 09), nem no Quadro A33<sup>1</sup>;
- ◆ omite três das entidades mais significativas no volume das alienações de EPR, que, em conjunto, sustentam 79% do volume de alienações de imóveis<sup>2</sup>.

Relativamente à contabilização efetuada pela DGTF, esta registou receita de alienações no valor de 3 107 m€<sup>3</sup>. A DGTF contabilizou ainda (no SGR), 1 174 m€ relativos à alienação de 5 imóveis<sup>4</sup>, correspondentes a uma alienação do Instituto Politécnico de Portalegre por 785 m€ e a expropriações a favor da Infraestruturas de Portugal, no valor de 389 m€. Para além das alienações do ano, a DGTF reportou ainda:

- ◆ receitas de alienações imobiliárias realizadas em anos anteriores, um valor total de 4 185 m€;
- ◆ 693 m€ relativos a juros de mora devidos pelo incumprimento do pagamento<sup>5</sup> e juros pelo diferimento do pagamento do preço de venda dos imóveis;
- ◆ uma permuta no valor de 399 m€ sem reflexo na execução orçamental, entre o Instituto Politécnico de Viseu (instituto público) e a Confraria de Santo António de Viseu (IPSS), adquirindo dois imóveis e dando um em permuta.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.2.11.7.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.2.11.7.

<sup>3</sup> 0901 – Venda de terrenos; 0902 – Venda de habitações e 0903 – Venda de edifícios.

<sup>4</sup> Destes 5 imóveis, alienados pelo Estado (4) e pelo Instituto Politécnico de Portalegre (1), um deles não foi contabilizado em 2020 e os restantes foram contabilizados nos capítulos 13 – Outras receitas de capital e 17 – Operações extraordinárias.

<sup>5</sup> Juros consignados à DGTF que, até outubro de 2018 foram contabilizados como receita geral do Estado. De acordo com metodologia adotada em finais de 2018, os juros passaram a ser afetos às entidades beneficiárias da receita proveniente da alienação e a ser contabilizados nos termos dos respetivos despachos de afetação de receita.

## Aquisições

Em 2020, não se registaram despesas com aquisições onerosas por parte do Estado através de processos conduzidos pela DGTF.

A informação do RCGE<sup>1</sup> conduz à identificação do pagamento de prestações relativas a aquisições realizadas em 2019 (282 m€), correspondentes a uma transação judicial entre o Estado e a Portucel Florestal, através do ICNF (registado em transferências correntes), no valor de 147 m€<sup>2</sup> e 135 m€ por parte da Administração Regional de Saúde do Centro IP, relativos à aquisição de um terreno (registado em investimentos em aquisição de terrenos), bem como às aquisições de imóveis em 2020 por parte do IEFP e do Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, respetivamente de 1 947 m€ e 225 m€. Estas aquisições, registadas no SIGO, não representam mais do que 15% das aquisições de SI, SFA e EPR.

O exame realizado evidenciou discrepâncias entre a informação constante no RCGE e os registos no SIGO: o Quadro 126 (aquisições das EPR) inclui quatro entidades, apesar de estas não terem registo desta despesa no SIGO<sup>3</sup> e, uma entidade, em que o valor indicado é inferior ao registado da execução orçamental<sup>4</sup>.

Ao nível das despesas com aquisição de imóveis, que totalizaram 225 122 m€ (Quadro I. 50), destacam-se as resultantes de aquisições de edifícios realizadas pela Estamo à Sagesecur, pelo IEFP ao Instituto Piaget e pelo Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca (no valor global de 16 M€)<sup>5</sup>, encontrando-se os restantes valores registados como despesas em “conservação ou reparação” (146 M€) e em “construção” (62 M€).

**Quadro I. 50 – Despesas com aquisição de imóveis em 2020**

(em milhares de euros)

Execução orçamental			
Tipo de Despesa	SI	SFA	Total
Investimentos em terrenos	0	12 621	12 621
Investimentos habitações	0	6 602	6 602
Investimentos em edifícios	34 904	170 995	205 899
<b>Total</b>	<b>34 904</b>	<b>190 218</b>	<b>225 122</b>
dos quais:			
Aquisições	82	15 882	15 964
Conservação e reparação	32 547	113 252	145 798
Construção	1 962	60 439	62 400
Não definido	314	646	960

Fonte: SIGO 2020.

Refira-se que apesar da identificação das despesas ser obrigatória<sup>6</sup>, a contabilização relativa ao património imobiliário mantém-se com insuficiente especificação, como o Tribunal tem assinalado – em 2020,

<sup>1</sup> Quadro 115 – Aquisição de imóveis em 2020 e Quadro 116 – Aquisição de imóveis em anos anteriores.

<sup>2</sup> Cfr. Relatório CGE 2020, ponto III.5 subponto “Operações de aquisição”.

<sup>3</sup> É o caso do Centro Hospitalar Universitário São João, com 12 386€, a Metro do Porto, com 1 117 736€, a Polis Litoral Norte, com 6 490€ e VianaPólis, com 265 000€.

<sup>4</sup> A Parque Escolar, que consta no quadro 126 com o valor de aquisições de 12 200€, quando a informação prestada ao Tribunal e registada no SIGO é de 35 200€ (cfr. Erros e omissões).

<sup>5</sup> Instalação de uma Unidade Modelar, no exterior do Hospital, para doentes com sintomas da doença COVID-19.

<sup>6</sup> Cfr. anexo à Circular Série A 1387 da DGO – Alíneas e subalíneas da Classificação económica da Despesa Pública de tipificação vinculativa.

identificam-se registos de cerca de 1 M€ sem a adequada especificação que permita distinguir se a despesa em causa se refere a “aquisição”, “construção” ou “conservação/reparação”.

### 3.2.9.3. Princípio da onerosidade

O princípio da onerosidade, consagrado desde 2007, determina que a ocupação de imóveis do Estado, por entidades da administração central, deve ser sujeita a contrapartida a pagar pela entidade ocupante. Todavia, a aplicação plena do princípio tem sido caracterizada por sucessivos adiamentos desde 2014<sup>1</sup>.

Em 2020, no total, foram recebidos 22 M€ de contrapartidas (sendo 7 M€ relativos a anos anteriores).

**Quadro I. 51 – Princípio da Onerosidade – 2014-2020**

(em milhares de euros)

Princípio da Onerosidade	Valor Anual devido (a)	Valor cobrado			Valor por pagar	% de receita recebida
		até 2019	2020	Total		
PO 2014	7 116	5 505	0	5 505	1 612	77,4
PO 2015	14 776	9 982	0	9 982	4 795	67,6
PO 2016	28 432	17 865	0	17 865	10 567	62,8
PO 2017	38 305	24 376	191	24 568	13 737	64,1
PO 2018	26 766	23 260	575	23 836	2 930	89,1
PO 2019 + FA 2019	83 820	74 017	5 694	79 711	4 109	95,1
PO 2020 + FA 2020	141 129	-	15 840	15 840	125 289	11,2
<b>Total</b>	<b>340 344</b>	<b>155 004</b>	<b>22 301</b>	<b>177 305</b>	<b>163 039</b>	<b>52,1</b>

(a) Algumas destas situações resultavam de contrapartidas relativas a ocupações cuja efetiva integração nas listagens abrangidas pela aplicação do princípio da onerosidade não estava plenamente determinada. Assim, desde 2018 e de acordo com a DGTF, os valores estimados deixaram de ter em conta estas situações, circunscrevendo-se a emissão de faturas às ocupações que não suscitam divergência de entendimento sobre a aplicação do princípio.

Fonte: DGTF, Relatórios da CGE 2014 a 2020. Cálculos TC.

À semelhança dos anos anteriores, também em 2020, não foi cobrada a totalidade do valor devido (141 M€), mas apenas 16 M€ (11% do valor anual devido).

Em 2019, este princípio foi aplicado pela primeira vez a imóveis afetos a atividades operacionais das Forças Armadas (FA)<sup>2</sup> tendo sido recebido nesse ano 100% do valor devido (58 M). No entanto, em 2020, não foram efetuados quaisquer pagamentos referentes a esses imóveis. Globalmente, entre 2014 e 2020 foi arrecadado 52% do valor anual devido, encontrando-se 163 M€ por pagar em 31/12/2020.

De referir, no entanto, que os valores recebidos pela DGTF não foram tempestivamente registados por esta entidade como receita no SGR, sem que o RCGE explicita a diferença entre os valores cobrados apresentados e os valores efetivamente registados na execução orçamental:

<sup>1</sup> Estabelecido no art. 4.º do DL 280/2007, de 07/08 e implementação regulada pela Portaria 278/2012 de 14/09, alterada pela Portaria 222-A/2016 de 12/08. O Regulamento, apenas aprovado em 2012, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas registadas no SIIIE até 31/12/2012.

<sup>2</sup> Na sequência do art. 136.º do DLEO 2019 e das alterações introduzidas na Portaria 278/2012, de 14/09, pela Portaria 397/2019, de 21/11 que veio estabelecer para os imóveis, partes de imóveis ou espaços afetos à prossecução das atividades operacionais das Forças Armadas a aplicação mensal de valores unitários por metro quadrado de área relevante, de forma gradual, para os anos de 2019, 2020 e 2021 e seguintes. A Portaria 309-D/2020, de 31/12, introduz uma terceira alteração à Portaria 278/2012, de 14/09, a qual pretende acautelar necessidades concretas de afetação dessas receitas (à receita geral do Estado), justificadas pela natureza diferenciada da tipologia específica dos imóveis aqui em causa, ainda que a sua entrada em vigor apenas se concretize a 01/09/2021.

- ◆ dos 86,6 M€ cobrados em 2019, 70,1 M€ só foram registados como receita em 2020;
- ◆ dos 22,3 M€ cobrados em 2020, só foram registados como receita do ano 8,4 M€<sup>1</sup>.

Sobre as ações tomadas no sentido de cobrar os montantes em atraso, estas têm sido sucessivamente pautadas pela introdução de disposições, em sede dos diplomas de execução orçamental, que permitem à DGTF liquidar e cobrar as contrapartidas devidas relativamente a anos anteriores. Assim, o DLEO permitiu que a DGTF liquidasse e cobrasse as contrapartidas devidas nos anos de 2014 a 2016 cujo pagamento não tivesse sido realizado, procedendo à emissão das faturas correspondentes<sup>2</sup>.

Ao alargar o prazo para pagamento das contrapartidas, estas normas:

- ◆ adiam a verificação de situações de incumprimento, penalizando as entidades cumpridoras face às incumpridoras que, apesar de não pagarem as respetivas contrapartidas, não são sujeitas às sanções previstas na lei<sup>3</sup>;
- ◆ comprometem o objetivo de maior eficiência que se visava atingir com a sua implementação;
- ◆ podem, em alguns casos, constituir uma forma de financiar outras despesas, especialmente em alturas de contenção orçamental.

Desde 2017 que estava prevista a utilização do DUC para a liquidação e pagamento das contrapartidas devidas pela aplicação do princípio da onerosidade. Porém, ainda não se encontram reunidas as condições do ponto de vista tecnológico para a sua emissão, mantendo-se o procedimento transitório iniciado em 2017 pela DGTF, através da emissão de fatura pela DGTF<sup>4</sup>, com o objetivo de notificar formalmente os serviços/entidades sobre os valores apurados na liquidação.

A DGTF tem estado a aguardar a implementação do Documento Contabilístico de Cobrança (DCC), documento a adotar pelas entidades públicas e cujo desenvolvimento está em curso, evitando que se verifique a duplicação de outros procedimentos<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Considerados os dois movimentos de cobrança registados no SGR pela DGTF, com indicação de respeitarem ao princípio da onerosidade, no valor de 4 602 902,70€ e 3 766 011,30€, que totalizam 8 368 914,00€.

<sup>2</sup> N.º 1 do art. 135.º do DLEO 2019.

<sup>3</sup> Nos termos do n.º 4 do art. 135.º do DLEO 2019, o não cumprimento das obrigações de pagamento das contrapartidas devidas determina a aplicação de sanções, designadamente: a aplicação das penas previstas no Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei 58/2008, de 09/09, nos termos nele previstos, a não admissão de candidaturas ao financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) que tenham por objeto imóveis afetos aos serviços ou organismos incumpridores e a não afetação do produto resultante das operações de alienação ou oneração de imóveis nos termos legalmente previstos. Pode ainda determinar a suspensão de contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo serviço ou organismo público que beneficiem da participação do FRCP, bem como, mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela participação.

<sup>4</sup> N.º 3 do art. 135.º do DLEO 2019.

<sup>5</sup> A Portaria 222-A/2016 de 12/08, veio definir que, a partir de 2017, o pagamento das contrapartidas devidas pelas entidades ocupantes dos imóveis do Estado se efetue através de DUC. No entanto, recorreu-se à emissão de fatura pela DGTF, em substituição temporária do DUC, tendo-se posteriormente estabelecido que se aguardaria pela implementação do Documento Contabilístico de Cobrança (DCC) em desenvolvimento pela eSPap.

### 3.2.10. Operações de tesouraria

A atividade da tesouraria do Estado<sup>1</sup> compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE, quer através de operações específicas do Tesouro (OET), cabendo ao IGCP a gestão global dos movimentos desses fundos, designados, em geral, por operações de tesouraria, bem como a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro<sup>2</sup>.

A informação relativa à tesouraria deve ser consistente com a execução orçamental e deve permitir a conciliação das receitas e despesas com as entradas e saídas de fundos. No entanto, verifica-se que, em 2020, não existem alterações face ao observado em anos anteriores, ou seja, a movimentação e relevação dos fundos nos mapas da CGE relativos à tesouraria do Estado mantém-se incompleta e inadequada.

Esta situação deverá ser ultrapassada com a implementação integral da reforma em curso (LEO 2015 e SNC-AP)<sup>3</sup>, na medida em que a CGE passará a refletir nas demonstrações de desempenho orçamental e de fluxos de caixa a informação dos fluxos financeiros de todas as entidades que a integram, incluindo a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado. Está também prevista a revisão do Regime da Tesouraria do Estado que deverá refletir as novas disposições da LEO, designadamente quanto ao modelo de gestão de tesouraria.

Complementarmente, o princípio da unidade da tesouraria do Estado (UTE), que se traduz na centralização de fundos pelas entidades públicas na tesouraria do Estado, constitui um instrumento essencial a uma maior eficiência na gestão dos fundos públicos permitindo, designadamente, maior flexibilidade na gestão da dívida pública e, dessa forma, menores custos de financiamento.

#### 3.2.10.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

##### Conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado

À semelhança do verificado em anos anteriores, a CGE 2020 apenas apresenta a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados<sup>4</sup>, com os dados que constam do Quadro I. 52.

<sup>1</sup> Cfr. regime da tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo DL 191/99, de 05/06.

<sup>2</sup> Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

<sup>3</sup> Cfr. art. 66.º da LEO 2015 e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da NCP 26 do SNC-AP.

<sup>4</sup> Mapa XXXIII da CGE.

**Quadro I. 52 – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Designação	2019	2020
<b>Saldo inicial nos cofres públicos</b>	<b>10 067</b>	<b>7 744</b>
<b>Receita total</b>	<b>108 334</b>	<b>108 708</b>
Receitas efetivas	50 193	47 056
Ativos financeiros	798	156
Passivos financeiros	56 190	59 982
Operações extraorçamentais	1 154	1 514
<b>Operações específicas do Tesouro</b>	<b>555 866</b>	<b>573 809</b>
<b>Entrada</b>	<b>674 268</b>	<b>690 261</b>
<b>Despesa total</b>	<b>108 334</b>	<b>108 708</b>
Despesas efetivas	54 132	59 262
Ativos financeiros	6 357	4 741
Passivos financeiros	46 690	43 191
Operações extraorçamentais	1 154	1 514
<b>Operações específicas do Tesouro</b>	<b>558 189</b>	<b>563 642</b>
<b>Saldo final nos cofres públicos</b>	<b>7 744</b>	<b>17 911</b>
<b>Saída</b>	<b>674 268</b>	<b>690 261</b>

Nota: O mapa XXXIII da CGE não é consolidado de modo que as receitas e despesas efetivas diferem de outros mapas que discriminam as receitas e despesas efetivas consolidadas.

Fonte: CGE de 2019 e 2020 – Mapa XXXIII - Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados do Estado.

Para além de se cingir aos serviços integrados, esta conta não reflete a movimentação dos fluxos financeiros destas entidades/organismos devido às seguintes limitações, também já assinaladas em anos anteriores:

- ◆ os saldos iniciais e finais, bem como as entradas e saídas de fundos por operações específicas do Tesouro (OET), incluem fluxos financeiros de outras entidades, ou seja, toda a movimentação de fluxos financeiros que é registada na tesouraria do Estado;
- ◆ as entradas e saídas de fundos por OET, encontram-se sobrevalorizadas, pois funcionam como contas de apoio que agregam a movimentação contabilística necessária ao registo de alguns movimentos que ocorrem na tesouraria do Estado e que refletem a passagem de fluxos entre várias contas ou regularização das mesmas;
- ◆ não inclui a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado (quer ocorra ou não em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria (cfr. ponto 3.2.10.2.).

Para permitir aferir a consistência da execução orçamental com a movimentação de fundos, a conta teria de:

- ◆ distinguir os fluxos de acordo com as entidades que integram o perímetro orçamental (serviços integrados, SFA e EPR) e as outras entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, UE e outras) bem como dos fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de “gestor da tesouraria”;
- ◆ abranger a integralidade dos fluxos financeiros, distinguindo a execução orçamental (receitas e despesas efetivas e não efetivas) da restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais.

## Balanço da tesouraria do Estado

O Balanço da tesouraria do Estado releva os saldos existentes no final do ano em disponibilidades e aplicações e respetivas contrapartidas nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras. No final de 2020, o saldo global é de 19 714 M€, mais 8 481 M€ (75,5%) do que em 2019.

**Quadro I. 53 – Balanço da tesouraria do Estado – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2019	31/12/2020	Variação	
			Valor	%
<b>Ativo</b>	<b>11 233</b>	<b>19 714</b>	<b>8 481</b>	<b>75,5</b>
<b>Disponibilidades e Aplicações</b>	<b>7 744</b>	<b>17 911</b>	<b>10 167</b>	<b>131,3</b>
Banco de Portugal	6 695	17 162	10 467	156,3
Bancos estrangeiros	8	1	-7	-87,4
Bancos nacionais	230	255	26	11,2
Caixas do Tesouro	41	184	143	348,2
Aplicações de recursos disponíveis	750	300	-450	-60,0
Cheques a cobrar	1	1	-1	-56,2
Depósitos dos clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	20	8	-11	-56,7
<b>Terceiros</b>	<b>3 489</b>	<b>1 803</b>	<b>-1 686</b>	<b>-48,3</b>
Antecipação de fundos previstos nos OE	1 936	1 789	-147	-7,6
Passivos financeiros – Período complementar da receita de 2019	1 553	0	-1 553	-
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	-	14	14	-
<b>Passivo</b>	<b>11 233</b>	<b>19 714</b>	<b>8 481</b>	<b>75,5</b>
<b>Terceiros</b>	<b>11 227</b>	<b>19 709</b>	<b>8 482</b>	<b>75,6</b>
Depósitos no IGCP	11 033	18 197	7 164	64,9
Serviços integrados	2 274	2 841	567	24,9
Serviços e fundos autónomos	4 690	6 776	2 086	44,5
Entidades públicas reclassificadas	950	1 576	626	65,9
Outras entidades	3 118	7 004	3 886	124,6
Outras Contas no IGCP	194	1 512	1 318	680,6
Empréstimos contraídos pelo Estado	-	1 501	1 501	-
Empréstimos contraídos no período complementar de 2019	108	0	-108	-
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	76	0	-76	-
Outras contas	10	11	1	8,1
<b>Resultados de Operações Financeiras</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>-1</b>	<b>-7,7</b>

Nota: O saldo das outras entidades (7 004 M€) considerado pelo IGCP está sobrevalorizado em 51 M€ porque inclui entidades que são SFA e EPR. As entidades que são SFA: FCSUCE - Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas, Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (18 M€) e Fundo Para a Investigação em Saúde (3 M€). As entidades que são EPR: Hospital de Braga, EPE (25 M€) e MOBI. E, SA (5 M€).

Fonte: CGE de 2019 e 2020 – Mapa 47 – Elementos informativos diversos – Balanço da tesouraria do Estado. IGCP. Cálculos TC.

O saldo das disponibilidades e aplicações, no final de 2020, ascendeu a 17 911 M€, com um crescimento significativo de 10 167 M€ (131,3%) face a 2019, sobretudo pelo aumento de depósitos junto do Banco de Portugal (10 467 M€) principal componente da posição de tesouraria. Este aumento resultou da revisão das necessidades de financiamento do Estado, aquando do Orçamento Suplementar, que originou um ajustamento do défice orçamental (12 204 M€; mais 6 331 M€ do que o previsto), e da aquisição líquida de ativos financeiros (4 585 M€; mais 882 M€ do que o previsto).

Para o efeito, foi necessária uma revisão no financiamento anual que, em termos líquidos, ascendeu a 19 721 M€ (mais 10 724 M€ do que o inicialmente orçamentado). Este acréscimo de endividamento foi efetuado através, nomeadamente de emissões de dívida de médio e longo prazo através de obrigações do tesouro (OT), no valor de 19 431 M€, do desembolso do empréstimo ao abrigo do instrumento SURE

(3 045 M€) e da redução de CEDIC (2 674 M€), pelo facto das amortizações terem excedido as emissões subscritas (cfr ponto 3.2.7.2).

Para além da variação nas contas no BdP, é ainda de salientar as seguintes situações:

- ◆ Diminuição de 450 M€ (60,0%) nas aplicações de recursos disponíveis, devido à diminuição de uma aplicação do Estado em depósitos a prazo em conta bancária titulada pelo IGCP no Banco Santander Totta, no valor de 750 M€, e aumento de aplicações de excedentes de tesouraria, ao abrigo de acordos bilaterais de cedência de liquidez (300 M€)<sup>1</sup>.
- ◆ Aumento de 143 M€ (348,2%) dos saldos das caixas do tesouro que refletem os valores ainda não transferidos para a conta centralizadora do BdP (valores relativos, em regra, a entradas de fundos na tesouraria nos últimos dias do ano e que são regularizadas no ano seguinte)<sup>2</sup>.

O saldo devedor na conta de terceiros diminuiu 1 686 M€ (48,3%) face a 2019, o que resulta, sobretudo de:

- ◆ Diminuição de 1 553 M€ devido ao efeito base das emissões de dívida (1 312 M€ em CEDIC e 241 M€ em BT) no período complementar de 2019 para satisfazer necessidades orçamentais desse ano e que não ocorreu em 2020.
- ◆ Diminuição de 147 M€ (7,6%) no saldo devedor resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia<sup>3</sup>, por efeito das regularizações efetuadas pelo IFAP (42 M€) e AD&C (105 M€). No final de 2020, o saldo por regularizar totalizava 1 789 M€ (distribuído pela AD&C e pelo IFAP, com 1 020 M€<sup>4</sup> e 769 M€, respetivamente).

Os saldos em disponibilidades e aplicações e o saldo devedor de terceiros no final de 2020 tiveram como contrapartida o aumento de 8 841 M€ (75,5%) nos saldos credores de terceiros (contas das entidades no IGCP) e de resultados de operações financeiras, para o qual concorreram:

- ◆ Os depósitos no IGCP (18 197 M€), que aumentaram 7 164 M€ (64,9%) distribuídos pelos saldos das entidades da AC (11 193 M€), em mais 3 279 M€, e de outras entidades fora do perímetro (7 004 M€), em mais 3 886 M€, sendo de destacar:
  - ◇ o aumento de 3 279 M€ dos saldos de entidades da AC que resulta nomeadamente de investimentos em títulos de dívida pública (CEDIC/CEDIM), cujas amortizações excederam as respetivas subscrições<sup>5</sup>. Releva-se ainda o aumento de saldos da DGTF (277 M€), CGA (212 M€) e ACSS (206 M€).

<sup>1</sup> Ao abrigo de Global Master Repurchase Agreements (GMRA): estas aplicações possuem características idênticas aos depósitos a prazo, mas acresce às mesmas a existência de colateral em títulos, ou seja, a Tesouraria efetua a aplicação, coloca capital no banco e, em troca, recebe títulos (por sua vez, na data da maturidade recebe o capital e devolve os títulos ao banco).

<sup>2</sup> Nomeadamente das Alfândegas de Alverca (82 M€), Jardim do Tabaco (28 M€) e Aveiro (24 M€).

<sup>3</sup> O saldo devedor da antecipação de fundos (1 789 M€) reflete o valor ainda não regularizado pelos organismos, gestores dos programas cofinanciados pela UE, das antecipações de fundos solicitadas para dar continuidade aos pagamentos afetos às medidas dos Programas Operacionais e vai sendo regularizado com a entrada de verbas provenientes da UE.

<sup>4</sup> Este valor inclui 920 M€ (45 M€ de FEDER no âmbito do QREN e 875 M€ do FSE no âmbito do PT 2020) que resulta de saldos que já deveriam ter sido regularizados em anos anteriores. De acordo com o RTE (art. 32.º) e com a LOE 2018 (art. 134.º), os montantes em causa deveriam ter sido regularizados em 2019 o que não sucedeu. Também em 2020, os valores em causa não foram regularizados apesar de estar previsto na LOE 2019 (art. 140.º) a sua regularização até final do exercício orçamental de 2020.

<sup>5</sup> Com destaque para AD&C (651 M€), Fundo Ambiental (200 M€), Párpública (195 M€) e Instituto da Mobilidade e dos Transportes (150 M€), cfr ponto 3.2.8.2.

- ◇ o aumento de 3 886 M€ do saldo na conta de terceiros de outras entidades, que evidencia os saldos das entidades fora da administração central, dos quais 3 132 M€ pertencem à segurança social<sup>1</sup>. Releva-se ainda o montante de 338 M€, que corresponde ao saldo ainda não utilizado do empréstimo de 1 200 M€ concedido à TAP.
- ◆ O aumento em 1 318 M€ (680,6%) nas outras contas no IGCP resulta, nomeadamente, do acréscimo verificado no saldo de empréstimos contraídos pelo Estado e não utilizados (1 501 M€ em 2020 face ao saldo de 108 M€ que resultou dos empréstimos contraídos no período complementar de 2019). O saldo dos empréstimos não utilizados, que transitou para 2020 (1 501 M€), resulta das emissões de empréstimos realizadas no ano de 2020 (61 375 M€), dos quais foram aplicados 59 874 M€ em despesa orçamental.

De acordo com a estratégia de financiamento definida, o IGCP ao longo dos últimos anos tem contemplado como um dos elementos principais a manutenção de uma almofada financeira, que se traduziu em 2020 num saldo de tesouraria com um valor médio de depósitos de 14 009 M€ (11 606 M€ em 2019), o qual teve um custo líquido de 46 M€ (63 M€ em 2019)<sup>2</sup>.

O conhecimento integral dos fluxos financeiros movimentados pelas entidades que integram o perímetro da Conta é um aspeto fundamental para refletir a posição de tesouraria dessas entidades. Para tal, é necessário um circuito de informação que integre, não só a movimentação de fluxos nas contas do IGCP, mas também os valores movimentados nas contas que as entidades detêm na banca comercial. Só assim se garantirá uma perspetiva mais completa da posição de tesouraria e uma avaliação sobre o saldo efetivo das entidades que integram o perímetro da Conta.

O facto de a informação relativa à tesouraria na CGE se cingir apenas à movimentação de fundos na tesouraria do Estado em conta de terceiros no IGCP é, só por si, uma limitação que compromete a sua utilidade, afetando quer a Conta dos Fluxos Financeiros, quer o Balanço da tesouraria do Estado, na medida em que este não evidencia os saldos de todas as contas das entidades da AC nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais, mas em contas de terceiros).

Em contraditório, o MEF e o IGCP discordam das limitações apontadas à conta de fluxos financeiros e ao balanço da tesouraria, referindo que as finalidades da contabilidade do Tesouro, indicadas no artigo 35.º do RTE, apontam no sentido de a mesma contabilizar as entradas e saídas de fundos ocorridos na tesouraria do Estado, ou seja, em contas de terceiros no IGCP. O MEF acrescenta que *“Uma vez que os valores que os organismos públicos movimentam na banca comercial não transitam pela tesouraria do Estado, mas sim pela tesouraria do Banco onde esses fundos públicos estão depositados, os mesmos não devem ser relevados na Contabilidade do Tesouro”*. Por outro lado, o IGCP acrescenta ainda que incluir no respetivo Balanço, os fundos que as entidades da AC possuem na banca comercial é desvirtuar a sua informação, para além de torná-la inútil, pelo facto dessas disponibilidades não estarem na alçada da gestão da Tesouraria do Estado, uma vez que o IGCP desconhece a existência das referidas contas, bem como dos fundos que são movimentados pelas mesmas.

O Tribunal reitera o já referido em PCGE de anos anteriores, ou seja, não é que a movimentação de fundos em instituições bancárias deva ser refletida na contabilidade do Tesouro em contas do IGCP, antes enfatizando que o facto de a informação relativa à tesouraria na CGE se cingir à movimentação de fundos

<sup>1</sup> Com destaque para as aplicações em CEDIC/CEDIM do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social cujas amortizações superaram as subscrições em 1 559 M€.

<sup>2</sup> Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública - Relatório Anual 2020, p. 35.

na tesouraria do Estado é, só por si, uma limitação que compromete a sua utilidade, uma vez que o saldo efetivo das entidades da AC é mais abrangente.

De facto, o saldo de tesouraria da AC que se conhece e que integra os mapas da CGE é somente aquele que o IGCP, no âmbito das suas competências, reporta no seu Balanço, faltando uma parte significativa de saldos da AC por apurar e identificar incluídos em contas que as entidades possuem na banca comercial.

No âmbito da implementação da reforma em curso (LEO 2015 e SNC-AP)<sup>1</sup>, esta situação deverá merecer atenção no sentido de se assegurar que a CGE reflita a posição integral de tesouraria das entidades que integram o perímetro da Conta.

### 3.2.10.2. Unidade de tesouraria do Estado

A unidade de tesouraria do Estado (UTE) é um instrumento de gestão e racionalização dos fundos públicos – que visa reduzir a pressão sobre as disponibilidades de tesouraria, otimizar a sua gestão global e flexibilizar a estratégia de gestão da dívida pública – cujo princípio<sup>2</sup> se traduz na obrigação das entidades sujeitas<sup>3</sup>, manterem a totalidade das suas disponibilidades em contas na tesouraria do Estado e de efetuarem todas as movimentações de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP<sup>4</sup>.

A UTE continua a ser operacionalizada no contexto das sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução<sup>5</sup>, sendo o controlo do seu cumprimento assegurado pelo Ministério das Finanças (MF) com a intervenção do IGCP, da DGO (para as entidades da administração central – AC)<sup>6</sup>, da DGTF (para as empresas públicas não financeiras – EPNF) e da IGF<sup>7</sup>.

Porém, para além dos casos de dispensa expressamente previstos na lei, prevê-se ainda a possibilidade de dispensa do cumprimento da UTE, por:

- ◆ despacho do IGCP, pelo prazo máximo de dois anos, devendo esta entidade dar conhecimento dos serviços bancários dispensados<sup>8</sup> à DGO e, no caso das EPNF, também à IGF e à DGTF<sup>9</sup>;
- ◆ autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, relativamente a exercícios anteriores, em situações excecionais, devidamente fundamentadas<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. art. 66.º da LEO 2015 e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da NCP 26 do SNC-AP.

<sup>2</sup> Cfr. art. 2.º do DL 191/99, de 05/06, diploma que estabelece o Regime de Tesouraria do Estado (RTE).

<sup>3</sup> 484 entidades da AC (141 SI, 127 SFA, 139 EPR e 77 IES) e 59 EPNF.

<sup>4</sup> De acordo com o DLEO 2019, o incumprimento do princípio da UTE pode fazer incorrer em responsabilidade financeira os titulares do órgão de direção ou gestão das entidades em causa.

<sup>5</sup> Para 2020 – art. 160.º da Lei 2/2020, de 31/12 (LOE/2020) e art. 115.º do DL 84/2019, de 28/06 (DLEO 2019) que se aplica em 2020 por força do seu art. 210.º.

<sup>6</sup> À DGO compete o controlo das entregas como receita do Estado dos rendimentos auferidos em incumprimento do princípio da UTE e elaborar proposta de aplicação de eventuais sanções às entidades da AC nos termos do n.º 7 e 8 do art. 160.º da LOE 2020.

<sup>7</sup> À qual compete, no âmbito das atribuições de autoridade de auditoria, verificar o cumprimento do princípio da UTE pelas entidades obrigadas, em especial quanto aos fundos que se encontrem fora da tesouraria do Estado.

<sup>8</sup> As entidades, cujos serviços bancários utilizados não sejam prestados pelo IGCP, em situações excecionais devidamente fundamentadas podem solicitar a dispensa do cumprimento da UTE para movimentar disponibilidades e aplicações financeiras na banca comercial, pelo prazo máximo de dois anos, fazendo referência expressa ao período abrangido.

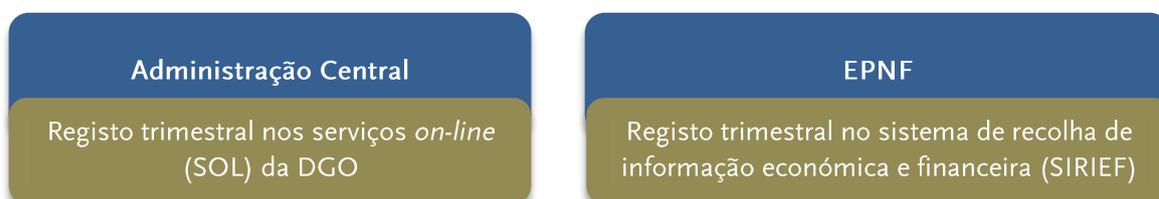
<sup>9</sup> Cfr. n.º 5 do art. 115.º do DLEO 2019.

<sup>10</sup> Cfr. n.º 7 do art. 115.º do DLEO 2019.

Nas instituições de ensino superior (IES), o respetivo regime jurídico prevê<sup>1</sup> que possam depositar em qualquer instituição bancária as receitas que arrecadam, com exceção das dotações do OE e das aplicações financeiras (salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total).

As entidades estão ainda obrigadas a entregar os rendimentos auferidos fora do Tesouro, que tenham sido obtidos quer em situações de incumprimento, quer em situações de dispensa<sup>2</sup>. Quando dispensadas do cumprimento da UTE, podem, em situações excecionais, ser dispensadas da entrega de rendimentos, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças<sup>3</sup>.

A prova do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria deve ser efetuada pelas entidades, através do registo do saldo bancário no final de cada um dos três meses anteriores, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, junto do IGCP e das instituições bancárias, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos nos seguintes sistemas<sup>4</sup>:



A dispensa do cumprimento do princípio da UTE não isenta as entidades do reporte de Informação. Acresce que a lei equipara a prestação de informação incorreta, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio da unidade de tesouraria<sup>5</sup>.

Ao nível do quadro legal aplicável à UTE, não obstante a introdução de algumas melhorias, o mesmo continua incompleto, disperso por vários diplomas e apresenta lacunas, ao nível quer dos procedimentos de acompanhamento e controlo, quer do respetivo regime sancionatório<sup>6</sup>. Neste âmbito, o MEF reconhece que “... a revisão do atual quadro legal continua a ser uma necessidade efetiva tendo em vista suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no domínio da tesouraria do Estado”.

O MEF em contraditório “... considera que a revisão do atual quadro legal continua a ser uma necessidade efetiva tendo em vista suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no domínio da tesouraria do Estado, aguardando a preparação do referido projeto”. Informa ainda que “Em 2021 foi desenvolvido um trabalho de análise exaustiva do cumprimento do princípio da UTE por parte das EPNF (...) por forma a reduzir/evitar a ocorrência de situações de incumprimento e garantir que as que eventualmente se verificarem sejam identificadas de forma transparente e consequentemente sancionadas. Este processo de alteração legislativa, que se ancorava em disposições da Lei do OE para 2022, encontra-se necessariamente adiado”.

<sup>1</sup> Cfr. n.ºs 3 e 5 do art. 115.º da Lei 62/2007 de 10/09.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 6 do art. 141.º da LOE 2019 e n.º 9 do art. 115.º do DLEO 2019.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 10 do art. 115.º do DLEO 2019.

<sup>4</sup> Cfr. n.º 1 do art. 115.º do DLEO 2019.

<sup>5</sup> Cfr. n.º 3 do art. 115.º do DLEO 2019.

<sup>6</sup> O Ministro do Estado e das Finanças, no âmbito do acompanhamento das recomendações do PCGE 2018, considerou acolhida a recomendação 22, (reiterada no PCGE 2019, Recomendação 19, e que se reitera no presente Parecer – cfr. ponto 4.1), uma vez que as várias entidades intervenientes têm introduzido melhorias para efeito das ações de monitorização ao cumprimento da UTE. Ora, tais melhorias não permitem suprir todas as ineficiências e lacunas detetadas e corresponder ao recomendado pelo Tribunal, designadamente quanto à estabilidade, coesão, clareza, consistência e uniformidade do quadro normativo. Para além disso, em informação prestada, em 09/07/2021, o MF já tinha reconhecido a necessidade de revisão do quadro legal.

O MEF informa ainda que, em 2019, foi solicitada ao IGCP a apresentação de uma proposta de projeto de diploma legal único que regule as matérias atinentes ao princípio da UTE<sup>1</sup>. Em contraditório, o IGCP confirma que “... foi retornado ao IGCP, o projeto de diploma relativo ao Regime Geral da Tesouraria do Estado, que havia sido enviado pelo IGCP à tutela, em maio de 2015, para eventual atualização dos termos em que inicialmente foi redigido, face ao tempo entretanto decorrido”, encontrando-se em análise.

A CGE 2020<sup>2</sup>, no domínio da UTE, não apresenta melhorias a assinalar, salientando-se que, apesar das recomendações do Tribunal, sobre o seu cumprimento pelas EPNF (sector empresarial do Estado), continuam a não ser identificados os incumpridores e as respetivas disponibilidades fora do Tesouro, sendo apenas referida informação relativamente a um segmento de EPNF (participações de natureza estratégica).

O exame do Tribunal, evidenciado nos pontos seguintes (excluindo IES), permitiu concluir que os montantes detidos fora do Tesouro, em especial pelas entidades dispensadas do cumprimento da UTE, continuam a ser significativos suscitando o risco de se comprometer os objetivos que o princípio visa atingir. Em particular, verifica-se que em 2020:

- ◆ Existem 72 entidades em incumprimento da UTE (87 em 2019), com pelo menos 371 M€<sup>3</sup> em disponibilidades fora do Tesouro.
- ◆ Foram dispensadas do cumprimento da UTE 138 entidades, 121 por despacho do IGCP e 17 por disposição legal. Essas dispensas cobriram disponibilidades num total de 783 M€ (804 M€ em 2019) e 5 242 M€ (5 305 M€ em 2019), respetivamente.

Por sua vez, a CGE 2020:

- ◆ reporta 337 M€ de disponibilidades fora do Tesouro por entidades da AC<sup>4</sup> em incumprimento, mas não inclui nesse montante, o valor relativo a duas entidades que identifica no quadro das situações de incumprimento mais significativas<sup>5</sup>, no valor de 3,6 M€;
- ◆ também inclui em incumprimento, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), com 2 M€ de disponibilidades fora do Tesouro, apesar desta entidade ter dispensa parcial, concedida por despacho do IGCP<sup>6</sup>.

A DGO, em contraditório informa que a DGRSP “... foi considerada como incumpridora por se ter concluído ter apresentado reporte incorreto, na medida em que reportou a totalidade dos valores de disponibilidades nos campos relativos a “Saldo bancário – Sem dispensa do princípio da UTE”.

- ◆ não identifica as disponibilidades e aplicações que as EPNF detêm fora do Tesouro (32 M€), em incumprimento;

<sup>1</sup> Solicitada através do Despacho 718/2019, de 01/08, do SEAdjF, atenta a recomendação constante do Relatório 2018/1399 da IGF, solicitação reforçada através do Despacho 1175/2019 de 04/10, do SEAdjF.

<sup>2</sup> Cfr. Relatório, pp. 150 a 159 do ponto III.4.2.2 – Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

<sup>3</sup> Valores e número de entidades apurados pelo TC com base nos dados registados nos sistemas e elementos remetidos pelas entidades que monitorizam o cumprimento da UTE. Informação complementada com o exame do Balancete e R&C de 2020 do Fundo de Contragarantia Mútuo, dada a materialidade das disponibilidades fora do Tesouro e ainda com os mapas da unidade de tesouraria (Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e Instituto do Turismo de Portugal) e mapas (Desagregação de caixa e depósitos e Síntese das reconciliações bancárias) do Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa, todos remetidos ao Tribunal nas respetivas contas de gerência de 2020.

<sup>4</sup> Cfr. Quadro 79, p. 156 do Relatório.

<sup>5</sup> Turismo de Portugal, IP e Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa (cfr. Quadro 78, p. 155 do Relatório).

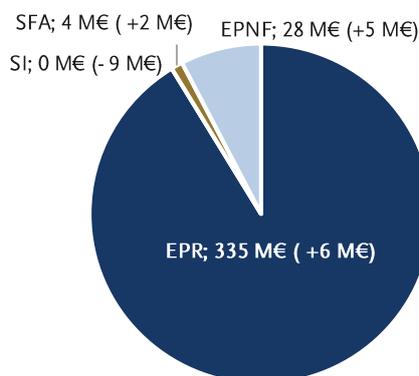
<sup>6</sup> Exarado na Inf. 1744/2020 de 27/11/20, que expõe dificuldades operacionais manifestadas pela DGRSP e propõe dispensa para o ano de 2020 apenas para as contas dos reclusos.

- ◆ identifica 771 M€ de fundos fora do IGCP<sup>1</sup>, detidos por 102 entidades dispensadas do cumprimento da UTE através de despacho, e os fundos fora do Tesouro das entidades dispensadas por disposição legal (5 231 M€)<sup>2</sup>, sem se considerar as EPNF (14 M€).

### Incumprimento da UTE

Em 2020, num total de 371 M€, identificados pelo TC por incumprimento da UTE, 91% dizem respeito a entidades da AC (SI, SFA e EPR) e 8% a EPNF (Gráfico I. 30).

Gráfico I. 30 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2020 e variação face a 2019



Fonte: DGO, DGTF e Cálculos TC.

Dos principais incumpridores da AC, destaca-se o Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) que no total detinha 297 M€ (323 M€ em 2019) fora do Tesouro (80% do total). Esta entidade justifica-se com as dificuldades na abertura de contas no IGCP, considerando a atividade por si desenvolvida, que envolve a aplicação de recursos em instituições de crédito, a contração de empréstimos e a existência de contas decorrentes dos contratos celebrados com os dotadores das linhas de garantia, tornando inviável o cumprimento da UTE por implicar a criação, junto do IGCP de mais de 50 contas bancárias<sup>3</sup>. Ainda assim, o FCGM continua a desenvolver esforços junto do IGCP, no sentido de ultrapassar os constrangimentos verificados na criação das contas por forma a proceder à transferência de todas as disponibilidades logo que estas sejam abertas.

Excluindo o FCGM e as IES, os cinco principais incumpridores na AC e EPNF distribuía-se da seguinte forma (Gráfico I. 31 e Gráfico I. 32):

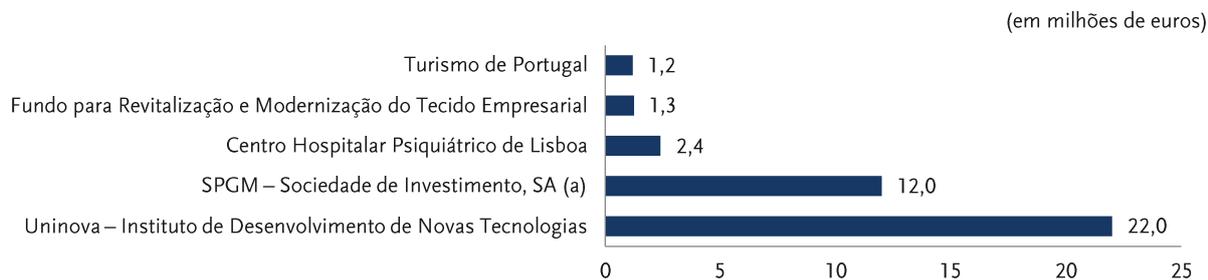
<sup>1</sup> Cfr. Quadro 77, p. 154 do Relatório.

<sup>2</sup> Salienta-se que apenas a CGA detém 4 933 M€ de fundos fora do IGCP.

<sup>3</sup> Cfr. Relatório de avaliação do cumprimento do princípio da UTE – 2.º Trimestre 2020 da DGO.

Handwritten initials in blue ink.

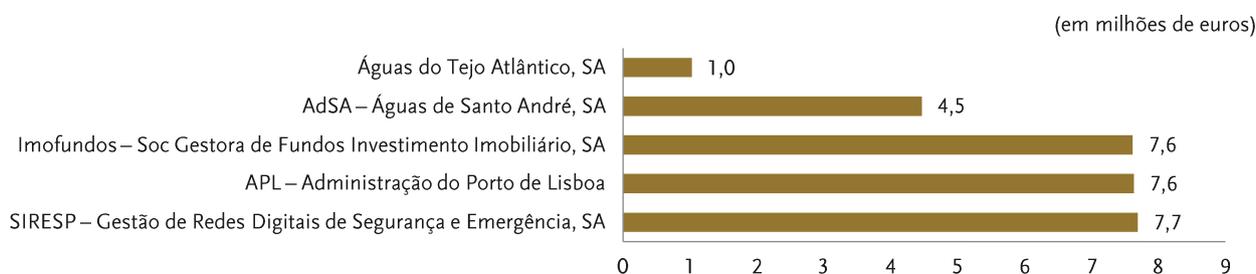
Gráfico I. 31 – Principais entidades da AC em incumprimento (excluindo IES e FCGM)



(a) Atual Banco Português de Fomento, entidade que resultou da redenominação da SPGM-Sociedade de Investimentos na sequência da fusão, por incorporação, de duas instituições financeiras públicas, a IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento e a PME Investimentos – Sociedade de Investimentos.

Fonte: DGO e Cálculos TC.

Gráfico I. 32 – Principais EPNF em incumprimento



Fonte: DGTF e Cálculos TC.

A IGF refere em contraditório que, no âmbito de ações cujos relatórios disponibilizará ao Tribunal após homologação pela tutela<sup>1</sup> “... não foi considerada, no universo das EPNFNR, a Imofundos – Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Coletivo, S.A. (anterior Imofundos – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S.A.), por se encontrar classificada como uma instituição ou sociedade financeira, conforme lista publicada pelo Banco de Portugal...”. Em sentido contrário “... incluiu o grupo TAP no conjunto EPNFNR...”, realçando “... que as empresas do grupo TAP encontravam-se em incumprimento em 2020”.

Sobre este aspeto, o Tribunal salienta que as conclusões do presente Parecer têm como base as fontes de informação/evidências recolhidas<sup>2</sup>, designadamente no que respeita ao universo e ao reporte nos sistemas SOL (DGO) e SIRIEF (DGTF).

Ao nível da obrigação de reporte da informação continuou a verificar-se a prestação de informação incorreta por parte de algumas entidades (equiparada ao incumprimento do princípio da UTE<sup>3</sup>), salientando-se as seguintes situações:

- ◆ De um total de 138 entidades com reporte de disponibilidades e aplicações no SIRIEF, apenas 59 são EPNF e as restantes 79, sendo EPR, reportam simultaneamente no SOL (por serem entidades da AC); em 32 destas, a informação prestada nos dois sistemas apresenta divergências, no valor de 186 M€ (a menos no SIRIEF).

<sup>1</sup> Referindo-se a ações transversais que está a concluir (reportadas a 2020), em cumprimento do disposto no n.º 11 do art. 115.º do DLEO 2019.

<sup>2</sup> Inclusive as que diligenciou junto da IGF.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 3 do art. 115.º do DLEO 2019.

- ◆ Foram identificados saldos de disponibilidades e aplicações no SIRIEF inferiores em 448 M€ à informação remetida pelo IGCP<sup>1</sup> (444 M€ referentes às EPR e 4 M€ às EPNF).

Apesar dos esforços desenvolvidos pela DGTF no âmbito da verificação de cumprimento do princípio da UTE, na reconciliação da informação sobre as disponibilidades e aplicações remetida pelo IGCP<sup>2</sup> com a reportada pelas próprias entidades no SIRIEF, continua a constatar-se a necessidade de dar continuidade a este processo por forma a obter informação consistente e fidedigna.

- ◆ Nas entidades da AC, verificaram-se omissões de informação (9 entidades sem reporte) e registos provisórios (por 9 entidades).

Quanto aos rendimentos das disponibilidades e aplicações financeiras, auferidos fora da tesouraria do Estado, apurou-se<sup>3</sup> que:

- ◆ foram obtidos 22 M€ em incumprimento e entregues 11 M€ relativos, na sua maioria, ao FCGM;
- ◆ a CGA (dispensada por lei do cumprimento da UTE) auferiu 154 M€, rendimentos que foram dispensados de entrega nos cofres do Tesouro<sup>4</sup>.

Sobre as situações de incumprimento da UTE identificadas durante o ano de 2020, a DGO informou não ter sido possível remeter proposta de aplicação de sanções à Tutela<sup>5</sup>, dada a limitação de recursos e a necessidade de manter primordialmente resposta às suas competências.

Realçam-se algumas recomendações já efetuadas, com destaque para as insuficiências detetadas ao nível do cumprimento do princípio da UTE que impõem a adoção de medidas de reforço dos procedimentos de controlo, prestação articulada de informação e introdução de melhorias na plataforma SIRIEF, bem como aperfeiçoamento do respetivo regime jurídico.

### Instituições de Ensino Superior

Relativamente às IES, num universo de 77, identificaram-se 340 M€ de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro (mais 42 M€ que em 2019). Porém, considerando o regime especial destas entidades, apenas foram identificadas em situação de incumprimento 4 entidades com 6 M€ de dotações do OE fora do Tesouro (em 2019, 6 entidades com 2,8 M€) (Quadro I. 54).

Quadro I. 54 – IES em situação de incumprimento

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo dotações OE em 31/12/2020	Dotações OE Fora do Tesouro	% Dotações OE Fora do Tesouro
Universidade de Coimbra	5 111	2 570	50,3
UL – Faculdade de Motricidade Humana	495	368	74,3
Instituto Politécnico de Leiria	723	438	60,6
Universidade de Lisboa (UL) – Reitoria	16 572	2 635	15,9
<b>Total</b>	<b>22 902</b>	<b>6 011</b>	<b>26,2</b>

Fonte: DGO. Cálculos do TC conforme regras previstas no art. 115.º da Lei 62/2007, de 10/09 – RJIES.

<sup>1</sup> Informação extraída em 14/01/2021.

<sup>2</sup> Cfr. estipulado no n.º 2 do art.º 28 do RJSPE.

<sup>3</sup> Segundo informação reportada no SOL.

<sup>4</sup> Nos termos do Despacho do MEF 565/20 de 30/12.

<sup>5</sup> Nos termos do n.º 8 do art. 160.º da LOE 2020.

## Dispensa do cumprimento da UTE

Para além das situações de dispensa expressamente previstas na lei, as entidades cujos serviços bancários utilizados não sejam prestados pelo IGCP podem solicitar a dispensa do cumprimento da UTE, pelo prazo máximo de dois anos, para movimentar algumas das suas disponibilidades e aplicações financeiras na banca comercial, devendo fazer referência expressa ao período abrangido, em situações excecionais devidamente fundamentadas.

Em 2020, através de despacho do IGCP, foram dispensadas do cumprimento da UTE 121 entidades (22% das entidades que constam dos sistemas de reporte), envolvendo fundos que totalizam 797 M€ (Quadro I. 55). A quase totalidade dos serviços bancários objeto de dispensa continua a ter como fundamento não serem serviços prestados pelo IGCP.

Quadro I. 55 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades dispensadas do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

Tipo de entidade	Disponibilidades fora do Tesouro		Variação	
	2019	2020	Valor	(%)
SI	1 724	4 222	2 498	144,9
SFA	72 416	63 502	-8 914	-12,3
EPR	699 933	706 354	6 421	0,9
EPNF (a)	29 845	22 501	-7 344	-24,6
<b>Total</b>	<b>803 918</b>	<b>796 580</b>	<b>-7 338</b>	<b>-0,9</b>

(a) Não inclui a informação da maioria das EPNF participadas indiretamente pelo Estado por falta de registo de informação no SIRIEF.

Fonte: DGO e IGCP. Cálculos TC.

Entre as entidades dispensadas destacam-se as EPR, com cerca de 706 M€ (89%), e entre estas o Fundo de Garantia de Depósitos com 576 M€ (72%).

Relativamente ao facto de não incluir informação da maioria das EPNF participadas indiretamente pelo Estado (cfr. nota do quadro anterior), a DGTF, em contraditório, manifesta “... a disponibilidade ... em cooperar e partilhar informação, com as demais entidades do Ministério das Finanças (IGCP, DGO e IGF), por forma a mitigar as limitações e insuficiências no controlo do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado”.

### 3.2.11. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros

#### 3.2.11.1. Receitas e despesas da administração central e da segurança social

##### Insuficiências e limitações da consolidação

A inclusão de uma conta consolidada na CGE 2020 continua a cingir-se, como em anos anteriores, à agregação de valores da execução orçamental dos subsectores SI, SFA e SS, aos quais foram, no processo de consolidação, eliminados apenas parte dos fluxos relativos às operações ocorridas entre esses subsectores<sup>1</sup>. Em contraditório, o MEF informa que o modelo de consolidação de contas se enquadra “no âmbito da nova Lei de Enquadramento Orçamental e da adoção do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas”.

<sup>1</sup> No Mapa XXIII e nos Quadros 24, 25, 26, 28 e 30 (receitas e despesas efetivas consolidadas) são eliminadas as receitas e despesas entre entidades do perímetro relativas a juros, transferências (correntes e de capital) e subsídios, bem como aquisição/venda de serviços/produtos de saúde entre entidades do Programa Orçamental Saúde.

A consistência da informação sobre a receita e a despesa consolidada da AC (e respetivos subsectores) e da SS não evoluiu face ao ano anterior, continuando a verificar-se as seguintes situações:

- ◆ A consolidação não abrangeu todas as operações materialmente relevantes entre entidades do perímetro orçamental processadas por conta de outras classificações económicas<sup>1</sup>.
- ◆ A consolidação dos juros foi incompleta, da qual resultou uma sobrevalorização de 508 M€ dos juros na receita e na despesa consolidadas, atendendo a que:
  - ◇ Do total na despesa com juros da dívida pública direta (6 845 M€), estão classificados como pagos a SFA 31 M€, enquanto estes inscreveram em receita 30 M€ (valor eliminado na consolidação, mas informaram o Tribunal ter recebido 233 M€<sup>2</sup>); estão classificados como pagos à SS 5 M€ (valor eliminado na consolidação), quando esta inscreveu 309 M€ em receita de juros pagos pelo Estado.

Esta situação decorre de, na dívida sob a forma de títulos transacionáveis<sup>3</sup>, não ser possível identificar, na despesa, os juros efetivamente pagos a entidades do perímetro de consolidação<sup>4</sup>.

Dada essa impossibilidade de identificação integral do destinatário final dos juros da dívida pública pagos pelo Estado (através do IGCP) e a materialidade dos montantes envolvidos, torna-se necessário adotar uma solução específica para a consolidação dos juros da dívida pública, que permita: a) assegurar do lado da receita das entidades receptoras, a devida classificação como juros recebidos do Estado e b) tomar esse montante como o valor a consolidar (o que se traduz, na prática, do lado da despesa, em reclassificar como pagos a entidades do perímetro de consolidação parte dos juros inscritos como pagos a bancos).
  - ◇ Os juros registados como pagos pela AC à SS (5 M€) foram abatidos à receita de juros da SS proveniente da AC (309 M€)<sup>5</sup>. A diferença (305 M€) continuou classificada em receita de juros<sup>6</sup>.
- ◆ A contabilização das diferenças de conciliação segue regras diferentes, consoante se trate de:
  - ◇ consolidar entre entidades do mesmo subsector: para cada tipo de operação<sup>7</sup> é excluído o valor comum e o excesso (da receita sobre a despesa, ou o inverso), é reclassificado em linha residual designada “diferenças de conciliação” na receita ou na despesa, dependendo da que tiver esse excesso.
  - ◇ consolidar entre subsectores: para cada tipo de operação é, igualmente, excluído o valor comum e agregam-se todas as divergências de operações correntes (receita deduzida de despesa)<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Por exemplo, em 2020, os serviços da administração central pagaram em locação de edifícios 25 M€ ao Estado em cumprimento do princípio da onerosidade e 27 M€ à Estamo; à AMA 37 M€ relativos a aquisição de serviços e 7 M€ à eSPap; o IEFP pagou por conta da classificação outras despesas correntes 1 M€, que efetivamente são transferências.

<sup>2</sup> Contrariamente às instruções da DGO (cfr. ponto 66 da circular 1394, de preparação do OE para 2020) alguns SFA classificam os juros recebidos do Estado como provenientes de bancos (por exemplo, no caso da CGA, 200 M€).

<sup>3</sup> Designadamente obrigações e bilhetes do Tesouro.

<sup>4</sup> Genericamente, os juros são classificados como pagos a sociedades financeiras (bancos), que atuam como intermediários e efetuam o pagamento aos detentores dos títulos. Porém, mesmo que fosse identificada a entidade recebedora, o montante de juros pago pelo título da dívida pública não corresponde, necessariamente, ao juro recebido: por exemplo, se uma entidade adquirir títulos no mercado secundário, na data da compra já existem juros corridos, que estão incorporados no preço pago pelos títulos, sendo o juro auferido pela entidade compradora apenas o relativo ao período de detenção do título.

<sup>5</sup> Em anos anteriores eram reclassificados diretamente em divergências.

<sup>6</sup> Note-se que o mesmo acontece com uma parte significativa dos juros da dívida pública recebidos pelos SFA e classificados como recebidos de bancos.

<sup>7</sup> Juros, transferências correntes, transferências de capital, subsídios e aquisição/venda de bens e serviços de saúde.

<sup>8</sup> Nas operações de capital consolida-se apenas um tipo de operação (as transferências de capital). Em consequência, não há agregação de diferenças de conciliação, do que resulta uma contabilização igual em ambos os métodos.

Quando a soma é positiva contabiliza-se na receita corrente e, se for negativa, na despesa corrente. Este procedimento, embora não afete o défice, reduz artificialmente as divergências e os valores globais de receita e de despesa.

Acresce que o processo de consolidação continua a ser condicionado por erros de contabilização, ao nível da classificação económica, principalmente em entidades da AC (sobre estes erros cfr. ponto 3.2.11), bem como por outras deficiências que se detetaram quanto à administração central e à SS (cfr. pontos 3.2 e 3.3).

### 3.2.11.2. Universo

#### Omissões

Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade:

- ◆ Não constam no OE 2020 e na CGE os Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação (FINOVA) e de Garantia de Viagens e Turismo. Também não foram inscritos como SFA, nem as suas receitas e despesas foram integradas nas da entidade gestora, os Fundos (patrimónios autónomos) de Apoio à Inovação (ADENE) e da Língua Portuguesa (Instituto Camões);
- ◆ Não é claro o regime jurídico-financeiro do Fundo REVITA e do Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas quanto à obrigação de integrarem o OE e a CGE;
- ◆ O Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas não inscreveu execução orçamental no SIGO.

### 3.2.11.3. Receita e despesa

#### Incumprimento de normas fundamentais do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)

Em 2020, e até à total implementação da lei de enquadramento orçamental, sobretudo no que respeita à ECE, subsiste o incumprimento de normas fundamentais do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)<sup>1</sup>, em vigor desde 2001, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- ◆ Falta do despacho de transição para as entidades que passaram a dispor do SGR e de nomeação formal do responsável pela contabilização da receita.
- ◆ A lista das entidades administradoras de receitas (serviços integrados) publicada pela DGO não identifica, no início do exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receita (EAR). A DGO inclui novas EAR à medida que as mesmas reportem execução.

Em contraditório, o MEF refere que a lista das entidades administradoras de receita relativa ao início do exercício orçamental, “... é elaborada com base no Orçamento de Estado, sendo que existem entidades que não preveem a cobrança de tais receitas, bem como ao facto de não existir orçamentação de saldos de gerência no Orçamento de Estado”. O Tribunal reitera que o facto de uma entidade não prever cobrança de receitas no início do período orçamental não significa que não seja EAR. Se a entidade não cessou a sua atividade e mantém o estatuto de EAR, deveria constar na lista inicial, porque são entidades que estão incluídas no perímetro orçamental da AC.

<sup>1</sup> Definido pelo DL 301/99, de 05/08 e regulamentado pela Portaria 1 122/2000, de 28/07.

- ◆ Falta de interligação de cada um dos sistemas próprios das entidades administradoras da receita ao SGR – com destaque para os sistemas da AT dado o seu impacto na receita fiscal.

Em contraditório, o MEF e a AT, reiteram que os desenvolvimentos para a implementação da reforma em curso permitirão ultrapassar a atual falta de interligação com o sistema da DGO.

- ◆ A intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE, continua a manter-se na contabilização das receitas. Esta intervenção subiste pela necessidade de reporte de receita do Estado por entidades que não possuem SGR (caso de SFA, autarquias e estabelecimentos de educação dos ensinos básico e secundário) e cuja contabilização é efetuada pelo IGCP e pela AT.

Em contraditório, a AT refere que procede ao registo contabilístico destas receitas, no âmbito do cumprimento da sua missão e atribuições, uma vez que ainda não foram criadas as condições necessárias ao registo da receita pelas entidades que não possuem SGR.

Relativamente ao registo contabilístico das receitas, o MEF e a DGO referem, em contraditório, que *“se observaram desenvolvimentos, já em 2020, com o projeto piloto da Conta Única do Tesouro e de Documento Contabilístico de Cobrança (DCC) num [serviço integrado], suportados pelos meios tecnológicos da ESPAP: SGR e GERFIP”*.

O RCRE regulamenta a função de entidades administradoras de receitas do Estado apenas ao nível dos serviços integrados. No entanto, verificou-se que em 2020, à semelhança de anos anteriores, outras entidades da AC com o regime de SFA, incluindo EPR, contabilizaram 580 M€ de impostos e a segurança social 204 M€. Esta situação ocorre pelo facto de vários diplomas atribuírem funções de liquidação e coordenação de determinados impostos a essas entidades, sem que houvesse uma articulação destes diplomas com o RCRE. Uma vez que a reforma em curso prevê a manutenção do conceito de entidade administradora na LEO 2015<sup>1</sup>, deverá ser assegurada uma definição clara das entidades que administrem receitas do Estado.

## Omissões

A receita fiscal não inclui o valor dos encargos com a liquidação e cobrança. Em 2020 totalizaram 24 M€, calculados em percentagem dos valores cobrados de certos impostos e contribuições: CSR (13 M€), CESE (5 M€), adicional ao IMI (3 M€) e outros (3 M€). Esse montante, deduzido à receita dos impostos, constituiu receita própria da AT, inscrito como receita de venda de serviços. Porém, estes montantes resultam dos impostos pagos pelos contribuintes, e deverão ser refletidos na receita fiscal como tal. Justifica-se, assim, rever a orçamentação e a contabilização destas verbas.

Em contraditório, o MEF e a AT referem que as receitas próprias no valor de 24 M€ *“... decorrem das disposições legais de cada uma das receitas consignadas que dispõem que os encargos de liquidação e cobrança incorridos pela Autoridade Tributária e Aduaneira são compensados através da retenção de uma determinada percentagem”*. A AT refere ainda que *“Relativamente ao registo contabilístico dos encargos de liquidação e cobrança, pela AT, na classificação económica 07 02 99 – Venda de Bens e Serviços Correntes – Serviços – Outros, (...) o mesmo advém de orientações transmitidas pela DGO”*.

<sup>1</sup> Nos termos do n.º 4 do art. 49.º.

Subsistem deficiências na contabilização das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, devido ao facto de nem todas as entidades assegurarem o seu registo<sup>1</sup>, contrariando instruções específicas da DGO para a contabilização dessas operações<sup>2</sup>.

Subsiste a falta de contabilização nos sistemas contabilísticos da respetiva despesa extraorçamental que corresponde à entrega aos municípios e regiões autónomas dos impostos cobrados que lhes pertencem e que são contabilizados pela AT (4 763 M€ em 2019 e 4 606 M€ em 2020) e não está formalmente designada a entidade que deve autorizar e assegurar o respetivo registo contabilístico dessa despesa extraorçamental<sup>3</sup>.

Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade, continua por relevar como receita extraorçamental nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central no montante de 4 200 M€<sup>4</sup>.

O Tribunal continua a salientar a necessidade de assegurar o registo integral dos fluxos financeiros de cada entidade nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais.

### Erros de especificação

- ◆ Metropolitano de Lisboa (50 M€): despesa orçamental relativa a leasing operacional de material circulante processada a título de despesas de investimento quando corresponde a despesa orçamental de aquisição de bens e serviços.
- ◆ ESTAMO (15 M€): despesa orçamental relativa ao pagamento de dividendos processada a título de outras despesas de capital quando tem a natureza de despesa corrente.

### Erros nos quadros do relatório da Conta

No Quadro 128 – Despesa consolidada da Administração Central por Programa Orçamental, a despesa da linha subtotal encontra-se subvalorizada em 28 M€, por omitir 39 M€ no programa 05 – Finanças (correspondente a transferências do Capítulo 60 – Despesas excepcionais para o IHRU que pertence a outro programa orçamental) e por incluir 11 M€ no programa 014 – Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (que correspondem a transferências dentro do mesmo programa orçamental<sup>5</sup>).

<sup>1</sup> Em 2019, 270 SFA incluindo EPR (77,8%) e em 2020, 268 (77,7%).

<sup>2</sup> Circular 1/2018/DGO, capítulo VI (Processo de contabilização da receita extraorçamental) e Circular 1396/2020, de 31/03 (Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020).

<sup>3</sup> Cfr. ponto 3.2.5.

<sup>4</sup> Corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central na tesouraria do Estado que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.

<sup>5</sup> Da orgânica “Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário” para a Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares.

#### 3.2.11.4. Fluxos financeiros

##### Erros nos quadros do relatório da Conta

No Quadro 68 – O total de transferências financeiras da UE para Portugal encontra-se subavaliado em 19 M€, por não incluir 18 M€ de transferências ao abrigo de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e 1 M€ de transferências comunicadas como “Diversos” pelas entidades analisadas. Também o valor das transferências para a UE a título de “Recurso próprio IVA” e “Recurso próprio RNB” está sobreavaliado e subavaliado em 9,1 M€.

#### 3.2.11.5. Dívida pública

##### Omissões

A CGE omite a totalidade do *stock* da dívida dos SFA: 30 493 M€ em valor nominal (dívida consolidada de 9 261 M€) em 31/12/2020. Omite, ainda, a dívida representada por derivados financeiros detidos pelos SFA: -481 M€ ao justo valor, em 31/12/2020.

No âmbito do contraditório, o IGCP reiterou que *“partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil apresentar na CGE a dívida consolidada do Estado, i.e a dívida pública financeira de todas as entidades da Administração Central (SI, SFA/EPR)”*, porém reiterou também que não dispõe *“de informação atualizada que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada”*.

##### Erros nos mapas da Conta

- ◆ No Mapa XXIX, em 31/12/2020, o *stock* da dívida está sobrevalorizado em 43,4 M€ por incluir, no valor nominal da dívida de curto prazo, receitas de juros obtidas na emissão de BT, contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao *stock* da dívida.

Nos títulos emitidos a desconto, BT, verifica-se que quando as emissões se realizam a taxas de juro negativas<sup>1</sup>, o IGCP não distingue o fluxo de capital (produto) do fluxo de juros recebidos, classificando, na data da emissão, as receitas obtidas com juros como passivos financeiros, quando efetivamente não o são.

- ◆ Também a despesa com passivos financeiros, designadamente no Mapa 52, está sobrevalorizada em 49 M€ porque, na maturidade destes títulos, o IGCP requisita ao OE, como passivos financeiros, o valor dos juros recebidos na data da emissão e utiliza-o no pagamento de despesa com juros.

Estes procedimentos são pouco transparentes, uma vez que os juros negativos recebidos na emissão de BT (receitas) não estão quantificados na CGE, nem no momento do recebimento<sup>2</sup> nem no momento do pagamento (amortização dos títulos).

No Mapa 51 da CGE, a alínea n) indica que os valores dos juros dos BT (49 M€) foram *“recebidos na amortização de Bilhetes do Tesouro (emitidos com taxas de juro negativas) e deduzidos aos juros de dívida pública”*. Ora, estes títulos são emitidos a desconto e, como tal, os juros foram recebidos dos investidores no momento da emissão. No momento da amortização, os montantes em causa são

<sup>1</sup> Situação que resulta num recebimento, que nos termos da alínea ii) n.º 3, art. 15.º da LEO, por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.

<sup>2</sup> Nem no Mapa 50 nem no Mapa XXIX.

provenientes do OE, como passivos financeiros, e usados no pagamento de juros (pagamento de despesa corrente).

- ◆ Nos Mapas XXVIII e 50, o produto de emissão de empréstimos públicos 2020 (receita de passivos financeiros) está sobrevalorizado em 47 M€.
- ◆ Em suma, na CGE, os Mapas XXIX e 50 tratam as receitas correntes obtidas na emissão de BT (juros negativos) como se fossem passivos financeiros (receitas de capital), sem quantificar os valores no momento do recebimento como receita de juros. Da mesma forma, na data da amortização, os Mapas XXIX e 52 não quantificam, nem identificam, os valores requisitados ao OE como passivos financeiros, que são utilizados no pagamento dos juros.

Em contraditório, o MEF defende a “*manutenção da forma de contabilização dos BT (...) seguidas em anos anteriores*”, referindo que o IGCP “... *procede à inclusão, na Conta Geral do Estado, de toda a informação que detém, relativa à dívida direta do Estado*”. Relativamente à contabilização dos BT, o IGCP mantém o entendimento de anos anteriores considerando que a posição do Tribunal resulta do facto de “... *entender que as regras contabilísticas variam em função do sentido da taxa de juro que estiver associada à sua emissão*”.

Sobre esta matéria, o Tribunal reitera a sua posição de anos anteriores, salientando que a contabilização dos fluxos (juros e passivos financeiros) deve, em qualquer circunstância, respeitar os princípios e regras orçamentais previstos na LEO, que não permite que receitas de juros sejam contabilizadas como passivos financeiros. O procedimento do IGCP na contabilização das receitas com juros obtidas na emissão de BT é pouco transparente, desvirtua os valores da Conta e incumprido o disposto na LEO, pois estas receitas devem ser abatidas às despesas da mesma natureza e não acrescidas às receitas com passivos financeiros. Para além disso, muitas destas receitas só são abatidas à despesa com juros no ano orçamental seguinte, e não no ano em que são recebidas, não respeitando também o princípio da anualidade. Por outro lado, os mapas da CGE ainda não refletem as regras que têm sido seguidas pelo IGCP na contabilização dos BT.

## Erros de especificação

### i) Erros por insuficiência, desatualização ou simplificação do classificador

- ◆ Em resultado da deficiência do classificador económico continua a verificar-se a indevida contabilização pelos SFA das receitas provenientes de realizações de capital como se de passivos financeiros se tratasse, no valor global de 1 968 M€<sup>1</sup>. As receitas de emissão de dívida que constam na CGE encontram-se sobrevalorizadas num total de 2 110 M€ e as despesas com amortizações e com juros da dívida encontram-se subvalorizadas em 63 M€ e 55 M€, respetivamente.
- ◆ A insuficiente divulgação na CGE dos valores consolidados conduzem a uma imagem distorcida das correspondentes receitas e despesas. Verifica-se que os fluxos financeiros associados à dívida não consolidada dos SFA, apresentam uma diferença significativa em relação aos valores consolidados, assim, à receita (não consolidada) de 3 609 M€, corresponde um valor consolidado de apenas 107 M€ relativo a emissões; à despesa (não consolidada) de 1 213 M€, um valor consolidado de 1 248 M€ (amortizações) e, quanto aos juros, a uma despesa de 583 M€ correspondem 496 M€.
- ◆ Também em resultado de mais uma lacuna do classificador económico, neste caso decorrente do modelo simplificado de classificação das receitas e despesas públicas que se aplica às EPR de regime

<sup>1</sup> Referente às seguintes entidades: EDIA - empresa de desenvolvimento e infraestruturas do Alqueva, S.A., Fundo de apoio municipal, Infraestruturas de Portugal, S.A., Metropolitano de Lisboa, EPE e Hospitais EPE.

simplificado, continua a indevida contabilização da receita proveniente de dívida como outros passivos financeiros (em rubrica residual) que não deveria ser usada para a contabilização do serviço da dívida pública. O valor dos erros desta natureza ascendeu a 851 M€<sup>1</sup>.

## ii) Outros erros

- ◆ O Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), apesar de não ter dívida financeira, contabilizou indevidamente como passivos financeiros, receitas e despesas num total de 38 M€, essencialmente relacionadas com a execução do aval do Estado.

O FCGM, em contraditório, esclarece que “... a contabilização como passivos financeiros da execução do aval do Estado, quer da receita, quer da despesa, decorre precisamente da inexistência de um classificador económico adequado para retratar este tipo de operações.” Acrescenta ainda a sua concordância com a “... sucessiva recomendação do Tribunal de Contas para a revisão, por parte das entidades competentes, dos classificadores económicos previstos no Decreto-Lei n.º 26/2002, especialmente no que concerne aos ativos e passivos financeiros”. E que “... o FCGM apenas se limitou, tal como nos anos anteriores, a aplicar a sugestão da DGO...”.

Por sua vez, o MEF refere que: “... na medida em que o pagamento pelo Estado ao FCGM permite no futuro que este Fundo venha a proceder à recuperação dos valores da execução de garantia e devolvê-lo ao Estado, entende-se poder ser considerado como Passivo Financeiro”.

- ◆ As receitas e despesas registadas pelo SUCH, com amortizações de empréstimos de curto prazo, foram subavaliadas em 235 mil €<sup>2</sup>.
- ◆ Incorreta distinção do tipo de dívida quando se contabilizam amortizações: apesar de já ter reconhecido este erro, a EDIA à semelhança de anos anteriores, contabiliza amortizações de empréstimos de médio e longo prazo, quando se trata de amortizações de títulos (7 M€).

### 3.2.11.6. Património financeiro

#### Omissões nos mapas da Conta

A Conta não tem informação sobre a totalidade do *stock* do património financeiro da administração central, que o Tribunal, com base na informação disponibilizada pelas entidades, apurou ascender, em 31/12/2020, a 111 073 M€ e o consolidado (eliminando-se os ativos detidos em entidades que integram o perímetro da CGE) a 47 079 M€.

Os Mapas 4, 5, 6, 7 e 8 da CGE 2020<sup>3</sup> continuam a indicar valores agregados por classificação económica, sem apresentar as operações e entidades subjacentes a esses valores, tendo sido possível identificá-los com rigor apenas com informação adicional da DGTF. Por outro lado, os valores subjacentes a algumas operações não foram considerados, designadamente a transferência de ativos da carteira do Estado para a IdD (76 M€) e para a Párpública (o Estado atribuiu o valor nominal de 221,6 M€ às ações da Efacec), bem como algumas extinções de créditos e de entidades como a PolisCovilhã, Sociedade para o Desenvolvimento

<sup>1</sup> Respeitantes ao Fundo de Resolução e à Conset – Promoção Imobiliária.

<sup>2</sup> De acordo com informação atualizada pelo SUCH em sede de contraditório.

<sup>3</sup> Vol. 2 Tomo I “Elementos informativos comuns às contas dos SI, SFA e SS” – Mapas 4 “Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, 5 “Créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação”, 6 “Créditos extintos por confusão”, 7 “Créditos extintos por prescrição” e 8 “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”.

do Programa Polis da Covilhã, SA e a Converter – Conversão de Fibras, SA (tendo saído da carteira do Estado 4,8 M€).

Ainda no que respeita a estes mapas, quanto aos SFA, constatou-se:

- ◆ por parte do IHRU, a incorreta comunicação como anulação da alteração da posição contratual entre mutuários;
- ◆ falta de reporte de extinções de créditos, no valor global de 11 M€, pelas seguintes entidades:
  - ◇ IAPMEI (0,6 M€) – anulação de crédito por via da dação em cumprimento;
  - ◇ Comboios de Portugal (10,3 M€) – extinção do crédito da EMEF – Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A, por via da fusão desta sociedade na CP (crédito extinto por confusão);
  - ◇ Parparticipadas (0,3 M€) – anulação de suprimento por conversão em capital;
  - ◇ Parvalorem (0,3 M€) – anulação de suprimentos por conversão em capital.

Em contraditório, a Parvalorem e a Parparticipadas referiram que os suprimentos realizados se destinavam ao reforço da tesouraria das sociedades, estando já prevista a sua conversão em capital; informaram ainda que futuramente passarão a reportar à DGO estas situações como anulações de créditos.

O Quadro 11 do RCGE<sup>1</sup> indica as participações do Estado de forma agregada, por setores, e não discriminada por entidade, o que dificulta a análise e afeta a CGE em termos de transparência.

Com base na informação prestada pela DGTF foi possível apurar que o Quadro 11 do RCGE inclui, nas participações do Estado, operações que, em 31/12/2020, ainda não se encontravam concluídas e/ou registadas na conservatória do registo comercial, no total de 682 M€<sup>2</sup>, e não inclui participações do Estado em organizações internacionais, consideradas pelo Tribunal em 3 653 M€, destacando-se a participação do Estado no Banco Europeu de Investimento (1 899 M€). Estas divergências totalizam uma diferença da CGE para o total de participações apurado pelo Tribunal de 2 970 M€.

Em contraditório, a DGTF alegou que “... irá diligenciar para que na CGE de 2021 sejam discriminadas as entidades e respetivos valores”.

### Erros de especificação

- ◆ Da aquisição da participação detida pela Atlantic Getway na TAP, resultou uma despesa global de 55 M€ que, apesar de respeitar a participações sociais, direitos económicos e prestações acessórias, não está discriminada pelas respetivas parcelas.

<sup>1</sup> Quadro 11 – Variação do valor nominal da carteira de participações.

<sup>2</sup> Com destaque para: IP (242 M€), Metropolitano de Lisboa (235 M€), e Transtejo – Transportes do Tejo, SA (150 M€).

- ◆ Continuam a verificar-se transferências indevidamente classificadas como ativos. Em 2020, verificaram-se, de novo, “entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados” em benefício de entidades EPE do sector da saúde, no valor global de 563 M€<sup>1</sup>.
- ◆ As receitas e as despesas de ativos financeiros continuam a ser sobrevalorizadas ou subvalorizadas na CGE por se manter a errada classificação nas respetivas rubricas, nomeadamente a incorreta classificação como juros do que é capital, no caso dos pagamentos feitos na sequência de contratos de reescalonamento da dívida (por exemplo com a Angola) apesar de o capital consolidado resultante desses contratos corresponder ao novo capital.

Em contraditório a DGTF reiterou a discordância relativamente ao entendimento do Tribunal, considerando “... que o procedimento adotado, consistiu numa estrita operação de reescalonamento da dívida original com dilação temporal do seu reembolso, e não numa novação de dívida, pelo que esta Direção-Geral considera que as classificações adotadas na receita do Estado emergente do pagamento no âmbito da referida operação foram as adequadas à luz do classificador da receita do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro”. Contudo, o Tribunal reitera o entendimento que o capital consolidado resultante do contrato corresponde ao novo capital e como tal deve ser tratado.

- ◆ Continuam a existir SFA/EPR que não cumprem as orientações específicas da DGO<sup>2</sup> quanto ao registo dos fluxos financeiros associados a aplicações CEDIC e CEDIM, alertando-se as entidades para a existência destas orientações e para o dever do seu cumprimento. Neste âmbito, destacam-se as diferentes metodologias utilizadas pelos SFA/EPR na inscrição deste tipo de fluxos, designadamente:
  - ◇ Não registo orçamental da primeira operação de constituição no ano ou do resgate total da carteira no ano, causando uma subvalorização, respetivamente, da despesa ou da receita de ativos financeiros;
  - ◇ Registo de todas as operações realizadas durante o ano<sup>3</sup>, de constituição e de resgate, provocando um empolamento da despesa e da receita com ativos financeiros que as orientações visavam evitar;
  - ◇ Não registo dos fluxos financeiros das aplicações em CEDIC constituídas e resgatadas no mesmo ano, sem que exista saldo inicial e final<sup>4</sup>;
  - ◇ Registo das receitas e despesas por variação líquida e estruturação das mesmas por fonte de financiamento, originando um empolamento da receita e/ou da despesa;
  - ◇ Registo dos rendimentos pelo valor líquido, em detrimento do princípio da não compensação, consagrado na LEO.

