

COVID-19

MEDIDAS E REPORTE NOS PRIMEIROS 3 MESES

– Acompanhamento da execução orçamental –

RELATÓRIO N.º 1/2020–AEO

2.ª SECÇÃO



TC
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROC. N.º 1/2020-AEO

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Maria João Caldas
Coordenação Técnica	António Marta e Maria Luísa Bispo
Equipa de Auditoria	Ana Godinho Tavares
	Cristina Mendes
	Graciosa Neves
	Maria João Silveira
	Marília Carrilho
	Nuno Rosa

ÍNDICE GERAL

1. SUMÁRIO.....	5
1.1. Introdução.....	5
1.2. Principais observações e recomendações.....	6
2. COVID-19 – MEDIDAS E GOVERNAÇÃO.....	8
2.1. Medidas e entidades.....	8
2.2. Governação.....	11
3. COVID-19 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E REPORTE ATÉ MAIO.....	14
3.1. O que recomendam as boas práticas.....	14
3.2. Procedimentos e reporte das medidas COVID-19 na execução orçamental.....	16
3.2.1. Administração Central.....	17
3.2.2. Segurança Social.....	22
4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	27
5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	27
6. DECISÃO.....	28
ANEXOS.....	29
Anexo 1 – Principais medidas de apoio às empresas e entidades intervenientes.....	29
Anexo 2 – Exercício do contraditório – Respostas das entidades.....	30

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Áreas de intervenção, principais entidades e medidas.....	9
Quadro 2 – Administração Central - Execução de medidas adotadas no âmbito da COVID-19 - SEO maio ...	19
Quadro 3 – Administração Central - Execução das medidas orçamentais COVID-19 - SIGO.....	20
Quadro 4 – Administração Central - Execução das medidas orçamentais COVID-19 – SIGO por PO.....	21
Quadro 5 – Segurança Social - Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 – SEO maio.....	24
Quadro 6 – Segurança Social – Medidas com impacto não identificado na execução orçamental.....	26

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1– Estruturas de coordenação e tomada de decisão na resposta à pandemia da COVID-19.....	12
---	----

SIGLAS E ABREVIATURAS

Sigla	Entidade
AC	Administração Central
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGS	Direção-Geral da Saúde
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPR	Entidade Pública Reclassificada
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGAC	Inspeção Geral das Atividades Culturais
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
II	Instituto de Informática
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde
INSA	Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS	Instituto da Segurança Social
ISSA	Instituto da Segurança Social nos Açores
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa Orçamental
PT2020	Quadro Portugal 2020
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEO	Síntese de Execução Orçamental
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas

1. SUMÁRIO

1.1. Introdução

1. Passados pouco mais de 3 meses desde o início da pandemia da COVID-19 em Portugal, é já visível o reforço excecional de um conjunto variado de políticas públicas, ao nível da mitigação dos seus efeitos quer no domínio da saúde, quer ao nível da atividade económica. O impacto nas contas públicas será, decerto, elevado e agravado por riscos e incertezas: o FMI estima que, em média, nos países avançados, o défice orçamental de 2020 será agravado em cerca de 13,3 p.p. do PIB¹.
2. A natureza diversificada das medidas, a urgência nas decisões tomadas quanto à sua arquitetura, aplicação e utilização, o montante de dinheiros públicos envolvidos e a incerteza quanto ao futuro da pandemia exigem uma consciência constante sobre as vulnerabilidades e os riscos envolvidos. A necessidade de uma adequada identificação do seu impacto nas contas públicas, designadamente quanto aos efeitos na execução orçamental, na dívida pública e nas responsabilidades contingentes geradas tem sido amplamente suscitada pelo Tribunal de Contas² e por outras instituições nacionais e internacionais.
3. Este relatório é o primeiro de dois a divulgar em 2020, no âmbito da execução orçamental considerada na sua globalidade, e abrange apenas os três primeiros meses da pandemia. O objetivo deste primeiro relatório é dar uma visão panorâmica sobre:
 - ◆ as medidas adotadas e a forma da sua governação por Ministérios envolvidos nos três primeiros meses (capítulo 2);
 - ◆ os sistemas de informação da execução orçamental destas medidas, bem como os procedimentos instituídos e os valores reportados nos três primeiros meses (capítulo 3), designadamente nos sistemas de reporte da Administração Central e da Segurança Social.
4. Procura-se, assim, evidenciar pontos fortes e fracos do atual reporte e recomendar eventuais melhorias que, de forma continuada, promovam a transparência do reporte destas intervenções públicas, permitam uma monitorização eficaz das mesmas e fundamentem a tomada de decisões de políticas públicas que venham a ser tomadas, em particular ainda no âmbito desta pandemia, mas também em futuras situações de emergência.
5. Para tal, recorreu-se aos sistemas de informação da execução orçamental, com referência à informação que as entidades reportaram em março, abril e maio, à informação divulgada mensalmente pelo Ministério das Finanças através da Síntese de Execução Orçamental e à informação recolhida junto de entidades com intervenção relevante na implementação das medidas e na identificação dos seus efeitos.

¹ FMI (2020), *World Economic Outlook Update*, junho.

² Relatório: Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências - (COVID-19), aprovado em 01/06 e disponível em www.tcontas.pt.

1.2. Principais observações e recomendações

6. A rapidez e intensidade da resposta do Governo aos efeitos da pandemia são visíveis no número elevado de entidades públicas e privadas envolvidas – todos os 18 ministérios e mais de 100 entidades públicas e privadas, para além do Serviço Nacional de Saúde – nas medidas adotadas e nos montantes envolvidos (segundo o Ministério das Finanças, 1 722 M€ até maio¹), desde logo, passados os primeiros 3 meses.
7. Esta resposta pública de emergência exige uma atenção reforçada na produção e utilização da informação. O planeamento, implementação e gestão das respostas obrigam à atuação coordenada de um número alargado de entidades. É, assim, vital que todas as entidades públicas integrem um sistema de reporte detalhado e rigoroso e que as entidades coordenadoras da informação continuem a aperfeiçoar a arquitetura do sistema e o controlo do seu reporte, tanto mais que, em Portugal, não foi criada uma estrutura específica para coordenar e acompanhar centralmente a resposta à pandemia.
8. Logo em abril, o Ministério das Finanças divulgou informação sobre o impacto das medidas de combate à pandemia na execução orçamental e, tanto a Direção-Geral do Orçamento como o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, procuraram instituir procedimentos que identificassem e quantificassem esses impactos. Apesar disso, verificou-se a existência de margem para melhorias, dadas as insuficiências detetadas:
 - ◆ A informação da execução orçamental – sendo em base de caixa – apenas permite evidenciar os impactos que se traduzam em fluxos financeiros (pagamentos e recebimentos), não evidenciando, por exemplo, a isenção de receitas ou o diferimento de prazos de pagamento e a despesa por pagar.
 - ◆ A informação divulgada pelo Ministério das Finanças, mensalmente, na Síntese de Execução Orçamental, com referência aos três primeiros meses da pandemia, é insuficiente por não permitir identificar o impacto de cada medida adotada, nem grupo de medidas (no caso de medidas com impactos menos significativos).
 - ◆ As instruções emitidas pela Direção-Geral do Orçamento, relativamente à Administração Central, comportam duas medidas orçamentais que visam distinguir as despesas pagas relacionadas com o combate à pandemia das destinadas a repor a normalidade, sendo que:
 - ◇ a falta de clareza do âmbito das medidas conduziu a alguma discricionariedade na sua aplicação;
 - ◇ não permitem obter informação desagregada para cada medida no âmbito da COVID-19, nem por grupo destas medidas (não distinguindo, por exemplo na economia, áreas de atuação concretas);
 - ◇ excluem as despesas cujos procedimentos foram iniciados antes da sua divulgação.

¹ Este valor diz respeito à Administração Central e à Segurança Social. A SEO de maio inclui ainda 54 M€ de despesa da Administração Regional e 45 M€ da Administração Local, totalizando 1 821 M€ o impacto das medidas considerando todos os sectores. Por sua vez, o valor considerado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) no Relatório 16/2020, de 9/7, é de 1 784 M€, uma vez que não considera a despesa não efetiva (ativos financeiros), no montante de 37 M€.

- ◆ As verbas comunitárias para redução dos efeitos da pandemia serão entregues às entidades beneficiárias através das entidades pagadoras de apoios, como se comprovou numa entidade que, corretamente, inscreveu tais verbas em operações extraorçamentais nas medidas orçamentais criadas para identificar as despesas COVID-19. Porém, a DGO não emitiu instruções com vista a assegurar a correta aplicação por todas as entidades pagadoras, nem definiu as distintas fontes de financiamento a considerar.
 - ◆ Na Segurança Social foi identificado, na informação relativa à execução orçamental, o efeito na despesa das medidas materialmente mais relevantes (como os pagamentos relativos ao *lay-off*). No entanto, não foram quantificados impactos relevantes na receita, como é o caso da isenção do pagamento de contribuições das empresas que aderiram ao *lay-off*, apesar da informação estar disponível nos sistemas da Segurança Social e do seu impacto muito significativo.
9. Independentemente das diferentes implicações de cada medida – impacto direto no défice orçamental, aumento da dívida pública ou custos futuros associados a garantias e outros passivos contingentes – todas devem, desde logo, ser identificadas e os riscos mitigados de forma diferenciada, permitindo o respetivo acompanhamento, gestão e avaliação.

Assim, recomenda-se ao Governo – através do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – que:

- ◆ Promova as condições, designadamente através de instruções às entidades intervenientes, para que – tanto ao nível da Administração Central como da Segurança Social – seja possível quantificar o impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia da COVID-19, incluindo a receita que deixa de ser arrecadada.
- ◆ Promova as condições para que todos os impactos que se traduzam em fluxos financeiros sejam adequadamente identificados nos sistemas de execução orçamental como resultantes das medidas no âmbito da pandemia e que, através de instruções às entidades, seja assegurada a consistência na utilização das medidas orçamentais relativas à COVID-19, sob pena de se comprometer a sua utilidade.
- ◆ Assegure a divulgação de informação completa, incluindo dados financeiros e físicos (como o número de beneficiários) e indicadores de resultados, em particular na Conta Geral do Estado de 2020.
- ◆ Relativamente às verbas comunitárias, promova a emissão de instruções, de forma a assegurar que todas as entidades pagadoras procedam ao registo dessas verbas como operações extraorçamentais nas medidas orçamentais relativas à COVID-19 e a identificar as correspondentes fontes de financiamento.

2. COVID-19 – MEDIDAS E GOVERNAÇÃO

10. Os efeitos da pandemia da COVID-19 começaram a fazer-se sentir em Portugal com a confirmação dos dois primeiros casos de infeção a 2 de março. O Governo, a Assembleia da República e o Presidente da República foram tomando medidas, tendo em conta a evolução da situação, destacando-se os seguintes marcos:

02/03/2020 Confirmados os dois primeiros casos de infeção

- Medidas que antecederam a declaração da situação de alerta nacional: ordem aos empregadores públicos para a elaboração de um plano de contingência; proteção social de beneficiários impedidos de executar a atividade profissional por ordem da autoridade de saúde; linha de apoio ao médico; suspensão de voos de Itália; aquisição imediata de equipamentos de proteção individual por entidades do SNS.

13/03/2020 Declaração de situação de alerta em todo o território nacional

- Adoção de medidas de caráter excecional quanto ao funcionamento de serviços públicos e regras de contratação pública, à restrição de algumas atividades económicas e imposição de outras e à concessão de apoios à família e ao emprego.

17/03/2020 Declaração de situação de calamidade em Ovar

- Medidas específicas para o controlo da pandemia naquele concelho.

18/03/2020 e duas vezes renovado Declaração do estado de emergência

- O Governo publicou decretos regulando o funcionamento do estado de emergência em matérias como as obrigações de confinamento, o teletrabalho, o encerramento de estabelecimentos e a suspensão de atividades, os contratos de arrendamento e a regulação setorial. Nesse período foram também publicados diplomas relativos ao funcionamento de serviços considerados essenciais, a apoios à atividade económica, às famílias e instituições do setor solidário bem como à regulamentação e funcionamento dos mercados.

03/05/2020 e já duas vezes renovado Declaração do estado de calamidade

- Visando estabelecer um processo gradual de regresso à normalidade, pelo aligeirar sucessivo das medidas de restrição impostas à liberdade de circulação e de funcionamento dos serviços públicos e das atividades económicas e sociais, agora sujeitas a regras de higiene especiais. Neste período, foram prorrogadas e ajustadas várias medidas introduzidas durante o estado de emergência, estabelecidos procedimentos para alguns serviços e atividades e criados apoios para áreas específicas.

Declaração de situação de alerta: Despacho 3298-B/2020.

Declaração e renovação do estado de emergência: Decretos do Presidente da República 14-A/2020, 17-A/2020 e 20-A/2020 (declaração) e correspondentes autorizações pelas Resoluções da Assembleia da República 15-A/2020, 22-A/2020 e 23-A/2020, respetivamente de 18/03/2020, 02/04/2020 e 17/04/2020.

Declaração do estado de calamidade: Resoluções do Conselho de Ministros 33-A/2020, de 30/04; 38/2020, de 17/05 e 40-A/2020, de 29/05.

