

*REAÇÃO AO
IMPACTO ADVERSO
DA PANDEMIA
NA ECONOMIA*

RELATÓRIO DE AUDITORIA 26/2022

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

**REAÇÃO AO
IMPACTO ADVERSO
DA PANDEMIA
NA ECONOMIA**

*A reação ao impacto adverso da pandemia é adequada
para assegurar a recuperação da economia?*

Outubro de 2022





SUMÁRIO

A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem o direito dos cidadãos à saúde e outros direitos fundamentais que para ele concorrem. A crise pandémica realçou a importância da economia na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda relevante de rendimentos. Importa que o ajustamento das políticas públicas identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto, em prossecução do interesse público.

O METD identificou 24 medidas extraordinárias tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia na economia (RIAPE) e indicou 5 entidades como gestoras de 22 dessas medidas: AGPOCI (10 medidas), TP (4), IAPMEI (4), BPF (3) e TF (1). Porém, 13 destas medidas e as 2 sem entidade gestora não tiveram execução financeira até 31/12/2021, não obstante 16 das 24 medidas constarem do Programa de Estabilização Económica e Social vigente até ao final de 2020.

Visando avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial, as principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ Não foram determinadas com rigor as necessidades decorrentes do impacto adverso da pandemia (só para uma medida foi reportada a situação inicial, através do resultado obtido em 2019), tendo a redução de 7,6% do PIB, em termos reais, em 2020 sido mais acentuada do que na média dos países da área do euro (6,6%) e mais expressiva do que a prevista no Orçamento Suplementar (6,9%) em junho de 2020, apesar de só ter sido gasto com as medidas de reação à pandemia menos de 10% (98 M€) da despesa orçamental do Programa Orçamental Economia (1.006 M€).
- ◆ A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas, identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto adverso e a recuperação desse impacto, através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.
- ◆ A informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar a recuperação do impacto adverso da pandemia na economia (a divergência com as CGE de 2020 e 2021 também o ilustra – *ver §175 a §178*).
- ◆ Foram reportados à auditoria 11.008 M€ gastos com 9 das 24 medidas de RIAPE, até 31/12/2021, 9.091 M€ com responsabilidades contingentes (crédito atribuído pelo sistema financeiro, com garantia pública), 1.409 M€ de despesa, 200 M€ de receita diferida, 185 M€ de empréstimos, 104 M€ de despesa antecipada e 20 M€ com locação. Além da insuficiente execução financeira das medidas (84% do previsto), só 7 tiveram meta definida e só 1 a atingiu, 15 não apresentaram resultados e não foi demonstrada a eficácia das medidas em alcançar os seus objetivos, nem em recuperar a situação inicial (15 por falta de execução, 9 porque os seus indicadores não mediam o cumprimento dos seus objetivos e 23 por não ter sido reportada situação inicial).
- ◆ Importa reduzir os riscos significativos identificados pela auditoria (*ver §10 e §166*), nos quais já consta o relativo ao impacto adverso da duração e da extensão do conflito militar na Ucrânia.

ÍNDICE GERAL

1.	INTRODUÇÃO	7
2.	TERMOS DE REFERÊNCIA.....	8
3.	OBSERVAÇÕES	9
3.1.	SITUAÇÃO INICIAL.....	9
3.2.	IMPACTO ADVERSO	11
3.3.	REAÇÃO	13
3.4.	RECUPERAÇÃO.....	17
3.4.1	RECUPERAÇÃO ATÉ 31/12/2020.....	17
3.4.2	RECUPERAÇÃO ATÉ 31/12/2021.....	29
4.	CONCLUSÕES	42
5.	RECOMENDAÇÕES.....	43
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	44
7.	EMOLUMENTOS	44
8.	DECISÃO	45
9.	ANEXO – AUDIÇÃO PARA O PARECER SOBRE A CGE DE 2020.....	46
10.	ANEXO – AUDIÇÃO DO RELATO DA AUDITORIA.....	64

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – DESPESA POR MEDIDAS ORÇAMENTAIS DO PROGRAMA ORÇAMENTAL ECONOMIA EM 2019.....	10
QUADRO 2 – EVOLUÇÃO DO PRINCIPAL IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA EM PORTUGAL	11
QUADRO 3 – RESPOSTAS SOBRE AS MEDIDAS DE RIAPE ATÉ 30/09/2020	15
QUADRO 4 – IDENTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS DE RIAPE ATÉ 30/09/2020.....	16
QUADRO 5 – DESPESA POR MEDIDAS ORÇAMENTAIS DO PROGRAMA ORÇAMENTAL ECONOMIA EM 2020.....	18
QUADRO 6 – DESPESA POR MEDIDAS COVID-19 DO PROGRAMA ORÇAMENTAL ECONOMIA EM 2020.....	18
QUADRO 7 – SITUAÇÃO EM 2020 DAS MEDIDAS DE RIAPE FORA DO PEES.....	20
QUADRO 8 – SITUAÇÃO EM 2020 DAS MEDIDAS DE RIAPE NO PEES.....	23
QUADRO 9 – REVISÃO DA SITUAÇÃO DAS MEDIDAS DE RIAPE FORA DO PEES ATÉ 31/12/2021	29
QUADRO 10 – REVISÃO DA SITUAÇÃO DAS MEDIDAS DE RIAPE NO PEES ATÉ 31/12/2021	31
QUADRO 11 – SITUAÇÃO DAS MEDIDAS ADICIONAIS DE RIAPE ATÉ 31/12/2021	35
QUADRO 12 – SITUAÇÃO DAS MEDIDAS DE RIAPE ATÉ 31/12/2021.....	36
QUADRO 13 – DESPESA POR MEDIDAS ORÇAMENTAIS DO PROGRAMA ORÇAMENTAL ECONOMIA EM 2021	39
QUADRO 14 – DESPESA POR MEDIDAS COVID-19 DO PROGRAMA ORÇAMENTAL ECONOMIA EM 2021.....	39
QUADRO 15 – CONFRONTO DA DESPESA DE RIAPE COM AS CGE ATÉ 31/12/2021	40
QUADRO 16 – CONFRONTO DA EXECUÇÃO DAS LCGP ATÉ 31/12/2021	41

PRINCIPAIS SIGLAS

	DESCRIÇÃO
ACAC	Alterar o Conceito de Ano de Cruzeiro
AGPOCI	Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
AMÁT	Apoio a Microempresas da Área do Turismo
AOE	Apoio à Organização de Eventos
APIA	Acelerar o Pagamento de Incentivos incluindo Adiantamentos
BF / BPF	Banco de Fomento / Banco Português de Fomento, SA
CD	Comércio Digital
CGE	Conta Geral do Estado
COVID	Doença de Coronavírus / <i>Coronavirus Disease</i>
DL	Decreto-Lei
DRI	Diferir Reembolso de Incentivos
ERDIACA	Eleger para Reembolso Despesas com Iniciativas e Ações Canceladas ou Adiadas
FCE	Fundo de Capitalização de Empresas
FPMEMC	Financiamento de Pequenas e Médias Empresas no Mercado de Capitais
IAPMEI	IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP
IFD	IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA
IPNCOG	Isentar de Penalização Não Concretizar Objetivos Contratualizados
LATMPE	Linhas de Apoio à Tesouraria de Micro e Pequenas Empresas
LCGP	Linhas de Crédito com Garantia Pública
M€	Milhão de Euros
METD	Ministério da Economia e da Transição Digital
MFMC	Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio
OE	Orçamento do Estado
PAPME	Programa de Aceleração de Pequenas e Médias Empresas
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PEVE	Processo Extraordinário de Viabilização de Empresas
PIB	Produto Interno Bruto
PNAN	Promoção de Novas Áreas de Negócio
POE	Programa Orçamental Economia
PROATP	Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCPLEIE	Reforçar a Capacidade de Produção Local de Equipamentos Inovadores e Estratégicos
RIAPE	Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia
SARS	Síndrome Respiratória Aguda Grave / <i>Severe Acute Respiration Syndrome</i>
SGOIC	Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Coletivo
SLB	Venda com Locação de Retoma / <i>Sale and Lease Back</i>
SPGM	SPGM – Sociedade de Investimento, SA
TIVAC	Turismo: IVA dos Congressos
TF	TF – Turismo Fundos, SGOIC, SA
TP	Instituto do Turismo de Portugal, IP

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Selma Isabel Rebêlo (a)
	Mário Tavares da Silva (b)
Equipa de Auditoria	Jorge Manuel Trindade
	Miguel Morais Abrantes
	Teodósio Sezinando Patrocínio
	Nélson Pereira Duarte
Colaboração	Ângela Maria Castro
	Cristina Correia Marçal

(a) desde 10/05/2021

(b) até 07/05/2021

1. INTRODUÇÃO

1. A pandemia causada pelo SARS-CoV-2 gerou uma situação de emergência de saúde pública, que atingiu, de forma inesperada e sem precedentes, a generalidade dos países e levou à aplicação de medidas urgentes e excecionais, para fazer face à situação epidemiológica (crise sanitária) e às suas consequências (crise social, económica e financeira).
2. O impacto adverso da pandemia (expresso pela variação negativa face à situação inicial), resultante da inerente crise sanitária e da consequente crise social, económica e financeira, impõe a necessidade de ajustar as políticas públicas e os seus instrumentos de intervenção, para priorizar a aplicação das medidas que melhor conciliem a satisfação das necessidades públicas emergentes destas crises com os recursos públicos disponíveis e com as exigências da boa gestão pública.
3. A reação ao impacto adverso da pandemia (expressa pela variação positiva estimada com a aplicação das medidas) tem riscos associados, cuja prevenção e gestão eficazes concorrem para a recuperação do mesmo (expressa pela variação positiva verificada até se atingir a situação inicial).
4. A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem aos cidadãos o direito à saúde (nos termos do artigo 64.º da Constituição) e a outros direitos fundamentais que para ele concorrem, como é o caso do direito à habitação (nos termos do artigo 65.º da Constituição).¹
5. Importa que o ajustamento das políticas públicas identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto, em prossecução do interesse público.
6. Ora, avaliar o custo das políticas públicas (para afetar os recursos públicos em função da sua eficiência face aos resultados alcançados) é o propósito maior da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro. E, para viabilizar esse propósito, a implementação da orçamentação por programas é considerada essencial. O Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital teve por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento da economia, da competitividade, do investimento e da inovação, à internacionalização das empresas, à promoção da indústria, do comércio, dos serviços e do turismo, à defesa dos consumidores e à transição digital. Assim, cabia a esta área de governação definir o referido ajustamento das políticas públicas, identificando:

⇒ *cada medida tomada, como Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia (RIAPE), com e sem expressão no Programa Orçamental Economia (POE)*

⇒ *o fundamento dessa medida (expresso por diploma legal ou regulamentar)*

⇒ *o objetivo de cada medida (a expressar pela sua meta através de indicador apropriado)*

⇒ *a entidade responsável pela aplicação de cada medida (entidade gestora)*

⇒ *a vigência de cada medida*

⇒ *o orçamento e a execução financeira (despesa e/ou perda de receita) de cada medida*

⇒ *o indicador da eficácia de cada medida (através da meta prevista e do resultado obtido)*

¹ A *Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação* foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas, cujos resultados constam do Relatório 13/2021 – 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal. O *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 – Parte II – 6. Avaliação das medidas de reação à pandemia na área económica* é uma síntese da presente auditoria.

2. TERMOS DE REFERÊNCIA

7. Objetivo – Avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial.
8. Objeto – Medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo Programa Orçamental Economia (POE), como Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia (RIAPE).
9. Âmbito – O período de incidência é o ano de 2020, sem prejuízo do recurso a informação antecedente e superveniente considerada relevante, em particular a prestada sobre o ano de 2021. As entidades auditadas são as gestoras de medidas identificadas como RIAPE, sejam medidas do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 41/2020, de 6 de junho, ou sejam outras medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo POE.
10. Riscos – Face ao objetivo da auditoria, foram identificados como principais riscos relativos às medidas de RIAPE: falta de integralidade, fiabilidade e consistência na informação reportada sobre as medidas; insuficiente grau de execução das medidas; ineficácia das medidas.
11. Metodologia – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas para recolha de evidência de auditoria, como questionários e análises documentais. A auditoria considerou, também, orientações² aprovadas pela INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*). Foram ainda consideradas referências bibliográficas técnicas e académicas pertinentes, recomendações internacionais e resultados de ações de controlo do Tribunal de Contas³.
12. Critérios – Constituem critérios de auditoria os objetivos das medidas que constituem o objeto da ação, os seus indicadores (com as respetivas metas) e as previsões do seu grau de execução. Constituem evidências de auditoria os graus de execução das medidas e de cumprimento dos seus objetivos, através dos resultados dos seus indicadores, em 2020.
13. Condicionantes – Face às limitações impostas pela situação pandémica não foi realizado serviço externo. Os procedimentos inerentes à recolha da evidência foram desenvolvidos com recurso às fontes de informação identificadas e aos elementos remetidos pelo Ministério da Economia e da Transição Digital (METD) e pelas entidades gestoras das medidas de RIAPE.
14. Audição – nos termos e para os efeitos legais, a síntese do relato, que consta do Parecer sobre a CGE de 2020, foi objeto de audição nessa sede e o relato foi objeto de audição pelo METD e pelas entidades gestoras das medidas de RIAPE. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração no relato (no caso da pronúncia sobre a síntese) e na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam consta dos pontos pertinentes do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam dos últimos pontos do relatório.

² Com destaque para a GUID 5330 (auditoria à gestão de desastres).

³ “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (covid-19)” – Relatório de 01/06/2020 disponível no portal do Tribunal de Contas. Consta da página 10 desse relatório: “A preocupação predominante na reação a situações de emergência é a rápida resposta à crise e às necessidades das populações. Sabe-se, em resultado de experiências passadas, que a celeridade dessa resposta implica frequentemente que os sistemas de controlo sejam suspensos ou ignorados, que os procedimentos de *compliance* sejam postergados, que os mecanismos de fiscalização e responsabilização sejam enfraquecidos e que a transparência da ação pública seja prejudicada, o que envolve riscos acrescidos de desperdício, má gestão e corrupção. Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes à utilização de recursos públicos”.

3. OBSERVAÇÕES

3.1. SITUAÇÃO INICIAL

15. No Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE), o Tribunal de Contas vem alertando para as deficiências resultantes de uma programação orçamental frágil.
16. Apesar do Programa de Governo, das Grandes Opções do Plano e do Relatório do Orçamento do Estado (OE) apresentarem medidas de política pública descritivas das prioridades governamentais, a orçamentação do respetivo custo não existe em sede de preparação do OE, nem da correspondente execução evidenciada na CGE.
17. Tal inviabiliza a avaliação das medidas de política pública quanto aos recursos financeiros previstos e gastos.
18. A definição e a divulgação das políticas públicas com objetivos, medidas, metas e custos, potenciam a qualidade da decisão política, por permitirem a ponderação do interesse da sua execução face aos recursos disponíveis e a outras prioridades de políticas.
19. O Tribunal tem sublinhado, no seu Parecer, que a orçamentação por programas, apesar de prevista há 30 anos e de constituir um eixo fundamental da reforma da gestão e das contas públicas, carece de desenvolvimentos significativos, que permitam focar a apreciação do orçamento e da sua execução no binómio resultados obtidos/recursos utilizados, com base em indicadores relevantes.
20. Para tal, é necessário produzir informação que relacione cada política pública com os resultados esperados, os resultados obtidos, os recursos previstos e os utilizados, o que depende da correta identificação e orçamentação das medidas de política pública no OE e na CGE.
21. Neste âmbito, é essencial:
 - ⇒ *Desenvolver o quadro legal da orçamentação por programas.*
 - ⇒ *Estabelecer indicadores de medida e metas para os objetivos de política dos programas orçamentais.*
 - ⇒ *Definir metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas.*
 - ⇒ *Fixar critérios para harmonizar a apresentação dos resultados (conteúdo e conceitos utilizados).*
22. O Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital teve por missão, até 30/03/2022, formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento da economia, da competitividade, do investimento e da inovação, à internacionalização das empresas, à promoção da indústria, do comércio, dos serviços e do turismo, à defesa dos consumidores e à transição digital. Assim, o custo destas políticas com impacto no OE, tal como o custo do seu ajustamento identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia, deveria constar do Programa Orçamental Economia (POE).
23. Sobre a evolução da economia portuguesa em 2019, consta da respetiva CGE que:
 - ⇒ *Num contexto de abrandamento generalizado da atividade mundial e de elevados níveis de incerteza, a economia portuguesa em 2019 continuou a registar um crescimento (aumento do PIB de 2,2%, em termos reais) acima da área do euro pelo quarto ano consecutivo, mas continuando a desacelerar face ao ano anterior (2,6% em 2018 e 3,5% em 2017).*

- ⇒ Tendo o aumento do PIB sido o previsto no OE, as componentes do Investimento (mais 6,3%) e das Exportações (mais 4,6%) apresentaram um comportamento menos favorável face ao previsto (mais 7,0% e 5,4% respetivamente), contrabalançado pelo melhor desempenho do Consumo.
24. Das medidas de política estabelecidas no âmbito do POE, a CGE de 2019 releva as seguintes:
- ⇒ Programa Capitalizar, na área de Capitalização e Financiamento, visando melhorar as condições para o investimento empresarial e a redução estrutural do nível de endividamento das empresas.
 - ⇒ Programa Interface, na área da Inovação.
 - ⇒ Iniciativa Indústria 4.0 (Estratégia Nacional para a Digitalização da Economia) e Startup Portugal + (Estratégia Nacional para o Empreendedorismo), na área de Indústria e Empreendedorismo.
 - ⇒ Plataforma única de resolução de contratos e primeira Consumers Digital Summit em Portugal, na área da Defesa do Consumidor.
 - ⇒ Programas Revive e Valorizar, bem como o Centro de Inovação para o Turismo, na área do Turismo.
25. Também consta da CGE de 2019 a discriminação da despesa orçamental por medidas do POE. Porém, estas medidas não são as medidas de política descritas nos relatórios do OE e da CGE, mas as medidas orçamentais constantes dos quadros de “despesa por medidas do Programa” do OE e da CGE, o que dificulta conhecer o custo de cada objetivo e de cada medida de política.
26. O quadro seguinte regista a despesa orçamental discriminada por medidas orçamentais do POE em 2019, quer a prevista no orçamento corrigido, quer a executada (paga), bem como a estrutura percentual desta execução.