<sup>1</sup> No PCGE 2018, face à mesma observação, a DGO invocou, em contraditório, a desatualização do classificador e referiu ter emitido aquele entendimento “tendo em conta a finalidade que foi indicada para a operação como sendo «entrada de capital para cobertura de prejuízos», enquadrando -se na «Conta 53 – outros instrumentos de capital próprio», nos termos do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas”.

<sup>2</sup> Expressas nas Circulares Série A 1394 “Instruções para a preparação do OE-2020” (ponto 91) e 1396 “Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020” (pontos 90 a 93).

<sup>3</sup> Salienta-se que não foram também cumpridas as Instruções da DGO no que respeita à inscrição das receitas e das despesas nas rubricas indicadas, respetivamente 11.02 e 09.02 estendendo-se este incumprimento também aos juros.

<sup>4</sup> Das instruções da DGO resulta, relativamente aos SFA que apenas fizeram gestão de CEDIC no ano, não detendo aplicações no início nem no final do ano, que as constituições realizadas no ano e regatadas no mesmo período, deviam ser registadas como despesa e receita. Este entendimento não se aplica aos SFA que já detinham aplicações no início do ano e/ou transitaram com aplicações para o ano seguinte.

- ◆ Relativamente às despesas associadas à subscrição de unidades do Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), sublinha-se que a maioria dos SFA cumpriu com as orientações da DGO<sup>1</sup>, evidenciando as respetivas despesas na rubrica 01.03.05. “Despesas com pessoal – Segurança Social – Contribuições para a Segurança Social”<sup>2</sup>.

Como o Tribunal tem referido, não é correta a utilização da mesma rubrica para a classificação das despesas associadas ao FCT e ao FGCT, dada a natureza distinta dos dois Fundos<sup>3</sup>. Acresce ainda, em matéria de receita, a situação de, nas orientações emitidas, continuar a não estar contemplada a possibilidade de recuperação dos valores aplicados no FCT. Neste âmbito, reitera-se a posição explicitada no PCGE 2019, alertando a DGO para: por um lado, ponderar a natureza diferenciada dos dois Fundos; e por outro lado, emitir orientações sobre a rubrica na qual devem ser inscritas as receitas associadas ao resgate das unidades de participação do FCT, por forma a obviar a adoção de soluções díspares.

Sobre esta situação, o MEF e a DGO, em contraditório, mantiveram o entendimento de que o reembolso é apenas uma possibilidade e que as entregas realizadas são de carácter obrigatório, visando garantir o eventual pagamento ao trabalhador de metade do valor da compensação devida por cessação do contrato de trabalho, “*não resultando de uma lógica de investimento financeiro do ponto de vista da entidade*”.

Ora, nos termos da lei que estabelece os regimes jurídicos do FCT e do FGCT<sup>4</sup> a entidade empregadora tem direito por via da cessação do contrato de trabalho de um trabalhador ao reembolso do saldo da respetiva conta no FCT, independentemente da obrigação de pagar ou não essa compensação ao trabalhador. Atendendo às características do FCT, como fundo de capitalização, e ao direito por parte da entidade empregadora de receber os valores entregues, entende-se que as contribuições realizadas para o FCT deveriam ser reconhecidas como um ativo financeiro. Já no que concerne ao FGCT, não subsiste qualquer dúvida sobre o reconhecimento dessas despesas como despesas com o pessoal.

- ◆ Em matéria de execução, a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento<sup>5</sup> contabilizou, de forma indevida, como receitas, os aumentos/reduções do justo valor da carteira de títulos que gere e, como despesas, inscreveu a variação entre o valor final das receitas e o valor final das despesas.

A FLAD justificou que a contabilização realizada se ficou a dever ao facto de não existirem nos sistemas informáticos da DGO “... a possibilidade de tratar estes possíveis dividendos como receita, pelo que tem existido um entendimento com a DGO no sentido de serem refletidas (...) no sistema como receitas próprias da FLAD”. A este respeito, importa referir que a FLAD registou receitas de dividendos e participação em lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras no valor de 315 m€, quanto às restantes e potenciais receitas foram contabilizadas como ativos financeiros.

Impacto dos erros ao nível da receita e despesa de ativos financeiros:

- ◆ Subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE por:

<sup>1</sup> Ponto 72, da Circular Série A 1394 “Instruções para a preparação do OE-2020”.

<sup>2</sup> Rubrica também utilizada para a inscrição das despesas com o Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho.

<sup>3</sup> O FCT é um Fundo de capitalização cujas entregas realizadas estão associadas à subscrição de unidades de participação e existe a possibilidade de recuperabilidade por parte das entidades empregadoras, para além de gerarem uma valorização. Por sua vez, o FGCT tem uma natureza mutualista, sendo os encargos de carácter obrigatório, não convertíveis em unidades de participação, nem recuperáveis.

<sup>4</sup> Art. 34.º da Lei 70/2013, de 30/08.

<sup>5</sup> Face à não disponibilização dos valores de receita e de despesa associados à carteira de ativos são considerados os valores da CGE.

- ◇ Omissão por parte de vários SFA de receitas associadas ao resgate de aplicações CEDIC e CEDIM no valor de respetivamente, 806 M€ e de 10 M€, designadamente da carteira da AD&C no valor de 651 M€; e relativas a resgates de aplicações em CEDIC que foram constituídas no ano em apreço<sup>1</sup>, no valor de 89 M€. Em contraditório, a AD&C referiu que a classificação dos movimentos associados a aplicações CEDIC não têm reflexo orçamental, em virtude de serem realizadas com “... excedentes de tesouraria nas contas bancárias dos Programas Orçamentais (PO), as quais estão sob a responsabilidade da AD&C enquanto entidade gestora dos FEEL”. Apesar do alegado pela AD&C, as Circulares da DGO com as instruções para a contabilização de aplicações em CEDIC não incluem exceções.
- ◇ Continuarem a ser contabilizadas como transferências de capital, as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos pelo IAPMEI, no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) no valor de 0,6 M€<sup>2</sup>.
- ◆ Sobrevalorização das receitas de ativos financeiros da CGE devido a:
  - ◇ Registo da totalidade dos fluxos de resgate dos CEDIC, não sendo deduzido o valor das reaplicações realizadas no mesmo ano, causando um empolamento de 608 M€<sup>3</sup>.
  - ◇ O IPO Coimbra inscreveu em 2020 como ativos financeiros o saldo de gerência consignado ao projeto de Requalificação do Edifício da Cirurgia e Imagiologia, no valor de 10,3 M€. Em contraditório, o IPO Coimbra reafirmou que o procedimento adotado continuou a ser articulado com a DGO.
  - ◇ A Universidade de Lisboa inscreveu o recebimento do empréstimo contraído como receita de ativos financeiros, no valor de 1,8 M€.
  - ◇ Inscrição pela EAS das receitas decorrentes da utilização da conta corrente caucionada, as quais deviam integrar a rubrica “passivos financeiros” no valor de 0,3 M€.
  - ◇ Registo como ativos financeiros pela Universidade do Porto (UP) das receitas decorrentes do processo de extinção da Associação das Universidade Portuguesas, derivadas do saldo de gerência, no valor de 0,2 M€<sup>4</sup>. Em contraditório, a UP esclareceu que informou a DGO sobre a classificação orçamental adotada para essa receita, que só lhe deu conhecimento da incorreção desta classificação tardiamente, quando já tinha as contas encerradas, pelo que não teve oportunidade de efetuar a devida correção.
  - ◇ Inscrição pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, Serviço de Utilização Comum dos Hospitais, Instituto Português de Oncologia do Porto e Centro Hospitalar de Leiria Pombal das receitas associadas ao resgate de unidades de participação do FCT, no valor de 0,1 M€.
- ◆ Sobrevalorização da despesa de ativos financeiros por registo:

<sup>1</sup> Considera-se que nos casos relacionados com a gestão de ativos durante o ano e em que o valor das aplicações é nulo no início e final do ano, o critério da variação líquida não é aplicável.

<sup>2</sup> O entendimento do IAPMEI fundamenta-se no facto dos pagamentos de incentivos terem sido contabilizados nos anos anteriores como transferências de capital, situação que não fundamenta a manutenção de um procedimento incorreto, aquando do reembolso.

<sup>3</sup> De acordo com as orientações da DGO deve ser utilizado o critério de variação líquida. Neste ano 9 SFA/EPR não tiveram em consideração este critério e inscreveram na despesa e na receita todas as aplicações e todos os resgates registados no ano, tendo sido registadas despesas no valor de 801 M€ e receitas no valor de 632 M€, quando deveriam ter sido inscritas despesas no valor 193 M€ e receitas no valor de 24 M€.

<sup>4</sup> Por instruções da DGO à Universidade de Lisboa as respetivas receitas deveriam ser classificadas no capítulo 16 “Saldo da gerência anterior”.

- ◇ Da totalidade das despesas relacionadas com a aquisição de CEDIC, causando o empolamento no valor de 608 M€, não sendo utilizado o critério da variação líquida;
- ◇ Da despesa da Parvalorem com a aquisição de créditos, referentes ao contrato de promessa de compra de lojas pelo Fundo Imomarinas, no valor de 0,8 M€. A Parvalorem, em contraditório, referiu que adquiriu este crédito no valor nominal de 9,6 M€, pelo valor de 0,8 M€, porém, a observação feita pelo Tribunal prende-se com a natureza do ativo adquirido;
- ◇ Das despesas de assessoria financeira e de reembolso de impostos à CGD por parte da Parbanca, no valor de 0,2 M€;
- ◇ Das despesas associadas ao pagamento do crédito de tesouraria obtido em 2020 (conta caucionada) pela EAS, no valor de 0,3 M€.
- ◆ Subvalorização das despesas de ativos financeiros pela:
  - ◇ omissão por parte de vários SFA de despesas relacionadas com a subscrição de novas aplicações CEDIC transitadas para 2021, no valor de 142 M€ e com a constituição de aplicações em CEDIC resgatadas no próprio ano, no valor de 89 M€;
  - ◇ classificação pelo IFAP das despesas relacionadas com a participação no *European Investment Fund-FoF* como transferências de capital, no valor de 5 M€.

Reitera-se que os SFA devem proceder à rigorosa utilização do classificador económico, ainda que o mesmo necessite de uma revisão urgente face à sua desatualização, adicionalmente devem ser seguidas as orientações complementares que se encontram nas circulares da DGO, para além de poderem, sempre que necessário, solicitar pedidos de esclarecimento àquela entidade.

Sobre esta matéria, o MEF, no âmbito do contraditório, mencionou a revisão do classificador económico no âmbito dos trabalhos para o OE 2021, referindo que foram “... analisadas algumas classificações económicas residuais utilizadas por SFA, procedeu-se a uma melhor especificação ao nível subartigo e, em casos pontuais, a uma correção da classificação que estaria a ser utilizada”. Informou ainda que as incorreções são geralmente detetadas na análise de processos em concreto ou na análise da execução orçamental e de variações observadas, sendo estas comunicadas à entidade envolvida para a necessária correção.

Relativamente à consolidação dos fluxos financeiros:

- ◆ Os rendimentos de propriedade consolidados totalizaram 101 M€. Verificou-se que na consolidação efetuada ao nível da CGE apenas foram eliminados os rendimentos do grupo 03 - Administração Pública, não sendo consideradas outras rubricas, nomeadamente a 02 - Juros-Sociedades Financeiras onde também são inscritos juros de títulos de dívida pública. Esta situação originou uma subvalorização bastante significativa no valor dos juros consolidados, em cerca de 200 M€, com origem nos juros proporcionados pela carteira de obrigações do tesouro e de *Euro Medium Term Note* gerida pela Caixa Geral de Aposentações (cfr. ponto 3.2.11.2).
- ◆ No que respeita às receitas de ativos financeiros, salienta-se a situação relativa aos reembolsos de empréstimos concedidos pela AD&C, mas cuja gestão em termos de tesouraria cabe à AICEP<sup>1</sup>. Desta forma e pelo facto de a entidade dadora estar identificada como a AICEP<sup>2</sup>, os valores, cerca de 8,5 M€,

<sup>1</sup> Esta entidade é que procede ao pagamento às entidades e recebe das mesmas o reembolso, efetuando posteriormente a transferência dos valores arrecadados para a AD&C.

<sup>2</sup> Entidade que procedeu à entrega agregada dos valores de reembolso.

foram indevidamente consolidados, uma vez que foram realizados por diversas entidades que não integram o perímetro da AC.

Em contraditório, a AD&C referiu que seguiu o entendimento de “... que a receita com origem nos planos de reembolsos arrecadados pela AICEP e transferidos para a AD&C por esta entidade deveria ficar registada numa rubrica com associação à proveniência do fluxo financeiro - 11.06x AICEP”. A este respeito importa referir que a imputação destes reembolsos à AICEP, entidade apenas intermediária, desvirtua o processo de consolidação.

### 3.2.11.7. Património imobiliário

#### Omissões e inconsistências dos quadros do Relatório e da Conta

O Relatório da CGE 2020 omite 75% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de património imobiliário, apreciando exaustivamente as operações imobiliárias conduzidas pela DGTF. Apesar de incluir o “Quadro A33 – Venda de bens de investimento da Administração Central por serviço”, o mesmo surge em anexo, sem qualquer referência ou remissão no texto sobre o património imobiliário<sup>1</sup>.

O MEF, em contraditório, refere que “Em complemento do ponto III.5 do Relatório da CGE (Património Imobiliário Público) que a DGTF tem assegurado nos últimos anos, a DGO incluiu o quadro A33 (nos quadros anexos ao Relatório, Volume I – Tomo I) com a venda de bens de investimento da Administração Central por entidade (e artigo)”. No entanto, como o Tribunal já tem salientado, no referido quadro anexo não há qualquer enquadramento ou menção à matéria em causa nem remissão para o subponto “Alienações” do ponto III.5 do Relatório da CGE (Património Imobiliário Público) e, por sua vez, neste texto não há referência ao quadro A33, pelo que é limitada a sua utilidade.

Por outro lado, são apresentados dois quadros (quadro 126 – Aquisições de imóveis pelas entidades públicas reclassificadas em 2020 e Quadro 127 – Alienações de imóveis pelas entidades públicas reclassificadas em 2020), verificando-se, contudo, inconsistências destes quadros, quer com a execução orçamental registada no SIGO, quer com o referido Quadro A33, nomeadamente:

- ◆ No Quadro 127, identificam-se 5 EPR que não apresentam registo no SIGO de operações de alienação de imóveis – Centro Hospitalar Universitário do Porto EPE; EDIA; PARUPS, SA; PARVALOREM SA e VianaPolis SA; e omite 2 Entidades com volume de alienações de imobilizado significativo, a Oitante e a Universidade do Porto;
- ◆ O Quadro 126, inclui as seguintes entidades com os respetivos valores de aquisições, Centro Hospitalar Universitário São João (12 386,55 €), Metro do Porto (1 117 736 €), Polis Litoral Norte (6 490 €) e VianaPólis (265 000 €), cujos valores não constam no SIGO. Por outro lado, a Parque Escolar EPE consta no quadro com o valor de 12 200 €, sendo que a informação prestada ao Tribunal e registada no SIGO é de 35 200 €.

Desta forma, não se contribui para o rigor e clareza da informação sobre as variações ocorridas no património imobiliário público que, no respetivo ponto da CGE, apesar de bastante descritivo quanto às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF, continua a apresentar discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta.

<sup>1</sup> A referência a este quadro consta no ponto III.2.1.1.4. Receita não fiscal, onde se salienta o decréscimo de receita da Estamo – Participações Imobiliárias, S.A., da Oitante, S.A. e da DGTF e em sentido contrário, os acréscimos de cobrança da Sagesecur – Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participações em Projetos, S.A.

Em contraditório, tanto o MEF como a DGTF confirmam que, relativamente às operações imobiliárias de aquisição/alienação, “foram apenas reportadas aquelas cujos procedimentos estão previstos e regulados no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, e nos quais a DGTF tenha tido intervenção”. A DGTF salienta ainda “Quanto à divulgação das operações imobiliárias levadas a cabo pelas EPNF, iremos ter em conta as observações e recomendações proferidas a respeito da necessidade de divulgação da integralidade das alienações e aquisições dos imóveis, garantindo a sua consistência com a execução orçamental associada às mesmas”, observação que é partilhada pelo MEF.

### Incumprimento do princípio da anualidade

Os valores relativos às contrapartidas do princípio da onerosidade não são, de forma recorrente, integralmente contabilizados em receita no ano em que são cobrados. Deverá a DGTF adotar procedimentos que permitam o registo atempado da receita e o cumprimento do princípio da anualidade.

Em contraditório, tanto o MEF como a DGTF referem que “Quanto ao registo intempestivo da receita no SGR (...) o mesmo se deve à grande concentração de movimentos que ocorre nos últimos dias de cada ano”, referindo a DGTF que esta é uma dificuldade associada “à escassez de recursos humanos para identificar e contabilizar essa receita”.

### 3.2.11.8. Unidade de tesouraria do Estado

#### Omissões e erros no relatório da Conta

- ◆ A CGE continua a não reportar nem as disponibilidades, nem os fundos das EPNF detidos fora do Tesouro que, em 2020, ascendiam a 32 M€<sup>1</sup> para entidades em incumprimento e 14 M€ para EPNF dispensadas do cumprimento da UTE;

Neste âmbito, apesar da DGO referir em contraditório que “... as Empresas Públicas não Financeiras (EPNF) não integram o processo de acompanhamento da DGO”, o Tribunal reitera a necessidade desta informação constar na CGE de forma detalhada<sup>2</sup>. A este propósito, a DGTF refere que “... procurará densificar esta matéria, providenciando informação mais detalhada sobre as situações de incumprimento”.

- ◆ A CGE não identifica as entidades que não reportaram informação embora, nos termos da lei, a falta de prestação de informação ou a prestação de informação incorreta sejam equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento da UTE;

O MEF e a DGO, em contraditório, alegaram que, apesar das entidades que não prestaram informação em 2020, não constarem do relatório da CGE2020, esses elementos foram disponibilizados ao Tribunal. Contudo, alerta-se que tal procedimento não dispensa a necessidade dessa informação ser apresentada na CGE de forma detalhada.

O total do incumprimento do Quadro 79 (por ministério), não inclui duas das entidades referenciadas no Quadro 78 que identifica as principais entidades incumpridoras (Turismo de Portugal, IP e Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa), no valor de 3,6 M€.

<sup>1</sup> Valores obtidos com base no reporte do SIRIEF respeitante a 59 EPNF de um total de 138 entidades.

<sup>2</sup> Em complemento à informação já prestada no ponto Empresas públicas não financeiras do setor empresarial do Estado.

### 3.3. Conta da segurança social

A conta consolidada da segurança social (CSS) contempla, para além da conta que reflete a execução orçamental em base de caixa, as demonstrações financeiras elaboradas em base de acréscimo, designadamente o balanço e a demonstração de resultados e o anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas. Estes documentos são acompanhados de um conjunto de mapas contabilísticos gerais e de outros informativos nos termos da LEO.

Atualmente, a CSS não é ainda sujeita a certificação prevendo a legislação em vigor apenas que a conta seja acompanhada de um parecer do Conselho Consultivo do IGFSS<sup>1</sup> o que, no entanto, não sucedeu<sup>2</sup>. Por sua vez, relativamente às entidades que integram o universo da CSS, a lei prevê a emissão de certificação legal de contas e/ou parecer sobre as contas<sup>3</sup> mas, como se explicita no ponto seguinte, nem para todas as entidades foram emitidos os respetivos documentos.

#### 3.3.1. Universo

Em 2020, integraram a conta consolidada da segurança social as seguintes onze entidades:

- ◆ O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS), o Instituto da Segurança Social, IP (ISS), o Instituto de Informática, IP (II) e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS).
- ◆ O Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA) e o Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).
- ◆ O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o Fundo de Socorro Social (FSS), o Fundo de Garantia Salarial (FGS), o Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC) e o Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social (FCE).

Relativamente às certificações legais das contas (CLC) e/ou pareceres sobre as contas, há a salientar que:

- ◆ O Fiscal Único do IGFSS não emitiu a CLC e o relatório e parecer<sup>4</sup>, tendo sido apresentada uma “Declaração de impossibilidade de certificação legal das contas” (DIC)<sup>5</sup>, por considerar não reunir elementos suficientes para poder formar uma opinião a tempo da prestação de contas ao Tribunal.

<sup>1</sup> N.º 4 do art. 7.º do DL 84/2012, de 30/03.

<sup>2</sup> Em contraditório, o SESS e o IGFSS informam que na reunião do Conselho Consultivo, realizada em 28/09/2021, a CSS de 2020 foi votada favoravelmente, referindo o IGFSS que “... a ata ainda não se encontra aprovada, pelo que assim que se encontrar disponível, será oportunamente remetido extrato a esse Tribunal”.

<sup>3</sup> Das 11 entidades que constituem o universo da CSS, seis institutos estão sujeitos a certificação legal de contas e parecer do fiscal único, dois fundos estão sujeitos a parecer do fiscal único e um fundo sujeito a parecer do conselho consultivo.

<sup>4</sup> O IGFSS em 30/08/2021 informou que a CLC de 2020 ainda não tinha sido disponibilizada pelo Fiscal Único e enviou a CLC e o relatório e parecer do Fiscal Único relativos à conta de 2019, ambos emitidos em 23/07/2021. A CLC de 2019 foi emitida com escusa de opinião (desde o exercício de 2016 – ano da primeira CLC – que as CLC têm sido emitidas com escusa de opinião) e o relatório e parecer do Fiscal Único inclui um conjunto de recomendações. Em maio de 2019 o Fiscal Único do IGFSS solicitou à Tutela a realização de uma auditoria informática ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF) que, de acordo com a informação do IGFSS, em 30/08/2021 ainda se encontrava em curso.

<sup>5</sup> A declaração emitida pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) refere o n.º 4 do art. 45.º e alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regime Jurídico da Ordem dos ROC. Porém, tendo em conta o conteúdo da declaração e os fundamentos invocados, presume-se que pretendia referir-se ao Estatuto da Ordem dos ROC. A Declaração de Impossibilidade de Certificação Legal das Contas refere: “não obstante terem sido iniciados os trabalhos de auditoria, não temos elementos reunidos em suficiência para poder formar uma opinião com data anterior ao prazo de entrega da prestação eletrónica das contas ao Tribunal de Contas”.

- ◆ O Fiscal Único do IGFSS também não emitiu parecer sobre as contas do FCE<sup>1</sup>, por entender que o parecer à conta do Fundo não estaria incluído no seu mandato.
- ◆ A CLC do ISSM foi emitida com escusa de opinião e o relatório e parecer do Fiscal Único refere que, para efeitos de aprovação do relatório de gestão e contas do exercício de 2020, sejam tomadas em consideração as situações relatadas na CLC<sup>2</sup>. Contudo, este parecer foi emitido em 30/06/2021 e o relatório de gestão do Instituto já tinha sido aprovado em 21/04/2021.
- ◆ Os fiscais únicos do ISS e do ISSA emitiram as CLC com reservas, tendo os respetivos relatórios e pareceres sido emitidos na mesma data ou em data anterior ao da aprovação das contas pelo órgão de gestão.
- ◆ Os fiscais únicos do II, do IGFCSS e do FGS emitiram as CLC com ênfases<sup>3</sup>, tendo os respetivos relatórios e pareceres sido emitidos na mesma data ou em data posterior à de aprovação das contas pelo órgão de gestão. O Fiscal Único do IGFCSS, com competência para emitir parecer sobre a conta do FEFSS, emitiu um relatório de auditoria, em data posterior ao da aprovação das contas, com estrutura de CLC, que contém uma ênfase<sup>4</sup>.
- ◆ O IGFSS informou que o Conselho Consultivo do FESSPBC concordou com o relatório de gestão e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo. Todavia, não foi cumprido o prazo estabelecido na lei para que o Conselho se pronunciasse<sup>5</sup>.

Os impactos da pandemia COVID-19 estão refletidos nos Relatórios de Gestão e/ou anexos às DF das várias entidades da SS<sup>6</sup>, quer ao nível dos impactos financeiros, quer na respetiva atividade:

- ◆ São evidenciados os impactos financeiros na despesa dos institutos (ISS, ISSM e ISSA) em reflexo da atribuição dos apoios sociais às famílias e às empresas, mas também nos institutos que relevam a receita proveniente de contribuições (IGFSS, ISSM e ISSA), em virtude da isenção total ou parcial da taxa social única e do diferimento de prazos de pagamento e de suspensão de processos executivos.
- ◆ São evidenciados os impactos que se fizeram sentir ao nível das atividades, designadamente na gestão de recursos humanos. Em particular, o II evidencia as necessidades acrescidas dos *stakeholders* internos (designadamente, quanto à criação das condições para o desempenho das funções em teletrabalho por mais de 10 000 trabalhadores) e externos à segurança social, através do

---

<sup>1</sup> As contas do FCE estão sujeitas a parecer do fiscal único do IGFSS, nos termos do n.º 1, do art. 8.º do anexo ao DL 56/2019, de 26/04 (constituição e funcionamento do FCE). No âmbito do PCGE 2019, o IGFSS informou que: 1) o Fiscal Único do Instituto foi nomeado em 2016, antes da criação do FCE, e foi entendido por aquele órgão que o parecer à conta do Fundo não estaria incluído no seu mandato; 2) quando da renovação do mandato ou nova designação tornará claro que o parecer à conta do FCE é emitido pelo fiscal único do Instituto.

<sup>2</sup> A CLC de 2019 também foi emitida com escusa de opinião e só foi emitida em 14/12/2020.

<sup>3</sup> As CLC do II e o IGFCSS com uma ênfase e a CLC do FGS com duas ênfases.

<sup>4</sup> Nos termos do n.º 12 do art. 16.º do DL 203/2012, de 28/08, as contas do FEFSS estão sujeitas a parecer do órgão de fiscalização da entidade gestora.

<sup>5</sup> Nos termos da alínea a) do n.º 1 do art. 44.º do Regulamento do Fundo, aprovado pela Portaria 324/2019 de 20/09, compete ao conselho consultivo “*Dar parecer sobre o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo*”. O n.º 2 do mesmo artigo refere que “... o conselho consultivo pronunciar-se-á no prazo que for estabelecido, nunca inferior a 15 dias, devendo a falta de parecer ser considerada como concordância”. Os documentos foram remetidos aos membros do Conselho Consultivo em 22/04/2021 para que se pronunciassem quanto ao sentido de voto relativo à aprovação do relatório, fixando-a data de 28/04/2021 para resposta, caso contrário seria considerado como concordância. Assim, não foi cumprido o prazo mínimo estabelecido no regulamento para que os membros se pronunciassem.

<sup>6</sup> Também algumas CLC e/ou relatórios de auditoria externa incluem ênfases sobre os impactos da pandemia concordantes com os divulgados nos relatórios de gestão (II, IGFCSS, ISSM, FEFSS, FGS). Noutros casos (ISS e ISSA), as CLC nada referem, apesar de os relatórios de gestão fazerem referências a alguns impactos.

desenvolvimento e adaptação das aplicações informáticas à legislação excecional aprovada, bem como serviços de suporte técnico, comunicações, infraestruturas e gestão de informação.

- ◆ Ao nível do impacto na continuidade das operações, não são identificados constrangimentos adicionais suscetíveis de pôr em causa o seu funcionamento. O FESSPBC releva o impacto do encerramento dos casinos na diminuição da sua receita e o reflexo no pagamento dos complementos de pensões aos beneficiários do Fundo.

O perímetro de consolidação da SS não está nominalmente estabelecido. A anterior LEO<sup>1</sup> previa que as despesas do OSS fossem estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca foi publicado. A LEO, na sua redação atual, determina, igualmente, que o orçamento do subsector da segurança social apresente as despesas de administração por classificação económica e orgânica<sup>2</sup>, o que ainda não se veio a verificar<sup>3</sup>.

A adoção da classificação orgânica permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação, dando a conhecer o orçamento de cada uma das instituições incluídas no OSS, tal como o Tribunal recomendou durante vários anos.

### 3.3.2. Execução orçamental

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) estabelece que o Sistema de Segurança Social (SSS) abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania (composto pelos Subsistemas de Solidariedade, de Proteção Familiar e de Ação Social)<sup>4</sup>, o Sistema Previdencial<sup>5</sup> e o Sistema Complementar. Acresce ainda o Sistema dos Regimes Especiais, criado em 2012, destinado inicialmente a acomodar as despesas com as pensões do regime substitutivo bancário<sup>6</sup> e dos trabalhadores do BPN<sup>7</sup> e, posteriormente, complementos de pensão de trabalhadores da CARRIS<sup>8</sup> e dos Transportes Coletivos do Porto (STCP)<sup>9</sup>, estes últimos em consequência da passagem destas empresas para a gestão das respetivas autarquias.

A execução das receitas e despesas da SS depende, em grande medida, do desempenho das variáveis macroeconómicas, da evolução etária, da dinâmica da população residente e das medidas discricionárias com impacto no sector. Em 2020, continuou a aumentar a pressão orçamental estrutural sobre o SSS, por via da redução do número de beneficiários ativos e do aumento do número de prestações sociais, designadamente as pensões de velhice e sobrevivência, com a população com 65 anos ou mais a aumentar

<sup>1</sup> N.º 3 do art. 27.º da Lei 91/2001, republicada em anexo à Lei 41/2014.

<sup>2</sup> Alínea e) do n.º 1 do art. 51.º da Lei 151/2015.

<sup>3</sup> Compulsada a LOE 2021, verificou-se que a mesma não integra a classificação orgânica.

<sup>4</sup> Estes três subsistemas são financiados pelo OE, sendo o subsistema de Ação Social também financiado por receitas provenientes de jogos sociais.

<sup>5</sup> Para efeitos de gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização. A componente Repartição é, maioritariamente, financiada por contribuições e quotizações; a componente Capitalização incorpora o FEFSS, financiado por saldos do próprio sistema, por receitas fiscais consignadas e ganhos obtidos na sua gestão.

<sup>6</sup> Financiado pelo OE ao abrigo do DL 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12.

<sup>7</sup> Financiado pelo fundo de reserva constituído em 2012, junto da CGA, nos termos do DL 88/2012, de 11/04.

<sup>8</sup> Complementos de pensão de reforma ou de invalidez e de sobrevivência, ao abrigo do DL 95/2017, de 10/08. O encargo financeiro é assumido pela CGA, mas com verbas integralmente financiadas pelo OE.

<sup>9</sup> Complementos de pensão de reforma ou de invalidez e de sobrevivência, ao abrigo do DL 151/2019, de 11/10, com a alteração introduzida pelo DL 175/2019, de 27/12. O encargo financeiro é assumido pela CGA, mas com verbas provenientes do respetivo fundo de pensões dos STCP (cfr. ponto 2.3 da Parte II).

1,4% (32,7 mil) representando já 22,3% dos residentes e com a população ativa a manter a tendência decrescente dos últimos anos (0,1% em 2020)<sup>1</sup>.

Em termos conjunturais, 2020 foi marcado pela contração da atividade económica em consequência da situação pandémica que teve um impacto direto sobre o SSS, designadamente através da pressão exercida pelos estabilizadores automáticos, eventualmente mitigada pelas medidas COVID-19, com destaque para as que se destinaram a assegurar, logo em 2020, a manutenção da capacidade produtiva das empresas, mais concretamente dos postos de trabalho (*layoff* simplificado e apoio à retoma progressiva da atividade).

A execução orçamental da SS em 2020 foi ainda afetada pela manutenção das linhas de política para o setor, com destaque para as medidas destinadas à recuperação dos rendimentos das famílias, ao reforço das políticas de natalidade, à sistematização e reforço das políticas de apoio à deficiência, bem como as que se destinam ao combate à pobreza e exclusão social, seguindo o padrão iniciado em 2016.

### 3.3.2.1. Impacto das medidas COVID-19 na segurança social

Para mitigar os efeitos económicos causados pela pandemia, coube à SS apoiar empresas e entidades do setor social, com um conjunto de medidas que tiveram como objetivo a manutenção da capacidade produtiva, da capacidade instalada e dos postos de trabalho, bem como apoiar as famílias e trabalhadores (por conta de outrem e independentes) com vista à manutenção de rendimentos e/ou à mitigação da sua perda. Neste contexto, até 31/12/2020, foram atribuídos mais de 3 milhões de apoios, abrangendo mais de 2 milhões de beneficiários/trabalhadores, sendo que parte destes apoios foram canalizados para mais de 151 mil empresas/entidades<sup>2</sup>.

A execução orçamental dos apoios concedidos encontra-se identificada no Quadro I. 56, que reflete o aumento da despesa efetiva em cerca de 1 972 M€ e a não arrecadação de receita em cerca de 704 M€. Do lado da despesa destacam-se o *layoff* simplificado, por ser a medida com mais impacto (823 M€)<sup>3</sup>, seguindo-se o incentivo extraordinário à normalização da atividade (297 M€), o apoio extraordinário à redução da atividade económica (280 M€) e o apoio à retoma progressiva da atividade (159 M€). Do lado da receita, destacam-se as medidas de apoio à tesouraria das empresas e outras entidades, como sejam as isenções/reduções de contribuições a cargo das entidades empregadoras, o diferimento de pagamentos de contribuições e a suspensão do pagamento de planos prestacionais (no âmbito dos processos de execução fiscal ou celebrados por via administrativa), medidas que prejudicaram a arrecadação da receita da SS em 2020, dos quais 517 M€ constituíram perda definitiva de receita contributiva.

<sup>1</sup> <https://www.pordata.pt/Subtema/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+Residente-28>.

<sup>2</sup> Dados disponibilizados pelo IGFSS. O número de apoios inclui os atribuídos diretamente aos beneficiários e os atribuídos às empresas por cada trabalhador. A um beneficiário/trabalhador pode corresponder mais do que um apoio (diferentes medidas).

<sup>3</sup> Sobre a classificação económica destas despesas cfr. ponto 3.3.4.

**Quadro I. 56 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19**

(em milhares de euros)

	OSS final	CSS 2020	Taxa exec.
<b>RECEITA EFETIVA NÃO COBRADA</b>			
Isenção de pagamento da Taxa Social Única	548 600	517 496	94,3
Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social (a)		113 341	
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva		71 780	
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis (b)		56	
<b>Subtotal – Receita efetiva não cobrada incluída no Quadro A.53 da CGE (1)</b>		<b>702 673</b>	
Suspensão de pag. de planos prestacionais fora do processo executivo – Contribuintes		1 600	
Suspensão de pag. de planos prestacionais fora do processo executivo – Beneficiários		122	
<b>Subtotal – Receita efetiva não cobrada não incluída no Quadro A.53 da CGE (2)</b>		<b>1 722</b>	
<b>Total de receita efetiva não cobrada (1)+(2)</b>		<b>704 394</b>	
<b>DESPESA EFETIVA PAGA</b>			
<b>Medidas de contenção e mitigação da doença</b>	<b>7 342</b>	<b>4 428</b>	<b>60,3</b>
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	951	838	88,1
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	5 907	3 286	55,6
Outros equipamentos	484	304	62,8
<b>Apoios ao emprego, manutenção da laboração e retoma da atividade</b>	<b>1 313 167</b>	<b>1 282 481</b>	<b>97,7</b>
<i>Layoff</i>	823 797	823 198	99,9
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente	280 989	280 027	99,7
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	163 944	158 656	96,8
Programa Adaptar Social +	19 000	5 620	29,6
Reforço de emergência de equipamentos sociais	8 719	7 658	87,8
Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social	11 500	4 712	41,0
Medida Extraordinária de Incentivo à Atividade Profissional	3 460	2 559	74,0
Apoio a Situações de Desproteção Social de TI	1 758	51	2,9
<b>Apoios ao rendimento das famílias (reforço da proteção social)</b>	<b>372 652</b>	<b>335 678</b>	<b>90,1</b>
Apoio excepcional à família	100 000	82 947	82,9
Isolamento Profilático	63 658	62 576	98,3
Complemento estabilização trabalhadores <i>layoff</i>	62 360	58 254	93,4
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	43 407	40 934	94,3
Prorrogação de desemprego	61 042	53 832	88,2
Apoio extraordinário de Proteção Social	21 823	21 775	99,8
Subsídios de assistência a filho e a neto	7 184	6 998	97,4
Prorrogação do Rendimento Social de Inserção (RSI) – COVID-19	9 438	5 769	61,1
Prestações por doenças profissionais	2 332	2 318	99,4
Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	1 408	276	19,6
<b>Outros encargos</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>60,8</b>
Outros encargos	4	3	60,8
<b>Subtotal de despesa incluída no Quadro A53 da CGE (1)</b>	<b>1 693 166</b>	<b>1 622 590</b>	<b>95,8</b>
Prestação complementar de abono de família para crianças e jovens	n.d.	26 553	n.d.
Domiciliação de serviços prestados pelas entidades do setor social	n.d.	24 634	n.d.
<b>Subtotal de despesa não incluída no Quadro A53 da CGE (2)</b>	<b>n.d.</b>	<b>51 187</b>	<b>n.d.</b>
Subsídios – Administração Central	1 685	1 096	65,0
Transferência – Administração Central – IEFP (Incentivo extraordinário normalização atividade empresarial)	297 200	297 200	100,0
<b>Subtotal de despesa para administração central (3)</b>	<b>298 885</b>	<b>298 296</b>	<b>99,8</b>
<b>Total da despesa COVID-19 (1)+(2)+(3)</b>	<b>1 992 051</b>	<b>1 972 072</b>	<b>-</b>

(a) O valor total da receita cujo pagamento foi prorrogado pelas medidas COVID-19 totaliza 228 M€, destes foram arrecadados ainda dentro do exercício económico 115 M€, motivo pela qual a perda de receita temporária desta medida em 2020, foi de 113 M€.

(b) O valor total do adiamento do pagamento das rendas foi de 32 876,00€, destes foram arrecadados ainda dentro do exercício económico 4 251,59€, motivo pelo qual a perda de receita temporária desta medida foi de 28 625,01€. O valor da perda definitiva da receita (isenções) foi de 26 907,93€.

Fonte: CGE 2020 e IGFSS.

- ◆ Note-se que, quer a perda de receita definitiva, quer o aumento da despesa por efeitos destas medidas, foram financiados quase na sua totalidade por transferências do OE (num total de 2 492 M€<sup>1</sup>), o que absorveu o impacto no saldo da conta da segurança social. Para além das transferências do OE, foram utilizadas as receitas provenientes de jogos sociais, no valor de 9 M€. As despesas de administração (4 M€) foram suportadas pelas fontes de financiamento dos respetivos sistemas onde foram enquadradas as despesas<sup>2</sup>.
- ◆ Porém, verificou-se que foram transferidos do OE para a SS mais 16 M€ do que o impacto total das medidas excecionais e temporárias – considerando que, por um lado, o valor transferido para financiamento da receita foi superior à receita efetivamente perdida, que ascendeu a 517 M€, e que, por outro, o valor transferido para financiamento de despesa foi inferior ao necessário, que totalizou 1 959 M€ (excluindo as despesas financiadas por receitas de jogos sociais e despesas de administração).

Há ainda a salientar os seguintes apoios concedidos às entidades de economia social devido à situação epidemiológica:

- ◆ Pagamento da comparticipação financeira da segurança social no âmbito dos acordos de cooperação para todas as respostas sociais cuja atividade foi suspensa, com vista à manutenção da capacidade instalada e que totalizou 501 M€<sup>3</sup>.
- ◆ Criação de uma linha de financiamento para as entidades que desenvolvem respostas sociais com dificuldades de tesouraria. Para operacionalização desta linha, a SS subscreveu capital do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), no valor de 6,2 M€<sup>4</sup>, e assumiu garantias até ao limite de 18,5 M€ (responsabilidades contingentes).

### 3.3.2.2. Receita

Em 2020, a receita da SS totalizou 45 437 M€, mais 3 790 M€ (9,1%) do que em 2019. Já a receita efetiva apresentou um crescimento de 2 634 M€ (8,9%) influenciado pela expansão das transferências correntes que apresentaram o maior aumento do período (2 935 M€; 29,4%), quase todo (84,9%) destinado ao financiamento das despesas com as medidas COVID-19. Apesar do decréscimo de 136 M€ (0,7%) nas contribuições e quotizações, estas, em conjunto com as transferências correntes, representaram, em 2020, 96,8% da receita efetiva arrecadada.

---

<sup>1</sup> Sendo 548,6 M€ destinados à perda de receita e 1 943,8 M€ para pagamento de despesa (valores inscritos no OSS).

<sup>2</sup> Nos termos do n.º 4 do art. 90.º da LBSS as despesas de administração são financiadas através das fontes de financiamento correspondentes aos sistemas de proteção social e de cidadania e previdencial na proporção dos respetivos encargos. Integram as despesas de administração as despesas com pessoal, com aquisição de bens e serviços e aquisição de bens de capital.

<sup>3</sup> O IGFSS justificou que não reportava as despesas com as respostas sociais suspensas em cumprimento do estado de emergência por não representarem uma despesa adicional para a segurança social tendo em consideração o que foi contratualizado com as entidades (cfr. Relatório 1/2021 - AEO - 2.ª Secção – Execução Orçamental, dívidas e garantias a 30/09/2020).

<sup>4</sup> Art. 8.º do DL 37/2020, de 15/07, criou uma linha de financiamento ao setor social.

**Quadro I. 57 – Receitas por classificação económica – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Designação	CSS 2019	OSS Final 2020	CSS 2020	Variação CSS 2020/2019	
				Valor	%
<b>Receitas Correntes</b>	<b>29 255</b>	<b>31 746</b>	<b>31 953</b>	<b>2 698</b>	<b>9,2</b>
Impostos Indiretos (a)	247	244	204	-43	-17,5
Contribuições para a Segurança Social	18 365	17 225	18 230	-136	-0,7
Taxas, multas e outras penalidades	100	89	74	-26	-25,8
Rendimentos da propriedade	526	486	496	-30	-5,7
Transferências correntes	9 967	13 652	12 902	2 935	29,4
Venda de bens e serviços correntes	35	32	35	0	0,4
Outras receitas correntes	14	17	12	-2	-13,3
<b>Receitas Capital</b>	<b>9 252</b>	<b>21 683</b>	<b>10 072</b>	<b>821</b>	<b>8,9</b>
Venda de bens de investimento	59	10	1	-58	-99,0
Transferências de capital	0	2	0	0	46,4
Ativos financeiros	9 193	21 410	10 071	879	9,6
Passivos financeiros	0	260	0	0	n.a
Outras receitas de capital	0	0	0	0	-82,3
<b>Outras Receitas</b>	<b>3 140</b>	<b>3 416</b>	<b>3 412</b>	<b>271</b>	<b>8,6</b>
Reposições não abatidas nos pagamentos	197	196	191	-6	-3,0
Saldo do Ano Anterior	2 943	3 220	3 220	277	9,4
<b>Receita Total</b>	<b>41 647</b>	<b>56 845</b>	<b>45 437</b>	<b>3 790</b>	<b>9,1</b>
<b>Receita Efetiva (b)</b>	<b>29 511</b>	<b>31 955</b>	<b>32 146</b>	<b>2 634</b>	<b>8,9</b>

(a) Os impostos indiretos incluem a receita do imposto especial do jogo "on line" do Turismo de Portugal (13 M€) e receitas de jogos sociais da Santa Casa da Misericórdia (191 M€) – cfr. Quadro I. 58.

(b) Receita efetiva = receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2019 e CSS 2020 e OSS final 2020.

Em 2020, 93,7% da receita efetiva foi financiada pelos contribuintes, com vários tipos de contribuições e quotizações (56,7%), pela administração central (37,0%), por via de transferências de várias naturezas e por receitas fiscais consignadas à SS (Quadro I. 58).

**Quadro I. 58 – Origens de financiamento – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Origens de financiamento	CSS 2019	OSS Final 2020	CSS 2020	Variação CSS 2020/2019	
				Valor	%
<b>Contribuintes</b>	<b>18 365</b>	<b>17 225</b>	<b>18 230</b>	<b>-136</b>	<b>-0,7</b>
<b>Administração Central, das quais:</b>	<b>9 093</b>	<b>12 093</b>	<b>11 906</b>	<b>2 813</b>	<b>30,9</b>
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 987	7 107	7 107	120	1,7
Transferência OE p/ compensação Medida COVID-19 Layoff (Contribuições)	0	549	549	549	n.a
Transferências do OE - adicional à contribuição Setor Bancário	0	33	33	33	n.a
Transferências do OE - Medidas Excepcionais – COVID-19	0	1 944	1 944	1 944	n.a
Transferências do OE - Adicional ao IMI	123	283	304	181	146,9
Transferências do OE – IRC	199	377	182	-17	-8,3
Transferências do OE - IVA Social	854	883	883	29	3,4
<b>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</b>	<b>239</b>	<b>233</b>	<b>191</b>	<b>-47</b>	<b>-19,9</b>
<b>Turismo de Portugal</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>49,1</b>
<b>União Europeia, das quais:</b>	<b>875</b>	<b>1 561</b>	<b>996</b>	<b>121</b>	<b>13,9</b>
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	851	1 502	968	116	13,7
<b>Atividade da Segurança Social, das quais:</b>	<b>931</b>	<b>832</b>	<b>810</b>	<b>-122</b>	<b>-13,1</b>
Rendimentos de propriedade	526	486	496	-30	-5,7
Outras receitas	405	345	314	-92	-22,6
<b>Receita efetiva (a)</b>	<b>29 511</b>	<b>31 955</b>	<b>32 146</b>	<b>2 634</b>	<b>8,9</b>
<b>Receita total</b>	<b>41 647</b>	<b>56 845</b>	<b>45 437</b>	<b>3 790</b>	<b>9,1</b>

(a) Receita efetiva = Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2019 e CSS 2020 e OSS Final 2020.

Sobre as origens de financiamento do orçamento da SS, destaca-se que:

- ◆ A receita de contribuições e quotizações, totalizou 18 230 M€, menos 136 M€ (0,7%), face a 2019, justificado pela deterioração do cenário macroeconómico e consequente contração do mercado de trabalho e pelo impacto das medidas COVID-19, designadamente a isenção/redução das contribuições a cargo da entidade empregadora (no âmbito das medidas *layoff* simplificado, na retoma progressiva da atividade e no apoio excecional à família)<sup>1</sup>. Porém, existiram fatores que contribuíram para atenuar a redução da receita designadamente a expansão da massa salarial alavancada pelo aumento da remuneração mínima mensal garantida (RMMG) e pelo impacto do emprego público (expansão da massa salarial pública resultante do descongelamento transversal de carreiras, da atualização salarial e do aumento (mais 19 792<sup>2</sup>) do número de trabalhadores em funções públicas) e, bem assim, alguma recuperação sazonal da atividade económica que permitiram que a cobrança da receita contributiva fosse superior ao previsto no orçamento revisto<sup>3</sup>.
- ◆ Por sua vez, a receita proveniente de transferências correntes da administração central, registou um crescimento de 30,9% (mais 2 813 M€), para 11 906 M€, que acomodou o financiamento das despesas do sistema não contributivo (LBSS, mais 1,7%, 120 M€)<sup>4</sup>, as verbas destinadas ao financiamento das despesas COVID-19 (1 944 M€), as receitas cessantes COVID-19 (549 M€)<sup>5</sup> e as receitas fiscais consignadas ao FEFSS (519 M€).
- ◆ As receitas provenientes:
  - ◇ da atividade da SS<sup>6</sup> recuaram, face a 2019, 13,1% (menos 122 M€) devido, essencialmente, à redução das receitas provenientes da alienação de imóveis, de juros de aplicações financeiras e de taxas multas e outras penalidades;
  - ◇ da UE aumentaram 13,9% (mais 121 M€)<sup>7</sup>, no âmbito do FSE<sup>8</sup> e do FEAC<sup>9</sup>;
  - ◇ da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (referentes ao resultado da exploração dos jogos sociais)<sup>10</sup> recuaram 19,9% face a 2019 (menos 47 M€).

<sup>1</sup> De notar que estas medidas originaram uma perda definitiva de receita, enquanto outras, como a suspensão dos processos de execução contributiva, a suspensão dos pagamentos dos planos prestacionais, e o prolongamento de prazos para pagamento de contribuições, deram lugar a perdas temporárias de receita contributiva (cfr. ponto 3.3.2.1).

<sup>2</sup> Siep – [https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2020/SIEP4T/SIEP\\_2020T4\\_20210215.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2020/SIEP4T/SIEP_2020T4_20210215.pdf).

<sup>3</sup> O valor do orçamento final foi de 17 225 M€ e a receita cobrada foi de 18 230 M€, ficando 1 005 M€ acima do previsto.

<sup>4</sup> O montante destinado ao cumprimento da LBSS inclui 6 897 M€ para financiamento das despesas da componente não contributiva (em linha com as políticas de reforço da coesão e integração social e combate à pobreza, onde se integram os acréscimos dos rendimentos destinados às famílias, em especial as mais carenciadas) e 209 M€ destinados a compensar a perda de receita contributiva afeta ao sistema previdencial-repartição (receitas cessantes da segurança social compensadas pelo Estado por aplicação de políticas que visam reduzir ou isentar situações sujeitas a contribuições (cfr. alínea h) do art. 14.º do DL 367/2007, de 02/11, alterado pelas Leis 3-B/2010, de 28/04, e 55-A/2010, de 31/12).

<sup>5</sup> Este montante destina-se a compensar a perda de receita contributiva decorrente da implementação, no âmbito da COVID-19, das seguintes medidas: apoio excecional à família 16 M€ (art. 23.º do DL 10-A/2020, de 13/03, alterado pelo DL 12-A/2020, de 06/04); *layoff* 480 M€ (art. 11.º do DL 10-G/2020, de 26/03); apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade 22 M€ (DL 46-A/2020, de 30/07).

<sup>6</sup> Juros, dividendos, rendas, alienação de imóveis, reposições e taxas, multas e outras penalidades (2,5% da receita efetiva).

<sup>7</sup> As transferências da UE representam 3,1% da receita efetiva da SS.

<sup>8</sup> Mais 138 M€ para formação profissional e menos 22 M€ para os programas operacionais do PT2020.

<sup>9</sup> Mais 5 M€ para o POAPMC.

<sup>10</sup> Representam 0,6% da receita efetiva.

### 3.3.2.3. Despesa

Em 2020, a despesa total da SS atingiu 39 732 M€, mais 1 229 M€ do que em 2019 (3,2%) e a despesa efetiva totalizou 30 014 M€ (mais 3 325 M€, 12,5%), refletindo o crescimento das despesas correntes em 12,5% (mais 3 324 M€), sua maior parcela (75,5%). Já as despesas de capital, maioritariamente constituídas por despesas não efetivas, evidenciaram um decréscimo de 17,7% (menos 2 095 M€) influenciadas pelo recuo dos ativos financeiros. Excluindo o impacto das medidas COVID-19, no valor de 1 972 M€, a despesa efetiva apresentou um aumento de 5,1% face a 2019.

**Quadro I. 59 – Despesas por classificação económica – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Designação	CSS 2019	OSS Final 2020	CSS 2020	Variação CSS 2020/2019	
				Valor	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>26 655</b>	<b>31 370</b>	<b>29 979</b>	<b>3 324</b>	<b>12,5</b>
Despesas com o pessoal	284	312	286	2	0,6
Aquisição de bens e serviços	72	156	86	14	19,5
Juros e outros encargos	10	13	7	-3	-30,2
Transferências correntes	25 702	29 651	28 859	3 158	12,3
Subsídios	568	1 225	732	164	28,8
Outras despesas correntes	18	13	8	-10	-54,8
<b>Despesas Capital</b>	<b>11 847</b>	<b>22 589</b>	<b>9 752</b>	<b>-2 095</b>	<b>-17,7</b>
Aquisição de bens de capital	30	56	30	0	0,2
Transferências de capital	5	12	5	0	2,5
Ativos financeiros	11 813	22 239	9 717	-2 096	-17,7
Passivos financeiros	0	282	0	0	n.a.
<b>Despesa Total</b>	<b>38 502</b>	<b>53 959</b>	<b>39 732</b>	<b>1 229</b>	<b>3,2</b>
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>26 690</b>	<b>31 438</b>	<b>30 014</b>	<b>3 325</b>	<b>12,5</b>

Fonte: CSS 2019 e CSS 2020 e OSS final 2020.

Na evolução da despesa efetiva, em 2020, destacam-se:

- ◆ As transferências correntes com mais 3 158 M€ (12,3%), influenciadas pela evolução das transferências para as famílias (mais 2 795 M€, 12,5%), que acomodaram o financiamento das medidas destinadas à recuperação dos rendimentos das famílias, ao reforço das políticas de natalidade, à sistematização e reforço das políticas de apoio à deficiência, ao combate à pobreza e exclusão social, seguindo o padrão iniciado em 2016 e bem assim as medidas extraordinárias destinadas a minimizar o impacto da crise pandémica no contexto socioeconómico<sup>1</sup>.
- ◆ Os subsídios com um aumento de 164 M€ (28,8%), justificado pelos concedidos a entidades da administração central para ações de formação profissional (mais 138 M€), com destaque para o IEFP (mais 83 M€) e para as entidades da área da educação (mais 55 M€).

Cerca de 93,7% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais, que totalizaram 28 124 M€, mais 12,9% do que em 2019, como evidencia o quadro seguinte.

<sup>1</sup> Sobre a classificação económica de despesa com *layoff*, simplificado e apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade cfr. ponto 3.3.4.

22/7  
AF

Quadro I. 60 – Prestações sociais e outras – 2019-2020

(em milhões de euros)

Aplicações de Despesa	CSS 2019	OSS Final 2020	CSS 2020	Variação CSS 2020/2019	
				Valor	%
<b>Prestações Sociais</b>	<b>24 919</b>	<b>28 894</b>	<b>28 124</b>	<b>3 205</b>	<b>12,9</b>
Pensões e complementos, das quais:	17 855	18 574	18 415	560	3,1
Sobrevivência	2 455	2 534	2 516	61	2,5
Invalidez	1 164	1 209	1 175	11	0,9
Velhice	13 399	13 873	13 788	389	2,9
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	447	436	435	-12	-2,6
Parcela de atualização extraordinária de pensões	338	469	449	111	33,0
Desemprego e Apoio ao Emprego, das quais:	1 188	1 596	1 515	327	27,5
Subsídio de Desemprego	939	1 239	1 216	276	29,4
Ação social, das quais: (b)	2 020	2 453	2 140	120	6,0
Transf. e subsídios – Instituições sem fins lucrativos	1 624	1 923	1 743	120	7,4
Transf. e subsídios – Famílias	86	95	92	6	6,7
Subsídio e complemento de doença	612	778	746	135	22,0
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal		20	0	0	n.a.
Abono de família (c)	795	837	822	27	3,4
Complemento – Creche		12	0	0	n.a.
Rendimento Social de Inserção	348	355	340	-8	-2,4
Complemento Solidário para Idosos	216	224	212	-4	-2,0
Medidas Excecionais e Temporárias (COVID-19) (d)		1 944	1 897	1 897	n.a.
Parentalidade	596	679	657	61	10,2
Subsídio por morte	114	145	139	25	22,0
Deficiência	509	585	567	58	11,4
Outras despesas	666	694	673	7	1,0
<b>Formação profissional e PAE</b>	<b>1 427</b>	<b>2 115</b>	<b>1 543</b>	<b>116</b>	<b>8,2</b>
Políticas ativas de emprego	667	752	673	6	0,84
Transf. e Subsídios de Formação profissional	760	1 363	870	111	14,59
<b>Administração (e)</b>	<b>337</b>	<b>413</b>	<b>340</b>	<b>3</b>	<b>1,0</b>
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>0</b>	<b>282</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>n.a.</b>
<b>Aplicações Financeiras – IGFSS</b>	<b>1 100</b>	<b>6 853</b>	<b>1 853</b>	<b>753</b>	<b>68,5</b>
<b>Capitalização, das quais:</b>	<b>10 720</b>	<b>15 402</b>	<b>7 871</b>	<b>-2 849</b>	<b>-26,6</b>
Ativos financeiros – FEFSS	10 713	15 386	7 864	-2 849	-26,6
<b>Despesa total</b>	<b>38 502</b>	<b>53 959</b>	<b>39 732</b>	<b>1 229</b>	<b>3,2</b>
<b>Despesa efetiva (f)</b>	<b>26 690</b>	<b>31 438</b>	<b>30 014</b>	<b>3 325</b>	<b>12,5</b>

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Inclui 44 M€ de despesas associadas ao COVID-19, sendo 1 M€ de transferências para a AC.

(c) Inclui 26,6 M€ de despesa associada ao COVID-19.

(d) Inclui as medidas de apoio às empresas e às famílias, sendo 297 M€ de transferências para a AC (IEFP).

(e) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial – Capitalização. Estão incluídos 4 M€ de despesas associadas ao COVID-19.

(f) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2019 e 2020 e OSS Final.

Relativamente às prestações sociais destacam-se:

- ◆ As pensões e complementos com um aumento de 3,1% (560 M€), face a 2019, para 18 415 M€ que incorpora, por um lado, efeitos de preço (prestações mais caras)<sup>1</sup>, motivados pelos aumentos extraordinários acumulados desde 2017, pela reposição das atualizações anuais<sup>2</sup> e pela atualização

<sup>1</sup> Atualização prevista no art. 71.º da LOE 2020, com efeitos a partir 01 de maio de 2020 (10€ por pensionista cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5\*IAS; 6€ aos pensionistas que recebam, pelo menos, uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015).

<sup>2</sup> DL 254-B/2015, de 31/12 – em função do crescimento do PIB e da variação, nos últimos 12 meses, do índice de preços no consumidor. A Portaria 28/2020, de 31/01, veio determinar a atualização em 0,7%, das pensões com valores até ao limite de 2\*IAS inclusive (≤877,62 €), em 0,24% das pensões com valores compreendidos entre 2\*IAS e 6\*IAS (>877,62 €)

do indexante (IAS)<sup>1</sup>, pelos regimes de reforma antecipada (por valorização de carreiras muito longas, implementado em 2017 e por flexibilização, implementado em 2019) e, por outro, efeitos quantidade (mais 14 973 beneficiários/pensões).

- ◆ As prestações de apoio às famílias e às empresas<sup>2</sup> que totalizam 5 380 M€<sup>3</sup>, mais 68,7% (2 191 M€), face ao período homólogo, nas quais se incluem:
  - ◇ As destinadas a elevar o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza, diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários, que se apresentaram decrescentes, face ao período homólogo, designadamente: o RSI, menos 2,4%, e o CSI, menos 2,0%, decréscimos justificados, em ambos os casos pelo decréscimo do número de beneficiários abrangidos.
  - ◇ As relativas à parentalidade, abono de família<sup>4</sup>, apoio à deficiência e dependência<sup>5</sup> e morte, que evidenciam variações homólogas positivas reflexo do efeito das políticas, implementadas em 2016 e reforçadas nos anos subsequentes, de alavancagem dos benefícios destinados ao apoio às famílias e ainda a integração de novos beneficiários.
  - ◇ As destinadas a mitigar os efeitos da pandemia, medidas extraordinárias COVID-19 que ascendem a 1 924 M€: 1 897 M€ relevadas como tal nos mapas da CSS<sup>6</sup> e 26,6 M€ de prestação complementar de abono de família.
- ◆ As prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho (1 515 M€)<sup>7</sup>, nas quais se destacou o subsídio de desemprego (1 216 M€), registaram um aumento de 327 M€ (27,5%), face a 2019, interrompendo-se assim a trajetória descendente desta despesa que se vinha verificando desde 2014. No ano de 2020, o aumento da despesa é explicado pelo crescimento médio do número de beneficiários em 22,9% (mais 82 594) e pela evolução do valor médio mensal das prestações de desemprego processado por beneficiário, que se mantiveram estáveis face a 2019.

#### 3.3.2.4. Saldos da segurança social

O quadro seguinte reflete o total das receitas e despesas de cada um dos sistemas/subsistemas da SS, bem como os respetivos saldos.

---

e ≤2 632,86 €). As pensões de montante superior a 2 632,86 € não foram objeto de atualização, sem prejuízo do disposto no art. 3.º desta mesma portaria.

<sup>1</sup> Atualização prevista na Portaria 27/2020, de 31/01 (438,81 €).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.3.4.

<sup>3</sup> Subsídio e complemento de doença (746 M€); Subsídio de apoio a cuidador informal (287 m€); Abono de família (822 M€), que inclui 26,6 M€ respeitante a uma medida excecional e temporária COVID-19 (prestação complementar de abono de família para crianças e jovens); RSI (340 M€); CSI (212 M€); Medidas Excecionais e Temporárias COVID-19 (1 897 M€); Parentalidade (657 M€); Subsídio por morte (139 M€); e Deficiência (567 M€).

<sup>4</sup> Em 2019, foi reforçado o valor do abono de família para as crianças entre os 4 e os 6 anos de idade, tendo sido também garantido a atribuição da majoração para os segundos e terceiros filhos desde o nascimento até aos 36 meses.

<sup>5</sup> Em 2017, foi introduzida e implementada a componente base prestação social para a inclusão, que veio substituir algumas das atribuições anteriormente realizadas como a pensão de invalidez. Em 2018 foi introduzido o complemento desta prestação. Em 2019, esta prestação foi alargada à infância e juventude, por forma a abranger e reforçar a proteção social de pessoas com deficiência mais jovens, bem como das suas famílias.

<sup>6</sup> Quadro CSS2 – Execução orçamental da conta da Segurança Social, não coincidente com a informação do Quadro A53 relativo às medidas COVID-19, ambos da CGE (Vol. 1 Tomo 01, pp. 401 e 404, respetivamente) – cfr. 3.3.2.1 e 3.3.4.

<sup>7</sup> Subsídio de desemprego (1 216 M€); Complemento de desemprego (30 M€); Subsídio social de desemprego (155 M€); Garantia Salarial (76 M€); Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego por salários em atraso (14 M€); Compensação salarial – *layoff* normal (24 M€); e Retribuições intercalares (97 m€).

227  
AF

O saldo de execução orçamental acumulado, no final de 2020, foi de 6 083 M€ (mais 69,1% que em 2019), tendo o saldo do ano contribuído com mais 2 486 M€ para este resultado.

**Quadro I. 61 – Saldos de execução orçamental por sistemas e subsistemas**

(em milhões de euros)

Designação	Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh %
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	2 019	938	6	102	532	0	3 598	5,9
1.1 Saldo de anos anteriores integrado	2 013	938	6	102	161	0	3 220	9,4
1.2 Saldo de anos anteriores não integrado	6	0	0	0	371	0	378	-16,6
2. Receita do ano	25 599	7 680	1 916	4 477	2 394	444	42 510	5,2
3. Despesa do ano	23 267	7 871	1 811	4 272	2 360	444	40 025	-0,5
4. SEO do ano (2)-(3)	2 333	-191	106	205	34	0	2 486	1 130,6
5. SEO do ano com saldo integrado (4)+(1.1)	4 346	747	111	307	195	0	5 706	81,4
6. SEO final acumulado (5)+(1.2)	4 352	747	111	307	566	0	6 083	69,1
7. Saldo Total efetivo do exercício de 2020	924	1 008	106	205	-110	0	2 132	-24,5

Saldo execução efetiva=Receita do ano deduzida de ativos financeiros — despesa do ano deduzida de ativos financeiros.

Fonte: CSS 2019 e CSS 2020.

Em 2020, verificou-se uma alocação dos saldos acumulados de anos anteriores pelos diversos subsistemas:

- ◆ 89,5% (3 220 M€) foi integrado e distribuído pelas componentes do sistema previdencial (2 013 M€ em repartição e 938 M€ em capitalização) e pelo sistema de proteção social de cidadania (269 M€): pelos subsistemas de proteção familiar (6 M€), de solidariedade (102 M€) e de ação social (161 M€).
- ◆ O valor do saldo não integrado (378 M€) teve a seguinte distribuição: sistema previdencial-repartição (6 M€) e subsistema de ação social (371 M€).

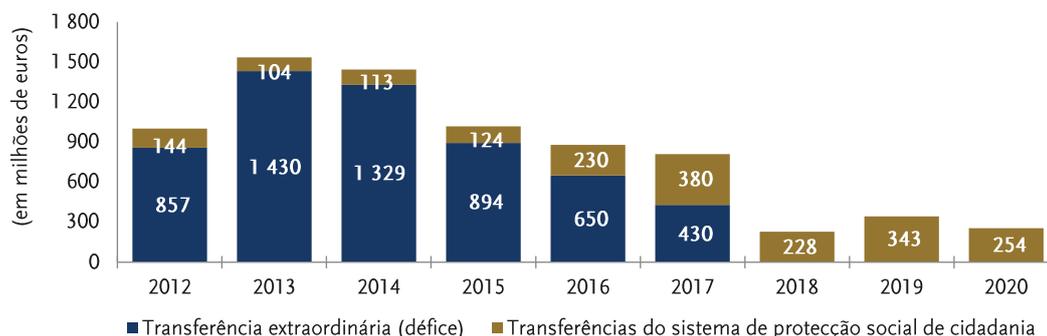
Foram transferidos 375 m€ do sistema previdencial-repartição para o sistema previdencial-capitalização provenientes da receita arrecadada com alienação de imóveis. Porém, em 2020, não se verificou transferência de saldo desta componente do sistema para o FEFSS<sup>1</sup>.

Ao nível do sistema de proteção social de cidadania continuou a verificar-se a transferência de excedentes para o sistema previdencial-repartição (254 M€<sup>2</sup>) que, como o Tribunal tem assinalado, não devem ser considerados excedentes verdadeiramente gerados pelo sistema, na medida em que decorrem apenas das previsões “excessivas” de despesas a suportar legalmente pelo OE (Gráfico I. 33).

<sup>1</sup> Sobre esta matéria cfr. ponto 3 da Parte II.

<sup>2</sup> Subsistemas de solidariedade (92,6 M€) e de ação social (161,9 M€). Entre 2012 e 2020 o sistema previdencial – repartição recebeu do OE, através do sistema de proteção social de cidadania, o montante acumulado de 1 921 M€.

**Gráfico I. 33 – Transferências para o sistema previdencial-repartição – 2012-2020**



Fonte: CSS de 2012 a 2020.

A transferência de excedentes do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial deturpa a matriz de financiamento do sistema previdencial, que é a do autofinanciamento, limitando o nível de transparência útil para uma gestão rigorosa e eficaz.

Nos PCGE 2018 e 2019, o TC formulou uma recomendação<sup>1</sup> no sentido de que as previsões orçamentais dos encargos da responsabilidade do Estado fossem fiáveis, de modo a evitar que os excedentes do sistema de proteção social e cidadania fossem sucessivamente transferidos para o sistema previdencial-repartição. Em sede de acompanhamento desta recomendação, o SESS informou que “O OSS é suportado em previsões com base em pressupostos o mais realísticos possível. No entanto, a evolução dinâmica e complexa da realidade desvia-se, por vezes, deste exercício. Poderão existir medidas adotadas cujo impacto é diferenciado entre a previsão orçamental e a sua real execução. Por outro lado, também ao nível da estimativa de adequação orçamental para algumas prestações sociais importa assegurar um nível de segurança que impeça eventual défice no Sistema de Proteção Social de Cidadania, pelas consequências que tal acarreta”.

Ora, de modo a preservar o nível de segurança necessário para impedir um eventual défice no sistema de proteção social de cidadania, deverão os saldos anuais de cada um dos três subsistemas que o compõem reverter para os próprios subsistemas, sendo as previsões anuais das transferências do OE devidamente ajustadas em função dos respetivos saldos evitando-se, deste modo, que o OE transfira recorrentemente para a segurança social valores superiores aos das despesas que lhe cabe suportar, como aconteceu na última década (Gráfico I. 33) na qual a evolução dos saldos de execução efetiva do sistema da segurança reflete os excedentes dos recursos gerados pelo sistema, mas também as transferências extraordinárias do OE para financiamento do sistema previdencial-repartição ocorridas entre 2012 a 2017 e as transferências do OE para o sistema de proteção social e cidadania que anualmente excedem as reais necessidades.

Em contraditório, o SESS e o IGFSS alegam que “... as previsões de receita previstas no Orçamento da Segurança Social (OSS) são as mais adequadas tendo em consideração o momento em que é elaborada a proposta do OSS”, reiteram que “... efetivamente parte da despesa do OSS obriga à inscrição de dotação de despesa para cabimentação que não resulta na execução de despesa, sendo que obrigatoriamente terá de se verificar o respetivo financiamento” e referem que “... as transferências dos saldos de cada subsistema do sistema de proteção social e cidadania para o Sistema Previdencial – repartição enquadram-se na Lei de Bases da Segurança Social e no Decreto-Lei que regula o financiamento da Segurança Social”.

Relativamente ao alegado, o Tribunal salienta que há que ter em conta os princípios do financiamento do sistema, designadamente a adequação seletiva (art. 87.º da LBSS) que consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação de recursos financeiros de acordo com a natureza e os objetivos das

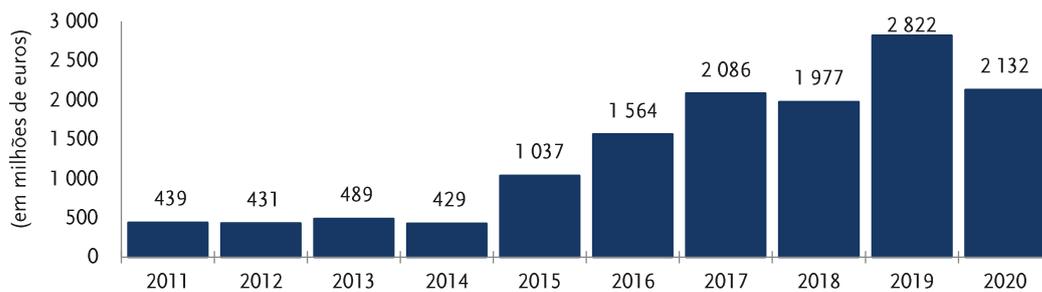
<sup>1</sup> Recomendações 45-PCGE/2018 e 37-PCGE/2019.

modalidades de proteção definidas na LBSS (art. 89.º da LBSS). Ora, a proteção garantida, no âmbito do sistema de proteção social de cidadania, é financiada por transferências do OE e por consignação de receitas fiscais (art. 90.º da LBSS). Apesar disso, os seus excedentes são transferidos para o sistema previdencial que, como referido, tem uma matriz de financiamento completamente distinta, assente no autofinanciamento.

Apesar de o SESS e o IGFSS considerarem que estas são adequadas, o financiamento do OE tem ultrapassado, todos os anos, as necessidades do sistema de proteção social de cidadania, gerando excedentes transferidos para o sistema previdencial e que, desde 2012, ascendem a 1 920 M€. O Tribunal faz notar que os excedentes gerados, em cada ano, aumentaram as necessidades de financiamento do OE, com impacto ao nível da dívida pública, apesar desses montantes não serem necessários ao sistema de segurança social, conforme evidenciam os saldos anuais (Gráfico I. 34).

Acresce que, caso não seja possível aproximar as previsões que determinam as transferências do OE das despesas do sistema de proteção social de cidadania, os excedentes gerados em determinado ano deveriam ficar no próprio sistema, permitindo a redução da transferência do OE a efetuar no ano seguinte.

Gráfico I. 34 – Saldo anual efetivo do SSS – 2011-2020



Fonte: CSS 2011 a CSS 2020.

Em 2020, o saldo de execução efetiva diminuiu 24,5%, para 2 132 M€, pressionado pela quebra das receitas de contribuições (menos 0,7%) e pelo aumento das despesas com prestações sociais (mais 12,9%).

### 3.3.3. Balanço e demonstração de resultados

O universo da SS inclui onze instituições, das quais sete estão sujeitas a certificação legal de contas. Destas, verifica-se que para duas entidades (ISS e ISSA) a CLC foi emitida com reservas (áreas de imobilizado, dívidas de terceiros e especialização de exercícios); para uma entidade (ISSM) a CLC foi emitida com escusa de opinião; e para outra entidade (IGFSS) a CLC não foi emitida, tendo o Fiscal Único apresentado uma declaração de impossibilidade de CLC<sup>1</sup>.

#### 3.3.3.1. Balanço

A situação financeira e patrimonial da segurança social no biénio 2019/2020 é a que se reflete nos quadros seguintes, apresentando o balanço um aumento, em termos líquidos, de 3 155 M€ (10,2%) face a 2019<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Desde a primeira CLC, sobre a conta de 2016, que as mesmas têm sido emitidas com escusa de opinião (cfr. ponto 3.3.1).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.3.4 sobre as observações que suportam as reservas aos valores relevados no balanço.

**Quadro I. 62 – Balanço da segurança social – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2019	2020		Variação 2020/2019	
		Valor	%	Valor	%
<b>Ativo</b>					
<b>Ativo Bruto</b>					
Imobilizado	896	916	2,1	20	2,3
Existências	2	3	0,0	2	108,8
Dívidas de terceiros	12 497	13 291	31,0	793	6,3
Disponibilidades	26 022	28 592	66,7	2 570	9,9
Acréscimos e diferimentos	40	44	0,1	4	9,1
<b>Total do Ativo bruto</b>	<b>39 457</b>	<b>42 846</b>	<b>100,0</b>	<b>3 389</b>	<b>8,6</b>
Amortizações/Provisões imobilizado	518	528		10	2,0
Provisões para cobrança duvidosa	8 007	8 231		224	2,8
<b>Total Ativo Líquido</b>	<b>30 932</b>	<b>34 087</b>		<b>3 155</b>	<b>10,2</b>
<b>Fundos Próprios</b>					
Património	18 966	22 145	68,2	3 178	16,8
Cedências de ativos	-3	-6	0,0	-3	-
Reservas	1 041	1 040	3,2	0	0,0
Resultados transitados	6 138	6 405	19,7	268	4,4
Resultado líquido do exercício	2 815	2 881	8,9	66	2,3
<b>Total dos Fundos Próprios</b>	<b>28 957</b>	<b>32 466</b>	<b>100,0</b>	<b>3 508</b>	<b>12,1</b>
<b>Passivo</b>					
Provisões para riscos e encargos	40	39	2,4	-1	-2,4
Dívidas a terceiros	366	431	26,6	65	17,6
Acréscimos e diferimentos	1 568	1 152	71,0	-417	-26,6
<b>Total do Passivo</b>	<b>1 975</b>	<b>1 622</b>	<b>100,0</b>	<b>-353</b>	<b>-17,9</b>
<b>Total dos Fundos Próprios e do Passivo</b>	<b>30 932</b>	<b>34 087</b>		<b>3 155</b>	<b>10,2</b>

Fonte: CSS de 2019 e 2020.

## Ativo

Em 2020, 83,9% do ativo líquido é constituído por disponibilidades, 14,8% por dívidas de terceiros (uma área de grande risco em termos da fiabilidade dos valores relevados no balanço) e 1,1% por imobilizado (classe igualmente considerada área de risco). Destaca-se:

### Ao nível do imobilizado:

- ◆ O total do imobilizado registou um acréscimo de 2,3% (20 M€) no valor bruto e 2,6% (10 M€) no valor líquido, devido à evolução positiva em todos os grupos, com especial relevância para as imobilizações corpóreas que representam mais de 70% nesta classe de ativos<sup>1</sup> (Quadro I. 63).

**Quadro I. 63 – Imobilizado – 2019-2020**

(em milhares de euros)

Imobilizado	2019		2020	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	974	18	996	33
Imobilizações corpóreas	766 228	267 512	785 213	277 371
Investimentos financeiros	128 891	110 620	130 192	110 718
<b>Total</b>	<b>896 093</b>	<b>378 151</b>	<b>916 401</b>	<b>388 122</b>

Fonte: CSS de 2019 e 2020.

<sup>1</sup> 85,7% no total do imobilizado em valor bruto e 71,5% no total do imobilizado em valor líquido.

- ◆ O imobilizado corpóreo aumentou 19 M€ (2,5%), em valor bruto, e as variações mais significativas ocorreram no imobilizado em curso (mais 13 M€), nos edifícios e outras construções (mais 9 M€)<sup>1</sup>, nos terrenos e recursos naturais (menos 4 M€), no equipamento básico (mais 2 M€) e no equipamento administrativo (menos 1 M€) e resultaram, sobretudo, da aquisição de *software* e de equipamento informático<sup>2</sup>, da reclassificação de contas de imóveis<sup>3</sup>, de intervenções em imóveis<sup>4</sup> e do abate de um número significativo de bens, no ISS<sup>5</sup> e no II<sup>6</sup>.
- ◆ Os investimentos financeiros também aumentaram 1 M€ (1,0%) no ativo bruto. Esta variação resultou do efeito conjugado:
  - ◇ Do aumento de 6 M€ nas outras aplicações financeiras em resultado de uma subscrição de capital do Fundo de Contragarantia Mútuo, para apoio à linha de crédito designada de apoio ao setor social COVID-19<sup>7</sup>.
  - ◇ Da diminuição de 4 M€ nos investimentos em imóveis<sup>8</sup>, com destaque para a diminuição de 3,2 M€ resultante da cedência de um imóvel, a título gratuito e definitivo realizada pelo ISSA, a favor do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ)<sup>9</sup>, por decisão do Governo Regional dos Açores, ao abrigo da norma<sup>10</sup> que permite a cedência de imóveis de institutos públicos regionais, como é o caso do ISSA<sup>11</sup>. Porém, uma vez que uma parte da Conta do ISSA integra a CSS (consolidada), também existe uma parte dos ativos que integra a CSS, como sucedia com o imóvel em causa, sinalizado, em termos contabilísticos, como sendo do OSS e que constava das demonstrações financeiras desde 2014 (ano em que ocorreu a dação).

De notar ainda que este imóvel foi obtido pelo ISSA através de uma dação em pagamento de contribuições (ou seja, para efeitos de pagamento de dívidas à segurança social). Ora, as contribuições são receita do sistema previdencial integrado no Orçamento da Segurança Social

<sup>1</sup> A variação de 9 M€ decorreu de intervenções em edifícios (1 M€) e do efeito de regularizações contabilísticas no imobilizado corpóreo do ISS (6 M€) e do ISSM de (3 M€).

<sup>2</sup> Em 2020 foram investidos pelo II cerca de 23,6 M€ em *software* informático e 1,6 M€ em equipamento informático (*hardware*) o que contribuiu para a variação positiva da componente de equipamento básico e de imobilizado em curso.

<sup>3</sup> Em 2020, foram realizadas reclassificações nas contas patrimoniais de imóveis no valor de 9 M€: mais de 5 M€ no ISS e mais 3 M€ no ISSM.

<sup>4</sup> Em 2020, foram concluídas intervenções em edificadas no montante de 1 M€.

<sup>5</sup> Em 2020, foram abatidos bens no valor de 10 M€: mais de 8 M€ em equipamento básico e mais de 1 M€ em equipamento administrativo.

<sup>6</sup> Em 2020, foram abatidos bens no valor de cerca de 3 M€ classificados em equipamento básico.

<sup>7</sup> Nos termos do art. 8.º do DL 37/2020, de 15/07, o IGFSS foi autorizado a subscrever capital do Fundo de Contragarantia Mútuo e a conceder-lhe as necessárias garantias para efeitos de operacionalização da linha de financiamento das entidades que desenvolvem respostas sociais, até aos montantes máximos de 6,2 M€ e de 18,5 M€, respetivamente. Esta linha de crédito destinou-se a fazer face a dificuldades de tesouraria decorrentes da pandemia COVID-19 em IPSS ou entidades equiparadas sem fins lucrativos, mediante empréstimos a conceder até 31/12/2020.

<sup>8</sup> Acréscimo por via: da aquisição de imóveis por dação em pagamento (0,5 M€, ISSA), de intervenções de beneficiação em imóveis já existentes (2 M€, IGFSS), reclassificação de contas (0,5 M€, IGFSS) e de transferências de imobilizações corpóreas para investimentos financeiros (0,3 M€, IGFSS). Decréscimo devido: a alienações (0,2 M€, ISSA), cedência de um imóvel a título gratuito (3,2 M€, ISSA), reclassificação de contas (0,6 M€, IGFSS) e transferência para imobilizações corpóreas (3,5 M€).

<sup>9</sup> Conforme Resolução do Conselho do Governo 71/2018, de 20/06.

<sup>10</sup> Arts. 6.º a 9.º do Decreto Legislativo Regional (DRL) 11/2008/A – Regime jurídico da gestão dos imóveis do domínio privado da Região Autónoma dos Açores, de 19/05.