2.1. Medidas e entidades

11. As medidas de combate à pandemia e respetiva mitigação tomadas pelo Governo podem estruturar-se em três grandes áreas: o combate, propriamente dito, focado na área da saúde; o apoio social e económico a famílias (com medidas de compensação à perda de rendimento), a empresas (para manutenção da capacidade produtiva) e a instituições do setor social e solidário (reforçando a sua capacidade de intervenção); e outras medidas, com destaque para as destinadas ao setor local.

12. A sua operacionalização envolveu um número elevado de entidades públicas, mas também privadas. Não sendo exaustivo, o Quadro 1 sistematiza as principais medidas e entidades envolvidas¹. A maioria dos ministérios governamentais, bem como diversas entidades do setor empresarial do Estado e autarquias locais têm um papel direta ou indiretamente responsável na resposta à pandemia. Também, por exemplo, prestadores de saúde privados, laboratórios de análises clínicas, instituições bancárias, operadores de transportes e entidades locais da economia social participam diretamente no combate aos efeitos da pandemia.

Quadro 1 – Áreas de intervenção, principais entidades e medidas

Áreas	Principais entidades	Outras entidades públicas	Outras entidades	Principais medidas
Saúde				
Aumento da capacidade de resposta	Ministérios da Saúde, Finanças, Defesa Nacional, Administração Interna, Ambiente e da Ação Climática, Planeamento, Direção-Geral da Saúde, entidades do SNS (incluindo, ACSS e INSA), SPMS, INEM, INFARMED.	Setor Empresarial do Estado, proteção civil, serviços de segurança pública, hospitais e laboratórios militares, autarquias locais, Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, APA.	Prestadores do setor da saúde privado, laboratórios privados, farmacêuticas, fornecedores de bens e serviços médicos, corpos de bombeiros.	Regimes excecionais de contratação pública, de autorização de despesa e de gestão de recursos humanos. Isenção de franquias e de IVA à importação de dispositivos médicos e de equipamentos de proteção. Medidas relativas à gestão de resíduos. Reforço da capacidade de resposta dos corpos de bombeiros. Isenção de taxa de registo e de contribuição regulatória sobre estruturas temporárias de cuidados de saúde. Plano de desconfinação, com normas gerais e específicas para cada setor e incentivos à adaptação da atividade empresarial ao contexto da doença.
Investigação e desenvolvimento	Ministérios do Planeamento e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Fundação para a Ciência e Tecnologia, Agência Nacional de Inovação, AICEP, IAPMEI, Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria.	Agência de Investigação Clínica e Inovação Biomédica, Unidades de I&D e laboratórios associados.	Centros de interface tecnológica, laboratórios colaborativos e as empresas sedeadas no território nacional.	Incentivos ao investimento em atividades de investigação fundamental, industrial ou desenvolvimento, associadas ao combate à COVID-19 e a medicamentos antivirais relevantes.
Apoio social e económico				
Apoio às famílias	Ministérios do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, das Finanças, SS, AT.	IHRU, Tribunais, Banco de Portugal.	Entidades empregadoras, instituições bancárias e de crédito, arrendatários.	Regime de teletrabalho. Moratória de empréstimos. Regime excecional de pagamento de rendas e concessão de empréstimos para esse efeito. Prorrogação e flexibilização de obrigações fiscais. Suspensão de execuções fiscais e do pagamentos de planos prestacionais. Isolamento profilático subsidiado. Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem e independentes (faltas por interrupção letiva) Prorrogação automática de prestações sociais, atribuição de rendimento social de inserção de forma simplificada e reforço à proteção do desemprego. Apoio financeiro a situações de desproteção social. Suspensão de determinadas comissões bancárias (operações online).

¹ As entidades envolvidas na resposta à pandemia da COVID-19 excedem as referidas no Quadro 1. A ação das autoridades regionais e locais, de organizações do setor privado e instituições do sector social tem sido essencial para complementar as medidas do Governo.

Áreas	Principais entidades	Outras entidades públicas	Outras entidades	Principais medidas
Apoio social e económico (cont.)				
Apoio às empresas	Ministério da Economia e da Transição Digital, das Finanças, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, do Planeamento, da Agricultura, do Mar, da Cultura, do Ambiente e da Ação Climática, AT, SS, IEFP, DGTF, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP, Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, Secretaria de Estado do Turismo, Direções Regionais de Agricultura e Pescas.	IAPMEI, Banco de Portugal, ACT, INE, autoridades de gestão de fundos comunitários, Tribunais, Turismo de Portugal, Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Instituto do Vinho e da Vinha, eSPap, IGAC, Direção-Geral das Artes, Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.	Instituições bancárias e de crédito e sistemas de garantia mútua, Media, Instituição Financeira de Desenvolvimento, Portugal Ventures, Operadores de transportes de passageiros.	Garantias do Estado a linhas de crédito, gerais e específicas, ao Fundo de Contragarantia Mútuo no apoio às empresas nacionais, a seguros de crédito à exportação. Diferimento de prestações de reembolsos de incentivos comunitários e antecipação de pedidos de pagamento. Moratória de empréstimos. <i>Lay-off</i> simplificado e apoio extraordinário à redução da atividade económica para trabalhadores independentes e sócios gerentes. Isenção de contribuições nas situações de adesão a <i>lay-off</i> simplificado. Redução de 50% nas contribuições com incidência nos valores pagos a título de apoio extraordinário à família (faltas por interrupção letiva). Plano extraordinário de formação para empresa em situação de crise empresarial. Incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade da empresa em situação de crise empresarial. Diferimento de pagamento de impostos e contribuições, prorrogação e flexibilização de obrigações, suspensão de execuções fiscais e do pagamento de planos prestacionais. Incentivo ao investimento para a produção de bens e serviços relevantes. Regime excecional de pagamento de rendas e concessão de empréstimos a arrendatários e inquilinos. Apoios específicos a vários setores (pesca e agricultura, arte e cultura, <i>start-ups</i> , operadores de transportes essenciais).
Apoio a instituições do setor social e solidário	Ministérios do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, das Finanças, SS, IEFP, AT, Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.	Banco de Portugal.	Instituições bancárias e de crédito, entidades da economia social.	Manutenção da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário, cujas atividades foram suspensas e majoração da comparticipação nas situações de domiciliação dos serviços prestados. Apoio extraordinário e temporário às associações humanitárias de bombeiros. Apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde. Regime excecional de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais na linha das concedidas às empresas: isenção, redução, diferimento e de contribuições e suspensão de execuções fiscais e do pagamento de planos prestacionais. Linha de financiamento específica.
Outras respostas públicas				
Administração local	Ministério do Ambiente e da Ação Climática, Direção-Geral das Autarquias Locais	Autarquias locais, serviços e empresas municipais e intermunicipais.	Entidades locais da economia social.	Exceção ao limite de endividamento nas despesas destinadas à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, agilização dos limites de despesa, regime flexível de pagamentos e de uso dos saldos de gerência. Diferimento da execução dos acordos de regularização de dívida e prorrogação de prazo para a cessão de créditos. Regime excecional para Municípios com apoio do Fundo de Apoio Municipal e de endividamento das autarquias locais.
Outros	Ministério dos Negócios Estrangeiros.	SEF, IRN, Gabinete de Asilo e Refugiados		Regularização da permanência em território nacional de requerentes de asilo. Apoio ao repatriamento.

13. Na área da saúde, destacam-se as medidas para assegurar a manutenção da capacidade de tratamento, designadamente com a adaptação de estruturas físicas, contratação de pessoal e aquisição de equipamento, que foi complementado com: i) medidas de gestão do fluxo de atividades de saúde, minorando as deslocações de utentes aos estabelecimentos de saúde através da generalização do atendimento telefónico e do adiamento de consultas e tratamentos não urgentes; ii) confinamento, restrições à circulação e regras de higiene nos contactos, para reduzir o risco de contágio. Seis ministérios contribuem diretamente para a implementação destas medidas, sendo preponderante a

ação das instituições do Ministério da Saúde, complementada por serviços de saúde privados, serviços de proteção civil e de segurança, laboratórios, farmacêuticas e corpos de bombeiros.

14. O apoio socioeconómico tornou-se fundamental para mitigar o impacto no tecido social do período de confinamento decretado durante o estado de emergência, das restrições ao funcionamento de algumas atividades económicas e da quebra acentuada da atividade turística. Neste âmbito, destacam-se os apoios às empresas, abarcando medidas transversais e setoriais (Cfr. Anexo1). Conta com a intervenção de oito ministérios, destacando-se o papel transversal da segurança social, da Autoridade Tributária e Aduaneira, do Instituto do Emprego e Formação Profissional e das entidades gestoras de apoios comunitários. Fora do setor público destaca-se a intervenção das entidades do sistema financeiro, cuja atuação é indispensável para assegurar a liquidez e o financiamento da economia.
15. No que se refere aos apoios às empresas, podem distinguir-se (Cfr. Anexo1):
 - ◆ As medidas de carácter transversal que incluem, genericamente, o apoio: i) à tesouraria através de garantias do Estado a linhas de crédito e seguros de crédito, mecanismos de prorrogação de pagamentos ao Estado e à segurança social, isenção do pagamento de contribuições à segurança social, moratórias de empréstimos, agilização de pagamentos de apoios; ii) à manutenção de postos de trabalho, mediante comparticipação dos custos com pessoal em regime de *lay-off* simplificado; iii) para compensação da quebra de rendimentos da atividade a trabalhadores independentes e sócios-gerentes; iv) à retoma da atividade económica, com planos de formação e incentivos financeiros extraordinários.
 - ◆ As medidas de apoio setoriais procuram dimensionar a resposta do Estado face a desafios específicos das respetivas atividades económicas e foram agrupadas em sete áreas: turismo, restauração, indústria, agricultura e pesca, cultura e informação, *start-ups* e transportes. Genericamente consistem em linhas de crédito e apoios financeiros pontuais.
16. O Governo, para além da extensa lista de medidas sintetizada no Quadro 1, tomou ainda um amplo número de medidas de regulação da atividade económica, desde regras de funcionamento adaptadas ao período de exceção, até disposições legais essenciais para gerir o impacto da COVID-19 nas relações entre os agentes económicos, designadamente: moratórias nas rendas e nos empréstimos bancários, medidas excecionais de proteção relativas a espetáculos não realizados, cancelamento de viagens e reservas de alojamento; fixação de preços máximos para o setor energético e margens de lucro máximas para a venda de alguns produtos de proteção e limpeza; alargamento dos prazos de pré-aviso de interrupção de fornecimento de serviços energéticos.

2.2. Governação

17. O planeamento, implementação e gestão das respostas à pandemia por COVID-19 obrigam à atuação coordenada de um número alargado de entidades. O principal desafio para os decisores políticos é garantir o equilíbrio entre a adequada transparência no processo de conceção das medidas e a sua urgência¹. Por isso, é essencial que os governos centrais assumam um papel coordenador e centralizador de informação² e que sejam previstos, desde logo, mecanismos para o adequado

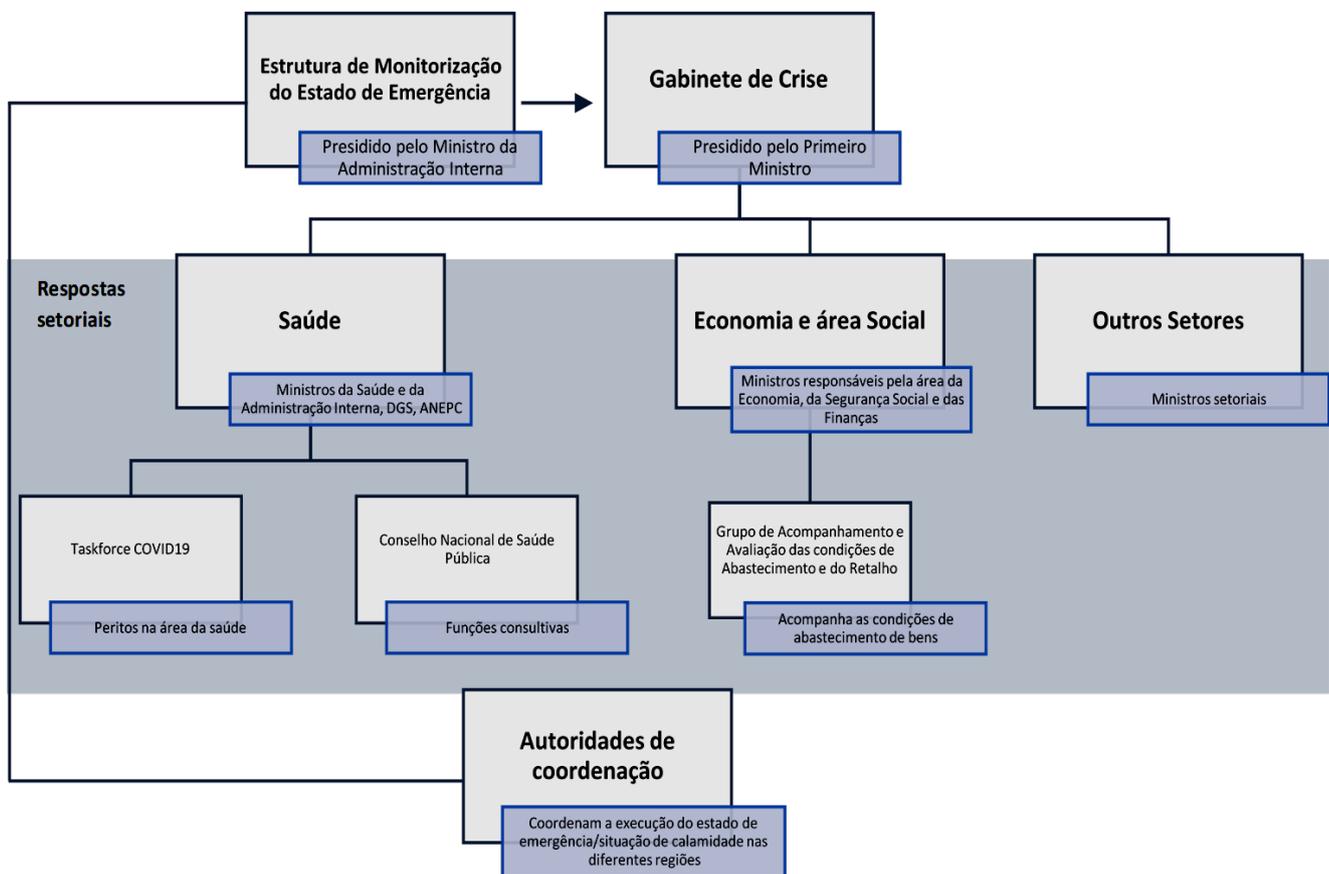
¹ FMI (2020), *Keeping the Receipts. Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*, Special Series on COVID-19.