Quadro 1 – Despesa por Medidas Orçamentais do Programa Orçamental Economia em 2019

Código	Designação da Medida Orçamental	Orçamento (M€)	Execução (M€)	Estrutura (%)
001	Serviços Gerais da Administração Pública - Administração Geral	1,0	0,9	0,1
061	Comércio e Turismo - Comércio	0,6	0,1	0,0
062	Comércio e Turismo - Turismo	276,7	193,6	15,1
063	Outras Funções Económicas - Administração e Regulamentação	68,1	53,8	4,2
065	Outras Funções Económicas - Diversas Não Especificadas	1.599,2	871,5	68,0
068	Outras Funções - Diversas Não Especificadas	26,9	20,9	1,6
084	Simplex +	1,8	0,5	0,0
086	Comércio e Turismo - Imposto Especial de Jogo	155,6	140,2	10,9
	Total de Despesa Orçamental	2.130,0	1.281,5	100,0

Fonte: CGE de 2019



3.2. IMPACTO ADVERSO

27. O impacto adverso da pandemia (expresso pela variação negativa face à situação inicial) resulta da inerente crise sanitária, mas também da consequente crise social, económica e financeira.
28. O primeiro e principal impacto adverso que importa reportar é sobre a vida humana, cuja reação, em urgência e em eficácia, tem de sobrepor-se a qualquer outra por ser este o impacto mais penalizador.
29. O quadro seguinte sintetiza a evolução mensal desse impacto, com base nos relatórios de situação da Direção-Geral de Saúde (DGS) sobre a COVID-19 e nos dados do Sistema de Informação dos Certificados de Óbito (SICO) da DGS sobre a mortalidade total em Portugal.⁴

Quadro 2 – Evolução do Principal Impacto Adverso da Pandemia em Portugal

Casos	Relação	31/03	30/04	31/05	30/06	31/07	31/08	30/09	31/10	30/11	31/12
Recuperados	A	43	1 647	19 552	27 798	36 783	42 104	48 937	81 771	220 877	338 668
Mortais (Covid)	B	187	1 007	1 424	1 579	1 737	1 824	1 977	2 544	4 577	6 972
Concluídos	C = A + B	230	2 654	20 976	29 377	38 520	43 928	50 914	84 315	225 454	345 640
Internados em UCI	D	230	154	64	79	40	44	107	284	521	483
Outros Internados	E	496	738	407	424	335	306	575	1 838	2 754	2 806
Internados	F = D + E	726	892	471	503	375	350	682	2 122	3 275	3 289
Outros Ativos	G	7 295	21 441	11 253	12 643	12 415	13 965	24 800	57 904	71 733	71 700
Ativos	H = F + G	8 021	22 333	11 724	13 146	12 790	14 315	25 482	60 026	75 008	74 989
Confirmados	I = C + H	8 251	24 987	32 700	42 523	51 310	58 243	76 396	144 341	300 462	420 629
% Recuperados	A / C	18,7%	62,1%	93,2%	94,6%	95,5%	95,8%	96,1%	97,0%	98,0%	98,0%
% Mortais (Covid)	B / C	81,3%	37,9%	6,8%	5,4%	4,5%	4,2%	3,9%	3,0%	2,0%	2,0%
% UCI	D / H	2,9%	0,7%	0,5%	0,6%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,7%	0,6%
% Internados	F / H	9,1%	4,0%	4,0%	3,8%	2,9%	2,4%	2,7%	3,5%	4,4%	4,4%
% Concluídos	C / I	2,8%	10,6%	64,1%	69,1%	75,1%	75,4%	66,6%	58,4%	75,0%	82,2%
% Ativos	H / I	97,2%	89,4%	35,9%	30,9%	24,9%	24,6%	33,4%	41,6%	25,0%	17,8%
Mortais (2020)	J	32 376	42 807	52 401	60 965	71 394	80 352	89 368	99 260	110 759	123 771
% Mortais (Covid)	B / J	0,6%	2,4%	2,7%	2,6%	2,4%	2,3%	2,2%	2,6%	4,1%	5,6%
Mortais (Média)	K	33 082	41 985	50 630	58 814	66 968	75 327	83 214	91 800	100 755	111 208
Mortais (Variação)	L = J - K	-706	822	1 771	2 151	4 426	5 025	6 154	7 460	10 004	12 563
Mortais (VNC)	M = L - B	-893	-185	347	572	2 689	3 201	4 177	4 916	5 427	5 591
% Mortais (VNC)	M / L	-	-	19,6%	26,6%	60,8%	63,7%	67,9%	65,9%	54,3%	44,5%

Fonte: DGS

⁴ Na coluna “Relação” do quadro, a informação das linhas A a I reporta-se aos relatórios sobre a COVID-19 e a informação das linhas J a L reporta-se ao SICO. UCI significa Unidade de Cuidados Intensivos e VNC significa Variação Não Covid (a variação em 2020 face à média homóloga dos cinco anos anteriores deduzida dos casos mortais de Covid em 2020). A linha K regista a média dos óbitos em Portugal de 2015 a 2019. Os casos definidos (linhas A a C e I a M) estão expressos em termos acumulados e os casos ativos (linhas D a H) são os registados no final de cada mês.

30. Segundo os dados da DGS, foram confirmados 420.629 casos de COVID-19 em Portugal durante 2020. No final do ano tinham sido concluídos 82,2% desses casos, com 98% de recuperados e 2% de óbitos (6.972). Estavam internados 4,4% dos casos ativos (0,6% em UCI), mas essa percentagem vinha crescendo desde agosto. Os casos mortais com COVID-19 representam 5,6% dos óbitos registados no SICO em 2020 (123.771), mas essa percentagem, que descera de maio a setembro, mais do que duplicou desde então, com incidência nos dois últimos meses do ano.
31. Estes dados revelam que a reação ao impacto adverso da pandemia não se deve cingir ao seu efeito direto expresso nos casos mortais confirmados com COVID-19, pois esse efeito corresponde a um em cada 18 óbitos registado no SICO em 2020. E 44,5% (5.591 casos) do aumento de 11,3% (12.563 casos) na mortalidade em 2020, face à média dos cinco anos anteriores (111.208 casos, de 2015 a 2019), não se verificou em casos confirmados com COVID-19. Existem outros efeitos do impacto adverso da pandemia, onde se incluem os associados à consequente crise social, económica e financeira, aos quais também importa reagir com celeridade e eficácia.
32. Com efeito, a crise pandémica veio realçar a fragilidade do sistema global, afetando as suas múltiplas dimensões. À escala planetária emergiram sinais recessivos expondo a fragilidade das economias. Em Portugal, são diversas e interligadas as áreas afetadas pela crise pandémica, mas, no plano económico, verificam-se fortes impactos ao nível da quebra de produção, com encerramento de atividades, ao nível do emprego e ao nível da produtividade. Neste quadro, em que as circunstâncias pandémicas aportam à conjuntura global desafios adicionais, importa examinar o impacto da crise epidemiológica na ação governativa através da execução das políticas públicas.
33. O forte impacto recessivo derivado da crise pandémica determina o aumento da despesa do Estado e o reforço de recursos a afetar à prossecução das políticas públicas. Contudo, a implementação das medidas e políticas públicas subordinada ao imperativo da urgência potencia o enfraquecimento dos mecanismos de controlo, que salvaguardam o rigor, a conformidade, a responsabilidade e a transparência inerentes à boa gestão pública. A debilitação dos sistemas de controlo agrava riscos, cuja materialização determina a ineficácia das políticas públicas, o desperdício de recursos públicos e o prejuízo dos interesses do Estado e dos cidadãos.
34. Neste contexto, a INTOSAI alerta para a necessidade de prevenir o risco de aproveitamento indevido da crise⁵, recomendando a alocação dos recursos financeiros às áreas onde realmente fazem falta, no sentido de salvar a economia e apoiar os cidadãos afetados.
35. Este risco é inerente à execução de medidas de emergência para reagir ao impacto adverso da pandemia, pois medidas eficazes, nas fases de reação à crise sanitária e ao seu impacto na economia (com reflexo na vida e na saúde das pessoas), implicam a afetação e mobilização célere de recursos humanos, materiais e financeiros.
36. Ora, se a excecionalidade e a urgência das medidas adotadas reduzirem os mecanismos de controlo e de prevenção dos riscos éticos, é potenciado o incumprimento de princípios e valores de transparência, de neutralidade e de equidade através da adoção de comportamentos contrários à ética⁶, como os de corrupção⁷, fraude, favorecimento e parcialidade.

⁵ Tradução livre de: "The money spent to save the economy and support affected citizens must reach those who really need it (...) should also contribute to avoiding indecent profit-making from this crisis" (Fonte: <https://www.intosai.org/news/intosai-and-covid-19>).

⁶ A relevância da dimensão ética das medidas de emergência assume tal importância que, no plano internacional, o Government Accountability Office (GAO) dos Estados Unidos disponibilizou uma ferramenta aplicacional para reporte de fraude no uso das verbas de apoio à crise motivada pela Covid-19. (Fonte: GAO, disponível em <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/fraudnet>).

⁷ Do Conselho da Prevenção da Corrupção (2020) ver: *Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19*.

3.3. REAÇÃO

37. Em 29/05/2020, foram reportadas medidas excepcionais de reação ao impacto adverso da pandemia e potencial impacto na economia, para os Estados membros da União Europeia (UE).

⇒ *Auxílios de Estado*

Quadro adotado pela Comissão Europeia, prevendo apoio estatal em matéria de: i) subvenções diretas, benefícios fiscais seletivos e adiantamentos; ii) garantias estatais para empréstimos contraídos por empresas junto de bancos; iii) empréstimos públicos subvencionados às empresas; iv) regime favorável para garantias atribuídas a créditos bancários, bem como para intervenções em bancos, no contexto de perdas associadas à COVID-19; v) seguro de crédito à exportação em operações garantidas a curto prazo. Os domínios de atuação do Quadro foram, entretanto, alargados, no sentido de fomentar a investigação e a produção de produtos relevantes para fazer face à pandemia, e de proteger o emprego e apoiar a economia.

⇒ *Iniciativa de Investimento para Responder ao novo Coronavírus*

Mobilização das reservas de tesouraria dos fundos da UE para combate imediato da pandemia prevendo: i) utilizar a flexibilidade máxima na aplicação das regras da UE, relativas às despesas de coesão, para as despesas relacionadas com o coronavírus serem elegíveis, no âmbito dos fundos estruturais; ii) acesso ao Fundo de Solidariedade da UE, através da inclusão de crises de saúde pública nas situações de emergência financiadas por este Fundo, garantindo que os Estados membros mais afetados tenham acesso a um apoio adicional do Programa de Estabilidade 2020. Em complemento, ao primeiro pacote de medidas de resposta à crise, a Comissão Europeia publicou outro pacote de iniciativas, que visa a introdução de flexibilidade extraordinária para mobilizar os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento na sua totalidade, permitindo transferências entre os três Fundos da política de coesão, e entre categorias de região, bem como aplicar a taxa de cofinanciamento de 100%.

⇒ *Revisão da proposta do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027*

Revisão proposta pela Comissão Europeia para relançamento económico no período pós-crise.

⇒ *Pacto de Estabilidade e Crescimento – Cláusula Geral de Escape*

Foi aprovada a ativação da cláusula de derrogação do quadro da supervisão orçamental da UE visando proporcionar a flexibilidade orçamental necessária para enfrentar, de forma eficaz, o impacto económico do surto pandémico, para apoiar os sistemas nacionais de saúde e de proteção civil, e para proteger as economias, incluindo maior estímulo discricionário. Adicionalmente, a ativação desta cláusula permite à Comissão Europeia e ao Conselho Europeu empreender as medidas de coordenação económica necessárias, no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento, através de flexibilidade acrescida, que permita a prossecução de políticas orçamentais expansionistas, no caso de uma desaceleração económica grave, na área do euro, ou na UE, como um todo. Esta cláusula também visa preparar a base de uma célere retoma económica da UE que minimize o risco resultante da pandemia para a sustentabilidade das finanças públicas a médio e longo prazo.

38. Como consta dos termos de referência (*ver 2*), o objeto da auditoria aqui reportada é o conjunto de medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo Programa Orçamental Economia (POE), como Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia (RIAPE).

39. Visando obter evidência sobre a RIAPE no âmbito da área de governação responsável pelo POE, até 30/09/2020, a auditoria enviou um questionário ao METD. A evidência pretendida incluía o preenchimento de um ficheiro de dados para discriminar essa reação, por medida tomada (com objetivo, entidade gestora, orçamento e execução financeira pelo POE ou por outro financiamento) e respetivo indicador (com unidade, metas e resultados em 2019 e 2020). Através dos dados registados nesse ficheiro, já pré-preenchido com os objetivos constantes da Lei Orgânica do Governo para a área da economia, com os objetivos constantes do POE e com as medidas constantes do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), pretendia-se a identificação das medidas a auditar. Além disso, a auditoria questionou, para a área de governação responsável pelo POE e até 30/09/2020, se existia:
- RIAPE através de medidas tomadas com expressão no POE.*
 - RIAPE através de medidas tomadas sem expressão no POE.*
 - Estrutura de Monitorização e Controlo (EMC) eficaz (ativa e tempestiva) para identificar e quantificar a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial), a reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas) e a recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através, designadamente, da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.*
 - Avaliação da RIAPE com as medidas tomadas.*
 - Outra informação que fosse pertinente prestar no âmbito do questionário.*
40. Em 22/10/2020, o METD apresentou, pela mesma ordem, a resposta seguinte.
- Não. Há reação ao impacto adverso da pandemia com as medidas tomadas pela área de governação responsável pelo POE, mas sem expressão neste Programa, até 30/09/2020. Pode ser considerado, a título exemplificativo, o caso do lançamento de medidas de crédito com garantia do Estado, que permitiram alavancar crédito às empresas em mais de 7 mil milhões de euros desde março de 2020, com o objetivo de mitigar o choque abrupto de liquidez que surgiu com a crise pandémica. No entanto, esta medida não teve expressão no Programa Orçamental Economia.*
 - Sim.*
 - Sim. Adicionalmente, dá-se nota do apuramento efetuado em articulação com a Direção Geral do Orçamento ao nível da variação da receita própria decorrente da pandemia das entidades da esfera do METD. Os valores apurados são apresentados por entidade e por rubrica de classificação da receita e totalizam mais de 220 milhões de euros.*
 - Sim.*
 - Sim. A informação pertinente a prestar foi incluída, por diferente medida de política, numa coluna do ficheiro que complementa esta resposta, com o nome de “Notas”.*
41. Os dados do ficheiro enviado pelo METD identificavam 22 medidas de RIAPE, seis fora do PEES e 16 constantes do PEES. Dessas 22 medidas, três foram reportadas como “medida por executar” e duas como “medida não executada, com previsão de execução para o ano de 2021”. Sobre as outras medidas foi prestada informação incompleta, mas que identificava como entidades gestoras:
- ⇒ IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP.
 - ⇒ AGPOCI – Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização.
 - ⇒ TP – Turismo de Portugal, IP.
 - ⇒ TF – Turismo Fundos, SGOIC, SA.
 - ⇒ SPGM – Sociedade de Investimento, SA.
 - ⇒ IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA.
42. Entre 23/10/2020 e 27/10/2020, a realização da auditoria, aqui reportada, foi comunicada a estas seis entidades e, visando obter evidência dessas entidades sobre a RIAPE, foram enviados a cada uma o questionário e o ficheiro de dados previamente remetidos ao METD e uma ficha específica sobre as medidas de RIAPE para as quais o METD as indicara como entidades gestoras.



43. Em 03/11/2020 e nos termos do Decreto Lei (DL) 63/2020, de 07/09, concretizou-se a fusão por incorporação da PME Investimentos – Sociedade de Investimento, SA, e da IFD na SPGM, tendo esta passado a adotar a firma de Banco Português de Fomento, SA (BPF).
44. As respostas foram recebidas entre 30/10/2020 e 06/11/2020, constando do quadro seguinte as relativas às cinco questões que tinham sido previamente colocadas ao METD.

Quadro 3 – Respostas sobre as Medidas de RIAPE até 30/09/2020

Entidade	RIAPE no POE	RIAPE fora do POE	EMC Eficaz	Avaliação da RIAPE	Outra Informação
METD	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
IAPMEI	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
AGPOCI	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
TP	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
TF	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
SPGM/BPF	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
IFD/BPF	–	–	–	–	–

Fontes: METD e entidades indicadas como gestoras das medidas de RIAPE

45. No ficheiro enviado pelo METD, a IFD foi indicada como entidade gestora de uma medida não identificada, com o objetivo de internacionalização das empresas e a nota: *“Economia - Criação do Fundo de Fundos para a Internacionalização, no qual se pretende alavancar fundos que, em regime de coinvestimento, com investidores institucionais, públicos e privados, permitam apoiar e desenvolver projetos e iniciativas de internacionalização da economia e das empresas portuguesas. NPI Framework Agreement entre a IFD e o FEI para a syndicação de investimento tipo fundo de fundos de capital-expansão com forte âmbito de internacionalização das empresas participadas, denominada de Portugal Growth”*. Ora, a IFD respondeu *“que o Fundo de Fundos para a Internacionalização foi criado pelo Decreto-Lei 68/2018 de 17/08/2018. No âmbito desse fundo, foi criado um instrumento, denominado Portugal Growth. O Portugal Growth trata-se de um NPI Framework Agreement entre a IFD e o FEI para a syndicação de investimento equivalente a fundo de fundos de capital-expansão com forte âmbito de internacionalização das empresas participadas. Esse instrumento foi contratualizado com o FEI a 30/09/2019. Nesse sentido (...) entende-se como não aplicável o preenchimento dos documentos”*. Assim, não tendo sido identificada pelo METD e face ao informado pela IFD, a medida não foi considerada de RIAPE e a IFD não foi considerada entidade gestora de medidas de RIAPE.
46. No ficheiro enviado pelo METD, a TF foi indicada como entidade gestora da medida *“Sale and Lease Back”* constante do PEES, com o objetivo de reforçar o financiamento das empresas. Ora, a TF respondeu que, neste contexto: *“lançou, em junho de 2020, a OpenCall202020, colocando à disposição das empresas, principalmente das PME, a liquidez disponível nos fundos de investimentos imobiliários que gere, permitindo o acesso a um instrumento financeiro que se caracteriza pela venda e subsequente arrendamento de longo prazo de um imóvel, com opção de compra do mesmo. (...) Importa referir que este montante corresponde à liquidez disponível dos fundos sob gestão da Turismo Fundos, e que, portanto, não só não tem origem no POE, como já se encontrava sob gestão da Turismo Fundos há mais de 3 anos. Importa ainda salientar que a atividade dos fundos geridos pela Turismo Fundos tem sido, deste a sua criação, a realização de operações de sale and lease-back”*. Apesar do respondido (ver Quadro 3), a medida consta do PEES e a TF reportou despesa fora do POE com a mesma, pelo que foi considerada como RIAPE e a TF foi considerada a sua entidade gestora.