<sup>11</sup> O ISSA é um instituto público regional (DRL 14/2013/A, de 3/10) está sujeito à tutela do membro do Governo Regional com competência em matéria de solidariedade e segurança social (art. 2.º do DLR 14/2013/A). O ISSA é financiado pelo Orçamento da Segurança Social (OSS) e pelo Orçamento Regional dos Açores (ORA) (art. 16.º do DLR 14/2013/A). Para efeitos de consolidação da conta da segurança social (que integra o Continente e as regiões autónomas), o Instituto elabora peças financeiras apenas com o financiamento da segurança social (mapas de controlo orçamental, balanço, demonstrações de resultados, etc.).

e, de acordo com a Lei de Bases da Segurança Social e Leis do Orçamento do Estado (leis de valor reforçado), destinada a acomodar a despesa com prestações sociais, incluindo pensões. No caso da receita da alienação de imóveis da segurança social, esta reverte para o FEFSS<sup>1</sup>, fundo criado com vista à estabilização estrutural do financiamento do próprio sistema previdencial.

Assim, esta cedência gratuita, ao não envolver qualquer compensação financeira, resultou numa diminuição do património do sistema previdencial da segurança social e inviabilizou a afetação de receita ao FEFSS no caso de uma eventual alienação onerosa do imóvel.

O Tribunal alerta para o facto de que cedências gratuitas e definitivas de imóveis da segurança social adquiridos em dação em pagamento (por incumprimento de obrigações contributivas) afetam o financiamento da segurança social, designadamente porque limitam a capacidade de o sistema financiar o FEFSS e por essa via prejudicam a sustentabilidade do sistema da segurança social.

Em contraditório, o Presidente do Governo Regional dos Açores alega que a cedência gratuita e definitiva do terreno ao Estado, foi feita a título excepcional, não constituindo prática do ISSA fazer cedências definitivas. Alega ainda que *“Não são matérias alheias à Segurança Social e ao departamento governamental com competência em matéria de solidariedade social apoiar iniciativas respeitantes à recuperação e reintegração dos reclusos e das pessoas com dificuldade na sua integração social. Pelo que a colaboração do Governo Regional representou um contributo para tentativa de resolução de um problema existente há vários anos, com graves repercussões sociais”*.

De salientar que a intervenção da segurança social em matéria de solidariedade social e de integração social está definida na LBSS e é efetuada através do sistema de proteção social de cidadania, financiado por transferências do Estado, por receitas fiscais consignadas e por receitas de jogos sociais. Por sua vez, o sistema previdencial é financiado por contribuições e quotizações, bem como pela receita proveniente da alienação de património pelo que as cedências, quando gratuitas, afetam o financiamento do sistema de segurança social.

- ◆ Os investimentos financeiros incluem ainda dois depósitos a prazo constituídos como garantia dos empréstimos concedidos pela Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) às instituições do sector não lucrativo, no âmbito das Linhas de Crédito I e II de apoio à economia social iniciados em 2012<sup>2</sup>. Na vigência destas garantias, foram executados 1,6 M€ por incumprimento junto da CEMG das instituições beneficiárias dos empréstimos<sup>3</sup>. Para recuperação deste valor, foram acionados os acordos de garantia de pagamentos celebrados entre essas instituições e o IGFSS<sup>4</sup>.

#### Ao nível da dívida de terceiros:

- ◆ A dívida bruta totalizou 13 291 M€ (mais 6,3% do que em 2019) em resultado de um aumento na dívida de médio e longo prazos (mais 207 M€) e de curto prazo (mais 586 M€). Também a dívida líquida de provisões para cobrança duvidosa registou um acréscimo de 12,7%, face a 2019, atingindo o valor de 5 060 M€, que reflete uma diminuição de 60 M€ na dívida de médio e longo prazos e um aumento na dívida de curto prazo (mais 630 M€).

<sup>1</sup> Art. 91.º, n.º 2 da LBSS; art. 116.º da LOE 2018; art. 124.º da LOE 2019; e art. 139.º da LOE 2020.

<sup>2</sup> O valor total das garantias foi 62,5 M€ e o prazo inicialmente estabelecido pelos protocolos assinados em 15/06/2012 foi de 7 anos (até 2019). Este prazo foi alargado para 10,5 anos (até 2023), através do 1.º aditamento a cada um dos acordos iniciais, e para 15,5 anos (até 2028), mediante o 2.º aditamento. Cfr. PCGE 2016, pp. 268 e 269.

<sup>3</sup> Entre 2015 e 2019 dez instituições beneficiárias das linhas de crédito deixaram de cumprir as suas obrigações (duas em 2015, 160 m€; duas em 2016, 604 m€; três em 2017, 391 m€; duas em 2018, 126 m€; e uma em 2020, 369 m€).

<sup>4</sup> Entre 2015 e 2020 foram recuperados 270 m€ através de acordos prestacionais e introduzidas duas ações em Tribunal e uma no Ministério Público. Sobre estas ações não se registam evoluções desde 2018 e 2019.

### Quadro I. 64 – Dívida de terceiros – 2019-2020

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2019		2020	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Cientes	1 654	39	1 726	39
Contribuintes	9 620	3 879	10 325	4 454
Prestações sociais a repor	725	161	733	155
Outros devedores	493	411	503	412
Outros	4	0	4	0
<b>Total</b>	<b>12 497</b>	<b>4 490</b>	<b>13 291</b>	<b>5 060</b>

Fonte: CSS de 2019 e 2020.

- ◆ Ao nível da dívida de contribuintes, que representa 88,0% do total da dívida líquida (77,7% da dívida bruta) verifica-se que:
  - ◇ 71,0% (7 335 M€) do valor em dívida (bruta) estava em mora há mais de um ano e 74,6% (7 704 M€) estava participada a execução fiscal. Desta última, a maior parte (74,5%)<sup>1</sup> com uma antiguidade superior a 5 anos e 18,2% relativa a contribuintes com dívidas superiores a 1 M€<sup>2</sup>;
  - ◇ 57,8% (5 971 M€) estava classificada como dívida de cobrança duvidosa e provisionada em cerca de 98,3% (5 871 M€), refletindo o risco de incobrabilidade<sup>3</sup>, para além da sua antiguidade;
  - ◇ Em termos homólogos, o valor da dívida líquida teve um aumento mais significativo (14,8%) do que o valor da dívida bruta (7,3%), reflexo de um aumento do valor em dívida com menor antiguidade, o que está em linha com as medidas associadas à pandemia COVID-19, designadamente quanto ao diferimento dos prazos de pagamento das contribuições e dos planos prestacionais, durante o ano de 2020<sup>4</sup>.
- ◆ As dívidas de clientes, que totalizaram 1 726 M€, em termos brutos (mais 4,3% do que em 2019), provêm sobretudo de:
  - ◇ Sub-rogação de créditos, na sequência de pagamento de salários em atraso a cargo do FGS (1 344 M€). De notar que a quase totalidade desta dívida (1 339 M€) se encontra provisionada a 100% refletindo um elevado risco de cobrança. A restante parte (5 M€) respeita a planos prestacionais no âmbito dos processos especiais de revitalização;
  - ◇ Reembolsos, reposições ou restituições de prestações pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores que, em 2020, totalizaram 381 M€ – deste valor, 96,7% (369 M€) estava classificado como dívida de cobrança duvidosa com provisões constituídas para 94,3% (348 M€), reflexo de grande dificuldade de cobrança explicada, sobretudo, pelo universo dos devedores, mas também porque não foram objeto de participação a execução fiscal até 2020<sup>5</sup>.
- ◆ Ao nível das prestações sociais a repor (devido a pagamentos indevidos a beneficiários) que subiram ligeiramente face a 2019 (mais 1,0% em termos brutos) e totalizaram 733 M€ em valor bruto (155 M€ em valor líquido de provisões de cobrança duvidosa) salienta-se que:

<sup>1</sup> 44,2% (3 402 M€) com uma antiguidade superior a 10 anos; 14,9% (1 147 M€) estava associada a planos prestacionais.

<sup>2</sup> 635 contribuintes com dívidas superiores a 1 M€, oito destes com dívidas superiores a 10 M€.

<sup>3</sup> 95,8% da dívida de cobrança duvidosa tem antiguidade superior a dois anos estando, por isso, provisionada a 100%. Existem valores em dívida desde 1976.

<sup>4</sup> Arts. 3.º, 4.º e 5.º do DL 10-F/2020, de 26/03.

<sup>5</sup> Em 2020, o IGFSS participou dívidas relacionadas com pagamentos indevidos no âmbito do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores no valor de 438 m€.

- ◇ 625 M€ (85,3%) estavam classificados como dívidas de cobrança duvidosa e na sua maioria (92,4%) provisionados o que reflete a antiguidade da dívida;
  - ◇ 38 M€ (5,1%) respeita a planos prestacionais de cobrança voluntária;
  - ◇ Apenas 11,3% (83 M€) estavam participados a execução fiscal. Em 2020 foram participados a execução fiscal cerca de 21 M€, envolvendo 42 731 beneficiários, o que representou um decréscimo de 48,1% em valor (19 M€) e 37,0% em número (25 068 beneficiários), respetivamente, não obstante se ter iniciado em 2020 a participação a execução fiscal de dívidas do FGS e do FGADM. Assim, 83,5% (612 M€) da dívida continua a não estar participada a execução fiscal nem enquadrada em planos prestacionais de cobrança voluntária.
- ◆ A dívida de outros devedores, que totalizou 503 M€, aumentou, em relação a 2019, 10 M€ (mais 2,0% em termos brutos), decorrente de variações positivas e negativas em várias contas e das quais se destaca a relevação contabilística da dívida de entidades públicas ao abrigo do princípio da onerosidade<sup>1</sup>, no montante de 10 M€<sup>2</sup>.

Este grupo incorpora um conjunto de dívidas com bastante antiguidade, algumas das quais têm sido objeto de acompanhamento por parte do Tribunal há vários anos (181 M€)<sup>3</sup> e outras mais recentemente (22 M€)<sup>4</sup> não se tendo verificado alterações ao valor em dívida, apesar de alguns desenvolvimentos ocorridos em 2020 e 2021<sup>5</sup>.

#### Ao nível das disponibilidades:

Representam 66,7% do ativo bruto e 83,9% do ativo líquido e aumentaram 2 570 M€ (9,9%) face a 2019, conforme se pode verificar no quadro seguinte:

- 
- <sup>1</sup> Em 2019, o IGFSS iniciou a aplicação do princípio da onerosidade ao abrigo da LOE 2019 (n.º 4 do art. 124.º) e do DLEO 2019 (n.º 6 do art. 135.º) e, em 2020, ao abrigo da LEO 2020 (n.º 4 do art. 139.º) e do DLEO 2019.
- <sup>2</sup> Em 2020, o IGFSS procedeu pela primeira vez à relevação contabilística da dívida das entidades públicas sujeitas ao princípio da onerosidade, referentes ao ano de 2019 (5 M€) e ao ano de 2020 (5 M€).
- <sup>3</sup> Ministério da Saúde (89 M€); Ministério da Agricultura (85 M€); Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (6 M€); e Direção Regional do Trabalho e Qualificação da Região Autónoma dos Açores (2 M€). Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 4.1.4 da Parte II do PGCE 2018.
- <sup>4</sup> IGFSS: Dívida do Ministério da Defesa (20 M€) para reembolso dos pagamentos efetuados pela SS de prestações previstas nas Leis 9/2002, de 11/02, 21/2004, de 05/06, e 3/2009, de 13/01 e dívidas relacionadas com adiantamentos por conta do OSS de “Ações de formação Profissional c/suporte no FSE – DAFSE” (1,3 M€) e de “QCAIII-Equal” (1 M€).
- <sup>5</sup> Dívidas do Ministério da Saúde: – Dívida proveniente da ex-Caixa de Previdência dos TLP (88,7 M€), o ISS informou, em setembro de 2021, que no âmbito das diligências desenvolvidas com vista à regularização da dívida por via de um encontro de contas entre o ISS e o Ministério da Saúde, tendo por base os valores a reembolsar pelo ISS relativos à aquisição de medicamentos enquadrados nas doenças profissionais, ainda não foi possível calcular o valor final a regularizar entre as entidades, em virtude de dificuldades de validação da faturação por falta de informação. – Dívida no âmbito das Misericórdias (0,4 M€), o IGFSS informou, em agosto de 2021, que ainda não tinha recebido resposta da ACSS aos pedidos formulados em julho de 2020 e dezembro de 2019 e que em agosto de 2021 voltou a reiterar o pedido de reembolso àquela entidade. O IGFSS, em agosto de 2021, também informou que relativamente às dívidas da Direção Regional do Trabalho e Qualificação da Região Autónoma dos Açores e da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela voltou a reiterar os pedidos de regularização de dívida em março e junho de 2021, respetivamente, não tendo obtido resposta. No que respeita à dívida do Ministério da Agricultura e Pescas em análise com vista a concluir sobre a existência ou não de dívida por parte daquele Ministério, o IGFSS informa que prevê a resolução do valor em dívida ainda no decurso do ano de 2021. Sobre a dívida do Ministério da Defesa e as dívidas relacionadas com adiantamentos do OSS para ações de formação profissional e QCAIII-Equal, o IGFSS, em agosto de 2021, informou que solicitou o ressarcimento da dívida ao Ministério em março de 2021, não tendo obtido qualquer resposta, e que tem mantido contactos com a ADC para acompanhamento da situação, dado que é esta entidade que desenvolve as diligências com vista à recuperação dos valores em dívida por parte das entidades beneficiárias dos fundos comunitários.

### Quadro I. 65 – Disponibilidades – 2019-2020

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor		Variação 2020/2019	
	2019	2020	Valor	%
<b>Títulos negociáveis</b>	<b>21 990</b>	<b>22 057</b>	<b>67</b>	<b>0,3</b>
Ações	4 040	4 594	555	13,7
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0,0
Títulos da dívida pública	17 878	17 353	-525	-2,9
Outros títulos	42	84	42	99,0
Outras aplicações de tesouraria	30	25	-5	-16,8
<b>Depósitos em instituições financeiras e Caixa</b>	<b>4 032</b>	<b>6 535</b>	<b>2 503</b>	<b>62,1</b>
Conta do Tesouro (a)	2 176	5 305	3 129	143,8
Depósitos em instituições financeiras	1 855	1 231	-624	-33,7
Caixa	1	0	-1	-88,8
<b>Total</b>	<b>26 022</b>	<b>28 592</b>	<b>2 570</b>	<b>9,9</b>

(a) Reclassificação realizada pelo TC, para efeitos de análise, relativamente ao valor dos depósitos bancários no IGCP, uma vez que o balanço da segurança social não releva estes valores em conta apropriada nos termos do POCISSSS (o valor relevado no balanço em depósitos em instituições financeiras foi deduzido do valor dos depósitos existentes em contas bancárias do IGCP das seguintes entidades, IGFSS, II e FEFSS).

Fonte: CSS 2019 e 2020, SIF e E-contas.

- ◆ Os títulos negociáveis, maioritariamente títulos da dívida pública (17 353 M€)<sup>1</sup>, representam 77,1% da classe de disponibilidades, aumentaram 67 M€ (0,3%) face a 2019, e incorporam, basicamente, o património do FEFSS.
- ◆ Os depósitos em instituições financeiras aumentaram cerca de 2 503 M€ (62,1%), por efeito do incremento da Conta do Tesouro (3 129 M€) que totalizou 5 305 M€, sobretudo, com a aplicação dos excedentes à guarda do IGFSS (4 960 M€) no IGCP, acolhendo o estabelecido no DLEO.
- ◆ Em 2020, os documentos por reconciliar ainda apresentavam valores significativos tanto em número (434 909), como em volume financeiro (1 868 M€) em 55 contas bancárias de duas instituições da segurança social<sup>2</sup>.

### Quadro I. 66 – Documentos por reconciliar – 2019-2020

(em milhões de euros)

Documentos por reconciliar	2019		2020		Peso relativo do valor %		Variação 2020/2019 %	
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2019	2020	N.º Doc.	Valor
Há mais de 1 ano	2 618	6	117 877	393	0,3	21,0	4 402,6	6 984,0
No próprio ano	223 889	1 928	317 032	1 475	99,7	79,0	41,6	-23,5
<b>Total</b>	<b>226 507</b>	<b>1 934</b>	<b>434 909</b>	<b>1 868</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>92,0</b>	<b>-3,4</b>

Fonte: SIF.

<sup>1</sup> 16 312 M€ respeitam ao FEFSS e 1 041 M€ ao IGFSS.

<sup>2</sup> IGFSS (24 contas) e ISS (31 contas), não obstante as outras entidades (II, ISSM, ISSA) também terem movimentos por reconciliar, os mesmos revelaram-se pouco significativos e com regularização no prazo inferior a um ano.

- ◆ Não obstante os esforços desenvolvidos pelo IGFSS e pelo ISS com vista a regularizar os documentos por reconciliar<sup>1</sup>, em 2020 verificou-se um aumento significativo no número destes documentos (mais 92%), concentrando-se a quase totalidade numa única conta bancária titulada pelo IGFSS (97,6% em número de documentos e 94,3% em valor)<sup>2</sup>, situação que teve origem numa alteração ocorrida em fevereiro de 2019 ao nível da arquitetura de sistemas e que ainda aguarda resolução por parte do II<sup>3</sup>.
- ◆ Um dos efeitos da transição de documentos por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias<sup>4</sup>, traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 12 M€ e de execução orçamental de 8 M€, bem como a apresentação em cinco contas bancárias tituladas pelo IGFSS, de saldo contabilístico negativo (4,1 M€), como se reflete no quadro seguinte:

**Quadro I. 67 – Subvalorização de saldos em Disponibilidades (IGFSS, ISS)**

(em milhões de euros)

Entidade	Contas do razão com saldo negativo (valor)	Extrato bancário (valor)	Ano do depósito dos valores
IGFSS	4,1	6,3	2008 a 2020
ISS		5,4	2010 a 2020
<b>TOTAL</b>	<b>4,1</b>	<b>11,7</b>	
Subvalorização do saldo de disponibilidades		11,7	
Subvalorização do saldo de execução orçamental		8,3	

Fonte: SIF.

- ◆ Verificou-se que em algumas certidões bancárias de contas tituladas pelo IGFSS ainda consta a indicação de pessoas com poderes para movimentação de contas bancárias que em 2020 já não exerciam funções naquela entidade e que o IGFSS também só solicitou que esses intervenientes fossem retirados das respetivas contas em novembro de 2020<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Para acolhimento das recomendações formuladas pelo TC em pareceres anteriores (PCGE/2007 a PCGE/2018), o IGFSS e o ISS têm vindo a desenvolver um conjunto de procedimentos de controlo para minimizar a existência de documentos por reconciliar. Contudo, apesar das melhorias verificadas, em especial nos documentos com maior antiguidade, estes institutos informam que os descritivos das operações bancárias nem sempre são suficientes para uma completa identificação da origem dos valores depositados, o que obriga ao desenvolvimento de diligências junto das entidades bancárias e também de outras entidades (ex: administradores judiciais, agentes de execução, IGEFJ), ACT, entidades centralizadoras de pagamento de pensões) com vista a obter as informações necessárias sobre os contribuintes ou beneficiários, de modo a que a informação seja primeiramente registada nas respetivas contas correntes e só depois nas demonstrações financeiras, procedendo-se então à reconciliação bancária. Por outro lado, existem outras situações que dependem da intervenção do II, em especial as relacionadas com a contabilização de receita proveniente de contribuições e que o IGFSS reporta regularmente ao Instituto.

<sup>2</sup> Conta do Novo Banco. O total de documentos por reconciliar das 55 contas é de 434 909 e o total de documentos da referida conta é de 424 469. O volume financeiro total é de 1 868 M€ e o volume financeiro da referida conta é de 1 760 M€.

<sup>3</sup> Segundo informação prestada pelo IGFSS, a alteração na arquitetura do sistema implicou uma alteração no processo de integração das cobranças do canal multibanco no sistema de gestão de contribuintes (GC). Com efeito, os registos de cobrança com referência multibanco incorretas que, até à data da alteração, eram integrados nas contas correntes de contribuintes (GC) e contabilizados por interface no SIF, passaram a constar de uma lista de clarificação no sistema de Conta Integrada (CI) deixando de ser contabilizados em SIF até serem clarificados e integrados em conta-corrente (GC), o que impossibilita a reconciliação bancária da cobrança com o respetivo crédito bancário. Assim, a contabilização das cobranças relativas a referências multibanco incorretas constantes da lista de clarificação aguarda a implementação por parte do II de uma interface entre a aplicação CI e o SIF para a sua regularização.

<sup>4</sup> Em 36 contas bancárias, sendo 16 no IGFSS e 20 no ISS.

<sup>5</sup> O IGFSS, em 12/11/2020, solicitou a 25 entidades bancárias a alteração dos intervenientes na movimentação das contas bancárias. No entanto, constatou-se que 9 dessas instituições não atualizaram a informação em conformidade, pelo que deverá o IGFSS proceder ao acompanhamento destas situações.

## Fundos próprios

Os fundos próprios são constituídos, na sua maioria, por património, no valor de 22 145 M€, pertencendo 93,3% ao FEFSS (20 663 M€)<sup>1</sup>.

Face a 2019, esta componente registou um acréscimo de 3 178 M€ (16,8%), que resulta da afetação à conta de património do FEFSS do resultado líquido do exercício de 2019 (1 301 M€); do valor do saldo do sistema previdencial-repartição (1 300 M€) e das receitas de alienação de imóveis (58 M€) – operações de 2019 refletidas na conta consolidada, no património, do FEFSS em 2020; e das receitas fiscais consignadas provenientes do adicional ao IMI (304 M€) e do IRC (182 M€) e ainda do adicional de solidariedade sobre o setor bancário (33 M€)<sup>2</sup>.

O resultado líquido apurado foi de 2 881 M€ e aumentou 66 M€ (2,3%) relativamente a 2019, face aos movimentos verificados nos três grupos de resultados: operacionais, com um acréscimo no valor de 253 M€ (27,1%) atingindo o montante de 1 187 M€; financeiros, que diminuíram 411 M€ (de 1 302 M€ para 892 M€); e extraordinários que aumentaram 223 M€ (38,5%) ascendendo a 802 M€.

## Passivo

Destaca-se a diminuição de 353 M€ (17,9%), face a 2019, totalizando 1 622 M€. O grupo patrimonial predominante é o dos acréscimos e diferimentos (contas de especialização de exercícios), no qual os proveitos diferidos, com um peso de 67,2% (1 089 M€), diminuíram 28,6% (435 M€). Em sentido inverso, registou-se um aumento dos outros credores, no montante de 52 M€ (24,4%) totalizando 266 M€.

Os proveitos diferidos são constituídos, sobretudo, por fundos consignados ao financiamento de ações de formação profissional e projetos sociais, com suporte no OE e no FSE, e a outros programas de ação social, (1 064 M€), suportados por receitas de jogos sociais. Tratando-se de receitas consignadas, os valores recebidos ficam registados em proveitos diferidos e só são contabilizados em proveitos quando incorrerem os custos com as ações ou programas aos quais se destinam as verbas.

### 3.3.3.2. Demonstração de resultados

Em 2020, o total dos proveitos foi de 38 318 M€ e o dos custos 35 437 M€, o que proporcionou um resultado líquido positivo de 2 881 M€, mais 66 M€ (2,3%) do que em 2019<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> O valor do património relevado no balanço do FEFSS foi deduzido do movimento de consolidação efetuado pelo IGFSS correspondente à receita proveniente de alienação de imóveis efetuada no exercício de 2019 (375 m€).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3 da Parte II.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 3.3.4 sobre as observações que suportam as reservas aos valores da demonstração de resultados.

Quadro I. 68 – Demonstração de resultados – 2019-2020

(em milhões de euros)

Contas	Valor		Variação 2020/2019	
	2019	2020	Valor	%
<b>Custos e perdas</b>				
Transf. correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	26 142	29 504	3 362	12,9
Custos com o pessoal	274	279	5	1,8
Fornecimentos e serviços externos	82	99	17	20,6
Provisões do exercício	459	451	-8	-1,7
Amortizações do exercício	20	21	0	0,7
Outros custos e perdas operacionais	4	5	0	10,8
<b>Total dos custos operacionais</b>	<b>26 982</b>	<b>30 359</b>	<b>3 376</b>	<b>12,5</b>
Custos e perdas financeiros	689	1 418	730	106,0
Custos e perdas extraordinários	5 659	3 660	-1 999	-35,3
<b>Total dos Custos e Perdas</b>	<b>33 330</b>	<b>35 437</b>	<b>2 107</b>	<b>6,3</b>
<b>Proveitos e Ganhos</b>				
Impostos e taxas	18 243	18 588	344	1,9
Transferências e subsídios correntes obtidos	9 566	12 848	3 282	34,3
Outros proveitos e ganhos operacionais	107	110	3	3,1
<b>Total dos proveitos operacionais</b>	<b>27 917</b>	<b>31 546</b>	<b>3 630</b>	<b>13,0</b>
Proveitos e ganhos financeiros	1 991	2 310	319	16,0
Proveitos e ganhos extraordinários	6 237	4 462	-1 776	-28,5
<b>Total dos Proveitos e Ganhos</b>	<b>36 145</b>	<b>38 318</b>	<b>2 173</b>	<b>6,0</b>
Resultados operacionais	934	1 187	253	27,1
Resultados financeiros	1 302	892	-411	-31,5
Resultados extraordinários	579	802	223	38,5
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>2 815</b>	<b>2 881</b>	<b>66</b>	<b>2,3</b>

Fonte: CSS de 2019 e 2020.

Os proveitos e ganhos aumentaram 2 173 M€ (6,0%) devido, essencialmente:

- ◆ Ao acréscimo de 3 630 M€ (13,0%) dos proveitos operacionais devido, nomeadamente, às transferências do OE para financiamento de medidas COVID-19 (2 353 M€), bem como à afetação a estas medidas de verbas recebidas em anos anteriores provenientes do OE (551 M€)<sup>1</sup>; e ao aumento: i) das contribuições e quotizações para a SS declaradas em 1,9% (mais 338 M€)<sup>2</sup>; ii) das transferências do OE para cumprimento da LBSS em 3,8% (mais 259 M€); iii) dos fundos comunitários em 11,6% (mais 100 M€) destinados sobretudo a ações de formação profissional.
- ◆ Ao acréscimo de 319 M€ (16,0%) dos proveitos financeiros, que ascenderam a 2 310 M€, resultante, na quase totalidade, da atividade do FEFSS (316 M€), designadamente, do aumento das diferenças de câmbio realizadas (mais 448 M€), dos ganhos em contratos de futuros (mais 186 M€) e dos rendimentos de participações de capital (mais 4 M€); e da diminuição das mais valias potenciais (menos 252 M€)<sup>3</sup>, das mais valias realizadas (menos 24 M€), das diferenças de câmbio potenciais (menos 26 M€) e dos rendimentos provenientes dos juros (menos 14 M€) e dos fundos de investimento (menos 6 M€).

<sup>1</sup> Verbas anteriormente registadas em proveitos diferidos com origem em transferências do OE para comparticipação nacional em projetos cofinanciados.

<sup>2</sup> Apesar da pandemia o valor das contribuições e quotizações declaradas aumentaram cerca de 1,9%, face a 2019, com as contribuições das entidades empregadoras a diminuir 1,8%, mas as quotizações dos trabalhadores a aumentar 9,5%. Para esta situação terá contribuído os apoios às empresas no âmbito do *layoff*, que isentaram as empresas da contribuição para a SS, e o aumento da remuneração mensal mínima garantida.

<sup>3</sup> Ganhos de revalorização de mercado de ativos na posse do FEFSS.

- ◆ Ao decréscimo dos proveitos extraordinários em 1 776 M€ (28,5%) que resulta da diminuição no valor das correções às declarações de contribuições para a segurança social, em 1 605 M€ (28,5%), e da anulação de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, em 116 M€ (40,2%).

Os custos e perdas aumentaram 2 107 M€ (6,3%), face a 2019, variação que decorreu essencialmente do:

- ◆ Aumento dos custos operacionais no valor de 3 376 M€, devido, ao aumento das prestações sociais em 2 813 M€ (12,6%), que ascenderam a 25 106 M€ (70,8% do total dos custos), nas quais se incluem as associadas às medidas COVID-19, no valor de 1 600 M€, e que representam mais de metade deste aumento (56,9%). Também as transferências e subsídios cresceram 549 M€ (14,3%), sendo que 57,6% (316 M€) se destinaram aos apoios no âmbito da pandemia, dos quais se destaca a transferência para o IEFP para financiamento do “Incentivo extraordinário à normalização atividade empresarial”. O acréscimo registado nos fornecimentos e serviços externos de 17 M€ (20,6%), resultou do efeito conjugado da diminuição e aumento de vários custos de funcionamento, mas sobretudo, devido à aquisição de bens alimentares no âmbito do Programa FEAC, face à conjuntura económica do ano de 2020<sup>1</sup>.
- ◆ Aumento dos custos e perdas financeiros em 730 M€ (106,0%), sendo na sua quase totalidade custos do FEFSS que resultam, em grande medida, do acréscimo das diferenças de câmbio desfavoráveis, em 504 M€ (realizadas em 119 M€ e potenciais em 386 M€), das menos valias potenciais<sup>2</sup>, em 31 M€, das perdas em contratos futuros, em 207 M€, pese embora o decréscimo das perdas na alienação de aplicações de tesouraria, em 9 M€.
- ◆ O decréscimo dos custos e perdas extraordinários no valor de 1 999 M€ (35,3%) resultante da diminuição do valor da anulação de contribuições para a SS (menos 2 012 M€) e do valor prescrito de dívida contributiva (menos 11 M€) e do aumento do valor da anulação de contraordenações (mais 19 M€) e de transferências para entidades do setor social no âmbito dos acordos de cooperação (mais 4 M€).

O resultado líquido foi proporcionado pelo resultado positivo de todos os três tipos de resultados, com evoluções positivas nos resultados operacionais e extraordinários, mas com um decréscimo nos resultados financeiros para a qual contribuiu, entre outros fatores, a diminuição dos proveitos provenientes de mais valias potenciais e o acréscimo dos custos com diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais.

### 3.3.3.3. Princípio da onerosidade

A LOE 2020 determinou a aplicação do princípio da onerosidade (PO), sem exceção, aos imóveis da propriedade do IGFSS que se encontrassem ocupados ou a ser utilizados por outras entidades públicas sem contrato de arrendamento, até que fosse celebrado o respetivo contrato. Nos casos em que não se encontre

<sup>1</sup> A conjuntura económica do ano de 2020 impulsionou a execução do programa do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carentes (FEAC) como medida de combate às dificuldades que a sociedade enfrentou com a paragem da atividade económica que adensou ainda mais as desigualdades em termos de acessibilidade aos bens essenciais (cfr. Relatório de gestão do ISS de 2020).

<sup>2</sup> Perdas de revalorização de mercado de ativos na posse do FEFSS.

apurado o valor de mercado da renda, a contraprestação semestral devida pelas entidades utilizadoras dos espaços deve ser fixada por m<sup>2</sup> ocupado, consoante a localização<sup>1</sup> do imóvel<sup>2</sup>.

Em 2019<sup>3</sup>, primeiro ano de aplicação do princípio da onerosidade na segurança social, o IGFSS iniciou os respetivos procedimentos, tendo notificado 15 entidades<sup>4</sup>. De acordo com os registos contabilísticos do Instituto, os valores devidos pela utilização dos imóveis, relativos aos anos de 2019 e 2020, bem como os valores cobrados e os valores em dívida em 31/12/2020 são os seguintes:

**Quadro I. 69 – Princípio da Onerosidade – Segurança Social**

(em milhares de euros)

Princípio da Onerosidade	Valor notificado (a)			Valor cobrado			Valor em dívida (b)	% do valor recebido
	Valor anual devido (b)	Juros	Total	2019	2020	Total		
PO 2019	4 743,1	168,7	4 911,8	7,8	7,6	15,4	4 896,4	0,31
PO 2020	4 717,7	0,0	4 717,7	0,0	1,3	1,3	4 716,4	0,03
<b>Total</b>	<b>9 460,7</b>	<b>168,7</b>	<b>9 629,4</b>	<b>7,8</b>	<b>8,9</b>	<b>16,7</b>	<b>9 612,8</b>	<b>0,17</b>

(a) Foram considerados os valores corrigidos (retificação de áreas, entregas anteriores ao final do semestre e juros anulados).

(b) O valor difere do relevado no SIF em 540,00€ (valor registado respeitante ao 1.º semestre/2020 de um imóvel foi de 97 286,40€ quando deveria ser 97 826,40€).

Fonte: SIF e IGFSS.

Em termos globais, a arrecadação de receita ao abrigo do cumprimento do princípio da onerosidade revelou-se bastante reduzida, representando em 31/12/2020, 0,17% do valor notificado, e respeita apenas a duas entidades que procederam à entrega dos imóveis<sup>5</sup>. Em 2021, outras duas entidades procederam ao pagamento dos valores devidos num total de 207 m€. Os valores em dívida em 31/12/2020 integram o valor das contraprestações de três imóveis (de três entidades), relativamente aos quais existem dúvidas sobre a aplicação daquele princípio e que ascende a 3 269 m€ (34,0%).

O IGFSS tem desenvolvido procedimentos com vista à fixação do valor mensal das rendas, ou à alienação dos imóveis e celebração dos respetivos contratos de arrendamento suportados em relatórios de avaliação por peritos inscritos na CMVM. Em 05/07/2021 tinham sido avaliados 17 imóveis, sendo que as rendas propostas são, na sua maioria, superiores ao valor mensal calculado com base nas regras do princípio da onerosidade. Àquela data apenas tinha sido celebrado um contrato de arrendamento, encontrando-se os restantes processos em fases diferentes de tramitação<sup>6</sup>.

Os constrangimentos e dificuldades que se verificaram na aplicação do princípio da onerosidade vieram<sup>7</sup>:

<sup>1</sup> Concelho de Lisboa: 7 €/m<sup>2</sup>; Concelho do Porto: 5 €/m<sup>2</sup>; restantes concelhos das áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e restante território: 4 €/m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Portaria 278/2012, de 14/09, alterada pelas Portarias 222-A/2016, de 12/08, e 397/2019, de 21/11, visa regulamentar os termos em que é devida a contraprestação pelos serviços/organismos utilizadores dos espaços públicos.

<sup>3</sup> LOE 2019 e n.º 6 do art. 135.º do DLEO 2019 (aprovado pelo DL 84/2019, de 28/06).

<sup>4</sup> Não foi aplicado este princípio relativamente a 4 imóveis por não reunirem os requisitos, devido: 1) à existência de contrato de arrendamento; 2) ao imóvel se encontrar devoluto; 3) à ocupação por entidade com fins sociais e com acordos de cooperação celebrados com o ISS; 4) à ocupação por uma Associação, entidade não pública.

<sup>5</sup> Uma entrega do imóvel em 30/6/2019 e outra em 28/02/2020.

<sup>6</sup> Para 12 imóveis o Conselho Diretivo já tinha autorizado a celebração do contrato de arrendamento (11 com a ARSLVT e um com a ARS Norte) e para 4 imóveis os processos tinham sido remetidos ao Fiscal Único do Instituto para avaliação preliminar (dois com a ARS Norte e dois com o ISS).

<sup>7</sup> Cfr. ponto 3.3.4.

- ◆ corroborar as várias deficiências que, ao longo dos anos, se têm vindo a evidenciar na área dos imóveis e que têm merecido reservas quanto à fiabilidade das demonstrações financeiras<sup>1</sup>;
- ◆ evidenciar fragilidades no sistema de controlo interno da segurança social quanto à identificação dos imóveis na sua titularidade e das respetivas entidades ocupantes.

### 3.3.4. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros

#### Ao nível dos elementos informativos da CSS

A informação incluída no Relatório da CGE 2020 sobre a CSS é bastante exígua – constituindo um anexo com 12 páginas – limitação que não é suprida pelo Relatório Analítico sobre a CSS 2020, uma vez que este ainda não foi divulgado<sup>2</sup>.

Dos elementos informativos consta o mapa das receitas tributárias cessantes da segurança social que divulga o total da perda de receita contributiva<sup>3</sup>. No entanto, a SS dispõe de informação detalhada com identificação dos diplomas que aprovaram as políticas orçamentais/regimes e os correspondentes montantes de receita não cobrada, em virtude da sua aplicação, pelo que a sua divulgação contribuiria para a transparência da informação divulgada na CGE, princípio orçamental consagrado na LEO.

Em contraditório, o SESS e o IGFSS alegam que *“Historicamente, no subsetor da segurança social, a informação sobre o valor de apuramento das receitas cessantes tem sido divulgada numa única linha, no mapa referência, conforme consta do conteúdo da Lei do Orçamento do Estado aprovado. Todavia, reavaliar-se-á o conteúdo da próxima divulgação de informação desta natureza na Conta Geral do Estado de 2021, nomeadamente através da disponibilização do detalhe desta informação em anexo à Conta da Segurança Social”*.

#### Ao nível da regulamentação

- ◆ Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, bem como a portaria com os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS<sup>4</sup>.
- ◆ Continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização, aspeto objeto de recomendação do Tribunal desde 2009<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Refira-se que no caso do IGFSS, para 2020, o Fiscal Único do IGFSS não emitiu a CLC. Relativamente a 2019, a CLC foi emitida com escusa de opinião. No entanto, o Relatório do Fiscal Único dá conta da existência de *“... situações de imóveis não registados no património, bem como a existência de dívidas decorrente da ocupação de imóveis sem contrato, sendo por elas devido o princípio da onerosidade”*.

<sup>2</sup> Cfr. Volume I Tomo I – ponto V. Anexo – Conta da Segurança Social (pp. 403 a 414). A 30/08/2021, o IGFSS informou que ainda se encontra *“... em elaboração os capítulos do Relatório Analítico da Conta da Segurança Social de 2020, pelo que assim que terminados e analisados por parte deste Instituto, assim como pela respetiva Tutela, serão oportunamente remetidos a esse Tribunal”*.

<sup>3</sup> Cfr. CGE 2020, Volume 2, Tomo 01, Mapa 41 – Receitas tributárias cessantes da segurança social.

<sup>4</sup> Estas observações tem sido objeto de recomendações pelo Tribunal em pareceres anteriores e o SESS em 24/09/2021 continuou a informar que as propostas de diplomas continuam em apreciação para ambas as situações. Em contraditório, o SESS reitera que as propostas de diplomas estão em apreciação.

<sup>5</sup> Em 24/09/2021, em sede de acompanhamento de recomendações, o SESS reiterou que, atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, a sua harmonização será oportuna numa revisão mais global destes diplomas. Em 06/10/2021, o MEF remeteu o acompanhamento para o MTSSS. Em contraditório, o SESS reitera a informação prestada e o MEF não se pronunciou.

- ◆ O perímetro de consolidação da segurança social não está nominalmente estabelecido. A LEO, na sua redação atual, prevê a apresentação do OSS por classificação orgânica, mas limitado às despesas de administração. Porém, o OSS de 2021 não contempla as despesas de administração por classificação económica e orgânica, apesar de previstas na LEO.

### Ao nível operacional

Duas das onze entidades que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS) não utilizam o Sistema de Informação Financeira da SS (SIF), o que não permite a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática<sup>1</sup>. Para além desta, o sistema apresenta outras limitações de ordem técnica que impedem a efetiva consolidação no sistema e na produção automática dos mapas orçamentais consolidados<sup>2</sup>, do balanço consolidado<sup>3</sup>, e dos mapas de amortizações e provisões<sup>4</sup>, o que exige intervenções manuais por parte do IGFSS na elaboração das peças contabilísticas finais consolidadas<sup>5</sup>.

Desde 2009 que o Tribunal tem vindo a recomendar no sentido de que estas limitações sejam ultrapassadas, com vista a obter informação completa do sistema e de forma automática. No âmbito do PCGE 2019, foi informado que já estavam em curso os trabalhos de transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) e para o novo sistema de informação financeira (em SAP4-HANA), encontrando-se previstas as necessidades referenciadas pelo Tribunal, quer para integração da informação financeira do IGFCSS e do FEFSS, quer para a produção de forma automática de um conjunto de informação financeira com expressão na conta consolidada. Em 28/06/2021, o II e o IGFSS informaram que os trabalhos, em 2021, continuam em curso e que a aplicação do SNC-AP pelas entidades da segurança social está prevista para 01/01/2022, podendo eventualmente esta data ser objeto de revisão<sup>6</sup>.

O Parecer do Conselho Consultivo do IGFSS não acompanhou a prestação da CSS de 2020. Apesar daquele Conselho ter reunido em 28/09/2021 para apreciação da CSS de 2020 e emissão de parecer, o mesmo ainda não foi remetido ao Tribunal<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> A necessidade de integração destas duas entidades no atual sistema de informação financeira da segurança social tem vindo a ser sucessivamente reiterada pelo TC desde 2009.

<sup>2</sup> A aplicação informática não procede à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital, e à execução dos saldos iniciais e integrados.

<sup>3</sup> O balanço consolidado extraído da aplicação não dispõe de informação sobre as dívidas de terceiros desagregada por antiguidade (curto prazo e médio e longo prazos).

<sup>4</sup> O mapa das amortizações e provisões consolidado produzido pela aplicação informática não evidencia valores reais relativamente aos movimentos do ano daquela natureza.

<sup>5</sup> São elaboradas com recurso a folha de cálculo, o que potencia o risco de erro da informação financeira da CSS e exige um esforço acrescido por parte daquele Instituto, enquanto entidade consolidante.

<sup>6</sup> Os motivos apresentados prendem-se com o seguinte: 1) dificuldades de afetação de recursos humanos a 100% à implementação do SNC-AP, que poderá implicar demora no tempo de resposta às necessidades de desenvolvimento do projeto; 2) a transição para o SNC-AP das várias interfaces constitui um fator crítico e a principal dificuldade, atendendo à complexidade e volume de processos envolvidos, que se encontram associados às parametrizações e à própria arquitetura dos sistemas de segurança social; 3) o nível de integração e interdependência daqueles processos são condição necessária para a adoção plena do SNC-AP, uma vez que se trata de uma substituição de um ERP por outro; 4) devido ao contexto atual de pandemia a implementação do projeto tem sido efetuada em regime de teletrabalho, o que tem prejudicado a proximidade das equipas, aspeto que constitui um fator chave de sucesso para a decisão especialmente nas fases de análise, desenho e testes da solução.

<sup>7</sup> Em contraditório, o IGFSS informou que “... a ata ainda não se encontra aprovada, pelo que assim que se encontrar disponível, será oportunamente remetido extrato a esse Tribunal”.

### Ao nível da contabilidade orçamental

A despesa relevada em transferências para as famílias está sobrevalorizada em pelo menos 13 M€. Esta sobrevalorização está alicerçada no procedimento instituído há vários anos, de manter relevada despesa orçamental de prestações sociais quando haja devoluções de meios de pagamento dentro do mesmo ano económico. Esta quantificação não inclui valores de pensões e de complemento solidário para idosos, que tenham sido devolvidos, por não ser possível obter a informação necessária do atual sistema de pensões com vista ao apuramento do valor da despesa que está sobrevalorizada<sup>1</sup>. Em sede de acompanhamento de recomendações o SESS, em 24/09/2021, informou que a *interface* que permite alterar a forma de contabilização até agora seguida e dar acolhimento à recomendação do Tribunal entrou em funcionamento em 01/09/2021.

Os valores pagos às empresas, relativos às medidas COVID-19 (*layoff* simplificado e apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade) foram registados na rubrica de classificação económica “transferências para as famílias” e não em “transferências para sociedades e quase sociedades não financeiras”, destinatários dos fluxos financeiros para financiar as remunerações pagas por estas entidades aos trabalhadores. O IGFSS justifica a classificação utilizada com a urgência na implementação das medidas, mas também porque, no seu entender, se tratam de apoios que substituem a remuneração do trabalhador e, portanto, o apoio é dirigido ao beneficiário/família e que é esta a natureza que é importante quantificar.

É certo que estas medidas trazem, em última instância, benefícios às famílias. No entanto, as medidas em causa, não obstante serem processadas por trabalhador, são medidas de apoio à manutenção da capacidade produtiva das empresas, que se traduzem num apoio financeiro às empresas, como explicitamente refere a legislação que as regulamenta. Deste modo, a classificação económica utilizada não é a mais adequada.

### Ao nível do reporte das medidas COVID-19

Não foram sinalizadas como medidas extraordinárias COVID-19 no Quadro A53 da CGE:

- ◆ como perda de receita temporária, cerca de 1,7 M€, relativos a planos prestacionais geridos fora do processo executivo devido ao período de suspensão ocorrido entre março e junho de 2020<sup>2</sup>;
- ◆ a prestação complementar de abono de família para crianças e jovens, no valor de 26,6 M€<sup>3</sup>;
- ◆ os pagamentos a instituições do setor social pela domiciliação de serviços prestados aos utentes, nos casos em que a atividade foi suspensa, no valor de 24,6 M€<sup>4</sup>.

Há ainda a salientar que se verificam discrepâncias na informação publicada na CGE quando à identificação e quantificação de medidas extraordinárias COVID-19 entre o Quadro A53, que apresenta o impacto destas medidas em termos consolidados dos vários setores, e o Quadro 4CSS – Medidas excecionais e temporárias (SS) que apresenta o impacto destas medidas na conta da segurança social.

<sup>1</sup> Desde o PCGE 2009 que o Tribunal tem vindo a recomendar que o procedimento de registo contabilístico seja alterado de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental.

<sup>2</sup> Dados fornecidos pelo IGFSS.

<sup>3</sup> O art. 2.º do DL 37/2020, de 15/07, criou uma prestação complementar de abono de família, a pagar no mês de setembro de 2020, para beneficiários (crianças e jovens que perfaçam até 16 anos, inclusive, até 31/12/2020) incluídos nos 1.º, 2.º e 3.º escalões de rendimentos.

<sup>4</sup> Nos termos do art. 5.º da Portaria 85-A/2020, de 03/04, e art. 4.º da Portaria 160/2020, de 26/06, foi estabelecida uma majoração da comparticipação financeira da segurança social atribuída às entidades do setor social nas situações em que houve necessidade de domiciliar os serviços prestados pelos centros de dia durante o período em que a atividade esteve suspensa por força da situação epidemiológica da COVID-19.

O Quadro A53 quantifica o montante de 1 622 M€ para o setor da SS (excluindo as transferências para a administração central no montante de 298 M€).

Por sua vez, o Quadro 4CSS quantifica o montante de 1 623 M€ (onde se inclui a transferência de 1 M€ para a administração central) e em notas ao quadro refere que este não inclui: 1) o valor de 26,5 M€ relativo à prestação complementar de abono de família para crianças e jovens, por não se encontrar autonomizada no OSS; 2) o montante transferido para o IEFP (297 M€) para atribuição dos apoios relativos ao incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial.

Assim, o Quadro A53 não tem em notas qualquer alusão à prestação complementar de abono de família para crianças e jovens e o Quadro 4CSS não é coerente na quantificação dos valores transferidos para a administração central.

### Ao nível da contabilidade patrimonial

#### Bens móveis

Do exame realizado constatou-se:

- ◆ A omissão de informação no inventário dos institutos sobre a localização dos bens num total de 60 M€<sup>1</sup>, ou seja, cerca de 13,1% do volume financeiro registado no balanço (ativo bruto 461 M€)<sup>2</sup>, o que impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística que possibilite a validação dos montantes das demonstrações financeiras, pese embora a melhoria registada face ao ano anterior (15,2% e 70 M€)<sup>3</sup>. Esta melhoria é o reflexo dos trabalhos desenvolvidos nos últimos anos e que envolvem quer registos informáticos mais completos e atempados, ao nível dos bens que se vão adquirindo, quer a recuperação de informação de bens adquiridos em anos anteriores e no abate de bens obsoletos<sup>4</sup>, contribuindo para o acolhimento parcial das recomendações formuladas em pareceres anteriores<sup>5</sup>.
- ◆ Que para os bens adquiridos no ano de 2020, apesar de uma melhoria ao nível do volume financeiro dos bens que não dispunham de informação sobre localização (1,1% em 2020 e 3,3% em 2019), verificaram-se retrocessos na maioria dos institutos<sup>6</sup>, quando considerado o número de bens.
- ◆ Falta de rigor nos registos do inventário do II, uma vez que se verificou que para alguns registos de imobilizado adquirido em 2020 a inclusão de mais do que um bem (em oito números de imobilizado

<sup>1</sup> Corresponde a 39 952 números de imobilizado (um número de imobilizado pode incluir vários bens). IGFSS: 1 M€, 319 números; ISS: 29 M€, 32 401 números; II: 23 M€, 3 851 números; ISSA: 4 M€, 2 733 números; ISSM 3 M€, 648 números.

<sup>2</sup> Contas 423 – Equipamento básico; 424 – Equipamento de transporte; 425 – Ferramentas e utensílios, 426 – Equipamento administrativo e 429 – Outras imobilizações corpóreas.

<sup>3</sup> Corresponde a 56 926 números de imobilizado.

<sup>4</sup> Em 2020 foi introduzida informação sobre a localização de bens adquiridos em anos anteriores relativa a 2 165 bens no valor de 2 M€. No mesmo ano foram registados abates de 15 552 bens, no valor de 7,8 M€, que não dispunham de informação sobre localização, dos quais 15 522 bens, no valor de 7,3 M€, no ISS. Nota: cálculos TC obtidos através dos ficheiros de gestão de imobilizado dos anos de 2019 e 2020 extraídos do SIF.

<sup>5</sup> Recomendações: 24–PCGE/2019, 30–PCGE/2018, 43–PCGE/2017, 57–PCGE/2016, 69–PCGE/2015, 68–PCGE/2014, 67–PCGE/2013, 61–PCGE/2012 e 67–PCGE/2011.

<sup>6</sup> O IGFSS, que nos últimos anos não apresentava bens adquiridos no próprio ano sem localização, dos 318 bens adquiridos em 2020 apenas 2 tinham indicação da localização. O Instituto informou que em abril de 2021 corrigiu a situação. No ISSM dos 882 bens adquiridos 421 não dispunham de informação sobre a localização (em 2019 adquiriu 778 bens e 222 não dispunham de informação sobre localização). No ISS o retrocesso foi pouco significativo (em 2020 dos 2 255 bens adquiridos apenas 5 não dispunham de localização; em 2019 adquiriu 8 899 bens e todos tinham registo de localização. Em contraditório, o ISS informa que os 5 imobilizados já dispõem de informação sobre a sua localização.

foram incluídos 830 bens), procedimento que inviabiliza uma reconciliação físico-contabilística, dado que não foi atribuído um número de inventário a cada bem físico nem foi indicada a localização exata de cada um dos bens.

◆ Erros no cálculo das amortizações:

- ◇ para 57 bens verificou-se a atribuição de um período de vida útil já ultrapassado sem que o bem se encontre totalmente amortizado – de salientar que 54 dessas situações já tinham sido detetadas e assinaladas às entidades em anteriores PCGE<sup>1</sup>;
- ◇ para 9 bens, verificou-se a atribuição de um período de vida útil superior ao definido no CIBE<sup>2</sup>;
- ◇ a 830 bens adquiridos em 2020 e registados em grupo em 8 números de imobilizado foram atribuídos períodos de vida útil inferior ao estabelecido no CIBE, sendo neste caso os bens totalmente amortizados no ano da sua aquisição<sup>3</sup>;
- ◇ alterações realizadas com vista a corrigir situações incorretas sinalizadas em anos anteriores, mas que não foram suficientes para as regularizar<sup>4</sup>. Continuam também a existir situações incorretamente classificadas como bens móveis<sup>5</sup>.

De salientar que os Institutos, de uma forma geral, referiram que seriam desenvolvidas diligências com vista à correção das situações sinalizadas e que continuam em curso ações com vista a minimizar as situações atualmente existentes, relativamente aos bens sem localização que, na sua maioria, respeitam a bens com antiguidade significativa ou já obsoletos<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> No ISS: 49 bens, a maioria já reportada em anos anteriores, mas 3 situações foram constituídas em 2020 e três resultaram da correção do período de vida útil, mas que não surtiu efeito; no ISSM: 8 bens, 4 bens já tinham sido reportados no PCGE/2018 e 4 no PCGE/2019. Em contraditório, o ISS informa que relativamente aos 49 números de imobilizado os mesmos já foram objeto de análise, encontrando-se em processo de regularização.

<sup>2</sup> No ISS 4 dos bens já reportados no PCGE/2018 permanecem com período de vida útil de 25 e 20 anos quando o estabelecido é de 4 e 8 anos, respetivamente. Acrescem ainda mais dois números, dado que com os dados disponibilizados em 6/09/2021 (designação do tipo de bem) se constata que os períodos de vida útil atribuídos de 80 e 20 anos são muito superiores ao estabelecido no CIBE que se situam entre 4 e 8 anos; no ISSM em 2019 voltaram a atribuir a 3 bens um período de vida útil de 25 anos quando o estabelecido é de 4 anos. Em contraditório, o ISS informa que as situações já foram objeto de correção.

<sup>3</sup> O CIBE estabelece um período de vida útil de 4 anos para bens de equipamento informático. O II justifica que neste procedimento foi tido em consideração a aplicação do n.º 1 do art. 34.º do CIBE (quando o preço unitário dos bens não ultrapasse 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral da função pública). Contudo, este tipo de bens não é enquadrável nesta disposição legal, face ao disposto no n.º 3 do mesmo artigo, que não permite a sua aplicação a bens classificados como equipamento básico como é o caso deste conjunto de bens contabilizados na conta 423 – Equipamento básico.

<sup>4</sup> No ISS: A introdução ou alteração de períodos de vida útil e a transferência de valores de classes de bens móveis para classe de bens imóveis não surtiram efeito ou não foram completas pelo que se mantiveram incorreções. No ISSM: a alteração do período de vida útil implicou a suspensão do cálculo das amortizações. Em contraditório, o ISS informa que as situações já foram objeto de análise, encontrando-se em processo de regularização.

<sup>5</sup> No IGFSS dois números de imobilizado por respeitarem a obras em edifícios sendo que num caso o imóvel já foi alienado em 2004. No ISS: 6 números de imobilizado em virtude de respeitarem a obras ou a reparações em edifícios e à aquisição de um imóvel. No II um número de imobilizado por respeitar a um consumível.

<sup>6</sup> Em setembro, o ISS informou que era exetável que em 2021 se concluísse o processo de otimização de património do Instituto que implicou a centralização num único edifício de vários serviços e a inventariação de todos os bens móveis e respetiva reconciliação físico-contabilística. Nesta sequência, aguardava a integração no sistema informático da indicação da localização de 10 462 bens e estava em análise uma proposta de abate de 13 379 bens. Em 2021 já tinham sido abatidos 342 bens. Em contraditório, o ISS informa que “... 10 683 bens já têm localização e 13 750 bens já foram abatidos ou estão em processo de abate. Existem ainda 7968 bens que estão em análise para se inserir a sua correta localização”. O II informou que relativamente a 2 534 bens, incorporados até 2002, considerando a sua antiguidade e obsolescência vai desencadear procedimentos com vista ao seu abate. Quanto aos 830 bens que foram registados em grupo vai criar sub-números por forma a garantir uma maior exatidão na identificação da localização. Em agosto, o ISSA informou que os bens que não têm indicação de localização foram adquiridos entre 1997 e 2014 e que muitos deles já nem estão em uso, sendo sinalizados para abate. Em contraditório, o ISSA informou que “... está a proceder à correção, embora não de forma tão célere como desejado, por se tratarem de bens que podem estar afetos a localizações diversas,

## Bens imóveis

Foram analisados, para efeitos contabilísticos, os bens imóveis identificados pelo IGFSS para aplicação do princípio da onerosidade (28) e os identificados no SIIE com o IGFSS como proprietário (11). As fragilidades detetadas são semelhantes às que vêm sendo apontadas em anos anteriores, das quais se destacam, a título exemplificativo, algumas das que contribuem para que o valor dos imóveis (bruto e líquido) relevado nas demonstrações financeiras da SS não seja fidedigno:

- ◆ Ausência de documentação comprovativa do valor dos registos contabilísticos para a maioria dos imóveis, situação justificada pelo IGFSS pela impossibilidade de obter essa documentação. Salienta-se que muitos imóveis são oriundos das antigas Caixas de Previdência integradas nas instituições de segurança social que se foram sucedendo no tempo.
- ◆ Factos que concorrem para a sobrevalorização das demonstrações financeiras:
  - ◇ Dois imóveis estão registados nas demonstrações financeiras do IGFSS sem que haja registo de titularidade a seu favor, sendo que num deles a entidade titular não pertence ao perímetro da CSS<sup>1</sup>.
  - ◇ Quatro imóveis foram transferidos do ISS para o IGFSS em duplicado<sup>2</sup>.
  - ◇ O edificado de quatro imóveis não estava a ser objeto de amortização desde 2002, por erro de introdução no sistema informático das condições de depreciação aplicáveis, o que incumpr o estabelecido no CIBE<sup>3</sup> (sobrevaloriza o valor do imobilizado líquido).
  - ◇ Para um imóvel, o valor da amortização estava a ser calculado de forma parcial, dado que parte do valor das intervenções realizadas no imóvel foi afeta indevidamente à parcela de terreno, o que incumpr o estabelecido no CIBE<sup>4</sup> (sobrevaloriza o valor do imobilizado líquido).

---

*fruto da realidade arquipelágica da Região Autónoma dos Açores e da organização administrativa dos anteriores Centros e Institutos ...". O ISSM informou que vai apurar as causas da falta de informação no sistema vai proceder de imediato à inserção da localização nas fichas de imobilizado. Em agosto, o IGFSS informou que em 2021 estava em curso um projeto de inventariação que permitiria a reconciliação físico-contabilística e a regularização de um número de imobilizado que tem por base o saldo inicial de 2002. Em contraditório, o IGFSS alega que "O processo de ativos fixos/bens do imobilizado, etiquetagem, reconciliação de ativos e implementação de base de dados está concluído e foi realizado de acordo com as Normas de Contabilidade Pública e do SNC-AP". Salienta-se que consultada a aplicação informática após o exercício do contraditório (25/11/2021) mantêm-se por regularizar dois números de imobilizado contabilizado na conta de outras imobilizações corpóreas, num caso o valor respeita a obras e, noutro, o valor agrega um conjunto de bens que teve por base o registo de um saldo global em 2002.*

<sup>1</sup> Em contraditório, o IGFSS informa que se encontram em curso diligências para confirmação da titularidade dos imóveis.

<sup>2</sup> Os imóveis foram transferidos em 2006 e 2007 pelo Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa e, em 2019, voltaram a ser transferidos pelos Serviços Centrais do ISS. Em contraditório, o ISS informa que a duplicação que ocorreu em 2009 se deve ao facto de o IGFSS ter solicitado a transferência contabilística, quando a mesma já tinha ocorrido em anos anteriores, e que a regularização será efetuada pelo IGFSS. Por sua vez, na mesma sede, o IGFSS informa que já procedeu ao abate dos imobilizados transferidos pelo Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa.

<sup>3</sup> O n.º 1 do art. 21.º estabelece que a parte das edificações dos imóveis estão sujeitas a amortização. Em contraditório, o IGFSS informa que procedeu à correção de duas destas situações em 2021. No entanto, alerta-se para o facto de as correções realizadas não terem incluído o cálculo de amortizações extraordinárias correspondente ao período em que, indevidamente, não foram relevadas amortizações e, por outro, que o valor das amortizações relevadas relativamente a 10 meses do ano de 2021 incidiram sobre a parcela afeta ao terreno.

<sup>4</sup> O n.º 1 do art. 21.º estabelece que a parte das edificações dos imóveis estão sujeitas a amortização. Em contraditório, o IGFSS informa que procedeu à correção da situação em 2021. No entanto, alerta-se para o facto de não terem sido calculadas amortizações extraordinárias para o período em que a parcela sujeita a amortização esteve indevidamente afeta a terrenos.

- ◇ Para nove imóveis, os períodos de vida útil atribuídos não tiveram em conta a antiguidade dos imóveis adquiridos em estado de uso, incumprindo o estabelecido no CIBE<sup>1</sup> (sobrevaloriza o valor do imobilizado líquido).
- ◆ Factos que concorrem para a subvalorização das demonstrações financeiras:
  - ◇ Três imóveis com titularidade a favor do IGFSS não se encontravam relevados nas suas demonstrações financeiras em 31/12/2020<sup>2</sup>.
  - ◇ Um imóvel foi registado por valor inferior ao que consta no documento que suporta o registo contabilístico<sup>3</sup>.
  - ◇ Para quatro imóveis com edificações, o cálculo do valor das amortizações estava a incidir indevidamente sobre a parcela afeta ao terreno, a partir da data em que o mesmo foi transferido do ISS para o IGFSS, procedimento não conforme com o estipulado no CIBE<sup>4</sup> (subvaloriza o valor do imobilizado líquido).

No âmbito do acompanhamento das recomendações que têm sido formuladas pelo Tribunal na área do imobilizado<sup>5</sup>, o SESS refere que a implementação do novo sistema de informação financeira (SAP 4Hana), em desenvolvimento no ano de 2021, e a transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) irão contribuir para uma maior fiabilidade das demonstrações financeiras, quer no que respeita ao carregamento dos dados do imobilizado, quer na avaliação das respetivas amortizações, em virtude de uma revisão integral dos imobilizados.

#### Dívidas de terceiros e constituição de provisões – dívidas de contribuintes

- ◆ Continuam por implementar procedimentos de controlo de encerramento de contas que permitam validar o saldo da dívida de contribuintes existente nos sistemas auxiliares de contas correntes (GC e SEF) e o relevado nas demonstrações financeiras (SIF)<sup>6</sup>:

<sup>1</sup> O n.º 1 do art. 22.º estabelece que para determinação do período de vida útil dos imóveis adquiridos em estado de uso, há que deduzir ao período de vida útil, fixado como regra, o número de anos entretanto decorridos. Um dos imóveis está relevado em duplicado e em ambos os registos se verifica esta desconformidade.

<sup>2</sup> Em contraditório, o IGFSS informa que procedeu ao registo de duas destas situações em 2021 e que se encontra em curso a regularização da terceira situação.

<sup>3</sup> Em contraditório, o IGFSS informa que a situação se encontra em análise.

<sup>4</sup> O art. 36.º determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização. Em contraditório, o IGFSS informa que em 2021 corrigiu três situações com a segregação da parcela de terreno e que relativamente à quarta situação a parcela de terreno foi transferida pelo ISS em 2009. Alerta-se para o facto de que para duas das três situações corrigidas em 2021 a correção efetuada implicou a suspensão do cálculo de amortizações na parcela do edificado, o que incumprido o n.º 1 do art. 21.º do CIBE. Quanto à parcela de terreno transferida pelo ISS em 2009, esclarece-se que esta parcela de terreno respeita ao imóvel que foi transferido em duplicado pelo ISS em 2009 e que em 2020 também estava relevado nas demonstrações financeiras um outro número de imobilizado respeitante ao mesmo imóvel transferido pelo CD de Lisboa em 2016, este com o cálculo das amortizações a incidir sobre a parcela de terreno.

<sup>5</sup> Recomendações: 25-PCGE/2019, 26-PCGE/2019, 31-PCGE/2018 e 32-PCGE/2018.

<sup>6</sup> Recomendações: 27-PCGE/2019, 33-PCGE/2018, 38-PCGE/2017, 62-PCGE/2016, 63-PCGE/2016, 76-PCGE/2015, 78-PCGE/2015, 71-PCGE/2014, 69-PCGE/2013 e 68-PCGE/2011. Em sede de acompanhamento de recomendações, o SESS em 24/09/2021 informou que “Não obstante todo o trabalho desenvolvido no passado recente, mediante o qual foi possível apurar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva dos sistemas operacionais, não estão ainda garantidas todas as condições necessárias à reconciliação em termos comparativos, entre o sistema de informação financeira e os sistemas de conta corrente GC e SEF”. Em sede de contraditório, o SESS informou que o desenvolvimento destes trabalhos está presentemente suspenso, uma vez que “... todos os esforços estão neste momento direcionados para a implementação da interface SICC/SIF, assim como da adoção do referencial contabilístico SNC-AP”. Também o IGFSS, em contraditório, informou que devido “... à necessidade de priorização de tarefas, nomeadamente a implementação da interface SICC/SIF, assim como a adoção do referencial contabilístico SNC-AP e o novo ERP SAP4Hana, não foi oportuno dar continuidade aos trabalhos neste âmbito”. O II, na mesma sede, informa que “... face à ausência de algumas extrações de dados resultantes de operações nos sistemas GC e SEF, eventualmente relevantes em termos contabilísticos, a comparação

- ◇ apenas são extraídos ficheiros de um dos sistemas auxiliares de contas correntes (SEF) que permitem identificar o valor da dívida participada a execução fiscal por contribuinte e a sua antiguidade;
  - ◇ não é extraída idêntica informação no processo de encerramento de contas, para a dívida que ainda não foi participada a execução fiscal e constante do sistema auxiliar GC. Este facto impossibilita um controlo básico de encerramento de contas<sup>1</sup>, pois não há evidência do valor em dívida por contribuinte e da sua antiguidade para 25,4% (2 621 M€) do valor relevado no balanço como dívida de contribuintes;
  - ◇ a inexistência daquele procedimento básico não assegura a fiabilidade dos valores divulgados nas demonstrações financeiras;
  - ◇ os sistemas auxiliares de contas correntes (GC e SEF) são sistemas abertos concebidos na ótica do relacionamento com o contribuinte e não têm subjacente uma ótica contabilística de encerramento de exercícios<sup>2</sup>, o que também dificulta a desagregação da dívida de conta corrente em curto prazo e médio e longo prazos, por falta de informação do sistema auxiliar GC<sup>3</sup>.
- ◆ Algumas contas destinadas ao registo de dívida proveniente de juros de mora<sup>4</sup> continuam a apresentar saldos credores (contranatura) que totalizam o montante de 41 M€<sup>5</sup>, facto que o IGFSS refere estar relacionado com o carregamento de saldos iniciais aquando da implementação do SIF em 2001/2002, os quais não foram alinhados com as respetivas contas correntes.
  - ◆ No PCGE 2018 foram sinalizadas situações que também punham em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras por deficiências de controlo interno, designadamente a falta de atualização no SEF de dívida sinalizada com suspensão, com reflexos na constituição indevida de provisões para cobrança duvidosa e potenciando o risco de ocorrência de prescrição de dívida por falta de ações com vista à sua cobrança<sup>6</sup>.

O IGFSS informou à data que tinha implementado procedimentos de controlo com vista a garantir a fiabilidade dos registos relativos à suspensão dos processos executivos e o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de que fossem produzidos relatórios de acompanhamento destes controlos e que os mesmos fossem remetidos ao Tribunal, procedimento que ainda não ocorreu<sup>7</sup>.

---

*ainda não se encontra totalmente alinhada” e que “... as várias instituições da Segurança Social encontram-se a avaliar os procedimentos metodológicos que visem dirimir estas dificuldades”. Por sua vez, o ISSA, na mesma sede, informou que “... aguarda pela conclusão dos trabalhos do II, IP e IGFSS, IP para o desenvolvimento dos mapas que permitam obter os elementos de verificação dos valores em dívida por contribuinte...”.*

<sup>1</sup> A falta de extração de informação do sistema GC no âmbito do processo de encerramento de contas não permite aplicar um procedimento básico de encerramento de contas que confirme que o total do balancete auxiliar (lista de saldos por contribuinte) corresponde ao saldo do razão geral (valor relevado no balanço).

<sup>2</sup> Não está em causa a existência de informação ao nível da consulta da situação concreta de um contribuinte ou a identificação de movimentos relacionados com vários contribuintes nas respetivas contas correntes, incluídos numa extração de dados para efeitos de contabilização em SIF, mas sim a inexistência de informação para efeitos do processo de encerramento de contas. Recorde-se que não são produzidos relatórios para a totalidade dos contribuintes com o valor em dívida.

<sup>3</sup> A inexistência de extração de informação do sistema GC no âmbito do processo de encerramento de contas, não permite verificar a antiguidade da dívida residente naquele sistema e não participada a execução fiscal, para efeitos de classificação da dívida em termos contabilísticos.

<sup>4</sup> Juros de mora calculados na sequência de cobrança do valor do capital fora do prazo estabelecido em fase de cobrança voluntária e não participada a execução fiscal (GC).

<sup>5</sup> Conta 21212-Contribuintes c/c – Juros de mora - Regime dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa.

<sup>6</sup> Cfr. PCGE 2018, ponto 3.3.4 da Parte I.

<sup>7</sup> Recomendação 36-PCGE/2018. Até à data não foi remetido qualquer relatório ao Tribunal. O SESS em sede de acompanhamento de recomendações informou, em 24/09/2021, que está identificado pelo IGFSS quer o risco quer as medidas implementadas e a implementar e que as suspensões do Processo de Insolvência (PI), Procedimento

- ◆ Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2020, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras, subvalorizando-as na exata medida do valor desses juros<sup>1</sup>.

Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico na CSS foi estimado o valor dos juros vencidos nos últimos seis anos. Assim, para a dívida constituída a partir de 2015 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos<sup>2</sup> e não contabilizados seja de 280 M€, dos quais 62 M€ correspondem ao exercício de 2020.

- ◆ No ponto 14 da nota 17 do Anexo às demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas é divulgado que os proveitos são contabilizados no período a que dizem respeito, independentemente da data do seu recebimento. Contudo, esta premissa não se tem aplicado aos juros vencidos e não é fornecida informação que justifique a sua não aplicação, como define o ponto 3.2 do POCISSSS.
- ◆ Em 2020 o valor de anulações de dívida já prescrita em anos anteriores foi de 2 M€, o que prejudicou a correção dos valores anuais reportados, quer quanto às prescrições, quer quanto ao valor da dívida relevada no balanço, sobretudo quando essas anulações ocorrem em virtude de terem sido pagos valores dados como prescritos<sup>3</sup>. No entanto, verifica-se uma melhoria face a 2019 em que o valor de dívida prescrita ascendeu a 24 M€.
- ◆ O critério para classificação de dívidas de cobrança duvidosa não está a ser integralmente cumprido, uma vez que apenas é considerada a dívida participada a execução fiscal e o POCISSSS não estabelece critérios distintos entre a dívida participada e a não participada. A produção de informação para efeito de encerramento de contas tem sido limitada à dívida participada a execução fiscal deixando de fora a dívida não participada e com antiguidade significativa, o que prejudica o cumprimento do princípio da prudência estabelecido no POCISSSS e a fiabilidade das demonstrações financeiras ao não serem constituídas as respetivas provisões<sup>4</sup>.

---

Extrajudicial de Conciliação (PEC), Processo Especial de Revitalização (PER) e Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial (SIREVÉ) são registadas manualmente nos processos de execução fiscal e que o acompanhamento destas situações é regular, ainda que nem todas as medidas previstas estejam implementadas. Em contraditório, o SESS e o IGFSS reiteram o informado em 24/09/2021, mas não esclarecem se são ou não produzidos relatórios de acompanhamento dos controlos já implementados.

<sup>1</sup> Dívida de contribuintes, resultados transitados, proveitos e resultado líquido. Recomendações: 28–PCGE/2019, 34–PCGE/2018, 40–PCGE/2017, 64–PCGE/2016, 79–PCGE/2015, 72–PCGE/2014 e 70–PCGE/2013. O SESS em 24/09/2021 informa que “... as várias Instituições da Segurança Social estão a avaliar procedimentos metodológicos que visem a extração, de forma automática, de juros de mora vencidos e não pagos...”. Em contraditório, o SESS reitera a informação prestada em 24/09/2021 e informa que está a ser avaliada a possibilidade de relevar o valor apurado de juros vencidos devido a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações no exercício de 2021. Também o IGFSS se pronuncia no mesmo sentido. O II, na mesma sede, informa que “... as várias instituições da Segurança Social estão a avaliar procedimentos metodológicos que visem a relevação da dívida respetiva”. Por sua vez, o ISSA, na mesma sede, informa que “A resolução desta situação aguarda a avaliação do IGFSS, IP da possibilidade de relevar o valor apurado de juros vencidos (...) no próximo ano. Procedimento que também será adotado no ISSA, IPRA”.

<sup>2</sup> Cálculos TC: esta estimativa teve como fonte a informação dos ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2020, relativamente aos valores em dívida participados a execução fiscal. Foi utilizado o ficheiro da dívida de entidades privadas incluída no Mapa 3.1.a\_b NOP – Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF – Sem Organismos Públicos dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro de mora (aplicáveis às dívidas ao Estado e a outras entidades públicas) aos respetivos períodos de dívida dos tributos sujeitos a pagamento de juros. A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,9% do total. Neste cálculo não foram considerados os juros relativos ao período de suspensão dos processos executivos que ocorreu no ano de 2020 (12/03 a 30/06) (Lei 1-A/2020, de 19/03 e DL 10-F/2020, de 26/03).

<sup>3</sup> A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado, implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

<sup>4</sup> Recomendações: 29–PCGE/2019; 35–PCGE/2018; e 39–PCGE/2017. O SESS informou em 24/09/2021 que em breve se irá iniciar “a implementação de extrações por software que permitam indicar o detalhe completo para uma correta

## Dívidas de terceiros e constituição de provisões – outras dívidas

- ◆ O valor bruto das dívidas de clientes está sobrevalorizado em valor não quantificável, uma vez que existem dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação e que continuam relevadas nas demonstrações financeiras sem que se proceda ao registo da sua incobrabilidade. Estão nesta situação as dívidas de dois fundos geridos pelo IGFSS, nomeadamente, o Fundo de Garantia Salarial (FGS) e o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM):
  - ◇ No FGS resultam das quantias que não chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de insolvência e desde que estes processos já se encontrem definitivamente encerrados;
  - ◇ No FGADM advém de importâncias que nunca chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de prestações substitutivas de alimentos a menores, que dependem do não cumprimento, obrigatório, dessa prestação de alimentos e desde que já não exista qualquer forma de a vir a recuperar.

A informação contabilística existente nestes dois fundos impede o adequado controlo destas dívidas<sup>1</sup>. No FGS não existem contas correntes por devedor que permitam apurar esses valores<sup>2</sup> e os documentos de suporte aos registos de cobrança nem sempre se apresentam completos, o que dificulta o apuramento destes valores de forma extra-contabilística. No FGADM, as contas correntes apenas existem desde 2014 e não incluem a informação de anos anteriores, o que dificulta o apuramento dos valores a registar como dívida incobrável.

Em contraditório, o II alega que “*Relativamente ao controlo das dívidas por devedor, e no que diz respeito à desagregação por antiguidade, os dados encontram-se no sistema operacional de GC, podendo ser extraídos de acordo com regras solicitadas*”. Esclarece-se que as dívidas objeto de observação não são dívidas de contribuintes, mas dívidas ao FGS e ao FGADM, no âmbito da sua atividade, pelo que não se encontram registadas no sistema GC.

Não obstante as LOE autorizarem, anualmente, o membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social a proceder à anulação de créditos detidos pelas instituições de segurança social quando se verifique que a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor<sup>3</sup>, este procedimento ainda não foi utilizado pelo FGS e pelo FGADM, que estão, ainda, a desenvolver procedimentos que visam apurar o valor das dívidas incobráveis<sup>4</sup>.

- ◆ Não obstante a atividade do FGS se consubstanciar no pagamento de créditos e posterior recuperação e o valor das dívidas de terceiros ser o único ativo relevante do Fundo, o Parecer do

---

*contabilização de provisões para cobrança duvidosa*”. Em contraditório, o SESS informa que a implementação das extrações por *software* está prevista para 2022. Também o II se pronuncia no mesmo sentido.

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria cfr. ponto 3.3.4 da Parte I do PCGE 2018, pp. 174 e 175.

<sup>2</sup> Apesar da existência, na aplicação informática que dá suporte ao FGS, de um módulo para registo de acordo de recuperação de valores, o FGS não faz uso deste módulo porque entende que o mesmo não responde às necessidades, uma vez que não permite obter informação sobre a totalidade da dívida. Em contraditório, o IGFSS informa que foi solicitado ao II em 2021 “... a alteração de campos relacionados com a dívida e sua discriminação”.

<sup>3</sup> Art. 137.º da LOE 2020 “O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pelas áreas da solidariedade e da segurança social, a proceder à anulação de créditos detidos pelas instituições de segurança social quando se verifique que os mesmos carecem de justificação, estão insuficientemente documentados, quando a sua irrecuperabilidade decorra de inexistência de bens penhoráveis do devedor...”. Também as LOE de anos anteriores incluem norma idêntica.

<sup>4</sup> Recomendações: 30-PCGE/2019 e 37-PCGE/2018. O SESS em 24/09/2021 informou que o acolhimento desta recomendação está em curso, mas não especificou se existem avanços relativamente ao último ponto de situação, designadamente quanto aos procedimentos para avaliar a incobrabilidade da dívida e suportar a sua anulação nos termos do art. 137.º da LOE. Em contraditório, o SESS reitera que o acolhimento da recomendação está em curso.

Fiscal Único e a Certificação Legal de Contas<sup>1</sup> são omissos quanto ao facto de as demonstrações financeiras continuarem a relevar no ativo valores em dívida que não têm qualquer viabilidade de virem a ser cobrados.

- ◆ Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que ascende a cerca de 100 M€<sup>2</sup>, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas<sup>3</sup>.
- ◆ O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas<sup>4</sup>.

## Disponibilidades

- ◆ Os documentos por reconciliar continuam a ser significativos (em número e em volume financeiro), concentrando-se a quase totalidade numa conta bancária titulada pelo IGFSS (97,6% em número de documentos e 94,3% em valor), situação que teve origem numa alteração ocorrida em fevereiro de 2019, ao nível da arquitetura de sistemas, e que ainda aguarda resolução por parte do II.

Em contraditório, o II informa que “... o aumento significativo de documentos por reconciliar está relacionado com a alteração do sistema de controlo de clarificação de documentos, com origem na referência multibanco” e que, em 2021, não foi possível contemplar a implementação da nova operação de clarificação, prevendo-se que será efetuada em 2022.

- ◆ Um dos efeitos da transição de documentos por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 12 M€ e de execução orçamental de 8 M€, bem como a apresentação em cinco contas bancárias tituladas pelo IGFSS, de saldo contabilístico negativo (4,1 M€).

<sup>1</sup> De acordo com o art. 24.º do Regime do FGS, o fiscal único efetivo e o fiscal único suplente devem ser revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas, sendo designados mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social. No relatório e parecer do Fiscal Único relativo ao exercício de 2020, consta que: “na qualidade de Revisores Oficiais de Contas, emitimos a nossa Certificação Legal das Contas, na modalidade de opinião sem reservas” e que o Fiscal Único “... é de parecer que os documentos de prestação de contas do exercício de 2020 do Fundo de Garantia Salarial estão elaborados em conformidade com o referencial contabilístico aplicável ao Fundo”.

<sup>2</sup> O Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas não divulga o valor do desvio existente entre os dois sistemas (SIF e SICC). De acordo com a informação prestada, no âmbito da Circular Normativa do IGFSS 1/2020 para efeitos de consolidação, no ISS e no ISSM o valor do saldo de SIF era superior ao de SICC em cerca de 100 M€ e 5 m€, respetivamente, e no ISSA o valor do saldo do SIF era inferior ao de SICC em cerca de 407 m€.

<sup>3</sup> Recomendações 31–PCGE/2019, 38–PCGE/2018, 41–PCGE/2017, 65–PCGE/2016, 80–PCGE/2015, 76–PCGE/2014 e 71–PCGE/2013. Neste âmbito, o SESS informou em 24/09/2021 que está previsto o acolhimento destas recomendações até ao final do corrente ano, com a implementação da nova interface SICC-SIF, desde 01/09/2021, da qual faz parte o Programa de Regularização de Saldos (fase 1 – enriquecimento de informação dos documentos e fase 2 – compensação de documentos). Em contraditório, o SESS e o IGFSS informam que, apesar da interface SICC/SIF ter entrado em funcionamento em setembro de 2021, “... o nivelamento de saldos não vai ser executado no corrente ano, pelo que se perspetiva que se venha a concretizar no exercício de 2022”. O II, o ISS e o ISSA pronunciaram-se no mesmo sentido.

<sup>4</sup> Recomendações 32–PCGE/2019, 39–PCGE/2018, 42–PCGE/2017, 66–PCGE/2016, 81–PCGE/2015, 77–PCGE/2014 e 72–PCGE/2013. O SESS em 24/09/2021 informou que só com o desenvolvimento do novo SIP (Sistema de Informação de Pensões) será possível obter o ano/mês de constituição da dívida, gerada neste novo sistema. Em contraditório, o SESS informa que estão a ser efetuados todos os esforços para que se concluam os trabalhos de implementação integral do novo SIP e que as limitações identificadas serão definitivamente ultrapassadas. O II pronuncia-se no mesmo sentido.

## Fundos próprios

Continua por regulamentar uma parte do financiamento do FGS, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não ter património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo de difícil constituição, atento o facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS<sup>1</sup>, não se encontrando assim a legislação nacional em linha com a legislação comunitária no que à constituição de património diz respeito.