² INTOSAI, ISSAI 5520 – *Audit of disaster-related aid*, 5.3.

controlo das políticas implementadas, bem como responsabilidades e linhas de comunicação claras para os intervenientes¹.

18. Em Portugal, não foi criada uma estrutura específica para coordenar e acompanhar centralmente a resposta à pandemia. O Conselho de Ministros de 19/03 decidiu constituir um gabinete de crise, presidido pelo Primeiro-Ministro², na sequência da primeira declaração de estado de emergência pelo Presidente da República (Figura 1). Porém, as competências concretas deste gabinete não foram definidas publicamente. Por outro lado, o acompanhamento e produção de informação, relativos à aplicação do estado de emergência, foram assegurados por uma estrutura de monitorização coordenada pelo Ministro da Administração Interna³.

Figura 1– Estruturas de coordenação e tomada de decisão na resposta à pandemia da COVID-19



¹ OCDE (2020), *Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), p. 7.

² Integrado pelos Ministros de Estado da Economia e da Transição Digital, de Estado e dos Negócios Estrangeiros, de Estado e da Presidência, de Estado e das Finanças, da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Saúde, e das Infraestruturas e Habitação.

³ Composta, designadamente, por vários Secretários de Estado, representantes das forças e serviços de segurança e da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. A estrutura tem a competência de remeter à Assembleia da República um relatório pormenorizado e tanto quanto possível documentado das providências e medidas adotadas na vigência da respetiva declaração (n.º 1 do art. 28.º da Lei 44/86, de 30/09, na redação atual). Cfr. Decreto 2-A/2020, de 20/03, Despacho 3545/2020 do Primeiro Ministro, de 21/03, RCM 33-A/2020, de 30/04, Despacho 5373-A/2020 do Primeiro Ministro, de 08/05, Declaração de Retificação 381-A/2020, de 08/05. Foram produzidos três relatórios para a Assembleia da República, o último dos quais datado de 11/05 respeitante ao período de 18/04 a 02/05.

19. Para o setor da saúde, a linha institucional responsável pela coordenação da resposta à epidemia compete ao Ministério da Saúde e à Direção-Geral da Saúde¹. Têm funções consultivas o Conselho Nacional de Saúde Pública e a *Taskforce* COVID-19 criada para o efeito pela DGS².
20. Destacam-se também as intervenções dos Ministros responsáveis pelas áreas da Segurança Social e da Economia nos quais foi delegado um conjunto significativo de responsabilidades que envolveram a promoção de diversos apoios sociais, a operacionalização de estímulos e a normalização da economia³.
21. Ao nível das regiões do território continental, a organização horizontal das entidades, organismos ou serviços necessários no combate à pandemia da COVID-19, bem como a respetiva articulação com a estrutura de monitorização do estado de emergência, foi cometida a autoridades de coordenação, sob a responsabilidade de secretários de estado designados para o efeito⁴.

¹ DGS (2020), *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID 19)*.

² Despacho 5/2020 da Diretora-Geral da Saúde, de 21/02.

³ Designadamente, através da coordenação do Grupo de Acompanhamento e Avaliação das Condições de Abastecimento de Bens nos Setores Agroalimentar e do Retalho em Virtude das Dinâmicas de Mercado determinadas pelo Covid-19 (RCM 10-A/2020 de 13/03 e Despacho 3389/2020 dos Ministros da Economia e Transição Digital e da Agricultura, de 18/03).

⁴ Despacho 4235-B/2020 do Primeiro Ministro, de 06/04, e Despacho 5373-B/2020 do Primeiro Ministro, de 08/05.

3. COVID-19 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E REPORTE ATÉ MAIO

3.1. O que recomendam as boas práticas

22. Uma consciência permanente sobre os riscos envolvidos na utilização dos recursos públicos com as medidas de resposta à pandemia, tem sido um alerta das diversas instituições nacionais, como o Tribunal¹, e internacionais, logo desde os primeiros meses da pandemia.
23. Uma das dimensões realçadas prende-se com o reporte financeiro das medidas. As principais restrições a um reporte eficaz incluem²: fraca coordenação de políticas e de informação, planeamento ineficiente e baixa capacitação em recursos humanos e em sistemas de informação. Um reporte insuficientemente especificado cria oportunidades para informação pouco clara ou por vezes errada, originadora de decisões de política mal fundamentadas, especialmente em momentos em que a rapidez da decisão é crucial. Por sua vez, reduzem-se as possibilidades de um controlo eficaz e fragiliza-se o processo de orçamentação futuro. A combinação destes fatores, especialmente num país como Portugal, com reduzida margem orçamental, pode originar desperdício dos dinheiros públicos, prejudicar a oferta de serviços públicos e onerar de forma desproporcional as gerações futuras.
24. Neste âmbito, as recomendações apontam para a importância dos mecanismos que permitam acompanhar, registar e relatar de forma transparente os recursos utilizados, tendo em conta os aspetos seguintes³:



Mecanismos transparentes no acompanhamento das medidas de emergência para garantir a abrangência e tempestividade da informação.

Mecanismos que assegurem uma coordenação eficaz, tendo em conta a diversidade das medidas e entidades envolvidas.



Dados quantificados ajudam à tomada de decisões e de ações corretivas, atendendo ao impacto de médio prazo das medidas no crescimento económico e nos encargos e riscos orçamentais futuros.



Linhas de orçamento dedicadas para facilitar o acompanhamento dos fundos e assegurar que a totalidade dos recursos orçamentais fluam por essas linhas; relatar a aplicação de fundos de forma distinta nas demonstrações financeiras.



Mecanismos para controlar e monitorizar a exposição ao risco orçamental de medidas tomadas para combater a crise, evitando choques adversos nas finanças públicas.

¹ Relatório: Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências - (COVID-19), aprovado em 01/06 e disponível em www.tcontas.pt.

² FMI (2020), *Budget execution controls to mitigate corruption risk in pandemic spending*, Special Series on COVID-19.

³ FMI (2020), *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges*, Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 e Gurazada, S. et al. (2020), *Getting government financial management systems COVID-19 ready*, World Bank Blogs.



25. Independentemente das diferentes implicações de cada medida – impacto direto no défice orçamental, aumento da dívida pública ou custos futuros associados a garantias e outros passivos contingentes – todas devem, desde logo, ser identificadas e os riscos mitigados de forma diferenciada, permitindo o respetivo acompanhamento, gestão e avaliação:

Medidas orçamentais (receita e despesa refletidas no défice)	Medidas sem reflexo no défice mas com impacto na dívida	Responsabilidades contingentes (exposição a custos futuros)
<ul style="list-style-type: none">• Medidas de política• Despesa (por ex., serviços de saúde e subsídio de desemprego)• Subsídios e transferências• Medidas fiscais (cortes, isenções ou diferimentos)• MITIGAÇÃO DOS RISCOS• Aprovar e executar medidas através dos mecanismos habituais do orçamento• Refletir antecipadamente os custos totais no défice e na dívida	<ul style="list-style-type: none">• Medidas de política• Injeções de capital em empresas públicas• Empréstimos a empresas ou famílias• Compras de ativos (não produtivos)• Assunção de dívida• Operações fora do orçamento• MITIGAÇÃO DOS RISCOS• Garantir a justificação clara para a intervenção• Avaliar o impacto orçamental• Garantir mecanismos de aprovação• Divulgar todas as medidas	<ul style="list-style-type: none">• Medidas de política• Garantias ao setor financeiro e outros setores• Garantias a instituições/entidades específicas• MITIGAÇÃO DOS RISCOS• Quantificar os eventuais custos• Considerar o accionamento de garantias baseado no risco• Manter a capacidade de recuperar ativos• Efetuar a provisão para custos esperados no orçamento• Divulgar todas as responsabilidades contingentes

26. O reporte regular e detalhado é, assim, uma boa prática. Esse reporte deve¹:

- ◆ ser implementado desde o início, com critérios claros e aplicáveis por todas as entidades envolvidas;
- ◆ ser enquadrado por um sistema de coordenação centralizado que assegure a harmonização dos critérios, a sua aplicação e a troca constante de informação entre os diversos utilizadores;
- ◆ ser completo, ou seja, incluir dados financeiros e físicos (número de beneficiários) bem como indicadores de resultados;
- ◆ disponibilizar informação trabalhada num portal dedicado.

Em contraditório, quer o Ministro de Estado e das Finanças, quer a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), concordam com a relevância de assegurar a quantificação e monitorização das medidas tomadas no âmbito da COVID-19. A MTSSS alega que o Ministério tem trabalhado com “(...) as instituições que tutela, bem como em articulação com os restantes Ministérios e outras entidades envolvidas, no sentido de assegurar que se desenvolvem mecanismos que possibilitem a correta quantificação e identificação física e financeira de todas as medidas...”.

Também em contraditório, o II alega que “...não obstante a situação de emergência em que nos encontramos, houve um esforço de todos os organismos da segurança social, no sentido de seguir as boas práticas ao nível do acompanhamento, mecanismos, controlo, registo e relato dos recursos públicos utilizados”.

Por sua vez, a DGO considera que, nas condições existentes, a resposta foi apropriada e atempada, sem prejuízo de existir margem de evolução, que deve acompanhar as circunstâncias e as medidas do Governo.

¹ FMI (2020), *Keeping the Receipts. Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*, Special Series on COVID-19.

3.2. Procedimentos e reporte das medidas COVID-19 na execução orçamental

27. Avaliar o impacto orçamental das medidas tomadas no âmbito da COVID-19, ultrapassa o âmbito dos valores reportados nos sistemas de execução orçamental da administração central (AC) e da Segurança Social (SS), nomeadamente no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), na AC, e no Sistema de Informação Financeira (SIF), na SS, que alimentam a produção da Conta Geral do Estado, ainda com registos exclusivamente em base caixa no caso da AC.
28. Como tem sido referido pelo Tribunal, ao longo de vários anos, nos Pareceres sobre a CGE emitidos anualmente, a prestação de contas agregadas do Estado, apenas baseada na execução orçamental, traduz-se na indisponibilidade de informação agregada relevante para a tomada de decisão, designadamente quanto às componentes que não se traduzem, no imediato, em fluxos financeiros. Esta fragilidade estrutural do reporte financeiro público português torna-se evidente neste caso concreto, no qual sobressai que, para a quantificação do custo público das medidas COVID-19, não existe um sistema ordenado de informação contabilística que permita identificar o impacto¹:
- ◆ dos apoios de natureza contingente, como a concessão de garantias a linhas de crédito e seguros-caução, parte das quais o Estado poderá ser chamado a pagar no futuro;
 - ◆ das linhas de crédito com taxas de juro bonificadas;
 - ◆ da sobreutilização de equipamentos: em demonstrações financeiras poderiam ocorrer depreciações extraordinárias que traduziriam a perda de valor, alertando para uma mais rápida necessidade de substituição;
 - ◆ em contas a pagar: os sistemas de recolha de informação sobre a dívida direta não têm conduzido ao seu reporte integral e mais lacunas existem na vertente não financeira da dívida, designadamente dívidas a fornecedores e de trabalho extraordinário;
 - ◆ em contas a receber da prorrogação de prazos para pagamento de impostos e contribuições;
 - ◆ das medidas que, em cada subsector, não têm fluxo financeiro associado² (tipicamente, reduções de receita).
29. Os pontos seguintes apresentam, com referência ao impacto das medidas tomadas no âmbito da pandemia, a informação dos sistemas de execução orçamental e o confronto com os dados divulgados pelo Ministério das Finanças, em 26 de junho, através da Síntese de Execução Orçamental (SEO) relativa a 31 de maio, com referência à AC e à SS.

¹ Algumas destas situações poderão dar origem a registos específicos nos sistemas de informação da segurança social, na medida em que as instituições que integram o perímetro têm também contabilidade patrimonial e a conta consolidada da Segurança Social 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.

² Neste caso, há a necessidade de assegurar a fiabilidade e rastreabilidade da informação não financeira, para a qual não existem sistemas de informação previamente desenhados.