47. As respostas recebidas (*ver Quadro 3*) revelaram outra inconsistência: questionados sobre a existência de RIAPE com expressão no POE, IAPMEI, AGPOCI, TP e SPGM/BPF responderam que sim, após o METD ter respondido que não. E, sobretudo, a informação prestada sobre as 22 medidas identificadas como RIAPE, que constam do quadro seguinte, estava incompleta e era insuficiente para avaliar a eficácia dessas medidas até 30/09/2020.

Quadro 4 – Identificação das Medidas de RIAPE até 30/09/2020

Código da Medida	Designação da Medida	Entidade Gestora	No PEES
APIA	Acelerar o Pagamento de Incentivos incluindo Adiantamentos	IAPMEI	Não
DRI	Diferir Reembolso de Incentivos	AGPOCI	Não
ERDIACA	Eleger para Reembolso Despesas com Iniciativas e Ações Canceladas ou Adiadas	AGPOCI	Não
IPNCOC	Isentar de Penalização Não Concretizar Objetivos Contratualizados	AGPOCI	Não
ACAC	Alterar o Conceito de Ano de Cruzeiro	AGPOCI	Não
ADAPTAR	Sistema de Incentivos à Adaptação da Atividade Empresarial – Programa ADAPTAR	AGPOCI	Não
TIVAC	Turismo: IVA dos Congressos	TP	Sim
PROATP	Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal	TP	Sim
AOE	Apoio à Organização de Eventos	TP	Sim
AMÁT	Apoio a Microempresas da Área do Turismo	TP	Sim
LCGP	Linhas de Crédito com Garantia Pública	SPGM/BPF	Sim
FPMEMC	Financiamento de Pequenas e Médias Empresas no Mercado de Capitais	–	Sim
SLB	<i>Sale and Lease Back</i>	TF	Sim
FCE	Fundo de Capitalização de Empresas	–	Sim
RCPLEIE	Reforçar a Capacidade de Produção Local de Equipamentos Inovadores e Estratégicos	AGPOCI	Sim
PNAN	Promoção de Novas Áreas de Negócio	AGPOCI	Sim
PAPME	Programa de Aceleração de Pequenas e Médias Empresas – PMECrescer+	IAPMEI	Sim
ADAPTAR 2	Adaptação e Modernização de Estabelecimentos Comerciais – Programa ADAPTAR 2.0	AGPOCI	Sim
CD	Comércio Digital	–	Sim
MFMC	Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio	–	Sim
BF	Banco de Fomento	SPGM/BPF	Sim
PEVE	Processo Extraordinário de Viabilização de Empresas	–	Sim
Total	22 Medidas de RIAPE até 30/09/2020	5 EG	6 N / 16 S

Fontes: METD e entidades gestoras das medidas de RIAPE

48. A auditoria verificou que a RIAPE, expressa pelo conjunto de medidas tomadas pela área de governação responsável pelo POE até 30/09/2020, se traduzia por 22 medidas identificadas pelo METD e por cinco entidades gestoras de 17 dessas medidas (estando as outras cinco por executar). Só sete medidas tinham execução financeira registada. A incompletude e a insuficiência da informação reportada obstavam à avaliação da eficácia das medidas. Foi invocado estar-se em pleno período de pandemia para alegar não ser possível mensurar a previsão e o pagamento de despesas com as medidas, por falta de informação histórica, posterior implementação ou operacionalização ainda em fase de preparação. Em suma, a factualidade recolhida contrariou as respostas recebidas (*ver Quadro 3*) e impôs a necessidade de reavaliar a situação em 31/12/2020.



3.4. RECUPERAÇÃO

49. Segundo os termos de referência (*ver 2*), o objetivo da auditoria é avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial.
50. Como referido, a incompletude e a insuficiência da informação, reportada ao Tribunal sobre as medidas de RIAPE e sobre a sua implementação até 30/09/2020, contrariaram as respostas afirmativas do METD e das respetivas entidades gestoras (exceto a TF), quanto à existência de estrutura e monitorização e controlo eficaz e quanto à avaliação da RIAPE com essas medidas, bem como impuseram a necessidade de reavaliar a sua situação em 31/12/2020.

3.4.1 RECUPERAÇÃO ATÉ 31/12/2020

51. Assim, a subsequente avaliação das medidas de RIAPE pelo Tribunal decorre da evidência de auditoria que foi recolhida, a qual envolveu o exame da pertinente informação constante da CGE de 2020⁸, divulgada em 30/06/2021, bem como a formulação de questionários e o exame das respostas recebidas do METD, em 27/07/2021, sobre a situação destas em 31/12/2020.
52. Sobre a evolução da economia portuguesa em 2020, consta da CGE que:
- ⇒ *Em resultado da pandemia, a economia portuguesa conheceu a maior recessão desde que há registos, com uma diminuição do PIB de 7,6%, em termos reais.*
 - ⇒ *A contração do PIB foi mais acentuada do que a da média dos países da área do euro (-6,6%), traduzindo-se numa interrupção na trajetória de convergência que a economia nacional prosseguia há quatro anos consecutivos (com crescimento médio anual de 2,7% face a 1,9% na área do euro).*
 - ⇒ *A queda do PIB português foi menor do que a verificada em outros países europeus, com peso relevante do setor do turismo, como Espanha (-11%), Itália (-8,9%) e Grécia (-8,2%).*
 - ⇒ *A redução do PIB foi mais expressiva face ao esperado (6,9%), quando da elaboração do Orçamento Suplementar para 2020, uma vez que a retoma antecipada para a segunda metade do ano foi interrompida pelo recrudescimento dos contágios, seguido do reforço de medidas de confinamento.*
 - ⇒ *As exportações totais registaram uma contração de 18,6%, sendo a quebra das exportações do turismo a principal responsável por esta evolução negativa (-10,6 pp).*
53. No âmbito do POE, consta da CGE de 2020 que, com o objetivo de conter os efeitos negativos da pandemia, bem como criar condições para a recuperação ser mais rápida, foram implementadas num curto espaço de tempo medidas e instrumentos de apoio às empresas, salientando-se:
- ⇒ *A criação de linhas de crédito com garantia pública, desenhadas com o objetivo de evitar a falência de empresas viáveis antes da pandemia, e a conseqüente destruição de capital e emprego, permitindo assim uma recuperação mais sustentada.*
 - ⇒ *O Programa ADAPTAR PME e ADAPTAR Micro, que visou apoiar as empresas na adaptação da sua atividade às novas condições resultantes da pandemia, através do ajustamento de métodos de organização de trabalho e de relacionamento com os clientes/fornecedores.*
 - ⇒ *O Programa APOIAR – Sistema de Incentivos à Liquidez, estruturado nas medidas APOIAR.PT e APOIAR RESTAURAÇÃO, foi criado para auxiliar a tesouraria das micro e pequenas empresas cuja área de atuação incidisse sobre setores particularmente afetados pelas medidas de confinamento, para assegurar e preservar a sua liquidez no mercado e a continuidade da sua atividade económica.*

⁸ CGE 2020, Volume I, Tomo 1, páginas 1 a 11, 58, 219 a 226 e 401.

54. Também consta da CGE de 2020 a discriminação da despesa orçamental por medidas orçamentais (não as de política, mas as inscritas nos quadros de “despesa por medidas do Programa” do OE e da CGE). Foram identificadas como medidas orçamentais adotadas no âmbito da pandemia:

- ⇒ Medida 095 – Contingência Covid 2019 – Prevenção, Contenção, Mitigação e Tratamento.
- ⇒ Medida 096 – Contingência Covid 2019 – Garantir Normalidade.
- ⇒ Medida 097 – Programa Ativar.
- ⇒ Medida 098 – Incentivo Extraordinário à Normalização.
- ⇒ Medida 099 – Universalização da escola digital (sem execução em 2020).

55. O quadro seguinte regista a despesa orçamental discriminada por medidas orçamentais do POE em 2020, quer a prevista no orçamento corrigido, quer a executada (paga), bem como a estrutura percentual desta execução.

Quadro 5 – Despesa por Medidas Orçamentais do Programa Orçamental Economia em 2020

Código	Designação da Medida Orçamental	Orçamento (M€)	Execução (M€)	Estrutura (%)
061	Comércio e Turismo - Comércio	1,0	0,3	0,0
062	Comércio e Turismo - Turismo	213,3	158,5	15,8
063	Outras Funções Económicas - Administração e Regulamentação	69,0	53,0	5,3
065	Outras Funções Económicas - Diversas Não Especificadas	2.084,1	513,7	51,1
068	Outras Funções - Diversas Não Especificadas	33,0	17,0	1,7
084	Simplex +	1,3	0,7	0,1
086	Comércio e Turismo - Imposto Especial de Jogo	187,6	164,0	16,3
095	Contingência Covid 2019 - Prevenção, Contenção, Mitigação e Tratamento	4,4	4,3	0,4
096	Contingência Covid 2019 - Garantir Normalidade	133,2	94,2	9,4
	Total de Despesa Orçamental	2.726,8	1.005,7	100,0

Fonte: CGE de 2020

56. O quadro seguinte regista a execução da despesa total (orçamental e extraorçamental) discriminada por classificação económica e por medidas adotadas no âmbito da pandemia (medidas covid-19) do POE em 2020, bem como a sua estrutura percentual.

Quadro 6 – Despesa por Medidas Covid-19 do Programa Orçamental Economia em 2020

Código	Classificação Económica da Despesa	Medida Covid-19	Execução (M€)	Estrutura (%)
D.08	Transferências de Capital	Programa Adaptar	35,8	9,0
	Outra Despesa Efetiva	Outras Medidas	4,1	1,0
D.09	Ativos Financeiros	Linha de Apoio ao Turismo	55,7	14,0
D.09	Ativos Financeiros	Outros Apoios Reembolsáveis	2,7	0,7
	Despesa Orçamental	Subtotal	98,4	24,8
D.12	Operações Extraorçamentais	Programa Apoiar.PT	142,5	35,9
D.12	Operações Extraorçamentais	Incentivos à Inovação e I&D	142,9	36,0
D.12	Operações Extraorçamentais	Programa Adaptar	12,8	3,2
	Despesa Extraorçamental	Subtotal	298,2	75,2
	Despesa Total	Total	396,5	100,0

Fonte: CGE de 2020



57. A execução da despesa orçamental do POE, em 2020, regista 98,4 M€ (73% do previsto no orçamento corrigido) para as medidas orçamentais relativas à pandemia (095 e 096) incluindo 58,4 M€ (59%) de despesa não efetiva (ativos financeiros) para apoio do turismo (55,7 M€) e para outros apoios reembolsáveis (2,7 M€). A execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia regista ainda 298,2 M€ de despesa extraorçamental para apoio à economia.
58. Em 13/07/2021, foi comunicado ao METD que reportasse a situação das medidas de RIAPE, constando dessa comunicação: “A resposta deverá incluir todas as medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia por essa área de governação até 31/12/2020”. O questionário e o ficheiro de dados (ver 3.3) foram, para o efeito, novamente enviados com essa comunicação.
59. Em 27/07/2021, foi recebida a resposta do METD que confirmou 22 medidas de RIAPE, 16 das quais constantes do PEES aprovado pela RCM 41/2020, com um conjunto de medidas de estabilização económica e social, para um horizonte de sete meses (de 05/06/2020 até 31/12/2020) e após ter sido ultrapassada a fase de emergência inicial (que obrigara a uma resposta imediata). Nos termos da RCM, importava, então, retomar a economia sem descuidar a pandemia. O METD repetiu as respostas apresentadas para o primeiro questionário (ver Quadro 3) e atualizou os dados do ficheiro obtidos com base em informação das entidades gestoras dessas medidas.
60. Em contraditório (PCGE)⁹, o METD alega, como ponto prévio, que tendo as medidas previstas no PEES tido, como principais objetivos transversais, a preservação da capacidade produtiva e a proteção do emprego, parecer fulcral observar indicadores macroeconómicos incidentes sobre esses propósitos centrais. Recorre à taxa de desemprego no quatro trimestre de 2020, ao número de insolvências registadas nesse ano e até novembro de 2021, a documentos reportados a junho de 2020 e a um relatório da OCDE de 10/12/2021, para afirmar a resiliência das empresas e do mercado de trabalho e para considerar demonstrada a eficácia do conjunto de medidas de RIAPE.
61. Ora, como referido, o objeto do exame foi o conjunto de medidas confirmado pelo METD como RIAPE e o exame visou avaliar se, até 31/12/2020, essa reação estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia dessas medidas (comparando, para cada uma, a meta que expresse o seu objetivo, através de indicador apropriado, com o respetivo resultado) e do grau de recuperação face à situação inicial, aplicando a metodologia descrita à evidência obtida do METD e das entidades gestoras.
62. Nesta sede, trata-se, portanto, de uma ação de controlo da eficácia de medidas concretas e não da análise da evolução de indicadores macroeconómicos, a qual teria de considerar, desde logo, que a redução de 7,6% do PIB, em termos reais, foi mais acentuada do que na média dos países da área do euro (6,6%) e que essa queda foi mais expressiva do que o previsto no Orçamento Suplementar (6,9%), em junho de 2020, com o reforço das medidas de confinamento¹⁰.

⁹ A síntese do Relato, que consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2020, foi objeto de audição pelo METD e, através desta, pelas entidades gestoras das medidas de RIAPE. Com efeito, consta da comunicação recebida do METD, em 25/11/2021, para fundamentar um pedido de prorrogação do prazo para resposta, que o documento objeto de audição “incide sobre múltiplas medidas, integradas em vários programas, geridos por entidades/organismos distintos, o que recomenda um redobrado esforço de consulta, pedidos de esclarecimentos e posterior consolidação de toda a informação disponibilizada. A Recomendação do Tribunal de Contas (...), que evidencia eventuais deficiências nas medidas de reação ao impacto adverso da pandemia na economia, levanta a necessidade de uma apurada reflexão quanto às mesmas, que mais uma vez requer a intervenção de todas as entidades gestoras envolvidas (IAPMEI, Autoridades de Gestão, Turismo de Portugal, entre outras), numa estrita articulação com este Ministério”.

¹⁰ Fonte: CGE 2020, Sumário Executivo, página 3.

63. Não obstante, Portugal registou o 11.º excesso de mortalidade durante a pandemia (nos 18 meses de janeiro de 2020 a junho de 2021) em 35 países da OCDE, com mais 2.025 mortes por milhão de pessoas, 35% acima da média de 1.495¹¹, a taxa de ocupação nos hospitais portugueses em 2020 foi a menor desde 2013 (69,2% face a 78,2% em 2019)¹² e, nestes hospitais, registaram-se menos 888 mil (8,6%) dias de internamento do que em 2019¹³.
64. O METD também alega, como enquadramento, que, no contexto da pandemia, “*uma análise completa, honesta e rigorosa*” da atuação da sua área governativa como RIAPE, mesmo versando sobre a CGE 2020, necessita que sejam plenamente consideradas “*as múltiplas medidas complementares implementadas e que, pela sua natureza, timing de execução previsto e/ou fonte de financiamento, surtiram um impacto pouco expressivo no Programa Orçamental da Economia, em 2020, não obstante esse impacto ter sido muito relevante fora dele*”. Além disso, o METD designa a sua pronúncia sobre as 22 medidas de RIAPE por “*Medidas analisadas pelo Tribunal de Contas, predominantemente pertencentes ao Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)*”.
65. Ora, como referido, a informação sobre a situação das medidas de RIAPE, em 31/12/2020, foi prestada pelo METD em 27/07/2021 (após a divulgação da CGE de 2020) e da comunicação enviada ao METD para obter essa informação constava que a resposta deveria incluir todas as medidas tomadas como RIAPE. Além disso, o ficheiro de dados a preencher comportava, para cada medida, o registo da despesa do programa orçamental e/ou de outro financiamento.
66. A síntese da evidência obtida sobre a situação, em 2020, das 6 medidas de RIAPE fora do PEES consta do quadro e dos parágrafos seguintes.

Quadro 7 – Situação em 2020 das Medidas de RIAPE fora do PEES

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Situação Inicial (€)	Meta (€)	Resultado (€)	Orçamento (€)	Execução (€)	Exec/Orçam (%)
APIA	RCM 10-A/2020	Euro	667.793.865	312.960.575	317.456.386	312.960.575	317.456.386	101
DRI		Euro	–	215.691.000	199.745.589	215.691.000	199.745.589	93
ERDIACA		Euro	–	–	–	–	–	–
IPNCOC		Projeto	–	–	–	–	–	–
ACAC	RECI	%	–	–	–	–	–	–
ADAPTAR	DL 20-G/2020	Euro	–	42.400.000	36.593.797	100.000.000	36.593.797	37
Total			667.793.865	571.051.575	553.795.772	628.651.575	553.795.772	88

Fontes: METD e entidades gestoras das medidas de RIAPE fora do PEES

67. Sobre a medida APIA (Acelerar o Pagamento de Incentivos incluindo Adiantamentos no âmbito do Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo apoiar as empresas com dificuldades financeiras ao nível das necessidades de tesouraria, por indicador o montante de pagamentos realizados e, até 30/06/2020, por meta 313 M€ e por resultado 317 M€ (para o resultado de 453 M€, até 30/09/2020, não foi reportada meta, nem foram reportados meta e resultado para 31/12/2020). A informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida pois o indicador reportado mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Porém, faltando reportar meta e resultado para 2020, a meta até 30/06/2020, o resultado até 30/06/2020 e o resultado até 30/09/2020 correspondem, respetivamente, a 47%, 48% e 68% do resultado de 2019, o que contraria o propósito de acelerar o pagamento dos incentivos em causa.

¹¹ Fonte: OECD – *Coronavirus (COVID-19) – Building a resilient recovery*.

¹² Fonte: PORDATA – Saúde – Serviços e Utilização – Taxa de ocupação nos hospitais.