### Ao nível do princípio da onerosidade

O sistema de controlo interno do IGFSS evidencia falhas ao nível do controlo dos imóveis, designadamente quanto à sua ocupação e titularidade. Para aplicação do princípio da onerosidade, inicialmente, o IGFSS notificou 13 entidades relativamente à ocupação de 28 imóveis, sendo que 11 dessas entidades se pronunciaram em sede de audiência prévia. Da análise à documentação disponibilizada e à informação do SIF destaca-se o seguinte:

- ◆ Não foi aplicado o princípio da onerosidade a quatro entidades, uma vez que:
  - ◇ um imóvel já se encontrava devoluto;
  - ◇ um imóvel dispunha de um contrato de arrendamento, cujas rendas estavam a ser pagas ao ISS, passando, a partir de 2020, a ser pagas ao IGFSS;
  - ◇ um imóvel está ocupado por uma entidade que prossegue fins sociais com contratos de cooperação celebrados com o ISS, pelo que o imóvel não deveria ter sido transferido do ISS para o IGFSS em 2008, tendo o mesmo regressado à propriedade do ISS em 2021<sup>2</sup>;
  - ◇ um imóvel está ocupado por uma Associação que não é entidade pública.
- ◆ Existem dúvidas sobre a aplicação do princípio da onerosidade a três imóveis, uma vez que, apesar do alegado pelas entidades ocupantes, continuam relevados nas demonstrações financeiras os valores devidos pela aplicação daquele princípio, que representam 34,0% do total do valor em dívida em 31/12/2020.
- ◆ Num caso, a entidade inicialmente notificada não era a ocupante do imóvel desde 2011, pelo que houve necessidade de notificar a entidade que ocupa o imóvel.
- ◆ Uma entidade detém a titularidade do imóvel em compropriedade com o IGFSS, o que levou a uma retificação da área ocupada a considerar, passando a integrar apenas a parte titulada pelo IGFSS.
- ◆ Um imóvel, para além de estar ocupado por uma entidade pública sujeita ao princípio da onerosidade, também está ocupado por uma entidade que não está sujeita àquele princípio, uma vez que se trata de um centro infantil com acordos de cooperação celebrados com o ISS<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Art. 14.º, n.º 3 do Regime do FGS. Recomendações: 33-PCGE/2019, 41-PCGE/2018, 46-PCGE/2017, 71-PCGE/2016, 89-PCGE/2015, 82-PCGE/2014 e 75-PCGE/2013. Estas recomendações têm sido dirigidas aos membros do Governo responsáveis pela área do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social e pela área das Finanças. No âmbito do seu acompanhamento, o SESS em setembro do corrente ano informa que se encontra em apreciação a Portaria que fixa os termos do financiamento do FGS e o MEF remeteu o acompanhamento desta recomendação para o MTSSS. Em contraditório, o SESS reitera que a portaria se encontra em apreciação e o MEF não se pronunciou.

<sup>2</sup> O imóvel foi transferido do ISS para o IGFSS em 2008 ao abrigo do DL 112/2004. No entanto, o mesmo estava afeto à utilização como equipamento social, situação excluída da aplicação do princípio da onerosidade (alínea i) do art. 131.º do DLEO 2019). Em 2021 o imóvel voltou para a esfera jurídica do ISS por acordo entre as partes.

<sup>3</sup> À entidade pública foi aplicado o princípio da onerosidade e posteriormente foi celebrado contrato de arrendamento. O IGFSS informou que o imóvel se encontra em propriedade total mas com possibilidade de utilização independente

- ◆ Três dos imóveis com titularidade a favor do IGFSS, cujas entidades ocupantes foram notificadas para efeitos de aplicação do princípio da onerosidade, não estavam relevados nas demonstrações financeiras do Instituto: um só foi relevado em 2020 e os outros dois apenas em 2021.

Verificou-se ainda que do Sistema de Informação de imóveis do Estado (SIIE) constavam 14 imóveis em que o IGFSS era o proprietário, que estavam afetos a outras entidades públicas, e que não tinham sido reportados pelo Instituto<sup>1</sup>. A documentação disponibilizada e os esclarecimentos prestados permitiram constatar que o IGFSS desenvolveu procedimentos com vista a aferir a titularidade dos respetivos imóveis, sendo a situação reportada a 05/07/2021 a seguinte:

- ◆ Para quatro imóveis foi confirmada a titularidade a favor do IGFSS, tendo sido já notificadas duas das entidades ocupantes de dois imóveis. Para os outros dois imóveis, estão em curso diligências para aferição das áreas ocupadas, bem como a identificação das respetivas entidades ocupantes.
- ◆ Para dois imóveis foi confirmada a titularidade a favor de outras entidades. No entanto, verifica-se que estes imóveis estão indevidamente relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS.
- ◆ Para um imóvel a titularidade apresenta divergências, uma vez que apesar de na Certidão do Registo Predial o IGFSS constar como proprietário e de o imóvel estar relevado nas demonstrações financeiras do Instituto, na Caderneta Predial consta a Administração Regional de Saúde do Norte como proprietária<sup>2</sup>.
- ◆ Para três imóveis não foi possível ao IGFSS confirmar a titularidade, tendo informado que iria contratar serviços externos para regularizar a situação. Estes imóveis não estão relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS. No entanto, o Conselho Diretivo do ISS em 24/03/2010 deliberou transferir dois destes imóveis para o IGFSS ao abrigo do DL 112/2004.
- ◆ Um imóvel já tinha sido alienado em 2016, outro já está desocupado em data anterior a 2019 e outro é propriedade exclusiva do ISS tendo sido solicitada a correção da informação do SIIE.

Sobre o sistema de controlo interno, em contraditório, o IGFSS informa que “... tem sob a sua gestão cerca de 2600 imóveis e que no período em apreço apenas detinha o sistema de informação financeira (SIF/SAP), como suporte à respetiva gestão, ferramenta essencialmente direcionada para a vertente financeira de gestão (contratos e imobilizados)”. Na mesma sede, o SESS e o IGFSS informam que se encontra “... em fase de implementação o novo sistema de gestão de imóveis, que será o suporte da atividade associada à gestão de imóveis do IGFSS, onde irá constar informação compilada e com maior detalhe sobre todos os imóveis propriedade” do Instituto.

A propósito do imóvel com titularidade exclusiva do ISS e com indicação de que parte do imóvel estava ocupado por serviços da ARSLVT (centro de saúde) foi solicitada informação ao ISS sobre se existia contrato de arrendamento ou outro tipo de acordo, se o ISS recebia alguma verba pela disponibilização do espaço e que indicasse se existiam mais imóveis que estivessem arrendados ou cedidos a outras entidades públicas.

O ISS informou deter mais 25 imóveis que estão ocupados por entidades públicas<sup>3</sup>: 10 câmaras municipais, três juntas de freguesia, três administrações regionais de saúde, dois institutos e um tribunal. Estas entidades ocupam os espaços ao abrigo de: contratos de arrendamento (2 imóveis), de comodato (12

---

relativamente à área ocupada pelo Centro Infantil pelo que está a promover diligências para reversão de parte do imóvel para o ISS, “... uma vez que não preenchia ab initio as condições para efetivação da transferência da propriedade para o IGFSS”.

<sup>1</sup> A informação residente do SIIE é introduzida pela entidade pública que ocupa o imóvel.

<sup>2</sup> Em contraditório, o IGFSS enviou cópia da caderneta predial, emitida em 23/11/2021, onde se confirma a titularidade do IGFSS.

<sup>3</sup> Informação prestada pelo ISS em 09/07/2021.

imóveis), de comodato e gestão (2 imóveis) de acordos de cedência (1 imóvel), de acordo recíproco (1 imóvel), de protocolos (2 imóveis), do DL 129/79, de 12/05<sup>1</sup>, e Despachos Conjuntos da Secretaria de Estado da Saúde de 1979 (3 imóveis) e de contrato de arrendamento em curso (1 imóvel). Para 16 destes imóveis, são cobrados valores que, nalguns casos, assumem a natureza de despesas de funcionamento e conservação do imóvel. De salientar que nove dos 25 imóveis não estão relevados nas demonstrações financeiras do ISS, que, segundo o Instituto, estava a aguardar a regularização da titularidade na conservatória do registo predial.

A lei determina que o património do ISS que não se encontre afeto à utilização dos respetivos serviços ou como equipamento social deve ser transferido para o IGFSS<sup>2</sup>. Considerando a situação dos imóveis do ISS acima descrita e que os imóveis propriedade do IGFSS estão sujeitos à aplicação do princípio da onerosidade conforme determinam as LOE desde 2019, devem as situações de arrendamento ou com outro tipo de cedência existentes no ISS ser avaliadas em conformidade com as disposições legais em vigor.

Em contraditório, o SESS, o IGFSS e o ISS informam que se encontram em curso diligências entre os dois institutos para a transferência dos imóveis, propriedade do ISS para a titularidade do IGFSS, desde que reunidas as condições previstas no art.º 4.º do Decreto-Lei 112/2004, de 13/05, tendo em vista assegurar a aplicação do princípio da onerosidade, caso se confirme a ocupação dos imóveis por entidades públicas.

Os juros devidos pelas contrapartidas do ano de 2019 correspondentes ao período decorrido no 2.º semestre de 2020<sup>3</sup> e os juros devidos pelas contrapartidas relativas ao ano de 2020, não foram relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS, para nenhuma das entidades que apresentavam dívidas em 31/12/2020<sup>4</sup>, o que incumpe o princípio da especialização de exercícios estabelecido no POCISSSS.

Em contraditório, o SESS e o IGFSS informam que será efetuada “... uma reavaliação desta informação no sentido do cumprimento do princípio da especialização dos exercícios (...) associado à relevação total dos juros devidos pelas dívidas relativas ao princípio da onerosidade”.

Os valores devidos e não cobrados até 31/12/2020, segundo o IGFSS, assumem a natureza de dívidas à segurança social e como tal são passíveis de participação a execução fiscal<sup>5</sup>. O IGFSS identificou junto do Instituto de Informática a necessidade da criação de uma ferramenta que permita a cobrança e a participação da dívida relativa ao princípio da onerosidade ao órgão de execução fiscal estando a aguardar a implementação da funcionalidade no SIF, pelo que ainda não foram participadas dívidas a execução fiscal<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Diploma revogado pelo DL 32/2018, de 8/05.

<sup>2</sup> Art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05.

<sup>3</sup> Apenas foram relevados os juros relativos aos valores em dívida de 2019 calculados até 30/06/2020.

<sup>4</sup> Consultado o SIF em 16/11/2021 verificou-se que também ainda não estão relevados nas DF de 2021.

<sup>5</sup> Cfr. Parecer 2/2020 da Direção Jurídica e de Contencioso do IGFSS, com a concordância do Conselho Diretivo do IGFSS de 07/05/2020.

<sup>6</sup> Informação prestada pelo IGFSS em 05/07/2021. Informa ainda que se encontram em curso diligências junto das entidades ocupantes com vista à recuperação dos valores em dívida, reiterando a exigência dos pagamentos e respetivos juros de mora. Em contraditório, o IGFSS informa que continua a aguardar “... a implementação dos mecanismos necessários para a comunicação e cobrança pelo órgão de execução fiscal”.

## 4. RECOMENDAÇÕES

### 4.1. Processo orçamental

#### Processo orçamental

No contexto do processo orçamental, subsistem fragilidades na articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução (cfr. ponto 2.1).

1. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que todos os documentos de programação e execução orçamental contenham informação que permita assegurar, de forma clara, a sua articulação e coerência, designadamente, através de elementos informativos que permitam aferir a consonância das medidas de política orçamental, a compatibilização entre as políticas sectoriais e os objetivos orçamentais e a quantificação do impacto de cada uma das medidas de política orçamental na execução orçamental.

Não foi publicado o decreto-lei de execução orçamental para o ano de 2020, contrariamente ao previsto na LEO; para além disso, existe um conjunto de normativos da LOE 2020 cujos termos de concretização se previam serem fixados naquele diploma (cfr. ponto 2.1).

2. Recomenda-se ao Governo que providencie a aprovação do decreto-lei de execução orçamental, em observância dos termos e do prazo estipulados no artigo 53.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

### 4.2. Receitas e despesas da administração central e da segurança social

#### Informação e transparência da CGE

A CGE reporta de forma incompleta o impacto orçamental das receitas e despesas associadas às medidas de política de combate à COVID-19 e aos seus efeitos.

3. Recomenda-se ao Governo – através do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – que promova a identificação e quantificação do impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia de COVID-19, abrangendo receita e despesa, e o uso adequado das medidas orçamentais criadas para a sua identificação.

### 4.3. Conta da administração central

#### Âmbito orçamental e contabilístico

Quanto ao universo de entidades, verificaram-se deficiências nas fases de elaboração do OE 2020 e/ou do reporte da execução orçamental, nomeadamente a omissão no OE de quatro entidades, a indevida classificação de quatro SFA como EPR e a ausência de reporte da execução orçamental por uma entidade (cfr. ponto 3.2.11.1).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

4. Assegure a inclusão no Orçamento e na Conta de todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, devidamente classificadas, justificando as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central.
5. Tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na correspondente Conta como entidades públicas reclassificadas.

### Fiabilidade das demonstrações orçamentais

A execução orçamental e, conseqüentemente, a correção financeira dos mapas da CGE por classificação económica é comprometida pelos significativos e frequentes erros de especificação das receitas e despesas. Para além de erros por indevida utilização do classificador económico, designadamente quanto aos juros, há a salientar:

- ◆ a evidente desatualização do classificador sobretudo para operações que se tornaram mais relevantes com a inclusão no perímetro orçamental, como EPR;
- ◆ o classificador definido pela DGO para as EPR de regime simplificado que, por contemplar um número reduzido de classificações, conduz à utilização de rubricas incorretas ou ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais;
- ◆ a falta de desagregação por sectores institucionais, prejudicando as operações de consolidação.

Assim, devem ser supridas estas deficiências e criadas condições para garantir o cumprimento rigoroso do princípio da especificação, através da utilização da classificação económica apropriada na contabilização das receitas e das despesas (cfr. ponto 3.2.11).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação:

6. das operações típicas das entidades públicas reclassificadas, designadamente das que têm estrutura empresarial, prevendo a classificação adequada para o pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital.
7. das operações com o sector público empresarial.
8. dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.

Apesar do cumprimento generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

9. Recomenda-se à Direção-Geral do Orçamento que promova a qualidade da prestação de informação pelas entidades beneficiárias de transferências diretas de fundos europeus.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus constantes da CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, conseqüentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

10. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado, no domínio dos fundos europeus, inclua informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central.

Subsistem deficiências na contabilização e controlo das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, devido ao facto de nem todas as entidades as inscreverem em receita e despesa. Neste contexto, o TC apurou que subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, no valor de 4 200 M€.

Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade de relevar a totalidade dos fluxos financeiros naqueles sistemas e mapas, pois essa omissão, para além de desrespeitar princípios orçamentais, inviabiliza a reconciliação das receitas com as entradas de fundos registadas, quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços (cfr. ponto 3.2.11.2).

11. Recomenda-se que o Ministro das Finanças assegure que todas as receitas e despesas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades.

### Fiabilidade dos elementos patrimoniais

A dívida pública continua a ser apresentada na CGE 2020, mapas e relatório, de forma muito insuficiente. Por um lado, o conceito de dívida pública utilizado omite a dívida do subsector dos SFA (no qual se incluem as EPR) e, por outro, embora contabilize o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não consolida integralmente os fluxos associados (cfr. ponto 3.2.7.1).

12. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como as receitas e despesas associadas ao serviço da dívida, em valores consolidados.

A CGE e o RCGE não apresentam de forma completa e transparente a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental, cujo valor apurado pelo TC ascende a 111 073 M€, 47 079 M€, em valor consolidado (cfr. ponto 3.2.11).

13. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado inclua informação integral sobre a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental.

A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de análise, designadamente ativos sobre os quais não se perspectiva que venham a gerar qualquer valor, ou cujos custos de gestão podem superar os valores a recuperar e, ainda, sobre entidades há muito extintas ou em processo de liquidação (cfr. ponto 3.2.8.1).

14. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, com vista a uma gestão mais eficiente da carteira do Estado, sob gestão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, promova a identificação de todos os ativos incluindo aqueles cuja manutenção não se justifique e que sejam tomadas todas as medidas necessárias a concluir, rapidamente, os processos em curso de dissolução e liquidação de empresas.

Subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis, cuja conclusão esteve prevista para 2012, elementos essenciais para a elaboração dos balanços que devem, nos termos da LEO, integrar a CGE. (cfr. ponto 3.2.9.1).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

15. Promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada, com as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.
16. O sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central passe a refletir os dados sobre o universo do inventário geral bem como a totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.

### Sistemas de gestão e controlo

Os pagamentos em atraso há mais de 90 dias no final do ano totalizavam 201 M€, dos quais 70,5% são relativos a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas por entidades do SNS. Para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora (cfr. ponto 3.2.3.3).

17. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a atribuição e disponibilização de dotações adequadas, de modo a promover a responsabilização dos decisores e evitar pagamentos em atraso.

Os circuitos para os registos contabilísticos (orçamentais e extraorçamentais) do Estado não foram desenhados de forma a assegurar a sua correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, com prejuízo para a transparência e controlo das contas públicas e clara atribuição de responsabilidades às entidades envolvidas (cfr. ponto 3.2.5).

18. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, no âmbito da reforma em curso, promova o desenho e implementação dos circuitos para os registos contabilísticos que assegurem a correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, com vista a um maior controlo, consistência e rigor na informação contabilística produzida.

No último ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI, com despesa validada no montante global de 14 872,8 M€, refletem uma taxa de execução acumulada ainda baixa (57,5%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (75,6% e 60,8%, respetivamente) (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

19. Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleramento da generalidade dos Programas do PT2020 de forma a evitar perdas de fundos europeus, mas sem que os sistemas de controlo desses Programas sejam enfraquecidos e que os procedimentos de *compliance* sejam postergados.

O Tribunal reitera a necessidade da revisão do atual quadro legal da UTE com vista a suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no domínio da tesouraria do Estado (cfr. ponto 3.2.10.2).

20. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa, mormente as consequências pelo seu incumprimento.

O Tribunal identifica fragilidades no reporte de informação relativamente à UTE (cfr. ponto 3.2.10.2).

21. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova, no âmbito do reporte, a adequada consistência entre os diferentes sistemas por forma a garantir a fidedignidade da informação.

### Informação e transparência da CGE

O Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras não observa o disposto na Lei Geral Tributária, dado que não contempla informação específica sobre o valor das liquidações adicionais realizadas e das coletas recuperadas nos diversos impostos (cfr. ponto 3.2.2.5).

22. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras inclua os indicadores previstos na Lei Geral Tributária, designadamente, o valor das liquidações adicionais realizadas e o das coletas recuperadas nos diversos impostos, distinguindo os resultados provenientes exclusivamente desse combate, dos relativos às restantes atividades da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Os valores relativos à dívida pública constantes dos diferentes mapas da CGE recorrem a óticas e conceitos diferentes, nem sempre claramente explicitados. Como o Tribunal tem assinalado, essas diferenças devem ser explicitadas, sob pena de comprometerem a transparência da informação e a compreensão dos dados apresentados, designadamente no que respeita aos fluxos de receita e despesa associados a alguns instrumentos de dívida. O IGCP tem diligenciado no sentido de incluir notas explicativas nos mapas da CGE contribuindo, assim, para uma maior transparência, contudo estas notas ainda não abrangem todos os mapas da CGE, em especial no que respeita à contabilização dos BT (cfr. ponto 3.2.7.2).

23. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a uniformização de critérios no reporte de informação relativa à dívida pública, para assegurar a transparência e consistência dos valores dos diversos mapas da Conta Geral do Estado os quais, sempre que necessário, devem incluir notas explicativas de forma a possibilitar a sua correta interpretação.

O Relatório da CGE 2020 omite 75% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de imóveis, não considerando o referente à maioria das EPR – pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta (cfr. ponto 3.2.9.2).

24. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário público (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.

#### 4.4. Conta da segurança social

##### Fiabilidade das demonstrações financeiras e orçamentais

A conta consolidada da SS continua a não integrar o parecer do Conselho Consultivo do IGFSS, tal como previsto na lei (cfr. pontos 3.3 e 3.3.4).

25. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a conta consolidada da segurança social seja acompanhada do parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

O imobilizado ascende a 916 M€, em valor bruto, e a 388 M€ em valor líquido, sendo o imobilizado corpóreo a componente mais significativa (785 M€, em valor bruto e 277 M€ em valor líquido). A nível global verifica-se uma melhoria na informação sobre a localização dos bens móveis, dado que diminuiu o valor do volume financeiro dos bens sem informação sobre localização face ao ano anterior (60 M€, 13,1% em 2020 e 70 M€, 15,2%). No entanto, quanto aos bens adquiridos em 2020 houve um retrocesso na maioria dos institutos e falta de rigor nalguns registos (em oito números de imobilizado foram incluídos 830 bens). A falta de informação sobre a localização dos bens impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística, que possibilite a validação dos montantes relevados nas demonstrações financeiras. Mantêm-se ainda deficiências no cálculo de amortizações (cfr. ponto 3.3.4).

26. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma reconciliação físico-contabilística em todas as instituições que integram o perímetro da segurança social de modo a que as demonstrações financeiras reflitam com fiabilidade todos os ativos na posse da segurança social e os inventários permitam realizar um efetivo controlo físico dos bens através da identificação da sua localização e as amortizações sejam realizadas de acordo com a legislação aplicável.

Continua a verificar-se a ausência de documentação comprovativa do valor dos registos contabilísticos para a maioria dos imóveis, situação justificada pelo IGFSS pela impossibilidade de obter essa documentação. Grande parte destes imóveis são oriundos das antigas Caixas de Previdência integradas nas instituições de segurança social que se foram sucedendo no tempo. No entanto, também se verificou que, nos casos em que existe documentação de suporte aos registos contabilísticos, os mesmos não estão em conformidade com aqueles documentos (cfr. ponto 3.3.4).

Verificou-se que estão relevados nas demonstrações financeiras imóveis em duplicado, devido a transferências indevidas intra-entidades da segurança social, e também imóveis em que o titular é uma entidade fora do perímetro de consolidação ou sobre os quais existem dúvidas sobre a titularidade (dentro ou fora do perímetro da CSS). Por outro lado, não estão relevados imóveis cuja titularidade é da SS. Acresce que o valor líquido dos imóveis continua a não ser fidedigno, uma vez que se mantêm incorreções relacionadas com o cálculo das amortizações por incumprimento do estabelecido no CIBE (cfr. ponto 3.3.4).

O SESS refere que a implementação do novo sistema de informação financeira (SAP 4HAna), em desenvolvimento no ano de 2021, e a transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) irão contribuir para uma maior fiabilidade das demonstrações financeiras devido a uma revisão integral dos imobilizados (cfr. ponto 3.3.4).

27. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar a adoção dos procedimentos necessários para que, na transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP), seja garantido que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada o valor dos imóveis.

Não foi relevada nas demonstrações financeiras parte do valor dos juros devidos pelas dívidas respeitantes ao princípio da onerosidade do ano de 2019 e a totalidade dos juros devidos do ano de 2020, relativamente aos valores em dívida em 31/12/2020, o que incumpe o princípio da especialização dos exercícios estabelecido no POCISSSS (cfr. ponto 3.3.4).

28. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja cumprido o princípio da especialização dos exercícios relacionados com dívidas provenientes do princípio da onerosidade.

Mantêm-se as reservas quanto à dívida de contribuintes refletida no balanço dado (cfr. ponto 3.3.4):

- ◆ que continuam por implementar procedimentos de controlo de encerramento de contas que permitam validar o saldo da dívida de contribuintes existente nos sistemas auxiliares de conta corrente (GC e SEF) e o relevado nas demonstrações financeiras (SIF), o que não permitiu, neste âmbito, identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 621 M€ (25,4% do valor da dívida de contribuintes relevada no balanço).
- ◆ manterem-se contas no razão destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes que evidenciam saldos credores (contranatura) e que, segundo o IGFSS, resultam do carregamento de saldos iniciais aquando da implementação do atual sistema de informação financeira em 2001/2002, os quais não foram alinhados com as respetivas contas correntes.

29. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.

No PCGE 2018 foi formulada uma recomendação no sentido de serem produzidos relatórios de acompanhamento sobre os controlos implementados com vista a garantir a fiabilidade dos registos relativos à suspensão dos processos executivos e que esses relatórios fossem remetidos ao Tribunal, procedimento que ainda não ocorreu (cfr. ponto 3.3.4).

30. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam produzidos relatórios de acompanhamento dos controlos implementados com vista a garantir a fiabilidade dos registos relativos à suspensão dos processos executivos e que esses relatórios sejam remetidos ao Tribunal com periodicidade semestral.

Não foi cumprido o princípio da especialização dos exercícios estabelecido no POCISSSS quanto à relevação contabilística dos juros já vencidos decorrentes de capital em dívida (contribuições e quotizações) e que constituem dívida, subvalorizando o balanço e a demonstração de resultados no montante desses juros. Considerando a dívida constituída a partir de 2015 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 280 M€ e os relativos ao exercício de 2020 de 62 M€ (cfr. ponto 3.3.4).

31. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devido a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.

O critério para classificação de dívidas de cobrança duvidosa não está a ser integralmente cumprido, uma vez que apenas é considerada a dívida participada a execução fiscal e o POCISSSS não estabelece critérios distintos entre a dívida participada e a não participada. A produção de informação para efeitos de encerramento de contas limitada à dívida participada a execução fiscal prejudica o cumprimento do princípio da prudência estabelecida no POCISSSS (cfr. ponto 3.3.4).

32. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que seja produzida informação que permita o cumprimento integral do princípio da prudência na constituição de provisões para cobrança duvidosa.

Sobrevalorização no balanço das dívidas de clientes, em valor não quantificável, uma vez que incluem dívidas para as quais já não há qualquer possibilidade de recuperação sem que se proceda ao registo da sua incobrabilidade (FGS e FGADM). Acresce que a inexistência de contas correntes por devedor dificulta o controlo destas dívidas. Não obstante já terem sido iniciados alguns procedimentos com vista ao apuramento do valor da dívida incobrável, ainda não se obtiveram resultados (cfr. ponto 3.3.4).

33. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam implementados procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e que se proceda ao registo de dívidas incobráveis quando já não exista qualquer possibilidade de recuperação.

Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o valor do saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que, em 2020, ascende a cerca de 100 M€, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas. Desde 2011 que têm vindo a ser desencadeados procedimentos para a resolução desta anomalia, designadamente o desenvolvimento de um Programa de Regularização de Saldos, estando prevista a sua implementação até do corrente ano (cfr. ponto 3.3.4).

34. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem concluídos todos os procedimentos necessários com vista à correção das inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).

A classificação de dívidas de cobrança duvidosa e o cálculo das respetivas provisões, relativas a valores a receber de pensões indevidamente pagas, não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida, dado que o atual sistema de informação de pensões não permite obter todos os elementos necessários para o efeito, situação que só será ultrapassada com a implementação integral do novo sistema de informação de pensões (cfr. ponto 3.3.4).

35. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem concluídos os procedimentos necessários para que o novo Sistema de Informação de Pensões seja concluído, de modo a ultrapassar as limitações do atual sistema e, assim, permitir que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.

Os documentos por reconciliar continuam a ser significativos (em número e em volume financeiro), concentrando-se a quase totalidade em documentos por reconciliar numa conta bancária titulada pelo IGFSS (97,6% em número de documentos e 94,3% em valor), situação que teve origem numa alteração ocorrida em fevereiro de 2019 ao nível da arquitetura de sistemas e que ainda aguarda resolução por parte do II (cfr. ponto 3.3.4).

36. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam ultrapassadas as dificuldades ao nível dos sistemas informáticos que têm impedido a reconciliação dos documentos contabilísticos com os extratos bancários.

Continua por regulamentar uma parte do financiamento do FGS, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não ter património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo de difícil constituição, atento o facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS, não se encontrando assim a legislação em linha com a legislação comunitária no que à constituição de património diz respeito. Está, no entanto, em curso a apreciação de um projeto de Portaria que visa fixar os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial (cfr. ponto 3.3.4).

37. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que diligenciem pela conclusão do projeto de Portaria que visa definir os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial por parte do Estado e que assegurem que o Fundo seja dotado de património próprio, alinhando a legislação nacional com a legislação comunitária.

### Sistemas de gestão e controlo

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, apesar das recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. 3.3.4).

38. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que no quadro da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Não foi publicada a portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações financeiras a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 3.3.4).

39. Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03.

Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da SS, designadamente quanto ao financiamento do sistema previdencial – capitalização. Não obstante as alterações introduzidas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 3.3.4).

40. Recomenda-se à Assembleia da República e ao Governo a harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

O sistema de controlo interno do IGFSS na área dos imóveis apresenta falhas que não permitiram a aplicação do princípio da onerosidade na sua plenitude, dado que existiam imóveis com titularidade a favor do IGFSS e ocupados por entidades públicas que não foram identificados pelo Instituto. Por outro lado, também existem imóveis ocupados por entidades não públicas e que não dispunham de contratos de arrendamento o que pode colocar em causa a arrecadação de receita por parte da segurança social (cfr. ponto 3.3.4).

Nos termos do art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05, o património do ISS que não se encontre afeto à utilização dos respetivos serviços ou como equipamento social deve ser transferido para o IGFSS. Considerando que o ISS dispõe de 25 imóveis que estão arrendados ou cedidos a entidades públicas, alguns de forma gratuita, e que os imóveis propriedade do IGFSS estão sujeitos à aplicação do princípio da onerosidade, conforme determinam as LOE desde 2019, devem estas situações ser objeto de avaliação pelos dois institutos (cfr. ponto 3.3.4).

Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que:

41. Seja implementado um efetivo controlo interno no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, na área dos imóveis, que assegure a identificação das entidades ocupantes dos imóveis da segurança social e a fixação da contraprestação devida por essa utilização.
42. Seja promovida uma articulação entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e o Instituto da Segurança Social, com vista à avaliação de todas as situações que estejam abrangidas pelo art. 4.º do Decreto-Lei 112/2004, de 13/05, e sujeitas à aplicação do princípio da onerosidade.

### Informação e transparência da CGE

O valor divulgado na CGE relativo às receitas tributárias cessantes de natureza contributiva não permite conhecer o valor destas receitas em função dos diplomas legais que as aprovaram, o que compromete a transparência da informação divulgada na CGE, princípio orçamental consagrado na LEO (cfr. ponto 3.3.4).

43. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que o mapa das receitas tributárias cessantes da segurança social passe a divulgar o valor destas receitas desagregado pelos diversos diplomas que as aprovaram, por forma a respeitar o princípio da transparência orçamental previsto na Lei de enquadramento orçamental.

Em 2020, à semelhança de anos anteriores, o sistema previdencial-repartição beneficiou de um financiamento adicional, proveniente do OE, por via do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 254 M€. Sendo o sistema de proteção social de cidadania maioritariamente financiado pelo OE, os excedentes apurados em cada ano decorrem de previsões “excessivas” das despesas legalmente suportadas pelo OE. O SESS entende que ao nível das estimativas da adequação orçamental para algumas prestações importa assegurar um nível de segurança que impeça um eventual défice no sistema de proteção social de cidadania pelas consequências que tal acarreta. Entre 2012 e 2020 o sistema previdencial beneficiou de 1 921 M€ por esta via (cfr. ponto 3.3.2.4).

44. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que os saldos anuais de cada um dos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania revertam para os próprios subsistemas e que as previsões anuais das transferências do OE sejam devidamente ajustadas em função dos respetivos saldos, de modo a evitar que o OE transfira recorrentemente para a segurança social valores superiores aos das despesas que lhe cabe suportar.

## PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

### 1. AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL

#### 1.1. Resposta da UE face ao esforço orçamental decorrente da COVID-19 inclui maior flexibilidade no PEC e apoios de financiamento

O ano de 2020 foi marcado pelas ações, ao nível mundial, de estímulo a uma economia afetada pelas consequências decorrentes da pandemia de COVID-19. A política orçamental é central para fazer face aos impactos da pandemia. No que à área do euro diz respeito, à qual Portugal se encontra vinculado desde logo pelos Tratados, a Comissão Europeia (CE) ativou, logo em março de 2020<sup>1</sup>, a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>2</sup> que autoriza o desvio temporário da trajetória desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo, de forma a permitir aos Estados-Membros (EM) tomar medidas orçamentais adicionais para fazer face a uma situação deste tipo, no âmbito dos procedimentos preventivos e corretivos do PEC<sup>3</sup>.

Foram também lançadas iniciativas visando, em particular, reforçar o financiamento à recuperação económica e reduzir a risco de fragmentação na UE. Essas respostas traduziram-se, designadamente<sup>4</sup>:

- ◆ Na flexibilização de regras para a utilização das verbas ainda disponíveis no quadro financeiro plurianual em vigor, em especial admitindo reprogramações para reforço de verbas em áreas que não estavam previstas (apoios ao emprego, às PME e aos serviços de saúde).
- ◆ Na oferta de empréstimos da UE a cada EM, para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência, tendo Portugal acesso a um apoio total de 5,9 mM€ ao abrigo do instrumento *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*).
- ◆ Na atribuição de meios financeiros adicionais para reforçar o quadro financeiro ainda em vigor (com destaque para o *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (REACT-EU)).
- ◆ Num apoio extraordinário e temporário da UE aos seus Estados Membros, assente no endividamento da própria União e consubstanciado num mecanismo de atribuição de subsídios a fundo perdido e empréstimos. O apoio extraordinário do Mecanismo de Recuperação e de Resiliência (MRR) deve ser enquadrado, ao nível de cada EM, por um Plano Nacional de Recuperação e de Resiliência (PNRR), que prevê as linhas a seguir nos investimentos a financiar. Neste âmbito, foi atribuída a Portugal uma

<sup>1</sup> Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, de 20/03/2020.

<sup>2</sup> Cfr. Reg. (CE) 1466/97 e Reg. (CE) 1467/97, ambos de 07/07.

<sup>3</sup> Prevê-se que a cláusula de derrogação seja desativada a partir de 2023 (Comunicado da Comissão sobre a Coordenação da Política Económica em 2021: Ultrapassar o COVID-19, apoiar a recuperação e modernizar a economia, Bruxelas, 02/06/2021, COM (2021) 500 final).

<sup>4</sup> Esta matéria é objeto de análise detalhada no Relatório 12/2021 - 2.ª Secção – Auditoria ao Portugal 2020, aprovado em 14/10 e disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt) (cfr. ponto 3.6 e Apêndice I – Resposta às consequências da crise provocada pela pandemia COVID-19 e financiamento europeu associado).

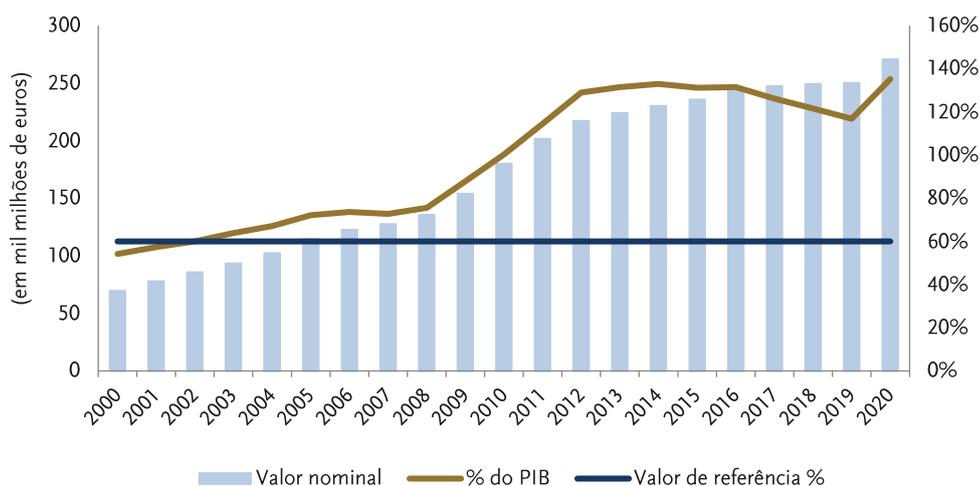
contribuição financeira não reembolsável de 13 907 M€ e um empréstimo no valor máximo de 2 699 M€<sup>1</sup>.

As restrições orçamentais provocadas pela pandemia aos indivíduos e às empresas foram assim atenuadas por medidas implementadas diretamente pelo Governo e pelos apoios disponibilizados pela UE. Apesar de essenciais em termos económicos e sociais, ficam associadas a uma trajetória novamente ascendente da dívida pública, particularmente relevante no caso português. Salientam-se de seguida alguns dos riscos que se acentuam.

## 1.2. Resposta à pandemia acentua o elevado nível de dívida pública

O rácio dívida pública/PIB aumentou de 116,6% em 2019 para 135,2% em 2020<sup>2</sup>. Refira-se que, apesar de este rácio evidenciar uma tendência decrescente entre 2016 e 2019 e as mais recentes previsões da CE<sup>3</sup> apontarem que deve diminuir para 128,1% em 2021 e moderar mais para 123,9% em 2022 e para 122,7% em 2023, o seu desempenho mantém-se sempre longe do valor de referência (60% do PIB).

Gráfico II. 1 – Dívida em % PIB e em valor Nominal – 2000-2020



Fonte: AMECO, INE.

Com exceção de 2020, a evolução favorável do PIB nos anos mais recentes, minorou o efeito do crescimento da dívida pública portuguesa em valor nominal. Porém, a sua evolução tem sido sempre crescente, com um aumento médio de cerca de 4% ao ano desde 2010, tendo atingido 270 mM€ em 2020 (135,2 % do PIB).

Considerando o regresso às regras orçamentais do PEC após o levantamento da cláusula de derrogação (que se assume ocorrer a partir de 2023), a trajetória de ajustamento da dívida pública portuguesa será retomada, porém, a partir de um *ranking* nitidamente desfavorável, já que o seu rácio em percentagem do PIB é dos mais elevados da UE, o que aumenta o nível de incerteza no cumprimento das metas orçamentais.

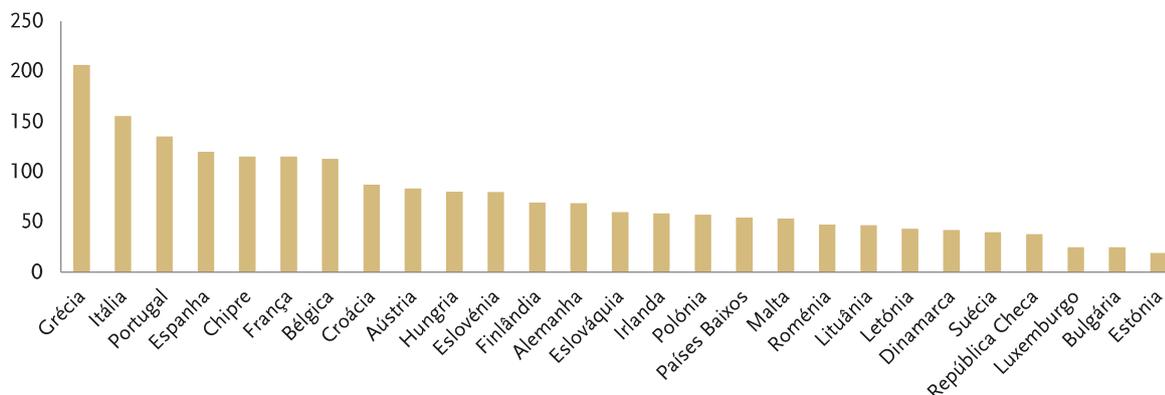
<sup>1</sup> A Decisão de Execução do Conselho, de 06/07/2021.

<sup>2</sup> 2.ª Notificação do PDE, setembro 2021.

<sup>3</sup> *European Economic Forecast, Autumn 2021* (Directorate-General for Economic and Financial Affairs), novembro 2021.

22  
AF

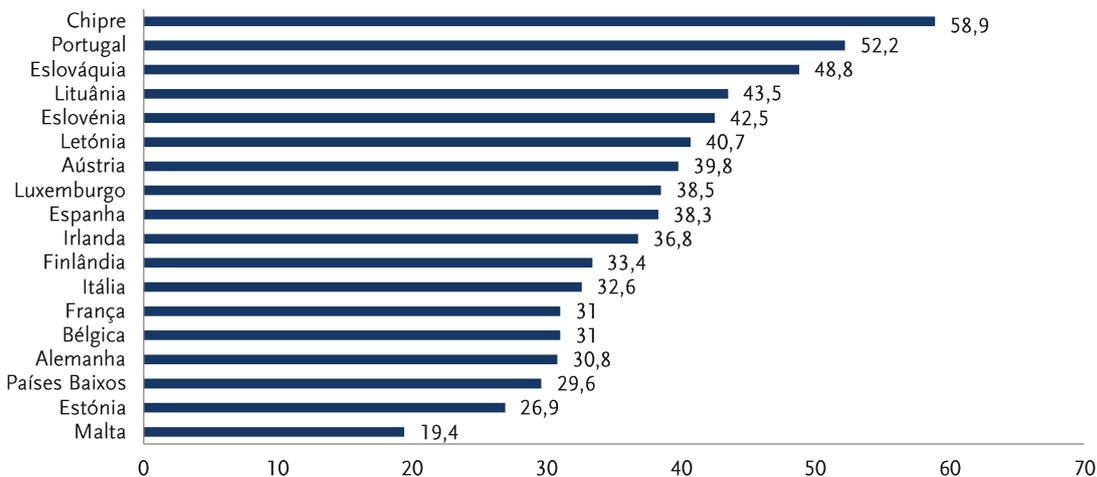
Gráfico II. 2 – Dívida de Maastricht em % do PIB, nos países da UE – 2020



Fonte: Eurostat/euroindicators (119/2021 – 21/10/2021).

Vários países têm beneficiado dos programas de compra de dívida pública soberana levados a cabo pelo BCE<sup>1</sup>. Em 2020, o BCE adquiriu títulos de dívida pública portuguesa no valor correspondente a 52,2% das necessidades de financiamento do ano.

Gráfico II. 3 – Percentagem de dívida adquirida pelo BCE nas necessidades de financiamento – 2020



Fonte: European Commission, Debt Sustainability Monitor 2020.

A aquisição de ativos pelo Eurosistema tem sido essencial para Portugal garantir o (re)financiamento. De acordo com o relatório da CE<sup>2</sup>, em 2021, estas aquisições continuarão a contribuir para preservar as condições de financiamento. Contudo, dado o elevado valor da dívida, qualquer subida de taxas de juro conduzirá ao agravamento das condições de financiamento e, por isso, Portugal apresenta uma elevada sensibilidade a qualquer alteração das políticas de taxa de juro que venham a ser adotadas na UE.

Outro aspeto a ter em atenção, em termos de impacto na dívida e consequente sustentabilidade das finanças públicas portuguesas, resulta do potencial impacto negativo das medidas de resposta orçamental à pandemia para apoio à liquidez das empresas e das famílias sob a forma de passivos contingentes,

<sup>1</sup> *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)* – programa temporário de compra de ativos de títulos públicos e privados, lançado em 2020, com o valor global de 1 850 m€.

<sup>2</sup> *European Commission, Debt Sustainability Monitor 2020.*

nomeadamente garantias públicas (cfr. ponto II.5.1), para além de outras formas de apoio que também podem ter associados riscos orçamentais, como as injeções de capital, empréstimos, aquisições de ativos ou assunções de dívida. O referido relatório da CE, que integra os resultados sobre a análise de sustentabilidade da dívida (DSA) dos EM, indica que apesar da expectativa de redução do rácio da dívida de Portugal, entre 2020 e 2031, este, no entanto, permanecerá acima de 100%, pelo que o país enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo.

### 1.3. Saldo orçamental e dívida para efeitos do PDE e em contabilidade pública: aspetos metodológicos diferenciam as duas óticas

O saldo das Administrações Públicas (AP), para efeitos do PDE<sup>1</sup>, em 2020 foi de -5,8% do PIB, o que representou uma quebra substancial da trajetória de ajustamento que produziu o excedente orçamental (0,1%) de 2019. Em consequência dos efeitos da pandemia de COVID-19, todos os subsectores registaram agravamentos em relação ao ano anterior, mas foi no subsector Estado que os montantes em causa foram mais significativos.

Apesar do saldo global entre as duas óticas contabilísticas (nacional e pública) ser muito próximo<sup>2</sup>, os ajustamentos relativos aos aspetos metodológicos que as diferenciam são significativos, conforme explicitado no Quadro II. 1 que apresenta a passagem do saldo em contabilidade pública dos SI (Estado), administração regional e local e segurança social para o saldo em contabilidade nacional.

Quadro II. 1 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

(em milhões de euros)

Saldos e ajustamentos		2019	2020	
			Valor	% PIB
Saldo na ótica da contabilidade pública	Estado (SI)	-3 940	-12 204	-6,1
	Administração regional e local	391	-151	-0,1
	Segurança social	2 822	2 132	1,1
Ajustamentos ao universo		2 291	600	0,3
Ajustamentos relativos à especialização do exercício ( <i>accrua</i> ), dos quais:		2 076	1 544	0,8
Diferença entre juros pagos e devidos		888	1 124	0,6
Impostos e contribuições para a segurança social		203	-454	-0,2
Ajustamento <i>accrua</i> da administração regional e local		135	92	0,0
Pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para as AP		552	578	0,3
Material militar		202	264	0,1
Reclassificação de operações		-3 393	-3 604	-1,8
Injeções de capital/empréstimos (AC)		-3 289	-3 274	-1,6
TAP			-1 255	-0,6
Infraestruturas de Portugal (IP)		-1 392	-1 054	-0,5
Hospitais EPE		-688	-563	-0,3
Metropolitano de Lisboa (ML)		-550	-320	-0,2
Comboios de Portugal (CP)		-547	-105	-0,1
Outras		-104	-330	-0,2
Saldo em contabilidade nacional	Administração central	-3 352	-13 646	-6,8
	Administração regional e local	624	-228	-0,1
	Fundos de segurança social	2 975	2 190	1,1
Total das AP		M€ 247	-11 684	
		% PIB 0,1	-5,8	

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

Fonte: CGE 2020; INE, 2.ª notificação de 2021 do PDE, setembro de 2021.

<sup>1</sup> Saldo na ótica da contabilidade nacional.

<sup>2</sup> -11 684,2 M€ em contabilidade nacional e -11 633,8 M€ em contabilidade pública.

Neste processo salientam-se os seguintes ajustamentos:

- ◆ a delimitação do universo com a inclusão do saldo das demonstrações financeiras dos SFA/EPR (600 M€)<sup>1</sup>, destacando-se o da administração central com 509 M€;
- ◆ a especialização económica de operações, com ajustamentos que totalizaram 1 544 M€, com contributos entre outros, da receita fiscal e contribuições para a segurança social, no valor total de -454 M€ (sendo -524 M€ na administração central e 70 M€ na segurança social), da especialização dos juros da dívida pública (1 124 M€), da anulação do registo do pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para o sector das AP (578 M€) e dos encargos com o material militar (264 M€);
- ◆ a reclassificação de operações financeiras com um impacto de 3 604 M€ na despesa efetiva resultante de:
  - ◇ injeções de capital<sup>2</sup> para EPR da administração central<sup>3</sup> (1 054 M€ para a IP, 563 M€ para Hospitais EPE, 320 M€ para o ML e 105 M€ para a CP);
  - ◇ empréstimo de capital de 1 200 M€<sup>4</sup> à TAP, entidade que se encontra fora do perímetro orçamental;
  - ◇ outras reclassificações de operações, com impacto de -330 M€ no saldo, que englobam injeções de capital da administração regional e local, assunção de dívidas e execução de garantias. Relativamente à execução de garantias, salienta-se o registo de 326 M€ como despesa de capital. Este montante resulta de uma estimativa de eventuais situações de incumprimento que levem à execução de garantias concedidas em 2020 pelo Fundo de Contragarantia Mútuo no âmbito das linhas de crédito COVID-19<sup>5</sup>.

Em termos concetuais identificam-se também diferenças entre a dívida de Maastricht, determinada de acordo com os princípios das contas nacionais e as especificações no contexto da supervisão orçamental europeia, e a dívida pública em termos de contabilidade pública, seja a dívida direta do Estado apresentada no Mapa XXIX da CGE ou a dívida direta consolidada do Estado apurada pelo TC (quantificadas no quadro seguinte).

---

<sup>1</sup> O decréscimo face ao saldo de 2019 reflete, em grande medida, o efeito da pandemia no desempenho destas entidades, designadamente das EPR.

<sup>2</sup> Ativos financeiros destinados a cobrir perdas acumuladas, extraordinárias ou futuras, de determinadas sociedades, a título de dotações de capital para capitalizar ou recapitalizar, mas sem expectativa de razoável rentabilidade futura para o Estado, que são registados em contabilidade nacional como transferências de capital.

<sup>3</sup> Tratando-se de operações entre entidades das AP, o impacto no saldo não é direto pelo efeito de consolidação.

<sup>4</sup> RCM 53-C/2020, de 20/07.

<sup>5</sup> Para equilibrar o registo destas garantias, designadas estandardizadas, no futuro, quando ocorrerem execuções das concedidas em 2020, não haverá registo da despesa de capital até ao limite daquele valor.

## Quadro II. 2 – Dívida pública

(em milhões de euros)

	2018	2019	2020
Dívida direta do Estado – stock nominal de dívida dos SI (a)	245 558	251 012	268 316
Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	237 173	238 121	256 682
Dívida de Maastricht (c)	M€ 249 260	249 977	270 491
	% PIB 121,5	116,6	135,2

(a) Mapa XXIX da CGE, em 31/12/de cada ano.

(b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do Stock da dívida consolidada), cfr. ponto 3.2.7.1.

(c) INE (PDE – 2.ª notificação de 2021), setembro 2021.

Fonte: CGE 2018, 2019 e 2020; INE e PCGE 2018 e 2019 (cfr. ponto 3.2.7.1).

A dívida direta do Estado é o conceito mais restrito em termos de âmbito, limitando-se à dívida sob gestão do IGCP, avaliada ao valor nominal e não consolidado. A dívida consolidada tem sido apurada pelo TC<sup>1</sup>, que obtém informação junto das entidades que integram os SI, SFA (incluindo EPR) e SS.

A dívida de Maastricht consolida a dívida de todos os subsectores das AP (administração central, administração regional e local e fundos de segurança social), de acordo com o SEC 2010 e engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade, já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE passar a incluir informação detalhada sobre o *stock* da dívida de todas as entidades que compõem a administração central<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.2.7.1, da Parte I.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.2.7, da Parte I.

## 2. PENSÕES

O sistema público de pensões português, tem por base o princípio da solidariedade<sup>1</sup> que se consubstancia na repartição da riqueza e no reforço da função redistributiva do Estado. Assim, a arquitetura de financiamento das pensões inclui, por um lado, o sistema contributivo, no qual a despesa com pensões é suportada pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das respetivas entidades empregadoras e deve ser “fundamentalmente autofinanciado”<sup>2</sup> e, por outro lado, o sistema não contributivo, que visa assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente e cujo financiamento é assegurado pelo Orçamento do Estado<sup>3</sup>.

O universo das pensões analisadas neste capítulo abrange os beneficiários do Continente e das Regiões Autónomas e inclui todos os diferentes sistemas onde se integram pensões de natureza diversificada:

- ◆ as de natureza contributiva, geridas pela segurança social (SS) e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) incluem-se no sistema previdencial-repartição e no Regime de Proteção Social Convergente (RPSC)<sup>4</sup>, respetivamente.
- ◆ as de natureza não contributiva, geridas, na sua maioria, pela SS, e incluídas no sistema de proteção social de cidadania nas eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência e de outras, de natureza diversa; para além destas, compete à CGA gerir algumas pensões de natureza não contributiva e especial, as denominadas pensões da exclusiva responsabilidade do Estado.
- ◆ as pensões enquadradas no sistema de regimes especiais (que não constam da LBSS), pagas pela SS, como as pensões do regime substitutivo bancário e dos trabalhadores do BPN, os complementos de pensão dos trabalhadores da Carris e da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)<sup>5</sup> e ainda outras pensões, pagas pela CGA, em especial as que foram sendo integradas desde 1996, por via legislativa com ou sem fundo financeiro associado.

### 2.1. Universo: 3,6 milhões de pensões (mais 0,5% do que em 2019)

No final de 2020, o número de pensões em pagamento<sup>6</sup> foi de 3 618 375, sendo 82,1% da responsabilidade do SSS<sup>7</sup> e 17,9% da responsabilidade do RPSC. Face a 2019, o número de pensões apresentou um acréscimo de 0,5%, evolução para a qual contribuíram ambos os sistemas em igual proporção (Gráfico II. 4).

<sup>1</sup> Art. 8.º da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) – Lei 4/2007, de 16/01, republicada pela Lei 83 – A/2013, de 30/12.

<sup>2</sup> Art. 54.º da LBSS.

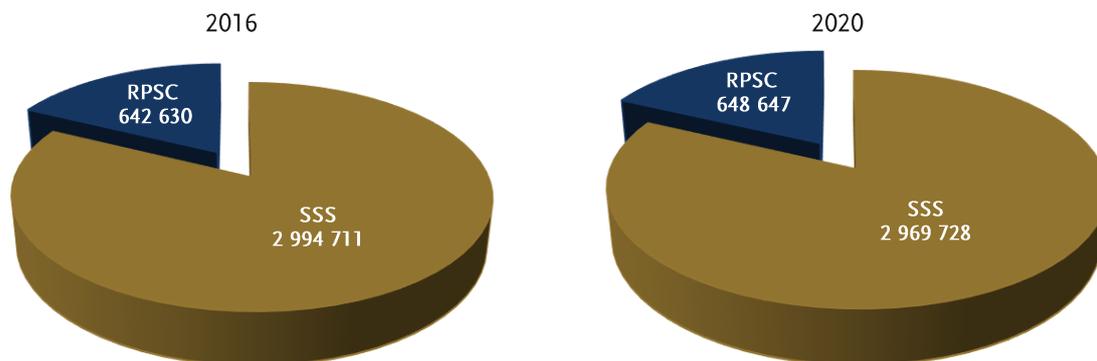
<sup>3</sup> Para um maior desenvolvimento: Capítulo 2 da Parte II do PCGE 2018.

<sup>4</sup> Regime exclusivo das pensões dos trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005, sendo que os admitidos a partir daquela data passaram a ser integrados no regime geral da segurança social (RGSS). Assim, a natureza contributiva deste regime ficou comprometida na parte que respeita à solidariedade geracional.

<sup>5</sup> DL 151/2019, de 11/10, com a alteração introduzida pelo DL 175/2019, de 27/12.

<sup>6</sup> Relativamente ao SSS, por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considerou-se que a cada pensão correspondeu a um beneficiário passivo (pensionista) daquele sistema.

<sup>7</sup> Peso por eventualidade: velhice (69,7%), sobrevivência (24,3%) e invalidez (6,0%).

**Gráfico II. 4 – Universo de pensões – evolução 2016 e 2020**

Fonte: Estatísticas da SS (dados extraídos a 20/09/2021) e CGA.

Pese embora o envelhecimento da população que, exerce uma pressão constante sobre o universo das pensões, verificou-se que, entre 2016 e 2019, essa pressão foi, de certo modo, atenuada pela dinâmica do mercado de trabalho que veio acomodar uma parte significativa do desemprego estrutural (trabalhadores mais velhos, menos qualificados e de baixas remunerações) mitigando saídas precoces da vida ativa e bem assim por medidas de política com o mesmo propósito.

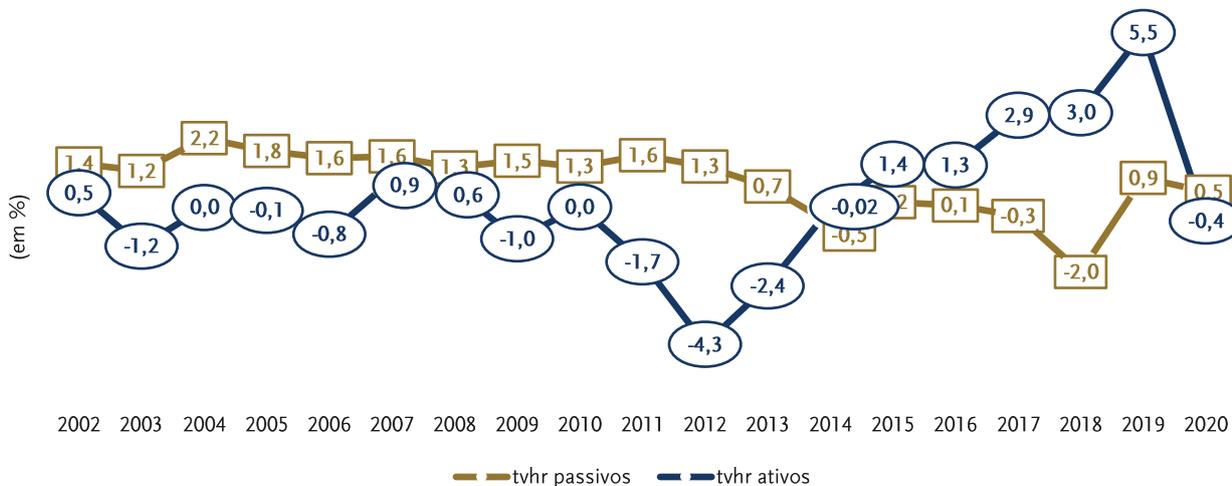
O ano de 2020, marcado pelos efeitos da pandemia, já não beneficiou da expansão do mercado de trabalho o que, conjugado com as alterações nas condições de acesso à pensão de velhice por flexibilidade da idade e com a, já mencionada, pressão demográfica sobre o sistema, vieram desenhar o contexto em que se enquadra o ligeiro acréscimo verificado no número de beneficiários passivos/número de pensões pagas (0,5%), face a 2019, acréscimo que não foi suficiente para inverter a tendência de decréscimo verificada desde 2016 (menos 0,8%).

Recorde-se que, durante o período em que Portugal esteve perante o Programa de Assistência Económica e Financeira (2011/2014), foi implementado um conjunto de medidas dissuasoras e penalizadoras do acesso a pensões de velhice em idades precoces (menores rendimentos de substituição<sup>1</sup>, carreiras contributivas mais longas e idades de acesso a pensões de velhice mais tardias). Estas medidas viriam a produzir os seus efeitos sobretudo a partir de 2014, com o número de beneficiários de pensões a apresentar uma tendência decrescente que ainda se manteve em 2020, apesar da distensão das políticas de acesso à mencionada pensão de velhice (flexibilidade da idade em função da carreira contributiva) aplicadas a partir de 2019 e que foram produzindo acréscimos residuais no número de beneficiários passivos/pensões em pagamento (Gráfico II. 5).

<sup>1</sup> “... com as alterações introduzidas, a partir de 2014, o regime de reforma antecipada por flexibilização passou a ter uma dupla penalização pelo aumento da idade normal de reforma e pelo aumento substancial do fator de sustentabilidade. O efeito combinado destas alterações teve consequências nefastas nas novas pensões, chegando a cortes superiores a 50 % do valor da pensão, bem como uma quebra de confiança no sistema...” – in DL 119/2018, de 27/12 – exposição de motivos.

my  
AF

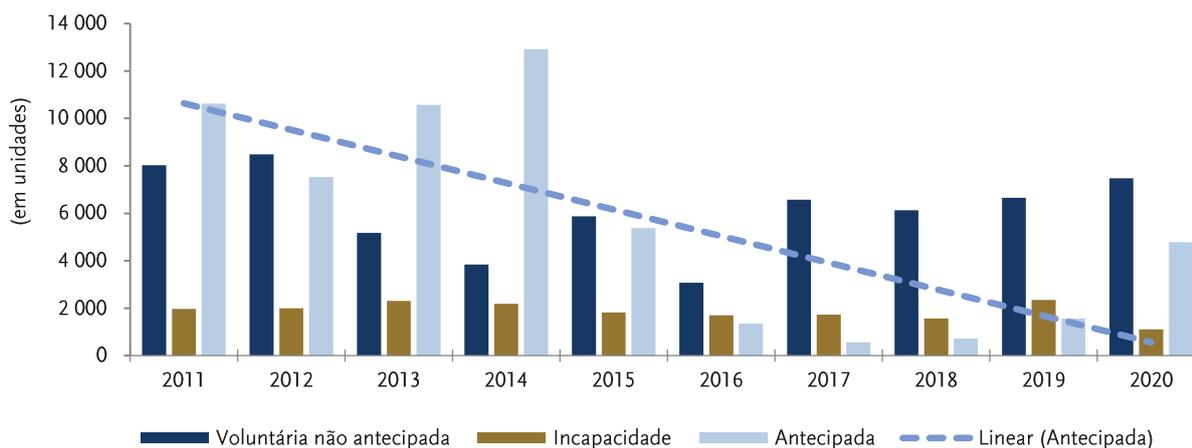
Gráfico II. 5 – Evolução do universo dos beneficiários da SS – 2002-2020



Fonte: Estatísticas da SS. Cálculos TC.

Como medidas de política com impacto no universo de beneficiários passivos, em 2020, destacam-se: i) na SS e no RPSC, a continuação da migração de algumas pensões de invalidez para a nova prestação de apoio à deficiência e dependência – prestação social para a inclusão - que ocorreu a partir de 2018<sup>1</sup>, mas com possíveis impactos durante o período de transição que se prolonga até 31/12/2023; ii) no RPSC as alterações legislativas introduzidas nas condições de acesso às pensões de velhice, nas fórmulas de cálculo das mesmas<sup>2</sup> (que consubstanciaram a convergência para o RGSS) e nas políticas destinadas à retenção na vida ativa aplicadas a este universo (trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005) que se materializaram por via do aumento das reformas voluntárias e da redução das reformas antecipadas que, entre 2014 e 2020, recuaram 63,0%. Gráfico II. 6

Gráfico II. 6 – Pensões de reforma atribuídas em cada ano – CGA – 2011-2020



Fonte: CGA.

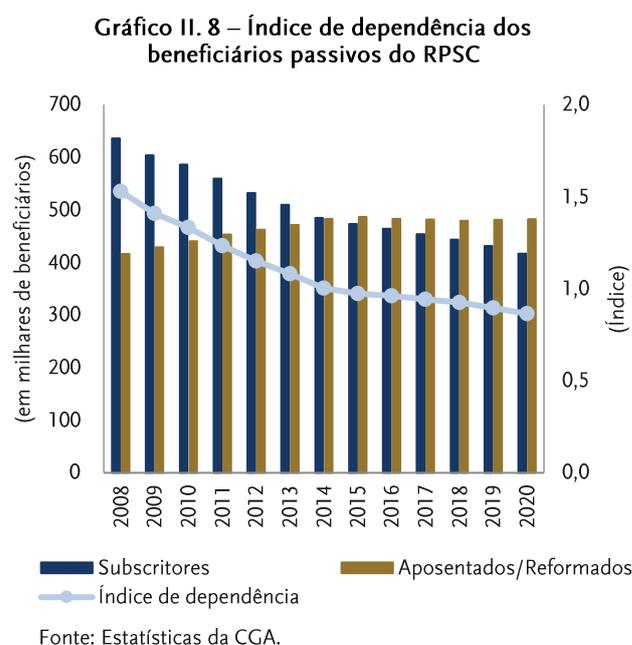
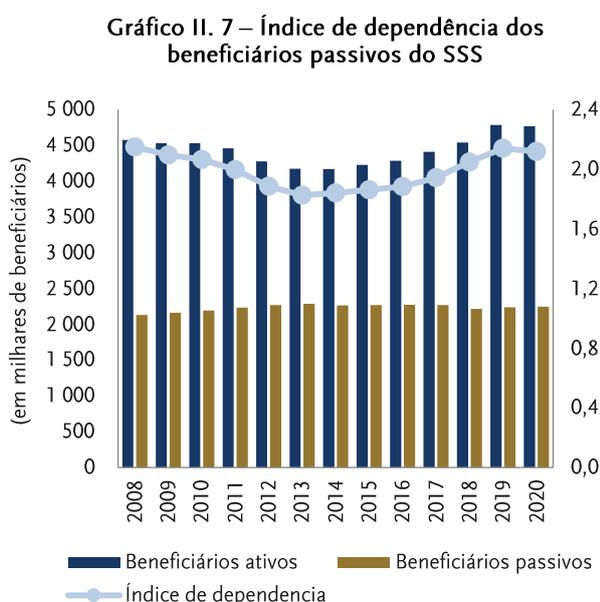
<sup>1</sup> DL 126-A/2017, de 06/10.

<sup>2</sup> As pensões antecipadas foram as mais afetadas pelas alterações efetuadas pois, além da formação da pensão ser obtida a partir de uma nova fórmula, sobre elas recaiu um aumento de penalização por duas vias: acréscimo da idade normal de acesso a estas pensões e eliminação do mecanismo de despenalização por tempo de serviço igual ou superior a 33 anos e 55 anos de idade.

Em 2020, a aplicação, ao RPSC, dos regimes de acesso às pensões de velhice por flexibilidade da idade veio ter um impacto positivo no número de pensões antecipadas atribuídas, 4 782 (que compara com 713 em 2018) das quais, 2 777 foram atribuídas ao abrigo dos regimes menos penalizadores (carreiras longas<sup>1</sup> e idade pessoal da reforma que permite antecipar a idade até aos 60 anos<sup>2</sup> por compensação em tempo de serviço efetivamente prestado acima dos 40 anos (na proporção de 4 meses por cada ano de serviço acima dos legalmente previstos) efeito que já se vinha sentindo desde 2019, com 1 559 pensões atribuídas (mais 846 que em 2018).

A média de idades dos novos pensionistas do SSS e do RPSC situou-se nos 64,4 e 64,5 anos, respetivamente (64,3 anos, em ambos os sistemas, em 2019), ainda abaixo da idade normal de acesso à pensão de velhice (66 anos e 5 meses)<sup>3</sup> e o número médio de anos de carreira contributiva foi de 28,3 no RGSS e de 32,6<sup>4</sup> no RPSC, significativamente abaixo dos 40 anos necessários para a obtenção de uma pensão de velhice isenta de penalizações<sup>5</sup>.

O índice de dependência compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos tendo-se verificado o comportamento que evidenciam os gráficos seguintes.



- ◆ no SSS, após um decréscimo gradual entre 2008 e 2013 (de 2,1 para 1,8), e recuperação deste indicador a partir de 2015 (1,9), manteve-se estável em 2019 e 2020 (2,1), refletindo em particular as melhorias registadas no mercado de trabalho obtidas até 2019 e bem assim o efeito das políticas de manutenção dos postos de trabalho adotadas em consequência da crise sanitária ao longo de 2020 (Gráfico II. 7);

<sup>1</sup> DL 73/2018, 17/09.

<sup>2</sup> DL 108/2019, 13/08.

<sup>3</sup> Portaria 50/2019, de 08/02.

<sup>4</sup> Este indicador no RPSC não compara diretamente com o do RGSS por se encontrar prejudicado por duas vias: a falta de separação entre pensões de velhice e pensões de invalidez e bem assim pelo aumento progressivo da atribuição de pensões unificadas processadas pelo CNP, onde só é considerado o período contributivo para a CGA. Estes dois fatores influenciam negativamente o seu resultado pelo que o mesmo não é comparável com o que resulta do SSS.

<sup>5</sup> Uma carreira contributiva inferior a 40 anos corresponderá sempre a uma taxa de formação da pensão inferior à que seria atribuída a uma carreira contributiva com 40 anos, significando um valor de pensão também inferior (penalização).

- ◆ no RPSC (Gráfico II. 8) este rácio incorpora o efeito da integração dos trabalhadores em funções públicas, contratados a partir de 01/01/2006 no RGSS (e já não no RPSC, que se tornou um sistema fechado) e daí a tendência decrescente para o número de beneficiários ativos (menos 43,6% desde 2006<sup>1</sup>).

## 2.2. Despesa com pensões: 28 371 M€ (mais 2,9% do que em 2019)

Em 2020, a despesa com pensões e complementos totalizou 28 371 M€ dos quais 18 415 M€ integraram o SSS (64,9% do total) e 9 956 M€ o RPSC (35,1% do total). Face a 2019, a despesa com pensões aumentou 2,9%<sup>2</sup>, com os encargos com pensões de velhice e invalidez a representarem a maior fatia, no montante de 24 205 M€ (85,3%)<sup>3</sup> (Quadro II. 3).

Quadro II. 3 – Despesa com pensões e complementos – 2016-2020

(em milhões de euros)

Designação	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019 %	TCMA 2016/2020 %
Velhice + invalidez	22 419	22 643	23 020	23 639	24 205	2,4	1,9
Sobrevivência	3 122	3 196	3 291	3 420	3 513	2,7	3,0
Outras (a)	91	162	328	514	653	27,0	63,6
<b>Total</b>	<b>25 632</b>	<b>26 000</b>	<b>26 640</b>	<b>27 573</b>	<b>28 371</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>

(a) Nas outras despesas com pensões foi incluído o valor total do aumento extraordinário relativo às pensões do SSS (7 M€ em 2017, 207 M€ em 2018, 338 M€ em 2019 e 449 M€ em 2020), cuja distribuição por eventualidade não foi possível conhecer.

Fonte: CSS 2016 a 2020; Relatório e Contas da CGA 2016 a 2020.

Entre 2016 e 2020 a despesa com pensões cresceu, em média 2,6%. Entre 2019 e 2020 o crescimento de 2,9% reflete, em particular, o efeito da continuidade das políticas aplicadas em 2017, no que respeita especificamente à reposição de rendimentos, com destaque para: i) a reposição da regra de atualização de pensões<sup>4</sup>, acrescida de um aumento extraordinário<sup>5</sup>, a partir de agosto, em 2017 e 2018, a partir de janeiro, em 2019 e a partir de maio, em 2020, sob determinadas condições; ii) a atualização dos valores do IAS; e iii) a revisão do regime de reforma antecipada por flexibilidade da idade em razão da valorização de carreiras longas e muito longas implementado faseadamente entre 2017 e 2018<sup>6</sup> e 2019<sup>7</sup>; iv) antecipação da idade de

<sup>1</sup> O número de beneficiários ativos passou de 739 664, no final de 2005, para 416 874, no final de 2020.

<sup>2</sup> Em termos comparáveis com o período homólogo a despesa com pensões aumentou 2,4%. Esta diferença resulta da alteração do referencial contabilístico adotado pela CGA em 2019 (SNC-AP). De acordo com este referencial o valor da execução orçamental de 2019 refletiu o valor líquido das pensões pago aos beneficiários e o valor das retenções (122 M€) foi refletido em janeiro de 2020 (mês do pagamento), pelo que neste ano o valor pago de retenções correspondeu apenas a 11 meses. Em 2020, já foram pagas retenções relativas a 12 meses (pensões de 12/2019 a 11/2020).

<sup>3</sup> Não inclui no SSS, o aumento extraordinário de 449 M€, cuja afetação por eventualidade não se encontra disponível.

<sup>4</sup> DL 254-B/2015, de 31/12; DL 25/2017, de 03/03.

<sup>5</sup> Art. 103.º da LOE 2017 e Decreto Regulamentar 6-A/2017, de 31/07; art. 110.º da LOE 2018 e Decreto Regulamentar 5/2018, de 26/06; art. 113.º da LOE 2019 e Decreto Regulamentar 12/2018, de 27/12 e art. 71.º da LOE 2020.

<sup>6</sup> Entrada em vigor a 01/10/2017, mas sendo apenas considerados impactos orçamentais a partir de janeiro de 2018 (DL 126-B/2017, de 06/10) e alargado em outubro de 2018, passando a abranger beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos de idade e com uma carreira contributiva mínima de 46 anos, ou seja, cuja carreira contributiva tenha sido iniciada com 16 ou menos anos de idade (DL 73/2018, de 17/09).

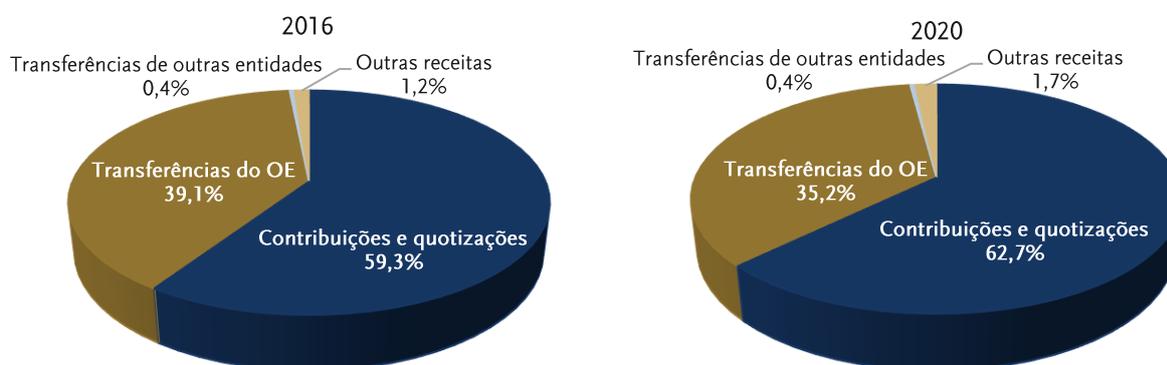
<sup>7</sup> O regime de reforma antecipada por flexibilização da idade para os beneficiários com pelo menos 40 anos de carreira contributiva aos 60 anos de idade foi introduzido de forma faseada. A primeira fase ocorreu a partir de janeiro de 2019 para os beneficiários com idade igual ou superior a 63 anos de idade, seguindo-se a segunda fase, a partir de outubro de 2019, que abrangeu os beneficiários com 60 ou mais anos de idade.

acesso à pensão de reforma compensada por alongamento da carreira contributiva acima dos 40 anos; e v) introdução de um novo complemento extraordinário para pensionistas de novas pensões de mínimos<sup>1</sup>.

### 2.3. Financiamento: 62,7% de contribuições e 35,2% do OE

Em 2020, a despesa com pensões e complementos, tal como consta da CGE, totalizou cerca de 28 371 M€, sendo 62,7% financiado por receitas provenientes de contribuições e quotizações e 35,2% de transferências do OE (Gráfico II. 9).

Gráfico II. 9 – Financiamento da despesa com Pensões – 2016 e 2020



Fonte: CSS 2016 e 2020 e dados fornecidos pela CGA 2016 e 2020.

O aumento da receita de contribuições, em 2020, não foi suficiente para manter a tendência decrescente do contributo do OE no financiamento de pensões que se vinha verificando até 2019 no seguimento da recuperação da atividade económica, mas que já não produziu efeitos em 2020, com o esforço do Estado a apresentar um aumento de 5,2% em termos homólogos (que compara com um acréscimo de 0,8% na receita de contribuições).

Quadro II. 4 – Financiamento da despesa com Pensões – 2016-2020

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2016	2017	2018	2019	2020	Variação 2020/2019 (%)
<b>Contribuições e quotizações, das quais:</b>	<b>15 202</b>	<b>15 864</b>	<b>16 713</b>	<b>17 648</b>	<b>17 793</b>	<b>0,8</b>
SS	11 405	12 127	13 045	13 986	14 054	0,5
CGA	3 797	3 738	3 668	3 662	3 738	2,1
<b>Transferências do OE, das quais:</b>	<b>10 028</b>	<b>9 725</b>	<b>9 423</b>	<b>9 494</b>	<b>9 990</b>	<b>5,2</b>
SS	5 102	4 731	4 199	4 234	4 580	8,2
CGA	4 926	4 993	5 224	5 260	5 410	2,8
<b>Transferências de outras entidades</b>	<b>99</b>	<b>103</b>	<b>106</b>	<b>109</b>	<b>113</b>	<b>3,2</b>
<b>Outras receitas</b>	<b>302</b>	<b>309</b>	<b>398</b>	<b>322</b>	<b>476</b>	<b>47,8</b>
<b>Despesa com pensões (a)</b>	<b>25 632</b>	<b>26 000</b>	<b>26 640</b>	<b>27 573</b>	<b>28 371</b>	<b>2,9</b>

(a) Valores consolidados: o valor total das pensões corresponde ao somatório dos valores pagos pela SS e pela CGA.

Fonte: CSS 2016 a 2020 e dados fornecidos pela CGA.

<sup>1</sup> Cujo montante global de pensões fosse igual ou inferior a 1,5 IAS, com o objetivo de ajustar o valor da pensão às atualizações extraordinárias ocorridas em 2017 e 2018 impedindo um desfasamento no valor das pensões dos novos pensionistas que não foram abrangidos pelas atualizações extraordinárias, que levaria à criação de pensões de mínimos distintas para pensionistas em situação idêntica. Criado pelo DL 118/2018, de 27/12 e atualizado para 2020 pela Portaria 29/2020, de 31/01.

22  
AF

De referir que, a evolução positiva da atividade económica neste período, permitiu, em 2018, dispensar a transferência extraordinária do OE para o financiamento do défice do sistema previdencial – repartição da SS e mais do que compensou o aumento das transferências do OE para financiamento do défice do RPSC, o qual decorre do facto de as receitas provenientes de beneficiários ativos e respetivas entidades empregadoras tenderem a ser cada vez menores. Entre 2016 e 2020 o esforço financeiro do Estado na satisfação das responsabilidades com pensões passou de 10 028 M€ para 9 990 M€.

Uma análise detalhada pelos diferentes sistemas e regimes permite-nos identificar fontes de financiamento que, sendo por vezes residuais, evidenciam alguma complexidade na alocação destas receitas:

- ◆ Assim, o **sistema previdencial-repartição**, onde se concentra a maior fatia da despesa com pensões, maioritariamente (93,9%) financiadas por receitas contributivas, beneficia ainda de um financiamento com origem no OE<sup>1</sup> de 3,9%. No período considerado, as transferências do OE integraram também valores destinados ao financiamento do défice do sistema (2016 e 2017) (Quadro II. 5).

**Quadro II. 5 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2016-2020**

(em milhões de euros)

Financiamento	2016	2017	2018	2019	2020
Contribuições e quotizações (a)	11 405	12 127	13 045	13 986	14 054
Transferências do OE	814	507	168	161	584
Receitas cessantes (a)	168	168	168	161	584
Financiamento do défice (b)	646	339			
Transferências da CGA (c)	145	152	163	171	176
Outras receitas (d)			86		147
<b>Despesa com pensões (e)</b>	<b>12 364</b>	<b>12 785</b>	<b>13 462</b>	<b>14 317</b>	<b>14 961</b>

(a) Cálculos TC. As receitas provenientes de contribuições e quotizações e receitas cessantes foram expurgadas dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas e de outras despesas.

(b) Transferências extraordinárias do OE para financiamento do défice do sistema previdencial repartição.

(c) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela SS, mas cujo encargo pertence à CGA, entre outras.

(d) Utilização de parte do saldo do sistema previdencial-repartição para financiamento de pensões.

(e) valores não consolidados.

Fonte: CSS 2016 a 2020.

- ◆ O **sistema de proteção social de cidadania** (na parte que respeita aos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar) é financiado totalmente pelo OE, diretamente por transferências e também (residualmente) por receitas fiscais consignadas (Quadro II. 6), valor, que na sua totalidade, diminuiu 6,5% desde 2016, acompanhando as necessidades de financiamento deste sistema.

**Quadro II. 6 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2016-2020**

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2016	2017	2018	2019	2020
Transferência do OE	3 581	3 537	3 382	3 434	3 377
Receitas fiscais consignadas (a)	228	219	191	193	184
<b>Despesa com pensões</b>	<b>3 809</b>	<b>3 756</b>	<b>3 573</b>	<b>3 627</b>	<b>3 561</b>

a) Apenas o subsistema de proteção familiar é financiado por receita fiscais consignadas. Para efeitos desta análise, esta receita foi expurgada dos valores destinados ao financiamento de outras prestações e despesa pagas pelo subsistema. Cálculos TC.

Fonte: CSS 2016 a 2020.

<sup>1</sup> São verbas destinadas ao financiamento da perda de receita motivada pela aplicação de políticas de isenção/redução de taxas contributivas (receitas cessantes).

- ◆ O sistema de regimes especiais, cujas pensões são processadas pela SS, é maioritariamente suportado pelo OE (Quadro II. 7). Fazem parte deste sistema: i) o regime substitutivo do sector bancário<sup>1</sup>, responsável por 98,1% da despesa com pensões integrada neste sistema, financiado integralmente por transferências do OE; ii) as pensões dos trabalhadores do BPN (0,3%), cujo financiamento é proveniente da respetiva reserva do Fundo de Pensões, integrado e gerido pela CGA<sup>2</sup>; iii) os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS (1,6%) totalmente financiadas pelo OE<sup>3</sup>, através da CGA; e iv) os complementos de reforma ou invalidez e prestações complementares de subsídio por morte dos trabalhadores do STCP (0,1%) – com processamento iniciado em 2020, foram financiados por transferências da CGA e por adiantamentos da segurança social<sup>4</sup>.