3.2.1. Administração Central

30. Grande parte das medidas na área da saúde, da investigação e desenvolvimento, do apoio às empresas, de adaptação à situação de pandemia do funcionamento das entidades da Administração Pública foram implementadas por entidades da administração central (AC) como evidenciado no Quadro 1. Incluem-se nesse conjunto serviços integrados, como a Direção-Geral da Saúde (DGS) e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), serviços e fundos autónomos, como a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e o Turismo de Portugal e entidades públicas reclassificadas como muitos dos hospitais.
31. O reporte da execução orçamental do universo de entidades da AC (cerca de 488) é coordenada no Ministério das Finanças pela DGO, cabendo-lhe também a emissão das instruções necessárias à adequada execução do Orçamento do Estado por aquelas entidades e a gestão do sistema de reporte. A execução da despesa dos serviços integrados, por operação realizada, consta do sistema de execução e de reporte específico¹ e os SFA (incluindo EPR), que têm os seus próprios sistemas de execução do seu orçamento privativo, reportam mensalmente a respetiva execução, por valores agregados. A execução orçamental das entidades da AC é disponibilizada ao TC, por valores agregados, mensalmente, através do Portal SIGO².
32. O Ministério das Finanças, ciente da necessidade de identificar o impacto das medidas proveniente do combate e mitigação da pandemia nas contas públicas, publicou, a 8 de abril, a Circular 1398, através da qual a DGO emanou instruções aplicáveis à execução orçamental das entidades da AC no âmbito da COVID-19, de modo “*a viabilizar a identificação das dotações e das despesas relacionadas com o combate ao coronavírus e a mitigação de efeitos da COVID-19*”. Para tal, procedeu “*à criação de duas medidas [orçamentais]³: que devem, assim, ser inscritas e onde devem ser imputadas todas as dotações e despesas efetuadas*”:
- ◆ “095 – “Contingência COVID 2019 - prevenção, contenção, mitigação e tratamento – Para as despesas diretamente decorrentes, no domínio da prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica;” e
 - ◆ “096 – Contingência COVID 2019 – garantir normalidade – despesas indiretamente decorrentes dos constrangimentos causados pela pandemia e que se relacionem com a reposição da normalidade administrativa do funcionamento das instituições”.
- Em contraditório, a DGO alega que “*Nesse primeiro momento, a natureza de despesas (...) tinham uma natureza muito relacionada com a gestão de medidas de saúde, de proteção individual e de tentativa de manter a operação, em muitos setores. Em fase posterior, as receitas e despesas a identificar deixaram de respeitar apenas à mitigação e manutenção de funcionamento, passando a estar em causa medidas de política concretas relativas à economia e a apoios sociais*”.
33. No que respeita à despesa, verificou-se, no entanto, que a data da divulgação da circular da DGO (mais de 1 mês após os primeiros casos), o carácter abrangente de cada uma das duas medidas sem instruções específicas sobre o seu âmbito e a falta de instruções quanto à despesa anterior à circular dificultaram a quantificação do impacto das medidas.

¹ GeRFiP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado.

² SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental.

³ O Orçamento de cada Programa Orçamental/Ministério divide-se em Medidas (subdividas em Atividades e Projetos).

34. Deste modo, a informação da execução orçamental relativa ao impacto na despesa paga das medidas COVID é insuficiente e carece de aperfeiçoamentos porque:

a. Ao nível do registo:

a.1.O carácter abrangente do âmbito das medidas orçamentais criadas e a sua descrição facilitou, em certos casos, a discricionariedade no critério de aplicação por cada entidade. Foi o que sucedeu com os apoios concedidos a entidades privadas, inscritos na medida 096 pelo Turismo de Portugal (36,4 M€ de empréstimos a empresas privadas, no âmbito da linha de apoio ao turismo-microempresas e 2,4 M€ de apoios a fundo perdido no âmbito do Programa Adaptar) e pelo IAPMEI (7,9 M€ do Programa Adaptar), enquanto o IEFP considerou os apoios concedidos não enquadráveis nesta medida (que, até abril, totalizaram 317,2 m€)¹.

a.2.A exclusão das despesas pagas que, embora diretamente resultantes da pandemia, não foram identificadas como tal por respeitarem a processos iniciados em data anterior à publicação da circular da DGO (8 de abril). Nas fases de compromisso e cabimento essas despesas foram inscritas nas medidas orçamentais então existentes, por conta das quais, em conformidade com as regras para o processamento das despesas, será efetuado o pagamento². Foi o que sucedeu com os procedimentos das entidades do Ministério da Saúde iniciados em fevereiro e março. Assim, por exemplo, apesar da despesa com a aquisição de ventiladores na SEO ascender a 45,2 M€, a despesa inscrita do Ministério da Saúde no SIGO nas medidas 095 e 096 não atinge 2 M€.

A DGO, em contraditório, refere que, quanto a essa despesa, solicitou às entidades coordenadoras informação que tem integrado na SEO. Justifica ainda esta solução porque *“...de outra forma, implicaria que todas as entidades envolvidas e muitas delas da área da Saúde, a braços com a contingência ou situação de emergência, tivessem que proceder ao estorno e novo registo orçamental e contabilístico de todas as fases das despesas já realizadas à data”*.

b. Ao nível da informação fornecida, permite quantificar as despesas processadas por conta das medidas orçamentais de combate à pandemia, ao nível da classificação económica e por programa orçamental, mas não fornece informação desagregada para cada medida no âmbito da COVID-19 (cfr. Quadro 1), nem por grupo destas medidas (não distinguindo, por exemplo, as tomadas na área da saúde das que visam o apoio às empresas).

35. A Circular da DGO foi também insuficiente para a determinação do impacto na execução orçamental das medidas COVID-19, por não incluir quaisquer instruções quanto:

- a. à receita que o Estado deixou de arrecadar em resultado das medidas tomadas no âmbito da pandemia (receita cessante);
- b. ao montante dos gastos efetivamente incorridos relacionados com a pandemia, uma vez que, principalmente no caso do Serviço Nacional de Saúde, a despesa paga (abrangida pela circular da DGO) pode ser inferior à efetivamente realizada.

¹ O IEFP informou (15/06/2020) que as suas medidas de apoios Covid-19 *“não se enquadravam nas medidas 095 e 096 definidas na referida Circular, mas sim na medida 064 - Outras funções económicas - Relações gerais do trabalho”*, por conta qual foram processados os pagamentos, até abril, referente à Medida de “Apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde” (encontrando-se as restantes Medidas em fase de regulamentação). De notar que o Orçamento Suplementar (em aprovação) prevê duas medidas orçamentais próprias 097 – Ativar (182 M€) e 098 – Incentivo extraordinário à normalização (537,2 M€), totalizando 719,2 M€.

² Tendo em conta os prazos médios de pagamento, designadamente na área da saúde, durante meses tais despesas podem continuar a ser pagas (e inscritas no SIGO) por conta de medidas orçamentais distintas das criadas para evidenciar as despesas resultantes da pandemia da COVID-19.

36. No reporte sobre a execução orçamental que consta da SEO de maio, a DGO refere ter solicitado informação complementar aos coordenadores dos Programas Orçamentais (PO), tendo em conta a limitação da informação constante das medidas orçamentais 095 e 096 no SIGO (cfr. ponto 34 a.2) referente às despesas pagas não incluídas nessas medidas. De facto, e tal como abaixo se demonstra, o reporte do Ministério das Finanças no âmbito da despesa COVID-19 (mensalmente, na SEO e, anualmente, na CGE) resulta da soma das despesas pagas inscritas no SIGO nas medidas 095 e 096 (e outras criadas pelo Orçamento Suplementar¹) com as despesas pagas constantes de um ficheiro mensal, obtido pela DGO junto dos coordenadores dos PO.
37. O impacto nas contas públicas das medidas tomadas no âmbito da pandemia, até ao final de maio, apresentado na SEO totaliza 1 125,0 M€ (Quadro 2), sendo 868,7 M€ referente a receita não arrecadada, não identificável através do SIGO².

Em contraditório, a DGO confirma que recorreu à informação da AT para efeitos da SEO de maio no que diz respeito “...a parte da receita que o Estado deixou de arrecadar, designadamente, por via das seguintes medidas: “Prorrogação das retenções na fonte (IRC e IRS)”;

“Prorrogação do pagamento do IVA”;

“Suspensão de execuções fiscais da Receita Fiscal (estimativa)” e refere ainda que “...foi igualmente solicitada às entidades coordenadoras informação sobre a variação na receita própria das entidades que decorresse da COVID-19”.

Quadro 2 – Administração Central - Execução de medidas adotadas no âmbito da COVID-19 - SEO maio

(em milhões de euros)

Subsector	Medida	Tipo de receita	Valor
Adm. Central	Prorrogação das retenções na fonte (IRC e IRS)	Imp. Diretos	141,9
Adm. Central	Prorrogação das retenções na fonte (IVA)	Imp. Indiretos	625,2
Adm. Central	Suspensão de execuções fiscais	Receita Fiscal	101,6
Total da Receita efetiva			868,7
Subsector	Medida	Tipo de despesa	Valor
Adm. Central	Reforço de recursos humanos (contratações e horas extra)	Despesas com pessoal	13,6
Adm. Central	Saúde: Equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros	Aquisição de bens e serviços	123,6
Adm. Central	Outros serviços: Equipamentos de proteção individual	Aquisição de bens e serviços	17,8
Adm. Central	Outros apoios	Transferências correntes	1
Adm. Central	Outros encargos a)	Outras despesas correntes	1,3
Adm. Central	Ventiladores e outros SNS	Aquisição bens de capital	45,2
Adm. Central	Apoio ao teletrabalho	Aquisição de bens de capital	7,1
Adm. Central	Apoios a empresas – Programa Adaptar	Transferências de capital	10,2
Total da Despesa efetiva			219,8
Adm. Central	Linha de apoio ao turismo (microempresas)	Ativos financeiros	36,5
Total da Despesa			256,3
Impacto total Receita + Despesa			1 125,0

a) "Outros encargos" - Inclui despesas de repatriamento, transporte de material clínico para Portugal, adaptação de instalações, etc.

Fonte: Quadro 3 da SEO relativa a maio de 2020 (p.12).

¹ A proposta de Orçamento Suplementar cria as medidas 097 – Ativar, 098 – Incentivo Extraordinário à Normalização e 099 – Universalização da Escola Digital.

² Tal como relativamente à despesa, através do Portal SIGO, da DGO, é disponibilizada ao TC, mensalmente, a informação do SGR – Sistema de Informação da Receita, dos serviços integrados, que não identifica a receita cessante (como os benefícios fiscais). De notar que a prorrogação dos prazos de pagamento dos impostos tem impacto no período intraanual em análise (janeiro-maio) mas não no valor anual da receita fiscal. Nesse período, não se identificaram medidas com impacto na receita fiscal anual, para além da suspensão das execuções fiscais que pode ter efeito nesses procedimentos ao longo do ano.

38. No que respeita à despesa, o montante divulgado na SEO totaliza 256,3 M€ quando, até maio, estavam afetos às medidas 095 e 096 (do SIGO) apenas 37% desse montante, ou seja, 94,8 M€ (Quadro 3). E isto porque, por um lado, tal como explicitado anteriormente, as medidas orçamentais criadas pela DGO não cobrem toda a despesa efetuada no âmbito da pandemia, tendo que ser complementada com informação obtida junto das Entidades Coordenadoras dos PO¹. Por outro lado, o exame do TC permitiu verificar falhas em várias entidades que não registaram despesa (nem a orçamentaram) nas medidas orçamentais 095 e 096. Por exemplo, das 65 entidades do Ministério da Saúde, apenas 32 inscreveram orçamento (84,5 M€) e registaram execução de 37,9 M€, quando a SEO inclui uma execução de 168,8 M€².
39. Neste contexto, a execução orçamental da administração central das medidas orçamentais 095 e 096 que, até maio, totalizou 94,8 M€ encontra-se discriminada por natureza da despesa no quadro abaixo.

Quadro 3 – Administração Central - Execução das medidas orçamentais COVID-19 - SIGO

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento	Execução
Despesas com pessoal	10,5	7,9
Aquisição de bens e serviços correntes	94,0	23,9
Transferências correntes	19,3	13,5
Outras despesas correntes	0,4	0,2
Aquisição de bens de capital	19,1	2,6
Transferências de capital	35,0	a) 10,2
Empréstimos	91,0	b) 36,4
Total da despesa orçamental	269,2	94,8
Operações extraorçamentais	18,8	c) 15,4

a) Apoio a empresas – Programa Adaptar (DL 20-G/2020, de 14/05, 7,9 M€ (IAPMEI) e 2,4 M€ (IT).

b) Empréstimos a médio e longo prazo do Turismo de Portugal a empresas privadas (Linha de apoio ao turismo-microempresas).

c) Apoios do IAPMEI a empresas inscritos em operações extraorçamentais.

Fonte: SIGO (serviços integrados e SFA), medidas 095 e 096, valores acumulados de maio de 2020.

40. Desta despesa destaca-se:

- a. Foram orçamentados 269,2 M€ nas medidas 095 e 096³ e utilizados até ao final de maio 94,8 M€ em diversas medidas, nomeadamente: 36,4 M€ através de empréstimos pelo Turismo de Portugal a empresas privadas (Linha de apoio a microempresas) e 10,2 M€ através de transferências de capital do IAPMEI e do Turismo de Portugal para empresas privadas (Apoio a empresas – Programa Adaptar).