¹³ Fonte: PORDATA – Saúde – Serviços e Utilização – Dias de internamento nos hospitais.



68. Em contraditório (PCGE) é alegado não ser razoável exigir meta para esta medida, ser totalmente desajustado comparar o resultado de uma medida de emergência em 2020 com o de situação de normalidade económica em 2019, faltarem os pagamentos de janeiro e fevereiro ao resultado de 2020 e ter sido cumprido o objetivo de aceleração por os pagamentos do 1.º semestre de 2020 terem excedido em 37% os homólogos de 2019.
69. Ora, o valor da meta que consta do quadro é o do orçamento reportado pelo METD (que a entidade gestora revelou ser apenas relativo ao 1.º semestre), foi o METD que não reportou os pagamentos de janeiro e fevereiro (considerando essa informação como não aplicável) e é o METD que compara o resultado de 2020 com o de 2019 para declarar que o objetivo de aceleração foi cumprido, mas sem enviar a informação em falta (incluindo os valores anuais previstos e executados em 2020), nem explicar essa omissão.
70. Sobre a medida DRI (Diferir, por 12 meses, as prestações vincendas, até 30/09/2020, relativas a Reembolso de Incentivos atribuídos no âmbito do QREN e do Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo apoiar as empresas com dificuldades financeiras ao nível das necessidades de tesouraria, por indicador o montante de reembolsos diferidos, por meta 216 M€ e por resultado 200 M€. A informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois o indicador reportado mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Porém, essa execução financeira ficou aquém do previsto.
71. Em contraditório (PCGE) é confirmada a meta constante do quadro, mas alegado que o resultado de 2020 é de 204,38 M€ mais outro valor não quantificado, quando a entidade gestora reportara que os beneficiários já tinham efetivamente reembolsado 15.945.911 € até 30/09/2020, sendo o alegado inconsistente com isso.
72. Sobre a medida ERDIACA (Eleger para Reembolso Despesas com Iniciativas e Ações Canceladas ou Adiadas devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo a manutenção do financiamento às empresas relativo a ações não realizadas e por indicador o montante de despesa financiada de iniciativas ou ações canceladas/adiadas devido à pandemia. O indicador reportado não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A medida não teve execução financeira em 2020 (sem despesas elegíveis), nem sequer orçamento previsto (invocando-se falta de histórico).
73. Sobre a medida IPNCOC (Isentar de Penalização Não Concretizar Objetivos Contratualizados, devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020) foi reportado ter por objetivo a manutenção das condições de financiamento contratualizadas e por indicador o número de projetos com pedidos de revisão de metas contratualmente fixadas. Porém, a medida não teve execução financeira em 2020 (sem encerramento de projetos), nem sequer orçamento previsto e meta (invocando-se falta de histórico). E o resultado (4 pedidos validados) no final de 2020 só foi reportado em contraditório (PCGE) e sem a respetiva meta.
74. Sobre a medida ACAC (Alterar o Conceito de Ano de Cruzeiro, previsto no Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Inovação – RECI) foi reportado ter por objetivo flexibilizar o momento de medição dos resultados alcançados e por indicador o peso relativo (%) dos projetos com pedido de alteração do ano cruzeiro sobre o total de projetos encerrados (de inovação e internacionalização). Porém, a medida não teve resultado, nem execução financeira em 2020 (sem encerramento de projetos), nem sequer orçamento previsto e meta (invocando-se falta de histórico). Em contraditório (PCGE), é reportado o registo de 79 pedidos validados no final de 2020 o que, sem encerramento de projetos, continua a gerar resultado nulo.

75. Sobre a medida ADAPTAR (sistema de incentivos à adaptação da atividade empresarial ao contexto da pandemia designado por Programa ADAPTAR) foi reportado ter por objetivo apoiar as empresas na adaptação às novas condições no contexto da pandemia, por indicador o montante de pagamentos realizados, por meta 42 M€ e, até 30/09/2020, por resultado 33 M€. A informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois o indicador reportado mede a sua execução financeira (face aos 100 M€ previstos para 2020) e não o cumprimento do seu objetivo. O resultado de 37 M€ até 31/12/2020 só foi reportado em contraditório (PCGE), tendo a execução financeira ficado aquém do previsto.
76. Com base na informação recebida, até 27/07/2021, sobre as seis medidas indicadas como RIAPE fora do PEES, verifica-se que para três dessas medidas não foram reportados orçamento, execução financeira, meta e resultado até 31/12/2020, que para quatro dessas medidas (incluindo as três com metas e resultados) o respetivo indicador mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo (não sendo apropriado para avaliação direta da sua eficácia) e que para duas das três medidas com orçamento e execução financeira só foi reportada execução até 30/09/2020. Em contraditório (PCGE) foi reportado outro resultado para a medida DRI, mas que é inconsistente com informação previamente reportada pela entidade gestora, é reportado o resultado (imaterial) da medida IPNCOC sem ser reportada a respetiva meta e é reportado o resultado da medida ADAPTAR até 31/12/2020 (mais 11% do que o resultado até 30/09/2021).
77. Estas deficiências evidenciam que esta reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia e confirmam a materialização como principais riscos das medidas indicadas: incompletude e insuficiência da informação reportada; insuficiente grau de execução das medidas; ineficácia das medidas.
78. Em contraditório (PCGE) é alegado, sobre a medida ADAPTAR, que esta conclusão “*não deve ser aceite, por se sustentar em observações e entendimentos que (...) se assumem como incorretos*”.
79. Ora, a conclusão é sobre as seis medidas e é sustentada pelas deficiências verificadas na informação obtida do METD e das entidades gestoras dessas medidas, como o quadro anterior evidencia e o parágrafo que precede a conclusão identifica. Além disso, o resultado da medida ADAPTAR até 31/12/2020 não foi reportado em 27/07/2021 (sete meses após a sua data de incidência), mas apenas no contraditório (PCGE) recebido em 30/11/2021.
80. Esta factualidade contraria ainda a resposta afirmativa à questão sobre a existência de estrutura de monitorização e controlo eficaz (ativa e tempestiva) para identificar e quantificar a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial), a reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas) e a recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido e indicador com meta a atingir e resultado obtido.
81. Das 22 medidas indicadas pelo METD como RIAPE, 16 constavam do PEES, nos termos da RCM que o aprovou, como medidas de estabilização económica e social, com um horizonte temporal de sete meses (do início de junho ao fim de 2020) e após ter sido ultrapassada a fase de emergência inicial (a que obrigou a uma resposta imediata). Nestes termos, importava então retomar a economia sem descurar a pandemia, tendo sido reportados no PEES os objetivos (dinamização económica do emprego, reforço dos mecanismos de financiamento das empresas, viabilização de empresas, promoção da inovação e do empreendedorismo, aceleração do crescimento de pequenas e médias empresas e melhoria das condições para o investimento empresarial) e o financiamento previsto (553 M€) com 11 dessas medidas mais as responsabilidades contingentes a assumir (6.800 M€ para reforço do volume de linhas de crédito com garantia pública) em 2020.
82. A síntese da evidência obtida sobre a situação, em 2020, das 16 medidas de RIAPE no PEES consta do quadro e dos parágrafos seguintes.



Quadro 8 – Situação em 2020 das Medidas de RIAPE no PEES

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Situação Inicial (€)	Meta (€)	Resultado (€)	Orçamento (€)	Execução (€)	Exec/Orçam (%)
TIVAC	PEES (RCM 41/2020)	Euro	–	4.000.000	0	6.000.000	0	0
PROATP		Euro	–	2.500.000	1.913.416	10.000.000	1.913.416	19
AOE		Euro	–	5.000.000	0	20.000.000	0	0
AMÁT		Euro	–	85.000.000	55.673.000	140.000.000	55.673.000	40
LCGP		Euro	–	1.470.000.000	775.634.071	1.000.000.000	775.634.071	78
FPMEMC		–	–	–	–	–	–	–
SLB		Euro	–	5.000.000	21.000.000	60.000.000	21.000.000	35
FCE		–	–	–	–	–	–	–
RCPLEIE		Euro	–	–	–	30.000.000	–	0
PNAN		Euro	–	120.500.000	140.740.017	220.000.000	140.740.017	64
PAPME		Euro	–	–	–	20.000.000	–	0
ADAPTAR 2		Euro	–	–	–	50.000.000	–	0
CD		–	–	–	–	–	–	–
MFMC		–	–	–	–	–	–	–
BF		–	–	–	–	–	–	–
PEVE		–	–	–	–	–	–	–
Total			–	1.692.000.000	994.960.504	1.556.000.000	994.960.504	64

Fontes: METD e entidades gestoras das medidas de RIAPE no PEES

83. A medida TIVAC (Turismo: IVA dos Congressos) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através da devolução aos organizadores de congressos, feiras, exposições, seminários, conferências e similares do montante equivalente ao IVA deduzido junto da Autoridade Tributária e Aduaneira com as despesas efetuadas para as necessidades diretas dos participantes nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 21.º do CIVA), com 6 M€ de orçamento para 2020. O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo.
84. Em contraditório (PCGE) é reportado que esta medida não foi executada em 2020 devido às medidas impostas para contenção, controlo e mitigação da pandemia no plano da saúde pública e, neste caso particular, pelas restrições a atividades abertas ao público e com audiência.
85. A medida PROATP (Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através do reforço desse plano, promovendo o lançamento ou desenvolvimento de rotas aéreas de interesse turístico para Portugal, e visando a valorização e divulgação da oferta turística nacional dirigidas aos canais de distribuição nos diversos mercados emissores, mediante a realização de campanhas de marketing de destinos regionais), com reforço do orçamento em 20 M€ (50% pelo POE). O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo.



86. A medida AOE (Apoio à Organização de Eventos) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através da criação de um mecanismo financeiro para responder às necessidades imediatas e prementes de financiamento das microempresas e PME de organização de eventos, com atividade limitada por força das restrições impostas pela pandemia), com 20 M€ de orçamento. O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo.
87. Em contraditório (PCGE) é reportado que esta medida não foi executada em 2020 devido às medidas impostas para contenção, controlo e mitigação da pandemia no plano da saúde pública.
88. A medida AMÁT (Apoio a Microempresas da Área do Turismo) consta do PEES, tendo por objetivo a dinamização económica do emprego (através da extensão do apoio financeiro da linha destinada às microempresas do Turismo e conversão parcial em fundo perdido do mesmo) com reforço do orçamento em 40 M€. O indicador reportado (valor pago) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A meta, o resultado, o orçamento e a execução financeira para 2020, que foram reportados, não se limitam ao reforço referido no PEES.
89. A medida LCGP (Linhas de Crédito com Garantia Pública) consta do PEES, tendo por objetivo o reforço dos mecanismos de financiamento das empresas (através do reforço do volume de linhas de crédito com garantia de Estado, tendo em conta o valor máximo autorizado pela União Europeia, para permitir duplicar o valor já disponibilizado), com 6.800 M€ de orçamento (dos quais 1.470 M€ pelo POE). O indicador reportado (montante de empréstimos concedidos) é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Só foi reportado o resultado até 30/09/2020.
90. Em contraditório (PCGE) é reportada informação sobre linhas de crédito não abrangidas por esta medida e que ainda não tinham sido reportadas pelo METD como RIAPE, tendo apenas sido reportado o resultado, até 31/12/2020, para uma das duas linhas reportadas para esta medida (a disponibilizada em 05/08/2020) e não tendo a outra linha resultado até 30/09/2020 (por só ter sido disponibilizada nesta data). Sublinha-se a materialidade da omissão dos montantes relativos às linhas de crédito que só em contraditório (PCGE) foram reportadas pelo METD como RIAPE (7.085 M€ de dotação total e 6.646 M€ de financiamento atribuído em 2020, valores que não constam do quadro anterior por não se reportarem à medida LCGP constante do PEES), omissão essa que agrava a incompletude e insuficiência da informação reportada até 27/07/2021.
91. A medida FPMEMC (Financiamento de Pequenas e Médias Empresas no Mercado de Capitais) consta do PEES, tendo por objetivo o reforço dos mecanismos de financiamento das empresas (através da criação de um veículo especial que tem por objeto a aquisição de dívida emitida por PME e a colocação dessa dívida no mercado de capitais, através da emissão de obrigações, com a possibilidade de associar Garantia Mútua), sem ter sido indicado orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou apenas: “medida por executar”.
92. Em contraditório (PCGE) acrescenta que foi revisto o regime jurídico das sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia (SIMFE) com a aprovação do DL 72/2021, de 16/08.
93. A medida SLB (*Sale and Lease Back*) consta do PEES, tendo por objetivo o reforço dos mecanismos de financiamento das empresas (através da disponibilização às empresas, sobretudo PME, da liquidez disponível nos fundos de investimento imobiliário sob gestão da TF, para operações de *Sale and Lease Back* – que se caracterizam pela venda e subsequente arrendamento de longo prazo de imóveis, com opção de compra dos mesmos – com obrigação de investimento em modernização e eficiência energética ou economia circular, sendo 40 M€ destinados ao turismo, dos quais 50% afetos a territórios de baixa densidade, e 20 M€ destinados à indústria), com 60 M€ de orçamento. O indicador reportado (valor aprovado) é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo.



94. Em contraditório (PCGE), o METD reduz o resultado, em 31/12/2020, de 25,5 M€ (reportados em 27/07/2021) para 21 M€.
95. A medida FCE (Fundo de Capitalização de Empresas) consta do PEES, tendo por objetivo o apoio à recapitalização de empresas viáveis (através da criação de um fundo de capital e quase capital público (Fundo), a ser gerido pelo Banco de Fomento, para participação em operações de capitalização de empresas viáveis com elevado potencial de crescimento, em setores estratégicos e com orientação para mercados externos, com intervenção pública de caráter temporário e mecanismos preferenciais de coinvestimento), sem ter sido indicado orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou apenas: “*medida por executar*”.
96. Em contraditório (PCGE) acrescenta que foi constituído o Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR) com a aprovação do DL 63/2021, de 28/07, e uma dotação total não inferior a 1.300 M€.
97. A medida RCPLEIE (Reforçar a Capacidade de Produção Local de Equipamentos Inovadores e Estratégicos) consta do PEES, tendo por objetivo promover a inovação e o empreendedorismo (através do apoio a projetos empresariais, de redes de empresas e centros tecnológicos e de investigação e desenvolvimento – I&D – de inserção do tecido produtivo nacional em cadeias de valor, nomeadamente em redes europeias de produtos e serviços de maior valor acrescentado), com 30 M€ de orçamento para 2020 (e prevendo 50 M€ para 2021). O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Não foi reportada execução financeira em 2020.
98. Em contraditório (PCGE) alega-se que o resultado constante do quadro anterior é só até 30/09/2020, mas esse resultado (90,1 M€) foi reportado para outra medida (PNAN).
99. A medida PNAN (Promoção de Novas Áreas de Negócio) consta do PEES, tendo por objetivo promover a inovação e o empreendedorismo, (através do lançamento de avisos de Inovação Produtiva e IDT, com 30% do orçamento afeto aos territórios do Interior, para apoiar empresas com produção redirecionada para as necessidades – batas, máscaras, gel, viseiras e outros tipos de equipamentos de proteção individual, equipamentos hospitalares, incluindo ventiladores, medicamentos, diagnósticos e dispositivos médicos – mas também para o sistema científico e para o apoio à investigação – tratamentos, vacina, testes – na área da pandemia), com 220 M€ de orçamento. O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo.
100. Só em contraditório (PCGE) é reportado o resultado até 31/12/2020 (140,7 M€), o qual excede a meta prevista para esse ano (120,5 M€), mas só representa 64% do orçamentado no PEES.
101. A medida PAPME (Programa de Aceleração de Pequenas e Médias Empresas – PMECrescer+) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através deste programa centrado em empresas maduras – com mais de 5 anos – e viáveis, em setores estratégicos ou sistémicos, com duração de 1 ano, dotando a empresa das competências necessárias para desenvolver e potenciar a sua marca, adaptar-se a exigências regulatórias, direcionar crescimento para mercados externos, alavancar o seu valor acrescentado, encontrar parceiros e financiamento, etc.), com 20 M€ de orçamento. O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A medida não foi implementada em 2020.



102. Em contraditório (PCGE), o METD acrescenta: medida a ser desenvolvida no âmbito do FdCR, designada e parcialmente através do Programa de Recapitalização Estratégica.
103. A medida ADAPTAR 2 (adaptação e modernização de estabelecimentos comerciais através do Programa ADAPTAR 2.0) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através do lançamento deste programa, por forma a auxiliar e estimular micro e PME dos setores secundário e terciário a atualizar e remodelar os seus estabelecimentos e unidades de produção, modernizando-os e adaptando-os no atual contexto), com 50 M€ de orçamento. O indicador reportado (montante de pagamentos realizados) não é apropriado para avaliação direta da eficácia da medida, pois mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. A medida não foi implementada em 2020.
104. Em contraditório (PCGE), o METD acrescenta que esta medida não foi implementada em 2020 porque a medida precedente (ADAPTAR) não esgotou a dotação inicialmente orçamentada por estimativa e, como fonte sucedânea e preferencial de liquidez, foram, entretanto, lançados os programas da família Apoiar, com capacidade financeira, para atribuição de subvenções não-reembolsáveis, amplamente superior e, ao contrário do ADAPTAR, sem objeto específico de financiamento participado.
105. A medida CD (Comércio Digital) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através da criação de incentivos à transição digital do modelo de negócio das PME – em particular das micro e pequenas empresas – mediante a promoção do comércio eletrónico, materializada no apoio à adesão a plataformas já existentes, à reformulação dos *websites* – desde que possuam integração com a cadeia logística ou sistemas de reservas acoplados – e à conceção de projetos de associações empresariais ou comerciais, associados a soluções logísticas descarbonizadas), com 40 M€ de orçamento. Em 27/07/2021, o METD só reportou: “*medida não executada, com previsão de execução para o ano de 2021*”.
106. Em contraditório (PCGE) acrescenta que os recursos inicialmente orçamentados por estimativa foram canalizados para os programas da “família Apoiar”.
107. A medida MFMC (Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio) consta do PEES, tendo por objetivo acelerar o crescimento de PME (através dessa mobilização para incentivar e dinamizar o comércio local e a prestação de serviços de proximidade, nas perspetivas da inovação na gestão, da cooperação entre operadores económicos e da qualificação da evidência física), com 47 M€ de orçamento. Em 27/07/2021, o METD só reportou: “*medida não executada, com previsão de execução para o ano de 2021*”.
108. Em contraditório (PCGE) acrescenta que, face à realidade da economia portuguesa perante a evolução da pandemia, foi considerado prioritário canalizar mais recursos para os programas da “família Apoiar”.
109. Ora, apesar de a CGE de 2020 registar 142,5 M€ de despesa pública com o programa Apoiar nas medidas Covid-19 (*ver Quadro 6*), o METD não identificou este programa como medida de RIAPE na informação reportada em 27/07/2021. Só em contraditório (PCGE) o inclui noutras medidas de apoio à economia, referindo que começaram a ser recebidas candidaturas em 26/11/2020.
110. A medida BF (Banco de Fomento) consta do PEES, tendo por objetivo melhorar as condições para o investimento empresarial (através de um banco promocional de desenvolvimento com maior articulação e integração dos apoios ao investimento, à inovação e à internacionalização da economia, para dar suporte às empresas e projetos de forte conteúdo inovador e com vocação para os mercados globais), sem orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou o seguinte: “*No que se refere à capitalização das empresas nacionais, destaca-se a criação de um autêntico banco de fomento, associado à constituição de um fundo de capitalização de empresas, a par de outras medidas de incentivo à concentração e consolidação de pequenas e médias empresas ou à sua colocação no mercado de capitais*”.