**Quadro II. 7 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2016-2020**

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2016	2017	2018	2019	2020
Transf. do OE – Regime substitutivo bancário	478,2	468,4	457,6	446,8	435,0
Transf. da CGA – BPN (reserva), Carris (OE) e STCP (CGA)	0,7	5,8	8,8	9,0	8,4
Adiantamento da SS (STCP)					0,2
<b>Despesa com pensões</b>	<b>478,9</b>	<b>474,2</b>	<b>466,4</b>	<b>455,8</b>	<b>443,6</b>

Fonte: CSS de 2016 a 2020.

- ◆ O RPSC (CGA) é financiado quer pelas contribuições e quotizações (cujo peso é tendencialmente decrescente, dado o carácter fechado do sistema), quer pelo OE (responsável também pelo pagamento de pensões dos beneficiários dos fundos transferidos para a CGA cujas reservas se esgotaram ou não foram constituídas), como refletido no Quadro II. 8.

**Quadro II. 8 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2016-2020**

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento (a)	2016	2017	2018	2019	2020
Contribuições e quotizações	3 797	3 738	3 668	3 662	3 738
Dotações do Orçamento de Estado	4 926	4 993	5 224	5 260	5 410
<i>das quais: para financiamento de défice</i>	<i>4 663</i>	<i>4 729</i>	<i>4 914</i>	<i>4 892</i>	<i>5 016</i>
Comparticipação da SS (b)	528	530	537	545	551
Comparticipação de Outras Entidades	99	103	106	109	113
Outras receitas	302	309	312	322	329
<b>Despesa com pensões (c)</b>	<b>9 653</b>	<b>9 672</b>	<b>9 848</b>	<b>9 897</b>	<b>10 140</b>

(a) Valores fornecidos pela CGA.

(b) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela CGA, mas cujo encargo pertence à SS.

(c) Valores não consolidados.

Fonte: CGA.

<sup>1</sup> DL 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12.

<sup>2</sup> DL 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 08/10.

<sup>3</sup> DL 95/2017, de 10/08.

<sup>4</sup> Em contraditório, a CGA informa que, em 2020, recebeu 1,3 M€ do Fundo de Pensões da STCP, e que prevê constituir a respetiva reserva até ao final de 2021. Esclareceu ainda que, relativamente ao reembolso à SS dos pagamentos efetuados aos trabalhadores dos STCP, efetuou as transferências relativas aos meses de janeiro e fevereiro de 2020, tendo o restante montante (199,3 m€) sido transferido apenas em abril de 2021, tendo em conta as alterações ao DL 151/2019, através do DL 175/2019 (que condicionou a produção de efeitos de determinados instrumentos contratuais à obtenção do visto do TC), e o facto de, apenas em março de 2021, a STCP ter informado a CGA de que o instrumento contratual submetido ao TC não carecia de visto.

### 3. FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) foi criado em 1989, com uma dotação inicial de 216 M€, e com objetivo de contribuir para a estabilização financeira do sistema previdencial da Segurança Social. É um património autónomo gerido pelo IGFCSS, em regime de capitalização.

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) definiu quatro fontes de financiamento do FEFSS: uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que o Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período de dois anos (que se verificou apenas até à LOE 2009, sem que se tenha atingido o objetivo); os saldos anuais do sistema previdencial; as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. Para além disso, a partir de 2017, foram progressivamente consignadas ao FEFSS as seguintes receitas fiscais: i) a receita do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), disposição criada na LOE 2017 e ajustada na LOE 2018; ii) parte da receita de IRC, consignação criada pela LOE 2018 e iii) o adicional de solidariedade sobre o setor bancário criado pela LOE 2020<sup>1</sup>.

Neste contexto, em 2020, o financiamento do FEFSS foi assegurado por receitas de alienação de imóveis (provenientes do sistema previdencial), receitas fiscais consignadas (AIMI, IRC e Adicional de solidariedade sobre o setor bancário) ao qual acresceram os ganhos obtidos nas aplicações financeiras (rendimentos e mais valias), decorrentes da gestão da carteira.

No final de 2020, o valor do Fundo era de 21 761 M€, mais 1 401 M€ face a 2019, em resultado quer das entradas de capital, responsáveis por 37,1% do aumento verificado, quer da gestão da carteira, responsável por 62,9% desse aumento.

O valor do Fundo é suficiente para cobrir o equivalente a 147,0% da despesa anual com pensões suportada pelo sistema previdencial-repartição, ou seja, o suficiente para satisfazer compromissos do sistema previdencial durante 17,6 meses<sup>2</sup>. De notar que o crescimento do valor do Fundo (6,9%) foi superior ao crescimento verificado na despesa com pensões em pagamento (4,5%).

#### 3.1. Entradas de Capital: 519 M€ de receitas fiscais consignadas mas com dificuldades no apuramento

As entradas de capital totalizaram 519 M€ e foram provenientes, na sua quase totalidade, de receitas fiscais consignadas – a receita do AIMI<sup>3</sup>, parte da receita de IRC<sup>4</sup> e, a partir de 2020, a receita do adicional de solidariedade sobre o setor bancário<sup>5</sup> – uma vez que, do sistema previdencial repartição, apenas foram transferidos 0,4 M€ (58 M€ em 2019) provenientes de receitas de alienação de imóveis.

<sup>1</sup> Art. 18.º da Lei 27-A/2020, de 24/07 (segunda alteração à LOE 2020).

<sup>2</sup> De acordo com a informação prestada pelo IGFCSS no relatório e contas de 2020, a taxa de cobertura das pensões em pagamento seria de 150,2% (18,03 meses), rácio que diverge do apresentado pelo TC por terem sido adotadas metodologias de cálculo diferentes na quantificação do valor da despesa com pensões considerada para este efeito, tal como tem acontecido em anos anteriores, mas também porque a informação sobre o valor das pensões em 2020 passou a autonomizar a parcela respeitante às pensões de invalidez por doença profissional, que ascende a cerca de 63 M€, e essa parcela não foi considerada nos cálculos do IGFCSS. Em contraditório o IGFCSS refere que “... empreenderá correções no sentido da adoção da metodologia usada pelo TC”.

<sup>3</sup> Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), na sua redação atual.

<sup>4</sup> Criada pelo art. 232.º da LOE 2018 foi mantida em vigor pela LOE 2019 (art. 267.º) e pela LOE 2020 (art. 336.º). A LOE 2021 não consignou a receita de IRC ao FEFSS, mas ao OSS para equilíbrio do sistema previdencial repartição (art. 376.º).

<sup>5</sup> Art. 18.º da Lei 27-A/2020, de 24/07, e art. 9.º do Anexo VI da referida Lei.

Note-se que, em 2020, não foram efetuadas quaisquer transferências dos saldos anuais do sistema previdencial – repartição, apesar de a LOE 2020 o prever<sup>1</sup> (situação que compara com os 1 300 M€ transferidos em 2019 e 1 500 M€ em 2018). No entanto, 2020 foi um ano marcado pela incerteza e exigente em termos de recursos financeiros para a segurança social, em virtude da situação pandémica, conjuntura que pode ter condicionado a aplicação da norma<sup>2</sup>.

A consignação de receitas fiscais ao FEFSS vem diversificar as fontes de financiamento do Fundo, mas tem sido acompanhada por problemas de operacionalização, que se tornam evidentes pelo confronto, em cada ano, dos montantes orçamentados com os registados na CGE e transferidos para o FEFSS, muito embora as diferenças se esbatam quando calculados os valores acumulados (cfr. Quadro II. 9).

**Quadro II. 9 – Consignação de receitas fiscais ao FEFSS – 2018-2020**

(em milhões de euros)

Receita	2017			2018			2019			2020			Total		
	Orç. SS	CGE (SGR)	Transf. FEFSS	Orç. SS	CGE (SGR)	Transf. FEFSS	Orç. SS	CGE (SGR)	Transf. FEFSS	Orç. SS	CGE (SGR)	Transf. FEFSS	Orç. SS	CGE (SGR)	Transf. FEFSS
Adicional ao IMI	50	131	50	50	136	50	50	131	123	283	130	304	433	528	527
IRC				70	67	70	199	190	199	377	194	182	646	451	451
Adicional à Contribuição do Setor Bancário										33	33	33	33	33	33
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>131</b>	<b>50</b>	<b>120</b>	<b>203</b>	<b>120</b>	<b>249</b>	<b>321</b>	<b>322</b>	<b>693</b>	<b>357</b>	<b>519</b>	<b>1 112</b>	<b>1 012</b>	<b>1 011</b>

Fonte: CSS 2017 a 2020 e SGR 2017 a 2020.

Estas diferenças de apuramento são, em parte, justificadas pela intervenção de várias entidades, pela dificuldade em implementar mecanismos que permitam a entrega tempestiva ao FEFSS dessas receitas, originando dilações temporais muito significativas entre o registo da receita afeta e as transferências para o FEFSS (como sucedeu com o AIMI) e, por fim, resultam também da inexecuibilidade de alguns aspetos das normas bem como da complexidade no apuramento do valor a transferir em cada ano, designadamente no que diz respeito à receita do IRC.

### Consignação da receita do Adicional ao IMI

A transferência referente ao AIMI atingiu 304 M€ em 2020, mais 181 M€ que em 2019. No entanto, do total, apenas 129 M€ diziam respeito ao ano de 2020, uma vez que os restantes 175 M€ eram relativos a anos anteriores que ainda se encontravam em falta (81 M€ de 2017, 86 M€ de 2018 e 8 M€ de 2019).

De facto, a intervenção de várias entidades, o momento de apuramento da cobrança e a necessidade de deduzir ao valor a afetar, o montante das deduções à coleta que o AIMI gera em sede de IRS e de IRC (que constitui receita geral do Estado e, como tal, não é consignado ao FEFSS) criou dificuldades em implementar mecanismos que assegurassem a tempestiva transferência para o FEFSS da receita de AIMI apurada relativamente a 2017 e 2018. A partir de 2020, as dificuldades parecem ultrapassadas, tendo sido efetuadas as transferências que se encontravam em atraso.

<sup>1</sup> Art. 139.º, n.º 1 “Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património, são transferidos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social”. A LBSS no art. 91.º prevê quatro tipos de financiamento, os quais foram detalhados na lei que regula o financiamento (DL 367/2007, de 02/11), sendo obrigatória a transferência proveniente de quotizações dos trabalhadores, exceto quando a conjuntura económica não o permitir. As normas sobre as transferências para capitalização que têm sido incluídas nas LOE têm excluído esta fonte de financiamento ao indicar apenas os saldos do sistema previdencial e as resultantes da alienação de património.

<sup>2</sup> O saldo orçamental de 2019 excluídos os saldos consignados era de 1 850 M€ e a média mensal de pagamento de despesa do sistema previdencial-repartição em 2020 foi de cerca de 1 785 M€.

## Consignação de parte da receita do IRC

Em 2020, foram transferidos para o FEFSS 182 M€<sup>1</sup> (menos 17 M€ do que o montante transferido em 2019) valor inferior ao previsto no OE 2020 (377 M€) em 195 M€.

Porém, e tal como já anteriormente assinalado pelo Tribunal<sup>2</sup>, a falta de clareza da norma e a existência de inconsistências tem originado dificuldades na sua interpretação e aplicação que, por um lado, oneram os trabalhos de apuramento com interpretações que se afastam da lei e que, por outro, potenciam erros no seu apuramento. O primeiro problema, traduz-se, essencialmente, na inexequibilidade de considerar a receita relativa a um conjunto diversificado de taxas. Para colmatar este problema, o SEAF determinou, em oposição ao que deriva da lei, a consideração de uma única taxa. O segundo problema, resulta da dificuldade na operacionalização dos acertos a adiantamentos previstos na norma (dado que o valor das liquidações para apurar a receita a afetar ao FEFSS só é conhecido no ano seguinte) que originou erros que se traduzem num desvio negativo para o FEFSS, considerando o período 2018 a 2020, de cerca de 50,8 M€.

A LOE 2018<sup>3</sup> consignou ao FEFSS “... o valor correspondente a 2 p.p. das taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC.”, com aplicação de forma faseada (0,5 p.p. em 2018, 1 p.p. em 2019, 1,5 p.p. em 2020 e 2 p.p. em 2021). Para além disso, determinou que, após o primeiro ano, i) para além da transferência de 50% do valor que resulta da aplicação da percentagem à receita prevista de IRC para esse ano (Mapa I do anexo à respetiva LOE); ii) seria efetuado o acerto relativamente ao ano anterior, sendo transferida para o FEFSS a diferença entre o valor que resultasse da aplicação da percentagem prevista para o ano anterior à liquidação de IRC relativa a esse ano e o valor já transferido no ano anterior.

Assim, para cada ano, a receita a afetar ao FEFSS corresponde à soma de duas parcelas: i) um valor calculado com base no OE do ano (e que corresponde a um adiantamento de receita ao FEFSS) e ii) o acerto necessário em relação ao ano anterior, por diferença entre o valor calculado com base nas liquidações entretanto conhecidas e o valor do adiantamento apurado com base no OE.

No entanto, a AT, em 2020, ao determinar a parcela do acerto, deduziu não apenas o valor do adiantamento, mas a totalidade do valor transferido para o FEFSS que incluía também o acerto relativo ao ano de 2018. Deste erro resultou que o valor consignado, no período 2018 a 2020, é inferior em 50,8 M€ ao devido, como se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro II. 10 – Consignação de parte da receita do IRC – 2018-2020**

(em euros)

Ano	Movimentos efetuados no ano n			Informação do ano n, apenas determinável em n+1		
	Adiantamento Mapa I do OE (2)	Valor da receita afeta ao FEFSS registada no SGR (3)	Valor transferido para o FEFSS (4)	Liquidações IRC (valor apurado em n+1) (1)	Diferença entre o valor liquidado e o valor do adiantamento (6)=(1)-(2)	Diferença entre o valor transferido e o registo SGR (5)=(3)-(4)
2018	70 000 000,00	67 200 000,00	70 000 000,00	109 348 300,36	39 348 300,36	2 800 000,00
2019	150 852 701,90	190 201 002,26	198 809 524,00	220 533 714,90	69 681 013,00	8 608 521,74
2020	171 906 246,04	193 630 436,89	182 221 915,00	n.d.	n.d.	-11 408 521,89
<b>Total</b>	<b>392 758 947,94</b>	<b>451 031 439,15</b>	<b>451 031 439,00</b>	<b>329 882 015,26</b>	<b>109 029 313,36</b>	<b>-0,15</b>

Fonte: Informação da AT, DGO, SGR, FEFSS. Cálculos TC.

<sup>1</sup> De acordo com os dados disponibilizados pelo IGFSS, este valor incorpora a dedução de 11 M€ que haviam sido transferidos em 2018 (2,8 M€) e 2019 (8,6 M€).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3 da Parte II do PCGE 2018, p. 212 e ponto 3 da Parte II do PCGE 2019, p. 179.

<sup>3</sup> Cfr. art. 232.º.

Os dados constantes do quadro anterior permitem concluir que:

- ◆ Os valores transferidos pela DGO excedem em 2018 e 2019, os valores da receita a afetar ao FEFSS em 2,8 M€ e 8,6 M€, respetivamente, montantes entretanto deduzidos no apuramento do valor transferido em 2020 (182,2 M€).
- ◆ A receita a afetar ao FEFSS deveria corresponder à soma dos adiantamentos (392 758 947,94 €) com a soma das diferenças apuradas, em cada ano, entre o calculado com base nas liquidações e o adiantamento (109 029 31,36 €). Assim, a receita a afetar ao FEFSS totaliza 501 788 261,30 €.

Uma vez que os valores transferidos para o FEFSS correspondem a 451 031 439,00 €, no período 2018-2020, falta transferir 50 756 822,30 €. Em sede de contraditório, a AT informa que propôs ao SEAF que, em 2021, fosse realizado o acerto dos 50,8 M€ relativos aos anos anteriores.

A outra questão relevante e acima enunciada é o facto de a norma fazer referência às taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC, não sendo exequível o cálculo rigoroso do valor consignado, dado o conjunto diversificado de taxas. Perante esta dificuldade, a AT solicitou diversos esclarecimentos ao Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF)<sup>1</sup> tendo sido determinado pelo SEAF a consideração de uma única taxa, em sentido diferente ao previsto na lei.

Por exemplo, o art. 87.º estabelece a taxa de 21% mas prevê uma série de exceções para diferentes tipos de sujeitos passivos em que as taxas a aplicar podem variar entre 17% e 35%; a título exemplificativo, refira-se o art. 87.º-A – Derrama Estadual (que prevê um adicionamento ao IRC que incide sobre o lucro tributável superior a 1,5 M€, concretizado através de taxas progressivas) e o Estatuto dos Benefícios Fiscais que prevê situações de redução de taxa.

O Tribunal, por sua vez examinou a documentação de suporte ao apuramento e contabilização das verbas tendo verificado que a AT, em 2018 e 2019, alertou o Gabinete do SEAF para as dificuldades na operacionalização da norma, com questões específicas, designadamente sobre o âmbito das liquidações a considerar, as taxas a aplicar<sup>2</sup>, a forma de cálculo dos montantes a contabilizar e o momento apropriado para o registo no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

Sobre a questão das taxas:

- ◆ Em 11/10/2018, a AT recebeu orientações do Gabinete do SEAF no sentido de que o valor a transferir em 2018 fosse calculado tal como constava da respetiva LOE (70 M€), e que as alterações legislativas a promover se iriam focar no ano 2019 e seguintes, referindo que em 2019 seria consignado 1 p.p. da taxa de 21% prevista no n.º 1 do art. 87.º do CIRC<sup>3</sup>, e que se iria deixar de fazer o adiantamento

<sup>1</sup> Propondo a sua revisão “... no sentido de que a percentagem a consignar respeitará (apenas) às taxas previstas no n.º 1 e 2 – e porventura o n.º 5 do artigo 87.º do CIRC”. Neste pedido de clarificação é referido que “O capítulo IV do código do IRC, com epígrafe «Taxas», inclui três artigos: Artigo 87.º Taxas, Artigo 87.º-A Derrama Estadual, Artigo 88.º Taxas de Tributação Autónoma”. Neste documento é explicitado que: 1) o art. 87.º Taxas estabelece a taxa de 21% (n.º 1), mas prevê uma série de exceções a aplicar a diferentes tipos de sujeitos passivos em que as taxas a aplicar podem variar entre 17% e 35%; 2); o art. 87.º-A – Derrama Estadual prevê um adicional às taxas previstas no art. 87.º, que só é aplicável a montantes de rendimento tributável superiores a 1,5 M€; 3) O art. 88.º prevê um conjunto alargado de taxas, que se aplicam não ao lucro tributável, ou à matéria coletável, mas a determinados tipos de gastos dos sujeitos passivos. Para além disso, em gastos iguais poderão ser aplicadas taxas diferentes conforme os sujeitos passivos tenham ou não prejuízo fiscal; 4) Para além do evidenciado existe ainda redução de taxas previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais, bem como situações em que determinados sujeitos passivos com sede nas Regiões Autónomas poderão ter taxas diferentes como acontece com os Açores.

<sup>2</sup> Uma vez que a receita em cada ano a afetar ao FEFSS é objeto de registo como sucede com a restante receita fiscal.

<sup>3</sup> Excluindo as empresas que são tributadas ao abrigo do n.º 2 do mesmo artigo.

previsto no n.º 3 do art. 232.º da LOE 2018. Foi ainda indicado que seria essa a metodologia a aplicar para os anos de 2020 e seguintes<sup>1</sup>.

- ◆ Não tendo havido qualquer alteração à norma<sup>2</sup>, para o ano de 2019 a AT, em 09/05/2019, voltou a solicitar orientações ao SEAF sobre a forma de apuramento do montante de receita de IRC a consignar ao FEFSS dado que, de acordo com as orientações recebidas em 2018, as fórmulas aplicadas correspondem apenas à taxa de 21% prevista no n.º 1 do art. 87.º do CIRC e que esta metodologia se afastava do previsto na norma da LOE 2019 (na qual se manteve que a percentagem a consignar incide sobre todas as taxas previstas no Capítulo IV do CIRC).

O SEAF determinou, em despacho de 10/05/2019, que a receita a consignar ao FEFSS em 2019 incidiria apenas sobre a receita proveniente da taxa de 21%, quer a relativa às liquidações respeitantes ao ano de 2018, quer o adiantamento de 50% do valor calculado sobre a previsão de receita incluída no Mapa I anexo à LOE 2019<sup>3</sup>.

Verifica-se, assim, que em vez de promover a alteração da norma, o SEAF optou por determinar, também para os anos seguintes, que apenas deveria ser considerada a taxa de 21%, contrariando a redação da norma mantida nas sucessivas LOE e reforçando a pertinência das recomendações formuladas pelo Tribunal (no PCGE 2018<sup>4</sup> e reiterada no PCGE 2019<sup>5</sup>), quanto à necessidade de rever a norma que regulamenta a afetação desta receita ao FEFSS, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade.

Em contraditório o MEF e a AT, a propósito das taxas de IRC e dos acertos, alegam que o apuramento do montante a consignar do IRC, é efetuado conforme previsto na lei e que “... foram seguidas as orientações da Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais... quanto às taxas previstas no capítulo IV do IRC”. Alegam ainda que “Relativamente ao apuramento do acerto, e apesar de o articulado fazer referência ao valor transferido ao nível do registo da receita encontra-se em análise a proposta de utilização do valor do adiantamento (% sobre o valor da receita de IRC inscrito no Mapa 1 do OE) em detrimento daquele, como tem ocorrido até agora”.

Ora, mais uma vez, o alegado demonstra a dificuldade na operacionalização do articulado da lei ao corroborar que a metodologia utilizada quanto às taxas a incluir no computo da receita a consignar ao FEFSS se afasta do disposto nas LOE, ao considerar apenas a taxa de 21% quando o capítulo IV do Código do IRC inclui um conjunto diversificado de taxas. Por outro lado, é também demonstrativa de como a redação das normas das LOE de 2019 e seguintes não acompanhou a lógica dos acertos dado que, a partir de 2019, o valor transferido passou a ser composto por duas parcelas, ao invés do que ocorreu em 2018, em que o valor transferido apenas se referia ao adiantamento.

<sup>1</sup> Em 2020 o montante a consignar corresponderia a 1,5 p.p. e em 2021 a 2 p.p. da taxa de 21% (n.º 1 do art. 87.º do CIRC).

<sup>2</sup> O n.º 3 do art. 267.º da LOE 2019 (Lei 71/2018, de 31/12) refere que em 2019 é transferido para o FEFSS: “a) o valor apurado da liquidação de IRC, relativo ao ano de 2018, nos termos do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do art. 232.º da Lei 114/2014, de 29/12, deduzido da transferência efetuada daquele ano; b) 50% da receita de IRC consignada na alínea a) do número anterior, tendo por referência a receita de IRC inscrita no mapa I anexo à presente lei”. Por sua vez, o n.º 1 do art. 267.º da LOE 2019 continua a referir que “Constitui receita do FEFSS... o valor correspondente a 2 pontos percentuais das taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC” e o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que esta consignação é efetuada de forma faseada nos seguintes termos: “a) 1 ponto percentual em 2019; b) 1,5 pontos percentuais em 2020; c) 2 pontos percentuais em 2021 e seguintes”.

<sup>3</sup> Para apurar o valor nos termos do n.º 3 do art. 267.º da LOE 2019 foram dadas as seguintes indicações à AT: 1) para apurar o valor nos termos da alínea a) seria o valor da liquidação do modelo 22, relativo ao ano de 2018, deduzido da transferência efetuada no ano de 2018, em que a fórmula para apurar o valor da liquidação seria a seguinte: campo 347-B Q.10 M22 x 0,5%/21%; 2) para apurar o valor nos termos da alínea b) seria=Receita do IRC orçamentada em 2019x1%x21%)x 50%.

<sup>4</sup> Recomendação 48 – PCGE/2018.

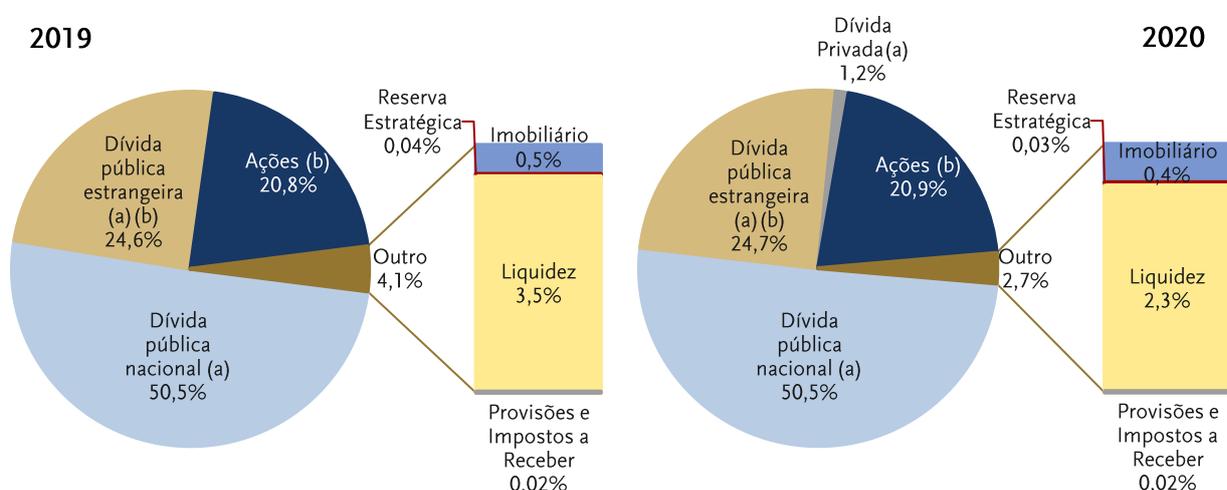
<sup>5</sup> Recomendação 40 – PCGE/2019.

Em contraditório, o SESS informa que “No que se refere à revisão da norma que determina a afetação ao FEFS de parte da receita do IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade e a consistência de conceitos, encontram-se as respetivas tutelas a articular nesse sentido”.

### 3.2. Composição da carteira: Manutenção do peso da dívida pública nacional nos níveis mínimos obrigatórios (50,5%), apesar do alargamento das aplicações a uma nova classe de ativos: dívida privada estrangeira (1,1%)

O gráfico seguinte explicita a composição da carteira em 2019 e 2020.

Gráfico II. 10 – FEFS – Composição carteira – 2019-2020



(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetas à cobertura de posições.

Fonte: Informação do IGFCSS. Cálculos TC.

Em 2020, 50,5% (10 986 M€) do valor do Fundo estava investido em dívida pública portuguesa<sup>1</sup>, mais 6,8% (696 M€) face a 2019, mas mantendo o seu peso na carteira próximo do limite mínimo de 50% a que o Fundo se encontra obrigado.

Ao nível das outras componentes verificou-se um aumento de 7,3% na dívida pública estrangeira, para 5 378 M€ (24,7% do total) e um aumento de 7,5% nos investimentos em ações, para 4 551 M€ (20,9% da carteira)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O IGFCSS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, no exame da composição da carteira e do cumprimento dos limites definidos, foram considerados nas rubricas adequadas (é o caso dos CEDIC que, incluídos pelo IGFCSS em Liquidez, foram na análise efetuada, considerados na dívida pública portuguesa).

<sup>2</sup> O reforço das ações ocorreu nos mercados dos EUA, com 2 581 M€ (56,7% do total dos ativos de rendimento variável, mais 329 M€ que em 2019), do Japão, com 964 M€ (mais 55 M€) e da Suíça com 149 M€ (mais 29 M€). Já nos restantes mercados europeus verificaram-se decréscimos: menos 37 M€ no Reino Unido (para 304 M€) e menos 57 M€ na zona Euro (para 554 M€). No seu conjunto, estes dois mercados (com um peso de 18,8% na carteira de títulos de rendimento variável) recuaram 9,9% face a 2019.

A componente de imobiliário (representando 0,42% da carteira do Fundo) diminuiu para 92 M€ (menos 5 M€, 5,0%), em resultado, essencialmente, da alienação de fundos, que reforça uma tendência de desinvestimento neste tipo de ativos que já se vinha verificando em exercícios anteriores. Em 2020, foram alienadas partes de quatro fundos e a totalidade de dois, gerando globalmente uma receita de 11 M€, verificando-se mais valias de 0,4 M€ e menos valias de 4,4 M€.

Em contraditório o IGFCSS esclarece que “...*não existe uma política de alienação de fundos, mas sim um desinvestimento por via de pedidos de resgate ...e de recebimento de devoluções de capital/rendimentos... sem reinvestir estes montantes na classe de ativos de imobiliário...*”.

A reserva estratégica<sup>1</sup>, no final de 2018, não tinha qualquer valor, uma vez que as ações da PHAROL foram alienadas em 2018 e o investimento na FINPRO perdeu-se com o processo de insolvência. Porém, em 2019, esta reserva voltou a ganhar algum peso no total de carteira (0,04%), resultado do investimento de cerca de 8 M€ em 3 Subfundos Imobiliários<sup>2</sup>, integrados no FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, situação que se manteve em 2020, com a reserva estratégia a representar cerca de 0,03% da carteira de ativos do FEFSS. De notar que estes títulos apresentaram em 2020 uma rentabilidade negativa (-2,35% que compara com 5,63% em 2019), o que justifica a perda de valor desta carteira em cerca de 177 m€.

Em 2020, o FEFSS alargou os seus investimentos a uma nova categoria de ativos de dívida privada estrangeira<sup>3</sup> (ativos de rendimento fixo), no valor de 250 M€, o qual representou 1,2% da carteira do Fundo. Por último, o montante considerado em Liquidez<sup>4</sup> diminuiu 31,3% (menos 224 M€) face a 2019, representando 2,3% da carteira (492 M€)<sup>5</sup>.

No que se refere aos limites definidos legalmente para a carteira do FEFSS, verificou-se que estes foram cumpridos, como reflete o Gráfico II. 11.

---

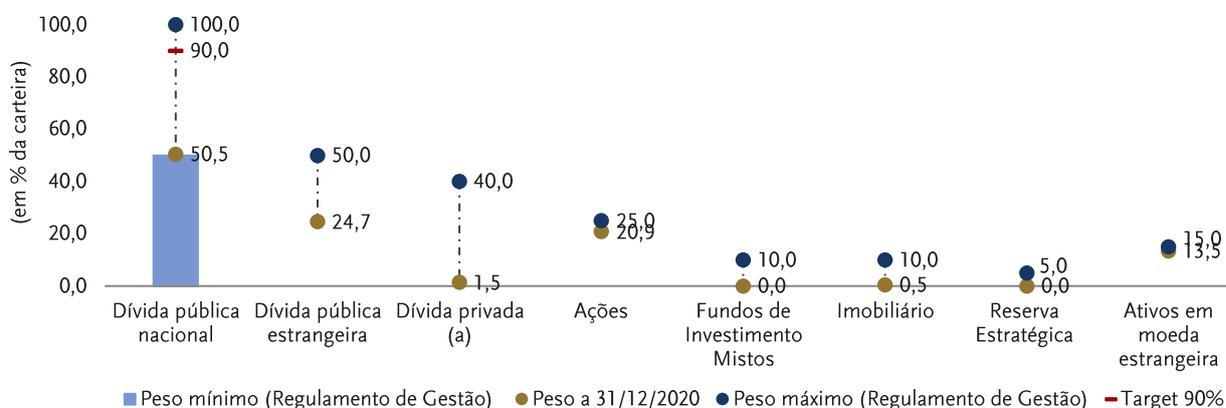
<sup>1</sup> De acordo com o art. 6.º da Portaria 1273/2004, de 07/10, a reserva estratégica foi concebida para acomodar participações de longo prazo no capital de sociedades suscetíveis de representar interesses estratégicos do Estado Português e/ou uma vertente complementar de investimento, com um perfil temporal mais longo e um prémio de rentabilidade necessariamente superior. Sobre a evolução da reserva estratégica e a sua eficácia cfr. Pareceres anteriores.

<sup>2</sup> Fundos sob gestão da FUNDIESTAMO – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA: Imomadalena (750 000 Unidades de Participação), Imoaveiro (152 379 Unidades de Participação) e Imoresidências (6 222 857 Unidades de Participação).

<sup>3</sup> ETF (*Exchange Traded Funded Fund*) que tem, como ativos subjacentes, dívida privada de emitentes com *rating investment grade*, de países da OCDE – 2 500 000 unidades do título de dívida privada “*Mercer QIF Fund plc - Mercer Passive OECD Global Credit Fund*”.

<sup>4</sup> Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, menos os Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

<sup>5</sup> É nesta componente que são refletidas as margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados.

**Gráfico II. 11 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2020**

(a) Inclui ativos de rendimento fixo e também aplicações geridas na Liquidez, em que a contraparte é uma instituição bancária, mas que se incluem na dívida privada para efeitos do risco.

Não foi incluída a componente dos Derivados (4 046 M€) que, em módulo, representa 18,6% da carteira (o peso do valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS – Regulamento de Gestão).

Fonte: IGFCSS.

O regulamento do FEFSS<sup>1</sup> estabelece apenas limites máximos para investimentos em determinadas classes de ativos, com exceção para a dívida pública nacional a que se impõe igualmente um limite mínimo de 50%. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, determinou a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até ao limite de 90%, estabelecendo ainda que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015. Contudo, essa reavaliação não foi ainda efetuada<sup>2</sup>. O peso da dívida pública nacional na carteira do FEFSS atingiu o seu volume máximo em 2015 (78,1%), tendo o seu peso vindo a diminuir, situando-se nos 50,5% em 2020, perto do limite mínimo imposto pelo Regulamento do FEFSS.

De acordo com o IGFCSS<sup>3</sup> “Ainda que ultrapassadas as circunstâncias, referidas no preâmbulo da Portaria 216-A/2013 e que a fundamentaram, desde logo o elevado spread entre yields da dívida pública portuguesa e as de outros estados membros da OCDE bem como os pressupostos assumidos no âmbito da vigência do Programa de Assistência Económica Financeira, o IGFCSS não recebeu instruções do Governo em relação ao volume de investimentos de dívida pública portuguesa...” acrescentando ainda que “O CD do IGFCSS tem entendido ser mais prudente, dada a evolução das circunstâncias de mercado, marcada por uma muito significativa descida das yields da dívida pública Portuguesa e pela redução da liquidez do mercado, assegurar o mínimo de investimento em dívida pública portuguesa (50%) sem, contudo, procurar ativamente atingir o referido limite dos 90%”. O IGFCSS informou ainda que se encontrava a ultimar uma proposta de reflexão acerca da estratégia de investimento de longo prazo de FEFSS, atendendo às atuais circunstâncias de mercado.

O Tribunal salienta a necessidade de o Governo proceder à reavaliação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, por forma a assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do FEFSS são aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitem otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo.

<sup>1</sup> Aprovado pela Portaria 1 273/2004, de 07/10, na sua redação atual.

<sup>2</sup> Apesar de prevista a reavaliação das disposições da Portaria 216-A/2013 (art. 2.º), o IGFCSS informou não ter conhecimento de que essa reavaliação tenha ocorrido e de que existam propostas de alteração.

<sup>3</sup> Informação prestada pelo IGFCSS em 20/07/2021.

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Por sua vez, o montante aplicado em dívida pública estrangeira, para a qual não existe um limite regulamentar explícito<sup>1</sup>, manteve-se estável, fixando-se em 24,7% da carteira (24,6% em 2019).

Em contraditório, o SESS informa que a reavaliação da Portaria se encontra em curso.

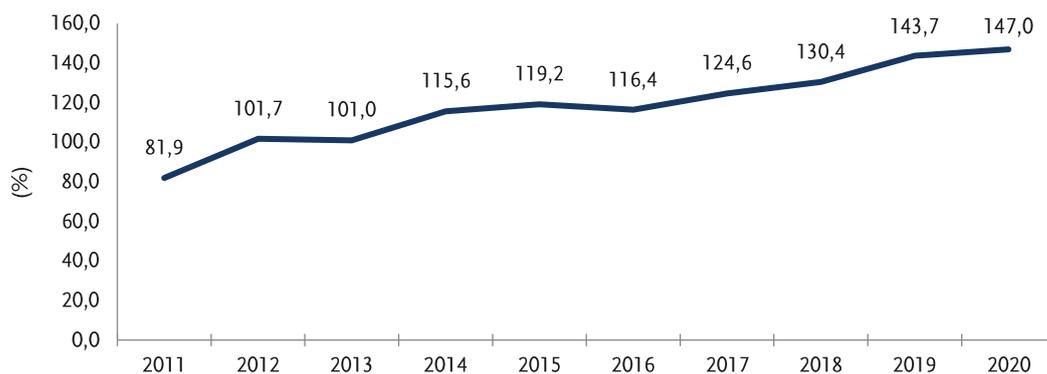
**3.3. Valor da carteira: o valor do FEFSS aumentou 6,9%. Já a taxa de rendibilidade baixou de 7,4%, em 2019 para 4,6% em 2020, enquanto o risco associado subia para 5,5% (2,2% em 2019)**

### 3.3.1. Valorização

Entre 2019 e 2020, o valor do FEFSS aumentou 6,9%<sup>2</sup> (1 401 M€), fixando-se em 21 761 M€. Esta variação superou a taxa de crescimento da despesa com pensões do sistema previdencial no mesmo período (4,5%), tendência que se tem verificado nos últimos anos<sup>3</sup>. O nível de risco<sup>4</sup> subiu para 5,5% (que compara com 2,2% em 2019 e 2,5% em 2018) e o índice de rotação da carteira foi de 0,83, abaixo de 1,23 verificado em 2019, mas próximo dos índices de rotação verificados em 2017 e 2018 (0,69 e 0,87, respetivamente). Em contraditório, o IGFCSS refere que “...a principal causa para o aumento do desvio padrão foi naturalmente o aumento da volatilidade dos mercados devido à pandemia de COVID-19”.

O gráfico seguinte apresenta a evolução da taxa de cobertura das pensões pelo valor do FEFSS, num horizonte temporal de 10 anos, com o ano de 2020 a apresentar o melhor valor para este índice (147,0%), alavancado pelas entradas de capital, estas constituídas em mais de 99,9% por receitas fiscais consignadas (519 M€)<sup>5</sup>, situação muito diferente daquela que se registou nos dois últimos anos, em que as entradas de capital no FEFSS totalizaram 3 305 M€ e incluíram 2 800 M€<sup>6</sup> de saldos do sistema previdencial e 442 M€ de novas fontes de financiamento<sup>7</sup>. Porém, continua ainda por atingir a meta legalmente estabelecida para este indicador (200% ou 24 meses de pensões do sistema previdencial).

Gráfico II. 12 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2011-2020



Fonte: CSS e IGFCSS.

<sup>1</sup> No máximo, poderia constituir a totalidade dos 50% da carteira que não têm de ser investidos em dívida pública nacional.

<sup>2</sup> Com contributos positivos de ambas as componentes (519 M€ de entradas de capital e 882 M€ de valor acrescentado pela gestão da carteira).

<sup>3</sup> Nos anos de 2010, 2011, 2013 e 2016 o valor da despesa com pensões cresceu mais do que o valor do Fundo.

<sup>4</sup> Medido pelo desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

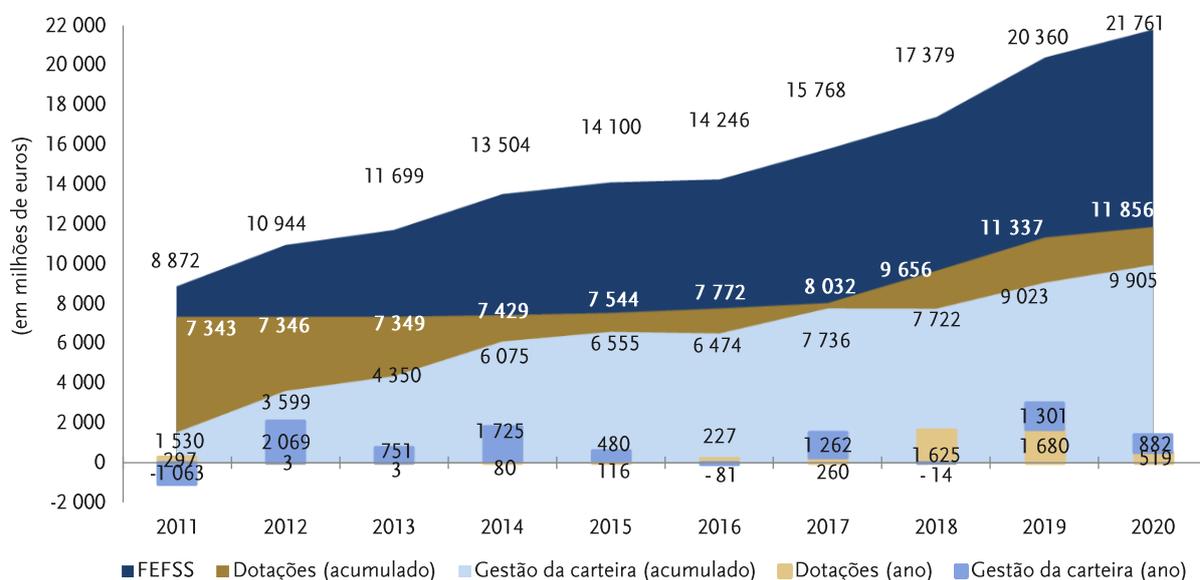
<sup>5</sup> AIMI 304 M€; IRC 182 M€; e ASSB 33 M€.

<sup>6</sup> 1 500 M€, em 2018, e 1 300 M€, em 2019.

<sup>7</sup> AIMI: 173 M€ (50 M€, em 2018 e 123 M€ em 2019); e IRC: 269 M€ (70 M€, em 2018, e 199 M€, em 2019).

No gráfico seguinte evidencia-se a contribuição das principais componentes para a evolução do valor do Fundo ao longo da última década (em termos anuais e em termos acumulados).

**Gráfico II. 13 – Valorização do FEFSS – 2011-2020**



Fonte: IGFSS.

Note-se que o valor acrescentado pela gestão dos ativos, sensível ao comportamento dos mercados, totalizava, no final de 2020, em rendimentos e valias<sup>1</sup> acumulados 9 905 M€ (45,5% do total). Já as entradas de capital valiam 11 856 M€, em termos acumulados (54,5% do total).

A variação do valor do FEFSS, no último triénio, encontra-se desagregada no Quadro II. 11.

**Quadro II. 11 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2018-2020**

(em milhões de euros)

Descrição	2018	2019	2020
<b>1. Entradas de capital (a)</b>	<b>1 625</b>	<b>1 680</b>	<b>519</b>
<b>2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)</b>	<b>-14</b>	<b>1 301</b>	<b>882</b>
2.1. Rendimentos	367	333	725
2.2. Mercado monetário líquido	5	33	16
2.3. Valias Realizadas	-63	126	70
2.4. Juro corrido	-40	-36	-24
2.5. Variação das valias potenciais	-283	845	95
<b>Total</b>	<b>1 610</b>	<b>2 981</b>	<b>1 401</b>

(a) Dotações provenientes do IGFSS e do OE.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo do ano.

Fonte: IGFSS.

<sup>1</sup> As valias acumuladas incluem valias realizadas e valias potenciais. A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor. As valias potenciais podem gerar distorções nas análises de desempenho e rentabilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que se venham a traduzir em valias efetivas.

Handwritten signature and initials in blue ink.

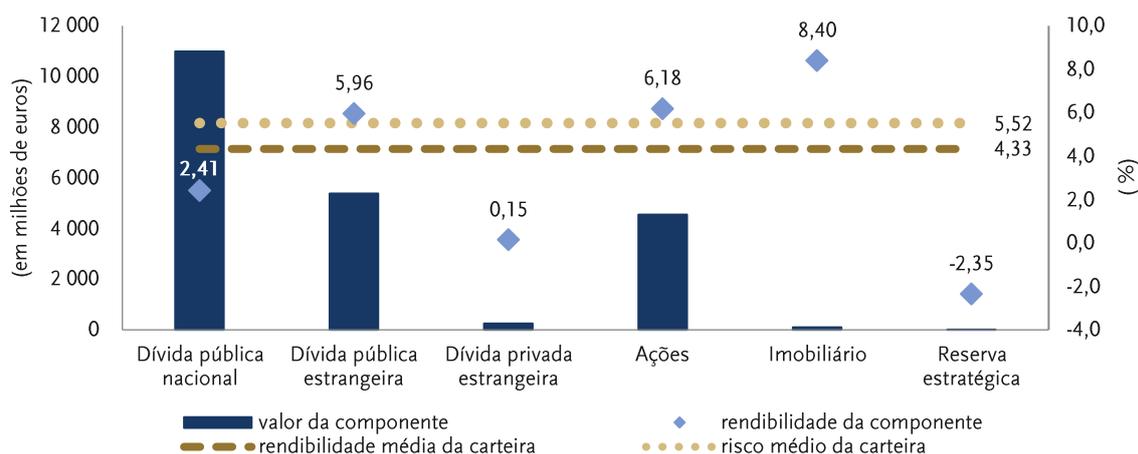
Em 2020, o volume de entradas de capital sofreu uma redução acentuada para 519 M€ (que compara com 1 680 M€ em 2019 e 1 625 M€ em 2018), resultado da ausência de transferência dos saldos do regime previdencial repartição.

### 3.3.2. Rendibilidade e risco

Em 2020, verificou-se uma redução acentuada da taxa de rendibilidade global do FEFSS face a 2019, passando de 7,4% para 4,3%, resultado da volatilidade dos mercados num contexto de elevada incerteza consequência do contexto de pandemia.

Este desempenho é explicado pelo decréscimo das taxas de rendibilidade em quase todos os grupos de ativos com destaque para a carteira dos títulos de rendimento variável (ações), que passou de uma rentabilidade de 27,5% em 2019 para 6,18% em 2020, e para a carteira da reserva estratégica que evoluiu de uma rendibilidade positiva em 2019 (5,6%) para uma rendibilidade negativa em 2020 (-2,4%).

Gráfico II. 14 – FEFSS – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira – 2020



Fonte: IGCSS – Relatório de Gestão do FEFSS.

A desagregação da rendibilidade por classes de ativos permite ainda concluir que, os títulos de rendimento fixo (obrigações) que mantiveram, em 2020, o seu peso no total de carteira do FEFSS, viram a sua rendibilidade diminuir em 2020 (3,9%) face a 2019 (4,5%). De entre estes destaca-se a carteira de dívida pública nacional (maior componente do FEFSS), cuja rendibilidade passou de 3,8%, em 2019, para 2,4%, em 2020. Já a dívida pública estrangeira aumentou a rendibilidade passando de 4,2% em 2019 para 6,0% em 2020, com maior incidência no Reino Unido que alcançou uma rendibilidade de 7,4%.

O mesmo se observou relativamente ao Imobiliário, classe de ativos em que a rendibilidade sofreu apenas uma ligeira redução (8,4% que compara com 9,6% em 2019), para um peso na carteira (0,42%) semelhante ao observado em 2019 (0,47%).

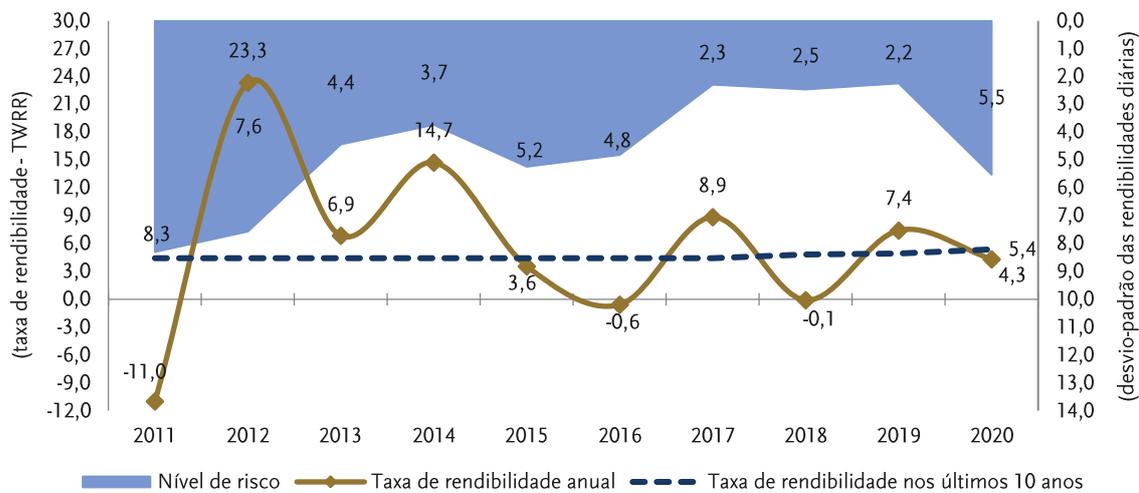
O Fundo apresentou uma rendibilidade média anual de 4,7% desde a sua criação (5,4% nos últimos 10 anos), tal como ilustra o gráfico seguinte (evolução da rendibilidade nominal e do risco<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> A Rendibilidade é apurada pelo método *Time Weighted Rate of Return (TWRR)*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.



*Handwritten signature and initials*

Gráfico II. 15 – FEFSS – Rendibilidade e Risco – 2011-2020



## 4. APOIOS PÚBLICOS

Neste ponto é analisada a atividade financeira do Estado relativamente a várias formas de intervenção pública, através de apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, nomeadamente, subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e bonificações<sup>1</sup>.

De acordo com a modalidade adotada e as suas finalidades, foram examinadas três formas de apoios públicos<sup>2</sup>:

- ◆ ao sector financeiro, que analisa o esforço financeiro resultante das intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional desde 2008, no seguimento da crise financeira internacional, (cfr. ponto 4.1);
- ◆ às entidades fora do perímetro orçamental, pagos pela administração central, a pessoas coletivas ou individuais (públicas ou privadas) não pertencentes ao perímetro do sector das administrações públicas, registados na despesa sob a forma de subsídios e transferências (cfr. ponto 4.2);
- ◆ os benefícios fiscais, que constituem um importante instrumento de política fiscal e de políticas públicas, mas cuja atribuição e manutenção obriga a que se avalie, de forma rigorosa e sistemática, os objetivos extrafiscais gerados face à despesa fiscal gerada, ou seja, a receita que deixa de se arrecadar com a sua aplicação (cfr. ponto 4.3.).

### 4.1. Apoios públicos ao sector financeiro

O Estado tem assumido, desde a crise financeira internacional de 2007-2008, um esforço significativo com apoios ao sistema financeiro, materializado através, nomeadamente, da aquisição de participações de capital e de obrigações, da concessão de empréstimos, da prestação de garantias ou da transferência de verbas para absorção de prejuízos.

O âmbito da presente análise é o dos fluxos provenientes das entidades públicas, Estado (através da DGTF), o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Resolução (FdR), por um lado, e os bancos beneficiários, por outro, nestes se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do BANIF, bem como o Fundo de Recuperação de Crédito dos Investidores (FRC) não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (habitualmente designados por “lesados do BES”)<sup>3</sup>.

Em 2020, o Estado suportou com estes apoios um valor líquido de 1 075 M€ (Quadro II. 12).

<sup>1</sup> Alínea h) do art. 41.º da LOPTC.

<sup>2</sup> Estão excluídos do âmbito as subvenções de carácter social concedidas a pessoas singulares, nomeadamente as prestações sociais do sistema de segurança social, e isenções de taxas moderadoras, de propinas, etc.

<sup>3</sup> Estão excluídas desta quantificação as operações entre os financiadores do universo do Estado, designadamente os empréstimos do Estado (através da DGTF) ao FdR. A análise das operações relevantes em cada ano consta dos respetivos PCGE.

**Quadro II. 12 – Apoios públicos ao Sector Financeiro – 2020**

Receita (39 M€):		Despesa (1 114 M€):	
37 M€	recuperação garantia ao BPP	1 035 M€	pagamento, no âmbito do acordo de capitalização contingente, do FdR ao Novo Banco (NB) <sup>1</sup>
1 M€	reembolso Obrigações BPN e cobrança de créditos cedidos ao Estado	76 M€	execução de garantia, pagamento ao FRC <sup>2</sup>
1 M€	comissões garantias NB	1 M€	empréstimo ao FRC <sup>3</sup>
		2 M€	despesas com a reprivatização do BPN

Fonte: DGTF, CGE, PCGE. Cálculos TC.

Desde 2008<sup>4</sup>, o apoio anual variou entre uma despesa líquida mínima de 400 M€ (2008) e um máximo de 7 056 M€ (em 2012) (Quadro II. 13).

**Quadro II. 13 – Apoios financeiros líquidos ao sector financeiro – 2008-2020**

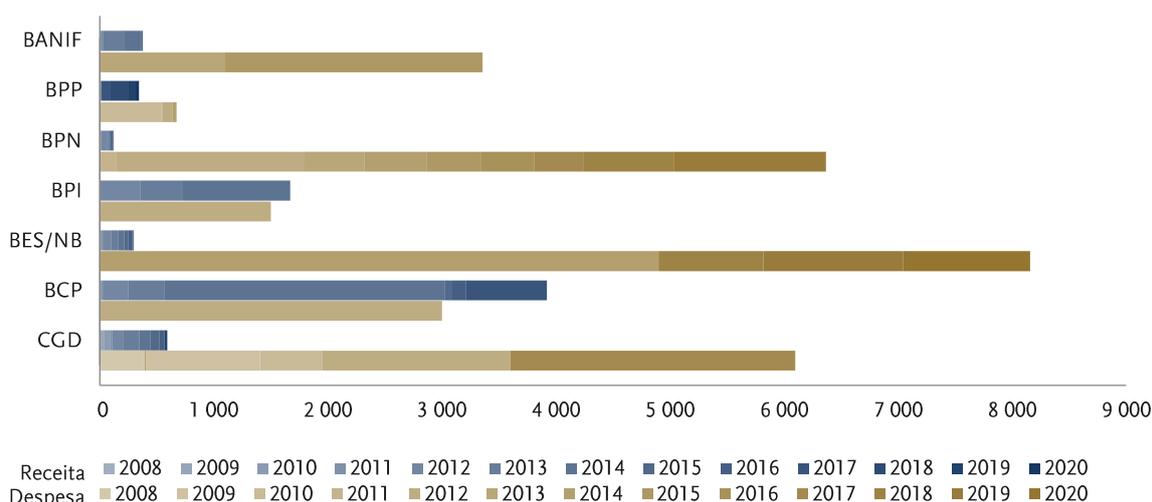
(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receitas (1)	0	42	94	69	822	1 072	3 714	205	211	790	174	87	39
Despesas (2)	400	1 000	1 090	155	7 878	1 635	5 478	2 732	469	2 937	1 712	2 556	1 114
<b>Total líquido (1)-(2)</b>	<b>-400</b>	<b>-958</b>	<b>-996</b>	<b>-86</b>	<b>-7 056</b>	<b>-562</b>	<b>-1 763</b>	<b>-2 527</b>	<b>-259</b>	<b>-2 147</b>	<b>-1 538</b>	<b>-2 469</b>	<b>-1 075</b>

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

No total do período, as despesas atingiram 29 155 M€ e as receitas 7 319 M€, originando um saldo desfavorável para o Estado de -21 836M€ (10,9% do PIB de 2020). Ao longo deste período de 13 anos, foi o BES/NB a instituição financeira maior beneficiária destes apoios públicos.

**Gráfico II. 16 – Apoios ao sistema financeiro, despesas e receitas por ano e instituição – 2008-2020**



Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

<sup>1</sup> O processo de venda do NB, concluído em 2017 incluiu um acordo de capitalização contingente, no qual o FdR se compromete a efetuar pagamentos ao NB para cobrir perdas na carteira de ativos abrangidos até ao limite de 3 890 M€, e desde que se verifiquem rácios de capital do NB inferiores aos acordados (cfr. ponto 5.2. da Parte II).

<sup>2</sup> A garantia em 2018 tinha o valor de 153 M€ (cfr. ponto 5.1 da Parte II).

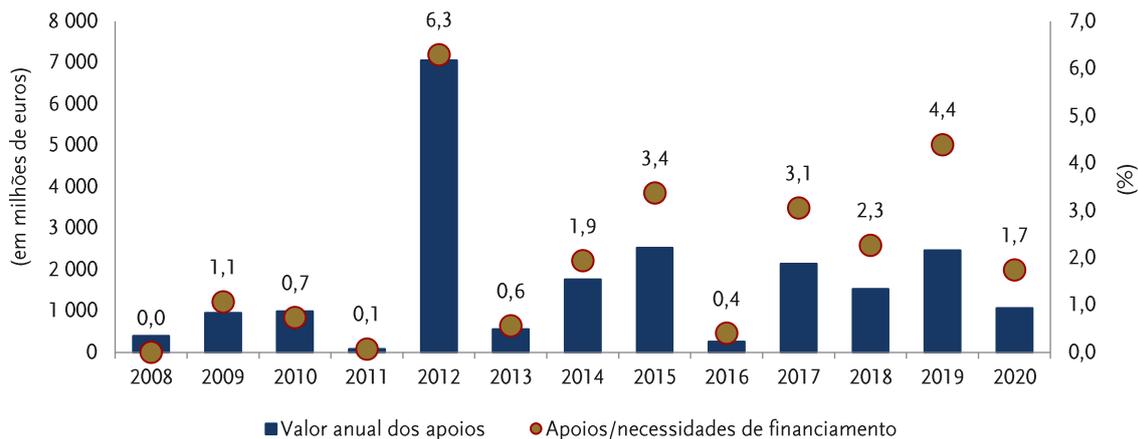
<sup>3</sup> Em 31/12/2020 o capital em dívida era 129,2 M€, a que acrescem juros em dívida de 7,5 M€ (cfr. ponto 3.2.8 da Parte I).

<sup>4</sup> Cfr. Pareceres de anos anteriores.

22  
AF

Ao longo do período, o peso dos encargos líquidos anuais com estes apoios variou entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento<sup>1</sup> em 2011 e um máximo de 6,3% em 2012 (1,7% em 2020) (Gráfico II. 17). Acresce que no período 2008-2020, as necessidades adicionais de financiamento têm implícitos custos com juros da dívida pública que se estimam já em 4 390 M€ (mais 1 057 M€ do montante estimado para o período 2008-2019).

**Gráfico II. 17 – Apoios ao sistema financeiro – encargos líquidos e em % das necessidades de financiamento – 2008-2020**



Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE, PCGE. Cálculos TC.

Esta intervenção no sector financeiro foi acompanhada por operações associadas à constituição de património financeiro do Estado com um valor nominal, a 31/12/2020, de apenas 10 601 M€. Porém, este valor, de menos de metade dos encargos líquidos gerados, tem uma expectativa de recuperação (dos montantes aplicados na aquisição destes ativos) bastante limitada, especialmente ao nível das verbas gastas para absorção de prejuízos ou ao abrigo de mecanismos de capital contingente. Relativamente às ações, a expectativa de recuperação é de pouco mais de um terço, como se apresenta no quadro seguinte.

**Quadro II. 14 – Apoios públicos ao sistema financeiro - por tipo de instrumento – 2008-2020**

(em milhões de euros)

Tipo de Apoios	Saldo Global 2008-2020	Ativos em 31/12/2020
Empréstimos	-5 465	5 465
Ações	-13 293	4 805
Garantias	178	331
CoCos	211	0
Mecanismo capital contingente / absorção de prejuízos	-3 465	0
<b>Total</b>	<b>-21 836</b>	<b>10 601</b>

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

As responsabilidades decorrentes de garantias pessoais do Estado prestadas ao sector financeiro totalizaram 200 M€, em 31/12/2020, continuando a tendência decrescente verificada desde 2012<sup>2</sup>, com a redução de 76 M€ face a 2019, em resultado da execução da garantia concedida ao FRC.

<sup>1</sup> Mapa XXVIII da CGE – Aplicação do produto de empréstimos em despesa orçamental.

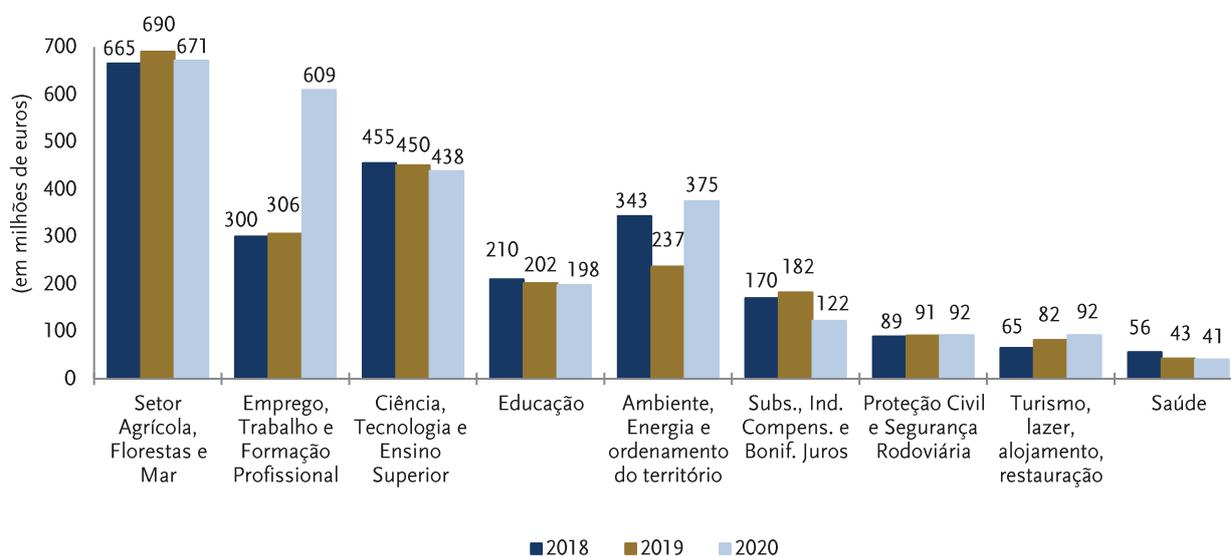
<sup>2</sup> Para a evolução de anos anteriores cfr. PCGE 2019, designadamente, Gráfico II.13.

## 4.2. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública: Resposta à crise pandémica na Economia e Emprego

Em 2020, os apoios públicos<sup>1</sup> a entidades “dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas”<sup>2</sup> ascenderam a 3 218 M€, mais 455 M€ (16,5%) do que em 2019, muito devido às medidas a famílias e empresas, de natureza excepcional e temporária, de resposta à crise pandémica no montante de 383 M€.

São os apoios destinados ao setor Agrícola, Florestas e Mar aqueles que detêm o maior peso, com 20,9% do total. Entre 2019 e 2020, os maiores crescimentos verificaram-se nos apoios às atividades mais afetadas pela crise pandémica, designadamente nas áreas do Emprego, Trabalho e Formação Profissional (com um acréscimo de 303 M€; 99,0%) (Gráfico II. 18).

Gráfico II. 18 – Apoios por principais finalidades – 2018-2020



Fonte: Parecer sobre a CGE 2018 e 2019. SIGO 2020.

No mesmo período destaca-se também o aumento dos apoios ao setor do Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração (mais 10 M€; 12,2%)<sup>3</sup>, bem como a diminuição de 56 M€ (36,4%) nos Subsídios e Indemnizações Compensatórias, cuja despesa foi influenciada, nomeadamente, pelas restrições impostas pela pandemia e que se refletiram na redução dos subsídios à mobilidade, no setor Agrícola, Florestas e Mar (em 19 M€; 2,8%) e na Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (em 12 M€; 2,7%).

<sup>1</sup> Subconjunto da despesa que agrega subsídios, transferências correntes e de capital, destinado a entidades não pertencentes ao sector público administrativo.

<sup>2</sup> Cfr. Lei 64/2013, de 27/08, n.º 1 do art. 2.º, que refere como destinatários “...pessoas singulares ou coletivas dos sectores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do sector das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais...”, designadamente das últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional.

<sup>3</sup> Excluindo o aumento verificado nos apoios ao setor da Energia, muito influenciada pela perda da receita da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE) ocorrida em 2019.



## Fundamentação legal e prestação de contas

Na lógica do reforço dos mecanismos de *informação e transparência* dos atos da Administração Pública, a Lei<sup>1</sup> obriga à publicidade e reporte de informação sobre os apoios concedidos, obrigando à divulgação dos sujeitos passivos beneficiários, bem como do tipo e do montante atribuído<sup>2</sup>. Esta obrigação compreende um universo bastante alargado, a que se designou genericamente subvenções e subsídios públicos, tendo por referência a definição de subvenção pública constante na Lei como “... *toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada (...) incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público...*”<sup>3</sup>.

Apesar do elevado grau de transparência legalmente exigido à atribuição de benefícios/apoios financeiros públicos, tal como referido em diversos Pareceres anteriores, permanece a inexistência de legislação que identifique critérios e regras objetivas à concessão de subvenções públicas de origem nacional, o que contrasta com as regras existentes no âmbito dos apoios concedidos através de financiamentos comunitários. Refira-se que também no âmbito do SNC – Sistema de Normalização Contabilística, a IAS 20 – *Contabilização dos Subsídios do Governo e Divulgação de Apoios do Governo* e a NCRF 22 – *Norma de Contabilidade e Relato Financeiro*, preveem o reconhecimento dos subsídios do Estado não reembolsáveis, incluindo os subsídios não monetários<sup>4</sup>.

Nos termos definidos na Lei<sup>5</sup>, as entidades destinatárias dos apoios devem identificar a despesa relativa às subvenções públicas recebidas<sup>6</sup>, através da criação de uma alínea própria designada “*subvenções públicas*” na respetiva “*classificação económica de despesa*”<sup>7</sup>. A Lei obriga à publicidade e reporte de informação, cujo controlo é efetuado através da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) no âmbito do Sistema de Controlo Interno, que organiza e divulga a informação, através da publicação da listagem<sup>8</sup> das subvenções e benefícios públicos<sup>9</sup>.

Para além da recolha de informação junto das entidades, a IGF tem realizado ações de controlo<sup>10</sup>, tendo apurado em 2019 a atribuição de subvenções e benefícios públicos a 167 mil beneficiários, concedidos por 618 entidades públicas, no valor de 6 690 M€. A IGF apontou diversas irregularidades<sup>11</sup>, nomeadamente: não cumprimento da obrigação legal de reporte das subvenções concedidas; não publicitação na Internet; incumprimento da declaração fiscal<sup>12</sup>; entidades recetoras sem situação tributária regularizada; inexistência de políticas de gestão de conflitos de interesses.

Por sua vez, também no reporte da CGE sobre estes apoios observam-se progressos, apesar de não serem abordados explicitamente de forma integrada, nem identificadas as finalidades e/ou destinatários/beneficiários desses apoios, limitando-se à sua apresentação dispersa. Foram objeto de

<sup>1</sup> Lei 64/2013, de 27/08.

<sup>2</sup> Neste âmbito, aquela obrigação foi atribuída à Inspeção-Geral de Finanças, que organiza e divulga a informação através da publicação de uma listagem, no seu sítio na internet.

<sup>3</sup> Respetivamente n.º 2 e n.º 1 do art. 2.º, da Lei 64/2013, de 27/08.

<sup>4</sup> Estabelecendo que estes devem ser inicialmente reconhecidos no balanço como componente dos Capitais Próprios, na conta “593 – *Outras variações no capital próprio – Subsídios*”, dependendo o seu subsequente tratamento do tipo de subsídio.

<sup>5</sup> No n.º 1 do art. 2.º da Lei 64/2013.

<sup>6</sup> Para efeitos do previsto no n.º 5 do art. 10.º da Lei 64/2013.

<sup>7</sup> Circular Série A n.º 1390 – Instruções para preparação do OE-2020, ponto 67 e Circular Série A 1399 – Instruções para preparação do OE-2021, ponto 68.

<sup>8</sup> Prevista no art. 4.º da Lei 64/2013.

<sup>9</sup> A listagem relativa a 2020 das subvenções e benefícios públicos, bem como dos atos de doação de bens patrimoniais públicos, é divulgada, em ficheiro Excel, no sítio da IGF: <<https://www.igf.gov.pt/deveres-de-comunicacao/subvencoes-publicas7.aspx>>.

<sup>10</sup> CGE 2020, Vol. I – Tomo II.

<sup>11</sup> Os resultados referem-se a uma amostra de 17 entidades, responsáveis por 3 055 M€ (46% do total) de subvenções.

<sup>12</sup> Modelo 42, ainda que sem impacto na cobrança de impostos.

destaque no Relatório algumas áreas e entidades com intervenção na concessão de apoios, nomeadamente os montantes globais de transferências, subsídios e indemnizações pagos a entidades privadas exteriores ao sector público administrativo por serviço/organismo<sup>1</sup>; as transferências e subsídios destinados ao pagamento de indemnizações compensatórias por programa orçamental (PO), dador e entidade beneficiária<sup>2</sup>; os apoios no âmbito dos PO Agricultura<sup>3</sup> e Mar<sup>4</sup> e os apoios concedidos pelo Fundo Ambiental, no âmbito do PO Ambiente e Ação Climática<sup>5</sup>.

## Finalidades e financiamento

Dos 3 218 M€ de apoios concedidos em 2020, grande parte (74,0%) foram financiados pelo OE e receitas próprias (2 382 M€). Os restantes 26,0% tiveram financiamento comunitário (836 M€), se bem que, como referido anteriormente e no âmbito das medidas de combate à pandemia de COVID-19, a Comissão Europeia tenha já assumido compromissos de subvenções até ao final de 2023, cujas verbas poderão vir a ser pagas até final de 2026.

**Quadro II. 15 – Apoios – Finalidades e origem do financiamento – 2018-2020**

(em milhões de euros)

Subsídios, transferências correntes e de capital	2018	2019	2020				Δ 2020-2019	
			Origem (a)		Total		Valor	(%)
			FN e RP (OE)	FC	Valor	Peso %		
<b>Total de apoios</b>	<b>2 869</b>	<b>2 763</b>	<b>2 382</b>	<b>836</b>	<b>3 218</b>	<b>100,0</b>	<b>455</b>	<b>16,5</b>
<b>dos quais:</b>	<b>2 353</b>	<b>2 283</b>	<b>1 844</b>	<b>794</b>	<b>2 638</b>	<b>82,0</b>	<b>355</b>	<b>15,5</b>
Setor agrícola e florestas	665	690	170	501	671	20,9	-19	-2,8
Emprego, trabalho e formação profissional	300	306	503	106	609	18,9	303	99,0
Ciência, tecnologia e ensino superior (b)	455	450	253	185	438	13,6	-12	-2,7
Educação	210	202	198	-	198	6,2	-4	-2,0
Ambiente e ordenamento do território	184	185	187	-	187	5,8	2	1,1
Energia	159	(d) 52	188	-	188	5,8	136	261,5
Subsídios e indemnizações compensatórias	143	154	98	-	98	3,0	-56	-36,4
Proteção civil e segurança rodoviária	89	91	91	1	92	2,9	1	1,1
Turismo, lazer, alojamento e restauração	65	82	91	1	92	2,9	10	12,2
Cuidados de saúde	56	43	41	-	41	1,3	-2	-4,7
Bonificação de juros (c)	27	28	24	-	24	0,7	-4	-14,3

(a) FN – Financiamento Nacional; RP – Receitas Próprias; FC – Financiamento Comunitário (inclui operações de financiamento).

(b) Inclui estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio (70 M€).

(c) Linhas de crédito à habitação (21 M€; 87,5%), crédito ajuda (DL 53/96) e crédito habitação própria e permanente (DL 349/98).

(d) A redução da despesa em 2019 deveu-se ao decréscimo da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE).

Fonte SIGO. Cálculos TC.

Pela análise do quadro, destaca-se:

- ◆ A duplicação do valor dos apoios verificada na área do Emprego, Trabalho e Formação Profissional (para 609 M€), no contexto dos apoios COVID. Registou-se também um aumento nos subsídios ao arrendamento urbano habitacional para 21 M€ (31,3%).

<sup>1</sup> CGE 2020, Vol. II – Tomo I, Mapa 2 e Mapa 3.

<sup>2</sup> CGE 2020, Vol. I – Tomo I, Quadro 50.

<sup>3</sup> CGE 2020, Vol. I – Tomo I, p. 325.

<sup>4</sup> CGE 2020, Vol. I – Tomo I, p. 339.

<sup>5</sup> CGE 2020, Vol. I – Tomo I, p. 317; Quadro 183 – PO17 e Quadro 184 – PO17.

- ◆ Também pela mesma razão, mas em sentido inverso, destaca-se a redução de 56 M€ (36,4%) registada nos subsídios e indemnizações compensatórias, onde se inclui as transferências correntes no âmbito do subsídio social de mobilidade (com uma quebra de 54 M€; 60,0%), em grande parte, devido à redução do número de viagens realizadas pelos beneficiários das regiões autónomas, devido às restrições de mobilidade impostas pela situação epidemiológica.
- ◆ A maior parcela dos apoios suportados por financiamento nacional e recursos próprios (2 382 M€, 74,0%) dirigiram-se ao Emprego, Trabalho e Formação Profissional (503 M€), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (253 M€), Educação (198 M€), Energia (188 M€) e Ambiente e Ordenamento do Território (187 M€).
- ◆ O peso do financiamento comunitário mantém-se relevante, essencialmente, nos apoios ao Sector Agrícola e Florestas (501 M€; 59,9% do total do financiamento comunitário) e uma parte importante dos concedidos no âmbito da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Serviços de Apoio (185 M€; 22,1%), uma vez que se verificou a intensificação do ritmo de apresentação de candidaturas e de aprovação das correspondentes despesas.

### Entidades concedentes

Em 2020, 80,0% dos apoios foram atribuídos por doze entidades (distribuídas por oito ministérios)<sup>1</sup>, conforme evidenciado no quadro seguinte.

**Quadro II. 16 – Apoios – Principais entidades concedentes – 2019-2020**

(em milhões de euros)

Principais Concedentes	2019	2020		Δ 2020-2019	
		Total	dos quais COVID	Valor	(%)
<b>Total de apoios (a)</b>	<b>2 763</b>	<b>3 218</b>	<b>383</b>	<b>455</b>	<b>16,5</b>
dos quais:	2 179	2 576	369	397	18,2
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	670	657	5	-13	-1,9
Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP)	306	609	317	303	99
Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)	227	240		13	5,7
Fundo Ambiental (FA)	184	187		3	1,6
Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético (FSSSE) (b)	51	186		135	264,7
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)	133	136		3	2,3
Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)	142	127		-15	-10,6
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) - Despesas Excecionais	183	124		-59	-32,2
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)	91	92	10	1	1,1
Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)	56	82	28	26	46,4
Turismo de Portugal	67	75	9	8	11,9
Direção Geral de Administração Escolar (DGAE)	69	61		-8	-11,6

(a) Exclui verbas pagas por operações extraorçamentais.

(b) Valor baixo devido à redução, em 2019, da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético.

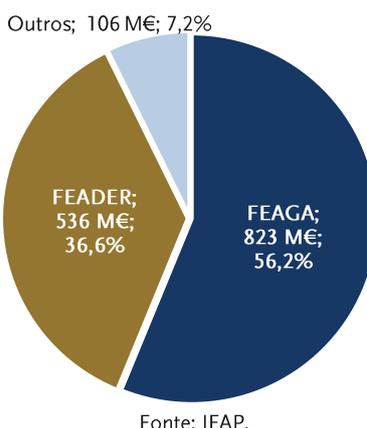
Fonte: SIGO (2020).

<sup>1</sup> Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (671 M€; 20,9%), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (670 M€; 20,8%), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (466 M€; 14,5%), Ambiente e da Ação Climática (389 M€; 12,1%), Finanças (262 M€; 8,1%), Educação (261 M€; 8,1%), Economia e Transição Digital (185 M€; 5,7%), Administração Interna (99 M€; 3,1%) e outros ministérios (215 M€; 6,7%).

A informação recolhida junto dos maiores concedentes permite evidenciar as principais áreas abrangidas pelos apoios:

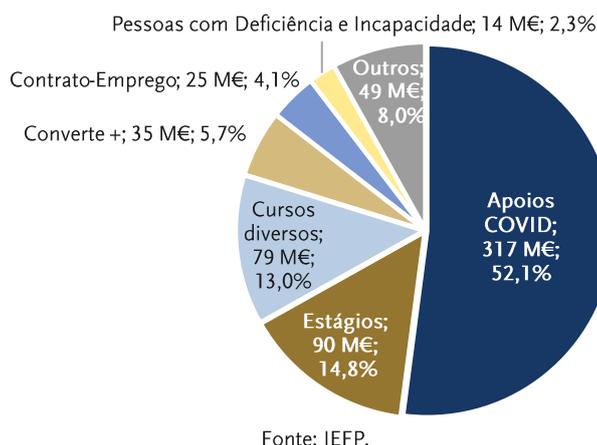
- ◆ Através do IFAP foram transferidos apoios abrangendo um vasto universo de 223 589 beneficiários, em particular na área da Agricultura e essencialmente atribuídos no âmbito dos Programas comunitários PDR – Programa de Desenvolvimento Rural, através do FEAGA (823 M€; 56,2%) e FEADER (536 M€; 36,6%)<sup>1</sup>.

**Gráfico II. 19 – IFAP: 1 465 M€<sup>2</sup>**



- ◆ Os apoios concedidos pelo IEFP, na área do Emprego, Trabalho e Formação Profissional, abrangeram um universo de 91 939 entidades, com destaque para os concedidos para combate aos efeitos da pandemia<sup>3</sup>.

**Gráfico II. 20 – IEFP: 609 M€**



<sup>1</sup> FEAGA – Fundo Europeu Agrícola de Garantia; FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural; FEAMP – Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas.

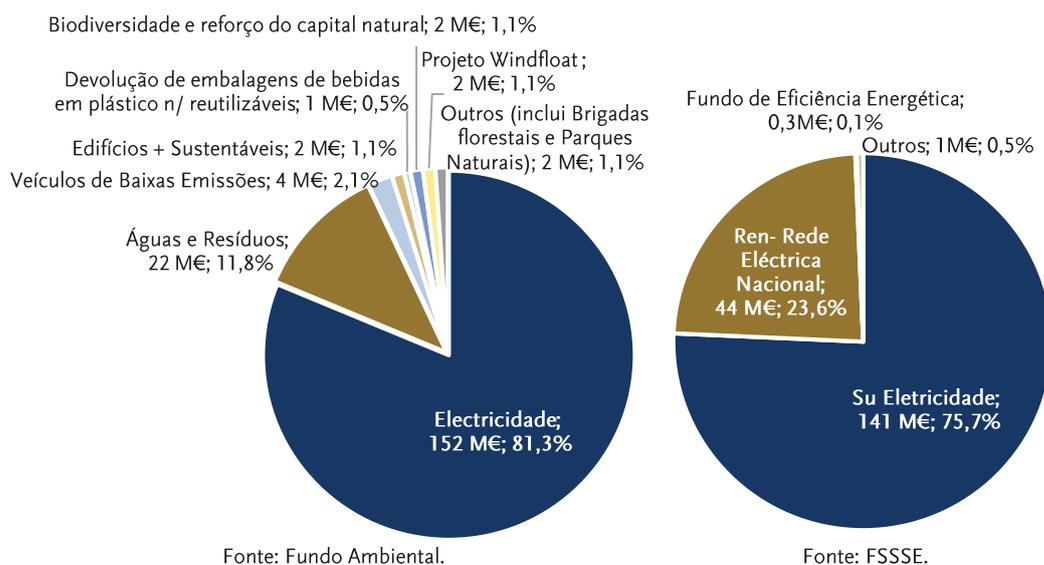
<sup>2</sup> Inclui verbas pagas por operações extraorçamentais.

<sup>3</sup> Destacam-se: DL 27-B/2020, Portaria 170-A/2020, Portaria 294-B/2020 ao Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial. Portaria 82-C/2020, Portaria 162/2020, Portaria 218/2020 de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde, Estágios ATIVAR.PT, Programa Jovem + Digital, Emprego + Digital, Incubadoras Sociais, Prémio ao Emprego ATIVAR.PT, Contrato Emprego Inserção +. DL 46-A/2020; DL 90/2020; Despacho 818-C/2021 ao Plano extraordinário de formação; Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade – Formação.

ny  
AF

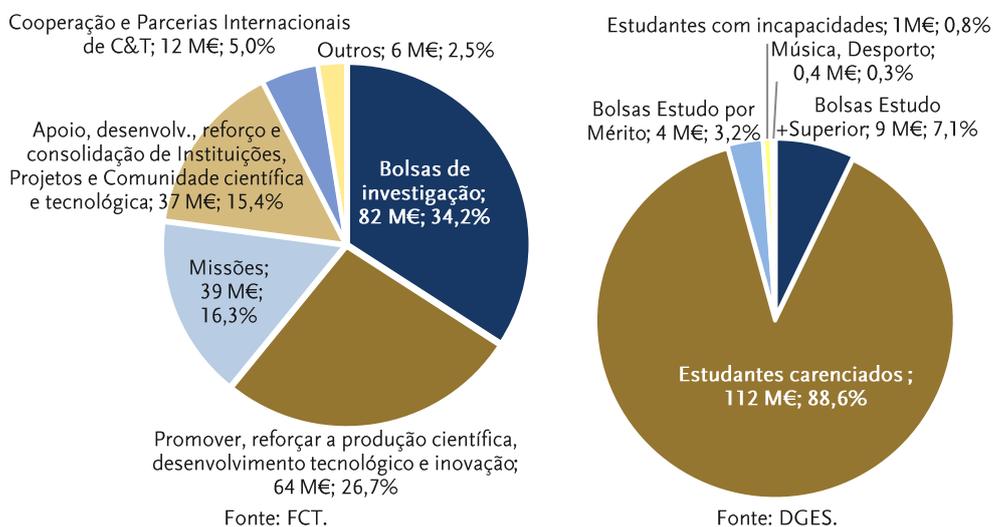
- ◆ Na área do Ambiente e Energia a distribuição dos apoios efetuou-se através:
  - ◇ do Fundo Ambiental, com os apoios à redução do défice tarifário do sistema elétrico nacional (152 M€; 81,3%); gestão de águas, resíduos e economia circular (22 M€; 11,8%).
  - ◇ Do FSSSE com destaque para a transferência à SU-Eletricidade (141 M€; 75,7%) no âmbito da eficiência energética e a cobertura dos encargos decorrentes da redução da dívida tarifária do Sistema Elétrico Nacional, por transferências para a REN-Rede Elétrica Nacional (44 M€; 23,6%).