¹ A ACSS informou (a 12/6/2020) que, por solicitação da DGO “divulgou junto das entidades do [Programa Operacional Saúde], um pedido de reporte de informação para aferir o montante de despesa paga à data de 31 de março de 2020 e tem vindo a renovar mensalmente este pedido junto das entidades, no sentido de agregar informação sobre despesa que possa ter sido associada a medidas distintas da 095 e 096, tal como resulta do pedido da DGO”. O ficheiro da despesa não contabilizada nas medidas 095 e 096, a preencher mensalmente por cada serviço, indica a medida orçamental por conta da qual foi efetuado o pagamento, a sua correspondência nas medidas orçamentais 095 e 96 e caracterização da despesa.

² Quadro 3, Medidas: Saúde - Equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros (123,6 M€) e Ventiladores e outros - SNS (45,2 M€), a que acresce parte da despesa em Reforço de recursos humanos (contratações e horas extra).

³ Uma vez que estas medidas não constavam no OE 2020, a Circular 1398, de 8/04, previu o recurso pelas entidades à gestão flexível para a realização das alterações orçamentais (receita e despesa) que fossem necessárias à inscrição das mesmas e à cobertura de despesas relacionadas com a COVID-19, devendo, cada entidade, procurar encontrar contrapartida nas rubricas onde ainda não existissem compromissos já conhecidos e aos quais estejam vinculados. O Orçamento Suplementar, em aprovação, prevê o reforço das dotações dos Ministérios da Saúde, decorrentes sobretudo das medidas COVID-19, em 504,4 M€ (valores consolidados), da Educação, em 240 M€ (programa Universalização da Escola Digital) e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em 719,2 M€ (programas Ativar e Incentivo Extraordinário à Normalização, do IIEFP).

- b. Em operações extraorçamentais, na medida 096, o IAPMEI inscreveu no seu orçamento privativo 15,4 M€ de execução de apoios a empresas, a financiar diretamente por verbas comunitárias (sem passar pelo OE) no âmbito de medidas COVID-19. Uma vez que elevados montantes de verbas comunitárias nesse âmbito¹, irão transitar para as entidades beneficiárias apenas inscritos pelas entidades pagadoras em operações extraorçamentais, torna-se necessário que a DGO proceda à elaboração das correspondentes instruções, para todas as entidades pagadoras, e à definição das correspondentes fontes de financiamento.

A DGO, em contraditório, alega que se mantêm “... válidas as instruções genéricas emitidas na Circular Série A n.º 1396 (Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020), a qual inclui no Anexo XIV as fontes de financiamento disponíveis...”. O Tribunal faz notar que, porém, o que está em causa é definição de fontes de financiamento que não estavam inicialmente previstas, para as verbas comunitárias no âmbito das medidas COVID-19, bem como a adequada e uniforme inscrição de tais verbas, por todas as entidades pagadoras.

41. Esta mesma informação é também inscrita no SIGO, por programa orçamental (PO):

Quadro 4 – Administração Central - Execução das medidas orçamentais COVID-19 – SIGO por PO

(em milhões de euros)

Programas orçamentais	Orçamento	Execução
Economia	127,7	46,8
Saúde	84,5	37,9
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	13,1	5,8
Ensino Básico e Secundário	9,7	0,1
Trabalho, Solidariedade Segurança Social	8,0	0,7
Defesa	5,8	1,0
Segurança Interna	4,6	0,3
Justiça	4,3	0,7
Infraestruturas e Habitação	3,2	0,5
Finanças	2,9	0,3
Cultura	2,2	0,1
Governação	1,1	0,2
Representação Externa	0,8	0,4
Agricultura	0,6	0,1
Ambiente e Ação Climática	0,6	0,2
Órgãos de Soberania	0,1	0,0
Mar	0,1	0,0
Total	269,2	94,8

Fonte: SIGO (serviços integrados e SFA), medidas 095 e 096, valores acumulados de maio de 2020.

42. Na discriminação da despesa COVID por Programa Orçamental que, na prática corresponde quase integralmente aos ministérios, sobressai o peso das despesas do Ministério da Economia e do Ministério da Saúde com 49,4% e 40% respetivamente. No PO Economia, a quase totalidade dos valores orçamentados (90,0 M€) e executados (36,4 M€) dizem respeito à Medida de apoio ao turismo – microempresas, através de empréstimos concedidos pelo Turismo de Portugal, e do Programa Ativar (orçamento de 35,0 M€ e execução de 10,2 M€) através de apoios não reembolsáveis do IAPMEI e do Turismo de Portugal.

¹ Programa SURE de apoio temporário para mitigar os riscos de desemprego e Fundo de Recuperação Europeu, em preparação pela UE.

3.2.2. Segurança Social

43. No âmbito das medidas de apoio às empresas, às famílias e ao setor social com vista a mitigar os efeitos da pandemia causada pela COVID-19, o Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social tem tido a competência predominante (cfr. Quadro I), sendo de realçar o papel das entidades da Segurança Social na arquitetura e operacionalização dessas medidas.
44. Neste contexto, os apoios concedidos às entidades empregadoras, aos trabalhadores independentes e de serviço doméstico e às famílias são da competência do Instituto da Segurança Social, IP (ISS), na área geográfica do Continente, do Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA) e do Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM). Por sua vez, no âmbito das medidas com reflexo na isenção ou redução de receita de contribuições e de rendas de imóveis, no diferimento dos prazos de pagamento de contribuições e de rendas de imóveis ou na suspensão dos processos de execução fiscal e dos prazos de pagamento dos planos prestacionais, para além dos três institutos suprarreferidos tem também competências, na área geográfica do Continente, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS).
45. Os apoios são atribuídos e processados por cada uma das instituições nos sistemas de informação da segurança social, cuja estrutura é composta por diversas aplicações: i) processadoras dos apoios sociais e de gestão de declarações de remunerações, ii) gestoras de contas correntes de beneficiários e de contribuintes, iii) gestora de processos de execução fiscal e ainda iv) pela aplicação que produz as demonstrações financeiras e orçamentais – Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF). Todas estas aplicações são de âmbito nacional e geridas pelo Instituto de Informática, IP (II).
46. Acresce que cabe a cada uma das instituições processar despesas com os seus trabalhadores (isolamento profilático e doença COVID-19, relativamente aos trabalhadores do regime de proteção social convergente, e apoio excecional à família, independentemente do regime de proteção social em que cada trabalhador esteja inscrito, e trabalho extraordinário ou suplementar¹) e com aquisições de bens e serviços enquadráveis nas medidas de combate e mitigação da pandemia (tais como: equipamento de proteção individual, serviços de limpeza extraordinários e adaptação de instalações).
47. De salientar que a grande maioria dos registos contabilísticos refletidos no SIF são realizados de forma automática, através de interfaces com as aplicações informáticas a montante daquele sistema. Por sua vez, estes registos contabilísticos contribuem, também de forma automática, para a produção dos mapas de controlo orçamental que espelham a despesa paga e a receita cobrada de cada instituição. A agregação e consolidação de toda esta informação (produzida por cada uma das instituições) é da competência do IGFSS, que é também o responsável pela prestação mensal da informação sobre a execução orçamental de âmbito nacional à DGO².
48. Compete também ao IGFSS definir princípios, conceitos e procedimentos contabilísticos a adotar no sistema de segurança social, através da elaboração do plano de contas do setor e assegurar o seu cumprimento³. A criação de condições para a identificação das despesas decorrentes das medidas no âmbito da COVID-19 não é completa e tem sido implementada de forma faseada:

¹ O art. 6.º do DL 10-A/2020, de 13/03, veio suspender os limites estabelecidos para a realização de trabalho extraordinário ou suplementar no ISS e no II.

² N.º 2 do art. 126.º do DLEO 2019.

³ Art. 3.º da lei orgânica do IGFSS (DL 84/2012, de 30/03).

- a. Assim, o IGFSS, deu prioridade à identificação no SIF das medidas que correspondiam a novos apoios, com carácter urgente e tendo em vista o seu pagamento¹:
- Apoio às entidades empregadoras para redução temporária de períodos de trabalho ou de suspensão dos contratos de trabalho - *Lay-off*²;
 - Apoio extraordinário de redução à atividade económica dos trabalhadores independentes³;
 - Isolamento profilático⁴;
 - Apoio excecional à família decorrente de suspensão das atividades letivas e não letivas⁵;
 - Prorrogação das prestações de desemprego⁶;
- b. Por sua vez, está em curso a criação de condições para que sejam refletidas, de forma autónoma:
- as medidas com reflexo em apoios que, de alguma forma, já eram atribuídos pela Segurança Social (como o subsídio de doença, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego e compartições financeiras no âmbito de acordos de cooperação de respostas sociais)⁷;
 - as despesas de funcionamento das próprias instituições de segurança social relacionadas com as medidas COVID-19, no âmbito das despesas com pessoal e de aquisição de bens e serviços⁸.

49. O reporte da execução orçamental das medidas operacionalizadas pela Segurança Social consta da SEO de maio sendo identificadas duas relativamente à receita, sem, no entanto, quantificar o seu impacto. No que respeita à despesa, foi divulgado o valor total de 596,9 M€ que abrange cinco medidas, tal como evidenciado no Quadro 5.

Em contraditório, o IGFSS informou que, no reporte mensal à DGO, vai passar a incluir “... a perda de receita com base em estimativas obtidas a partir dos sistemas operacionais de informação da segurança social, dado que esta informação não resulta diretamente da execução orçamental”.

¹ *Lay-off* simplificado, isolamento profilático, apoio excecional à família e apoio à redução da atividade económica.

² Nos termos do Código do Trabalho (Lei 7/2009) as empresas em situação de crise por motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos ou de catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa podem proceder a uma redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho por um determinado período, desde que estas medidas se mostrem indispensáveis para assegurar a viabilidade económica da empresa e a manutenção dos postos de trabalho, vulgarmente designada por estado de *lay-off*. Na sequência da declaração do estado de calamidade pública, por força da pandemia, e de forma a apoiar a manutenção dos postos de trabalho e a mitigar situações de crise empresarial, o Governo criou uma medida excecional e temporária com regras específicas de acesso, vulgarmente designada por *lay-off* simplificado (DL 10-G/2020, de 26/03).

³ Art. 26.º do DL 10-A/2020.

⁴ Art. 19.º e art. 21.º do DL 10-A/2020. Inclui o isolamento profilático do próprio ou por assistência a filho ou a neto.

⁵ Art. 23.º e 24.º do DL 10-A/2020.

⁶ Art. 6.º do DL 10-F/2020.

⁷ Subsídio de doença por COVID, prorrogação do rendimento social de inserção e/ou a simplificação dos requisitos de acesso, subsídio social de desemprego no âmbito do reforço da proteção no desemprego, comparticipações financeiras no âmbito de acordos de cooperação celebrados em todas as respostas sociais cuja atividade foi suspensa e majoração dos serviços prestados nas situações em que houve necessidade de domiciliar o apoio prestado.

⁸ O IGFSS, em 28/05/2020, informou as instituições de Segurança Social de que tinha sido criado um grupo de despesa designado “Administração-COVID” que visa abarcar as despesas: i) com os trabalhadores das instituições tais como: isolamento profilático, subsídio de doença por COVID, subsídios de assistência a filho e a neto, respeitantes aos trabalhadores do regime de proteção social convergente, ao apoio excecional à família e a horas extraordinárias; ii) com aquisição de bens e serviços com vista à prevenção, contenção e mitigação e tratamentos causados pela COVID, bem como os que se relacionem com a reposição da normalidade do funcionamento das instituições. O IGFSS solicitou ainda que as despesas já realizadas fossem afetadas a este novo grupo de despesa ainda no mês de maio.

Quadro 5 – Segurança Social - Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 – SEO maio

(em milhões de euros)

Subsector	Medida	Tipo de receita	Valor
Seg. Social	Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social	Contrib. Segurança Social	n.d.
Seg. Social	Suspensão de execuções fiscais das contribuições	Contrib. Segurança Social	n.d.
		Total da Receita efetiva	n.d.
Subsector	Medida	Tipo de despesa	Valor
Seg. Social	Apoio excepcional à família	Transferências Correntes	38,9
Seg. Social	Apoio extraordinário à redução da atividade económica TI	Transferências Correntes	67,9
Seg. Social	Isolamento Profilático	Transferências Correntes	22,3
Seg. Social	Layoff simplificado	Transferências Correntes	452,9
Seg. Social	Prorrogação desemprego	Transferências Correntes	14,9
		Total da Despesa efetiva	596,9

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – Quadro 3 da SEO relativa a maio de 2020 (p.12).

50. Os valores identificados sofrem de falta de rigor, porque a desagregação das medidas incluídas quer do lado da receita, quer da despesa se encontra incompleta.

51. Relativamente à receita, não foram incluídas:

- ◆ no âmbito das moratórias, as medidas dirigidas à suspensão dos prazos de pagamento dos planos prestacionais¹ e ao diferimento do pagamento de rendas de imóveis da segurança social²;
- ◆ as medidas que terão impacto orçamental no ano de 2020 e que se traduzem: i) na isenção total de contribuições a cargo das entidades empregadoras que aderiram ao *lay-off*³; ii) na isenção de 50% das contribuições a cargo das entidades empregadoras do setor privado relativamente aos trabalhadores por conta de outrem em situação de apoio excepcional à família⁴ e iii) na isenção ou redução de rendas de imóveis⁵.