111. Em contraditório (PCGE), o METD acrescenta: *“A criação do Banco Português de Fomento foi concretizada de forma integral e com absoluto sucesso, tendo a sua atuação, desde o momento da sua criação até à presente data (novembro de 2021), sido essencial para combater os efeitos socioeconómicos nefastos da pandemia e das necessárias medidas de controlo e mitigação da mesma”*.
112. O METD refere ainda que o DL 63/2020, de 07/09, regula a atividade e funcionamento deste Banco, aprovando também os respetivos estatutos, e que, através da decisão relativa ao processo SA.55719 (2020/N), a Comissão Europeia autorizou a sua criação.
113. A medida PEVE (Processo Extraordinário de Viabilização de Empresas) consta do PEES, tendo por objetivo simplificar e agilizar a atuação da Administração Pública e dos tribunais em tudo o que seja necessário para debelar os efeitos da pandemia e acelerar a retoma económica (através da criação de um novo processo extraordinário de viabilização de empresa, de carácter excecional e temporário, que podia ser utilizado por qualquer empresa que, não tendo pendente um processo especial de revitalização, se encontrasse em situação económica difícil ou em situação de insolvência iminente ou atual em decorrência da crise económica provocada pela pandemia, desde que a empresa demonstrasse que ainda era suscetível de viabilização – este processo, que visava a homologação judicial de um acordo alcançado extrajudicialmente entre a empresa e os seus credores, tinha carácter urgente e assumia prioridade sobre a tramitação e julgamento de processos de natureza congénere), sem ter sido indicado orçamento. Em 27/07/2021, o METD reportou apenas: *“medida por executar”*.
114. Em contraditório (PCGE) acrescenta que o PEVE foi aprovado pela Lei 75/2020, de 27/11, e o seu regime foi prorrogado até 30/06/2023, nos termos do DL 92/2021, de 08/11.
115. Com base na informação recebida, até 27/07/2021, sobre as 16 medidas indicadas como RIAPE no PEES, verifica-se que para seis dessas medidas não foram reportados orçamento, execução financeira, meta e resultado até 31/12/2020, que para as outras dez o respetivo indicador mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo, não sendo apropriado para avaliação direta da sua eficácia, e que para cinco das dez medidas com orçamento não foi reportada execução financeira em 2020.
116. Em contraditório (PCGE) foram reportados resultados até 31/12/2020 para duas medidas (LCGP e PNAN) e reduzido o resultado final de outra das medidas (SLB), com aumento relevante da sua execução financeira global (de 757 M€ para 995 M€), bem como do respetivo grau de execução (de 48% para 64%). Foi também reportado, como RIAPE, um conjunto de linhas de crédito para apoio à economia em 2020, cuja omissão até 30/11/2021 é material e agrava, nessa dimensão, a incompletude e insuficiência da informação reportada em 27/07/2021, que foi a sujeita a exame. Foram ainda reportadas outras medidas de apoio à economia (Programas da família Apoiar, Linha de Apoio à Recuperação Económica – LARE – Retomar e Programas de Investimento a lançar pelo Fundo de Capitalização e Resiliência) implementadas ou a implementar após 2020.
117. Estas deficiências evidenciam que também esta reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia e confirmam a materialização como principais riscos das medidas indicadas: incompletude e insuficiência da informação reportada; insuficiente grau de execução das medidas; ineficácia das medidas.
118. A subsistência das deficiências e da materialização dos riscos, sobretudo o de incompletude e insuficiência da informação reportada sobre as medidas, que a apreciação do contraditório à síntese do Relato (recebido para efeito da integração dessa síntese no Parecer sobre a CGE de 2020) tinha confirmado, impôs a necessidade de reavaliar a situação dessas medidas até 31/12/2021.

119. Com efeito, constava desse contraditório informação sobre outras medidas de RIAPE que, até então (30/11/2021), não tinha sido reportada à auditoria (não obstante ter sido comunicado e reiterado ao METD que se pretendia informação sobre todas as medidas tomadas), bem como de informação (incluindo valores materialmente relevantes) sobre as medidas de RIAPE em 2021. Porém, não constavam desse contraditório muitos dos elementos necessários para identificar e avaliar todas as medidas de RIAPE que aí eram referidas.
120. Assim, a versão integral do Relato (incluindo a apreciação do contraditório à sua síntese, que foi recebido para efeito da integração dessa síntese no Parecer sobre a CGE de 2020) veio a ser, por sua vez, objeto de audição pelo METD e pelas entidades gestoras das medidas de RIAPE, tendo sido enviado com um ficheiro de dados, que deveria ser preenchido para confirmar, corrigir ou completar (nomeadamente com os dados relativos a 2021) a informação pretendida sobre todas as medidas de RIAPE, visando suprir as deficiências detetadas nessa informação até 31/12/2020.
121. Em contraditório (Relato), o METD começa por reiterar, como enquadramento, o transmitido na sua pronúncia sobre o projeto de Parecer sobre a CGE de 2020, em 30/11/2021. Depois, reforça dois aspetos transversais a todas as medidas de RIAPE, para efeitos de enquadramento e clarificação do contexto em que ocorreu o processo de tomada de decisão e a sua implementação:
- ⇒ *“Evolução sanitária, sendo que as variantes do vírus SARS-CoV-2 e os padrões geográficos de propagação se refletem diretamente na severidade das medidas de circulação de pessoas como base de contenção da doença e, nesse sentido, no normal funcionamento da sociedade e das atividades económicas”.*
 - ⇒ *“Evolução do racional de medidas, que iniciou com uma resposta de iniciativa nacional e tem vindo a ser progressivamente integrada e reforçada numa resposta coordenada europeia, com recursos e orientações temáticas concretas, de acordo com os regulamentos comunitários.”*
122. Ora, não tendo as respostas nacionais à referida evolução sanitária sido uniformes, nomeadamente quanto à severidade das medidas de circulação de pessoas como base de contenção da doença, com reflexo no impacto das variantes do vírus e dos padrões de propagação, isso só reforça a importância de avaliar a eficácia das medidas de reação ao impacto adverso da pandemia para recuperar o normal funcionamento da sociedade e das atividades económicas.
123. Em contraditório (Relato), o METD completa a sua pronúncia salientando um conjunto de indicadores macroeconómicos (PIB, emprego, sentimento económico, turismo, insolvência, liquidez, financiamento, endividamento e capitalização das empresas), que considera mais relevantes, tendo *“presente as circunstâncias extraordinárias e de elevada incerteza (...) em que as decisões de política pública foram adotadas”*. Alega, por isso, *“ser essencial analisar o impacto do conjunto das medidas de RIAPE, como uma resposta pública de amplo alcance, revista, adaptada e redimensionada ao longo da evolução da pandemia, decisiva para a sustentação e recuperação da atividade económica e da preservação do emprego”*.
124. Ora, reitera-se que o objeto do exame foi o conjunto de medidas confirmado pelo METD como RIAPE e o exame visou avaliar se essa reação estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia dessas medidas (comparando, para cada uma, a meta que expresse o seu objetivo, através de indicador apropriado, com o respetivo resultado) e do grau de recuperação face à situação inicial, aplicando a metodologia descrita à evidência obtida do METD e das entidades gestoras. Nesta sede, trata-se, portanto, de uma ação de controlo da eficácia de medidas concretas e não da análise da evolução de indicadores macroeconómicos, a qual teria de considerar, desde logo, que a redução de 7,6% do PIB, em termos reais, foi mais acentuada do que na média dos países da área do euro (6,6%) e que essa queda foi mais expressiva do que o previsto no Orçamento Suplementar (6,9%), em junho de 2020, com o reforço das medidas de confinamento¹⁴.

¹⁴ Fonte: CGE 2020, Sumário Executivo, página 3.



125. Além disso, no relatório da Comissão Europeia de 10/02/2022 com as suas previsões económicas até 2023, não obstante a revisão em alta das projeções do crescimento do PIB português para 5,5%, em 2022, e para 2,6%, em 2023, prevê-se para Portugal o menor crescimento no final de 2023, face ao valor pré-pandemia (o de 2019), de 23 dos 27 Estados-membros (não estando disponíveis os dados de Irlanda, Chipre, Grécia e Malta). Também consta desse relatório que o PIB do conjunto da União Europeia atingiu o nível pré-pandemia no terceiro trimestre de 2021, prevendo-se que o PIB português só o atinja no segundo trimestre de 2022. Alerta-se, como facto superveniente relevante, para o risco de o conflito na Ucrânia, iniciado com a entrada de forças militares da Rússia em 24/02/2022, ter impacto adverso nestas projeções, cuja dimensão irá depender da duração e da extensão deste conflito. A situação reportada reforça, também, a importância de avaliar a eficácia das medidas de reação ao impacto adverso da pandemia, não só para otimizar a recuperação desse impacto, mas também por contribuir para otimizar a reação ao impacto adverso do referido conflito na economia portuguesa (*ver §179*).
126. Como referido, a informação sobre a situação das medidas de RIAPE, em 31/12/2020, foi prestada pelo METD em 27/07/2021 (após a divulgação da CGE de 2020), constando da comunicação enviada ao METD para obter essa informação que a resposta deveria incluir todas as medidas tomadas como RIAPE. Além disso, o ficheiro de dados a preencher comportava, para cada medida, o registo da despesa do programa orçamental e/ou de outro financiamento.

3.4.2 RECUPERAÇÃO ATÉ 31/12/2021

127. Porém, a pronúncia do METD em 30/11/2021, sobre o projeto de Parecer sobre a CGE de 2020, e a pronúncia do METD e das entidades gestoras em fevereiro de 2022, sobre o Relato da Auditoria, reportaram informação sobre outras medidas de RIAPE, bem como informação sobre a situação das medidas de RIAPE até ao final de 2021, que também foram objeto de exame. Com base nesse exame, a revisão da síntese da evidência obtida sobre a situação das 6 medidas de RIAPE fora do PEES até 31/12/2021 consta do quadro e parágrafos seguintes (*ver §66 a §80*).

Quadro 9 – Revisão da Situação das Medidas de RIAPE fora do PEES até 31/12/2021

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Situação Inicial (€)	Meta (€)	Resultado (€)	Orçamento (€)	Execução (€)	Exec/Orçam (%)
APIA	RCM 10-A/2020	Euro	676.647.960	–	103.546.150	103.546.150	103.546.150	100
DRI		Euro	–	215.691.000	199.745.589	215.691.000	199.745.589	93
ERDIACA		Euro	–	–	–	–	–	–
IPNCOC		Projeto	–	–	–	–	–	–
ACAC	RECI	%	–	–	–	–	–	–
ADAPTAR	DL 20-G/2020	Euro	–	–	59.280.763	100.000.000	59.280.763	59
Total				215.691.000	362.572.502	419.237.150	362.572.502	86

Fontes: METD e AGPOCI

128. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida APIA (Acelerar o Pagamento de Incentivos incluindo Adiantamentos no âmbito do Portugal 2020) que, em outubro de 2020, tinha sido definido que esta medida seria reportada pela AGPOCI (porém, em julho de 2021, o METD mantivera a agência IAPMEI como entidade gestora da medida). Em fevereiro de 2022, o valor do pagamento de incentivos em 2019 (situação inicial) é alterado pela AGPOCI, passando de 668 para 677 M€ e são reportados pagamentos de 697 M€ em 2020 e de 760 M€ em 2021.

129. Face à dimensão financeira dos valores reportados, a auditoria questionou a AGPOCI se estes correspondiam apenas à aceleração do pagamento de incentivos face a 2019, tendo a AGPOCI reconhecido que reportara a totalidade dos incentivos pagos. Assim, os resultados foram corrigidos para os 20 M€ (em 2020) e 83 M€ (em 2021) correspondentes aos acréscimos face a 2019. Também a meta correspondente ao primeiro semestre de 2020 (313 M€) se encontrava errada, tendo a AGPOCI reportado que não tinham sido definidas metas anuais para 2020 e 2021¹⁵. Ora, a falta destas metas inviabiliza a avaliação da eficácia da medida (por não permitir comparar os resultados obtidas com as metas previstas).
130. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida DRI (Diferir, por 12 meses, as prestações vincendas, até 30/09/2020, relativas a Reembolso de Incentivos atribuídos no âmbito do QREN e do Portugal 2020) terem sido diferidos 204 M€ a reembolsar à Agência IAPMEI, 24 M€ ao Instituto TP e 146 M€ à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), que está sob tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ora, além de a AICEP não integrar o âmbito da auditoria, a AGPOCI (entidade gestora) reportara que os beneficiários da medida tinham efetivamente reembolsado 16 M€ até 30/09/2020 (no final da vigência da medida) e que 200 M€ era o diferimento (máximo) daí resultante. Sendo o alegado pelo METD inconsistente com isso, é mantida a informação prestada pela AGPOCI em 06/11/2020.
131. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida ERDIACA (Eleger para Reembolso Despesas com Iniciativas e Ações Canceladas ou Adiadas devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020), que a mesma foi encerrada por falta de procura dos beneficiários do Portugal 2020, confirmando que não existia necessidade desta medida.
132. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida IPNCOC (Isentar de Penalização Não Concretizar Objetivos Contratualizados, devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020), que a mesma não tem implicação orçamental por se tratar de renegociação de prazos de execução de projetos sem penalizações às empresas contribuindo para as desonerar em caso de incumprimento. Ora, além desta alegação ser inconsistente nos seus termos (pois desonerar as empresas do pagamento dessas penalizações teria implicação no orçamento da entidade que as isenta), também esta medida não era necessária pois não foi reportada qualquer desoneração.
133. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida ACAC (Alterar o Conceito de Ano de Cruzeiro, previsto no Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Inovação – RECI) que a mesma não tem implicação orçamental por se pretender criar condições para flexibilizar o prazo de execução dos projetos. Ora, além desta alegação ser inconsistente nos seus termos (pois flexibilizar o prazo de execução dos projetos teria implicação no orçamento da entidade que o fizer), também esta medida não era necessária pois não foi reportada qualquer execução.
134. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida ADAPTAR (sistema de incentivos à adaptação da atividade empresarial ao contexto da pandemia designado Programa ADAPTAR), que a mesma não esgotou a dotação orçamentada, enquanto a AGPOCI acrescenta os incentivos pagos pelo Instituto TP aos pagos pela Agência IAPMEI, os quais totalizam 59 M€ (48 M€ em 2020 e 11 M€ em 2021), não corrigindo a meta para 2020 (42 M€) antes reportada, mas apenas para a primeira entidade (*que, por isso, já não consta do Quadro 9*), e reconhecendo também não ter sido definida meta anual e global para 2021.
135. A informação reportada sobre as 16 medidas de RIAPE no PEES, que consta das pronúncias do METD e das entidades gestoras dessas medidas (sobre o Relato da Auditoria), também foi objeto de exame. Com base nesse exame, a revisão da síntese da evidência obtida sobre a situação dessas medidas até 31/12/2021 consta do quadro e parágrafos seguintes (*ver §82 a §117*).

¹⁵ Não tendo sido reportado o orçamento previsto para a medida e tratando-se de despesa (pagamento de incentivos), o valor do orçamento que consta do *Quadro 9* é o da execução visto que esta não poderia exceder essa dotação orçamental.



Quadro 10 – Revisão da Situação das Medidas de RIAPE no PEES até 31/12/2021

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Situação Inicial	Meta (€)	Resultado (€)	Orçamento (€)	Execução (€)	Exec/Orçam (%)
TIVAC	PEES (RCM 41/2020) e outros	Euro	–	6.000.000	0	6.000.000	0	0
PROATP		Euro	–	–	–	10.000.000	–	0
AOE		Euro	–	7.000.000	0	20.000.000	0	0
LATMPET		Euro	–	160.000.000	159.963.750	160.000.000	159.963.750	100
LCGP		Euro	–	10.715.000.000	9.090.707.117	10.715.000.000	9.090.707.117	85
FPMEMC		–	–	–	–	–	–	–
SLB		Euro	–	–	27.662.751	60.000.000	20.033.238	33
FCE		–	–	–	–	–	–	–
RCPLEIE		Euro	–	–	–	80.000.000	–	0
PNAN		Euro	–	–	217.846.472	220.000.000	217.846.472	99
PAPME		Euro	–	–	–	20.000.000	–	0
ADAPTAR 2		Euro	–	–	–	50.000.000	–	0
CD		–	–	–	–	–	–	–
MFMC		–	–	–	–	–	–	–
BF		–	–	–	–	–	–	–
PEVE		–	–	–	–	–	–	–
Total			–	10.888.000.000	9.496.180.090	11.341.000.000	9.488.550.577	84

Fontes: METD e entidades gestoras das medidas de RIAPE no PEES

136. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida TIVAC (Turismo: IVA dos Congressos), que não foi executada pelas restrições impostas pela pandemia a atividades abertas ao público. Por sua vez, o TP alega que a operacionalização desta medida foi concretizada pelo DL 54/2020, de 11 de agosto, nos termos do qual o benefício concedido às empresas, para restituição do IVA, respeitava ao período compreendido entre a entrada em vigor daquele diploma e 31/12/2021, pelo que a medida era também aplicável no ano de 2021. Ora, sem execução, esta medida revelou-se inútil para cumprir o seu objetivo, a dinamização económica do emprego, até ao final de 2021.

137. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida PROATP (Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal), que a mesma foi executada através do Programa VIP (apoio a campanhas promocionais associadas ao lançamento de rotas aéreas). Por sua vez, o TP alega que o reforço previsto com esta medida incide sobre a medida criada pelo Despacho 5944/2020 da Secretária de Estado do Turismo (vigente desde 02/06/2020 para o período de 2020 a 2025) com uma dotação orçamental de 10 M€, cuja execução ainda estava em curso, que a meta e a execução reportadas respeitavam à medida original e que, por isso e até então (14/02/2022), não tinha sido necessário concretizar o reforço previsto no PEES. Ora, o referido Despacho aprova o regulamento do modelo de contratualização do apoio financeiro a conceder pelo TP, no período de 2020-2025, a medidas e projetos de promoção turística, no âmbito de iniciativas de valorização, inovação e promoção do destino Portugal, não tendo, portanto, criado uma medida de RIAPE nem sequer fazendo referência à pandemia ou ao PROATP. Assim, meta, resultado e execução, indevidamente reportados como da medida PROATP, já não constam do **Quadro 10**.



138. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida AOE (Apoio à Organização de Eventos), que, devido às restrições impostas pela pandemia a atividades abertas ao público, a medida está a ser concretizada com a aprovação do Programa de Apoio à Organização de Eventos de Interesse Turístico denominado *Portugal Events*, pelo Despacho Normativo (DN) 26/2021 da Secretária de Estado do Turismo (vigente desde 19/10/2021), nos termos do qual se procede à execução da medida prevista no Plano Reativar o Turismo / Construir o Futuro aprovado pela RCM 76/2021, de 26 de junho. Porém, tal como para o Programa VIP referido sobre a medida PROATP, não é prestada qualquer informação sobre essa execução, nomeadamente até 31/12/2021. Por sua vez, o TP alega que, atendendo às limitações na mobilidade e na concentração de pessoas que se vieram a verificar na vigência do PEES, a medida só veio a ser regulamentada pelo DN 26/2021, com vigência até 31/12/2023, sem reportar qualquer resultado para as metas previstas em 2020 (5 M€) e em 2021 (2 M€). Ora, sem execução, também esta medida se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, a dinamização económica do emprego, até ao final de 2021.
139. Em contraditório (Relato), o METD alega sobre a medida AMÁT (Apoio a Microempresas da Área do Turismo), ter reportado a execução integral da mesma desde a sua criação até dezembro de 2021 e ter sido integralmente executado em 2021 o seu reforço intercalar de 40 M€ resultante do PEES. Por sua vez, o TP alega ter esta medida, que designa por Linha de Apoio à Tesouraria das Micro e Pequenas Empresas do Turismo (LATMPET) sido criada pelo DN 4/2020 da Secretária de Estado do Turismo (SET) sem limite de vigência e, portanto, estar vigente desde 19/03/2020 até à sua revogação ou falta de orçamento, o que até então (14/02/2022) não tinha sucedido. Acrescenta que já se tinham verificado diversos reforços desta linha em 2020 e 2021 e que o reforço (mais 10 M€) atribuído pelo DN 5/2022 da SET (vigente desde 10/02/2022) viera fixar a dotação orçamental desta linha em 170 M€, dos quais 160 M€ já se encontravam entregues.
140. Ora, as alegações do METD e do TP revelam a vigência, desde 19/03/2020, de uma medida de RIAPE não reportada à auditoria até 14/02/2022. Mesmo a pronúncia do METD sobre o projeto de PCGE (em 30/11/2021), que a refere (*“optou-se por prestar informação sobre a globalidade da medida e não apenas sobre o valor de 40 M€ previsto no PEES”*), não a identifica como medida de RIAPE nem faculta os dados necessários para o efeito.
141. O exame verificou que o DN 4/2020 criou uma medida de RIAPE, designada por Linha de Apoio das Microempresas do Turismo (LAMT) e com a dotação orçamental de 60 M€, ao determinar *“a criação de uma linha de apoio financeiro, destinada a fazer face às necessidades de tesouraria das microempresas turísticas cuja atividade se encontra fortemente afetada pelos efeitos económicos resultantes do surto da doença COVID-19”*. É esta LAMT que a medida AMÁT visa reforçar em 40 M€, atribuídos através do acréscimo da dotação inicial pelos DN 10/2020 (em 30 M€) e 1/2021 (em 10 M€) da SET. Porém, o DN 1/2021 alarga às pequenas empresas, desde 24/12/2020, o apoio concedido através desta linha, que passa a designar-se por LATMPET. O pagamento de 55,7 M€ de apoio financeiro reembolsável (empréstimos sem juros remuneratórios) por esta linha, até 31/12/2020, consta da respetiva CGE (*ver Quadro 6*). Através dos DN 8/2021 (em 20 M€), 12/2021 (em 20 M€), 22/2021 (em 10 M€) e 25/2021 (em 10 M€), a dotação da LATMPET foi sucessivamente reforçada, sendo reportado em contraditório (Relato) que a dotação resultante (de 160 M€) foi praticamente utilizada até 31/12/2021 (*ver Quadro 10*).¹⁶
142. Em contraditório (Relato), o METD volta a incluir na medida LCGP (Linhas de Crédito com Garantia Pública) informação sobre LCGP que só reportara como RIAPE na sua pronúncia sobre o projeto de PCGE (em 30/11/2021). Por sua vez, o BPF (entidade gestora) alega que essas LCGP tinham sido criadas como medidas de RIAPE anteriores ao PEES, pela RCM 10-A/2020, de 13 de março, pelo DL 10-J/2020, de 26 de março, e pela Resolução 137/2020, da Presidência do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, de 27 de março.

¹⁶ Face ao objeto da auditoria, sendo o AMÁT parte da LATMPET e sendo esta uma medida de RIAPE que ainda não tinha sido reportada, consta do **Quadro 10** a informação global sobre a LATMPET, em vez da informação parcial sobre o AMÁT, não obstante a vigência desta medida (desde 19/03/2020) preceder e exceder a do PEES (de 05/06/2020 a 31/12/2020).

143. Ora, o METD e o BPF reconhecem, assim, a criação de LCGP, como RIAPE, que só reportaram à auditoria em 30/11/2021 (não obstante esta pretender informação sobre todas as medidas de RIAPE e isso ter sido comunicado ao METD e ao BPF desde o início da auditoria, em 2020). O exame confirmou que estas LCGP constituem RIAPE e que os valores reportados sobre as mesmas, até 31/12/2020, são consistentes com os constantes do PCGE de 2020¹⁷ sobre responsabilidades contingentes relativas a garantias públicas concedidas a linhas de crédito COVID-19 de apoio à economia. Assim, face ao objeto da auditoria, sendo as LCGP referidas no PEES parte das LCGP de apoio à economia e sendo estas medidas de RIAPE, a informação global sobre as mesmas (em vez da informação parcial sobre as LCGP referidas no PEES) já consta do **Quadro 10**.
144. Face à materialidade financeira dos 9.091 M€ reportados em contraditório (Relato) como crédito contratado com garantia pública, neste âmbito e até 31/12/2021, importa reiterar que *“as responsabilidades contingentes são obrigações cuja materialização como despesa pública é tida como incerta numa determinada data, representando como tal uma vulnerabilidade para a sustentabilidade das finanças públicas”* pelo que *“a sua divulgação objetiva e completa reveste-se de particular importância na apreciação da posição financeira do Estado”*. Ora, a *“emergência da pandemia de COVID-19 levou ao aumento expressivo das responsabilidades pela concessão de garantias públicas, em particular a financiamentos com garantia mútua, como forma de assegurar a liquidez e a atividade das empresas. Este aumento constitui um risco orçamental que deve ser adequadamente divulgado, designadamente na CGE. Todavia o Relatório da CGE 2020 não apresenta qualquer apreciação deste risco, sobretudo no que respeita às responsabilidades que se podem tornar exigíveis no futuro”*. Além disso, a CGE continua a não integrar toda a informação sobre garantias públicas concedidas, pelo que o Tribunal teve de obter informação adicional para efeito do PCGE 2020.¹⁸
145. Em contraditório (Relato), o METD reitera o já alegado sobre a medida FPMEMC (Financiamento de Pequenas e Médias Empresas no Mercado de Capitais), isto é, ter sido revisto o regime jurídico das sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia (SIMFE), acrescentando *“sem impacto orçamental”*. Ora, a medida tinha por objetivo o reforço dos mecanismos de financiamento das empresas, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até ao final de 2021.
146. Em contraditório (Relato), o METD reporta para a pronúncia da TF sobre a medida SLB (*Sale and Lease Back*), a qual alega ter alterado o indicador da medida, substituindo o valor aprovado pelo valor contratado, ter eliminado o valor indicado para a meta de 2020 e não indicar valor para a meta de 2021 (por não terem sido definidos valores para as referidas metas), bem como ter substituído o valor aprovado pelo valor pago na execução da medida. Ora, mesmo alterando (intempestivamente) o indicador da medida para o valor contratado, este também não é o mais apropriado para avaliar o cumprimento do seu objetivo (reforço dos mecanismos de financiamento das empresas), desde logo, porque o valor pago é inferior em 7,6 M€ (27%) ao contratado.
147. Em contraditório (Relato), o METD reitera o já alegado sobre a medida FCE (Fundo de Capitalização de Empresas), isto é, ter sido constituído o Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR) com a aprovação do DL 63/2021, de 28/07, e uma dotação de 1.300 M€, mas, acrescenta, sem execução orçamental até 31/12/2021. Ora, a medida tinha por objetivo o apoio à recapitalização de empresas viáveis, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até ao final de 2021.
148. O METD e o BPF acrescentam às medidas de RIAPE quatro programas de investimento do FdCR:

¹⁷ Nomeadamente os valores de plafond máximo e de crédito contratado constantes do **Quadro II.20** (página 240).

¹⁸ Ver PCGE 2020 – Parte II – 5. Responsabilidades Contingentes – 5.1. Garantias públicas (páginas 236 a 245).

- ⇒ Programa Consolidar, com aviso publicado em 25/01/2022 e 250 M€ destinados a apoiar a subscrição de fundos de capital de risco para investimento em PME impactadas pela pandemia, mas economicamente viáveis e com potencial de recuperação.
- ⇒ Programa de Recapitalização Estratégica, com aviso publicado em 25/01/2022 e 400 M€ para estimular o crescimento sustentável de longo prazo da economia e a redução do défice estrutural de capitalização do tecido empresarial português, bem como a reposição de capitais próprios ao nível pré-pandemia.
- ⇒ Programa de Recapitalização para Apoio à Redução do Endividamento, ainda em fase de avaliação, que visa reduzir o endividamento das empresas beneficiárias das Linhas de Apoio à Economia (LAE) Covid-19 (LCGP).
- ⇒ Portugal Solvency, em parceria com o Banco Europeu de Investimento e ainda em fase de avaliação, que visa a reestruturação de empresas economicamente viáveis e carecidas de injeções de capital.

149. Ora, estes programas de investimento não integram as medidas de RIAPE constantes do **Quadro 10** porque não tiveram execução até 31/12/2021. Porém, a utilização da dotação do FdCR (1.300 M€), metade da qual já afeta aos programas com avisos publicados em 25/01/2022, é suscetível de constituir um risco para as finanças públicas, que deve ser adequadamente apreciado e divulgado, face à materialidade financeira dessa dotação e por esta ser, por sua vez, financiada por empréstimos provenientes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).
150. Em contraditório (Relato), o METD reitera o já alegado sobre a medida RCPLEIE (Reforçar a Capacidade de Produção Local de Equipamentos Inovadores e Estratégicos), reportando 213,7 M€ de pagamentos realizados em 2020 (164,3 M) e 2021 (49,4 M€). Porém, a AGPOCI, apesar de ter sido reconfirmada pelo METD como entidade gestora da medida, rejeita ter exercido essa função e não regista qualquer pagamento até ao final de 2021, depois de já ter reportado em 06/11/2020 que a medida estava por operacionalizar. Além disso, o resultado reportado pelo METD é inconsistente com a dotação da medida no PEES (30 M€ para 2020 e 50 M€ para 2021). Por fim, na sua pronúncia sobre o projeto do PCGE, o METD alegara, sobre esta medida, que o resultado de 90,1 M€ era o valor pago até 30/09/2020, quando este valor tinha sido reportado para outra medida (PNAN). Assim, o resultado reportado pelo METD não consta do **Quadro 10** e o lapso reiterado deste reporte é mais um exemplo de informação deficiente prestada à auditoria.
151. Em contraditório (Relato), o METD e a AGPOCI reportam sobre a medida PNAN (Promoção de Novas Áreas de Negócio) 217,8 M€ de pagamentos realizados em 2020 (163,1 M€) e 2021 (54,8 M€). Ora, na sua pronúncia sobre o projeto de PCGE (em 30/11/2021), o METD tinha reportado o pagamento de 140,7 M€ em 2020 (menos 22,3 M€ do que no contraditório ao Relato) e alegado: “*Importa referir que estes apoios foram implementados através das plataformas e sistemas de informação existentes no quadro do PT2020, pelo que estão devidamente assegurados os mecanismos de integridade, fiabilidade, monitorização e controlo que garantem a eficiência e eficácia da concessão destas verbas junto das empresas e da economia*”. Além da reserva que esta alteração merece, foi apenas reportada meta para 2020 (120,5 M€) correspondente a 55% da dotação (220 M€) e da execução (217,8 M€) da medida, pelo que, do **Quadro 10**, já não consta meta para esta medida.
152. Em contraditório (Relato), o METD reitera que a medida PAPME (Programa de Aceleração de Pequenas e Médias Empresas – PMECrescer+) decorrerá por via do Programa de Recapitalização Estratégica do FdCR (*ver §148*). Ora, a medida tinha por objetivo acelerar o crescimento de PME, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até ao final de 2021.
153. Em contraditório (Relato), o METD reitera que a medida ADAPTAR 2 (adaptação e modernização de estabelecimentos comerciais através do Programa ADAPTAR 2.0) não foi implementada porque a medida ADAPTAR não esgotou a dotação orçamentada e porque foram aprovados programas equivalentes da “família Apoiar” com maior capacidade financeira de apoio. Ora, a medida tinha por objetivo acelerar o crescimento de PME, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até ao final de 2021.



154. Em contraditório (Relato), o METD reitera sobre a medida CD (Comércio Digital) que a sua dotação foi redirecionada para os programas da “família Apoiar”, acrescentando que, pela sua natureza estrutural (mais do que resposta imediata à pandemia), foi contemplada na componente para a “Transição Digital das Empresas” do PRR, com uma dotação de 135 M€ para três projetos: “Aceleradoras de Comércio Digital”, “Bairros Comerciais Digitais” e “Internacionalização via E-commerce”. Ora, a medida tinha por objetivo acelerar o crescimento de PME, mas não foram reportados indicador, meta, resultado, orçamento e execução para o efeito, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até ao final de 2021.
155. Em contraditório (Relato), o METD reitera sobre a medida MFMC (Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio) que a sua dotação foi redirecionada para os programas da “família Apoiar”, acrescentando que o seu objetivo estrutural de modernização do comércio também é promovido pelos três projetos referidos sobre a medida CD. Ora, a medida tinha por objetivo acelerar o crescimento de PME (através da mobilização do referido Fundo para incentivar e dinamizar o comércio local e a prestação de serviços de proximidade, nas perspetivas da inovação na gestão, da cooperação entre operadores económicos e da qualificação da evidência física), mas não foram reportados indicador, meta, resultado, orçamento e execução para o efeito, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até ao final de 2021.
156. Em contraditório (Relato), o METD alega que a medida BF (Banco de Fomento) foi implementada por ter sido operacionalizada juridicamente, nos termos do DL 63/2020 (que regula a atividade e o funcionamento do BPF, aprovando também os respetivos estatutos), e por ter sido integrada na parte da componente para a “Capitalização e Inovação Empresarial” do PRR relativa ao aumento de capital do BPF, com uma dotação de 250 M€, para reforçar a concessão de garantias financeiras sobre créditos dados pela banca nas dimensões verde, digital e resiliência. Ora, a medida tinha por objetivo melhorar as condições para o investimento empresarial, mas não foram reportados indicador, meta, resultado, orçamento e execução para o efeito, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até ao final de 2021.
157. Em contraditório (Relato), o METD alega que a medida PEVE (Processo Extraordinário de Viabilização de Empresas) foi operacionalizada juridicamente, nos termos da Lei 75/2020, sem implicação orçamental. Ora, a medida tinha por objetivo simplificar e agilizar a atuação da Administração Pública e dos tribunais para debelar os efeitos da pandemia e acelerar a retoma económica (através de um processo extraordinário de viabilização de empresa, de caráter excecional e temporário), mas não foram reportados indicador, meta, resultado, orçamento e execução para o efeito, pelo que, face ao reportado, se revelou inútil para cumprir o seu objetivo, até 31/12/2021.
158. Foi ainda reportada informação sobre duas medidas adicionais de RIAPE (fora do PEES) nas pronúncias do METD e das entidades gestoras dessas medidas (sobre o Relato da Auditoria), a qual também foi objeto de exame. Com base nesse exame, a síntese da evidência obtida sobre a situação dessas medidas até 31/12/2021 consta do quadro e parágrafos seguintes.