**Gráfico II. 21 – Fundo Ambiental: 187 M€ e FSSSE: 186 M€**



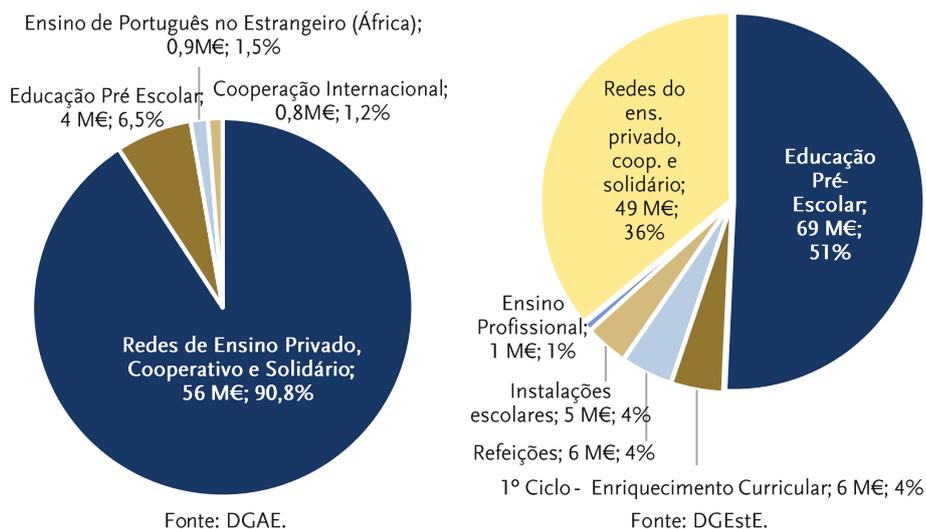
- ◆ Na área dos apoios a diversas áreas da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior merecem destaque:
  - ◇ os concedidos pela FCT, abrangendo um universo de 6 193 instituições, sociedades e particulares, destinados maioritariamente a bolsas de investigação (82 M€; 34,2%);
  - ◇ as bolsas de estudo concedidas pela DGES a estudantes carenciados do ensino superior universitário (112 M€; 88,6%).

**Gráfico II. 22 – FCT: 240 M€ e DGES: 127 M€**



- ◆ Grande parte dos apoios concedidos na área da Educação foram atribuídos pela DGAE a um conjunto de 367 instituições educativas, nomeadamente a redes de ensino privado, cooperativo e solidário (56 M€; 90,8%). A DGEstE reportou maioritariamente apoios dirigidos à educação pré-escolar (69 M€; 51%), concedendo ainda apoios por via de um circuito de transferências correntes para a administração local, no âmbito da descentralização de competências na educação.

**Gráfico II. 23 – DGAE: 61 M€ e DGEstE: 136 M€ (87 M€ via Municípios)**

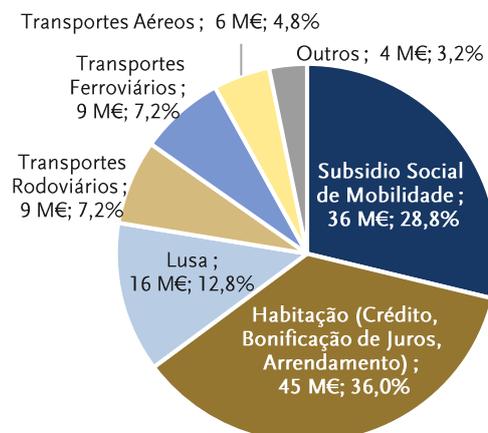


- ◆ Os apoios concedidos através da DGTF (Despesas Excepcionais) distribuíram-se por 88 entidades, destacando-se a área dos Transportes e da Habitação:
  - ◇ Os subsídios e compensações no âmbito dos Transportes ascenderam a 62 M€ e incluíram 36 M€ atribuídos ao Subsídio Social de Mobilidade a famílias residentes nas regiões autónomas. Destacaram-se ainda os apoios aos transportes rodoviários e ferroviários (9 M€ em cada) e transportes aéreos (6 M€); à STCP (2 M€).
  - ◇ Os apoios à Habitação ascenderam a 45 M€, dos quais 24 M€ corresponderam a bonificações de juros e 21 M€ a indemnizações compensatórias ao arrendamento.
  - ◇ Refiram-se ainda os apoios concedidos à comunicação social atribuídos à Agência Lusa<sup>1</sup> (indemnização compensatória anual de 16 M€).

<sup>1</sup> Relativamente a 2020, foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros 8-A/2020 e destina-se a compensar os encargos anuais diretos e indiretos decorrentes do cumprimento de obrigações do serviço noticioso e informativo de interesse público.

my  
AF

Gráfico II. 24 – DGTF: 124 M€ (Transportes / Habitação / Outros)



Fonte: DGTF.

- ◆ A maior parte dos apoios concedidos à área da Proteção Civil dirigiram-se ao financiamento de Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários (94,4%).

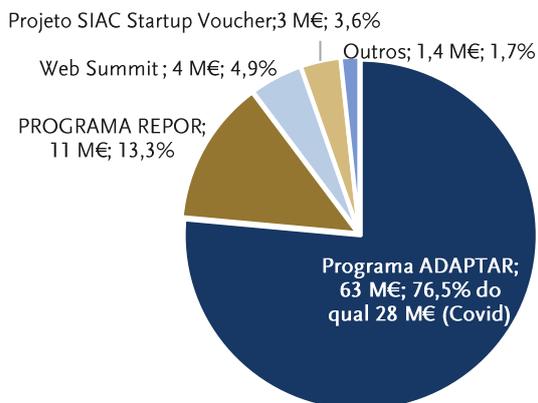
Gráfico II. 25 – ANEPC (Proteção Civil): 39 M€



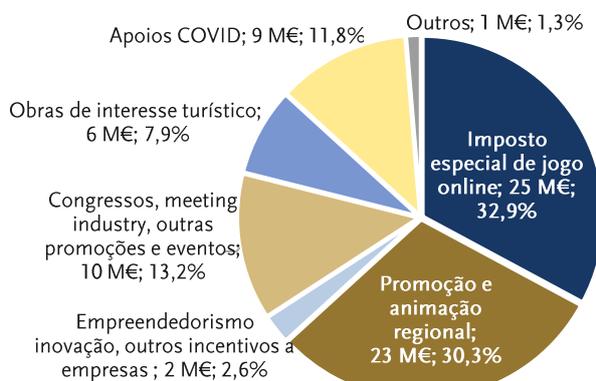
Fonte: ANEPC.

- ◆ Nos **serviços** da área da **Economia** destacam-se:
  - ◆ Os apoios concedidos pelo IAPMEI<sup>1</sup>, abrangendo 13 103 beneficiários, em particular os dirigidos ao Programa Adaptar, dos quais 28 M€ no âmbito das medidas COVID.
  - ◆ Os apoios concedidos através do Turismo de Portugal abrangeram um universo de 5 458 entidades, destacando-se o Programa Adaptar e o Programa Apoiar, tendo sido reportados pagamentos no âmbito da contingência COVID de 9 M€ (11,8%).

<sup>1</sup> Excluindo operações extraorçamentais.

**Gráfico II. 26 – IAPMEI: 82 M€ e Instituto do Turismo: 75 M€**

Fonte: IAPMEI.



Fonte: Instituto do Turismo.

### 4.3. Benefícios fiscais

A utilização de benefícios fiscais (BF) gera uma despesa fiscal (DF), na medida em que o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos e contribuintes a ele sujeitos (receita cessante). Assim, os BF são um importante instrumento de política fiscal, que visa a proteção e prossecução de interesses públicos extrafiscais relevantes, desde que estes sejam superiores aos que resultariam da tributação que impedem<sup>1</sup>.

Nesse âmbito e tal como o Tribunal tem vindo a assinalar, é essencial assegurar:

- ◆ que a criação de novos benefícios é acompanhada pela fundamentação legalmente exigida;
- ◆ uma reavaliação sistemática de cada BF<sup>2</sup>, ponderando os objetivos extrafiscais gerados face à despesa fiscal que lhe está associada;
- ◆ um rigoroso apuramento da DF gerada por cada BF, na medida em que constitui um elemento indispensável à sua avaliação.

Neste contexto, refira-se que o Governo solicitou a assistência técnica da Comissão Europeia para a implementação de uma Unidade Técnica permanente e especializada que terá como objetivo o acompanhamento do processo de criação, monitorização e avaliação dos benefícios fiscais. O MEF informou<sup>3</sup> que o Fundo Monetário Internacional (consultores responsáveis pelo desenvolvimento do projeto) apresentou, em março de 2021, um relatório preliminar com recomendações várias incluindo sobre o fortalecimento da estrutura organizacional para a avaliação da despesa fiscal, encontrando-se a aguardar a versão final do relatório, por forma a ponderar as opções e recomendações evidenciadas.

<sup>1</sup> Cfr. art. 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Os BF, por na sua criação deverem ter um objetivo extrafiscal que se pretende atingir, distinguem-se dos desagravamentos fiscais estruturais inerentes à liquidação de cada imposto.

<sup>2</sup> Nos termos da lei, e como regra geral, os BF vigoram por um período de 5 anos e, quando temporários, caducam pelo decurso do prazo por que foram concedidos (arts. 3.º e 14.º do EBF), decorrendo deste enquadramento legal a necessidade de se proceder à sua avaliação, no sentido de serem mantidos, alterados ou revogados.

<sup>3</sup> Informação do MEF, de 23/04/2021.

#### 4.3.1. Os benefícios fiscais criados em 2020 visaram mitigar os efeitos da pandemia

Em 2020, e especialmente justificados para fazer face às consequências da pandemia foram criados novos BF em sede de IVA e de IRC:

- ◆ Em sede de IVA, estabeleceu-se: i) a isenção, com efeitos temporários, para as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto de COVID-19 pelo Estado e organismos públicos ou por organizações sem fins lucrativos; ii) uma taxa reduzida, com efeitos temporários, para as importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo<sup>1</sup>. Acresce o benefício concedido aos organizadores de congressos, feiras, exposições, seminários, conferências e similares, através da restituição do montante equivalente ao IVA suportado e não dedutível com as despesas relativas à organização daqueles eventos e o respetivo procedimento<sup>2</sup>.
- ◆ Ao nível do IRC, o benefício abrange medidas quanto à dedução de prejuízos fiscais, apurados nos períodos de tributação de 2020 e 2021<sup>3</sup> e ao incentivo às reestruturações empresariais<sup>4</sup>. Foi ainda criado o regime especial de transmissão de prejuízos fiscais<sup>5</sup> e, no âmbito do apoio ao investimento e ao emprego (neste último aspeto, de forma indireta), foi reinstituído o Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II – CFEI II<sup>6</sup>.

De notar que, relativamente a estes BF, foi apresentada como fundamentação para a sua criação a resposta à pandemia, cumprindo o requisito legalmente exigido, contrariamente ao verificado em anos passados<sup>7</sup>.

#### 4.3.2. A reavaliação sistemática de todos os benefícios fiscais continua por concretizar

Ciente de que a reavaliação sistemática dos BF é essencial para avaliar a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação bem como a sua eficácia, o Governo tem levado a cabo algumas iniciativas:

- ◆ Em junho de 2019 foi divulgado um Relatório sobre o sistema dos benefícios fiscais<sup>8</sup>, o qual inclui uma proposta de referencial de análise e de enquadramento orçamental para avaliar os BF.
- ◆ A LOE 2020<sup>9</sup>, a este respeito, determinou que os BF que caducavam em 31 de dezembro de 2019 e prorrogados até ao final de 2020<sup>10</sup>, fossem objeto de avaliação neste ano. Essa avaliação originou um

<sup>1</sup> Lei 13/2020, de 07/05, arts. 2.º e 3.º, respetivamente.

<sup>2</sup> DL 54/2020, de 11/08.

<sup>3</sup> Lei 27-A/2020, de 24/07, art. 11.º.

<sup>4</sup> Lei 27-A/2020, de 24/07, art. 14.º. Com a permissão durante os primeiros três períodos de tributação da desconsideração do limite de utilização dos prejuízos fiscais pela sociedade incorporante, desde que preenchidas determinadas condições.

<sup>5</sup> Lei 27-A/2020, de 24/07, art. 15.º.

<sup>6</sup> Lei 27-A/2020, de 24/07, art. 16.º. Tem efeito no emprego porque uma das condições previstas é a obrigação da empresa não cessar contratos de trabalho durante três anos, contados a partir da data de produção de efeitos do benefício.

<sup>7</sup> A respetiva proposta de lei (da criação de BF) não tem sido acompanhada da sua justificação económica e social, de estimativas das receitas cessantes nem da identificação das medidas destinadas à sua cobertura (alíneas t) e v) do n.º 1 do art. 37.º da LEO e n.º 3 do art. 14.º da Lei Geral Tributária).

<sup>8</sup> Relatório sobre “Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, metodologias e prática”, de junho de 2019 (realizado pelo Grupo de Trabalho criado por Despacho 4222/2018, de 17/04, do Ministro das Finanças).

<sup>9</sup> Art. 356.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>10</sup> Nestes BF estão incluídos aqueles cuja vigência já tinha sido prorrogada até 31/12/2019 (Lei 43/2018, de 09/08) e que foram mantidos em 2020 (arts. 20.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 52.º, 53.º, 54.º, 63.º e 64.º e alínea b) do artigo 51.º, todos do EBF) bem como os BF que caducariam em 2019 e que foram prorrogados até 31/12/2020 (arts. 59.º, 59.º-A, 59.º-B, 59.º-C e 62.º-B, também todos do EBF).

relatório<sup>1</sup>, tendo recomendado, designadamente, a manutenção dos BF relativos a financiamento obtido por empresas portuguesas junto de instituições financeiras não residentes.

Refira-se que destes 16 BF cuja vigência foi prorrogada, apenas consta da CGE a quantificação da DF de 10 (65 M€), pelo que a DF associada ao conjunto destes BF se encontra subavaliada.

- ◆ Na sequência dessa avaliação, a Assembleia da República, em 2021, determinou a prorrogação da vigência de 10 dos BF<sup>2</sup> até 2025, e um dos benefícios passou a fazer parte dos BF de natureza estrutural do EBF, sem natureza temporária<sup>3</sup>.

Os restantes 5 BF caducaram por se ter concluído “*fundamentadamente pela sua desadequação ou desnecessidade face aos objetivos traçados aquando da sua criação*”<sup>4</sup>, o que demonstra bem a pertinência da avaliação.

- ◆ Em 2021, no âmbito da assistência técnica em curso, a equipa do FMI deverá ainda, segundo o MEF, prestar consultoria relativamente ao modelo de avaliação utilizado para a revisão dos BF e proceder à avaliação dos seguintes BF (com início no último trimestre de 2021): Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR), Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e Remuneração Convencional do Capital Social (RCCS).

Quanto a esta matéria, o MEF, em contraditório, refere que em 2021 o Governo “*determinou à Autoridade Tributária e Aduaneira a realização de nova avaliação aos benefícios fiscais na iminência de caducidade, nos mesmos moldes aplicados em 2020*”, acrescentando que “*o Governo mantém o seu compromisso de criar uma Unidade Técnica permanente para a Avaliação de Benefícios fiscais, já no primeiro semestre de 2022*”.

A par com uma reavaliação periódica dos BF, as boas práticas também apontam para um reporte completo dos mesmos. Neste âmbito, e para além da obrigação de apresentar estimativas da correspondente despesa fiscal na LOE e no respetivo ROE<sup>5</sup>, a lei prevê a apresentação pelo Governo à AR, anualmente, de um relatório da despesa fiscal de todos os BF concedidos, com uma avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos, tendo em conta os objetivos da sua criação<sup>6</sup>. Porém, no que respeita ao relatório relativo a 2020, de junho de 2021, é o próprio MEF a referir ainda não ter sido possível incluir uma avaliação discriminada dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação e que o Governo espera que o próximo relatório, a ser preparado pela nova Unidade Técnica, inclua essa avaliação.

No entanto, dá-se também nota de fragilidades neste reporte, desde logo porque os valores do relatório da despesa fiscal divergem dos valores da CGE, não sendo a informação conciliável e não permitindo a sua comparação por: i) a DF estar alocada ao ano da geração do imposto (enquanto na CGE se reporta ao ano

<sup>1</sup> Realizado pelo Centro de Estudos Fiscais (CEF) da AT e pela Universidade Nova SBE (*School of Business and Economics*), a qual avaliou, em julho de 2020, os BF constantes dos arts. 28.º, 30.º e 31.º do EBF.

<sup>2</sup> Nos termos da Lei 21/2021, foi prorrogada a vigência dos arts. 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 52.º, 53.º, 54.º, 59.º, 63.º e 64.º do EBF por mais 5 anos, até 31/12/2025 (n.º 1 do art. 2.º). Quanto ao BF do art. 28.º – Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados – a opção legal foi prorrogar esse BF, com alteração da respetiva redação (art. 3.º). A mesma Lei também procedeu à alteração do EBF e de Códigos fiscais (do IS, do Investimento, do ISV e do IUC).

<sup>3</sup> BF previsto no art. 62.º-B (Mecenato cultural) que se considerou dever fazer parte dos BF de natureza estrutural do EBF (sem caráter marcadamente temporário) e relativamente aos quais não se aplica a regra de caducidade.

<sup>4</sup> Cfr. Proposta de lei 66/XIV/2.ª apresentada pelo Governo à AR. Caducaram os BF previstos nos arts. 20.º – Conta poupança-reformados, relativamente ao qual não estão identificados nem o número de beneficiários, nem o valor da DF associada, art. 51.º – Empresas armadoras da marinha mercante nacional, com base na sua perda de expressão, art. 59.º – A-Medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e mercadorias, também com pequena adesão, art. 59.º-B – Despesas com sistemas de *car-sharing* e *bike-sharing*, explicado pela baixa taxa de utilização, e art. 59.º-C – Despesas com frotas de velocípedes, com reduzidos beneficiários e DF residual.

<sup>5</sup> Prevista na CRP (alínea g) do n.º 3 do art. 106.º) e na LEO (alínea t) do n.º 1 do art. 37.º).

<sup>6</sup> Art. 15.º-A do EBF, relativo à matéria da divulgação dos BF, alterado pela Lei 43/2018, de 09/08. O relatório deve ser remetido à AR durante o primeiro semestre do ano subsequente àquele a que respeita (n.º 2 do referido artigo).

do pagamento final do imposto); ii) incluir estimativas; iii) a tipificação não coincidir com a da CGE, dado que BF classificados como DF na CGE são referidos como desagrvamentos estruturais no relatório<sup>1</sup>.

Em sede de contraditório, a AT refere que a divergência de valores entre o relatório e a CGE é “consequência dos documentos em apreço terem naturezas distintas” acrescentando que “Com efeito, tal como mencionado no ponto “i) a DF estar alocada ao ano da geração do imposto (enquanto na CGE se reporta ao ano do pagamento final do imposto)”. Relativamente à quantificação da DF por estimativas, a AT refere que à data da elaboração do relatório da despesa fiscal<sup>2</sup> não estão disponíveis todos os dados necessários para o apuramento dos valores e que “em determinados casos, poderão não existir os mecanismos de reporte da informação necessária para proceder à mensuração da despesa fiscal, pelo que o apuramento da mesma exigiria alterações com implicações nos custos administrativos e de cumprimento”.

No que respeita às diferenças de tipificação, a AT não se pronuncia sobre casos em concreto, mencionando que “qualquer classificação é sempre suscetível de ser discutida e depende sobretudo dos fins que se pretendem”. Salienta-se a importância da aplicação de critérios uniformes, nos vários documentos, para distinguir os desagrvamentos fiscais estruturais dos benefícios fiscais.

Em contraditório, o MEF refere que “a missão de assistência técnica da Comissão Europeia (...) apresentou, na primeira fase da sua avaliação, recomendações de melhoria do relatório da despesa fiscal”, e que “o relatório publicado no primeiro semestre de 2021 (...) deu resposta, designadamente, a uma dessas recomendações, ao criar um novo capítulo em que identifica os desagrvamentos estruturais”.

#### 4.3.3. Despesa fiscal relevada na CGE diminui 2,5% apesar do aumento dos benefícios atribuídos a “Residentes não habituais” e a “Fundos de Pensões e equiparáveis”

A informação da CGE 2020 sobre a DF<sup>3</sup> continua a não evidenciar todos os BF em vigor – dos 430 BF identificados pela AT<sup>4</sup> apenas quantifica a DF relativa a 200<sup>5</sup> e que totaliza 12 483 M€, menos 327 M€ (2,5%) face a 2019 e menos 354 M€ (2,7%) do que o valor estimado no OE.

Para além disso, relativamente aos BF criados em 2020, a AT reportou a criação de diversas rubricas de DF em IVA, mas não procedeu à sua quantificação, uma vez que “não é de momento possível, face à informação disponível nos sistemas de dados da AT o cálculo destes montantes”. A AT referiu ainda que não foram identificados impactos na DF de outras medidas fiscais, em sede de IRS e IRC.

Para a diminuição da DF contribuiu, essencialmente a quebra da DF do IVA no valor de 1 459 M€ (-16,4%), ainda que compensada em parte pelos aumentos da DF de BF em sede de IRC (628 M€), de IRS (315 M€) e de IABA (189 M€) Quadro II. 17. Apesar disso, 57,9% do total da DF resulta dos BF em sede do IVA (7 438 M€), seguindo-se a dos BF em sede de IRC (12,9%), de IRS (11,4%) e de IS (7,7%) – cfr. Gráfico II. 27.

<sup>1</sup> Rendimentos de Fundos de pensões: desagrvamento estrutural no relatório, p. 67 (470,3 M€) e DF na CGE (503 M€).

<sup>2</sup> A remeter à Assembleia da República durante o primeiro semestre do ano subsequente àquele a que respeita.

<sup>3</sup> Mapa 42 (Volume II, Tomo I, pp. 312 a 314, dados de 2020), quadro 41 e quadros anexos A1 a A27 (Volume I, Tomo I, pp. 801 e 355 a 366, dados de 2018 a 2020).

<sup>4</sup> Manual de quantificação da despesa fiscal (MQDF) da AT, que foi atualizado com os novos BF.

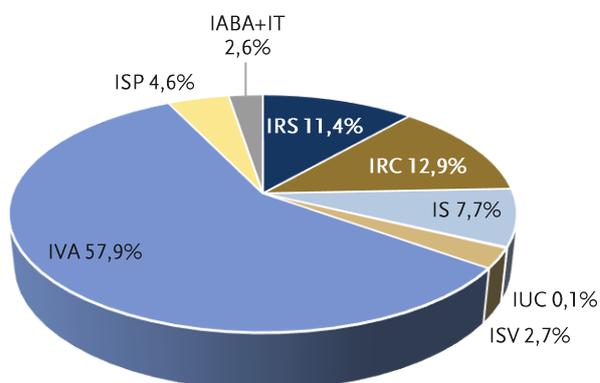
<sup>5</sup> 25 em IRS, 59 em IRC, 9 em IVA, 14 em IUC, 30 em IS, 33 em ISV, 13 em ISP, 14 em IABA e 3 em IT, que resultam da agregação de alguns BF (Ex: a despesa fiscal em IRS dos “Deficientes” no mapa 42 da CGE apenas consta numa linha de informação e é relativo a dois BF de “Pessoas com deficiência”, um que opera por dedução à coleta e, outro, por isenção).

**Quadro II. 17 – Evolução da despesa fiscal – 2018-2020**

(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Variação 2019-2020	
	2018	2019	2020	Valor	%
IRS	1 046	1 153	1 468	315	27,3
IRC	1 225	1 032	1 661	628	60,8
IS	952	995	995	0	0,0
IUC	13	16	17	1	8,2
ISV	376	414	348	-67	-16,1
IVA	7 188	8 897	7 438	-1 459	-16,4
ISP	422	523	588	66	12,6
IABA+IT	142	141	330	189	134,3
<b>Total</b>	<b>11 364</b>	<b>13 171</b>	<b>12 843</b>	<b>-327</b>	<b>-2,5</b>

Fonte: CGE.

**Gráfico II. 27 – Distribuição da despesa fiscal**

### Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

A DF em IVA, onde se incluem todas as operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia diminuiu 1 459 M€ (16,4%), devido à quebra da atividade económica e do consumo, bem como de medidas fiscais de resposta aos efeitos da pandemia. A DF relativa aos desagravamentos resultantes do diferencial de taxas<sup>1</sup>, que continua a representar quase a totalidade (98,2%) da DF em IVA, diminuiu 1 182 M€ (15,5%) nas operações sujeitas a taxa reduzida e 258 M€ (23,8%) nas sujeitas à taxa intermédia.

O Tribunal tem salientado, relativamente à criação de novos BF, que a respetiva proposta de lei não tem sido acompanhada da sua justificação económica e social, e que o mesmo se verifica relativamente às taxas preferenciais em sede de IVA (desde 2016 consideradas BF, integrando por isso a DF), uma vez que não tem sido identificada a vantagem extrafiscal associada à aplicação dessas taxas a determinados bens e serviços.

Relativamente à inexistência de desagregação da DF associada às operações sujeitas às taxas preferenciais de IVA por bem/serviço ou tipo de bens/serviços, a AT informou que será sempre impossível e/ou impraticável, enquanto o método de cálculo adotado for com base nos coeficientes de consumo intermédio, acrescentando ainda que “O máximo da desagregação possível de ser fornecido é o que atualmente é disponibilizado ao Tribunal de Contas”<sup>2</sup>.

### Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

A DF em IRS (1 468 M€) aumentou 315 M€ (27,3%)<sup>3</sup>, sendo que a referente ao BF “Residentes não habituais”<sup>4</sup> (893 M€) teve um incremento de 273 M€ (44%)<sup>5</sup>, passando a constituir 60,8% da DF do imposto e a mais elevada de 2020 (excluindo a DF em sede de IVA).

<sup>1</sup> Diferença entre o IVA a entregar ao Estado caso se aplicasse a taxa normal e o que é apurado utilizando as taxas preferenciais, corrigido do fator correspondente aos consumos intermédios.

<sup>2</sup> Resposta da AT de 23/04/2021.

<sup>3</sup> Relativamente à receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais (deduções à coleta) quantificada pela AT (3 527 M€) aumentou 131 M€ (3,8%), essencialmente pelo incremento de 48 M€ (3,4%) nas “Deduções das despesas gerais familiares” e de 41 M€ (8,6%) na “Dedução de despesas de saúde”.

<sup>4</sup> O regime jurídico e fiscal dos “residentes não habituais” foi criado pelo DL 249/2009, de 23/09, opera por taxas preferenciais e a respetiva DF é apurada pelo método da “reliquidação” (cfr. ponto 5.3.1 do PCGE 2018).

<sup>5</sup> Em 2017 aumentou 257 M€ (145,8%), em 2018, 115 M€ (26,6%), e em 2019 teve um incremento de 72 M€ (13,1%),

A DF relativa a “Pessoas com deficiência”<sup>1</sup> (393 M€), a segunda maior em IRS (representa 26,8%), aumentou 22 M€ (6%) face a 2019. Da DF reportada, 76,6% respeitam a deduções à coleta e 23,4% a isenções.

De salientar ainda o aumento do BF relativo a Deduções à coleta – Exigência de fatura<sup>2</sup> em 8 M€ (11,7%, tendo atingido 72 M€) e do BF “Fundos de pensões e equiparáveis / Fundos de poupança-reforma e planos de poupança-reforma/Regime Público de Capitalização”<sup>3</sup> em 7 M€ (11,9%, tendo atingido 64 M€).

Estes 4 BF representam 96,9% do total da DF do IRS de 25 BF com valores apurados em 2020.

### Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)

A DF em IRC (1 661 M€) aumentou 628 M€ (60,8%), constituindo a variação mais significativa o aumento de 449 M€ (823,8%) nos “Fundos de pensões e equiparáveis”, que em 2019 tinha atingido 55 M€, sendo deste modo o BF mais representativo em IRC (30,3%). De referir ainda o aumento da DF do “SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial” em 185 M€ (87,7%) para 396 M€, sendo o segundo BF mais representativo (23,9%)<sup>4</sup>. Em sentido contrário, de salientar a diminuição dos “Benefícios Fiscais Contratuais ao Investimento” em 38 M€ (-75,4%) tendo atingido apenas 12 M€.

Relativamente aos BF em IRC auferidos por “Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira”<sup>5</sup>, os mapas de apuramento remetidos pela AT discriminam a DF dos contribuintes sediados no continente (2,1 M€, valor incluído na DF de IRC que consta da CGE) e a dos sediados na RAM (142,6 M€) e na RAA (89 m€).

A DF em IRC continua a evidenciar uma elevada concentração num reduzido número de benefícios (Quadro II. 18), dado que aos seis BF identificados corresponde 82,1% da DF (1 363 M€).

**Quadro II. 18 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	2019	2020	
		DF	% Total
Fundos de pensões e equiparáveis	55	504	30,3
SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial	211	396	23,9
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	212	201	12,1
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	107	119	7,1
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME	80	86	5,2
Majoração à criação de emprego	64	57	3,5
<b>Subtotal</b>	<b>729</b>	<b>1 363</b>	<b>82,1</b>
<b>Total</b>	<b>1 032</b>	<b>1 661</b>	<b>100,0</b>

Fonte: AT.

Mantém-se também a concentração num número reduzido de beneficiários, uma vez que 43,6% (594 M€) da DF resultante dos seis benefícios identificados no quadro é relativa aos dez maiores beneficiários de cada

<sup>1</sup> A isenção e a dedução à coleta em IRS relativa às pessoas com deficiência constam dos arts. 56.º-A e 87.º do CIRS.

<sup>2</sup> Art. 78-F do CIRS.

<sup>3</sup> Arts. 16.º, 17.º e 21.º do EBF.

<sup>4</sup> Nos termos da LOE 2020, foi renovado o SIFIDE II até 2025 (previa-se que o mesmo terminasse em 2020) no âmbito das medidas de apoio à investigação e ao desenvolvimento (art. 359.º dessa Lei, que altera, designadamente, o art. 35.º do Código Fiscal do Investimento).

<sup>5</sup> Cfr. arts. 36.º e 36.º-A do EBF.

BF, o que também reflete a concentração da DF. No caso dos “Fundos de pensões e equiparáveis”, os 10 maiores beneficiários representam 78,2% da DF. Este nível de concentração suscita a necessidade de perceber em que medida estes BF estão a atingir os objetivos que fundamentaram a sua criação.

### Imposto do selo (IS)

A DF em IS manteve-se em 995 M€, dos quais 444 M€ (44,6%) quantificados através da declaração de operações/factos isentos apresentada pelos contribuintes<sup>1</sup>. Pela primeira vez, a CGE incluiu no mapa relativo à DF de IS<sup>2</sup> este valor desagregado em 6 rubricas, atendendo à recomendação do TC, formulada no PCGE 2019, no sentido de aumentar a transparência<sup>3</sup>.

Em relação à DF dos restantes benefícios cabe destacar a “Aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião” (531 M€) que diminuiu 19 M€ e que representa 53,3% de toda a despesa fiscal de IS ou 96,3% da despesa fiscal de IS não considerando a relativa ao Anexo Q. De referir ainda o aumento da DF relativa a “Atos de reorganização e concentração de empresas” que atingiu 11 M€ (aumento de 498,8%).

### Imposto sobre veículos (ISV)

A DF em ISV diminuiu 67 M€ (16,1%), resultando num valor global de 348 M€, dos quais 176 M€ respeitantes a “Automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, fechada ou sem caixa, com lotação máxima de três lugares” que, segundo a CGE, se deveu à quebra das vendas de automóveis em consequência da pandemia. Apesar da diminuição do valor deste benefício, em 53 M€ (22,9%), ainda é aquele com maior peso no total da despesa (50,3%). É de referir que a DF de “Transferências de residência da UE ou de País Terceiro” apesar de diminuir 4 M€ (menos 6,6%), constitui o segundo BF mais representativo (17,9% do total). Em contraponto, salienta-se o aumento da DF do benefício “Automóveis ligeiros de passageiros com motores híbridos plug-in” com um aumento de 41 M€ (62%).

### Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)

A DF em ISP (588 M€) aumentou 66 M€ (12,6%), sobretudo pelo aumento relativo ao BF relativo aos “Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos” de 56 M€ (47%), sendo já o segundo benefício com maior importância (representa 29,6% do total da despesa de ISP), justificado pelo agravamento do nível de tributação dos produtos utilizados, causado pelo aumento das taxas do adicionamento de CO<sub>2</sub> e pelo comportamento da atividade económica industrial. A principal DF continua a resultar das isenções nos produtos petrolíferos e energéticos utilizados na “Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)” com 179 M€, apesar da diminuição em 2020 de 10 M€ (-5,4%).

<sup>1</sup> Através do preenchimento do Anexo Q da Informação Empresarial Simplificada (IES). Sobre a metodologia de cálculo desta rubrica, a AT informou que “*Sendo a discriminação dos valores da DF IS - anexo Q, o valor previsional determinado com base na última informação enviada à AT pelos sujeitos passivos, através da IES/Declaração Anual, concretamente, através do seu Anexo Q. Relativamente a 2020, considerámos a informação relativa ao ano 2019, ajustado pelo índice harmonizado de preços no consumidor publicado no boletim económico do Banco de Portugal de junho 2020*”.

<sup>2</sup> Quadro A12 – Despesa fiscal em IS, p. 360 da CGE 2020.

<sup>3</sup> A AT prevê a promoção e a continuação do desenvolvimento “*de um sistema liquidador em sede de imposto do selo para várias verbas da tabela geral, com a criação de um novo modelo declarativo (DMIS), o qual terá efeitos positivos ao nível do tratamento da informação sobre a receita cessante/despesa fiscal e ao nível do controlo inspetivo*”, pp. 29 e 46, respetivamente. A nova Declaração Mensal apenas será obrigatória com referência às operações e factos sujeitos a IS realizados a partir de 01/01/2021.

### Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes (IABA)

A DF em IABA (329 M€) aumentou 189 M€ (135,4%) decorrente de diversas variações das suas componentes, sendo de destacar o acréscimo de 109 M€ (164,7%) no BF “Álcool total ou parcialmente desnaturado utilizado para fins industriais” que segundo a DGO se justifica pelo incremento da atividade económica industrial, resultante do efeito da pandemia de COVID-19. De referir ainda os aumentos de 45 M€ (135,6%) no BF “Álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários” e de 20 M€ (131,7%) no BF “Bebidas alcoólicas e álcool para fins industriais”. Estes três benefícios juntos representam 67,6% da DF do IABA.

#### 4.3.4. Apesar dos progressos dos últimos anos, a relevação da despesa fiscal continua incompleta e mantém fragilidades

Apesar da evolução positiva na relevação e discriminação da despesa fiscal na CGE, continuam a existir algumas deficiências, sendo de destacar as seguintes:

- ◆ A informação da CGE 2020 sobre a DF continua a não evidenciar todos os BF em vigor – dos 430 identificados pela AT, apenas quantifica a DF relativa a 200 BF.
- ◆ Apesar da diminuição global de 2,5% na DF relevada na CGE 2020, a tendência crescente da mesma DF evidenciada na CGE até 2019 ainda constitui um fator de risco para a sustentabilidade das finanças públicas, e para o cumprimento do objetivo assumido pelo Governo no Programa de Estabilidade 2019-2023, de redução progressiva da DF entre 2020 e 2022.
- ◆ Continuam a verificar-se situações de ausência de quantificação de parte relevante da DF<sup>1</sup>:
  - ◇ No IRS, o BF aos “arrendatários de imóveis de fundos de investimento”, apesar de constar do Manual como benefício.
  - ◇ No IRC, os BF: “regime especial de tributação pelo grupo de sociedades” (RETGS); “dedução de prejuízos fiscais”; “reinvestimento dos valores de realização”, que gera DF de 55 M€ (72 M€ em 2019); e os anualmente declarados pelos contribuintes com prejuízos fiscais.

Em sede de contraditório a AT reitera “os comentários por diversas vezes efetuados, nomeadamente no âmbito do Parecer sobre a CGE 2019, que (...) a generalidade destas realidades não cabe no conceito de BF, não gerando, conseqüentemente, DF a reportar na CGE”, contrariamente ao entendimento do Tribunal sobre esta matéria. Ainda que a AT trate algumas situações como desagravamentos fiscais estruturais, deveria quantificar o seu impacto na redução da receita.

- ◆ Desatualização do Classificador dos Benefícios Fiscais, que se tem traduzido na imputação de valores cada vez mais elevados na rubrica residual “outros assuntos económicos” (8 823 M€ em 2020). O Tribunal reitera a necessidade da classificação da DF de forma transparente e uniforme, contribuindo para a sua quantificação rigorosa e controlo eficaz.

<sup>1</sup> O Manual de Quantificação da Despesa Fiscal da AT e a sua atualização contribuem para a fiabilidade e transparência da informação prestada na CGE, na medida em que inventaria os desagravamentos fiscais – distinguindo os considerados de natureza estrutural dos considerados BF – e contempla as óticas de apuramento – ótica económica, utilizada no ROE (princípio da especialização do exercício, alocando a despesa fiscal ao ano de origem da obrigação fiscal) e ótica financeira (ano em que o pagamento do imposto seria realizado), aplicada no Mapa XXI do OE e no correspondente quadro da CGE. A AT refere que o Manual foi aplicado na totalidade, sem limitações e condicionantes – Informação da AT de 23/04/2021, que também atualiza, à data de 31/12/2020, a listagem de desagravamentos fiscais por imposto (anexo 2 do Manual, incluindo os BF criados de 2016 a 2021).

- ◆ A CGE não inclui a DF dos BF criados em 2020, no âmbito do combate à pandemia, sendo de destacar a relativa aos BF em sede de IVA.

Em sede de contraditório, a AT refere que *“a informação disponível nos sistemas da AT (...) não possibilita quantificar a despesa associada aos benefícios fiscais em sede de IVA criados no âmbito do combate à COVID19”*. O Tribunal reafirma a necessidade da determinação rigorosa da DF, como elemento fundamental da avaliação dos respetivos BF face aos objetivos que visam atingir.

## 5. RESPONSABILIDADES CONTINGENTES

As responsabilidades contingentes são obrigações cuja materialização como despesa pública é tida como incerta numa determinada data, representando como tal uma vulnerabilidade para a sustentabilidade das finanças públicas. Nesta medida, a sua divulgação objetiva e completa reveste-se de particular importância na apreciação da posição financeira do Estado.

Neste âmbito:

- ◆ A emergência da pandemia de COVID-19 levou ao aumento expressivo das responsabilidades pela concessão de garantias públicas, em particular a financiamentos com garantia mútua, como forma de assegurar a liquidez e a atividade das empresas. Este aumento constitui um risco orçamental que deve ser adequadamente divulgado, designadamente na CGE. Todavia, o Relatório da CGE 2020 não apresenta qualquer apreciação deste risco, sobretudo no que respeita às responsabilidades que se podem tornar exigíveis no futuro.

A CGE continua a não integrar informação sobre as garantias prestadas por SFA, pelo que o Tribunal recolheu informação junto destas entidades para evidenciar o valor em falta na Conta (cfr. ponto 5.1).

- ◆ As responsabilidades contingentes decorrentes das medidas de resolução – objeto de divulgação pelo Fundo de Resolução (FdR) nos respetivos Relatório e Contas – deveriam constar da CGE, dada a sua dimensão financeira e o eventual impacto na sustentabilidade do Fundo e nas contas públicas.

Tendo por base o acompanhamento que o Tribunal tem efetuado desde a aplicação das medidas de resolução, apresenta-se, com recurso a informação disponibilizada pelo FdR, uma perspetiva global das responsabilidades contingentes em causa para além das que resultam do acordo de capital contingente (cfr. ponto 5.2).

- ◆ A Conta não identifica o universo completo das PPP e outras concessões, subsistindo também outras deficiências de reporte já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres.

A análise envolveu o exame da informação sobre PPP constante da CGE 2020 e dos ROE 2020 e 2021, o exame dos boletins anual (PPP) e trimestrais (PPP e Outras Concessões) da UTAP para 2020, bem como a formulação de questionários e o exame das respostas do Ministério das Finanças e da UTAP (cfr. ponto 5.3).

A informação relativa às responsabilidades contingentes será mais completa e fiável com a integral implementação da LEO 2015 e a transição de todas as entidades para o SNC-AP<sup>1</sup>. No caso dos passivos contingentes, nos termos do SNC-AP<sup>2</sup>, é obrigatória a sua divulgação em notas explicativas às demonstrações financeiras, na medida em que constituem informação relevante para os seus utilizadores.

Neste contexto, é fundamental a operacionalização da Entidade Contabilística Estado (ECE), na medida em que passará a reconhecer todas as responsabilidades do Estado. Por sua vez, dado que muitas das responsabilidades do Estado são para com entidades que integram a administração central (SFA e EPR), as demonstrações financeiras consolidadas, a integrar na nova CGE, irão permitir uma visão “líquida” da posição financeira da administração central.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 1, da Parte I.

<sup>2</sup> Os passivos contingentes são (SNC-AP NCP 15): i) Obrigações possíveis, que carecem de confirmação se a entidade tem ou não uma obrigação presente que possa conduzir a um exfluxo de recursos; ou ii) Obrigações presentes, que não satisfazem os critérios de reconhecimento da NCP15, quer porque não é provável que seja exigido um exfluxo de recursos para liquidar a obrigação, quer porque não pode ser feita uma estimativa suficientemente fiável da quantia da obrigação.

## 5.1. Garantias públicas

No conjunto de medidas de carácter extraordinário para apoiar a economia, em 2020, destaca-se a concessão de garantias pelo Estado e por outras entidades públicas, em particular a financiamentos, como forma de assegurar a liquidez e a atividade das empresas afetadas pela pandemia.

Para acomodar estas medidas, o limite para a concessão de garantias pessoais do Estado fixado no OE 2020 em 7 183 M€ (em termos de fluxos líquidos anuais) foi aumentado nas 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> alterações ao OE, alcançando 11 833 M€, devido ao reforço nas autorizações relativas a garantias a seguros de crédito e similares e ao Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM). Por sua vez, o limite para as garantias prestadas por outras pessoas coletivas públicas, inicialmente fixado no OE em 549 M€, atingiu 14 049 M€. Ambos os limites fixados foram respeitados.

O aumento significativo das responsabilidades pela concessão de garantias, associado à quebra da atividade económica, ao agravamento do risco de insolvência das empresas e à incerteza quanto ao eventual impacto orçamental decorrente da execução de garantias, constitui uma vulnerabilidade para a sustentabilidade das finanças públicas que deve ser adequadamente divulgada, designadamente na CGE. Porém, o Relatório da CGE mantém a estrutura dos anos anteriores nesta matéria e cinge-se à descrição da evolução das garantias do Estado no capítulo relativo aos ativos e passivos das administrações públicas e exclui parte da informação sobre a prestação das garantias prestadas pelos SFA. No que respeita ao risco orçamental subjacente às garantias concedidas no âmbito das referidas medidas de apoio à economia, limita-se a apresentar um quadro com as responsabilidades vivas do FCGM, sem qualquer apreciação do risco que poderá representar para as finanças públicas, especialmente relevante num ano em que as responsabilidades deste Fundo aumentaram 241% face a 2019 (mais 6 241 M€; 3,1% do PIB de 2020).

### 5.1.1. Responsabilidades por garantias prestadas aumentam 3 508 M€

O valor total das responsabilidades acumuladas por garantias prestadas a 31/12/2020, depois de deduzidas as garantias que o Estado também presta ao FCGM e a outros SFA, ascendeu a 20 628 M€ (Quadro II. 19).

Quadro II. 19 – Responsabilidades acumuladas por garantias prestadas 2019-2020

(em milhões de euros)

Responsabilidades assumidas	31/12/2019	31/12/2020			Variação	
		Garantias COVID	Garantias não COVID	Total	Valor	%
Contragarantias do FCGM	2 586	6 330	2 497	8 827	6 241	241,3
Garantias DGTF e SFA a financiamentos <sup>(a)</sup>	14 079	1 450	10 899	12 349	-1 730	-12,3
Garantias DGTF a seguros de créditos e afins	1 079	105	893	998	-81	-7,5
<b>Total</b>	<b>17 744</b>	<b>7 885</b>	<b>14 289</b>	<b>22 174</b>	<b>4 430</b>	<b>25,0</b>
Garantias da DGTF ao FCGM	624	857	689	1 546	922	147,6
<b>Total líquido</b>	<b>17 120</b>	<b>7 028</b>	<b>13 600</b>	<b>20 628</b>	<b>3 508</b>	<b>20,5</b>

(a) Valor total líquido das responsabilidades por garantias prestadas por SFA: 22 M€, em 2019, e 21 M€, em 2020.

Fonte: Banco Português de Fomento, DGTF e Inquérito TC.

Em 2020, destaca-se:

- ◆ as novas garantias no âmbito das operações COVID, em especial o aumento das responsabilidades por contragarantias prestadas do FCGM nas linhas de crédito COVID-19;

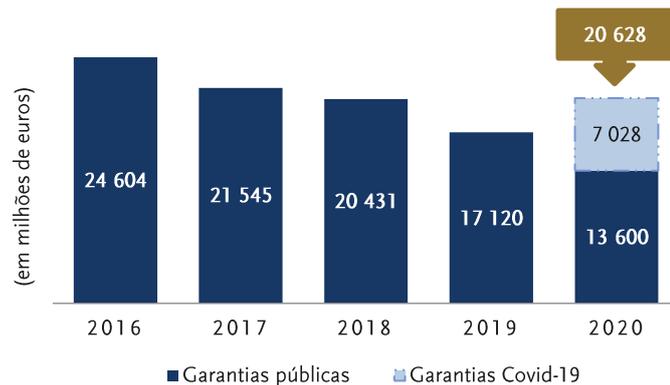
Handwritten initials in blue ink.

- ◆ a redução das responsabilidades por garantias prestadas pelo Estado a financiamentos devido, sobretudo, ao término da garantia de carteira do Banco Europeu de Investimento<sup>1</sup>;
- ◆ a redução das responsabilidades por garantias a seguros de créditos à exportação, em virtude da amortização e extinção de operações de anos anteriores e do reduzido grau de execução da linha de seguro de créditos à exportação para países OCDE, criada no contexto COVID-19, e das restantes linhas de seguro de créditos da COSEC.

O valor total das responsabilidades por garantias apresenta um aumento de 20,5% (3 508 M€) relativamente ao período homólogo e interrompe a trajetória descendente verificada desde 2016, devido às garantias prestadas no âmbito da pandemia, dado que as outras garantias sofreram uma diminuição de 3 521 M€ (-20,6%) face a 2019.

As garantias COVID-19 assumem um peso de 34,1% no valor total de garantias públicas no final de 2020.

**Gráfico II. 28 – Evolução das garantias públicas 2016-2020**



Fonte: PCGE 2016 a 2019, Banco Português de Fomento, DGTf e Inquérito TC.

### 5.1.2. Garantias prestadas ao abrigo do regime especial COVID-19: 7 028 M€

Em 2020, procedeu-se ao lançamento de linhas de crédito bancário com garantia pública, dirigidas aos setores mais afetados pela pandemia com o objetivo de promover a liquidez das empresas. Foram criadas ou reforçadas linhas de seguro de créditos de apoio às exportações<sup>2</sup> e concretizou-se, ainda, a adesão a medidas promovidas pela UE, designadamente no âmbito do apoio aos regimes nacionais de emprego e da concessão de crédito às pequenas e médias empresas (PME) dos Estados-Membros<sup>3</sup>. Em complemento foi criado um regime especial para as garantias pessoais do Estado e para a garantia mútua<sup>4</sup>, através do qual se alargou a finalidade das operações a garantir<sup>5</sup> e se possibilitou a aplicação de uma moratória de até 9 meses dos períodos de carência de capital<sup>6</sup>. Num total de 7 028 M€, estas garantias concedidas abrangeram as linhas de crédito COVID de apoio à economia, as garantias do Estado a operações COVID e as garantias do Estado ao FCGM (Figura II. 1).

<sup>1</sup> Assegurava o cumprimento das obrigações assumidas junto do BEI pelo BPI, CGD, Novo Banco e BCP.

<sup>2</sup> RCM 10-A/2020, de 13/03.

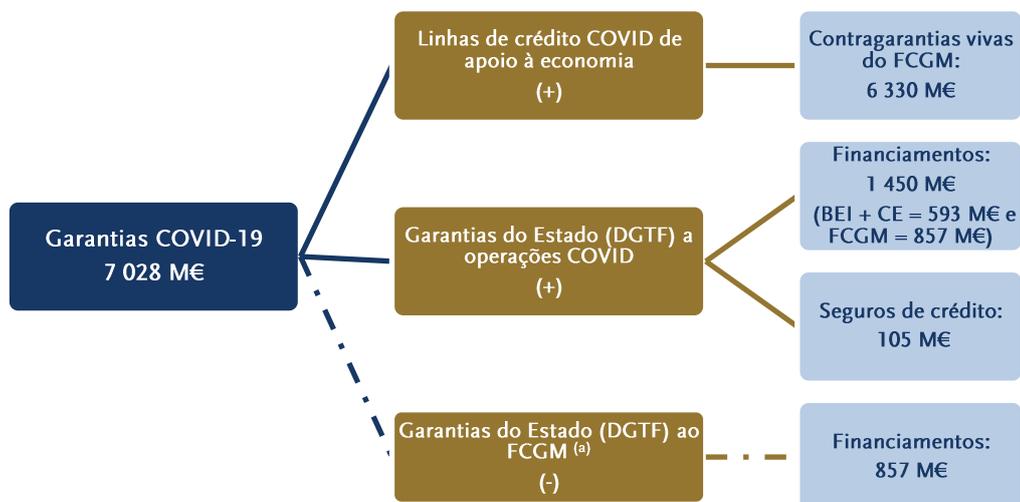
<sup>3</sup> Para mais detalhe sobre as medidas adotadas, designadamente, as respeitantes a garantias, cfr. Relatório 1/2021 - AEO - 2.ª Secção – COVID – Execução orçamental, dívida e garantias (ponto da situação a 30/09/2020).

<sup>4</sup> DL 10-J/2020, de 26/03 (alterado pelos seguintes diplomas: Lei 8/2020, de 10/04, DL 26/2020, de 16/06, Lei 27-A/2020, de 24/07, DL 78-A/2020, de 29/09, DL 107/2020, de 31/12, DL 22-C/2021, de 22/03 e Lei 50/2021, de 30/07).

<sup>5</sup> Abrangendo, nomeadamente, operações de crédito ou financeiras para assegurar liquidez a empresas ou, ainda, medidas de apoio, instrumentos ou mecanismos adotados pela UE.

<sup>6</sup> Através de alteração ao DL 10-J/2020, de 26/03, introduzida pelo DL 22-C/2021, de 22/03.

Figura II. 1 – Garantias no âmbito da pandemia COVID-19 em 31/12/2020



(a) Para apuramento do valor total foram deduzidas as garantias que o Estado prestou ao FCGM respeitantes às contragarantias concedidas no âmbito das linhas de crédito COVID de apoio à economia.

Fonte: Banco Português de Fomento e DGTF.

A garantia pública às linhas de crédito COVID-19 foi objeto de notificação à Comissão Europeia, no quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal no contexto da pandemia, autorizada até um limite de 13 000 M€, com a possibilidade de conversão parcial em subvenções diretas até um limite de 1 600 M€<sup>1</sup>.

### 5.1.2.1. Linhas de crédito COVID-19 de apoio à economia

Até ao final de 2020, foram lançadas oito linhas de crédito COVID-19, que visaram o financiamento de necessidades de tesouraria ou de fundo de maneio das empresas<sup>2</sup>, em particular nos setores mais afetados pela pandemia, nomeadamente restauração, turismo, agências de viagens e similares.

Estas linhas disponibilizaram um total de 8 105 M€ de crédito às empresas, suportado por garantias públicas concedidas com recurso ao Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM)<sup>3</sup>, assente na partilha do risco entre as instituições de crédito, que concedem os financiamentos, as sociedades de garantia mútua (SGM), que prestam garantias, e o FCGM<sup>4</sup>, que cobre parte do risco das SGM através de contragarantias (Quadro II. 20).

<sup>1</sup> A autorização da CE aprovou a medida até 31/12/2020, tendo sido mais recentemente prorrogada até 31/12/2021.

<sup>2</sup> Não são aceites operações de reestruturação financeira, consolidação de crédito, nem operações destinadas a liquidar ou substituir financiamentos; as empresas beneficiárias devem reunir um conjunto de requisitos, nomeadamente, não ser consideradas empresas em dificuldades a 31/12/2019, nos termos do Regulamento da CE 651/2014, de 17/06.

<sup>3</sup> Criado em 1998, para facilitar o acesso das PME ao crédito em condições mais favoráveis.

<sup>4</sup> O FCGM é um fundo público, que integra o sector institucional das administrações públicas, cujo capital é reforçado para cada linha de crédito pelas entidades financiadoras no valor correspondente às expetativas máximas de perda através de dotações financeiras e, em substituição destas, por garantias de 3.º grau prestadas pelo Estado. Este fundo é atualmente gerido pelo Banco Português de Fomento, entidade que resultou da redenominação da SPGM-Sociedade de Investimentos na sequência da fusão, por incorporação, de duas instituições financeiras públicas, a IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento e a PME Investimentos – Sociedade de Investimentos.

**Quadro II. 20 – Linhas de crédito COVID-19 disponibilizadas até 31/12/2020**

(em milhões de euros)

Linhas de crédito Covid-19	Plafond máximo	Crédito contratado	N.º de Empresas <sup>(a)</sup>	Contragarantias emitidas	Grau de execução (%)
Capitalizar 2018 COVID-19	400	345	1 005	273	86,3
Apoio à Economia	6 200	6 011	31 745	5 074	97,0
INVESTE RAM	100	77	2 624	61	77,0
Apoio às Empresas dos Açores	150	127	2 291	111	84,7
Garantias Financeiras	70	70	2	63	100,0
Apoio à Economia – Micro e Pequenas Empresas	1 000	776	16 595	698	77,6
Apoiar Madeira 2020	20	6	32	5	30,0
Apoio ao Setor Social	165	81	379	73	49,1
<b>Total</b>	<b>8 105</b>	<b>7 492</b>	<b>54 673</b>	<b>6 359</b>	<b>92,4</b>

(a) Número de empresas por linha de crédito, sendo que uma empresa pode ter sido beneficiária de mais de uma linha de crédito.

Fonte: Banco Português de Fomento.

Os empréstimos concedidos ao abrigo das linhas de crédito COVID-19 beneficiam de condições mais favoráveis, nomeadamente a redução do risco, taxas de juros mais baixas, maturidades e períodos de carência mais alargados<sup>1</sup>. Na sua maioria, as garantias concedidas neste âmbito cobrem até 90%<sup>2</sup> dos financiamentos e são contragarantidas, em todas as linhas, a 100% pelo FCGM.

Em síntese, estas linhas mobilizaram:

7 492 M€	54 673	6 359 M€	1 119 M€
crédito contratado	empresas beneficiárias	contragarantias emitidas	reforço do sistema de contragarantia mútuo
↓			
88% do valor das contragarantias foram emitidas a favor de micro, pequenas e médias empresas (5 621 M€)			
68% do valor das contragarantias emitidas destinou-se a empresas pertencentes aos setores das indústrias transformadoras, do comércio e reparação de veículos e do alojamento e restauração (4 320 M€)			
52% do valor das contragarantias emitidas destinou-se a créditos com classe de risco médio <sup>(a)</sup> (3 334 M€)			
31% do valor das contragarantias emitidas tinham subjacente créditos classificados com risco alto, em acompanhamento <sup>(b)</sup> e em <i>default</i> (1 990 M€)			
No final de 2020, as contragarantias vivas <sup>(c)</sup> atingiam 6 330 M€ (72% do total das contragarantias vivas do FCGM, 8 827 M€), correspondendo a um risco vivo de igual valor de garantias (63% do total das garantias vivas, 9 974 M€)			
Em igual período, as contragarantias extintas por amortização e executadas ascendiam a 1 188 m€ e a 450 m€, respetivamente; um conjunto de contragarantias encontrava-se amortizado parcialmente no valor total de 26 M€			
A Linha de Apoio à Economia COVID-19 representa 80% (5 053 M€) do valor total das contragarantias vivas, atendendo às cinco sublinhas específicas que a compõem e ao valor do crédito contratado associado			
No final de 2020, o crédito vivo <sup>(d)</sup> ascendia a 7 458 M€, 92% do <i>plafond</i> máximo das linhas de crédito COVID-19			

(a) De acordo com o rating interno de 30/11/2020, cfr. Banco Português de Fomento. A revisão do risco é efetuada periodicamente.

(b) Empresas com probabilidades de *default* entre os 53% e os 98%.

(c) Valor das contragarantias emitidas, subtraído das amortizações parciais e das garantias executadas e extintas.

(d) Valor em dívida em cada momento.

<sup>1</sup> Na maioria das linhas de crédito, os financiamentos têm um prazo máximo de até 6 anos e um prazo de carência de amortização de capital de 18 meses. Os financiamentos através destas linhas de crédito passaram a estar abrangidos pelas moratórias públicas (DL 22-C/2021, de 22/03).

<sup>2</sup> Nas linhas Capitalizar COVID-19, Investe RAM e nas operações relativas a Médias Empresas, *Small Mid Caps* e *Mid Caps* ao abrigo das Linhas de Apoio à Economia e Apoio às Empresas dos Açores a garantia cobre 80% do financiamento.

Para acomodar as responsabilidades decorrentes do lançamento das linhas de crédito, foi necessário reforçar as dotações do FCGM no valor correspondente ao máximo de perdas pelo acionamento da contragarantia suportado pela solvabilidade do sistema, aferido pelo rácio de *gearing* (alavancagem definida nos contratos de financiamento das linhas<sup>1</sup>). O reforço é efetuado para cada linha de crédito através de dotações financeiras e de garantias de 3.º grau em substituição das dotações financeiras (Quadro II. 21).

**Quadro II. 21 – Reforço das dotações do FCGM – Linhas de crédito COVID-19**

(em milhões de euros)

Linhas de crédito Covid-19	Montante máximo	Entidade financiadora	Dotação financeira e garantia de 3.º grau	Valor máximo contragarantido <sup>(a)</sup>	Rácio de alavancagem
Capitalizar 2018 – COVID-19	400	IFAP	3	320 (80%)	8 (12,5%)
		FINOVA	7		
		Garantia Estado	30		
		<b>Total</b>	<b>40</b>		
Apoio à Economia	6 200	IAPMEI	8	5 580 (80% ou 90%)	7 (14,5%)
		Garantia Estado	794		
		<b>Total</b>	<b>802</b>		
INVESTE RAM	100	RAM	16	80 (80%)	5 (20,0%)
Apoio às Empresas dos Açores	150	RAA	5	135 (80% ou 90%)	6 (16,6%)
		Garantia RAA	16		
		<b>Total</b>	<b>21</b>		
Garantias Financeiras	70	Garantia Estado	63	63 (90%)	1 (100%)
Apoio à Economia – MPE	1 000	IAPMEI	2	900 (90%)	6 (16,6%)
		Garantia Estado	148		
		<b>Total</b>	<b>150</b>		
Apoiar Madeira 2020	20	RAM	3	18 (80%)	6 (16,7%)
Apoio ao Setor Social	165	IGFSS	6	149 (90%)	6 (16,6%)
		Garantia IGFSS	19		
		<b>Total</b>	<b>25</b>		
<b>Total</b>	<b>8 105</b>		<b>1 119</b>	<b>7 245</b>	
<b>Total dotações financeiras</b>				<b>49 784 (4,4%)</b>	
<b>Total garantias de 3.º grau</b>				<b>1 069 484 (95,6%)</b>	

(a) A contragarantia abrange, em todas as linhas, 100% da garantia prestada pelas sociedades de garantia mútua.

Fonte: Banco Português de Fomento.

Do exame efetuado, verificou-se que:

- ◆ O reforço do FCGM concretizou-se na sua quase totalidade através de garantias de 3.º grau (95,6%), sendo que as dotações financeiras apenas alcançaram 4,4% do valor máximo contragarantido<sup>2</sup>, financiadas por entidades públicas, IFAP, FINOVA<sup>3</sup>, IAPMEI, IGFSS e por entidades das regiões autónomas.
- ◆ O Estado assume a totalidade do risco da garantia, através do FCGM e das garantias de 3.º grau, transferindo, assim, para os contribuintes uma parte significativa da eventualidade de incumprimento dos beneficiários.

<sup>1</sup> Por exemplo, 6 vezes – um euro de capital suporta a emissão de uma contragarantia de 6 euros.

<sup>2</sup> Relativamente a outras linhas de crédito, as garantias de 3.º grau abrangem, em regra, 75% das necessidades de reforço do Fundo (cfr. Relatório 7/2019 - 2.ª Secção – Auditoria aos apoios do FINOVA a linhas de crédito).

<sup>3</sup> Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação (fundo de natureza pública).

Às instituições de crédito cabe o risco correspondente aos montantes não garantidos, entre 10 a 20% dos financiamentos, em função da linha e da dimensão da empresa<sup>1</sup>.

- ◆ Os reforços do FCGM, efetuados por linha de crédito, representam, em média, cerca de 16,1% do valor máximo de contragarantias, excluindo o produto Garantias Financeiras, cujas características conduziram a que abrangesse 100% da contragarantia<sup>2</sup>.

O produto Garantias Financeiras foi criado visando duas operações de crédito a empresas do Grupo EFACEC *Power Solutions*<sup>3</sup>, no valor total de 70 M€.

Estas suscitaram reservas por parte do IGCP quanto aos custos do financiamento, considerado excessivo para uma entidade maioritariamente pública<sup>4</sup>, e às condições contratuais do vencimento antecipado dos empréstimos, classificadas como desfavoráveis para o Estado<sup>5</sup>. As condições do financiamento e da garantia mútua (90%, quando a regra para as grandes empresas é de 80%), bem como o risco dos créditos, classificados na categoria de acompanhamento, a que corresponde um significativo risco de *default*<sup>6</sup>, colocam reservas quanto à transparência do processo adotado para satisfazer as necessidades de financiamento das empresas do Grupo EFACEC *Power Solutions*, nomeadamente no que toca ao facto de ter sido lançada uma linha de crédito exclusivamente para este efeito, e quanto ao cumprimento do serviço da dívida dos empréstimos.

- ◆ Encontram-se ainda por formalizar vários contratos de financiamento<sup>7</sup>, os quais estabelecem a forma como é reforçado o capital do FCGM (com dotações financeiras e/ou garantias de 3.º grau).

A estimativa de execução (sinistralidade) das contragarantias concedidas pelo FCGM, no âmbito do combate aos impactos económicos da pandemia COVID-19, ascende a 326 M€<sup>8</sup>, o que representa 5,2% do total das contragarantias vivas no final de 2020 (6 330 M€).

De acordo com o Relatório e Contas do FCGM, a sinistralidade acumulada no final de 2020 das quatro linhas de crédito com maior volume de contragarantias contratadas (excluindo as linhas COVID-19) foi, em média, 5,8%. Conforme alerta o Banco de Portugal<sup>9</sup>, o choque pandémico originou um recurso acrescido ao crédito, sendo que este endividamento adicional por questões de liquidez pode transformar-se num problema de solvabilidade e a assimetria na recuperação económica poderá levar ao aumento do incumprimento com repercussões no setor bancário e, por via das garantias públicas, nas administrações públicas.

<sup>1</sup> Noutras linhas de crédito, as taxas de garantia e contragarantias nas linhas COVID-19 são inferiores.

<sup>2</sup> De acordo com informação prestada pelo BPF, a esta linha foi atribuído um *rácio de gearing* de 1, dado tratar-se de uma garantia *one-off* especificadamente desenhada para um grupo económico.

<sup>3</sup> As empresas são a EFACEC Energia e a EFACEC Engenharia, detidas a 100% pela EFACEC *Power Solutions*, cujo capital é detido em 71,73% pelo Estado, através da PARPÚBLICA, por força da nacionalização operada através do DL 33-A/2020, de 02/07.

<sup>4</sup> Considerando os custos de financiamento da República.

<sup>5</sup> A morosidade de um processo de notificação à CE para um financiamento direto do Estado às empresas e a inexistência de fontes de financiamento alternativas, conduziu a uma proposta de parecer do IGCP não desfavorável.

<sup>6</sup> Cfr. Manual de Rating, SPGM-Sociedade de Investimentos, SA (antecessora do BPF), fevereiro de 2015.

<sup>7</sup> Situação em 09/07/2021, conforme informação prestada pelo BPF.

<sup>8</sup> De acordo com o BPF, a estimativa da sinistralidade a 10 anos seguiu o modelo de imparidade IFRS 9: i) estimativa do valor vivo dos contratos de contragarantia vivos e em *off-balance* (contragarantias não executadas) até à maturidade; ii) estimativa de execução até ao fim da vida das operações contratadas, aplicando a probabilidade marginal de *default* em cada momento futuro ao valor em dívida estimado; e iii) correção pela aplicação de um cenário mais gravoso dado o contexto atual e a carência nas operações contratadas nas linhas COVID-19. Este exercício implicou a segmentação da carteira viva do FCGM em linhas COVID-19 e restantes linhas (estimativa de 133 M€).

<sup>9</sup> Relatório de Estabilidade Financeira, junho de 2021, Banco de Portugal.

### 5.1.2.2. Garantias do Estado a operações COVID-19

No final de 2020, ao abrigo do regime especial COVID-19 foram concedidas pelo Estado, através da DGTF, garantias a financiamentos e a seguros de crédito no valor total de 1 555 M€, com a seguinte repartição:

Garantias COVID-19 concedidas pelo Estado através da DGTF	
<p><b>Garantias a financiamentos:</b></p> <p><b>1 450 M€</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SURE – participação de Portugal neste instrumento europeu de assistência financeira aos Estados-Membros para fazer face ao aumento da despesa pública decorrente das medidas de manutenção do emprego, através da prestação de uma garantia de 366 M€<sup>1</sup>.</li> <li>• <i>Pan-European Guarantee Fund</i> – participação de Portugal neste instrumento de mobilização de financiamento a PME e outras entidades, lançado pelo BEI e FEI, através da prestação de uma garantia de 228 M€<sup>2</sup>.</li> <li>• Garantia de 794 M€ – destina-se a financiar as execuções de contragarantias prestadas pelo FCGM na Linha de Apoio à Economia COVID-19.</li> <li>• Garantia de 63 M€ – destina-se a financiar as execuções de contragarantias prestadas pelo FCGM na linha Produto Garantias COVID-19<sup>3</sup>.</li> </ul>
<p><b>Garantias a seguros de créditos<sup>4</sup>:</b></p> <p><b>105 M€</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criada em 2020 uma nova linha de seguro de créditos à exportação de curto prazo para países da OCDE com garantia do Estado, no montante total de 750 M€, que registou até final de dezembro uma execução de 105 M€ (14% do total).</li> <li>• Reforço de 100 M€ na Linha de seguro de caução para obras no exterior (criada em 2019) – ao abrigo desta linha foram emitidas garantias, no total de 39 M€, para os mercados de Angola (26 M€), Moçambique (9 M€), El Salvador (4 M€) e Emirados Árabes Unidos (0,2 M€).</li> <li>• Reforço de 100 M€ na Linha de seguro de créditos para os setores metalúrgico, metalomecânico e setor dos moldes (criada em 2019) – ao abrigo desta linha foram emitidas garantias, no total de 1 M€, para os mercados de Espanha (0,9 M€) e do México (0,5 M€).</li> <li>• Reforço de 50 M€ na Linha de seguro de créditos à exportação de curto prazo para países fora da OCDE (criada em 2008) – ao abrigo desta linha foram emitidas garantias no total de 164 M€<sup>5</sup>.</li> </ul> <p>Note-se que os reforços destas linhas visaram eventuais acréscimos da procura decorrentes da pandemia, o que não aconteceu, pelo que as utilizações enquadraram-se nos montantes inicialmente definidos.</p>

### 5.1.3. Responsabilidades por garantias (não COVID-19) prestadas a operações de financiamento e seguros de crédito diminuem 3 521 M€

#### Garantias a operações de financiamento

No final de 2020, as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias a financiamentos ascendiam a 10 878 M€ (e as efetivas a 10 626 M€<sup>6</sup>), excluindo as garantias concedidas no âmbito da pandemia (Quadro II. 22), o que representa uma redução face a 2019 devido às amortizações efetuadas, designadamente das garantias de carteira BEI (2 800 M€). Mais de metade das garantias assumidas respeitam a entidades da administração central (55,9%), seguindo-se a Região Autónoma da Madeira (20,2%).

<sup>1</sup> De acordo com a quota-parte de contribuição de cada Estado-Membro para o rendimento nacional bruto total da União.

<sup>2</sup> De acordo com a quota-parte de participação do Estado-Membro no capital do BEI.

<sup>3</sup> As garantias, no montante total de 63 M€ (90% do capital dos empréstimos à EFACEC, referidos no anterior ponto 5.1.2.1), são contragarantidas pelo FCGM em 63 M€ e estas são garantidas pelo Estado (DGTF) em igual montante.

<sup>4</sup> A linha de cobertura pelo Estado do risco de transações efetuadas no mercado nacional, previsto no Programa de Estabilização Económica e Social, foi criada apenas em 2021- Despacho 7719/2021, de 06/08 (aprovou a “Facilidade para o Mercado Doméstico Seguro 2021” e autorizou a emissão das garantias até ao limite máximo de 500 M€).

<sup>5</sup> Inclui 153 M€ de apólices emitidas pela COSEC, no âmbito da garantia global concedida à seguradora para a aprovação de operações de montante até 1 M€, e garantias no valor total de 11 M€ emitidas pelo Estado (DGTF).

<sup>6</sup> As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

22  
AF

**Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado por garantias a financiamentos 2019-2020**

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2019	31/12/2020	Variação	
			Valor	%
<b>Administração central, das quais:</b>	<b>6 466</b>	<b>6 081</b>	<b>-385</b>	<b>-6,0</b>
Infraestruturas de Portugal	2 023	1 934	-89	-4,4
Metropolitano de Lisboa	1 821	1 546	-275	-15,1
Parque Escolar	904	854	-50	-5,5
Fundo de Contragarantia Mútuo	624	689	65	10,4
Metro do Porto	555	507	-48	-8,6
Fundo de Resolução (Oitante)	200	200	0	-
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	160	195	35	21,9
Comboios de Portugal	94	56	-38	-40,4
<b>Outras entidades públicas, das quais:</b>	<b>1 542</b>	<b>1 442</b>	<b>-100</b>	<b>-6,5</b>
Águas de Portugal	1 169	1 111	-58	-5,0
Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	100	100	0	-
<b>Região Autónoma da Madeira</b>	<b>2 008</b>	<b>2 194</b>	<b>186</b>	<b>9,3</b>
<b>Garantias ao sistema financeiro</b>	<b>2 800</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
Créditos de ajuda (cooperação internacional)	1 139	1 134	-5	-0,4
Outras entidades	101	26	-75	-74,3
<b>Total Responsabilidades assumidas não COVID-19</b>	<b>14 057</b>	<b>10 878</b>	<b>-3 180</b>	<b>-22,6</b>
<b>Total Responsabilidades efetivas não COVID-19</b>	<b>13 802</b>	<b>10 626</b>	<b>-3 176</b>	<b>-23,0</b>

Por memória:

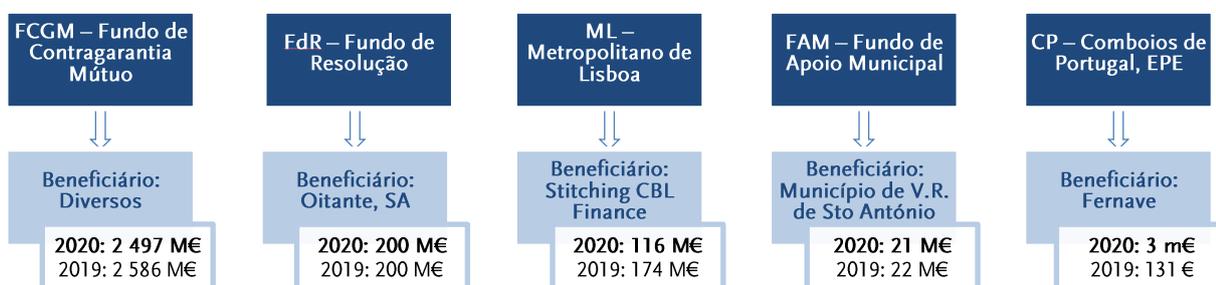
FCGM – Linhas de crédito COVID-19	857	Σ 1 450
Garantias DGTF no âmbito da pandemia COVID-19	593	
<b>Total Responsabilidades assumidas</b>	<b>14 057</b>	<b>-1 729</b>

Fonte: DGTF.

Em 2020, o Estado concedeu três novas garantias pessoais, no montante total de 415 M€, envolvendo a Região Autónoma da Madeira (299 M€), o FCGM (71 M€) e a EDIA (45 M€); os pagamentos efetuados em execução de garantias totalizaram 83 M€, dos quais 76 M€ relativos ao Fundo de Recuperação de Créditos/Lesados do BES e 6 M€ ao FCGM.

No que respeita às garantias pessoais prestadas por SFA e EPR a financiamentos contraídos por terceiros, o Tribunal apurou a existência de responsabilidades no valor total líquido de 1 829 M€ (1 984 M€ em 2019).

**Figura II. 2 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas não COVID – 2019-2020**



Nota: para apuramento do valor total líquido no final de 2020 foram deduzidas as contragarantias que o Estado, através da DGTF, também presta a entidades deste subsector: FCGM (689 M€), FdR (200 M€) e ML (116 M€).

Fonte: Inquérito TC – informação recebida de 45 entidades – Garantias concedidas através de aval, fiança, carta conforto, livrança (não inclui garantias bancárias e cauções).

Esta informação encontra-se parcialmente omissa da CGE, uma vez que apesar de as responsabilidades vivas do FCGM terem sido identificadas no Relatório da CGE, o Mapa n.º 1 – “Identificação das garantias pessoais do Estado, dos serviços e fundos autónomos e do sistema e segurança social” (elementos informativos da CGE) continua a não integrar a informação relativa ao FCGM nem a referente aos outros SFA<sup>1</sup>.

### Garantias a seguros de crédito e similares

As responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares, excluindo as decorrentes da nova linha criada no contexto das medidas de resposta à pandemia, totalizaram 893 M€ no final de 2020, diminuindo 186 M€ (17,2%) face ao ano anterior. A componente mais significativa continua a ser a dos seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo, que representa 75,7% do total e, por países, a maior exposição do Estado verifica-se relativamente a Angola (61,5% do total), seguindo-se a Argélia (11,2%) e Moçambique (9,5%).

**Quadro II. 23 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito 2019-2020**

(em milhões de euros)

Produto	31/12/2019	31/12/2020	Variação	
			Valor	%
Seguro de créditos financeiros	793	676	-117	-14,8
Seguro de créditos	180	72	-108	-60,0
Seguro de investimento	0	5	5	-
Seguro-caução	105	140	35	33,3
<b>Total Responsabilidades não COVID</b>	<b>1 079</b>	<b>893</b>	<b>-186</b>	<b>-17,2</b>
<i>Por memória</i>				
<b>Nova linha Facilidade de Curto Prazo OCDE 2020</b>		<b>105</b>		
<b>Total Responsabilidades</b>	<b>1 079</b>	<b>998</b>	<b>-81</b>	<b>-7,5</b>

Fonte: DGTF/COSEC.

Em indemnizações por sinistros em seguros de crédito, o Estado efetuou pagamentos no total de 1,7 M€, representando um aumento de 30,8% face a 2019. Os sinistros verificaram-se no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”.

<sup>1</sup> O art. 76.º, n.º 2, alínea a), da LEO 2001, a CGE deve apresentar elementos informativos relativos à “Identificação das garantias pessoais do Estado, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”.

## 5.2. Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução

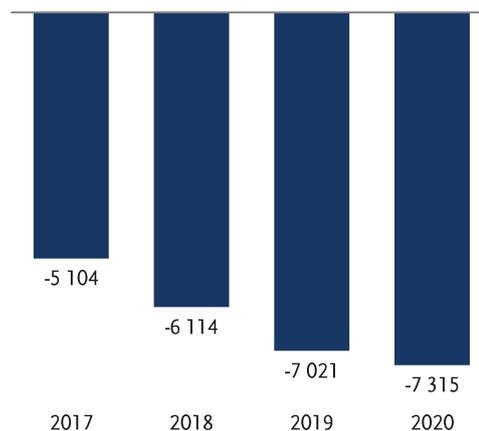
O Fundo de Resolução (FdR) é uma pessoa coletiva de direito público e fundo autónomo da AC, nos termos da LEO, e consta do OE e da CGE desde 2015.<sup>1</sup>

No final de 2020, o Fundo apresentava recursos próprios negativos de 7 315 M€, agravados em 294 M€<sup>2</sup> face ao ano anterior (Gráfico II. 29). Estes valores resultam, essencialmente, do apoio financeiro que presta, desde 2014, às medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo (BES) – 4 900 M€, para subscrição e realização integral do capital social do Novo Banco (NB) e 3 293 M€ de pagamentos realizados ao abrigo e nos termos do Acordo de Capitalização Contingente – e ao BANIF (489 M€, para absorção de prejuízos).

Para o efeito recorreu, em 2014 e 2015, a empréstimos no valor de 5 089 M€<sup>3</sup>, a que acrescem novos empréstimos do Estado (430 M€ em 2018 e 850 M€ em 2019 e em 2020) para financiar parcialmente pagamentos ao NB ao abrigo do acordo de capitalização contingente. Em 31/12/2020, o total de capital em dívida é 7 083 M€, que pode ser reembolsado, na sua totalidade, só a 31/12/2046.

Gráfico II. 29 – Recursos próprios do FdR

(em milhões de euros)



Fonte: FdR, Relatórios e Contas. Elaboração TC.

### 5.2.1. Acordo de capitalização contingente: 3 293 M€ de perdas já cobertas

#### O acordo

Continua em vigor o acordo de capitalização contingente (CCA) – que vigora até 31/12/2025<sup>4</sup>, através do qual o FdR se compromete a efetuar pagamentos ao NB para cobrir perdas na carteira de ativos abrangidos (até ao limite de 3 890 M€), e desde que se verifiquem rácios de capital do NB inferiores aos acordados<sup>5</sup> – celebrado no âmbito do processo de venda do NB, concluído em 2017 – em que a Lone Star passou a deter 75% do capital social do NB e o FdR os restantes 25%. (Cfr. Relatório de Auditoria 7/2021 - 2.ª Secção – Financiamento Público do Novo Banco, aprovado em 29/04).

<sup>1</sup> O FdR foi criado em 2012, possui autonomia administrativa e financeira e património próprio (arts. 153.º-B e 15.º-C do RGICSF e 2.º do Regulamento aprovado em anexo à Portaria 420/2012, de 21/12). Tem sido indevidamente classificado como entidade pública reclassificada – cfr. ponto 3.2.1 deste Parecer.

<sup>2</sup> Neste montante estão refletidos, designadamente, o reconhecimento da receita proveniente da contribuição sobre o sector bancário relativa a 2020 (178 M€), o recebimento das contribuições diretas das instituições participantes no âmbito do regime transitório previsto na Lei 23-A/2015, de 26/03 (72 M€), o recebimento de uma distribuição de reservas da Oitante, S.A., no valor de 13 M€ (valor líquido de imposto), a constituição de uma provisão de 429 M€ para fazer face às responsabilidades com o NB referentes a 2020 e o resultado líquido negativo de 135 M€ apurado no período.

<sup>3</sup> 4 389 M€ de empréstimos concedidos pelo Estado (dos quais o FdR amortizou 136 M€, em 2016) e 700 M€ por entidades participantes no Fundo.