52. Estas fragilidades são importantes porquanto:

- a. A quantificação da isenção total das contribuições a cargo das entidades que aderiram ao *lay-off* é essencial para a determinação total do impacto desta medida, principalmente dado o seu peso significativo – no Programa de Estabilidade, o Governo estimou um impacto mensal de 190 M€. É o próprio IGFSS a reconhecê-las, ao informar que no que concerne à isenção e redução de contribuições já foram criadas classificações de regime, de modo a identificar as entidades aderentes às várias medidas de incentivo e apoio no âmbito da pandemia, mas que este processo ainda se encontra a decorrer. No que respeita ao diferimento do pagamento de contribuições “(...) só é possível aferir o universo com direito ao diferimento no final do mês de junho, considerando que o eventual pagamento fora de prazo, ou não pagamento das contribuições de maio, implica a imediata cessão dos benefícios já concedidos (...)”, não sendo “(...) possível apurar de imediato o universo consolidado, seja das entidades beneficiárias destas medidas, seja do impacto das mesmas na execução do orçamento da segurança social”.

¹ Art. 5.º do DL 10-F/2020, de 26/03.

² Lei 4-C/2020, de 6/04.

³ Art.11.º do DL 10-G/2020, de 26/03.

⁴ Art. 23.º do DL 10-A/2020, de 13/03.

⁵ Art. 11.º da Lei 4-C/2020, de 6/04.

Em contraditório, o ISSA alegou que, em relação ao impacto nas receitas, reitera o mencionado pelo IGFSS “... sobretudo no que concerne à perda de receita de contribuições”.

Por sua vez, o II informou, relativamente à isenção total ou parcial das contribuições, ter sido implementado um processo automático para atribuição das respetivas reduções/isenções contributivas no “Apoio Excecional à Família” e no “Apoio à Manutenção dos Postos de Trabalho (lay-off simplificado)” e que todos os trabalhadores incluídos em processos deferidos e pagos estão devidamente identificados “...permitindo assim quantificar a respetiva perda de receita até à presente data”.

Quanto ao diferimento do pagamento de contribuições, em contraditório, o IGFSS, reiterou a impossibilidade do seu apuramento imediato e o II alegou que, em julho, ainda decorre o período de apresentação de pedidos de planos prestacionais de regularização de montantes de contribuições diferidas e que a primeira prestação só se vence no final do mês de julho.

- b. Relativamente à suspensão das execuções fiscais e dos planos prestacionais, o IGFSS aponta para uma quebra na receita, até ao mês de abril, de 19 M€¹. Quanto à receita proveniente de imóveis, os valores reportados não permitem individualizar a receita não cobrada por isenção e por diferimento com reflexo no mês de maio, mas os pedidos formulados, no total, não ultrapassam os 75 000 € (e cerca de metade têm proposta de indeferimento).

Em contraditório, o IGFSS informou que a receita não cobrada por isenção de rendas de imóveis foi de 12 361,31€ e por diferimento no pagamento foi de 783,86€.

53. Relativamente à despesa, os valores divulgados na SEO correspondem aos identificados no SIF da Segurança Social decorrentes das medidas que se consubstanciaram em novos apoios e para os quais foi necessário assegurar o seu pagamento, criando novas classificações económicas.
54. No que respeita aos valores executados cujo pagamento é realizado através de classificações económicas já existentes, apenas se encontram identificadas no SIF despesas de administração com pessoal e com aquisições de serviços, respeitando apenas a dois (dos seis) institutos da Segurança Social², não se encontrando autonomizada a despesa decorrente das seguintes medidas no âmbito da COVID-19:

¹ De uma receita estimada de 201,1 M€ apenas foi arrecadado 182,1 M€.

² O perímetro de consolidação da segurança social integra seis institutos. Apenas um instituto identificou despesas com pessoal (IGFSS) e dois com aquisições de bens e serviços (IGFSS e ISSM). De salientar que o ISS é o instituto com o maior número de trabalhadores do setor (Em 31/12/2019: 10968 trabalhadores no setor, dos quais 8195 do ISS) e com o maior número de instalações (abrange toda a área geográfica do Continente), não existindo ainda identificação destas despesas no SIF.

Quadro 6 – Segurança Social – Medidas com impacto não identificado na execução orçamental

(em milhões de euros)

Medida	Valor
Prorrogação extraordinária do rendimento social de inserção	n.d
Subsídio de doença causada por COVID-19	n.d
Suspensão do procedimento de reavaliação das condições de manutenção do subsídio social de desemprego e do rendimento social de inserção	n.d
Comparticipação financeira a respostas sociais com atividade suspensa	275,7
Majoração dos serviços prestados devido a necessidade de sua domiciliação (1)	0,8
Despesas com pessoal das instituições de segurança social (2):	0,0
Trabalho extraordinário ou suplementar	
Doença por COVID (subscritores CGA)	
Isolamento profilático (subscritores CGA)	
Apoio excecional família	
Despesas com aquisição de bens e serviços (EPI e outros materiais de adaptação de instalações) (3)	0,0

(1) Respeita apenas ao ISSA. O ISS não dispunha ainda de valores e o ISSM não realizou pagamentos.

(2) Só o IGFSS identificou no SIF despesas com pessoal (9 119,23€): isolamento profilático (514,17€) e apoio excecional à família (8 605,06€).

(3) Apenas o IGFSS e o ISSM identificaram no SIF despesas com aquisição de bens e serviços (29 533,25€).

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, em resposta ao solicitado pela DGTC e consulta ao SIF.

55. Tendo em conta todas estas despesas e de acordo com os dados disponibilizados, as despesas pagas pela segurança social relativas a medidas COVID-19 ascendem a pelo menos 873 M€, mais 46,3% do que o divulgado na SEO, essencialmente por efeito do montante relativo à comparticipação financeira a respostas sociais com atividade suspensa¹.

Em contraditório, o IGFSS informou que, a partir de junho, vão passar a constar de forma desagregada também as despesas com as seguintes medidas: i) medida extraordinária de incentivo à atividade profissional²; ii) subsídio de doença COVID-19³; e iii) prorrogação do rendimento social de inserção⁴. Relativamente às despesas de administração, informou que em junho serão reportados dados de um maior número de institutos e que, em julho, essa informação será obtida de forma mais automatizada.

56. O IGFSS, que como já referido, tem em curso desenvolvimentos que pretendem introduzir melhorias ao nível da desagregação da informação, apontou como constrangimentos a “(...) situação de urgência epidémica com a produção de medidas relacionadas com o COVID-19, e a celeridade exigida na sua aplicação prática, isto, no sentido de fazer chegar de forma atempada o pagamento resultantes dessas medidas a beneficiários e empresas, obrigaram a uma célere adaptação dos sistemas de informação da Segurança Social, em simultâneo com toda uma nova reorganização dos processos de trabalho, com a larga maioria dos colaboradores dos organismos da Segurança Social em regime de teletrabalho”.

¹ Este montante diz respeito à manutenção da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos contratos de cooperação com as instituições do sector social e solidário, cujas atividades foram suspensas. Esta despesa resulta, de facto, de uma medida tomada no âmbito da pandemia, uma vez que reflete uma despesa que não tem contrapartida na correspondente prestação de serviços. Contudo, nos casos em que tenha havido domiciliação de prestação de serviços por essas entidades, a sua atividade não foi totalmente suspensa, havendo sim uma deslocalização desses serviços.

² Art. 28.º-A da Lei 10-A/2020, de 13/03, artigo introduzido pelo DL 20-C/2020 de 7/05. Segundo o IGFSS, o primeiro processamento só ocorreu em junho.

³ Art. 20.º Lei 10-A/2020, de 13/03.

⁴ Art. 6.º do DL 10-F/2020, de 26/03.

4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos e para os efeitos do art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o relato foi enviado:

- ◆ ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- ◆ aos responsáveis das seguintes entidades: Direção Geral do Orçamento, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Autoridade Tributária e Aduaneira, Instituto do Emprego e Formação Profissional, Administração Central do Sistema de Saúde, Turismo de Portugal, IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, Instituto da Segurança Social, Instituto da Segurança Social dos Açores, Instituto da Segurança Social da Madeira e do Instituto de Informática.

As respostas recebidas foram integralmente examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações evidenciadas no relato remetido às entidades.

O IEFP, o Turismo de Portugal, o IAPMEI e o ISSM não responderam. Por sua vez, a ACSS e a AT informaram não ter nada a acrescentar ao conteúdo do documento.

Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas recebidas fazem parte integrante do presente relatório (cfr. Anexo 2).

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, representante do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo Parecer (autuado no processo).



6. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem, nos termos da Resolução 2/2011 – 2.ª Secção, de 29 de setembro:

1. Aprovar o presente relatório.
2. Que o relatório seja remetido às seguintes entidades:
 - a) Presidente da Assembleia da República;
 - b) Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - c) Presidente da Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social;
 - d) Ministro de Estado e das Finanças;
 - e) Ministra do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social;
 - f) Presidente do Conselho Económico e Social;
 - g) Diretor-Geral do Orçamento;
 - h) Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
 - i) Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;
 - j) Presidente do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP;
 - k) Presidente da Administração Central do Sistema de Saúde, IP;
 - l) Presidente do Turismo de Portugal, IP;
 - m) Presidente do IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, IP;
 - n) Presidente do Instituto da Segurança Social, IP;
 - o) Presidente do Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA;
 - p) Presidente do Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM;
 - q) Presidente do Instituto de Informática, IP;
 - r) Ministério Público junto do Tribunal de Contas.
3. Que, após o envio às entidades mencionadas no número anterior, o relatório seja disponibilizado aos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, 16 de julho de 2020.

A Conselheira Relatora

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)

As Conselheiras Adjuntas

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

ANEXOS

Anexo 1 – Principais medidas de apoio às empresas e entidades intervenientes

Tipo	Principais entidades	Outras entidades públicas	Outras entidades	Principais medidas
Transversais	Ministérios da Economia e da Transição Digital; das Finanças, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; do Planeamento AT, SS, IEF, DGTF, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP, Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria.	IAPMEI, Banco de Portugal, ACT, INE, autoridades de gestão de fundos comunitários, Tribunais.	Instituições bancárias e de crédito e sistemas de garantia mútua.	Linhas de crédito, garantidas pelo Estado e disponibilizadas através de sistema bancário. Concessão de garantia pessoal do Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no âmbito do apoio às empresas nacionais decorrentes da pandemia da doença COVID-19. Diferimento de prestações de reembolsos de incentivos QREN e PT2020 e antecipação de pedidos de pagamento. Seguros de crédito à exportação com garantia estatal. Moratória de empréstimos. Prorrogação e flexibilização de obrigações fiscais. Suspensão de execuções fiscais. Flexibilização do pagamento de impostos a trabalhadores independentes e empresas. Incentivo ao investimento para a produção de bens e serviços relevantes. Apoio extraordinário à redução da atividade económica para trabalhadores independentes e sócios gerentes. Diferimento do pagamento de contribuições. <i>Lay-off</i> simplificado. Criação de plano extraordinário de formação para empresa em situação de crise empresarial. Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa em situação de crise empresarial. Regime excecional de pagamento de rendas e concessão de empréstimos a arrendatários e inquilinos.
Turismo	Secretaria de Estado do Turismo.	Turismo de Portugal.		Linha para financiamento assegurada, exclusivamente, por receitas próprias do Turismo de Portugal. Linha específica de Apoio à Economia COVID-19 para o setor, com garantias do Estado.
Restauração	Ministério da Economia e da Transição Digital.	IAPMEI.		Linhas de crédito específicas, com garantias do Estado.
Indústria	Ministério da Economia e da Transição Digital.	IAPMEI.	Instituições bancárias e de crédito e sistemas de garantia mútua.	Linhas de crédito específicas, com garantias do Estado.
Agricultura e pesca	Ministérios da Agricultura, do Mar, da Economia e Transição Digital, IFAP, Direções Regionais de Agricultura e Pescas.	Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Instituto do Vinho e da Vinha, autoridades de gestão de fundos comunitários.		Medidas no âmbito do PDR, apoio à promoção do vinho no mercado interno e externo. Linha de crédito com juros bonificados dirigida aos operadores do setor da pesca. Apoio a título de compensação salarial, aos profissionais da pesca que fiquem impedidos do exercício da sua atividade. Apoios públicos às cessações temporárias de pesca. Medidas extraordinárias no âmbito do Fundo Azul.
Cultura e informação	Ministérios da Cultura e a Economia e Transição Digital.	eSPap, Direção-Geral das Artes, Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.	Media	Aquisição de espaço para publicidade institucional aos órgãos de comunicação social, linha de apoio de emergência às artes (orçamento do Fundo de Fomento Cultural).
<i>Start-ups</i>	Ministério da Economia e Transição Digital.	Imprensa Nacional Casa da Moeda.	Instituição Financeira de Desenvolvimento, Portugal Ventures.	Apoios financeiros.
Transportes	Ministério do Ambiente e da Ação Climática.	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.	Operadores de transportes de passageiros.	Financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais.