Quadro 11 – Situação das Medidas Adicionais de RIAPE até 31/12/2021

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Situação Inicial (€)	Meta (€)	Resultado (€)	Orçamento (€)	Execução (€)	Exec/Orçam (%)
PFA	RCM 101/2020	Euro	–	1.300.000.000	1.131.552.530	1.300.000.000	1.131.552.530	87
LATMPE	DL 64/2021	Euro	–	100.000.000	25.245.000	100.000.000	25.245.000	25
Total				1.400.000.000	1.156.797.530	1.400.000.000	1.156.797.530	83

Fontes: METD, AGPOCI e IAPMEI

159. Em contraditório (Relato), o METD reporta a medida PFA (Programas da Família Apoiar) aprovada pela RCM 101/2020, de 20/11, com a dotação inicial de 750 M€ (reforçada para 1.300 M€ até 16/04/2021), com o objetivo de apoiar as empresas com dificuldades financeiras ao nível das necessidades de tesouraria, tendo por indicador o montante de pagamentos realizados, por meta a dotação reforçada (1.300 M€) e por resultado 1.131,6 M€. Por sua vez, a AGPOCI (entidade gestora da medida) alega ter sido lançado, no quarto trimestre de 2020, o programa “Apoiar” de apoio às empresas nos sectores mais afetados pela pandemia para cobertura de custos fixos não-salariais, com candidaturas recebidas desde 26/11/2020, e que, no início de 2021, os apoios foram alargados aos programas da “família Apoiar” (Apoiar PME e Restauração, Apoiar + Simples e Apoiar Rendas). Ora, a informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois o indicador reportado mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Além disso, apesar de a CGE de 2020 registar 142,5 M€ de despesa pública com o programa Apoiar nas medidas Covid-19 (*ver Quadro 6*), o METD só reportou este programa como medida de RIAPE no contraditório ao projeto de PCGE e só no contraditório ao Relato foi prestada informação suscetível de exame pela auditoria.
160. Em contraditório (Relato), o METD reporta a medida LATMPE (Linha de Apoio à Tesouraria para Micro e Pequenas Empresas), cuja criação foi aprovada pelo DL 64/2021, de 28/07, com a dotação de 100 M€ a ser gerida pela agência IAPMEI, com o objetivo de apoiar as empresas com dificuldades financeiras ao nível das necessidades de tesouraria, tendo por indicador o montante de empréstimos concedidos, por meta a sua dotação (100 M€) e por resultado 25,2 M€. Por sua vez, a agência IAPMEI (entidade gestora da medida) alega que a medida só ficou regulamentada em 14/09/2021, a 3 meses e meio do final do ano e da data limite da sua vigência. Ora, a informação prestada é insuficiente para avaliação direta da eficácia da medida, pois o indicador reportado mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo. Além disso, o METD só reportou esta linha de apoio como medida de RIAPE no contraditório ao Relato.
161. Por fim, com base no exame da informação reportada sobre 24 medidas de RIAPE nas pronúncias do METD e das entidades gestoras dessas medidas (sobre o Relato da Auditoria), a síntese da evidência obtida sobre a situação dessas medidas até 31/12/2021 consta do quadro e parágrafos seguintes.

Quadro 12 – Situação das Medidas de RIAPE até 31/12/2021

Situação	Número	Número (%)	Valor (M€)	Valor (%)	Valor (%)
Medidas de RIAPE identificadas pelo METD	24	100,0	13.160	100,0	
Medidas com Situação Inicial (Pré-Pandemia)	1	4,2	677	5,1	
Medidas com Meta	7	29,2	12.504	95,0	
Medidas com Resultado	9	37,5	11.016	83,7	
Medidas com Orçamento	15	62,5	13.160	100,0	
Medidas com Execução	9	37,5	11.008	83,6	100,0
Medidas com Antecipação de Despesa	1	4,2	104		0,9
Medidas com Diferimento de Receita	1	4,2	200		1,8
Medidas com Despesa	3	12,5	1.409		12,8
Medidas com Locação	1	4,2	20		0,2
Medidas com Empréstimos Concedidos	2	8,3	185		1,7
Medidas com Responsabilidades Contingentes	1	4,2	9.091		82,6

Fontes: METD e entidades gestoras das medidas de RIAPE



162. Com base no exame da informação recebida em contraditório ao Relato, sobre as 24 medidas identificadas como RIAPE pelo METD, verifica-se que para nove dessas medidas não foram reportados orçamento, execução financeira, meta e resultado até 31/12/2021, e para as outras quinze o respetivo indicador mede a sua execução financeira e não o cumprimento do seu objetivo, não sendo apropriado para avaliação direta da sua eficácia. Além disso, para seis das 15 medidas com orçamento não foi reportada execução financeira até 31/12/2021.
163. Assim, apenas 37,5% das medidas identificadas como RIAPE tiveram execução financeira, a qual correspondeu a 83,6% do orçamentado (para 62,5% das medidas). Porém, 82,6% dessa execução financeira foi realizado com a medida LCGP (que se traduz por responsabilidades contingentes decorrentes da concessão de garantias públicas sobre créditos atribuídos pelo sistema financeiro). A execução financeira das medidas de antecipação de despesa e de diferimento de receita em 2020 não foi incluída nas medidas de reação à pandemia reportadas na respetiva CGE. Em 2020 apenas foi gasto 25% (353 M€) da execução financeira das três medidas com despesa (12,8% da execução até 31/12/2021).
164. Apenas foi reportada situação inicial (pré-pandemia) para a medida APIA, informação que correu para a correção, para 104 M€, da execução financeira reportada para essa medida em 2020 e em 2021, porque os 1.457 M€ reportados respeitavam à totalidade do pagamento de incentivos no âmbito do Portugal 2020 e não apenas à antecipação de despesa que a medida visava.
165. As deficiências detetadas (nas quais também avulta 214 M€ de despesa incorretamente reportada pelo METD com a medida RCPLEIE para a qual a respetiva entidade gestora não registou qualquer execução) evidenciam que, até 31/12/2021, a reação ao impacto adverso da pandemia não estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia e confirmam como principais riscos das medidas indicadas: incompletude e insuficiência da informação reportada; insuficiente grau de execução das medidas; ineficácia das medidas.
166. A auditoria identificou outros riscos significativos que também importa prevenir ou reduzir:
- ⇒ O impacto da reação à crise pandémica na economia e, por consequência, no nível de vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda relevante de rendimentos, cujos efeitos a concessão de crédito, só por si, não supre.
 - ⇒ A dimensão das responsabilidades contingentes assumidas como reação à pandemia que, por agravar a vulnerabilidade das finanças públicas, importa divulgar integralmente para apreciar devidamente a posição financeira do Estado, face ao aumento expressivo das responsabilidades pela concessão de garantias públicas, visando a liquidez e a atividade das empresas. Não obstante este aumento constituir um risco orçamental a divulgar adequada e designadamente na CGE, a CGE não avalia o risco destas responsabilidades serem exigíveis no futuro.
 - ⇒ As previsões económicas da Comissão Europeia projetando para Portugal o menor crescimento no final de 2023, face ao valor pré-pandemia (de 2019), de 23 dos 27 Estados-membros.
 - ⇒ O impacto adverso do conflito na Ucrânia, iniciado com a entrada de forças militares da Rússia em 24/02/2022, designadamente nas projeções económicas para este ano e seguintes, cuja dimensão irá depender da duração e da extensão deste conflito.
167. As deficiências detetadas e os riscos significativos identificados pela auditoria determinaram a necessidade de também ser examinada a informação que viesse a ser reportada na CGE de 2021 sobre as medidas de reação ao impacto adverso da pandemia adotadas pela área de governação responsável pelo Programa Orçamental Economia.



168. Do exame da pertinente informação constante da CGE de 2021¹⁹, recebida pelo Tribunal em 16/05/2022, bem como dos ficheiros de dados que suportam a informação, reporta-se o seguinte.

169. Sobre a evolução da economia portuguesa em 2021, consta da CGE que:

- ⇒ *Se verificou recuperação da atividade económica, mais intensa na segunda metade do ano, com um ritmo de crescimento acima da área do euro (exceto no primeiro trimestre, devido a um confinamento muito intenso, com fecho de setores importantes), após registar, em 2020, uma quebra sem precedentes. O PIB registou um crescimento em volume de 4,9%, o mais elevado desde 1990, após a diminuição histórica de 8,4% em 2020, refletindo os efeitos marcadamente adversos da pandemia.*
- ⇒ *O ritmo de recuperação da economia foi inferior ao esperado em outubro de 2020, quando da elaboração do Orçamento do Estado para 2021, uma vez que a retoma antecipada foi interrompida pelo recrudescimento dos contágios, seguido do reforço de medidas de confinamento.*
- ⇒ *Refletindo a recuperação económica nos principais parceiros comerciais, as exportações de bens e serviços aumentaram em volume 13,1%, após a redução de 18,6% em 2020, com aumento de 25,5% na componente do turismo que, após a forte contração em 2020, ficou 50% abaixo de 2019.*

170. No âmbito do POE, consta da CGE de 2021 que as medidas adotadas foram direcionadas para a preservação da capacidade produtiva e criação das condições adequadas para a reabertura de atividades, reestruturação e recuperação social e económica, na sequência dos efeitos marcadamente adversos da pandemia, referindo-se nas medidas de apoio às empresas:

- ⇒ *A implementação da Linha de Apoio à Tesouraria para Micro e Pequenas Empresas em situação de crise empresarial (Linha de Apoio MPE).*
- ⇒ *A implementação da medida excecional de compensação ao aumento do valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), através da atribuição de um subsídio pecuniário a entidades empregadoras e a pessoas singulares, com um os mais trabalhadores ao seu serviço.*
- ⇒ *O contributo significativo dos instrumentos existentes, como o Sistema de Incentivos PT2020, o Programa ADAPTAR, o Programa APOIAR – Sistema de Incentivos à Liquidez e o Programa Repor.*

171. Também consta da CGE de 2021 a discriminação da despesa orçamental por medidas orçamentais (não as de política, mas as inscritas nos quadros de “despesa por medidas do Programa” do OE e da CGE²⁰). Foram identificadas como medidas orçamentais adotadas no âmbito da pandemia:

- ⇒ *095 – Contingência Covid 2019 – Prevenção, Contenção, Mitigação e Tratamento (transversal).*
- ⇒ *096 – Contingência Covid 2019 – Garantir Normalidade (transversal).*
- ⇒ *097 – Programa Ativar (setorial, PO15 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social).*
- ⇒ *098 – Incentivo Extraordinário à Normalização (setorial, PO15).*
- ⇒ *099 – Universalização da escola digital (setorial, PO14 – Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolar).*
- ⇒ *102 – Plano de Recuperação e Resiliência (transversal).*

172. O quadro seguinte regista a despesa orçamental discriminada por medidas orçamentais do POE em 2021, quer a prevista no orçamento corrigido, quer a executada (paga), bem como a estrutura percentual desta execução.

¹⁹ CGE 2021, Volume I, Tomo 1, páginas 1 a 12, 59 a 61, 232 a 241 e 461, quadros 28, 150 e A53.

²⁰ A Circular Série A 1401, da Direção-Geral do Orçamento, divulga as instruções aprovadas por despacho da Secretária de Estado do Orçamento, de 17/02/2021, para a prestação de informação relativa à execução orçamental associada à pandemia e às medidas de recuperação económica e social. Destas instruções constam os conceitos de:

“Medida de política”, como sendo as decisões e medidas adotadas pelo Governo no sentido de instituir novos programas, regimes, procedimentos, visando dar resposta à pandemia da doença COVID-19 e ao seu impacto no país, que se traduzem seja na afetação de meios financeiros à concretização de determinados objetivos, seja nos níveis de receita e que resultem das decisões tomadas. “Medida orçamental”, como sendo a subunidade em que se divide um programa orçamental, correspondendo a um conjunto de despesas que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objetivos do programa. As medidas orçamentais criadas para efeitos de acompanhamento visaram abarcar todos os efeitos e medidas de política observados desde o surgimento da situação de saúde pandémica.


Quadro 13 – Despesa por Medidas Orçamentais do Programa Orçamental Economia em 2021

Código	Designação da Medida Orçamental	Orçamento (M€)	Execução (M€)	Estrutura (%)
061	Comércio e Turismo - Comércio	44,8	44,7	2,8
062	Comércio e Turismo - Turismo	188,5	125,9	7,9
063	Outras Funções Económicas - Administração e Regulamentação	69,3	58,4	3,7
065	Outras Funções Económicas - Diversas Não Especificadas	2.231,2	1.000,1	62,5
068	Outras Funções - Diversas Não Especificadas	31,9	0,0	0,0
084	Simplex +	1,3	0,6	0,0
086	Comércio e Turismo - Imposto Especial de Jogo	194,4	163,9	10,2
095	Contingência Covid 2019 - Prevenção, Contenção, Mitigação e Tratamento	1,4	1,0	0,1
096	Contingência Covid 2019 - Garantir Normalidade	274,7	205,2	12,8
	Total de Despesa Orçamental	3.037,5	1.599,7	100,0

Fonte: CGE de 2021

173. O quadro seguinte regista a execução da despesa total (orçamental e extraorçamental) discriminada por classificação económica e por medidas adotadas no âmbito da pandemia (medidas covid-19) do POE em 2021, bem como a sua estrutura percentual.

Quadro 14 – Despesa por Medidas Covid-19 do Programa Orçamental Economia em 2021

Código	Classificação Económica da Despesa	Medida Covid-19	Execução (M€)	Estrutura (%)
D.04	Transferências Correntes	Compensação à RMMG	30,1	2,4
D.08	Transferências de Capital	Programa Apoiar.PT	31,1	2,5
D.08	Transferências de Capital	Programa Apoiar Rendas	0,4	0,0
D.08	Transferências de Capital	Programa Adaptar	6,6	0,5
	Outra Despesa Efetiva	Outras Medidas	7,9	0,6
D.09	Ativos Financeiros	Linha de Apoio ao Turismo	104,3	8,3
D.09	Ativos Financeiros	Linha de Apoio à Tesouraria MPE	25,2	2,0
D.09	Ativos Financeiros	Execução de Garantias Financeiras	0,5	0,0
	Despesa Orçamental	Subtotal	206,1	16,4
D.12	Operações Extraorçamentais	Programa Apoiar.PT	872,3	69,4
D.12	Operações Extraorçamentais	Programa Apoiar Rendas	63,0	5,0
D.12	Operações Extraorçamentais	Programa Apoiar + Simples	54,4	4,3
D.12	Operações Extraorçamentais	Linha de Apoio à Economia	41,4	3,3
D.12	Operações Extraorçamentais	Programa Garantir Cultura	15,5	1,2
D.12	Operações Extraorçamentais	Programa Adaptar	4,8	0,4
	Despesa Extraorçamental	Subtotal	1.051,4	83,6
	Despesa Total	Total	1.257,5	100,0

Fonte: CGE de 2021

174. A execução da despesa orçamental do POE, em 2021, regista 206,1 M€ (75% do previsto no orçamento corrigido) para medidas orçamentais relativas à pandemia (095 e 096) incluindo 130,0 M€ (63%) de despesa não efetiva (ativos financeiros) para apoio do turismo (104,3 M€) e para outros apoios reembolsáveis (25,7 M€). A execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia regista ainda 1.051,4 M€ de despesa extraorçamental para apoio à economia, despesa essa cuja fonte de financiamento foi o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).
175. O confronto da despesa e dos empréstimos concedidos (despesa não efetiva) até 31/12/2021 com medidas de RIAPE, que foi reportada à auditoria (*ver Quadro 12*), com a despesa orçamental (incluindo a não efetiva, com ativos financeiros) e extraorçamental por Medidas Covid-19 do POE, que foi registada nas CGE de 2020 (*ver Quadro 6*) e de 2021 (*ver Quadro 14*), consta do quadro seguinte.

Quadro 15 – Confronto da Despesa de RIAPE com as CGE até 31/12/2021

Medidas de RIAPE até 31/12/2021 reportadas à auditoria	Execução (M€)	Estrutura (%)	Medidas Covid-19 no POE CGE 2020/2021	Execução (M€)	Estrutura (%)
Programas da Família Apoiar	1.131,6	71,0	Programas da Família Apoiar	1.163,7	70,4
Promoção de Novas Áreas de Negócio	217,8	13,7			
Linha de Apoio ao Turismo	160,0	10,0	Linha de Apoio ao Turismo	160,0	9,7
			Incentivos à Inovação e I&D	142,9	8,6
Programa Adaptar	59,3	3,7	Programa Adaptar	60,0	3,6
			Linha de Apoio à Economia	41,4	2,5
			Compensação à RMMG	30,1	1,8
Linha de Apoio à Tesouraria das MPE	25,2	1,6	Linha de Apoio à Tesouraria MPE	25,2	1,5
			Programa Garantir Cultura	15,5	0,9
			Outras Medidas	15,3	0,9
Total	1.593,9	100,0	Total	1.654,1	100,0

Fontes: METD, entidades gestoras das medidas de RIAPE, CGE de 2020 e 2021

176. A medida de RIAPE destinada à Promoção de Novas Áreas de Negócio (PNAN) não teve correspondência direta nas CGE de 2020 e de 2021, não obstante ter sido reportada à auditoria com a segunda maior despesa de RIAPE (217,8 M€), o que faz reforçar a reserva expressa quanto à fiabilidade da informação prestada sobre esta medida (*ver §151*).
177. Em sentido inverso, nessas CGE foi reportada despesa com medidas Covid-19 no POE (245,2 M€) que não foram identificadas como medidas de RIAPE pelo METD. Também esta divergência ilustra que, não obstante as sucessivas comunicações remetidas pela auditoria para serem identificadas todas as medidas de RIAPE, a falta de fiabilidade subsistiu na informação prestada. Além disso, a despesa reportada nas CGE com os Programas da Família Apoiar (PFA) excede em mais de 30 M€ a correspondente despesa reportada à auditoria.
178. A CGE de 2021 reporta²¹ ainda que, no final deste ano, as responsabilidades contingentes vivas com contragarantias do Fundo de Contragarantia Mútuo concedidas como medidas de RIAPE (Linhas de Crédito com Garantia Pública) ascendiam a 6.569 M€, mais 239 M€ do que em 31/12/2020²².

²¹ CGE 2021, Volume I, Tomo 1, páginas 39 e 40, quadro 20.

²² As responsabilidades contingentes vivas do Fundo de Contragarantia Mútuo (6.330 M€ em 31/12/2020 e 6.569 M€ em 31/12/2021) não representavam o valor total das garantias públicas concedidas no âmbito da pandemia (7.028 M€ em 31/12/2020 e 7.663 M€ em 31/12/2021), porque o Estado e outras entidades públicas também tinham concedido garantias nesse âmbito – ver nos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as CGE de 2020 e 2021, em “Garantias públicas”.



179. No relatório da Comissão Europeia, de 14/07/2022, com as suas previsões económicas até 2023, as projeções do crescimento do PIB português foram revistas em alta, para 6,5%, em 2022 e em baixa, para 1,9%, em 2023, face às projeções divulgadas em 10/02/2022 (*ver* §125).

180. Uma síntese sobre LCGP (a medida de RIAPE com maior expressão financeira) consta do PCGE 2021²³, com base em informação reportada pelo BPF. O confronto da execução financeira (crédito contratado) com a prestada à auditoria (*ver Quadro 10 e §142 a §144*) consta do quadro seguinte.