<sup>4</sup> Podendo ser estendido até 31/12/2026, em determinadas condições contratuais.

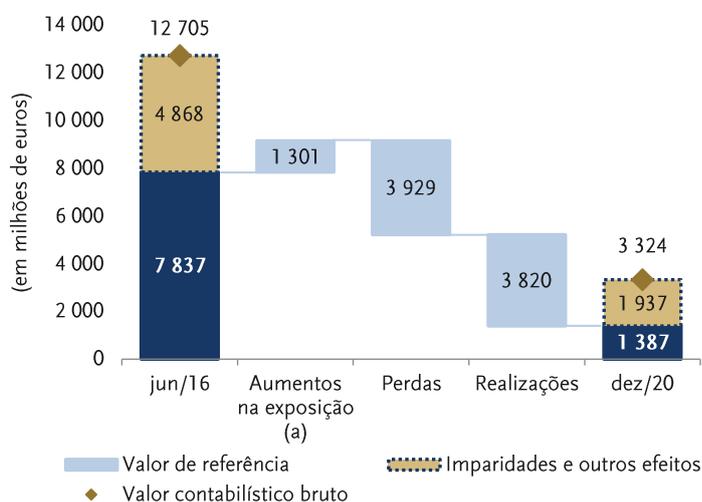
<sup>5</sup> De acordo com o FdR, “caso os níveis de solvabilidade do Novo Banco – medidos pelo rácio CET1 e pelo rácio Tier 1 – se tornem inferiores a um limiar fixado nos contratos, e caso se tenham até essa altura registado perdas no conjunto de ativos abrangido pelo mecanismo, então o Fundo de Resolução efetuará ao Novo Banco, um pagamento no montante correspondente ao menor valor entre as perdas registadas nos ativos e o montante necessário para repor o nível de solvabilidade no limiar fixado contratualmente” (FdR, Demonstrações Financeiras e Notas – Contas 2020, p. 52).

## A carteira de ativos

A carteira de ativos abrangida pelo CCA é composta por ativos considerados não estratégicos face à atividade core do NB, ativos improdutivos ou em incumprimento. O seu valor contabilístico bruto reduziu-se em 9 381 M€ (desde junho 2016, data de referência, até dezembro de 2020). Por sua vez, nesse período, o seu valor de referência<sup>1</sup> diminuiu 6 450 M€, passando de 7 837 M€ para 1 387 M€, sobretudo em resultado do reconhecimento de perdas (3 929 M€) e de realizações obtidas com os ativos abrangidos (3 820 M€) (Gráfico II. 30).

Neste contexto, sobressai a redução em 80% do valor da carteira de empréstimos, de 6 108 M€ (78% do valor inicial da carteira) para 644 M€, passando a representar 46% do valor de referência da carteira em 2020 (Gráfico II. 31).

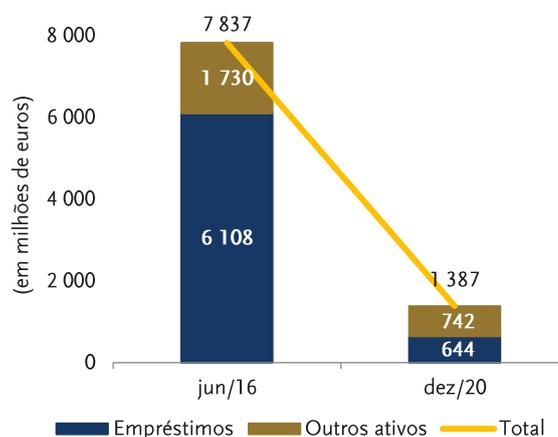
Gráfico II. 30 – Valor contabilístico bruto e valor de referência da carteira do CCA



(a) Inclui reestruturação de exposições já existentes.

Fonte: Elaboração TC com base em informação disponibilizada pelo FdR.

Gráfico II. 31 – Estrutura do valor de referência da carteira do CCA



## Os pagamentos do FdR

Para assegurar a satisfação pelo FdR das obrigações ao abrigo do CCA, foi celebrado um acordo quadro entre o Estado e o FdR, com base no qual foram assinados contratos de abertura de crédito, com limite anual de 850 M€ e vencimento em 31/12/2046.<sup>2</sup>

Em quatro anos, os pagamentos do FdR ao NB no âmbito do CCA totalizaram 3 293 M€ (792 M€ relativos a 2017, 1 149 M€ relativos a 2018, 1 035 M€ relativos a 2019 e 317 M€ relativos a 2020), o que corresponde a 85% do valor máximo previsto pelo acordo.

<sup>1</sup> O valor de referência do CCA tem por base o valor líquido contabilístico dos ativos observado na data de referência inicial do contrato (30/06/2016), deduzido das perdas registadas desde aquela data e de todos os fluxos recebidos pelo NB, incluindo juros. Este conceito não corresponde ao valor líquido contabilístico, designadamente porque o valor de referência reflete a dedução ao ativo das provisões para as rubricas extrapatrimoniais e porque o valor líquido contabilístico dos ativos não é alterado pelo valor dos juros pagos.

<sup>2</sup> Celebrados entre o Estado Português e o FdR em 02/10/2017 (objeto de duas Adendas, datadas de 04/10/2017 e 03/05/2019) e em 05/05/2020, autorizados respetivamente pelos Despacho do SEAFin de 22/05/2018 e de 05/05/2020.

Handwritten signature and initials in blue ink.

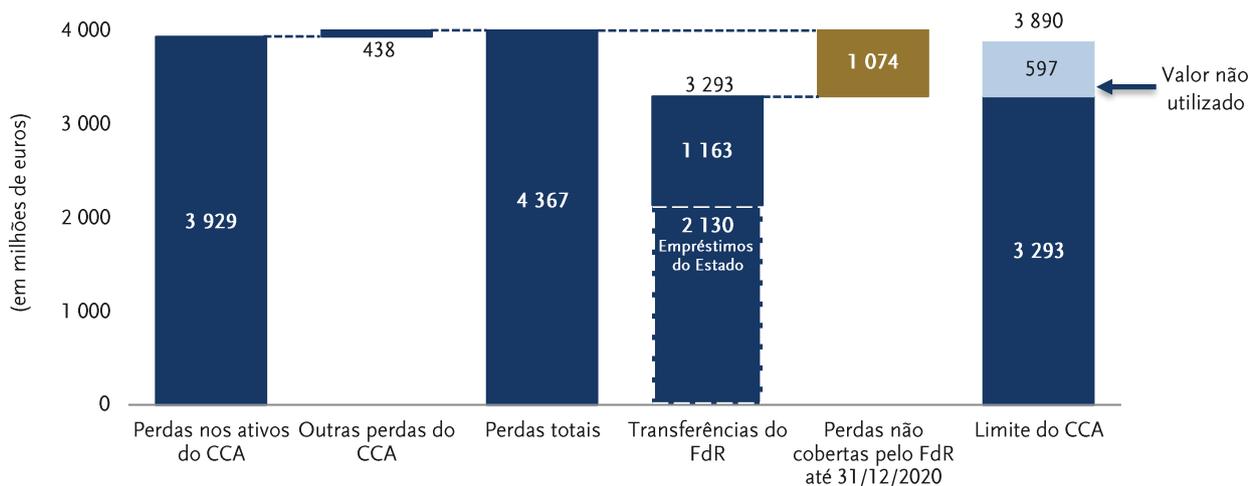
De referir que do total reclamado pelo NB no âmbito do CCA (598 M€) referente a 2020, o FdR considerou que apenas estavam reunidas as condições de pagamento de 317 M€ (realizado a 04/06/2021), dado que:

- ◆ 169 M€ não merecem cobertura do CCA: 147 M€ resultantes do desinvestimento da atividade do NB em Espanha, 18 M€ de diferenças de estimativa no valor de participações num conjunto de fundos de reestruturação, bem como 1,9 M€ (relativo a 2020) e 2 M€ (relativos a 2019) de remunerações variáveis a atribuir aos membros do Conselho de Administração Executivo do NB;
- ◆ dos 429 M€ abrangíveis pelo CCA, 112 M€ encontravam-se ainda dependentes de averiguações.

Estes pagamentos, como evidencia o Gráfico II. 32:

- ◆ foram financiados em 65% (2 130 M€) por empréstimos do Estado até 2020 (430 M€ em 2018 e o valor limite anual de 850 M€, tanto em 2019 como em 2020<sup>1</sup>) e em 317 M€ por um empréstimo obtido junto de sete instituições de crédito nacionais em 2021<sup>2</sup>;
- ◆ permitiram compensar 75% das perdas totais dos ativos do CCA (3 293 M€ em 4 367 M)<sup>3</sup>.

Gráfico II. 32 – Perdas no CCA, transferências do FdR e empréstimos do Estado



Fonte: Elaboração TC com base em informação disponibilizada pelo FdR.

### Pagamentos futuros

No âmbito do CCA, o montante de perdas ainda suscetíveis de virem a ser suportadas pelo FdR ascende a 597 M€, valor que integra a verba de 112 M€ que pode, ainda, vir a ser paga relativamente a 2020. O FdR considera existir “*incerteza significativa quanto aos parâmetros relevantes para o apuramento de eventuais*”

<sup>1</sup> Disponibilizados pelos Despachos 542/2019 do SEO de 17/04/2019 e 105/2020 do SEAFin de 05/05/2020.

<sup>2</sup> O empréstimo tem vencimento em 2046 e é remunerado a uma taxa de juro correspondente ao custo de financiamento da República até 2026, acrescido de uma margem de 15 pontos base. A taxa de juro será revista a 31/12/2026 e depois a cada período de cinco anos, correspondendo ao custo de financiamento da República a cinco anos, acrescido de uma margem de 15 pontos base. Foi autorizado o reforço da despesa do FdR no valor de 317 M€ e uma alteração orçamental adicional de reforço da despesa no valor de 112 M€, cujos efeitos estão condicionados às conclusões da análise em curso, como já referido (Despacho 109/2021 do MEF de 31/05).

<sup>3</sup> Existem perdas que, até 31/12/2020, não foram cobertas pelo FdR (1 074 M€) e que, nos termos do CCA transitam para períodos subsequentes, em que é feita nova comparação com o valor necessário para repor os rácios de capital do NB nos níveis acordados. Em qualquer caso, a responsabilidade do FdR está limitada pelo valor limite do CCA.

responsabilidades futuras”<sup>1</sup> no âmbito do CCA. De notar, no entanto, que o NB, até 30/06/2021, contabilizou mais 378 M€, a receber ao abrigo desse mecanismo.<sup>2</sup>

A gestão corrente da carteira de ativos abrangidos pelo CCA é assegurada pelo NB, embora o FdR seja o responsável por várias decisões.<sup>3</sup> Em 2020, o Fundo:

- ◆ Pronunciou-se sobre um total de 56 operações, tendo-se oposto à ação proposta pelo NB em 5% dos casos e proposto recomendações ou condições para a sua execução em 75%<sup>4</sup>.
- ◆ Manteve o entendimento transmitido ao NB em 2019 de que o impacto adicional nos fundos próprios do banco da eventual reversão da decisão de adesão ao regime transitório de introdução da Norma Internacional de Relato Financeiro 9 – Instrumentos Financeiros<sup>5</sup> (IFRS 9), que se estima em 226 M€, não se encontra abrangido pelo mecanismo estabelecido no CCA. Tendo o NB o entendimento contrário e não tendo havido acordo entre as partes, esta matéria foi sujeita a apreciação por um tribunal arbitral.
- ◆ Comunicou ao NB que este deveria fazer uso das novas regras aplicáveis ao regime transitório da IFRS 9<sup>6</sup>, como aliás foi recomendado pelo BCE. Tal, porém, não correspondia à intenção do banco, o que gerou uma outra divergência entre o FdR e o NB, a ser submetida a tribunal arbitral. Os efeitos decorrentes do uso deste regime ascendem a 162 M€ em 2020, que serão responsabilidade do FdR, caso a arbitragem atribua razão ao NB.

Em contraditório, o MEF e o FdR informaram que, relativamente a 2019, “a sentença final (...) foi, entretanto, notificada, constatando-se ser inteiramente favorável ao Fundo de Resolução” pelo que esta intervenção resultou numa redução em 169 M€ dos valores a serem pagos ao NB.<sup>7</sup> No que concerne a 2020, não é ainda conhecida a decisão final.

<sup>1</sup> FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, p. 22.

<sup>2</sup> NB, Relatório e contas intercalar do 1.º semestre de 2021. Trata-se de um valor estimado, uma vez que o valor da compensação será apurado no final do ano, dependendo das perdas ocorridas e dos rácios regulamentares à data.

<sup>3</sup> Comunicado do FdR de 17/06/2019. Cfr., igualmente, o comunicado do FdR de 17/09/2020 relativo ao “Processo de acompanhamento do Acordo de Capital Contingente («CCA»)”.

<sup>4</sup> FdR, Relatório e Contas 2020, p. 10.

<sup>5</sup> Regulamento (UE) 2017/2395 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12/12, que criou as condições para se mitigarem os impactos negativos súbitos nos fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) decorrentes da aplicação da IFRS 9, distribuindo-os ao longo do período de transição. Em 2018, o NB aderiu a este regime transitório, tendo, em 2019, solicitado ao BCE autorização para reverter a decisão anterior.

<sup>6</sup> Previsto no Regulamento (UE) 2020/873 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24/06. Com o objetivo de mitigar impacto da contração económica causada pela pandemia, este Regulamento veio prorrogar e flexibilizar o regime transitório relativo à IFRS 9.

<sup>7</sup> Com efeito, a estimativa do valor atual do litígio não é o valor apurado no início (226 M€) mas 169 M€, valor que tem “em conta o decurso normal do mecanismo de transição, do qual resulta que uma parte do montante em causa tenha já sido integrado nas contas do Novo Banco relativas a 2020 e, portanto, integrado no pagamento a realizar pelo Fundo de Resolução com referência a 2020”. Cfr. FdR, Demonstração Financeiras e Notas às Contas 2020, p. 41.

### 5.2.2. Outras responsabilidades contingentes – situações de impacto ainda imprevisível

Existem responsabilidades decorrentes das medidas de resolução aplicadas ao BES e ao BANIF que são divulgados como passivos contingentes<sup>1</sup>. Neste contexto, o FdR divulgou os seguintes (para além dos associados ao CCA)<sup>2</sup>.

#### a) Processos judiciais em que o FdR foi citado como réu ou contrainteressado

Relativamente a estes processos, o FdR considera não existir evidência que comprometa “a sua convicção de que a probabilidade de sucesso seja superior à probabilidade de insucesso”<sup>3</sup>:

- ◆ Impugnação da medida de resolução aplicada ao BES, objeto de decisões favoráveis ao FdR, mantendo-se “também em 2020 a tendência de favorabilidade, seja por decisões de mérito ou processuais, que tem permitido a diminuição do contencioso pendente”.<sup>4</sup>
- ◆ Ações judiciais apresentadas pelos investidores lesados contra o FdR: por via do acordo com os Investidores não Qualificados Titulares de Papel Comercial do Grupo Espírito Santo<sup>5</sup> “têm vindo a findar – total ou parcialmente (...), estimando-se, assim, o prosseguimento da tendência de redução dessa litigância”.
- ◆ Impugnações judiciais propostas por instituições de crédito para anulação dos atos de liquidação da contribuição sobre o sector bancário (CSB)<sup>6</sup>, que foram, até ao momento, julgadas improcedentes pelo Tribunal Tributário de Lisboa.<sup>7</sup>
- ◆ Nove impugnações judiciais propostas por instituições de crédito relativas às contribuições periódicas para o FdR aguardam decisão judicial.

<sup>1</sup> Com base na Norma Internacional de Contabilidade IAS 37 – Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes: situações suscetíveis de constituírem responsabilidades contingentes decorrentes de medidas de resolução são avaliadas para verificar se: (i) existe uma obrigação legal presente, proveniente de um evento passado; (ii) é provável que ocorra uma saída de recursos para liquidar aquela obrigação; (iii) é possível efetuar uma estimativa fiável quanto ao seu valor. Caso se verifiquem cumulativamente as 3 condições, é constituída uma provisão.

<sup>2</sup> FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, pp. 33-44.

<sup>3</sup> FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, p. 33 a 35.

<sup>4</sup> Destacando-se o Acórdão pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de 12/03/2019, proferido por unanimidade dos seus vinte juízes, que confirmou a constitucionalidade do regime jurídico da resolução e a plena legalidade da medida de resolução aplicada ao BES. Em contraditório, o FdR informa que em 14/10/2021 “foram apresentadas as conclusões do Advogado-Geral, no âmbito do Processo C-83/20, proposto junto do Tribunal de Justiça da União Europeia, e que confirma a tese defendida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução a propósito da legalidade e compatibilidade com o direito europeu do regime de resolução vigente à data da aplicação da medida de resolução ao BES”.

<sup>5</sup> “Memorando de Entendimento sobre um Procedimento de Diálogo com os Investidores não Qualificados Titulares de Papel Comercial do Grupo Espírito Santo” (MdE) assinado, em 30/03/2016, pelo Governo, BdP, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, o BES e a Associação de Indignados e Enganados do Papel Comercial. Do trabalho desenvolvido resultou um Modelo de Solução, que implicou a desistência das ações que se fossem julgadas procedentes poderiam resultar em responsabilidades de 495 M€ para o FdR (valor estimado), mais juros de mora vincendos e outras despesas.

<sup>6</sup> Uma vez que a receita da CSB está consignada ao FdR, esses processos judiciais foram considerados uma contingência relativamente às receitas do FdR.

<sup>7</sup> Em contraditório, o FdR informa que a 26/10/2021, “o Tribunal Constitucional proferiu o Acórdão n.º 808/2021, nos autos de recurso n.º 457/20, concluindo, em termos gerais, não julgar inconstitucionais as normas invocadas pelos recorrentes, atinentes ao regime jurídico da contribuição sobre o setor bancário, negando, assim, provimento ao recurso apresentado pela instituição de crédito recorrente”.

- b) **Aplicação do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação**

As estimativas apontam para um nível de recuperação dos créditos subordinados nulo e para um nível de recuperação dos créditos comuns de 31,7% no caso do BES e de 12,7% no caso do BANIF.<sup>1</sup> Porém, não estando ainda determinado o perímetro de credores a considerar, não é conhecida a recuperação a obter pelos credores cujos créditos não foram transferidos para o NB<sup>2</sup>. Sendo ainda necessário esclarecer várias questões jurídicas e operacionais, o FdR considera que *“não existem, à data, elementos que permitam avaliar a existência e/ou o valor desta responsabilidade potencial, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BES, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BANIF”*<sup>3</sup>.

c) **Garantias**

O FdR prestou uma garantia sobre as obrigações emitidas pela Oitante. Até 31/12/2020, a Oitante efetuou reembolsos antecipados parciais no total de 546 M€, reduzindo o valor da garantia prestada pelo FdR para 200 M€<sup>4</sup>, não se perspetivando que venha a ser acionada.<sup>5</sup>

- d) **Neutralização, por via compensatória, junto do NB, dos eventuais efeitos negativos de decisões futuras, decorrentes do processo de resolução, de que resultem responsabilidades para esse banco**

Compete ao FdR<sup>6</sup> neutralizar os efeitos de decisões que sejam juridicamente vinculativas, alheias à vontade do NB e para as quais este não tenha contribuído e que, simultaneamente, se traduzam na materialização de responsabilidades e contingências que, de acordo com o perímetro de transferência para o NB, conforme definido pelo BdP, deveriam permanecer na esfera do BES ou dar origem à fixação de indemnizações no âmbito da execução de sentenças anulatórias de decisões adotadas pelo BdP.

Também nestes casos, tratando-se de ações judiciais sem precedentes jurídicos firmes, o FdR considera que *“não é possível estimar com fiabilidade o potencial efeito financeiro contingente”*<sup>7</sup>. Para essa conclusão concorre o facto de já ter havido decisões de um Tribunal Supremo de Espanha e do Tribunal de Justiça da União Europeia favorável aos interesses do FdR e o facto de vigorar, nos termos contratuais acordados, a regra de que o pagamento destes pedidos indemnizatórios não é devido pelo FdR, na medida em que as perdas associadas a esses pedidos já se tenham repercutido no CCA (como é o caso)<sup>8</sup>.

No entanto:

- ◆ houve decisões de um Tribunal Supremo de Espanha e do Tribunal de Justiça da União Europeia favorável aos interesses do FdR;

<sup>1</sup> Comunicados do BdP de 06/07/2016 e de 15/07/2020.

<sup>2</sup> Informação do FdR de 14/09/2021. Note-se ainda que o FdR tem vindo a reclamar créditos sobre o insolvente BES, o que, só por si, atendendo à sua natureza privilegiada e à sua magnitude, é suscetível de afetar o valor a recuperar pelos restantes credores.

<sup>3</sup> FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, p. 37.

<sup>4</sup> O valor inicial da garantia em 2015 era de 746 M€.

<sup>5</sup> Em contraditório, o FdR informa que *“já em 2021, a Oitante procedeu a novas amortizações antecipadas da dívida, no montante total de 73 M€, pelo que o valor da dívida ascende, presentemente, a cerca de 127 M€”*.

<sup>6</sup> Por deliberação do BdP de 29/12/2015.

<sup>7</sup> FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, p. 39.

<sup>8</sup> Nos termos do acordo celebrado entre o FdR, a Nani Holdings e o NB em 27/05/2021. Assim, os valores em causa só darão origem a um pagamento por parte do FdR se o limite estabelecido no ACC for ultrapassado, tendo a provisão constituída em 2019, no valor de 5 M€ sido integralmente revertida.

- ◆ foram considerados pagos os pedidos indemnizatórios em que o NB tenha registado as correspondentes perdas até 2020, na medida em que aquelas se repercutiram no ACC.

**e) Eventuais situações de incumprimento de declarações em garantia constantes do contrato de compra e venda e da adenda contratual**

Com referência a 31/12/2020, o NB submeteu ao FdR cinco pedidos indemnizatórios suscetíveis de vir a ser qualificados como situações de incumprimento de declarações em garantia (*warranties*) constantes do acordo de venda do NB, correspondendo a 56 M€.¹

O FdR considera que “*não existem elementos que levem a que se considere que a probabilidade de o Fundo de Resolução ter que vir a efetuar pagamentos por força das business warranties é superior à probabilidade de que tais pagamentos não venham a ocorrer*”².

**f) Impacto do Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAUD)**

O REAUD³ tem um impacto eventual na participação de 25% no NB detida pelo FdR. O NB recebeu os valores relativos à conversão dos ativos por impostos diferidos em créditos tributários, com referência aos períodos de tributação de 2015, 2016 e 2017, num total de 154 M€, 99 M€ e 128 M€, respetivamente⁴. Estão em apreciação pela AT os processos com referência aos períodos de 2018 e 2019⁵.

O FdR tem o prazo de 3 anos para exercer a opção de adquirir os direitos de conversão atribuídos ao Estado. Se esta opção não for exercida, o Estado tornar-se-á acionista do NB, passando a deter um número de ações ordinárias representativas de uma percentagem acumulada de 5,7% do capital social do banco. A esta acrescerá – após confirmação da AT e se forem verificados um conjunto de pressupostos – uma diluição adicional de 10,6 pontos percentuais relativa às conversões respeitantes aos períodos de 2018, 2019 e 2020.

Note-se que, nos termos do Contrato de Venda e Subscrição de 75% do capital social do NB celebrado com a Lone Star, o efeito dessa diluição deverá afetar exclusivamente a participação do FdR⁶.

O FdR considera que “*à data atual não se encontram ainda reunidas as condições para ser tomada a decisão quando ao exercício do direito potestativo, nem existe informação que permita estimar, de forma fiável, o efeito financeiro decorrente da responsabilidade contratual assumida pelo Fundo de Resolução, no quadro da operação de venda do Novo Banco, S.A., em outubro de 2017, para assegurar a manutenção da percentagem de participação da Lone Star no Novo Banco, S.A.*”⁷

¹ Informação do FdR de 14/09/2021.

² FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, pp. 43 e 44. – cfr. ponto 2.2 do Acordo Quadro relativo à disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do FdR (02/10/2017).

³ Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08. Este regime prevê que os ativos por impostos diferidos são convertidos em créditos tributários em determinadas condições e, após validação pela AT, esses montantes são objeto de reembolso à instituição de crédito, com a correspondente constituição de direitos de conversão ao Estado. O exercício dos direitos de conversão implica o aumento do capital social, com a atribuição dessas ações ao Estado (ou outra entidade pública a quem tenha cedido esses direitos).

⁴ Em dezembro de 2017, 2018 e 2020 respetivamente (Informação prestada pela AT em 23/04/2021).

⁵ Para este período, os montantes de ativos por impostos diferidos solicitados pelo NB são 162 M€ e 119 M€ (Informação prestada pela AT em 23/04/2021).

⁶ FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, p. 43. Sobre esta matéria, o FdR, a Nani Holdings e o NB o Novo Banco celebraram um acordo (em 27/05/2021) que clarifica os procedimentos necessários para que a participação detida pela Nani Holdings não seja reduzida por efeito do aumento de capital resultante da conversão dos direitos de conversão detidos pelo Estado.

⁷ Opinião aceite pelo auditor externo das demonstrações financeiras do FdR (EY) e pelo Parecer do Conselho de Auditoria do BdP. Cfr. FdR, Demonstrações Financeiras e Notas às Contas 2020, p. 43. e Pareceres do Conselho de Auditoria do BdP e do Auditor Externo.

### 5.3. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões

Em Portugal, Parcerias Público-Privadas (PPP)<sup>1</sup> são contratos que obrigam entidades privadas, de forma duradoura e perante parceiros públicos, a assegurar, mediante contrapartida, atividades que satisfaçam necessidades coletivas, em que a responsabilidade por investimento, financiamento, exploração e riscos associados incumbe, no todo ou em parte, aos parceiros privados. São finalidades essenciais das PPP: a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação; a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços sob avaliação permanente de parceiros públicos e utentes.

Além das PPP, existem outros contratos de concessão e de subconcessão de obras públicas e de serviços públicos<sup>2</sup> que também constituem instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados<sup>3</sup>. Tais contratos são comuns em setores regulados que abrangem bens de domínio público com atividades sujeitas a obrigações de serviço público, gerando receitas para o Estado ou contrapartidas contratuais de outra natureza (em função da atividade que a entidade concessionária ou subconcessionária desenvolve no mercado), sendo o risco associado à receita relevante para o Estado. Há ainda contratos de concessão a empresas públicas, como a Infraestruturas de Portugal (uma concessionária das redes rodoviária e ferroviária<sup>4</sup>), sendo os riscos associados à despesa e à receita relevantes para o Estado.

A informação sobre PPP é reportada na CGE<sup>5</sup> pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)<sup>6</sup> cuja missão é participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de PPP, bem como prestar apoio técnico ao MF e a outras entidades em processos daquela natureza. Para a CGE 2020, a UTAP recorreu a dados do Relatório do Orçamento do Estado (ROE) 2020 e do Instituto Nacional de Estatística (INE), bem como a dados obtidos dos parceiros públicos e privados, sendo estes responsáveis pela sua veracidade e coerência, incluindo os pressupostos subjacentes à estimativa de encargos plurianuais líquidos que a UTAP reporta<sup>7</sup>.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito do trabalho realizado para o presente Parecer, o qual envolveu o exame da informação sobre PPP constante da CGE 2020 e dos ROE 2020 e 2021, o exame dos boletins da UTAP, sobre PPP, para 2020, bem como a formulação de questionários e o exame das respostas do MF, da UTAP e de entidades sob tutela do MIH. O último boletim de 2020 só foi publicado no sítio da UTAP<sup>8</sup>, com data de 10/11/2021, 198 dias depois de ter sido enviado ao MF (em 26/04/2021).

<sup>1</sup> Nos termos do art. 2.º, n.º 1, e do art. 4.º do DL 111/2012, de 23/05, que estabelece normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP.

<sup>2</sup> A concessão de obras públicas é o contrato pelo qual o contratado se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Já a concessão de serviços públicos consubstancia o contrato pelo qual o contratado se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público – Art. 407.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29/01, republicado pelo DL 111-B/2017, de 31/08 e alterado por DL 33/2018, de 15/05, DL 170/2019, de 04/12, Resolução da Assembleia da República 16/2020, de 19/03, e Lei 30/2021 de 21/05.

<sup>3</sup> Nos termos do art. 2.º, n.º 4, do DL 111/2012.

<sup>4</sup> Gestor de infraestruturas, nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração – nos termos do art. 6.º, n.º 2, do DL 91/2015, de 29/05.

<sup>5</sup> CGE 2020, Volume I, Tomo 1, pp. 25 a 36 e 40 a 43.

<sup>6</sup> Criada pelo DL 111/2012.

<sup>7</sup> Boletins anual e trimestrais da UTAP, sobre PPP (Publicações UTAP).

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 2 do art. 26.º e da alínea b) do art. 33.º do DL 111/2012.

### 5.3.1. Universo por certificar

Sobre concessões, a CGE 2020 apenas reporta informação relativa a PPP sem identificar o respetivo universo, nem sequer o que a UTAP reporta. Também não contém informação sobre o universo das outras concessões (OC), incluindo subconcessões, tendo a UTAP deixado de reportar informação sobre OC desde 2020.

Quadro II. 24 – Universo de PPP e OC

Setor	PPP			OC		
	2019	Variação	2020	2019	Variação	2020
Portuário	0	+4	4	32	-4	
Rodoviário	21	0	21	0		
Águas	0	0	0	11		
Gás Natural	0	0	0	10		
Saúde	7	+1	8	0		
Eletricidade	0	0	0	3		
Ferroviário	3	0	3	0		
Aeroportuário	2	0	2	0		
Hídrico	0	0	0	2		
Segurança	0	0	0	0		
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>+5</b>	<b>38</b>	<b>58</b>		

Nota: No setor portuário, 4 OC foram identificadas pela UTAP como PPP, em 2020.

Fonte: UTAP.

O universo de concessões reportado pela UTAP a 31/12/2020 (nos seus boletins) é de 38 PPP não sendo reportado o universo das OC. Face a 31/12/2019 verificam-se as alterações seguintes:

- ◆ A inclusão nas PPP, de “quatro concessões de serviço público de movimentação de carga em área portuária atribuídas pelas Administrações dos Portos do Douro e Leixões, de Lisboa e de Sines, com referências aos seguintes terminais portuários: (i) TCGL – Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões; (ii) TCL – Terminal de Contentores de Leixões; (iii) TCA – Terminal de Contentores de Alcântara e (iv) Terminal de Contentores de Sines XXI”<sup>1</sup>. Em 2020 o setor portuário foi, pela primeira vez, considerado nos boletins da UTAP sobre PPP, quando até então era considerado nos boletins sobre OC. Como os seus parceiros públicos não integram o setor institucional das Administrações Públicas<sup>2</sup>, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, estes quatro contratos não foram incorporados no processo de consolidação orçamental e, por isso, não constam do ROE nem da CGE.
- ◆ A reinclusão nas PPP do contrato de gestão relativo ao estabelecimento do Hospital de Braga, pois: “Apesar do contrato de gestão relativo ao Estabelecimento do Hospital de Braga ter terminado no 3.º trimestre de 2019, tendo os serviços clínicos até então prestados por essa entidade sido internalizados numa entidade pública empresarial, existiram fluxos financeiros em 2020 [7 M€], a favor da entidade privada [a título de reconciliação], razão pela qual esta PPP ainda é considerada [no universo das 38 PPP] para efeitos de reporte”<sup>3</sup> e nos boletins da UTAP.

As PPP passaram assim de 33 para 38 contratos, desde o primeiro boletim trimestral da UTAP, mas apenas 34 são considerados na CGE 2020 e no ROE 2021.

<sup>1</sup> Boletim Trimestral PPP – 1.º Trimestre 2020, UTAP, p. 14.

<sup>2</sup> Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas – 2020, INE.

<sup>3</sup> Boletim anual PPP – 2020, UTAP, p. 59.

A UTAP, nos seus boletins, e o MF, em resposta ao Tribunal, alegam que o universo das PPP é dinâmico, “em função da extinção ou celebração de contratos ou da avaliação e confirmação da verificação dos requisitos legais de aplicação do DL 111/2012, de 23/05”.

O “dinamismo” do universo das PPP, levou a UTAP a integrar, em 2020, quatro contratos de concessão do setor portuário, quando estes se celebraram: em 2001 com aditamento de 2017<sup>1</sup> (TCGL); em 1999 com aditamento de 2017 (TCL)<sup>2</sup>; em 1984, com adenda de 2008 auditada pelo Tribunal como PPP<sup>3</sup> (TCA); e 1999, com adenda de 2009 auditada pelo Tribunal<sup>4</sup>(TCS). Lembra-se que em 2018 também passaram a ser reportados como PPP dois contratos aeroportuários, quando a privatização da ANA, SA, data de 2013. Acresce que a UTAP descontinuou a elaboração do boletim das OC (onde constavam os quatro contratos do setor portuário) a partir de 2020, alegando não ter previsão legal e gerar inúmeras dúvidas e contradições.

Ora, a primeira condição de eficácia do controlo e acompanhamento das PPP e de OC é a certificação do respetivo universo de contratos. Porém, a informação prestada é cada vez mais insuficiente para assegurar essa certificação e revela risco material de falta de controlo desse universo pelo Estado. Com efeito, à falta de informação reportada na CGE sobre os contratos que não sejam PPP consideradas pela UTAP junta-se, a partir de 2020, a eliminação dos boletins sobre OC.

A informação prestada na CGE deveria identificar o universo de contratos de concessão e subconcessão de obras e de serviços públicos (distinguindo as PPP dos demais contratos), com entidades concedentes, concessionárias ou subconcessionárias e períodos de vigência, bem como com a pertinente informação (anual e acumulada) proveniente de demonstrações orçamentais e financeiras certificadas.

Para que o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e OC celebrados pelo Estado Português passe a ser consistente com os padrões nacionais e internacionais (como pretendia o MF em 2019), a informação prestada com insuficiências deve ser corrigida em vez de eliminada e o respetivo universo de contratos deve ser objeto de acompanhamento e controlo eficazes para assegurar o rigor e a transparência das suas contas e do cumprimento dos seus objetivos, devendo, para o efeito, habilitar a UTAP (como era entendimento do MF reportado ao Tribunal em 2018) ou, também, outras entidades.

A CGE também continua sem reportar informação sobre a obrigação legal de avaliação permanente das PPP pelos parceiros públicos, designadamente quanto à economia e ao acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos, face a outros modelos de contratação, bem como à melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, que constituem as finalidades essenciais das PPP. E continuam por referir os impactos, nas contas nacionais, dos encargos líquidos suportados e a suportar com as PPP e as OC.

Em contraditório, a UTAP começa por referir rever-se inteiramente nas preocupações e recomendações reiteradas pelo Tribunal de Contas. Mas alega não ser sua responsabilidade certificar ou acompanhar o universo de contratos excluídos da aplicação do DL 111/2012, nem dispor de recursos suficientes para identificar o universo de PPP (o que inclui a verificação do cumprimento dos requisitos legais de cada contrato para ser qualificado como PPP) e menos ainda para assegurar o seu acompanhamento e controlo.

Ora, as recomendações reiteradas pelo Tribunal são dirigidas ao Governo.

<sup>1</sup> Relatório de Gestão 2020, da TCGL – Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões, SA, p.4.

<sup>2</sup> Relatório de Gestão 2020, da TCL – Terminal de Contentores de Leixões, SA, p.18 do Anexo às demonstrações financeiras.

<sup>3</sup> Relatório 26/2009 - 2.ª Secção, p. 22 e p.37 (TCA – Terminal de Contentores de Alcântara).

<sup>4</sup> Relatório 26/2010 - 2.ª Secção, p. 24 (Terminal de Contentores de Sines XXI).

mf  
AF

Em contraditório, o MF reporta encontrar-se prevista a apresentação, em sede da proposta do OE, de memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos setores público e privado, bem como informação global e individualizada sobre despesas anuais e plurianuais com PPP e sobre a situação de endividamento global respetiva. E reitera que o universo de contratos de PPP é dinâmico, em resultado do ciclo de vida dos contratos e da evolução dogmática, jurisprudencial e legislativa associada a estes modelos de contratação, pelo que o processo de definição desse universo é contínuo e está em permanente evolução. Por sua vez, o MIH entende ser relevante frisar a sua discordância do entendimento da UTAP em classificar como PPP quatro contratos relativos ao setor portuário.

Ora, constata-se que a UTAP reitera não lhe competir certificar nem acompanhar o universo de contratos excluídos da aplicação do DL 111/2012 (os de outras concessões que não PPP), que continua por identificar e habilitar a entidade responsável por determinar esse universo de contratos, que o MF invoca a previsão de a proposta do OE vir a incluir informação relevante sobre cada PPP, a qual, nos termos legais aplicáveis, já deveria ser reportada no OE e na CGE, que continuam por implementar as normas contabilísticas do SNC-AP derivadas da IPSAS 32 – *service concession arrangements* – que tornariam a informação sobre PPP e OC consistente com os padrões nacionais e internacionais (desde logo determinando o respetivo universo de contratos), como foi reportado pelo MF ao Tribunal em 2019, e que o MIH frisa discordar da classificação (intempestiva) de quatro contratos como PPP, pela UTAP, com a aprovação (intempestiva) do MF. A audição de MF, MIH e UTAP confirma que a informação prestada é cada vez mais insuficiente para assegurar a certificação do universo de PPP e OC, materializando o risco de falta de controlo desse universo pelo Estado.

### 5.3.2. Execução orçamental pública com avaliação deficiente

Na CGE 2020 são reportados 1.475 M€ de encargos públicos líquidos com PPP, menos 4,4% (68 M€) do que na CGE 2019 e menos 0,5% (8 M€) do que o previsto no ROE 2020. A primeira diferença foi devida à redução dos encargos nos setores da saúde (110 M€) e da segurança (25 M€)<sup>1</sup> mitigada pelo aumento dos encargos líquidos com o setor rodoviário (69 M€).

Quadro II. 25 – Execução Orçamental Pública das PPP

Setor	Previsão 2020 (M€)			Execução (M€)			CGE/ROE 2020
	ROE 2020	Variação	ROE 2021	CGE 2019	Variação	CGE 2020	
Rodoviário – Receita	387	-77	310	384	-76	308	80%
Rodoviário – Despesa	1 501	-44	1 457	1 425	-7	1 418	94%
Saúde – Receita							
Saúde – Despesa	315	+4	319	428	-110	318	101%
Ferrovário – Receita							
Ferrovário – Despesa	54	+1	55	49	-2	47	87%
Aeroportuário – Receita							
Aeroportuário – Despesa							
Segurança – Receita							
Segurança – Despesa				25	-25	0	-
Receita (R)	387	-77	310	384	-76	308	80%
Despesa (D)	1 870	-39	1 831	1 927	-144	1 783	95%
Resultado (R – D)	-1 483	-38	-1 521	-1 543	+68	-1 475	99%

Fonte: CGE 2020 e ROE 2021.

<sup>1</sup> Os encargos de 2020 já não incluem o setor da segurança devido ao contrato relativo ao SIRESP ter sido integrado na carteira de participações do Estado em 01/12/2019 (e deveria constar do universo de OC em 2020 se este tivesse sido reportado).

Desagregando a variação (menos 8 M€) entre a previsão (no ROE 2020) e a execução dos encargos líquidos com PPP (na CGE 2020) em duas componentes, a variação (mais 38 M€) entre essa previsão e a estimativa no ROE 2021 e a variação (menos 46 M€) entre essa estimativa e essa execução, não só esta última variação é material (55%) face à soma das duas variações (em termos absolutos), o que tem sido recorrente (40% em 2019), como em 2020 se verifica uma nítida inflexão entre as duas variações. Esta inconsistência carece de explicação, não apenas em termos globais, mas também porque:

- ◆ No setor rodoviário, estimou-se gastar mais 33 M€ face ao previsto e foram gastos menos 4 M€.
- ◆ No setor ferroviário, estimou-se gastar mais 1 M€ face ao previsto e foram gastos menos 7 M€.

Em contraditório, o MF alega que as projeções, no ROE 2020, e as estimativas, no ROE 2021, dos encargos líquidos com PPP incorporam, necessariamente, incerteza relacionada com acontecimentos futuros suscetível de gerar diferenças face à real execução verificada, as quais não constituem inconsistências e são objeto de fundamentação. A UTAP ressalva que a fiabilidade da informação reportada é da responsabilidade das entidades públicas gestoras dos contratos e que as previsões do ROE 2020 são anteriores ao final de 2019, enquanto as do ROE 2021 se reportam a outubro de 2020 e correspondem “às melhores estimativas de fecho de ano determinadas pelas entidades públicas gestoras dos respetivos contratos”. A UTAP identifica como principal fator para a redução da execução face à estimativa, os encargos de PPP rodoviárias com grandes reparações de pavimento terem ficado aquém das previsões em 17 M€, “sendo que, segundo informações recolhidas junto dos parceiros públicos, estes encargos terão sido postecipados para os anos seguintes”.

Ora, a inconsistência apontada está na variação entre estimativa (a melhor previsão de fecho do ano, a três meses do seu final) e execução não só ser material (o que tem sido recorrente) como, neste caso, constituir uma nítida inflexão face à variação entre previsão e essa estimativa (após nove meses de execução). Invocar, como principal fator para essa inflexão, a postecipação de encargos com grandes reparações de pavimento para os anos seguintes, é reconhecer que esses encargos foram considerados na estimativa, mas não foram registados na execução, desvirtuando a fiabilidade dos seus processo e controlo orçamentais.

O **setor aeroportuário** continua sem qualquer previsão (no ROE) nem execução (na CGE), apesar de dois contratos de concessão de serviço público aeroportuário (celebrados em 2012 e 2013) terem sido incluídos no universo das PPP em 2018. Na CGE 2020 consta que a remuneração da concessionária (ANA) assenta, exclusivamente, em receitas de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à gestão das concessões. Ora, como consta do PCGE 2019, “nos termos contratuais, a contrapartida pela prestação de atividades e serviços aeroportuários consiste no produto de taxas cujo regime de liquidação e cobrança consta do DL 254/2012, de 28 de novembro. Nos termos deste diploma, a esse regime é aplicável a legislação tributária, tratando-se, pois, de tributos (receitas públicas de caráter obrigatório) que, nos termos da Lei Geral Tributária (LGT), devem ser administrados por entidade pública legalmente incumbida da sua liquidação e cobrança, devendo esta cobrança, nos termos da LEO, ser objeto de previsão e contabilização, como receita pública, tal como a entrega do produto dessas taxas à concessionária, nos termos contratuais, também o deve ser, como despesa pública. Porém, à revelia do princípio orçamental da unidade e da universalidade consagrado na LEO e em desrespeito do disposto na LGT, o valor dessas taxas é faturado, recebido e contabilizado como prestação de serviços por uma empresa privada desde 17/09/2013 (ANA), sem a intervenção de qualquer entidade pública como administradora dessa receita pública ou como responsável pela entrega do seu produto e pela respetiva contabilização na despesa pública. Com a omissão da receita é lesado o direito dos tributados à garantia pública de o valor exigido ser o devido e com a subsequente omissão na despesa é lesado o direito de os cidadãos serem informados da receita e despesa públicas relativas à concessão de serviço público aeroportuário”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Esta deficiência é uma das conclusões da auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (Relatório 2/2020 - 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas) que constitui a primeira resposta ao pedido da Assembleia da República para o Tribunal auditar a privatização e a gestão aeroportuária da ANA – Aeroportos de Portugal, SA.

Esta omissão é material visto que a receita das taxas aeroportuárias sujeitas a regulação económica (receita regulada) reportado pela ANA é de 187 M€ em 2020 e perfaz 2 940 M€ de 2014 a 2020, constituindo uma estimativa dos encargos públicos acumulados com a concessão atribuída à ANA em 14/12/2012, por 50 anos, através do pagamento inicial de 1 200 M€ ao qual se soma a crescente partilha de receitas (de 1% a 10%) desde o 11.º ano da concessão, assumindo a concessionária os custos com o serviço concessionado.

Sobre o **setor rodoviário**, consta do ROE 2020 que as receitas públicas consistem no produto da cobrança de taxas de portagem efetuada nas concessões e subconcessões, com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária. Ora, as taxas de portagem também são tributos aos quais é aplicável o disposto na LGT e na LEO referido para as taxas aeroportuárias, pelo que a exceção referida no ROE, por implicar a omissão de receita dessas taxas e de despesa pública correspondente à entrega do respetivo produto às entidades concessionárias, também desrespeita o princípio orçamental da unidade e da universalidade, bem como o disposto na LGT.

Em contraditório, o MIH reitera a fundamentação apresentada no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2019 e expressa num parecer jurídico recebido da empresa Infraestruturas de Portugal (IP) no qual se conclui *“que as taxas de portagem cuja titularidade da receita pertence à IP não deixam de ter respaldo no Orçamento do Estado, pelo que não existe violação do princípio da plenitude orçamental – nem na sua vertente de unidade, porquanto a IP não tem um orçamento independente do OE, nem na vertente da universalidade, pois nenhuma receita ou despesa da IP escapa à disciplina orçamental do OE”*.

Ora, o desrespeito pelo princípio da plenitude orçamental (unidade e universalidade) não se verifica para a regra sobre a qual o parecer jurídico conclui *“as taxas de portagem cuja titularidade da receita pertence à IP”*, mas sim para a exceção referida no ROE (as receitas de taxas de portagem cuja *“titularidade pertence à respetiva concessionária”*) pois, sendo empresas privadas, as concessionárias não integram o OE e arrecadam diretamente as taxas de portagem (receitas públicas de carácter obrigatório) sem intervenção de quaisquer entidades públicas legalmente habilitadas para assegurar a administração dessas receitas públicas (previsão no OE, liquidação, cobrança e contabilização na CGE) e das despesas públicas relativas à entrega do produto dessas receitas às concessionárias (previsão no OE, pagamento e contabilização na CGE).

Este é o setor com maior peso relativo em número de PPP, 64%, e nos encargos da execução orçamental das PPP, 75%. Teve uma redução do nível de cobertura dos encargos pelas receitas, que passou de 27%, em 2019, para 22%, em 2020, devido à diminuição das receitas, em 76 M€, sobretudo nas taxas de portagem, em 20%, devido aos efeitos da pandemia, pois os encargos brutos só diminuíram 7 M€.

No **setor da saúde**, para a redução de 110 M€ nos encargos líquidos (-26%) é invocada:

- ◆ a pandemia devido à quebra generalizada da atividade das PPP, com a redução da procura;
- ◆ a não renovação do contrato de concessão da gestão do Hospital de Braga na parte relativa à prestação de cuidados de saúde, e conseqüente passagem do estabelecimento hospitalar para a esfera pública;
- ◆ a celebração, em 2018, de um aditamento ao contrato do Hospital de Cascais, que prevê a prorrogação da data de caducidade (31/12/2018) até 3 anos ou pelo tempo necessário para o novo contrato entrar em vigor<sup>1</sup>. Porém, o procedimento, que foi lançado (RCM 33/2020, de 16/04) e não teve decisão de contratar em 2020, ficou reduzido a um candidato. Prevê-se para o novo contrato a despesa máxima de 860 M€ (a preços correntes), repartida por 8 anos, desde 2022.

<sup>1</sup> Despacho 1041-A/2017, de 19/07, do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças.

Há também a referir que, pela RCM 10/2020, de 20/02, e por o Governo considerar não estarem reunidas as condições para lançar nova PPP, na vertente clínica, do Hospital de Vila Franca de Xira, foi determinado que, após o fim do contrato (em 31/05/2021), a gestão passe para a esfera pública. E refere-se ainda constar do ROE 2021 (p.44) que, para substituir as seis unidades do Centro Hospitalar de Lisboa Central, estava em fase de conclusão o desenvolvimento da construção do Hospital de Lisboa Oriental, a executar em regime de PPP, com custo estimado em 470 M€.

No **setor ferroviário**, a CGE reporta encargos de 47 M€ (-2 M€ do que em 2019 e desvio orçamental de -7 M€), com duas das três concessões ferroviárias, a da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo (6 M€) e a subconcessão do sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto (41 M€). Quanto à concessão para exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, a remuneração da concessionária (Fertagus) assenta em receitas comerciais da venda de títulos de transporte e da exploração do serviço concessionado e, desde a implementação do novo sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa (AML) no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), em compensações da redução tarifária pagas pela AML, enquanto autoridade de transportes. Há ainda a referir que o ROE 2020 não contém estimativa de encargos plurianuais relativa a esta última concessão.

Em contraditório, o MIH alega que esta afirmação assenta no pressuposto de que a concessão gera encargos para o Estado, o que, após a renegociação e prorrogação do contrato no final de 2019, não é aplicável, tal como já não era aplicável ao contrato então em vigor. Ora, também consta do ROE 2020: *“destaca-se o pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela concessionária Fertagus, em 2012, na sequência do aumento da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária, no valor de cerca de 1,5 milhões de euros anuais a partir desse ano. Os efeitos financeiros decorrentes deste e de outros eventos foram objeto de negociação por comissão de negociação, que se encontra atualmente em fase de conclusão”*.

A execução extraorçamental pública do **setor portuário**, relativa aos quatro terminais com contratos de concessão considerados como PPP em 2020, consiste na receita de 28 M€ proveniente, sobretudo, dos pagamentos das concessionárias às administrações portuárias, nos termos contratuais, que diminuiu 3% face a 2019, não obstante o aumento global de 7% na movimentação de carga desses terminais.

### 5.3.3. Responsabilidades contingentes com avaliação deficiente

Além das deficiências reportadas, existem outros riscos orçamentais, por responsabilidades contingentes com PPP. A UTAP refere: *“a ocorrência da pandemia da doença Covid-19, que, a par das medidas legislativas e administrativas adotadas no seu combate, tem vindo a ser sinalizada pelos parceiros privados como eventual fundamento do direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro, sendo expectável, e independentemente do respetivo mérito ou das circunstâncias do caso concreto, que venham a ser submetidos pedidos nesse sentido”*. E, não obstante o DL 19-A/2020, de 30/04, suspender as normas relativas ao direito à reposição do equilíbrio financeiro ou compensação por quebras de utilização, em PPP, desde 03/04/2020 até ao final do Estado de Emergência (em 02/05/2020), a UTAP alega que *“podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, direitos do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro (REF) do respetivo contrato (nomeadamente, modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, alterações legislativas com impacto específico no contrato ou casos de força maior), que muitas vezes originam diferendos, dos quais podem advir potenciais riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros”*<sup>1</sup>. Também as ações judiciais e os pedidos compensatórios apresentados, não sendo compromissos assumidos, constituem riscos de aumento dos encargos públicos.

<sup>1</sup> Boletim Anual 2020 da UTAP, pp. 40 e 41.

A CGE 2020 destaca o **setor rodoviário**, pelo volume e valor de pedidos de REF, em litígio, com processos arbitrais em curso, estimados em 639 M€ e, sobretudo, devidos a: i) ação arbitral interposta em 2019 pela Rotas do Algarve Litoral, SA (445 M€); ii) pedido de REF da subconcessionária do Baixo Tejo (110 M€); iii) ação administrativa interposta pelos bancos financiadores do contrato da subconcessão do Algarve Litoral (43 M€). Em 2020 foram registados neste âmbito: i) 25 M€ pagos na sequência de decisões arbitrais, como compensação para REF em 2015 e 2017, de duas concessões (Litoral Centro com 17 M€ e Douro Litoral com 8 M€); ii) 7 M€ pagos à subconcessionária do Litoral Oeste e do Baixo Tejo resultantes do litígio sobre Dispositivos Eletrónicos de Matrícula. Também consta da CGE que *“a previsão de encargos com os contratos de subconcessão do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste não contempla o pagamento das denominadas compensações contingentes constantes dos contratos atualmente em vigor, em linha com o Relatório n.º 15/2012 do Tribunal de Contas (Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário)”*.

No **setor ferroviário** e sobre processos pendentes, prosseguem as ações propostas pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade, SA (ELOS), designadamente a ação executiva intentada em 2018, para receber 192 M€, na sequência da condenação do Estado, em 2016, a pagar 150 M€ mais juros. Esta ação é devida à recusa de visto do Tribunal, em 2012, relativa aos projetos relativos ao contrato de concessão do troço Poceirão-Caia e Estação de Évora, por violação direta de normas financeiras, falta de informação sobre cabimento orçamental e efeitos do contrato, e ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do procedimento.

No **setor da saúde**, os pedidos apresentados e as condenações não transitadas em julgado ascendem a 60 M€, devido, no essencial, a litígios em curso com as entidades gestoras dos hospitais: i) de Loures, com pretensão compensatória de 22 M€; ii) de Braga, com petição em ação arbitral de 13 M€; iii) de Cascais, com litígio de 9 M€. Além disso, o pedido de REF, no âmbito do contrato de gestão do estabelecimento do Hospital de Braga, relativo à execução do Protocolo de Esclerose Múltipla no ano de 2014, é de 2 M€.

No **setor aeroportuário**, os contratos de concessão de serviço público preveem que o concedente receba uma percentagem da remuneração da concessionária, a partir de 2023. Consta do ROE 2021: *“os riscos que poderão advir desta concessão resultam de uma eventual variação imprevista da projeção de receita do concedente”*; a *“comissão de negociação para a expansão da capacidade aeroportuária na região de Lisboa, responsável pela condução das negociações que visam a obtenção de um acordo entre o Estado Português e a ANA, SA, no âmbito do Memorando de Entendimento assinado em 15/02/2017, mantém o seu mandato. Face aos dados conhecidos, não é exatável que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro para o Estado”*<sup>1</sup>. Contudo, importa reduzir o risco orçamental decorrente desta situação e já reportado no PCGE 2019, face:

- ◆ À declaração pública do membro do governo responsável pela área das infraestruturas, em janeiro de 2020, segundo a qual a privatização da ANA foi a *“mais danosa para o interesse público”*.
- ◆ Ao exercício das funções de presidente (desde 23/07/2015 até 18/11/2021) e de vice-presidente (desde 23/07/2015 até 30/06/2021) do conselho de administração da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), entidade reguladora do setor onde opera a ANA, por personalidades em situação de conflito de interesses, ao terem transitado do conselho de administração da ANA (no caso do presidente) ou exercido funções até dezembro de 2014 na ANA (no caso do vice-presidente), como consta do relatório da auditoria do Tribunal de Contas ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil<sup>2</sup>, que foi aprovado em janeiro de 2020 com recomendações ao Governo para corrigir e prevenir as situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente externo, incluindo limitações ao exercício de funções,

<sup>1</sup> ROE 2021, pp. 116 e 117.

<sup>2</sup> Relatório 2/2020 - 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.

- ◆ Ao Despacho 3250/2020 (reiterado pelo Despacho 5872/2021), do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, para determinar à ANAC que assumisse formalmente, desde 14/02/2020, a representação do concedente na gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, nos termos do qual foi delegada, no conselho de administração da ANAC, a competência para decidir sobre matérias relacionadas com a gestão desses contratos, em acumulação com a sua função de órgão colegial responsável pela definição e implementação dos poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e inspeção da ANAC, bem como pela direção dos respetivos serviços, nos termos dos seus estatutos.
- ◆ À importância do reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, ser extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas<sup>1</sup>. O acolhimento das recomendações do Tribunal para suprir a omissão das taxas aeroportuárias na CGE e para corrigir as limitações ao exercício de funções por situações de conflito de interesses na ANAC tem impacto material na auditoria sobre a ANA pedida pelo Parlamento ao Tribunal.

Em contraditório, o MIH alega que, tendo a nomeação das personalidades referidas em situação de conflito de interesses (para o exercício de funções de presidente e de vice-presidente do Conselho de Administração da ANAC) sido efetuada pelo XIX Governo Constitucional e tratando-se de um regulador independente, “o atual Governo nada podia fazer face a essa decisão”. E acrescenta: “No entanto, e tendo em conta o termo do mandato do presidente em causa, foi efetuada a nomeação de uma nova presidente do Conselho de Administração da ANAC” (nos termos da RCM 161/2021 aprovada em 18/11 e publicada em 30/11).

Ora, consta do relatório da auditoria do Tribunal de Contas ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil (página 52): “Em 03/05/2017, por força da entrada em vigor da Lei 12/2017, de 2 de maio, a LQER [Lei Quadro das Entidades Reguladoras] é objeto de alterações, nomeadamente, para determinar às entidades reguladoras (...) Que, além de incompatibilidade superveniente, também incompatibilidade originária, detetada após a designação, e prestação de falsas declarações, no processo de designação ou na proposta de designação, fazem cessar o mandato dos membros do conselho de administração, passando a dissolução desse conselho e a destituição de qualquer dos seus membros a poder ocorrer por RCM, oficiosamente ou tendo em conta recomendação da Assembleia da República, e sempre fundamentada em motivo justificado (artigo 20.º) (...) Estas alterações da LQER, desde que aplicadas, são suscetíveis de corrigir deficiências como as detetadas pelo exame das questões relacionadas com limitações ao exercício de funções de membros do CA da ANAC, designadamente as geradas por situações de conflito de interesses”. Porém, essa aplicação não se verificou neste caso.

Quanto ao **setor portuário**, que foi, pela primeira vez, considerado pela UTAP no âmbito da análise e reporte sobre PPP, destaca-se, quanto a responsabilidades contingentes, a ação judicial em curso no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, intentada pelo Ministério Público contra a Administração do Porto de Lisboa e a Liscont há mais de 10 anos e sem perspectivas de conclusão e de encargos para o setor público.<sup>2</sup>

Na CGE 2020 estima-se que a evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP, entre 2021 e 2062, seja descendente, sobretudo pela expectativa de recebimento das receitas associadas ao mecanismo de partilha de receitas previsto no contrato da ANA, a partir de 2023. Face a 2019, verifica-se a quebra significativa das receitas de portagem, por diminuição de tráfego, devido à pandemia.

<sup>1</sup> Ver parágrafos 252 e 253 do Relatório 2/2020 - 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> O contrato de concessão em causa já foi objeto de auditoria do Tribunal (Relatório 26/2009 - 2.ª Secção).

No período de 2011 a 2020, mantém-se a desproporção entre os encargos líquidos das PPP pagos pelos parceiros públicos (14 978 M€, de 2011 a 2020, e 1 475 M€ em 2020) e o investimento realizado pelos parceiros privados (4 054 M€, de 2011 a 2020, e 190 M€ em 2020), já incluindo o investimento no setor aeroportuário desde 2013<sup>1</sup>, e mantém-se em falta a informação sobre os investimentos anteriores a 2011, o que não permite avaliar a execução dos contratos. A previsão de encargos líquidos futuros dos parceiros públicos com as PPP (5 719 M€, de 2020 a 2062, a preços constantes de 2021)<sup>2</sup>, já deduzida da receita estimada para o setor aeroportuário devido à crescente partilha de receitas (de 1% a 10%) desde o 11.º ano da respetiva concessão (2 789 M€, de 2023 a 2062), permanece sem ser acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados. Essas projeções, respeitantes a cada ciclo contratual, também não são as mais adequadas para avaliar riscos orçamentais de longo prazo, dado que a previsão de encargos futuros não se reporta a um horizonte temporal uniforme (pois os contratos têm diferentes prazos de vigência) e perde significado à medida que os contratos vão cessando sem serem estimados posteriores fluxos financeiros do Estado com os respetivos projetos (ou outros que os substituam para prover necessidades similares), ainda que exercidos em regime de gestão direta. Estas limitações e as demais deficiências reportadas retiram utilidade ao exercício previsional.

Em contraditório, o MF e a UTAP alegam não haver correspondência direta entre os encargos públicos com PPP e os investimentos privados que constituem apenas parte do todo que é contratado e remunerado. E a UTAP alerta novamente que um significativo esforço de investimento já havia sido realizado até 2011.

Ora, sendo assim, subsiste por explicar porque é apenas essa a informação financeira reportada na CGE sobre PPP sobretudo após o Tribunal, de forma recorrente, concluir que parte relevante da informação está por reportar e recomendar ao Governo que assegure a informação necessária para avaliar a execução desses contratos, designadamente a pertinente informação (anual e acumulada) proveniente de demonstrações orçamentais e financeiras certificadas. Subsiste também a omissão, no OE e na CGE, de receitas tributárias, cujo produto se destina a remunerar concessionárias privadas nos termos contratualizados, bem como das despesas correspondentes à entrega desse produto, por tais receitas serem recebidas diretamente por essas concessionárias, à revelia da legislação tributária e orçamental aplicável.

É também alegado que a previsão de encargos líquidos plurianuais futuros com PPP se deve limitar ao ciclo dos atuais contratos para não desvirtuar a natureza desses encargos.

Ora, é preferível apresentar projeções realistas e homogêneas para o período futuro em que isso for possível do que reportar projeções de 2042 a 2062 apenas com receitas de contratos do setor aeroportuário que só foram classificados como PPP em 2018, quando a concessionária é uma empresa privada desde 2013.

Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre PPP e OC. Porém, o universo de contratos está por certificar, parte relevante da informação está por reportar, a veracidade e coerência da informação prestada está por validar, a avaliação do cumprimento das finalidades essenciais das PPP continua por reportar, a inconsistência recorrente entre estimativa e execução nos encargos líquidos continua por explicar, os fatores apontados para a desproporção entre encargos públicos e investimentos privados subsistem por quantificar, a previsão de encargos líquidos futuros continua insuficiente e a previsão de investimentos privados futuros permanece por reportar.

<sup>1</sup> Gráficos 9 e 10 da CGE 2020 (Volume I, Tomo 1) e Gráfico 4 do Boletim Anual de PPP – 2020 da UTAP.

<sup>2</sup> Quadro 15 da CGE 2020 (Volume I, Tomo 1) e Quadro 4.22 do ROE 2021 (p. 112).

Além da múltipla evidência sobre a falta de certificação do universo de contratos e as deficiências verificadas na execução orçamental pública e nas responsabilidades contingentes, o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e OC celebrados pelo Estado Português não é consistente com os padrões nacionais e internacionais, como o próprio MF reconhece, e a UTAP reitera não dispor de recursos suficientes para identificar o universo de PPP (o que inclui a verificação do cumprimento dos requisitos legais de cada contrato para ser qualificado como PPP) e menos ainda para assegurar o seu acompanhamento e controlo.

### 5.3.4. Renegociação da Concessão Rodoviária das Beiras Litoral e Alta por avaliar

A renegociada Concessão das Beiras Litoral e Alta é destacada pela UTAP, na sua apreciação dos encargos de 2020, quanto ao aumento dos pagamentos por disponibilidade e por reconciliação da disponibilidade, ao aumento das deduções nos pagamentos à concessionária, ao desvio da receita face ao previsto (-9 M€), à redução significativa dos encargos brutos (26 M€), sobretudo pela não realização de grandes reparações, e ao maior decréscimo dos encargos líquidos na execução orçamental (17 M€). É ainda uma das PPP mais onerosas para o setor público no setor rodoviário (98 M€). Este destaque suscitou o exame específico do Tribunal sobre esta PPP, cujos resultados constam da síntese seguinte.

Concessão Rodoviária das Beiras Litoral e Alta	
<b>Enquadramento</b>	Em 28/04/2001 foi celebrado entre a concessionária e o Estado Português o “Contrato de Concessão”, a 30 anos, até 2031, para concessão, projeto, construção ou duplicação do número de vias, financiamento, exploração, em regime de portagem sem custos para o utilizador (SCUT), de 172 quilómetros. Na primeira adenda ao contrato <sup>1</sup> , de 05/07/2010, foi adotado o modelo de pagamento por disponibilidade, para posterior introdução de taxa de portagem (receita da Infraestruturas de Portugal), a qual ocorreu em 08/12/2011 por determinação unilateral do Estado <sup>2</sup> . Determinado pela situação económica do país e imposto pelo Memorando de Entendimento assinado, em 2011, pelo Estado, o FMI, o BCE e a Comissão Europeia, que previa a renegociação dos contratos de PPP rodoviárias, o contrato renegociado desta PPP foi assinado em 17/07/2015, e produziu efeitos a partir de outubro seguinte. As principais alterações foram sobre níveis operacionais, modelo das grandes reparações de pavimento (GRP), modelo remuneratório, <i>set-off</i> da receita por cobrança de taxas de portagem <sup>3</sup> , partilha de eventuais acréscimos de receitas de portagem e opção de aumentar o prazo da concessão até ao máximo de 3 anos, se não for atingido o nível de remuneração estimado.
<b>Renegociação</b>	A estimativa da comissão de renegociação sobre a poupança a obter pelo Estado com essa renegociação tem as seguintes limitações: a) renegociação sem avaliação da economia, do acréscimo e da eficiência na afetação de recursos face a outros modelos de contratação; b) impacto financeiro do <i>set-off</i> de receitas de portagem não incorporado na estimativa; c) encargos públicos desafetos à PPP, mas que o Estado continuará a suportar por ter assumido a responsabilidade pelo inerente serviço (GRP), os quais, por não constarem do caso base renegociado após terem sido excluídos da concessão, dificultam comparar o modelo financeiro renegociado com o anterior; d) impacto de cada alteração contratual nos encargos do concedente por aferir, nomeadamente com a alteração de parâmetros técnicos. Falta evidência de a redução dos encargos resultar de otimização do serviço, mas existe evidência de resultar de redução da qualidade do serviço por via da diminuição do nível de operacionalidade e manutenção a cargo da concessionária, devido à redução dos parâmetros para a monitorização da qualidade das vias e ao aumento do período entre a deteção e a resolução das irregularidades, o que é suscetível de implicar perda de receitas e aumento de custos para o Estado; e) possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, com afetação à concessionária de 80% da receita de portagem (direito do Estado, sem prorrogação) ou, em alternativa, a recuperação direta pela concessionária de 20% da redução dos encargos públicos; f) Falta de transparência do processo negocial com reuniões sem atas e não acolhimento da recomendação da Comissão Parlamentar de Inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do setor rodoviário e ferroviário, no relatório de 2013, para o “Estado [dever] tornar público e de fácil consulta aos cidadãos todos os processos negociais, contratos, estudos, relatórios de reguladores, relatórios de fiscalizadores, pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias, e demais informação sobre os projetos PPP”.

<sup>1</sup> Nos termos do DL 44-D/2010, de 05/05 e da Resolução do Conselho de Ministros 39-B/2010, de 04/06.

<sup>2</sup> Nos termos do DL 111/2011, de 28/11, e do Despacho Conjunto da Secretária do Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 07/12/2011, e demais Despachos Conjuntos emitidos ao abrigo do art. 12.º daquele DL.

<sup>3</sup> Possibilidade de utilização pela concessionária do valor das receitas líquidas de portagem, a título de pagamento por conta da remuneração anual pela disponibilidade da autoestrada. Esta faculdade só poderá ser exercida depois de exercidos os direitos da prestadora do serviço de cobrança de taxas de portagem de compensação e de dedução à receita da remuneração que lhe seja devida como contrapartida pela respetiva cobrança, nos termos contratuais aplicáveis.

my  
AF



### Concessão Rodoviária das Beiras Litoral e Alta

Situação em 2020

Esta PPP é das mais onerosas em 2020, com 98 M€ de encargos líquidos públicos, 9% dos encargos com PPP rodoviárias (1.110 M€), e com o aumento, face a 2019, de 22 M€ (28%), devido, essencialmente: i) ao perfil das tarifas anuais previstas no contrato aumentar o pagamento por disponibilidade, ii) à redução de 8 M€ (27%) na receita líquida de portagens, por diminuição do tráfego devido à pandemia; iii) de forma residual, ao aumento dos pagamentos de reconciliação de disponibilidade e às deduções, relativas a 2016, 2017 e 2018, devido à cláusula de neutralidade fiscal prevista no contrato de concessão. Os referidos encargos ficaram abaixo do previsto no OE para 2020 (115 M€) em 17 M€ (85% de execução orçamental) por não se terem realizado GRP previstas para 2020, mas somente Intervenções Intercalares de Urgência (0,3 M€, muito aquém do orçamentado para GRP). O atraso com a realização de GRP encontra-se associado, essencialmente, a discordâncias entre o Estado e a concessionária sobre preços, áreas de intervenção e procedimentos de contratação pública. O processo de realização de GRP tem sido extremamente moroso, pois: i) apesar de o Estado, após o 1.º ciclo de monitorização do pavimento, ter sido notificado pela concessionária da necessidade de GRP em 2014 e 2015, estas não foram realizadas obrigando à reanálise das patologias identificadas nesse ciclo, para reformular as soluções preconizadas que já fossem inadequadas às patologias identificadas na monitorização do 2.º ciclo; ii) também não foram realizadas as GRP detetadas no 2.º ciclo de monitorização. Até 31/08/2021, apenas foram gastos 5,5 M€ pelo Estado em operações associadas a GRP, 2,5 M€ relativos a Intervenções Intercalares de Urgência e 3 M€ por acertos decorrentes da renegociação de 2015. A 30/06/2021, da verba total para GRP identificadas no 1.º e no 2.º Ciclo de Monitorização do Pavimento (36 M€), apenas uma GRP de 3,5 M€, se encontrava em execução. Apenas em 11/05/2020 ficou dirimido o litígio entre o Estado e a concessionária sobre os procedimentos de contratação pública a adotar por esta, através do Despacho de Aclaração relativo ao Acórdão Arbitral de 19/02/2020.

Em contraditório, o MIH alega que o IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, validou os números referentes às Grandes Reparações de Pavimentos da Concessão das Beiras Litoral e Alta, julgando não haver correções a fazer.

Ora, ou era desnecessário realizar as GRP previstas para 2020, o que comprometeria a fiabilidade dos seus processo e controlo técnicos e orçamentais, ou a sua substituição por intervenções intercalares de urgência comporta riscos de operacionalidade e de acrescido financiamento no futuro que importará prevenir e reduzir. Quanto à validação do IMT, a UTAP invoca, também em contraditório e como principal fator para a redução da execução dos encargos líquidos com PPP em 2020, face à estimativa constante do ROE 2021 (após nove meses dessa execução), a postecipação de encargos com grandes reparações de pavimento para os anos seguintes (sendo esta a concessão com maiores encargos previstos dessa natureza), reconhecendo que esses encargos foram considerados nessa estimativa, mas não foram registados na execução anual.

## 6. AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE REAÇÃO À PANDEMIA NA ÁREA ECONÓMICA

A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação da economia. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem o direito dos cidadãos à saúde e outros direitos fundamentais que para ele concorrem (como o da habitação<sup>1</sup>).

O impacto adverso da pandemia (expresso pela variação negativa face à situação inicial), resultante da inerente crise sanitária e da consequente crise social, económica e financeira, impõe a necessidade de ajustar as políticas públicas e os seus instrumentos de intervenção, para priorizar a aplicação das medidas que melhor conciliem a satisfação das necessidades públicas emergentes de crises com os recursos públicos disponíveis e com as exigências da boa gestão pública. A reação ao impacto adverso da pandemia (expressa pela variação positiva estimada com a aplicação das medidas) tem riscos associados, cuja prevenção e gestão eficazes concorrem para a recuperação desse impacto (expressa pela variação positiva verificada até se atingir ou superar a situação inicial).

Importa que o ajustamento das políticas públicas identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia (RIAPE) seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto, em prossecução do interesse público. Ora, avaliar o custo das políticas públicas (para afetar os recursos públicos em função da sua eficiência face aos resultados alcançados) é o propósito maior da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). E, para viabilizar esse propósito, a implementação da orçamentação por programas é considerada essencial. Assim, cabe a cada área de governação definir o referido ajustamento das políticas públicas e, por consequência, identificar:

- ◆ cada medida de reação ao impacto adverso da pandemia com e sem expressão orçamental
- ◆ o fundamento dessa medida (expresso por diploma legal ou regulamentar)
- ◆ o objetivo de cada medida (a expressar pela sua meta através de indicador apropriado)
- ◆ a entidade responsável pela aplicação de cada medida (entidade gestora)
- ◆ a vigência de cada medida
- ◆ o orçamento e a execução financeira (despesa ou perda de receita) de cada medida
- ◆ o indicador da eficácia de cada medida (através da meta prevista e do resultado obtido)

Para este efeito, a informação sobre a RIAPE constante da CGE<sup>2</sup> é a relativa à área de governação responsável pelo Programa Orçamental Economia (POE). A execução da despesa orçamental do POE em 2020 regista 98,4 M€ (73% do previsto no orçamento corrigido) para as medidas orçamentais relativas à pandemia (095 e 096) incluindo 55,7 M€ de despesa não efetiva (ativos financeiros) para apoio do turismo. A execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia regista ainda 298,2 M€ de despesa extraorçamental para apoio à economia.

<sup>1</sup> A Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação (RIAPSH) já foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas cujos resultados constam do Relatório 13/2021 - 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> CGE 2020, Volume I, Tomo 1, pp. 11, 58, 219 a 226 e 401.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito do trabalho realizado para o presente Parecer, o qual envolveu o exame da informação sobre a RIAPE constante da CGE 2020, bem como a formulação de questionários e o exame das respostas do Ministério da Economia e da Transição Digital (METD) e das entidades gestoras das medidas indicadas como RIAPE<sup>1</sup>.

Assim, foi objeto de exame o conjunto de medidas de RIAPE, no âmbito da área de governação relativa ao METD, visando avaliar se, até 31/12/2020, a reação ao impacto adverso da pandemia estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia dessas medidas e do grau de recuperação face à situação inicial. Foram identificados como principais riscos relativos às medidas tomadas como RIAPE: falta de integralidade, fiabilidade e consistência na informação reportada sobre as medidas; insuficiente grau de execução das medidas; ineficácia das medidas. Além da aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais do Tribunal de Contas para recolha de evidência, o exame considerou, também, orientações constantes de ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)<sup>2</sup> aprovadas pela INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), referências bibliográficas técnicas e académicas pertinentes, recomendações internacionais e resultados de ações de controlo do Tribunal<sup>3</sup>.

Em 13/07/2021 foi comunicado ao METD que reportasse a situação das medidas de RIAPE, constando dessa comunicação: “A resposta deverá incluir todas as medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia por essa área de governação até 31/12/2020”. Em 27/07/2021 foi recebida a resposta do METD que confirmou 22 medidas tomadas como RIAPE, 16 das quais constantes do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 41/2020, de 6 de junho, com um conjunto de medidas de estabilização económica e social, para um horizonte temporal de sete meses (de 05/06/2020 até 31/12/2020) e após ter sido ultrapassada a fase de emergência inicial (que obrigara a uma resposta imediata). Nos termos da RCM, importava, então, retomar a economia sem descurar a pandemia.

Em contraditório, o METD alega, como ponto prévio, que tendo as medidas previstas no PEES tido, como principais objetivos transversais, a preservação da capacidade produtiva e a proteção do emprego, parecer fulcral observar indicadores macroeconómicos incidentes sobre esses propósitos centrais. Recorre à taxa de desemprego no quatro trimestre de 2020, ao número de insolvências registadas nesse ano e até novembro de 2021, a documentos reportados a junho de 2020 e a um relatório da OCDE de 10/12/2021 (indisponível), para afirmar a resiliência das empresas e do mercado de trabalho e para considerar demonstrada a eficácia do conjunto de medidas de RIAPE.

Ora, como referido, o objeto do exame foi o conjunto de medidas confirmado pelo METD como RIAPE e o exame visou avaliar se, até 31/12/2020, essa reação estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia dessas medidas (comparando, para cada uma, a meta que expresse o seu objetivo, através de indicador apropriado, com o respetivo resultado) e do grau de recuperação face à situação inicial, aplicando a metodologia descrita à evidência obtida do METD e das entidades gestoras.

<sup>1</sup> A última das respostas do METD (relativa à situação das medidas em 31/12/2020) foi recebida em 27/07/2021.

<sup>2</sup> Com destaque para as ISSAI da série 5500, nomeadamente a ISSAI 5510 (auditoria à redução dos riscos de desastres), a ISSAI 5520 (auditoria à ajuda pós-desastre), e a ISSAI 5530 (especificidades derivadas dos riscos acrescidos de fraude e corrupção que se verificam em especial na fase de emergência).

<sup>3</sup> “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (covid-19)” – Relatório aprovado em 01/06/2020 e disponível no portal do Tribunal de Contas. Consta da página 10 desse relatório: “A preocupação predominante na reação a situações de emergência é a rápida resposta à crise e às necessidades das populações. Sabe-se, em resultado de experiências passadas, que a celeridade dessa resposta implica frequentemente que os sistemas de controlo sejam suspensos ou ignorados, que os procedimentos de compliance sejam postergados, que os mecanismos de fiscalização e responsabilização sejam enfraquecidos e que a transparência da ação pública seja prejudicada, o que envolve riscos acrescidos de desperdício, má gestão e corrupção. Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes à utilização de recursos públicos”.

Nesta sede, trata-se, portanto, de uma ação de controlo da eficácia de medidas concretas e não da análise da evolução de indicadores macroeconómicos, a qual teria de considerar, desde logo, que a redução de 7,6% do PIB, em termos reais, foi mais acentuada do que na média dos países da área do euro (6,6%) e que essa queda foi mais expressiva do que o previsto no Orçamento Suplementar (6,9%), em junho de 2020, com o reforço das medidas de confinamento (ver na CGE 2020 – Sumário Executivo, página 3).

Não obstante, Portugal registou o 11.º excesso de mortalidade durante a pandemia (nos dezoito meses de janeiro de 2020 a junho de 2021) em 35 países da OCDE, com mais 2.025 mortes por milhão de pessoas, 35% acima da média de 1.495 (ver em *OECD – Coronavírus (COVID-19) – Building a resilient recovery*).

O METD também alega, como enquadramento, que no contexto da pandemia, “*uma análise completa, honesta e rigorosa*” da atuação da sua área governativa como RIAPE, mesmo versando sobre a CGE 2020, necessita que sejam plenamente consideradas “*as múltiplas medidas complementares implementadas e que, pela sua natureza, timing de execução previsto e/ou fonte de financiamento, surtiram um impacto pouco expressivo no Programa Orçamental da Economia, em 2020, não obstante esse impacto ter sido muito relevante fora dele*”. Além disso, o METD designa a sua pronúncia sobre as 22 medidas de RIAPE por “*Medidas analisadas pelo Tribunal de Contas, predominantemente pertencentes ao Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)*”.

Ora, como referido, a informação sobre a situação das medidas de RIAPE em 31/12/2020 foi prestada pelo METD em 27/07/2021 e da comunicação enviada ao METD para obter essa informação constava que a resposta deveria incluir todas as medidas tomadas como RIAPE. Além disso, o ficheiro de dados a preencher comportava, para cada medida, o registo da despesa do programa orçamental e/ou de outro financiamento.

A síntese da evidência obtida sobre a situação das medidas de RIAPE, em 31/12/2020, consta dos quadros seguintes, começando pelas que não constam do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES).

**Quadro II. 26 – Situação das Medidas de RIAPE fora do PEES em 31/12/2020**

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Resultado 2019	Meta 2020	Resultado 2020	Orçamento 2020 (€)	Execução 2020 (€)	Exec./Orç. 2020 (%)
APIA	RCM 10-A/2020	Euro	667 793 865	312 960 575	317 456 386	312 960 575	317 456 386	101
DRI		Euro	-	215 691 000	199 745 589	215 691 000	199 745 589	93
ERDIACA		Euro	-	-	-	-	-	-
IPNCOG		Projeto	-	-	-	-	-	-
ACAC	RECI	%	-	-	-	-	-	-
ADAPTAR	DL 20-G/2020	Euro	-	42 400 000	36 593 797	100 000 000	36 593 797	37
<b>Total</b>			<b>667 793 865</b>	<b>571 051 575</b>	<b>553 795 772</b>	<b>628 651 575</b>	<b>553 795 772</b>	<b>88</b>

Fonte: METD e entidades indicadas como gestoras das medidas de RIAPE fora do PEES.

Sobre a medida APIA (Acelerar o Pagamento de Incentivos incluindo Adiantamentos no âmbito do Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo apoiar as empresas com dificuldades financeiras ao nível das necessidades de tesouraria, por indicador o montante de pagamentos realizados e, até 30/06/2020, por meta 313 M€ e por resultado 317 M€ (para o resultado de 453 M€ até 30/09/2020 não foi reportada meta, nem foram reportados meta e resultado para 2020). A informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida pois o indicador reportado mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Porém, faltando reportar meta e resultado para 2020, a meta até 30/06/2020, o resultado até 30/06/2020 e o resultado até 30/09/2020 correspondem, respetivamente, a 47%, 48% e 68% do resultado de 2019, o que contraria o propósito de acelerar o pagamento dos incentivos em causa.

Em contraditório é alegado não ser razoável exigir meta para esta medida, ser totalmente desajustado comparar o resultado de uma medida de emergência em 2020 com o de situação de normalidade económica em 2019, faltarem os pagamentos de janeiro e fevereiro ao resultado de 2020 e ter sido cumprido o objetivo de aceleração por os pagamentos do 1.º semestre de 2020 terem excedido em 37% os homólogos de 2019.