Anexo 2 – Exercício do contraditório – Respostas das entidades

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- ◆ Direção-Geral do Orçamento;
- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- ◆ Autoridade Tributária e Aduaneira;
- ◆ Administração Central do Sistema de Saúde;
- ◆ Instituto da Segurança Social;
- ◆ Instituto da Segurança Social dos Açores;
- ◆ Instituto de Informática.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA E-mail	SUA COMUNICAÇÃO DE 09/07/2020	ENT. 4680/2020 PROC. N.º 28.03	OFÍCIO 1425 - 10/07/2020
--------------------------	----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------

ASSUNTO COVID-19 - Medidas e reporte nos primeiros três meses - exercício do contraditório.

Exmo. Senhor,

Tendo por referência o relato de acompanhamento da execução orçamental Covid 19 - Medidas e reporte nos primeiros 3 meses, remetido pelo Tribunal de Contas no âmbito do exercício do contraditório, importa dar nota do seguinte:

A situação epidemiológica provocada pela pandemia da doença Covid 19 obrigou à adoção de medidas urgentes e excecionais destinadas a assegurar não apenas o tratamento e a prevenção de transmissão da doença, mas também a diminuição e a mitigação dos impactos económicos advenientes do surto epidémico.

Num contexto marcado pela incerteza e pela necessidade de reavaliação constante das políticas públicas adotadas, tem sido assegurado um equilíbrio entre a necessidade de responder de forma célere à crise e a criação de mecanismos de controlo e de prestação de contas que salvaguardem os princípios da transparência, integridade e responsabilidade na gestão e utilização dos recursos públicos.

Não obstante, afigura-se pertinente manter o acompanhamento e monitorização dos mecanismos de prestação de contas instituídos, no sentido de assegurar a sua adequação constante, sendo certo que todas as medidas deverão ser sempre ponderadas em função dos custos e benefícios efetivos, tendo como fim último a boa gestão dos recursos públicos, financeiros e humanos.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Bruno Pereira



REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original
Email : gabinete.mtsss@mtsss.gov.pt
Data/hora : 2020-07-10 19:17:44

Registo nº : 9755/2020
Data/hora : 2020-07-13 10:21:31
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : 20200702 CE E COVID MTSSS Contrad.pdf; 20200702 COVID - Medidas e reporte - Relato Contrad.pdf; COVID 19_Medidas e reporte nos primeiros 3 meses

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Com referência ao assunto em epígrafe, e nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, apresentam-se as respetivas alegações no que concerne às recomendações formuladas, pronunciando-se nos termos que se seguem:

- “Promova as condições, designadamente através de instruções às entidades intervenientes, para que tanto ao nível da Administração Central como da Segurança Social seja possível quantificar o impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia da COVID-19, incluindo a receita que deixa de ser arrecadada.”
- “Promova as condições para que todos os impactos que se traduzam em fluxos financeiros sejam adequadamente identificados nos sistemas de execução orçamental como resultantes das medidas no âmbito da pandemia e que, através de instruções às entidades, seja assegurada a consistência na utilização das medidas orçamentais relativas à COVID-19, sob pena de se comprometer a sua utilidade.”
- “Assegure a divulgação de informação completa, incluindo dados financeiros e físicos (como o número de beneficiários) e indicadores de resultados, em particular na Conta Geral do Estado de 2020.”
- “Relativamente às verbas comunitárias, promova a emissão de instruções, de forma a assegurar que todas as entidades pagadoras procedam ao registo dessas verbas como operações extraorçamentais nas medidas orçamentais relativas à COVID-19 e a identificar as correspondentes fontes de financiamento.”

No que se refere às recomendações efetuadas, tem este Ministério trabalhado com as instituições que tutela, bem como em articulação com os restantes Ministérios e outras entidades envolvidas, no sentido de assegurar que se desenvolvam mecanismos que possibilitem a correta quantificação e identificação física e financeira de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia COVID-19.

Com os melhores cumprimentos,

RITA DUARTE
Chefe do Gabinete / Head of cabinet



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA
DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

Cabinet of the Minister of Labour, Solidarity and Social Security

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Praça de Londres, 2 - 16º

1049-056 Lisboa, PORTUGAL

TEL + 351 21 842 41 00 FAX + 351 21 842 41 08

www.portugal.gov.pt • https://twitter.com/trabalho_pt

não paramos
ESTAMOS ON
PT

Saiba mais em eportugal.gov.pt

Centro de Contacto Cidadão 800 003 990
Centro de Contacto Empresas 800 003 980

Exm.^a Senhora
 Dra. Maria João Caldas
 Auditora Coordenadora
 Direção – Geral do Tribunal de Contas
 Av. da República – 65
 1050-089 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 9 jul 2020
Mensagem n.º19734/2020 - DAI	2 jul 2020	Ofício n.º 293/GPCI/DIRC/2020 Processo SGD: P4875/2020 Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	Ref.º Emissor:

Assunto: COVID-19 – Medidas e reporte nos primeiros 3 meses - Relato - Exercício do contraditório - DGO

No que se refere ao solicitado na mensagem de correio eletrónico em referência desse Digníssimo Tribunal sobre o assunto em epígrafe, cumpre prestar a seguinte informação:

Nota prévia

A pandemia COVID-19 é um evento que não estava previsto na estrutura de orçamento e na contabilidade, nem de uma forma geral pelos países.

A DGO percebeu a necessidade de adotar procedimentos de recolha de informação e de sinalização de despesas específicas e emitiu instruções e procedimentos logo no início de abril tendo, nesta sequência divulgado informação no mês imediatamente seguinte. Nesse primeiro momento, a natureza de despesas que se identificou como sendo necessárias tinham uma natureza muito relacionada com a gestão de medidas de saúde, de proteção individual e de tentativa de manter a operação, em muitos setores.

Em fase posterior, as receitas e despesas a identificar deixaram de respeitar apenas à mitigação e manutenção de funcionamento, passando a estar em causa medidas de política concretas relativas à economia e a apoios sociais.

Afigura-se-nos que a resposta da DGO, nas condições existentes, foi apropriada e atempada, sem prejuízo de existir margem de evolução, que deve acompanhar as circunstâncias e as medidas do Governo.

Parece-nos pertinente referir que, a nível europeu, se por um lado as organizações internacionais têm procurado acompanhar as respostas das instituições orçamentais nacionais, produzindo estudos comparados ou de caso, procurando dar uma referência para os países poderem melhor reagir à necessidade de ter informação e gerir os impactos da pandemia no orçamento e na economia, por outro lado, contacta-se que a grande maioria dos países não dispõem ou ainda não divulga informação estruturada publicamente, que se assemelhe ao que Portugal já fez na Síntese de Execução Orçamental.

Pág. 6, §2 a 4.

Pág. 7, §4 - Recomendação

“- Promova as condições, designadamente através de instruções às entidades intervenientes, para que - tanto ao nível da Administração Central como da Segurança Social - seja possível quantificar o impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia da COVID-19, incluindo a receita que deixa de ser arrecadada.”

A informação divulgada na Síntese de Execução Orçamental, em base de caixa, é a que se dispõe de modo integral nos atuais sistemas contabilísticos. Contudo, importa referir que essa informação tem sido complementada com dados partilhados por outras entidades públicas, que permitiram, designadamente, divulgar informação sobre o impacto na receita da prorrogação dos prazos de pagamento de impostos ou a suspensão de execuções fiscais.

A informação divulgada apresentou um nível de detalhe considerável, identificando, sempre que foi possível obter informação, as medidas de política que geraram o impacto orçamental, de que são exemplo, as relativas ao “Lay-off”, ao “Apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes” ou ao “Programa Adaptar”.

Como já referido, a DGO continuará a atuar no sentido de aprofundar todos os apuramentos relevantes.

Pág. 6, §6

Pág. 18

Pág. 7, §5 - Recomendação

Promova as condições para que todos os impactos que se traduzam em fluxos financeiros sejam adequadamente identificados nos sistemas de execução orçamental como resultantes das medidas no âmbito da pandemia e que, através de instruções às entidades, seja assegurada a consistência na utilização das medidas orçamentais relativas à COVID-19, sob pena de se comprometer a sua utilidade

A preocupação imediata e inicial foi rapidamente assegurar a identificação de despesas associadas à pandemia COVID-19, sendo que a opção por criar duas medidas e emitir instruções às entidades, visou assegurar o conhecimento mais célere e integral possível do impacto na execução orçamental, procurando abarcar os diferentes tipos de despesa conhecidos naquele momento, designadamente por um lado o efeitos diretos do combate e mitigação da doença e seus efeitos na saúde pública e, por outro lado, os seus efeitos indiretos.

Quanto à eventual despesa realizada em fase anterior à instrução de adoção das medidas a DGO, atuando no sentido do seu conhecimento e quantificação, solicitou às entidades coordenadoras apuramento nesse sentido e tem integrado a informação recebida na Síntese de Execução mensal. A DGO optou por esta solução, tendo em consideração que, de outra forma, implicaria que todas as entidades envolvidas e muitas delas da área da Saúde, a braços com a contingência ou situação de emergência, tivessem que proceder ao estorno e novo registo orçamental e contabilístico de todas as fases das despesas já realizadas à data.

Caberá às entidades executoras assegurar que a informação é disponibilizada à DGO por uma das duas vias: por identificação nos sistemas orçamentais com as medidas criadas ou, para as despesas realizadas em momento anterior, através do reporte declarativo, via Entidades Coordenadoras dos programas orçamentais.

A DGO encontra-se sempre disponível para esclarecer as entidades, tendo aliás uma atuação permanente no sentido da clarificação de qualquer questão ou de sinalizar eventuais situações detetadas, por via do acompanhamento e apoio regulares que realiza no âmbito das suas competências junto dos setores.

Pág. 6, §7

Pág. 7, §7 - Recomendação

Pág. 21, §1

Relativamente às verbas comunitárias, promova a emissão de instruções, de forma a assegurar que todas as entidades pagadoras procedam ao registo dessas verbas como operações extraorçamentais nas medidas orçamentais relativas à COVID-19 e a identificar as correspondentes fontes de financiamento

A Circular Série A n.º 1398 (Instruções aplicáveis à execução orçamental no âmbito do COVID-19) visou definir procedimentos específicos relacionados com a pandemia, mantendo-se válidas as instruções genéricas emitidas na Circular Série A n.º 1396 (Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2020), a qual inclui no Anexo XIV as fontes de financiamento disponíveis. O ponto 69 da Circular Série A n.º 1396 mantêm-se aplicável.

Pág. 18, 35.

Pág. 19, último parágrafo.

A Síntese de Execução Orçamental divulga sempre toda a informação disponível, sendo que neste caso, em maio, foi referida a parte da receita que o Estado deixou de arrecadar, designadamente, por via das seguintes medidas: “Prorrogação das retenções na fonte (IRC e IRS)”; “Prorrogação do pagamento do IVA”; “Suspensão de execuções fiscais da Receita Fiscal (estimativa)”.

Tendo em conta que a contabilidade orçamental não releva a receita não cobrada ou perdida, foi igualmente solicitada às entidades coordenadoras informação sobre a variação na receita própria das entidades que decorresse da COVID-19.

Quanto à despesa incorrida em momento anterior às instruções da DGO, remete-se para o referido acima, em relação à “pág. 7, §5 – Recomendação”.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral,
(em substituição)
Mário
Manuel Leal
Monteiro
Mário Monteiro

Digitally signed by Mário
Manuel Leal Monteiro
DN: cn=PT, ou=Direção Geral
do Orçamento, cn=Mário
Manuel Leal Monteiro
Date: 2020.07.10 13:32:29
+0100



SERVIÇO:

Excelentíssima Senhora
Juíza Conselheira
Responsável pela Área I do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

S-IGFSS/49587/2020

ASSUNTO: COVID-19 – Medidas e reporte nos primeiros 3 meses - Relato - Exercício do contraditório - IGFSS

Em consequência da ação COVID-19 – Medidas e reporte nos primeiros 3 meses realizada pelo Tribunal de Contas, vêm o IGFSS, no exercício do direito de audiência prévia/princípio do contraditório, informar o seguinte:

1. Os dados da execução orçamental consolidados relativos a junho ainda estão em análise, atendendo a que as Instituições procederam ao encerramento do mês de junho no final do dia 7 de julho. Nos dados a apresentar relativos à despesa com medidas de apoio no âmbito da pandemia COVID-19, passarão a estar incluídas de forma desagregada:
 - a) Medida Extraordinária de Incentivo à Atividade Profissional (art 28º-B DL 10A/2020 adicionado pelo DL 20-C/2020) – primeiro processamento ocorreu no mês de junho;
 - b) Subsídio de doença (art 20º DL 10-A/2020);
 - c) Prorrogação RSI (art 6º DL 10-F/2020).

2. Relativamente às despesas de administração com pessoal e com aquisições de bens e serviços, foi solicitado, junto das várias entidades, o ponto de situação de aplicação da orientação dada pelo IGFSS (Email de 28/05/2020, Em anexo).
Ponto de situação em 08/07/2020:
 - a) ISS - já foi diligenciado, junto das áreas respetivas, o apuramento da informação que vai permitir o registo da despesa já executada, igualmente com referência a 30 de junho de 2020, assim como foram diligenciados os procedimentos para o apuramento mensal dessa despesa, enquanto a mesma subsistir. Na execução do mês de julho já será apresentada de forma automatizada, alguma despesa;
 - b) ISSA – na execução orçamental de julho já ficará refletida de forma automatizada a despesa;
 - c) IGFSS – apenas existe despesa relativa a aquisição de bens e serviços e equipamentos, na execução orçamental de julho já ficará refletida de forma automatizada.
 - d) II – aguardamos resposta

3. No que respeita ao Quadro 5 – Segurança Social – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 -SEO maio, apresentamos a receita não arrecadada a maio, com base em estimativas:

Quantificação da perda da receita - Maio/2020				
Subsetor	Medida	Tipo de Receita	Valor (M€)	Obs.
Seg. Social	Prorrogação das contribuições para a SS	Contribuições Segurança Social		a)
Seg. Social	Suspensão de execuções fiscais das contribuições	Contribuições Segurança Social	19	
Seg. Social	Diferimento do pagamento de rendas de imóveis propriedade da SS	Receita própria		d)
Seg. Social	Isenção total de contribuições a cargo das entidades empregadoras que aderiram ao lay-off	Contribuições Segurança Social		b)
Seg. Social	Isenção de 50% das contribuições a cargo das entidades empregadoras do sector privado relativamente aos trabalhadores por conta de outrem em situação de apoio excepcional à família	Contribuições Segurança Social		b)
Seg. Social	Isenção ou redução de rendas de imóveis	Receita própria		c)

a) Sobre o diferimento do pagamento de contribuições:

Só é possível aferir o universo com direito ao diferimento no final do mês de junho (as contribuições de maio são pagas até 20 de junho), considerando que o eventual pagamento fora de prazo, ou o não pagamento das contribuições de maio, implica a imediata cessação dos benefícios já concedidos. Pelo exposto, não é possível apurar de imediato o universo consolidado, seja das entidades beneficiárias destas medidas, seja do impacto das mesmas na execução do orçamento da Segurança Social.

b) Sobre a isenção total ou parcial das contribuições a cargo das entidades empregadoras:

Foram criadas um conjunto de classificações de regime, de modo a poder identificar as entidades aderentes às várias medidas de incentivo e apoio no âmbito da pandemia. Este processo de marcação encontra-se a decorrer.

c) Total das isenções do pagamento de renda: 12.316,31 euros

d) Total diferimento do pagamento de rendas no prazo de 12 meses: 783,86 euros

Sobre o apuramento da perda de receita contributiva associada à implementação das medidas COVID-19, nomeadamente ao nível do “layoff simplificado” e da “medida extraordinária de apoio à família” foi pedida informação adicional ao II.

4. Relativamente ao reporte mensal à DGO em sede de SEO, informamos que vamos passar a reportar a perda da receita com base em estimativas obtidas a partir dos sistemas operacionais de informação da segurança social, dado que esta informação não resulta diretamente da execução orçamental.

Com os melhores Cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Teresa Maria da Silva Fernandes

Digitally signed by Teresa Maria da Silva Fernandes
Date: 2020.07.09 17:55:16 +01'00'



REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : mroque@acss.min-saude.pt
Data/hora : 2020-07-09 17:19:51

Registo nº : 9675/2020
Data/hora : 2020-07-09 17:31:07
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : 20200702 COVID - Medidas e reporte - Relato Contrad.pdf;

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas - Direção Geral
Dr.ª Maria João Caldas

Na sequência da notificação do Relato referido em assunto, remetida através do email infra, vimos pelo presente informar V. Exa. que, após análise do documento, verificando-se que não são dirigidas recomendações à ACSS, I.P. e que o mesmo incorpora informação prestada por este instituto a esse Tribunal, não temos qualquer comentário/alegação a aduzir relativamente ao seu conteúdo.

Com os melhores cumprimentos,

Márcia Roque
Presidente do Conselho Diretivo
President, Executive Board



Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal

Tel. Geral: 21 792 58 00 | Direto: 21 792 55 87 | Fax: 21 792 58 48

www.acss.min-saude.pt

AS

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : at@at.gov.pt
Data/hora : 2020-07-10 17:01:19

Registo nº : 9744/2020
Data/hora : 2020-07-10 17:04:44
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Exma. Sra.
Dra. Maria João Caldas, Auditora-Coordenadora do TdC,

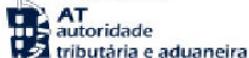
No seguimento do e-mail infra, encarrega-me a Sra. Diretora-Geral de transmitir que, da análise efetuada ao relato sobre COVID-19 - Medidas e reporte nos primeiros 3 meses, concluiu-se não existir necessidade de pronuncia pela AT.

Com os melhores cumprimentos,

Cláudia Afecto Dias
Chefe de Divisão

Gabinete Diretor Geral da AT

Rua da Prata, nº 20/22 - 2º - 1149-027 Lisboa
Geral: (+351) 218 812 600
CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 217 206 707
E-mail: at@at.gov.pt Visite-nos em www.portaldasfinancas.gov.pt





REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original
Email : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora : 2020-07-09 15:14:53

Registo n.º : 9653/2020
Data/hora : 2020-07-09 15:35:48
Serviço : DAI
Email : dai@tccontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : 20200702 COVID - Medidas e reporte - Relato Contrad.pdf;

Exmas. Sras. Dras.

Em resposta ao solicitado, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo deste Instituto de remeter pronúncia sobre o Relato apresentado:

1. Com referência a 30 de junho de 2020, encontra-se refletida, na execução orçamental do ISS, IP, os seguintes valores relativos à despesa com medidas de apoio social no âmbito da pandemia COVID 19:

Fundo	Denominação	RCE	Denominação	Patrimonial	Denominação	Valor
DA111019	Medidas excecionais temporárias-COVID	D.04.08.03.01.01	RMG/RSI	6331198170	Medidas excecionais-Epidemia	3.052.211,00 €
DA112001	Proteção Familiar - encargos familiares	D.04.08.05.01.10	Apoio excecional à família (COVID)	6332191200	Medidas excecionais - Epidemia	67.224.135,34 €
DA211008	Medidas COVID	D.04.08.09.01.28	Apoio extraordinario redução atividade economica	6333162000	Medidas excecionais - Epidemia	106.424.794,05 €
DA211008	Medidas COVID	D.04.08.09.01.29	Isolamento profilático (COVID)	6333162000	Medidas excecionais - Epidemia	27.597.236,05 €
DA211008	Medidas COVID	D.04.08.09.01.31	Medidas Lay-off (COVID)	6333162000	Medidas excecionais - Epidemia	598.903.294,61 €
DA211008	Medidas COVID	D.04.08.09.01.32	Medida Extraordinárias Incentivo Atividade Profissional COVID	6333162000	Medidas excecionais - Epidemia	649.173,88 €
DA211008.1	Prorrogação extraordinária prestações COVID	D.04.08.09.01.01	Subsídio por Doença	6333162000	Medidas excecionais - Epidemia	1.627.646,06 €
DA211008.1	Prorrogação extraordinária prestações COVID	D.04.08.09.01.05	Subsídio desemprego	6333162000	Medidas excecionais - Epidemia	28.969.523,03 €

Fonte:SIF

2. Relativamente às despesas de administração com pessoal e com aquisições de bens e serviços, foi diligenciado, junto das áreas respetivas, o apuramento da informação que vai permitir o registo da despesa já executada, igualmente com referência a 30 de junho de 2020, assim como foram diligenciados os procedimentos para o apuramento mensal dessa despesa, enquanto a mesma subsistir.

Com os melhores cumprimentos,

Célia Celestino



Segurança Social
agora e sempre

Secretariado do Conselho Diretivo
Instituto da Segurança Social, I.P.
Av. 5 de outubro n.º 175, 1069-451 LISBOA
Tel. 300 510 358 ext. 22358
www.seg-social.pt

 REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
 AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : ISSA-Secretariado@seg-social.pt
 Data/hora : 2020-07-09 11:46:20

Registo nº : 9630/2020
 Data/hora : 2020-07-09 12:29:07
 Serviço : DAI
 Email : dai@tcontas.pt
 N. Anexos : 0

Exm^a. Senhora
 Dr^a. Maria João Caldas
 Departamento de Auditoria I
 Tribunal de Contas

Com referência à vossa comunicação de 2 de julho p.p., sobre o assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me a Sr^a. Presidente do Conselho Diretivo, Paula Pamplona Ramos, de informar que em relação ao impacto nas receitas, reiteramos o mencionado pelo IGFSS, sobretudo no que concerne à perda de receita das contribuições.

Em relação ao impacto na despesa, no que se refere às prestações sociais, foram criadas novas rubricas de classificação económica por forma a individualizar as despesas com as novas prestações de apoio às famílias e às empresas. Contudo, e dada a urgência da execução das medidas, não foi possível ao nível dos subsistemas criar mecanismos/procedimentos que permitissem individualizar determinadas medidas, tendo sido contabilizadas em rubricas de classificação económica que não permitiram a sua individualização.

Em conformidade com as orientações recebidas do IGFSS, o ISSA, IPRA já procedeu às correções orçamentais tidas por necessárias para permitir uma individualização das medidas. Estas correções orçamentais têm já impacto na execução orçamental do mês de junho.

Ainda no que se refere à despesa, nomeadamente com a administração, o ISSA tem apurados os montantes das despesas com as aquisições de bens e de serviços no âmbito do COVID 19, pelo que diligenciará a sua contabilização no fundo específico criado para o efeito, por parte do IGFSS.

Com os melhores cumprimentos,

ISSA IPRA Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA

Av. Tenente Coronel José Agostinho
 9700-108 Angra do Heroísmo
 ☎300077000 - Nº Voip: 66704 📠295 401 801 Email: ISSA-Secretariado@seg-social.pt

Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av^ª da República, 65
R1050-089 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
E-II/7748/2019		S-II/5228/2020/CD	2020-07-09

Assunto: COVID-19 – Medidas e reporte nos primeiros 3 meses - Relato - Exercício do contraditório

No seguimento do v/e-mail de 2 de julho do corrente ano e após análise do relato supracitado no âmbito das alegações que cabem ao Instituto de Informática, cumpre informar o seguinte:

» **Impacto Desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia da COVID-19**

Face à situação de emergência, foi necessário garantir que os apoios chegavam rapidamente às famílias e empresas.

Foi dada prioridade na adoção de uma nova caracterização do benefício, o que permitiu a contabilização autónoma. É o caso das seguintes medidas:

- Apoio excecional à família para trabalhadores independentes (Dec.-Lei 10-A/2020);
- Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem (Dec.-Lei 10-A/2020);
- Apoio excecional à família para domésticas (Dec.-Lei 10-A/2020);
- Apoio extraordinário à redução da atividade económica para trabalhadores independentes e sócios-gerentes (Dec.-Lei 10-A/2020 e Decreto-Lei n.º 10-F/2020);
- Medida extraordinária de incentivo à atividade profissional (Dec.-Lei 10-A/2020);



- Apoio a situações de desproteção social de trabalhadores independentes (Dec-Lei 20-C/2020).

» Isenção/Redução de Contribuições

De forma a garantir a correta identificação do impacto das medidas na receita de contribuições, foi implementado um processo automático, para atribuição das respetivas reduções/isenções contributivas no “Apoio Excepcional à Família” e no “Apoio à Manutenção de Postos de Trabalho (v.g Lay-off Simplificado).

Damos nota que todos os trabalhadores incluídos em processos deferidos e pagos estão devidamente identificados no SISS com a respetiva redução/isenção contributiva, permitindo assim, quantificar a perda de receita de contribuições até à presente data.

» Diferimento de Pagamento Contribuições

Clarificamos que todos os contribuintes que cumprem as condições de elegibilidade para acesso à medida de diferimento de contribuições, estão identificados no SISS.

No mês de julho está a decorrer o período para apresentação de pedidos de planos prestacionais de regularização dos montantes de contribuições diferidas.

Este plano prestacional permite:

- aos trabalhadores independentes, que beneficiaram do pagamento de um terço das contribuições nos meses em que eram devidos proceder ao pagamento das restantes contribuições referentes aos meses de março a maio de 2020.
- às entidades empregadoras, que nos termos da lei possam beneficiar desta medida, proceder ao pagamento das restantes contribuições referentes aos meses de fevereiro a abril de 2020, ou março a maio de 2020, desde que reúnam as seguintes condições:
 - o tenha existido pagamento, dentro do prazo, de um terço das contribuições e da totalidade das cotizações no mês em que eram devidas;

Pág. 2



- o se beneficiou no período de março a maio, a totalidade das contribuições respeitantes a fevereiro de 2020 terá que estar paga dentro do prazo;
- o se o pagamento do primeiro mês tiver sido efetuado fora de prazo, os respetivos juros de mora têm que estar pagos.

O pagamento será efetuado em prestações mensais e sucessivas, nos meses de julho a dezembro, sem juros de mora, vencendo-se a primeira prestação no final do mês de julho.

Em suma, considera o Instituto de informática que, não obstante a situação de emergência em que nos encontramos, houve um esforço de todos os organismos da segurança Social, no sentido de seguir as boas práticas ao nível do acompanhamento, mecanismos de controlo, registo e relato dos recursos públicos utilizados.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho Diretivo

Paula Margarida
Barrocas Salgado
(2)

Digitally Signed by Paula Margarida
Barrocas Salgado
DN: C=PT, O=Instituto de Informática
IP, CN=Paula Margarida Barrocas
Salgado
Reason:
Date: 2020-07-09T18:10:54.568 UTC

Pág. 3