Ora, o valor da meta que consta do quadro é o do orçamento reportado pelo METD (que a entidade gestora revelou ser apenas relativo ao 1.º semestre), foi o METD que não reportou os pagamentos de janeiro e fevereiro (considerando essa informação como não aplicável) e é o METD que compara o resultado de 2020 com o de 2019 para declarar que o objetivo de aceleração foi cumprido, mas sem enviar a informação em falta (incluindo os valores anuais previstos e executados em 2020), nem explicar essa omissão.

Sobre a medida DRI (Diferir, por 12 meses, as prestações vincendas, até 30/09/2020, relativas a Reembolso de Incentivos atribuídos no âmbito do QREN e do Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo apoiar as empresas com dificuldades financeiras ao nível das necessidades de tesouraria, por indicador o montante de reembolsos diferidos, por meta 216 M€ e por resultado 200 M€. A informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois o indicador reportado mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Porém, essa execução financeira ficou aquém do previsto.

Em contraditório é confirmada a meta constante do quadro, mas alegado que o resultado de 2020 é de 204,38 M€ mais outro valor não quantificado, quando a entidade gestora reportara que os beneficiários já tinham efetivamente reembolsado 15.945.911 € até 30/09/2020, sendo o alegado inconsistente com isso.

Sobre a medida ERDIACA (Eleger para Reembolso Despesas com Iniciativas e Ações Canceladas ou Adiadas devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo a manutenção do financiamento às empresas relativo a ações não realizadas e por indicador o montante de despesa financiada de iniciativas ou ações canceladas/adiadas devido à pandemia. O indicador reportado não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A medida não teve execução financeira em 2020 (sem despesas elegíveis), nem sequer orçamento previsto (invocando-se falta de histórico).

Sobre a medida IPNCOC (Isentar de Penalização Não Concretizar Objetivos Contratualizados, devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo a manutenção das condições de financiamento contratualizadas e por indicador o número de projetos com pedidos de revisão de metas contratualmente fixadas. Porém, a medida não teve execução financeira em 2020 (sem encerramento de projetos), nem sequer orçamento previsto e meta (invocando-se falta de histórico). E o resultado (4 pedidos validados) no final de 2020 só foi reportado em contraditório e sem a respetiva meta.

Sobre a medida ACAC (Alterar o Conceito de Ano de Cruzeiro, previsto no Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Inovação – RECI) foi reportado ter por objetivo flexibilizar o momento de medição dos resultados alcançados e por indicador o peso relativo (%) dos projetos com pedido de alteração do ano cruzeiro sobre o total de projetos encerrados (de inovação e internacionalização). Porém, a medida não teve resultado, nem execução financeira em 2020 (sem encerramento de projetos), nem sequer orçamento previsto e meta (invocando-se falta de histórico). Em contraditório, é reportado o registo de 79 pedidos validados no final de 2020 o que, sem encerramento de projetos, continua a gerar resultado nulo.

Sobre a medida ADAPTAR (sistema de incentivos à adaptação da atividade empresarial ao contexto da pandemia designado por Programa ADAPTAR) foi reportado ter por objetivo apoiar as empresas na adaptação às novas condições no contexto da pandemia, por indicador o montante de pagamentos realizados e, até 30/09/2020, por meta 42 M€ e por resultado 33 M€. A informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois o indicador reportado mede a sua execução financeira (face

aos 100 M€ previstos para 2020) e não o cumprimento do seu objetivo. O resultado de 37 M€ até 31/12/2020 só foi reportado em contraditório, tendo a execução financeira ficado aquém do previsto.

Com base na informação recebida, até 27/07/2021, sobre as seis medidas indicadas como RIAPE fora do PEES, verifica-se que para três dessas medidas não foram reportados orçamento, execução financeira, meta e resultado até 31/12/2020, que para quatro dessas medidas (incluindo as três com metas e resultados) o respetivo indicador mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo (não sendo apropriado para avaliação direta da sua eficácia) e que para duas das três medidas com orçamento e execução financeira só foi reportada execução até 30/09/2020. Em contraditório foi reportado outro resultado para a medida DRI, mas que é inconsistente com informação previamente reportada pela entidade gestora, é reportado o resultado (imaterial) da medida IPNCOC sem ser reportada a respetiva meta, e é reportado o resultado da medida ADAPTAR até 31/12/2020 (mais 11% do que o resultado até 30/09/2021).

Estas deficiências evidenciam que esta reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia e confirmam a materialização como principais riscos das medidas indicadas: incompletude e insuficiência da informação reportada; insuficiente grau de execução; ineficácia.

Em contraditório é alegado, na pronúncia sobre a medida ADAPTAR, que esta conclusão “*não deve ser aceite, por se sustentar em observações e entendimentos que (...) se assumem como incorretos*”. Ora, a conclusão é sobre as seis medidas e é sustentada pelas deficiências verificadas na informação obtida do METD e das entidades gestoras dessas medidas, como o quadro anterior evidencia e o parágrafo que precede a conclusão identifica. Além disso, o resultado da medida ADAPTAR até 31/12/2020 não foi reportado em 27/07/2021 (sete meses após a sua data de incidência), mas apenas no contraditório recebido em 30/11/2021.

**Quadro II. 27 – Situação das Medidas de RIAPE no PEES em 31/12/2020**

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Resultado 2019	Meta 2020	Resultado 2020	Orçamento 2020 (€)	Execução 2020 (€)	Exec./Orç. 2020 (%)
TIVAC	PEES (RCM 41/2020)	Euro	-	4 000 000	0	6 000 000	0	0
PROATP		Euro	-	2 500 000	1 913 416	10 000 000	1 913 416	19
AOE		Euro	-	5 000 000	0	20 000 000	0	0
AMÁT		Euro	-	85 000 000	55 673 000	140 000 000	55 673 000	40
LCGP		Euro	-	1 470 000 000	775 634 071	1 000 000 000	775 634 071	78
FPMEMC		-	-	-	-	-	-	-
SLB		Euro	-	5 000 000	21 000 000	60 000 000	21 000 000	35
FCE		-	-	-	-	-	-	-
RCPLEIE		Euro	-	-	-	30 000 000	-	0
PNAN		Euro	-	120 500 000	140 740 017	220 000 000	140 740 017	64
PAPME		Euro	-	-	-	20 000 000	-	0
ADAPTAR 2		Euro	-	-	-	50 000 000	-	0
CD		-	-	-	-	-	-	-
MFMC		-	-	-	-	-	-	-
BF		-	-	-	-	-	-	-
PEVE		-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>				<b>1 692 000 000</b>	<b>994 960 504</b>	<b>1 556 000 000</b>	<b>994 960 504</b>	<b>64</b>

Fonte: METD e entidades indicadas como gestoras das medidas de RIAPE no PEES.

A medida TIVAC (Turismo: IVA dos Congressos) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através da devolução aos organizadores de congressos, feiras, exposições, seminários, conferências e similares do montante equivalente ao IVA deduzido junto da Autoridade Tributária e Aduaneira com as despesas efetuadas para as necessidades diretas dos participantes nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 21.º do CIVA), com 6 M€ de orçamento para 2020. O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução

financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Em contraditório é reportado que esta medida não foi executada em 2020 devido às medidas impostas para contenção, controlo e mitigação da pandemia no plano da saúde pública e, neste caso particular, pelas restrições a atividades abertas ao público e com audiência.

A medida PROATP (Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através do reforço desse plano, promovendo o lançamento ou desenvolvimento de rotas aéreas de interesse turístico para Portugal, e visando a valorização e divulgação da oferta turística nacional dirigidas aos canais de distribuição nos diversos mercados emissores, mediante a realização de campanhas de marketing de destinos regionais), com reforço do orçamento em 20 M€ (50% pelo POE). O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo.

A medida AOE (Apoio à Organização de Eventos) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através da criação de um mecanismo financeiro para responder às necessidades imediatas e prementes de financiamento das microempresas e PME de organização de eventos, com atividade limitada por força das restrições impostas pela pandemia), com 20 M€ de orçamento. O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Em contraditório é reportado que esta medida não foi executada em 2020 devido às medidas impostas para contenção, controlo e mitigação da pandemia no plano da saúde pública.

A medida AMÁT (Apoio a Microempresas da Área do Turismo) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através da extensão do apoio financeiro da linha destinada às microempresas do Turismo e conversão parcial em fundo perdido do mesmo) com reforço do orçamento em 40 M€. O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A meta, o resultado, o orçamento e a execução financeira para 2020 que foram reportados não se limitam ao reforço referido no PEES.

A medida LCGP (Linhas de Crédito com Garantia Pública) consta do PEES, tendo por objetivo o reforço dos mecanismos de financiamento das empresas (através do reforço do volume de linhas de crédito com garantia de Estado, tendo em conta o valor máximo autorizado pela União Europeia, para permitir duplicar o valor já disponibilizado), com 6 800 M€ de orçamento (dos quais 1 470 M€ pelo POE). O indicador reportado (montante de empréstimos concedidos) é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Só foi reportado o resultado até 30/09/2020. Em contraditório é reportada informação sobre linhas de crédito não abrangidas por esta medida e que ainda não tinham sido reportadas pelo METD como RIAPE, tendo apenas sido reportado o resultado até 31/12/2020 para uma das duas linhas reportadas para esta medida (a disponibilizada em 05/08/2020) e não tendo a outra linha resultado até 30/09/2020 (por só ter sido disponibilizada nesta data). Sublinha-se a materialidade da omissão dos montantes relativos às linhas de crédito que só em contraditório foram reportadas pelo METD como RIAPE (7 085 M€ de dotação total e 6 646 M€ de financiamento atribuído em 2020, valores que não constam do quadro anterior por não se reportarem à medida LCGP constante do PEES), omissão essa que agrava a incompletude e insuficiência da informação reportada até 27/07/2021.

A medida FPMEMC (Financiamento de Pequenas e Médias Empresas no Mercado de Capitais) consta do PEES, tendo por objetivo o reforço dos mecanismos de financiamento das empresas (através da criação de um veículo especial que tem por objeto a aquisição de dívida emitida por PME e a colocação dessa dívida no mercado de capitais, através da emissão de obrigações, com a possibilidade de associar Garantia Mútua), sem ter sido indicado orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou apenas: “medida por executar”. Em contraditório acrescenta que foi revisto o regime jurídico das sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia (SIMFE) através da aprovação do DL 72/2021, de 16/08.

A medida SLB (*Sale and Lease Back*) consta do PEES, tendo por objetivo o reforço dos mecanismos de financiamento das empresas (através da disponibilização às empresas, sobretudo PME, da liquidez disponível nos fundos de investimento imobiliário sob gestão da Turismo Fundos – SGOIC, SA, para operações de *Sale and Lease Back* – que se caracterizam pela venda e subsequente arrendamento de longo prazo de imóveis, com opção de compra dos mesmos – com obrigação de investimento em modernização e eficiência energética ou economia circular, sendo 40 M€ destinados ao turismo, dos quais 50% afetos a territórios de baixa densidade, e 20 M€ destinados à indústria), com 60 M€ de orçamento. O indicador reportado (valor aprovado) é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Em contraditório, o METD reduz o resultado em 31/12/2020, de 25,5 M€ (reportados em 27/07/2021) para 21 M€.

A medida FCE (Fundo de Capitalização de Empresas) consta do PEES, tendo por objetivo o apoio à recapitalização de empresas viáveis (através da criação de um fundo de capital e quase capital público (Fundo), a ser gerido pelo Banco de Fomento, para participação em operações de capitalização de empresas viáveis com elevado potencial de crescimento, em setores estratégicos e com orientação para mercados externos, com intervenção pública de caráter temporário e mecanismos preferenciais de coinvestimento), sem ter sido indicado orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou apenas: “*medida por executar*”. Em contraditório acrescenta que foi constituído o Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR) através da aprovação do DL 63/2021, de 28/07, com uma dotação total não inferior a 1 300 M€.

A medida RCPLEIE (Reforçar a Capacidade de Produção Local de Equipamentos Inovadores e Estratégicos) consta do PEES, tendo por objetivo promover a inovação e o empreendedorismo (através do apoio a projetos empresariais, de redes de empresas e centros tecnológicos e de investigação e desenvolvimento – I&D – de inserção do tecido produtivo nacional em cadeias de valor, nomeadamente em redes europeias de produtos e serviços de maior valor acrescentado), com 30 M€ de orçamento para 2020 (e prevendo 50 M€ para 2021). O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Não foi reportada execução financeira em 2020. Em contraditório alega-se que o resultado constante do quadro anterior é só até 30/09/2020, mas esse resultado (90,1 M€) foi reportado para outra medida (PNAN).

A medida PNAN (Promoção de Novas Áreas de Negócio) consta do PEES, tendo por objetivo promover a inovação e o empreendedorismo, (através do lançamento de avisos de Inovação Produtiva e IDT, com 30% do orçamento afeto aos territórios do Interior, para apoiar empresas com produção redirecionada para as necessidades – batas, máscaras, gel, viseiras e outros tipos de equipamentos de proteção individual, equipamentos hospitalares, incluindo ventiladores, medicamentos, diagnósticos e dispositivos médicos – mas também para o sistema científico e para o apoio à investigação – tratamentos, vacina, testes – na área da pandemia), com 220 M€ de orçamento. O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Só em contraditório é reportado o resultado até 31/12/2020 (140,7 M€), o qual excede a meta prevista para esse ano (120,5 M€), mas só representa 64% do orçamentado no PEES.

A medida PAPME (Programa de Aceleração de Pequenas e Médias Empresas – PMECrescer+) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através deste programa centrado em empresas maduras – com mais de 5 anos – e viáveis, em setores estratégicos ou sistémicos, com duração de 1 ano, dotando a empresa das competências necessárias para desenvolver e potenciar a sua marca, adaptar-se a exigências regulatórias, direcionar crescimento para mercados externos, alavancar o seu valor acrescentado, encontrar parceiros e financiamento, etc.), com 20 M€ de orçamento. O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A medida não foi implementada em 2020 e, em



contraditório, o METD acrescenta: medida a ser desenvolvida no âmbito do FdCR, designada e parcialmente através do Programa de Recapitalização Estratégica.

A medida ADAPTAR 2 (adaptação e modernização de estabelecimentos comerciais através do Programa ADAPTAR 2.0) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através do lançamento deste programa, por forma a auxiliar e estimular micro e PME dos setores secundário e terciário a atualizar e remodelar os seus estabelecimentos e unidades de produção, modernizando-os e adaptando-os no atual contexto), com 50 M€ de orçamento. O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A medida não foi implementada em 2020 porque, acrescenta o METD em contraditório, a sua medida precedente (ADAPTAR) não esgotou a dotação inicialmente orçamentada por estimativa e, como fonte sucedânea e preferencial de liquidez, foram, entretanto, lançados os programas da família Apoiar, com capacidade financeira, para atribuição de subvenções não-reembolsáveis, amplamente superior e, ao contrário do ADAPTAR, sem objeto específico de financiamento participado.

A medida CD (Comércio Digital) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através da criação de incentivos à transição digital do modelo de negócio das PME – em particular das micro e pequenas empresas – mediante a promoção do comércio eletrónico, materializada no apoio à adesão a plataformas já existentes, à reformulação dos *websites* – desde que possuam integração com a cadeia logística ou sistemas de reservas acoplados – e à conceção de projetos de associações empresariais ou comerciais, associados a soluções logísticas descarbonizadas), com 40 M€ de orçamento. Em 27/07/2021, o METD só reportou: “*medida não executada, com previsão de execução para o ano de 2021*”. Em contraditório acrescenta que os recursos inicialmente orçamentados por estimativa foram canalizados para os programas da família Apoiar.

A medida MFMC (Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através dessa mobilização para incentivar e dinamizar o comércio local e a prestação de serviços de proximidade, nas perspetivas da inovação na gestão, da cooperação entre operadores económicos e da qualificação da evidência física), com 47 M€ de orçamento. Em 27/07/2021, o METD só reportou: “*medida não executada, com previsão de execução para o ano de 2021*”. Em contraditório acrescenta que, face à realidade da economia portuguesa perante a evolução da pandemia, foi considerado prioritário canalizar mais recursos para os programas da família Apoiar.

A medida BF (Banco de Fomento) consta do PEES, tendo por objetivo melhorar as condições para o investimento empresarial (através de um banco promocional de desenvolvimento com maior articulação e integração dos apoios ao investimento, à inovação e à internacionalização da economia, para dar suporte às empresas e projetos de forte conteúdo inovador e com vocação para os mercados globais), sem orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou o seguinte: “*No que se refere à capitalização das empresas nacionais, destaca-se a criação de um autêntico banco de fomento, associado à constituição de um fundo de capitalização de empresas, a par de outras medidas de incentivo à concentração e consolidação de pequenas e médias empresas ou à sua colocação no mercado de capitais*”.

Em contraditório, o METD acrescenta: “*A criação do Banco Português de Fomento foi concretizada de forma integral e com absoluto sucesso, tendo a sua atuação, desde o momento da sua criação até à presente data (novembro de 2021), sido essencial para combater os efeitos socioeconómicos nefastos da pandemia e das necessárias medidas de controlo e mitigação da mesma*”. O METD refere ainda que o DL 63/2020, de 07/09, regula a atividade e funcionamento deste Banco, aprovando também os respetivos estatutos, e que, através da decisão relativa ao processo SA.55719 (2020/N), a Comissão Europeia autorizou a sua criação.

A medida PEVE (Processo Extraordinário de Viabilização de Empresas) consta do PEES, tendo por objetivo simplificar e agilizar a atuação da Administração Pública e dos tribunais em tudo o que seja necessário para debelar os efeitos da pandemia e acelerar a retoma económica (através da criação de um novo processo extraordinário de viabilização de empresa, de carácter excecional e temporário, que podia ser utilizado por qualquer empresa que, não tendo pendente um processo especial de revitalização, se encontrasse em situação económica difícil ou em situação de insolvência iminente ou atual em decorrência da crise económica provocada pela pandemia, desde que a empresa demonstrasse que ainda era suscetível de viabilização – este processo, que visava a homologação judicial de um acordo alcançado extrajudicialmente entre a empresa e os seus credores, tinha carácter urgente e assumia prioridade sobre a tramitação e julgamento de processos de natureza congénere), sem ter sido indicado orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou apenas: “medida por executar”. Em contraditório acrescenta que o PEVE foi aprovado pela Lei 75/2020, de 27/11, e o seu regime foi prorrogado até 30/06/2023, nos termos do DL 92/2021, de 08/11.

Com base na informação recebida, até 27/07/2021, sobre as 16 medidas indicadas como RIAPE no PEES, verifica-se que para seis dessas medidas não foram reportados orçamento, execução financeira, meta e resultado até 31/12/2020, que para as outras dez o respetivo indicador mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo, não sendo apropriado para avaliação direta da sua eficácia, e que para cinco das dez medidas com orçamento não foi reportada execução financeira em 2020.

Em contraditório foram reportados resultados até 31/12/2020 para duas medidas (LCGP e PNAN) e reduzido o resultado final de outra das medidas (SLB), com aumento relevante da sua execução financeira global (de 757 M€ para 995 M€), bem como do respetivo grau de execução (de 48% para 64%). Foi também reportado, como RIAPE, um conjunto de linhas de crédito para apoio à economia em 2020, cuja omissão até 30/11/2021 é material e agrava, nessa dimensão, a incompletude e insuficiência da informação reportada em 27/07/2021, que foi a sujeita a exame. Foram ainda reportadas outras medidas de apoio à economia (Programas da família Apoiar, Linha de Apoio à Recuperação Económica – LARE – Retomar e Programas de Investimento a lançar pelo Fundo de Capitalização e Resiliência) implementadas ou a implementar após 2020 e por isso não abrangidas pelo exame efetuado.

Estas deficiências evidenciam que também esta reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia e confirmam a materialização como principais riscos das medidas indicadas: incompletude e insuficiência da informação reportada; insuficiente grau de execução; ineficácia.

Em suma, para as 22 medidas indicadas como reação ao impacto adverso da pandemia na economia:

- ◆ Não foram determinadas com rigor as necessidades decorrentes desse impacto (só para uma medida foi reportada a situação inicial, através do resultado obtido em 2019).
- ◆ A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) a aplicação das medidas, identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto adverso e a recuperação desse impacto, através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.
- ◆ A informação prestada sobre as medidas não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar a recuperação do impacto adverso da pandemia.
- ◆ Com base na informação reportada ao Tribunal, sobre as 22 medidas, 14 não foram executadas em 2020 (ou essa execução não foi reportada através de indicador apropriado), o grau de execução das 13 medidas orçamentadas era insuficiente (71% do previsto) e cinco não apresentavam resultados,



só dez tinham meta definida e só três a tinham atingido, não tendo sido demonstrada a eficácia dessas medidas para alcançar os seus objetivos, nem para recuperar a situação inicial (14 por falta de execução e oito porque os seus indicadores não mediam o cumprimento dos seus objetivos).

Em contraditório, o METD alega que, na definição de políticas públicas durante a pandemia, o processo de tomada de decisão tem ocorrido em circunstâncias de elevada incerteza, complexidade e de rápida mudança, dificuldades que, naturalmente, o Tribunal reconhece. Porém, a sua intervenção deve reduzir e prevenir os riscos materializados pela incompletude e insuficiência da informação reportada (parte relevante da qual ficou por reportar sete meses após o final de 2020), pela insuficiência do grau de execução (14 medidas não executadas ou sem execução reportada por indicador apropriado) e pela ineficácia das medidas em alcançar os seus objetivos (por falta de resultados em 2020 ou por falta de indicadores apropriados).

## 7. AGENDA 2030 – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em setembro de 2015, Portugal subscreveu a Agenda 2030 da ONU, comprometendo-se com 17 Objetivos designados de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a concretizar até 2030. A implementação desta agenda concretiza-se se forem atingidas metas (num total de 169), medidas por um conjunto de 247 indicadores. Para tal é crucial o alinhamento de políticas públicas e o envolvimento do parlamento, do governo, das autoridades regionais e locais, do setor empresarial, da sociedade civil e das organizações não-governamentais.

Desde 2016, a ONU divulga o índice classificativo e os painéis de avaliação globais, no contexto dos relatórios globais anuais de avaliação do progresso dos Estados membros para atingir as metas dos ODS<sup>1</sup>, com dados também relativos a Portugal, conforme evidenciado no Quadro II. 28.

**Quadro II. 28 – Índice classificativo da ONU – posição de Portugal nos ODS – 2017-2021**

SDG Index Score	2017	2018	2019	2020	2021
Pontuação de Portugal (a)	75,6	74,0	76,4	77,65	78,6
Posição no conjunto dos países da UE	19.º	21.º	17.º	17.º	20.º
Posição de Portugal no conjunto dos países membros da ONU (b)	28.º	31.º	26.º	26.º	27.º
Tendência na ordem classificativa face ao ano anterior		↓	↑	→	↓

(a) Este indicador mede o progresso total de um país para atingir todos os 17 ODS. Pode ser interpretado como uma percentagem do cumprimento dos ODS. 100 indica que todos os ODS foram alcançados. A pontuação mais elevada, de 85,9 é apresentada pela Finlândia que se encontra na posição 1 no conjunto dos países membros.

(b) No total dos 193 países membros da ONU, foram objeto de avaliação: 157 países em 2017, 156 em 2018, 162 em 2019, 166 em 2020 e 165 em 2021.

Fonte: Online database for the Sustainable Development Report 2021 – The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report 2021.

Apesar da melhoria verificada em 2021 face a 2017 no indicador “pontuação”, a posição de Portugal no conjunto dos países não evoluiu nos últimos 3 anos o que pode ser sinal de progressos limitados para alcançar as metas. Verifica-se também que apenas o ODS relativo às energias renováveis (ODS 7) foi considerado atingido e que os restantes 16 ODS encontram-se em curso, sendo que são os ODS relativos à Erradicação da Pobreza (ODS 2), à Ação Climática (ODS 13), à Proteção da Vida Marinha (ODS 14) e à Proteção da Vida Terrestre (ODS 15) aqueles que apresentam maiores desafios na sua concretização.

O modelo institucional da implementação da Agenda 2030 foi definido pelo Governo em 2016, cabendo a coordenação geral ao Ministério dos Negócios Estrangeiros<sup>2</sup>. O modelo envolve também as Comissões Interministeriais de Política Externa e de Cooperação<sup>3</sup>, os ministérios coordenadores de cada ODS e uma rede de pontos focais<sup>4</sup>.

Em 2017, o Governo apresentou o Relatório Nacional Voluntário, no contexto do reporte internacional<sup>5</sup>. Neste relatório, foram identificados os 6 ODS prioritários para Portugal: 4 – Educação de Qualidade;

<sup>1</sup> Relatórios elaborados pela *UN Sustainable Development Solutions Network*, criada em 2012 por iniciativa da ONU, que mobiliza conhecimentos científicos e tecnológicos globais para promover soluções práticas para a implementação dos ODS e do Acordo de Paris.

<sup>2</sup> Em articulação com o Ministério do Planeamento e das Infraestruturas (atualmente, Ministério do Planeamento).

<sup>3</sup> Cabendo-lhes, respetivamente, promover a articulação interministerial e a coordenação das intervenções das áreas governativas na política da cooperação portuguesa para o desenvolvimento.

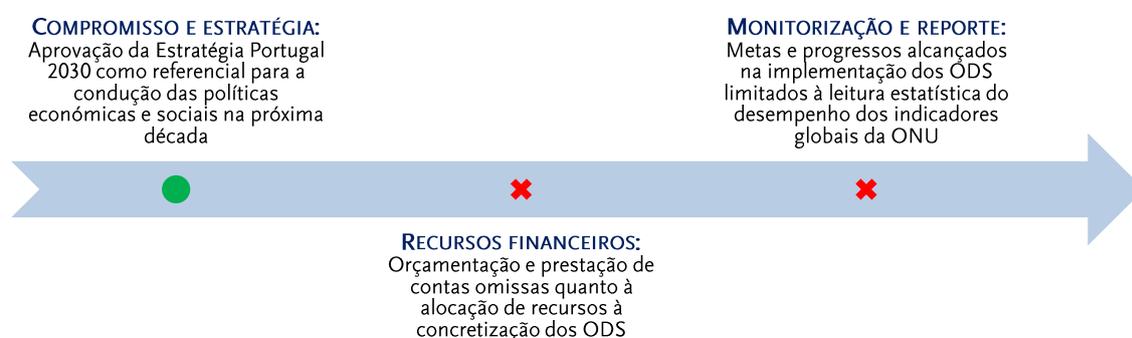
<sup>4</sup> Visa a partilha de informação e é constituída por representantes de departamentos governamentais e de outras entidades.

<sup>5</sup> Apresentado no Fórum Político de Alto Nível da ONU, visando a partilha de experiências.

5 – Igualdade de Género; 9 – Indústria, Inovação e Infraestruturas; 10 – Reduzir as Desigualdades; 13 – Ação Climática; e 14 – Proteger a Vida Marinha.

Em 2019, o Parecer da CGE incluiu uma apreciação à operacionalização dos ODS em Portugal no que respeita à estrutura formal de coordenação, implementação, monitorização e revisão, bem como aos recursos financeiros alocados por programas e medidas de política sectorial<sup>1</sup>. Como aspetos positivos, destacou-se a existência de um compromisso político, de um modelo institucional para a implementação dos ODS e a divulgação periódica de indicadores pelo INE. Porém, foram identificadas insuficiências relevantes, nomeadamente a inexistência de uma estratégia e planos concretos para a implementação da Agenda 2030 que motivaram a formulação de recomendações ao Governo.

Atendendo às insuficiências, sistematiza-se a evolução verificada até outubro de 2021 quanto aos principais processos, através da seguinte sinalização ● com evolução e ✖ sem evolução:



### 7.1. Estratégia Portugal 2030: novo referencial para o desenvolvimento económico e social, mas não adota uma ligação explícita aos objetivos da Agenda 2030

Em 2020, o Governo apresentou a denominada Estratégia Portugal 2030<sup>2</sup>, incorporando o alinhamento com a nova Agenda Estratégica da UE 2019-2024, com o Plano de Recuperação da Europa e com a Agenda 2030. A nível nacional é um importante referencial para a condução das políticas económicas e sociais até 2030 e enquadra os instrumentos de apoio ao desenvolvimento durante a próxima década, nomeadamente o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e o novo quadro comunitário de apoio 2021-27 (Portugal 2030)<sup>3</sup>.

A Estratégia está estruturada em quatro agendas temáticas para o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território, no horizonte de 2030 (cfr. Figura II. 3):

<sup>1</sup> PCGE 2018, Parte II, ponto 7.1; o exame realizado seguiu o modelo endossado pela INTOSAI no XXII Congresso.

<sup>2</sup> Aprovada pela RCM 98/2020, de 13/11.

<sup>3</sup> A definir através do Acordo de Parceria com a Comissão Europeia.

Figura II. 3 – Agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030



Fonte: Estratégia Portugal 2030.

Não obstante focar-se, em geral, no desenvolvimento sustentável, a Estratégia Portugal 2030 é omissa quanto à articulação das quatro agendas temáticas, bem como dos respetivos domínios estratégicos e eixos de intervenção em que se desdobram, com os objetivos e metas da Agenda.

Ao nível dos seus principais elementos, a Estratégia Portugal 2030 invoca o Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde, o Plano de Ação para a Transição Digital, o Plano Nacional Energia e Clima 2030, o Plano Nacional de Investimentos 2030, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, o Programa de Valorização do Interior e o Programa Internacionalizar 2030. Porém, embora estes planos incluam políticas que poderão contribuir para a concretização dos ODS, tal não se encontra explícito nos respetivos documentos. Por sua vez, também as estratégias sectoriais e regionais definidas na Lei das Grandes Opções para 2021-2023 e no Programa Nacional de Reformas 2021 assentam a sua estrutura de informação nas referidas agendas temáticas, mas não incluem uma abordagem aos ODS.

Ao nível da estrutura de acompanhamento e avaliação da execução da Estratégia 2030, prevista na RCM que a aprovou<sup>1</sup>, não existe referência à articulação com o modelo institucional da implementação da Agenda 2030.

<sup>1</sup> Membro do Governo responsável pela área do planeamento em articulação com os membros do Governo responsáveis pela coordenação dos respetivos desafios estratégicos previstos no Programa do Governo, cabendo à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, assegurar o suporte técnico da Estratégia, em articulação com as estruturas de planeamento dos ministérios envolvidos (cfr. n.ºs 7 e 8 da RCM 98/2020, de 13/11).

## 7.2. Plano de Recuperação e Resiliência: não permite identificar medidas e recursos que contribuam para a prossecução dos ODS

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), incorpora o compromisso da UE com a implementação da Agenda 2030<sup>1</sup> por referência a seis pilares: i) Transição ecológica; ii) Transformação digital; iii) Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo; iv) Coesão social e territorial; v) Saúde e resiliência económica, social e institucional; e vi) Políticas para a próxima geração. Também ao nível financeiro se define que 37% da dotação do PRR de cada Estado-Membro deva contribuir para transição ecológica, incluindo a biodiversidade, e 20% para as despesas digitais<sup>2</sup>.

Em Portugal, o PRR 2021-2026 e os respetivos planos detalhados de implementação (componentes, que descrevem as reformas e os investimentos, e informação adicional referente a metas e indicadores<sup>3</sup>) não permitem, no entanto, identificar as medidas e os recursos que contribuem para a prossecução da maioria dos ODS, conforme detalhado no Quadro II. 29.

Quadro II. 29 – Identificação dos ODS no PRR e nas respetivas componentes

(em milhões de euros)

Ref. ODS	PRR – Componentes Áreas das reformas e investimentos (a)	Principais desenvolvimentos estratégicos nacionais associados (a)	Custo
ODS 3	<b>1. Saúde</b>	Plano Nacional de Saúde.	
	Cuidados de saúde: primários, continuados, paliativos, saúde mental; equipamentos e digitalização; modelo de governação dos hospitais.		1 383
✘	<b>2. Habitação</b>	Nova Geração de Políticas de Habitação.	
	Alojamento urgente e temporário; alojamento estudantil; apoio ao acesso à habitação; habitação apoiada (RAM); condições habitacionais (RAA).		2 732
✘	<b>3. Respostas sociais</b>	Estratégias de Envelhecimento Ativo e Saudável, Combate à Pobreza, Inclusão das Pessoas com Deficiência e Igualdade e Não Discriminação.	
	Centros de dia, apoio domiciliário e estruturas residenciais para pessoas idosas; creches; acessibilidades; apoio a comunidades desfavorecidas.		833
✘	<b>4. Cultura</b>	Plano Nacional das Artes; Programas Ciência no Património Cultural e de Investimentos para o Património Cultural.	
	Modernização da infraestrutura dos equipamentos culturais; digitalização (artes, património, audiobooks, ebooks); reabilitação de edifícios emblemáticos.		243
✘	<b>5. Empresas</b>	Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente; Agenda de Inovação para a Agricultura 20-30; Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050; Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030.	
	Investimento inovador e da capitalização das empresas; investigação / inovação para a sustentabilidade da agricultura, alimentação e agroindústria; desenvolvimento do Banco Português de Fomento.		2 914

<sup>1</sup> O MRR assenta no objetivo da UE de alcançar a sustentabilidade competitiva e a coesão através do Pacto Ecológico Europeu, a nova estratégia de crescimento, que invoca os ODS da Agenda 2030 [COM (2019) 640 final]. No mesmo sentido: Conclusões do Conselho, junho de 2021; “Concretizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas – uma abordagem global”, SWD (2020) 400 final; Estratégia anual para o Desenvolvimento Sustentável [2020 e 2021, COM (2019) 650 final e COM (2020) 575 final, respetivamente]. Destaca-se ainda a integração (ainda que não formalizada) dos ODS no semestre europeu, a partir do ciclo de 2020, com vista à incorporação progressiva dos ODS na estratégia anual para o crescimento sustentável, nos relatórios por país e nos programas nacionais de reformas. Também existem iniciativas no âmbito dos fundos europeus, como é o caso do FSE+ (Reg. UE 2021/1057), com a finalidade de contribuir para a realização dos ODS, sobretudo, ODS 1-Eradicar a pobreza, ODS 4-Educação de qualidade, ODS 5-Igualdade de género, ODS 8-Trabalho digno e crescimento económico e ODS 10-Reduzir as desigualdades.

<sup>2</sup> Regulamento (UE) 2021/241.

<sup>3</sup> O PRR foi organizado em 20 Componentes que integram 37 Reformas e 83 Investimentos, no valor total de 16 644 M€ [13 944 M€ de subvenções (84%) e 2 700 M€ de empréstimos (16%)].



*my*  
*AF*

(em milhões de euros)

Ref. ODS	PRR – Componentes Áreas das reformas e investimentos (a)	Principais desenvolvimentos estratégicos nacionais associados (a)	Custo
✘	<b>6. Qualificação</b> Modernização dos estabelecimentos e da oferta de ensino e formação profissional; políticas ativas de emprego e qualificação; cooperação entre ensino superior, AP e empresas; profissões reguladas.	Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação; Estratégia Nacional de Competências.	1 324
✘	<b>7. Infraestruturas</b> Rede de Carregamento de Veículos Elétricos; áreas de Acolhimento Empresarial; aumento da capacidade da rede; acessibilidades rodoviárias; circuitos logísticos - Rede Viária (RAA).	Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050; Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030; Programas de Valorização do Interior e de Valorização de Áreas Empresariais.	690
✘	<b>8. Floresta</b> Ocupação e gestão dos solos (territórios vulneráveis aos riscos de incêndios rurais e perda da biodiversidade); prevenção e combate de fogos rurais; reorganização do sistema de cadastro da propriedade rústica.	Estratégias Nacionais das Florestas e de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030; Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas.	615
✘	<b>9. Gestão hídrica</b> Gestão integrada e circular dos recursos hídricos; eficiência hídrica do Algarve e do Alentejo; sistemas de abastecimento e regadio (RAM).	Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas; Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água.	390
ODS 9 ODS 14	<b>10. Mar</b> Alargamento da rede <i>Port Tech Clusters</i> à bioeconomia azul; seleção do consórcio de gestão da reforma do ecossistema de infraestruturas de suporte à economia do mar; centro de operações de defesa do Atlântico e plataforma naval; “Cluster do Mar dos Açores”.	Estratégias Nacionais: Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente e Mar 2021-2030; Planos de Ação da Bioeconomia e da Economia Circular.	252
ODS 7 ODS 9 ODS 12 ODS 13	<b>11. Indústria</b> Descarbonização da Indústria (processos e tecnologias de baixo carbono, eficiência energética; incorporação de energia de fonte renovável e armazenamento).	Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050; Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030.	715
✘	<b>12. Bioeconomia</b> Modernização e desenvolvimento de uma bioindústria circular (têxtil vestuário e calçado; produção da resina).	Plano Nacional Energia e Clima 2030; Plano de Ação para a Bioeconomia Sustentável.	145
✘	<b>13. Eficiência energética em edifícios</b> Eficiência energética em edifícios residenciais, da administração pública central e de serviços (privados).	Estratégias de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios e para o Combate à Pobreza Energética; Plano Nacional Energia e Clima.	610
✘	<b>14. Hidrogénio e renováveis</b> Produção de hidrogénio e de outros gases renováveis para autoconsumo e/ou injeção na rede; eletricidade renovável (RAM); transição energética (RAA).	Estratégia Nacional para o Hidrogénio; Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050; Plano Nacional Energia e Clima.	370
✘	<b>15. Mobilidade</b> Expansão das Redes de Metro de Lisboa e do Porto; Metro Ligeiro de Superfície Odivelas-Loures; Linha BRT- Porto; descarbonização dos transportes públicos.	Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050; Plano Nacional Energia e Clima 2030.	967
✘	<b>16. Empresas</b> Capacitação e transição digital das empresas (comércio digital, desmaterialização da Faturação, certificações de cibersegurança, sustentabilidade).	Plano de Ação de Portugal para a Transição Digital; Programas INCODE 2030, StartUP Portugal e Indústria 4.0.	650
✘	<b>17. Finanças públicas</b> Modernização e simplificação da gestão financeira (sistemas de informação, infraestrutura do sistema de informação patrimonial da AT, transição digital da SS).	Estratégias para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração e para a Segurança do Ciberespaço; Programa SIMPLEX 20-21.	406
✘	<b>18. Justiça económica e ambiente de negócios</b> Redução da carga administrativa e regulamentar sobre as empresas (licenciamentos); plataformas digitais (tribunais, investigação criminal, forense, cidadãos e empresas); infraestrutura e equipamentos tecnológicos.	Estratégia e Plano de Ação para as TIC da Administração Pública.	267
✘	<b>19. Administração Pública – Capacitação, Digitalização, Interoperabilidade e Cibersegurança</b>		578

227  
AF

(em milhões de euros)

Ref. ODS	PRR – Componentes Áreas das reformas e investimentos (a)	Principais desenvolvimentos estratégicos nacionais associados (a)	Custo
	Reformulação do Portal Digital Único; Infraestruturas digitais; cibersegurança; reforma funcional e orgânica da AP; transição digital (RAM e RAA); formação de trabalhadores da AP.	Plano de Ação para a Transição Digital; Estratégias para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração e para a Segurança do Ciberespaço; Programa SIMPLEX 20-21.	
✘	<b>20. Escola Digital</b> Aprendizagens: diversificação de recursos, metodologias, meios e infraestrutura tecnológica; inovação educativa e pedagógica e competências em tecnologias digitais.	Plano de Ação para a Transição Digital, Plano de Capacitação Digital de Docentes, Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030.	559
<b>Custo estimado total</b>			<b>16 644</b>
<b>Custo associado a ODS por componentes do PRR</b>			
	Em valor		<b>2 350</b>
	Em percentagem		<b>14,1</b>

(a) As reformas, investimentos, estratégias e planos nacionais não são identificadas de forma exaustiva.

Fonte: PRR, de 21/04/2021, e componentes PRR (disponíveis em dados.gov.pt).

Conforme se observa, das 20 áreas com investimentos previstos, apenas três – Saúde, Mar e Indústria, com 14% do custo estimado, mencionam os ODS associados. Acresce que essas referências se limitam à identificação dos ODS, não especificando o contributo de cada uma das reformas e dos investimentos propostos para atingir as metas e indicadores dos ODS. Também não há especificação quanto aos ODS definidos como prioritários para Portugal no Relatório Nacional Voluntário.

### 7.3. Recursos financeiros, monitorização e reporte dos ODS: insuficiências persistem

Ao nível dos documentos de programação orçamental de 2020, da monitorização e do reporte dos ODS verifica-se que:

- ◆ Não se encontram quantificados os recursos financeiros alocados à implementação dos ODS (estimados ou executados); os relatórios que acompanham a proposta do OE<sup>1</sup> e a Conta Geral do Estado não abordam esta matéria.
- ◆ Não foram desenvolvidos sistemas de medição dos resultados da implementação e de monitorização das metas que permitam o acompanhamento e revisão sistemáticos da Agenda 2030, designadamente quanto à avaliação das políticas adotadas, à identificação de lacunas e à divulgação dos resultados atingidos.  
A monitorização sobre a implementação dos ODS é efetuada apenas ao nível estatístico, mediante análise dos indicadores da ONU aplicáveis, não existindo metas e indicadores nacionais específicos nem uma monitorização qualitativa do contributo efetivo das medidas e políticas para os ODS<sup>2</sup>.
- ◆ A apresentação de relatórios públicos periódicos sobre os progressos de implementação dos ODS, a nível nacional, ficou circunscrita ao Relatório Nacional Voluntário.

<sup>1</sup> No relatório que acompanha a proposta do OE 2020, apenas três programas orçamentais (PO04-Representação externa, PO014-Ensino básico e secundário e Administração escolar e PO21-Mar) fazem referência genérica a medidas que contribuem para alcançar os ODS; no relatório relativo ao OE 2021, apenas um (PO04-Representação externa).

<sup>2</sup> No mesmo sentido, a monitorização ao nível da UE também se restringe aos dados estatísticos, sem análise do contributo das políticas para a realização da Agenda 2030, como é exemplo o Relatório por país (*Country Report*), iniciado no ciclo anual de 2020, que passou a incluir um anexo com os resultados dos indicadores utilizados pelo Eurostat para acompanhar os progressos na consecução dos ODS.

A ausência de referências explícitas aos ODS nos principais documentos orientadores das políticas públicas e das respetivas ligações às reformas e investimentos neles contemplados não favorece a incorporação desses compromissos através de uma real redefinição e realinhamento das políticas públicas, nem contribui para a sensibilização, visibilidade e divulgação da Agenda 2030 ao nível nacional. Algumas estratégias setoriais referem o seu contributo para os ODS<sup>1</sup>, mas, em geral, não são detalhadas no alinhamento e na adaptação das prioridades aos ODS, limitando-se a incluir referências genéricas à Agenda.

Saliente-se que, relativamente ao quadro financeiro plurianual pós-2020, em elaboração, a Assembleia da República recomendou ao Governo a integração nas políticas públicas dos principais objetivos expressos na Agenda 2030, nomeadamente: a) Água e saneamento; b) Padrões de consumo e de produção sustentáveis; c) Mobilidade e adoção de medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; e d) A sustentabilidade da produção agrícola e a resposta aos fenómenos de seca e alterações climáticas<sup>2</sup>.

Em sede de contraditório, o Ministro de Estado dos Negócios Estrangeiros informou que *“o Governo está a definir o modelo da coordenação e acompanhamento da implementação dos ODS no plano interno, permitindo estabelecer a ligação entre as diversas áreas governativas intervenientes, de forma a assegurar a articulação estreita entre os planos interno e externo e a coerência das políticas, programas e ações no plano interno”*. O Tribunal considera fundamental a definição deste modelo, tendo presente que existe um compromisso desde 2016 para a implementação dos ODS em Portugal e o Ministro referir também na sua resposta que *“não tem, no plano interno, competência para definir políticas públicas, metodologias e recursos reconduzíveis às atribuições dos diferentes ministérios/áreas governativas...”*.

---

<sup>1</sup> Dois exemplos de estratégias aprovadas em 2021: Estratégia Nacional do Mar 2021-2030 (RCM 68/2021) e Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025 (RCM 119/2021).

<sup>2</sup> RAR 183/2019, de 13/09.

## 8. RECOMENDAÇÕES

### Fundo de Estabilização da Segurança Social

Mantêm-se a falta de clareza e a inexequibilidade de alguns aspetos da norma que regulamenta a afetação de parte da receita de IRC ao FEFSS, designadamente quanto às taxas de IRC a considerar. Acresce que em vez de promover as alterações necessárias à norma, o SEAF determinou que fosse considerada apenas a taxa de 21%, quando a lei refere as taxas de IRC do capítulo IV do Código do IRC, que inclui um conjunto diversificado de taxas.

Por outro lado, a metodologia de cálculo complexa e com necessidade de acertos subsequentes tem dificultado a correta determinação do valor a afetar, pelo que no período 2018 a 2020 foi transferido para o FEFSS um montante inferior em 50,8 M€ ao devido (cfr. ponto 3.1).

45. Recomenda-se ao Governo que promova a revisão da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita de IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade, quanto às taxas a considerar, e que equacione a sua simplificação, designadamente através da eliminação da parcela do adiantamento.

O regulamento do FEFSS estabelece apenas limites máximos para investimentos em determinadas classes de ativos, com exceção para a dívida pública nacional a que se impõe igualmente um limite mínimo de 50%. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, determinou a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até ao limite de 90%, estabelecendo ainda que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015. Contudo, essa reavaliação não foi ainda efetuada (cfr. ponto 3.2).

46. Recomenda-se ao Governo que proceda à reavaliação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, por forma a assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitem otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo.

### Apoios públicos

#### Benefícios fiscais

Apesar das melhorias introduzidas, subsistem deficiências, designadamente a incompleta quantificação da despesa fiscal, falta de clareza na distinção entre desagregamentos fiscais estruturais e benefícios fiscais, bem como a ausência da reavaliação sistemática dos benefícios (cfr. ponto 4.3).

47. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a adequada fundamentação da criação de benefícios fiscais, a inventariação e classificação dos que se encontram em vigor, a sua reavaliação sistemática, verificando a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia, bem como a implementação dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação apropriada na Conta Geral do Estado.

## Responsabilidades contingentes

### Garantias

O Relatório da CGE 2020 não contém informação completa sobre o risco orçamental subjacente às garantias prestadas ao financiamento das empresas no âmbito da pandemia e os elementos informativos da CGE continuam a não integrar informação sobre garantias prestadas por SFA (cfr. ponto 5.1).

48. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação completa sobre o risco inerente às garantias prestadas, nomeadamente sobre as perdas esperadas pelo seu acionamento e respetivo impacto orçamental futuro, e inclua informação sobre as garantias prestadas por serviços e fundos autónomos.

### Parcerias público-privadas e outras concessões

Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre PPP e Outras Concessões (OC). Porém, na informação reportada na CGE 2020 subsistem as deficiências seguintes: 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. Estas insuficiências revelam, assim, riscos relevantes (incluindo riscos orçamentais por responsabilidades contingentes) (cfr. ponto 5.3).

49. Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças, que assegure as condições para:
  - Certificar o universo de contratos de concessão (PPP e outras concessões).
  - Obter a informação necessária para avaliar a execução desses contratos.
  - Validar a informação reportada pelos parceiros públicos e privados.
  - Avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP.

## Reação ao impacto adverso da pandemia na economia

Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre as medidas de reação ao impacto adverso da pandemia na economia. Porém, a informação reportada ao Tribunal neste âmbito evidencia as deficiências seguintes: falta de rigor na determinação das necessidades decorrentes desse impacto, estrutura inadequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) a aplicação das medidas, informação prestada sobre as medidas incompleta e insuficiente, grau de execução financeira insuficiente (71% do previsto) e ineficácia das medidas (14 das 22 medidas indicadas não foram executadas em 2020 ou essa execução não foi reportada através de indicador apropriado) (cfr. ponto 6).

50. Recomenda-se ao Governo, através do membro responsável pela área da economia, que promova a articulação das medidas de reação ao impacto adverso da pandemia na economia com a prossecução do interesse público, assegurando condições para que:
  - As necessidades decorrentes desse impacto adverso sejam determinadas com rigor.
  - Essas necessidades sejam refletidas nessas medidas e nos seus objetivos (expressos por metas).
  - O financiamento e a vigência das medidas sejam suficientes para atingirem os seus objetivos.
  - As medidas integrem o respetivo programa orçamental (incluindo o seu custo extraorçamental).
  - A informação reportada sobre as medidas seja integral, fiável e consistente.
  - A execução das medidas seja tempestiva e objeto de monitorização e controlo adequados.
  - As medidas sejam adequadas e eficazes para atingir os seus objetivos (expressos nas metas).



## Agenda 2030 – Objetivos de desenvolvimento sustentável

A ausência de referências explícitas aos ODS nos principais documentos orientadores das políticas públicas e das respetivas ligações às reformas e investimentos neles contemplados não favorece a incorporação desses compromissos nas políticas públicas, nem contribui para a sensibilização, visibilidade e divulgação da Agenda 2030 ao nível nacional. Apesar dos passos dados no sentido de criar as condições para a implementação dos ODS, subsistem insuficiências no que respeita: i) à identificação dos recursos financeiros que contribuam para a implementação dos ODS; ii) à monitorização qualitativa do contributo das medidas e políticas para os ODS; e iii) ao reporte dos progressos (cfr. ponto 7).

51. Recomenda-se ao Governo que assegure a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 nos documentos orientadores das políticas públicas, de modo a reforçar o compromisso com esses objetivos e permitir a monitorização qualitativa do contributo das medidas e políticas, bem como nos documentos do processo orçamental, identificando os recursos financeiros associados à sua implementação.

## PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

O Tribunal procedeu ao seguimento de 54 recomendações formuladas no PCGE 2018<sup>1</sup>, das quais 31 dizem respeito à AC e 23 à conta da SS. Cerca de 50% destas recomendações incidiram sobre a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais ou das demonstrações financeiras, 28% os sistemas de gestão e controlo e 11% a informação e transparência da Conta. As restantes recomendações visam questões relativas ao âmbito orçamental e contabilístico e ao processo orçamental (Gráfico III. 1).

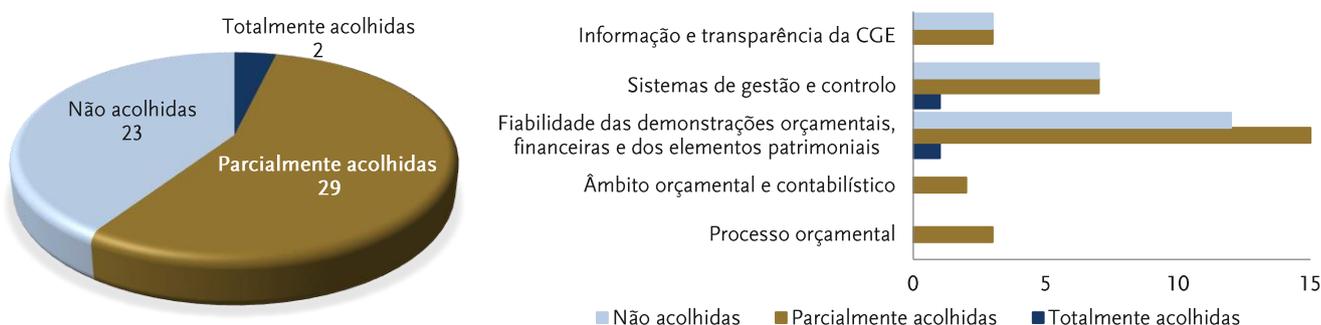
Gráfico III. 1 – Recomendações formuladas no PCGE 2018 – por tipologia



Foram consideradas total ou parcialmente acolhidas 31 recomendações (57%), continuando por suprir as deficiências que motivaram 23 recomendações (43%), na sua maioria relativas à fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais (Gráfico III. 2).

Note-se que parte das recomendações formuladas (9 para a AC e 13 para a SS) implicam alterações estruturais, justificando que o Tribunal as reitere no presente Parecer, uma vez que dependem da implementação plena da LEO e do SNC-AP, de novos sistemas de informação ou do desenvolvimento dos já existentes e da aprovação de diplomas ou de alterações legislativas.

Gráfico III. 2 – Situação das recomendações formuladas no PCGE 2018



<sup>1</sup> A apreciação das medidas tomadas para suprir as deficiências que motivaram as recomendações, foi efetuada no âmbito dos trabalhos de elaboração do presente Parecer junto das entidades, tendo em conta também as informações prestadas pelos destinatários das recomendações (Ministros de Estado e das Finanças, de Estado e dos Negócios Estrangeiros, do Planeamento e a Ministra do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social). Não foi efetuado o seguimento de três recomendações, duas respeitantes à dívida não financeira das entidades e uma ao Programa Especial de Redução do Endividamento do Estado (na SS), por se tratar de matérias que não foram objeto de apreciação no presente Parecer.

## 1. RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS

No seguimento das recomendações emitidas verificaram-se alguns avanços que importa destacar:

- ◆ No que respeita à AC:
  - ◇ Na execução orçamental das contribuições nacionais para o orçamento da UE, a DGO passou a observar o princípio orçamental da não compensação na contabilização de várias componentes solicitadas em conjunto pela Comissão Europeia (Recomendação 9-PCGE2018, totalmente acolhida em 2020).
  - ◇ No âmbito dos benefícios fiscais, verificaram-se progressos no apuramento da despesa fiscal e na reavaliação dos benefícios que, entretanto, se aproximam da caducidade, aspetos que vão ao encontro das recomendações do Tribunal.
  - ◇ Não obstante subsistirem deficiências na contabilização das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, devido ao facto de nem todas as entidades assegurarem o seu registo, é de notar as instruções específicas que a DGO tem emitido para a contabilização adequada dessas operações.
- ◆ No que concerne à Conta da SS:
  - ◇ O processo de anulação de provisões de cobrança duvidosa com origem em prescrição de dívida contributiva foi revisto em 2020, deixando de ser anulado o valor da dívida prescrita e participada a execução fiscal no próprio ano, uma vez que não existiam provisões criadas em anos anteriores.
  - ◇ Entrou em funcionamento em setembro de 2021 uma nova interface (SICC-SIF) que altera a relevação contabilística dos valores devolvidos à segurança social de prestações sociais e que sobrevalorizavam a despesa orçamental.
  - ◇ Em 2020 foram transferidos para o FEFSS os valores relativos a anos anteriores de receita consignada proveniente do adicional ao IMI.
  - ◇ Em 2020 foi iniciada a participação a execução fiscal de dívidas ao FGADM e ao FGS.

## 2. RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS

Foram avaliadas como integralmente não acolhidas 23 recomendações, 13 das quais afetam a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais da AC e da conta da SS. Os quadros seguintes identificam, por tipologia e em relação a cada recomendação, sumariamente, as informações prestadas pelas entidades destinatárias e as respetivas apreciações do Tribunal.

## 2.1. Administração Central

Fiabilidade das demonstrações orçamentais		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças
8	[Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação] dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.	<i>A natureza e complexidade de diversas operações justifica um estudo aprofundado que decorre no âmbito do processo de implementação da Lei do Enquadramento Orçamental. Conforme informação da DGO a identificação de eventuais erros de classificação por parte daquela entidade é geralmente detetada (...) sendo que as incorreções identificadas são objeto de alerta à entidade envolvida para a necessária correção.</i>
<b>Apreciação:</b> O MEF considerou a recomendação totalmente acolhida; porém, o classificador económico ainda não foi revisto e continuam a verificar-se falhas quanto à especificação das operações – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 8.		

Fiabilidade dos elementos patrimoniais		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças
13	Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do stock da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como as receitas e despesas associadas ao serviço de dívida, em valores consolidados.	<i>A Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E, procede à inclusão, na Conta Geral do Estado, de toda a informação que detém, relativa à dívida direta do Estado.</i>
<b>Apreciação:</b> O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, a CGE continua a não evidenciar o stock da dívida do subsetor dos SFA e, embora contabilize o serviço da dívida de SI e de SFA, não consolida integralmente os fluxos associados – (cfr. Parte I, 3.2.7). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 12.		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças
16	[Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:] Promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada, com as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.	<i>No âmbito dos investimentos previstos no PRR foi incluído um investimento com vista à modernização da infraestrutura do sistema de informação patrimonial do Estado, a implementar pela DGTF.</i>
<b>Apreciação:</b> O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, continuam a não ser aprovados os programas de gestão do património imobiliário público e de inventariação – cfr. Parte I, 3.2.9.1). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 15.		

Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças
22	Recomenda-se ao Ministro das Finanças que: que promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa, mormente as consequências pelo seu incumprimento.	<i>... a DGO mantém as ações relativamente ao acompanhamento do cumprimento da UTE, designadamente: elaboração de relatórios trimestrais de acompanhamento do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (...), dar conhecimento (...) às Entidades Coordenadoras, aos órgãos de soberania e às entidades de controlo, [proceder à] análise comparativa entre os valores reportados (...) referentes a rendimentos auferidos por disponibilidades detidas fora do Tesouro e os valores reportados na execução orçamental (...), realização de contactos com o IGCP para melhorar o processo de análise e tratamento de informação referente à obtenção dos pedidos de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado...</i>
<b>Apreciação:</b> O MEF considerou a recomendação totalmente acolhida; porém, o quadro legal não foi revisto, subsistindo a fragmentação normativa com consequências ao nível da estabilidade, coesão, clareza, consistência e uniformidade do regime da unidade da tesouraria do Estado – (cfr. Parte I, ponto 3.2.10.2). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 20.		

22/7  
AF



**Sistemas de gestão e controlo**

N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças
53	<p>Que o Governo, através do Ministro das Finanças, assegure as condições necessárias para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Certificar o universo de contratos de concessão incluindo as PPP.</li> <li>– Obter a informação necessária para avaliar a execução desses contratos.</li> <li>– Validar a informação reportada pelos parceiros públicos e privados.</li> <li>– Avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP.</li> </ul>	<p><i>O universo de PPP objeto de reporte pela UTAP incorpora, com referência a 31 de dezembro de 2020, 38 parcerias (...) Este universo é dinâmico, seja em função da avaliação e confirmação da verificação dos requisitos legais de aplicação daquele diploma [DL 111/2012], seja em função da extinção ou celebração de novos contratos (...). Incumbe à Unidade Técnica (...) proceder à compilação dos encargos financeiros estimados e assumidos (...), bem como acompanhar permanentemente a situação e evolução dos respetivos contratos. É responsabilidade das entidades públicas gestoras dos contratos a remessa da informação, e respetiva atualização, à UTAP, quer no que concerne às estimativas, à execução, bem como à identificação de situações e eventos que possam configurar riscos orçamentais para o setor público. A análise da UTAP à informação disponibilizada resulta num processo necessariamente interativo com as entidades públicas gestoras dos contratos...</i></p>
<p><b>Apreciação:</b> Verificou-se o não acolhimento porque na informação reportada na CGE 2020 subsistem as deficiências que a recomendação visa corrigir – (cfr. Parte II – 5.3). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 49.</p>		

**Informação e transparência da CGE**

N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças
23	<p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras inclua os indicadores previstos na Lei Geral Tributária, designadamente, o valor das liquidações adicionais realizadas e o das coletas recuperadas nos diversos impostos, distinguindo os resultados provenientes exclusivamente desse combate, dos relativos às restantes atividades da Autoridade Tributária e Aduaneira.</p>	<p><i>... considera-se que o Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras evidencia toda a atividade que se entende relevante para o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, de acordo com os atuais conceitos adotados pela maioria das administrações fiscais, relevando para o combate à fraude e evasão fiscal toda e qualquer atuação que induza ao cumprimento voluntário por via do aumento da perceção de risco.</i></p>
<p><b>Apreciação:</b> O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, o Relatório de Combate a Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras continua a não apresentar os indicadores previstos na Lei Geral Tributária e não contempla informação específica sobre o valor das liquidações adicionais realizadas e das coletas recuperadas nos diversos impostos – (cfr. Parte I, 3.2.2.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 22.</p>		
52	<p>Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação sobre a totalidade das garantias, incluindo as prestadas por serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas.</p>	<p><i>É incluída na CGE, no quadro "Relação nominal dos beneficiários de garantias do estado (...) toda a informação que tem sido prestada à Direção-Geral do Tesouro e Finanças...</i></p>
<p><b>Apreciação:</b> O MF considerou a recomendação totalmente acolhida; porém, o Relatório e os elementos informativos da CGE 2020 continuam a não integrar informação sobre garantias prestadas por SFA – (cfr. Parte II, 5.1). Reiterada, com reformulações, no PCGE 2020, Recomendação 48.</p>		



*mf*  
*AF*

## 2.2. Segurança Social

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
27	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegure a conclusão da nova interface que irá contemplar o novo plano de contabilização que impeça a sobrevalorização da despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.	<i>A nova interface SICC-SIF entrou em exploração no dia 1 de setembro de 2021 (...) este desenvolvimento informático permitirá mitigar a sobrevalorização da despesa orçamental, devido a pagamentos que efetivamente não se concretizaram.</i>
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação totalmente acolhida; porém, a mesma só foi implementada em setembro de 2021, pelo que a conta de 2020 ainda não beneficiou desta alteração – (cfr. Parte I, 3.3.4).		
28	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a conta consolidada da segurança social seja acompanhada do parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.	<i>Os representantes do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e do Ministério das Finanças foram designados (...) (despacho n.º 9109/2021 do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social, publicado no Diário da República de 14 de setembro de 2021). A reunião do Conselho Consultivo está agendada para o dia 28 de setembro e na ordem de trabalhos está prevista a apresentação da Conta da Segurança Social de 2020 e a emissão de parecer.</i>
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, a CSS continua a não integrar o parecer do Conselho Consultivo do IGFSS, tal como previsto na lei – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 25.		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças
29	Recomenda-se à Assembleia da República e ao Ministro das Finanças que diligenciem pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos institutos públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes da sua dupla qualidade de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas.	<i>O MF encontra-se disponível para uma avaliação conjunta com a Assembleia da República, enquanto entidade competente para aprovar uma eventual alteração da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, sobre a eventual necessidade de clarificação.</i>
<b>Apreciação:</b> O MEF não se pronunciou sobre o grau de acolhimento da recomendação, mas encontra-se disponível para uma avaliação sobre uma eventual alteração à lei; porém, essa alteração ainda não ocorreu.		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
33	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.	<i>Não obstante todo o trabalho desenvolvido (...), mediante o qual foi possível apurar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva dos sistemas operacionais, não estão ainda garantidas todas as condições necessárias à reconciliação (...) entre o sistema de informação financeira e os sistemas de conta corrente GC e SEF.</i>
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, nos trabalhos de encerramento de contas relativos a 2020 continuam a não ser disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida, por contribuinte, com as especificações indicadas – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 29.		
34	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devido a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.	<i>As várias Instituições da Segurança Social estão a avaliar procedimentos metodológicos que visem a extração, de forma automática, de juros de mora vencidos e não pagos, não obstante do cumprimento desde julho de 2018 do disposto no artigo 81º-A do Decreto Regulamentar 6/2018, de 2 de julho.</i>
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação não acolhida; de facto, o valor dos juros vencidos resultantes de montantes em dívida não foi refletido nas demonstrações financeiras – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 31.		

22/7  
AF



**Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras**

N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
36	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que, relativamente aos procedimentos de controlo implementados com vista a garantir a fiabilidade dos registos relativos à suspensão dos processos executivos, sejam produzidos relatórios de acompanhamento e que os mesmos sejam remetidos ao Tribunal.	... o Departamento de Gestão da Dívida (DGD) do IGFSS, I.P. tem identificado quer o risco, quer as medidas implementadas e a implementar: registo e não levantamento de suspensões indevidas, nomeadamente Processo de Insolvência (PI), Procedimento Extrajudicial de Conciliação (PEC), Processo Especial de Revitalização (PER) e Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial (SIREVE). As suspensões relativas a PI, PER, PEC e SIREVE são registadas manualmente nos Processos de Execução fiscal. O acompanhamento destas situações é regular, ainda que nem todas as medidas previstas estejam implementadas.
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, a recomendação é no sentido de produção de relatórios de acompanhamento e remessa dos mesmos ao Tribunal, procedimento que ainda não ocorreu – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 30.		
37	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam implementados procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e que se proceda ao registo de dívidas incobráveis quando já não exista qualquer possibilidade de recuperação.	O acolhimento desta recomendação está em curso, em articulação com o II, I.P.
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não estão criadas todas as condições para o apuramento do valor das dívidas incobráveis (FGS e FGADM) e respetivo reflexo nas demonstrações financeiras – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 33.		
38	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem corrigidas as inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).	O II, I.P. e ISS, I.P. informam que a nova interface SICC-SIF entrou em exploração no dia 1 de setembro de 2021 implementando, à semelhança das restantes interfaces, a contabilização por operações. Deste projeto faz parte o Programa de Regularização de Saldos (fase 1 -enriquecimento de informação dos documentos e fase 2 -compensação de documentos). Prevê-se o acolhimento total da recomendação até o final do corrente ano.
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, em contraditório o SESS refere que só se perspetiva a execução do nivelamento de saldos em 2022 e a conta de 2020 ainda reflete o desvio entre os diferentes sistemas de informação – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 34.		
39	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem implementados os procedimentos necessários para que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.	Recomendação implementada parcialmente no atual sistema de informação de pensões (SIP) através da extração de ficheiros detalhados por NISS, ano/mês da constituição da dívida e correspondente valor. De acordo com o II, I.P., com o desenvolvimento do novo SIP irá ser possível obter o ano/mês de referência da dívida gerada neste novo sistema.
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, no exercício de 2020 os dados disponibilizados para a constituição de provisões ainda não dispõem de elementos que permitam identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 35.		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social <sup>1</sup>
41	Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que diligenciem pela conclusão do projeto de portaria que visa definir os critérios de financiamento do Fundo de Garantia Salarial por parte do Estado e que assegurem que o Fundo seja dotado de património próprio, alinhando a legislação nacional com a legislação comunitária.	Encontra-se em apreciação a portaria que fixa os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial.
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi fixado o financiamento do FGS por parte do Estado e as demonstrações financeiras do Fundo continuam a não evidenciar património próprio – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 37.		

<sup>1</sup> Foi também solicitada informação ao MEF que referiu: “Acompanhado pelo MTSSS”.



*mf*  
*AF*

Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social <sup>1</sup>
42	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que no quadro da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.	<i>Encontra-se em apreciação proposta de diploma de regulamentação da tesouraria única da segurança social.</i>
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi publicado o diploma respeitante à unidade de tesouraria da SS – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 38.		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
43	Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03.	<i>Encontra-se em apreciação proposta de diploma para cumprimento desta recomendação e posterior envio ao Ministério das Finanças.</i>
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi publicada a portaria que deve estabelecer os limites das aplicações de capital efetuadas pelo IGFSS – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 39.		
44	Recomenda-se à Assembleia da República e ao Governo a harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.	<i>Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos.</i>
<b>Apreciação:</b> O SESS considerou a recomendação não acolhida; porém, ainda não foi efetuada a revisão global dos diplomas envolvidos nesta temática – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 40.		
N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Segurança Social
48	Recomenda-se ao Governo que promova a revisão da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita de IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade e a consistência dos conceitos.	<i>(MEF) O Ministério das Finanças procedeu no ano de 2020 à regularização das transferências para o FEFSS relativa aos anos anteriores, quer relativamente ao AIMI, quer (...) à consignação do IRC, resultante das diferenças entre o apuramento pela AT em cada ano e os valores previstos em sede de OSS inicial. Por forma a minimizar esse diferencial foi instituído (...) como procedimento o reporte ao MTSSS dos montantes de cobrança estimados pela AT para o ano seguinte, o qual é inscrito no OSS inicial, procedendo-se no ano seguinte à regularização das diferenças após apuramento pela AT. (SESS) Relativamente à consignação de receita do IRC ao FEFSS, o valor transferido em 2020 foi de 182.221.915€, resultante do apuramento efetuado pela Autoridade Tributária do valor estimado para 2020 e do apuramento dos acertos entre 2017 e 2019. Quanto à clarificação da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita do IRC, encontram-se as respetivas tutelas a articular nesse sentido.</i>
<b>Apreciação:</b> A recomendação aponta para a revisão da norma no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade e a consistência dos conceitos; porém, as sucessivas normas publicadas no OSS mantêm a mesma formulação – (cfr. Parte II, 3). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 45.		

<sup>1</sup> Para as recomendações 42, 43 e 44 foi solicitada informação ao MEF que referiu o seguinte: “Acompanhado pelo MTSSS”.

my  
AF



### Sistemas de gestão e controlo

N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
50	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja assegurada a instauração dos processos de contraordenações relativos ao atraso nos pagamentos das contribuições integradas no âmbito do PERES.	<i>Não obstante os trabalhos desenvolvidos (...) o cenário pandémico e a necessidade de resposta da segurança social aos respetivos impactos sociais e económicos, resultaram no reordenamento das prioridades de ação. Assim, os trabalhos para adequação dos valores das coimas associadas a estas infrações continuam em curso, estando pendentes a adequação do valor da coima ao mínimo estabelecido no DL 67/2016 e a programação da sua notificação.</i>

**Apreciação:** O SESS considerou a recomendação acolhida; não obstante os trabalhos em curso, ainda não se encontram concluídos os trabalhos necessários à efetiva instauração dos processos de contraordenações devidas pelos pagamentos em atraso no âmbito do PERES.

### Informação e transparência da CGE

N.º	Recomendação – PCGE 2018	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
45	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de uma previsão orçamental fiável do valor dos encargos da responsabilidade do Estado no âmbito do sistema de proteção social de cidadania evitando que os seus excedentes sejam sucessivamente transferidos para o sistema previdencial-repartição o que impede que os saldos deste sistema reflitam a componente contributiva do sistema da segurança social e a avaliação das reais necessidades de financiamento.	<i>O OSS é suportado em previsões com base em pressupostos o mais realísticos possível. No entanto, a evolução dinâmica e complexa da realidade desvia-se, por vezes, deste exercício. Poderão existir medidas adotadas cujo impacto é diferenciado entre a previsão orçamental e a sua real execução. Por outro lado, também ao nível da estimativa de adequação orçamental para algumas prestações sociais importa assegurar um nível de segurança que impeça eventual défice no Sistema de Proteção Social de Cidadania, pelas consequências que tal acarreta.</i>

**Apreciação:** O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, em 2020 continuaram a ser transferidos os excedentes do sistema de proteção social e cidadania para o sistema previdencial-repartição – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2020, Recomendação 44.



## DECISÃO

Em sessão do Plenário Geral, os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, nos termos dos artigos 74.º, n.º 1, alínea f), e 75.º, alínea a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas aprovar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020.

Lisboa, Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em 10 de dezembro de 2021

José Fernandes Farinha Tavares, Presidente

Ana Margarida Leal Furtado, Relatora e Coordenadora

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

*Notou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência*

Mário António Mendes Serrano

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

José António Mouraz Lopes

António Manuel Fonseca da Silva

António Francisco Martins



Notou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência.  
Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

Notou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência.  
José Manuel Ferreira de Araújo Barros

Alziro Antunes Cardoso

Notou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência.  
Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho

Notou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência.  
Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos

Luís Filipe Cracel Viana

Notou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência.  
Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Notou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência.  
Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote



*my*  
*A*

## SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Administração central
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
AML	Área Metropolitana de Lisboa
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, SA
ANAC	Autoridade Nacional de Aviação Civil
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ARSnorte	Administração Regional de Saúde do Norte
ASSB	Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefício Fiscal
BPF	Banco Português de Fomento
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Conselho de Administração
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
CAV	Contribuição para o Audiovisual
CCA	Mecanismo de Capitalização Contingente
CD	Conselho Diretivo
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CEMG	Caixa Económica Montepio Geral
CESE	Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CI	Sistema de Conta integrada
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas



<b>CIVA</b>	Código do imposto sobre o valor acrescentado
<b>CLC</b>	Certificação Legal de Contas
<b>CMVM</b>	Comissão de Mercado de Valores Mobiliários
<b>CNC</b>	Comissão de Normalização Contabilística
<b>CNP</b>	Centro Nacional de Pensões
<b>COVID</b>	Corona Virus Disease (doença por corona vírus)
<b>CP</b>	Comboios de Portugal, EP
<b>CSB</b>	Contribuição sobre o Setor Bancário
<b>CSI</b>	Complemento Solidário para Idosos
<b>CSS</b>	Conta da Segurança Social
<b>CT</b>	Certificados do Tesouro
<b>CTPM</b>	Certificados do Tesouro Poupança Mais
<b>DA</b>	Direitos Aduaneiros
<b>DCC</b>	Documento Contabilístico e de Cobrança
<b>DF</b>	Despesa Fiscal
<b>DF</b>	Demonstrações Financeiras
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DGRDN</b>	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DIC</b>	Declaração de impossibilidade de certificação legal de Contas
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DLEO</b>	Decreto-Lei de Execução Orçamental
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EAR</b>	Entidades Administradoras de Receita
<b>ECE</b>	Entidade Contabilística Estado
<b>EPE</b>	Entidade Pública Empresarial
<b>ELOS</b>	ELOS – Ligações de Alta Velocidade, SA
<b>EPI</b>	Equipamentos de proteção individual
<b>EPNF</b>	Empresas públicas não financeiras
<b>EPnR</b>	Entidade Pública não Reclssificada
<b>EPR</b>	Entidade Pública Reclssificada
<b>eSPap</b>	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
<b>ESTAMO</b>	Estamo, Participações imobiliárias, SA
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>EY</b>	Ernst & Young Global Limited
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FAQ</b>	Frequently Asked Questions (perguntas frequentes)
<b>FCE</b>	Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social
<b>FCGM</b>	Fundo de Contragarantia Mútuo
<b>FdR</b>	Fundo de Resolução
<b>FEAC</b>	Fundo Europeu de Apoio a Carenciados
<b>FEAGA</b>	Fundo Europeu de Garantia Agrícola
<b>FEAMP</b>	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FEEI</b>	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
<b>FEFSS</b>	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
<b>FESSPBC</b>	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos
<b>Fertagus</b>	Fertagus – Travessia do Tejo Transportes, SA
<b>FGADM</b>	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
<b>FGD</b>	Fundo de Garantia de Depósitos
<b>FGS</b>	Fundo de Garantia Salarial
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional



*my*  
*A*

<b>FNRE</b>	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
<b>FRC</b>	Fundo de Recuperação de Créditos
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>FSS</b>	Fundo de Socorro Social
<b>GC</b>	Sistema de Gestão de Contribuintes
<b>GeRFIP</b>	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
<b>GNR</b>	Guarda Nacional Republicana
<b>GOP</b>	Grandes Opções do Plano
<b>I&amp;D</b>	Investigação e desenvolvimento
<b>IABA</b>	Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes
<b>IAPMEI</b>	Agência para a Competitividade e Inovação, IAPMEI, IP
<b>IAS</b>	Indexante de Apoios Sociais
<b>IDT</b>	<i>Integrated DNA Technologies</i>
<b>IEFP</b>	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
<b>IES</b>	Instituições de ensino superior
<b>IFAP</b>	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
<b>IGCP</b>	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, EPE
<b>IGFCSS</b>	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
<b>IGFEJ</b>	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
<b>IGFSS</b>	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
<b>IHRU</b>	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
<b>II</b>	Instituto de Informática, IP
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>IMT</b>	IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
<b>IP</b>	Instituto Público
<b>IP</b>	Infraestruturas de Portugal, SA
<b>IPDJ</b>	Instituto Português do Desporto e Juventude
<b>IPSAS</b>	International Public Sector Accounting Standards
<b>IPSS</b>	Instituições Particulares de Solidariedade Social
<b>IRC</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
<b>IRN</b>	Instituto dos Registos e do Notariado
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>IS</b>	Imposto de Selo
<b>ISP</b>	Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos
<b>ISS</b>	Instituto da Segurança Social, IP
<b>ISSA</b>	Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA
<b>ISSAI</b>	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
<b>ISSM</b>	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
<b>ISV</b>	Imposto Sobre Veículos
<b>IT</b>	Imposto de consumo sobre o tabaco
<b>IUC</b>	Imposto Único de Circulação
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LBSS</b>	Lei de Bases da Segurança Social
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>LGT</b>	Lei Geral Tributária
<b>Liscont</b>	Liscont - Operadores de Contentores, SA
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LOES</b>	Lei do Orçamento do Estado Suplementar
<b>LQER</b>	Lei Quadro das Entidades Reguladoras
<b>M</b>	Milhões
<b>m</b>	Milhares



MEF	Ministro de Estado e das Finanças
METD	Ministério da Economia e da Transição Digital
MF	Ministério das Finanças
MIH	Ministério das Infraestruturas e da Habitação
MLP	Médio e Longo Prazo
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NB	Novo Banco
NCP	Norma de Contabilidade Pública
NISS	Número de Identificação de Segurança Social
OC	Outras Concessões
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
OES	Orçamento do Estado Suplementar
ORA	Orçamento Regional dos Açores
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
Parpública	Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PDR 2020	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020
PE	Programa de Estabilidade
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PEC	Procedimento extrajudicial de conciliação
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PER	Processo especial de revitalização
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PEVE	Processo Extraordinário de Viabilização de Empresas
PI	Processo de insolvência
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e médias empresas
PO	Programa Operacional
PO	Programa Orçamental
POE	Programa Orçamental Economia
POAPMC	Programa operacional de apoio às pessoas mais carenciadas
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RA	Relatório de Auditoria
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Reposições abatidas nos pagamentos
RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCRE	Regime de Contabilização das Receitas do Estado



*my*  
*A*

Rec	Recomendação
REF	Reequilíbrio financeiro
RERD	Regime Excepcional de Regularização de Dívidas
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
RPT	Recursos Próprios Tradicionais
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SA
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SA	Sociedade Anónima
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SCUT	Sem custo para o utilizador
SEAAF	Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais
SEAFin	Secretário de Estado Adjunto e das Finanças
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira da Segurança Social
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SII	Sistema de Indemnização aos Investidores
SIIE	SIIE Sistema de Informação sobre os Imóveis do Estado
SIREP	Sistema de recuperação de empresas por via extrajudicial
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPE	Sector Público Empresarial
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA
TAP	Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA
TC	Tribunal de Contas
TCA	Terminal de Contentores de Alcântara
TCGL	Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões
TCL	Terminal de Contentores de Leixões
TCS	Terminal de Contentores de Sines XXI
UE	União Europeia
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
UniLEO	Unidade de Implementação da LEO
UTE	Unidade de tesouraria do Estado

## FICHA TÉCNICA

### Área de Responsabilidade I

Juíza Conselheira Relatora Ana Margarida Leal Furtado

Departamento  
de Auditoria I

**Auditora Coordenadora:** Maria João Caldas

**Auditores Chefes:** António Marta, Maria Luísa Rato Bispo e Teresa Ferreira

**Execução técnica:** Ana Godinho Tavares, Arabela Correia, Arlette Costa, Bella Isa Rodrigues, Carla Rodrigues Martins, Clarisse Wagner, Dina Rocha Machado, Fátima Cortes, Fátima Perfeito, Graciosa Neves, João Miguel, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria Gisela Dias, Maria João Silveira, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Mónica Morgado Ferreira, Nazaré Silva, Nuno Miguel Rosa, Paulo Duque, Rosa Maria Sequeira, Teresa Garrido, Tiago de Moura Gonçalves e Zaida Sousa

**Apoio administrativo e informático:** Kátia Nobre

### Contributos de outras Áreas

#### Área de Responsabilidade III

Juíza Conselheira Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria – responsável pelo ponto 1.2. da Parte I

Departamento  
de Auditoria III

**Auditora Coordenadora:** Ana Teresa Santos

**Auditoras Chefes:** Maria Regina Nunes e Maria da Luz Barreira

#### Área de Responsabilidade VII

Juiz Conselheiro José Manuel Gonçalves dos Santos Quelhas – responsável pelos pontos 5.3. e 6 da Parte II

Departamento  
de Auditoria VII

**Auditor Coordenador:** Luís Filipe Simões; **Auditora Chefe:** Selma Isabel Rebêlo

**Execução técnica:** David Santiago Pires, Jorge Manuel Trindade, José Alfredo Correia, Miguel Morais Abrantes, Néson Pereira Duarte e Teodósio Sezinando Patrocínio

**Apoio administrativo e informático:** Ângela Maria Castro e Cristina Correia Marçal

#### Área de Responsabilidade VIII

Juíza Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes – responsável pelo ponto 3.2.6.1 da Parte I

Departamento  
de Auditoria VIII

**Auditora Coordenadora:** Leonor Côrte-Real Amaral; **Auditor Chefe:** Júlio Gomes Ferreira

**Execução técnica:** Ana Cristina Cabo, André Cunha Campos, Cristina Salvador e Maria de Fátima Fernandes

**Apoio informático:** Cristina Fernandes

### Apoio informático geral

#### Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

**Diretor de Serviços:** João Carlos Cardoso

**Técnicos:** Ana França, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Paula Sousa