Quadro 16 – Confronto da Execução das LCGP até 31/12/2021

Linhas de Crédito com Garantia Pública (LCGP) até 31/12/2021	Auditoria		PCGE 2021				
	Execução (M€) Crédito Contratado	Plafond Máximo	Data de Início	Situação	N.º de Empresas	Execução (%)	
Capitalizar 2018	345	344	400	03/2020	Encerrada	1.004	86,1
Apoio à Economia	6.155	6.107	6.200	03/2020	Em vigor	31.812	98,5
Investe RAM	94	93	100	04/2020	Em vigor	2.649	93,3
Apoio a Empresas dos Açores	170	170	200	06/2020	Em vigor	2.990	85,2
Garantias Financeiras	70	70	70	07/2020	Encerrada	2	100,0
Apoio à Economia – Micro e Pequenas Empresas	879	879	1.000	08/2020	Em vigor	19.005	87,9
Apoiar Madeira 2020	17	17	20	09/2020	Em vigor	105	85,5
Apoio ao Setor Social	129	128	165	11/2020	Em vigor	619	77,8
Apoio a Empresas de Montagem de Eventos	28	28	50	01/2021	Encerrada	605	55,5
Apoio a Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo	1.037	1.037	1.050	01/2021	Encerrada	4.440	98,7
Apoio a Agências de Viagens e Operadores Turísticos	33	33	100	02/2021	Em vigor	63	33,1
Apoio a Médias e Grandes Empresas do Turismo	133	133	300	04/2021	Encerrada	405	44,3
Apoio a Grandes Eventos Culturais	2	2	30	06/2021	Em vigor	11	7,6
Apoio a Federações Desportivas	-	-	30	07/2021	Em vigor	-	-
Apoio à Recuperação Económica – Retomar	-	-	1.000	09/2021	Em vigor	-	-
Total	9.091	9.042	10.715	03/2020		63.710	84,4

Fonte: BPF

181. Verifica-se uma redução de quase 50 M€ no crédito contratado que foi reportado para o PCGE de 2021 face ao que foi reportado à auditoria, a qual incide na LCGP de Apoio à Economia.

182. Assim, a informação reportada nas CGE de 2020 e 2021, bem como a reportada nos PCGE de 2020 e de 2021, não altera materialmente a avaliação de, até 31/12/2021, a reação ao impacto adverso da pandemia não estar a ser adequada para assegurar a recuperação da economia. O que materializa, como um dos principais riscos identificados, é a incompletude e a insuficiência da informação reportada sobre as medidas de RIAPE.

183. As conclusões da auditoria (*vide* 4) suscitaram a formulação de recomendações (*vide* 5) dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das deficiências reportadas.

²³ Ver PCGE 2021 – 4.5. Garantias públicas / Caixa 4 – Linhas de crédito COVID-19 com garantia pública.



4. CONCLUSÕES

184. A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem o direito dos cidadãos à saúde e outros direitos fundamentais que para ele concorrem. A crise pandémica realçou a importância da economia na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda relevante de rendimentos. Importa que o ajustamento das políticas públicas identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto, em prossecução do interesse público.
185. O METD identificou 24 medidas extraordinárias tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia na economia (RIAPE) e indicou 5 entidades como gestoras de 22 dessas medidas: AGPOCI (10 medidas), TP (4), IAPMEI (4), BPF (3) e TF (1). Porém, 13 destas medidas e as 2 sem entidade gestora não tiveram execução financeira até 31/12/2021, não obstante 16 das 24 medidas constarem do Programa de Estabilização Económica e Social vigente até ao final de 2020.
186. Não foram determinadas com rigor as necessidades decorrentes do impacto adverso da pandemia (só para uma medida foi reportada a situação inicial, através do resultado obtido em 2019), tendo a redução de 7,6% do PIB, em termos reais, em 2020 sido mais acentuada do que na média dos países da área do euro (6,6%) e mais expressiva do que a prevista no Orçamento Suplementar (6,9%) em junho de 2020, apesar de só ter sido gasto com as medidas de reação à pandemia menos de 10% (98 M€) da despesa orçamental do Programa Orçamental Economia (1.006 M€).
187. A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas, identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto adverso e a recuperação desse impacto, através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.
188. A informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar a recuperação do impacto adverso da pandemia na economia (a divergência com as CGE 2020/2021 também o ilustra – *ver* § 175 a 178).
189. Foram reportados à auditoria 11.008 M€ gastos com 9 das 24 medidas de RIAPE, até 31/12/2021, 9.091 M€ com responsabilidades contingentes (crédito atribuído pelo sistema financeiro, com garantia pública), 1.409 M€ de despesa, 200 M€ de receita diferida, 185 M€ de empréstimos, 104 M€ de despesa antecipada e 20 M€ com locação. Além da insuficiente execução financeira das medidas (84% do previsto), só 7 tiveram meta definida e só 1 a atingiu, 15 não apresentaram resultados e não foi demonstrada a eficácia das medidas em alcançar os seus objetivos, nem em recuperar a situação inicial (15 por falta de execução, 9 porque os seus indicadores não mediam o cumprimento dos seus objetivos e 23 por não ter sido reportada situação inicial).
190. Em contraditório, o METD alega que, na definição de políticas públicas durante a pandemia, o processo de tomada de decisão tem ocorrido em circunstâncias de elevada incerteza, complexidade e de rápida mudança, dificuldades que, naturalmente, o Tribunal reconhece. Porém, a sua intervenção deve reduzir os riscos materializados por incompletude e insuficiência da informação reportada, insuficiência do grau de execução e ineficácia das medidas em alcançar os seus objetivos, bem como os demais riscos significativos identificados (*ver* § 166), nos quais já consta o relativo ao impacto adverso da duração e da extensão do conflito militar na Ucrânia.



5. RECOMENDAÇÕES

Ao Governo, através do membro responsável pela área da Economia:

191. Promover a articulação das medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia (e a outros impactos adversos extraordinários) na economia, com a prossecução do interesse público, assegurando condições para que:
- ◆ *As necessidades decorrentes de cada impacto adverso sejam determinadas com rigor.*
 - ◆ *Essas necessidades sejam refletidas nessas medidas e nos seus objetivos (expressos por metas).*
 - ◆ *O financiamento e a vigência das medidas sejam suficientes para atingirem os seus objetivos.*
 - ◆ *As medidas integrem o respetivo programa orçamental (incluindo o seu custo extraorçamental).*
 - ◆ *A informação reportada sobre as medidas seja integral, fiável e consistente.*
 - ◆ *A execução das medidas seja tempestiva e objeto de monitorização e controlo adequados.*
 - ◆ *As medidas sejam adequadas e eficazes para atingir os seus objetivos (expressos nas metas).*
192. Dispor de uma estrutura adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia (e a outros impactos adversos extraordinários) na economia, que identifique e quantifique para cada medida:
- *A situação inicial (anterior a cada impacto).*
 - *O impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial).*
 - *A reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas).*
 - *A recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através da correspondência entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.*

Às Entidades Gestoras das Medidas (IAPMEI, AGPOCI, TF, TP e BPF)

193. Enquanto entidade gestora de medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia (e a outros impactos adversos extraordinários) na economia, conceber e implementar um modelo de avaliação da eficácia das medidas, que disponibilize um conjunto de informações relevantes sobre cada medida como, por exemplo:
- *Identificação (Medida)*
 - *Fundamento (expresso em diploma legal ou regulamentar)*
 - *Objetivo (expresso pela meta final prevista para o indicador da medida)*
 - *Vigência (período de aplicação da medida, previsto e real)*
 - *Financiamento (despesa e receita cessante, orçamental e extraorçamental, previsto e real)*
 - *Entidade Gestora*
 - *Indicador (com unidade de medida e fonte de informação)*
 - *Metas previstas (intermédias e final)*
 - *Resultados obtidos (prévios, intermédios e final)*
 - *Situação Inicial (expressa pelo resultado prévio do indicador da medida)*
 - *Impacto Adverso (expresso pela variação negativa face à situação inicial)*
 - *Reação (expressa pela variação positiva estimada com a aplicação da medida)*
 - *Recuperação (expressa pela variação positiva verificada com a aplicação da medida)*
 - *Indicador de Vigência da Medida (IVM) = rácio entre Vigência real e prevista*
 - *Indicador de Financiamento da Medida (IFM) = rácio entre Financiamento real e previsto*
 - *Indicador de Eficácia da Medida (IEM) = rácio entre resultado obtido e objetivo (meta)*



6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes, são devidos € 17.164,00 de emolumentos, a suportar pelas entidades gestoras das medidas de reação ao impacto adverso da pandemia na economia (abaixo identificadas), em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

- ⇒ *AGPOCI – Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização.*
- ⇒ *IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP.*
- ⇒ *TP – Turismo de Portugal, IP.*
- ⇒ *TF – Turismo Fundos, SGOIC, SA.*
- ⇒ *BPF – Banco Português de Fomento, SA.*



8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ *Presidente da Assembleia da República.*
 - ◆ *Ministro da Economia e do Mar.*
 - ◆ *Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP.*
 - ◆ *Presidente da Comissão Diretiva da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização.*
 - ◆ *Presidente do Conselho de Administração da TF – Turismo Fundos, SGOIC, SA.*
 - ◆ *Presidente do Conselho Diretivo do TP – Turismo de Portugal, IP.*
 - ◆ *Presidente da Comissão Executiva do Banco Português de Fomento.*
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelas entidades gestoras das medidas de RIAPE, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º da Lei 98/97, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da mesma Lei.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 27 de outubro de 2022.

O Conselheiro Relator

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Conselheiros Adjuntos

com declaração de voto
(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote) *em defesa do Conselho*
na António Silva

António Manuel Fonseca da Silva
(António Manuel Fonseca da Silva)

Voto o Relatório, com
a seguinte Declaração: A parte substancial do Relatório está vertida
no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 (10 páginas), salientan-
do-se ex-novo os parágrafos 185 e 189 das conclusões que são, também,
refletidos no Sumário Executivo.

9. ANEXO – AUDIÇÃO PARA O PARECER SOBRE A CGE DE 2020

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
Ministério da Economia e da Transição Digital	X		X	

A síntese do Relato, que consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020, foi objeto de audição pelo METD e, através desta, pelas entidades gestoras das medidas de RIAPE. Com efeito, consta da comunicação recebida do METD em 25/11/2021, para fundamentar um pedido de prorrogação do prazo para resposta, que o documento objeto de audição *“incide sobre múltiplas medidas, integradas em vários programas, geridos por entidades/organismos distintos, o que recomenda um redobrado esforço de consulta, pedidos de esclarecimentos e posterior consolidação de toda a informação disponibilizada. A Recomendação do Tribunal de Contas (...), que evidencia eventuais deficiências nas medidas de reação ao impacto adverso da pandemia na economia, levanta a necessidade de uma apurada reflexão quanto às mesmas, que mais uma vez requer a intervenção de todas as entidades gestoras envolvidas (IAPMEI, Autoridades de Gestão, Turismo de Portugal, entre outras), numa estrita articulação com este Ministério”*.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

ECONOMIA E
TRANSIÇÃO DIGITAL

Exercício do direito do contraditório sobre o anteprojeto do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2020, com a avaliação da “Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia”

I. Ponto prévio

Tomando nota das recomendações, cumpre esclarecer que, de um modo geral, as medidas previstas no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) tiveram, como principais objetivos transversais, a preservação da capacidade produtiva e a proteção do emprego. Sem prejuízo de um exercício de análise caso-a-caso, para uma mensuração adequada do real impacto das medidas do PEES e de outras complementares implementadas durante os períodos mais acentuados da pandemia (em 2020 e 2021), parece fulcral observar indicadores macroeconómicos que incidam sobre os propósitos centrais supramencionados. Assim, atentando à taxa de desemprego¹ verificada no quarto trimestre de 2020 (7,3%, apenas 0,4 pontos percentuais face ao período homólogo, pré-pandemia) e no terceiro trimestre de 2021 (6,1%, segunda mais baixa em toda a série temporal), bem como ao número de insolvências² registadas em 2020 (6.732, o valor anual mais baixo desde 2011, inclusivamente, e 8% inferior às insolvências registadas em 2019) e até Novembro de 2021 (3.430), concluir genericamente em favor da ineficácia das medidas não reflete a realidade de comprovada resiliência das empresas e do mercado de trabalho. Uma vez que os principais indicadores que permitem aferir o impacto macroeconómico global da pandemia denotam uma forte recuperação, beneficiando amplamente das medidas lançadas, conforme também reconhecido por várias instituições nacionais e internacionais de referência³, considera-se demonstrada a eficácia do conjunto de medidas de Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia.

Em acréscimo, assinala-se ainda que, em virtude das várias medidas implementadas – primordialmente dirigidas ao reforço de tesouraria, com o intuito de evitar uma crise de liquidez empresarial – foi possível evitar um aumento dos incumprimentos das obrigações de crédito, uma realidade diametralmente oposta à verificada na crise anterior. Como indicador relevante, destaca-se que o rácio de empréstimos bancários não-produtivos⁴ manteve a tendência decrescente durante o período marcado pela pandemia, encontrando-se atualmente no mínimo histórico desde o início da série, 4,3%.

II. Enquadramento

A pandemia da doença covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, representou e continua a representar uma grave emergência de saúde pública, perante a qual se revela fundamental uma atuação estatal multidisciplinar, abrangendo os planos sanitário, económico e social.

Numa situação de extraordinária incerteza, em que urgia agir com elevada celeridade para conter os severos danos socioeconómicos originados pela pandemia, as medidas, com cariz excepcional, que compõem a resposta integrada delineada pelo Governo no início da pandemia, foram estruturadas em três fases distintas, conforme definição apresentada no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES):

¹ Segundo dados do [Instituto Nacional de Estatística \(INE\)](#)

² Segundo dados do observatório de empresas [Racius](#)

³ [ILO – Portugal: Rapid assessment of the impact of COVID-19 on the economy and labour market](#); OECD Portugal Economic Survey to be tentatively released on December 10th 2021; CNSF – “Principais medidas adotadas para mitigação dos impactos da pandemia de COVID-19: uma análise comparativa”

⁴ Segundo dados do [Banco de Portugal](#)

1. Emergência – “centrada na resposta sanitária, mas que também visou apoiar as empresas e os trabalhadores num momento de paralisação da sua atividade, evitando assim a destruição irreversível de empregos e de capacidade produtiva”;
2. Estabilização – inicialmente prevista até ao final do ano 2020, “para ajudar as famílias e as empresas a ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia, apoiando uma retoma sustentada da atividade económica”;
3. Recuperação económica – “dirigida à adaptação estrutural da economia portuguesa a uma realidade pós-covid-19”

Como é mundialmente sabido atualmente, a pandemia não evolui de forma linear, não permitindo, assim, uma progressão unidirecional nas fases de resposta perspetivadas pelo Governo da República Portuguesa. De facto, as múltiplas vagas da doença covid-19 motivaram avanços e recuos nas medidas de contenção, controlo e mitigação da pandemia, aplicadas pelos governos de vários países. Um exemplo que cristaliza, de modo evidente, a evolução errática da pandemia em Portugal (tal como ocorreu na vasta maioria das regiões do globo) foi a necessidade de um segundo confinamento, no início do ano 2021, momento em que os novos casos ativos de covid-19 alcançaram máximos diários desde o início da pandemia, chegando a ser superiores, em mais de dez vezes, aos registados em Abril de 2020.

Com efeito, a área governativa (AG) da Economia e Transição Digital tem tido não só uma atuação omnipresente, desde o início da pandemia até à presente data, como também, em virtude de um acompanhamento muito próximo e vigilante da evolução dos efeitos da pandemia na economia, lançou diversas medidas que não haviam sido, inicialmente, previstas no âmbito do PEES ou fora dele. Assim, dentro de um amplo espectro de instrumentos, as medidas de apoio às empresas foram sendo reforçadas e recalibradas para acorrer, da forma mais adequada possível, às necessidades das empresas.

Neste contexto, uma análise completa, honesta e rigorosa da atuação da AG Economia e Transição Digital, que, tal como referido no parecer preliminar do Tribunal de Contas, procura “(...) avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação da economia” e se “(...) o ajustamento das políticas públicas identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia (RIAPE) seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto, em prossecução do interesse público”, mesmo versando sobre a Conta Geral de Estado referente a 2020, necessita que sejam plenamente considerados não só o enquadramento supramencionado, como também as múltiplas medidas complementares implementadas e que, pela sua natureza, *timing* de execução previsto e/ou fonte de financiamento, surtiram um impacto pouco expressivo no Programa Orçamental da Economia, em 2020, não obstante esse impacto ter sido muito relevante fora dele.

Para este efeito, e com a convicção de que tal informação será benéfica para a elaboração de considerações finais, a título de conclusões e recomendações, que reflitam fielmente a realidade da resposta económica à pandemia, cujo horizonte temporal clara e logicamente ultrapassa o ano 2020; nas secções seguintes são disponibilizados vários elementos sobre as medidas promovidas pela AG Economia e Transição Digital, permitindo completude e imparcialidade que a abrangência da análise a que o Tribunal de Contas se propõe parece requerer.

Este Ministério, que permanece totalmente disponível para prestar quaisquer informações adicionais que o Tribunal de Contas considere úteis, esclarece ainda que, conforme anteriormente referido, as várias medidas implementadas devem ser analisadas à luz de uma visão de conjunto, pela qual podem existir fortes complementaridades e sinergias entre as mesmas, permitindo, em alguns casos, substituição de medidas inicialmente previstas por outras novas ou mesmo adaptações de existentes que, com maior eficiência e eficácia, concretizam os objetivos almejados.



Por último, face às solicitações anteriormente dirigidas a este Ministério, dá-se nota do apuramento efetuado em articulação com a Direção Geral do Orçamento ao nível da variação da receita própria decorrente da pandemia das entidades da esfera do Ministério da Economia e da Transição Digital. Os valores apurados são apresentados por entidade e por rubrica de classificação da receita e totalizam mais de 220 milhões de euros.

III. Medidas analisadas pelo Tribunal de Contas, predominantemente pertencentes ao Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)

<u>N.º</u>	<u>Medida</u>	<u>Comentários</u>
1	Medida APIA – Acelerar o Pagamento de Incentivos incluindo adiantamentos no âmbito do Portugal 2020	<p>A medida APIA teve como objetivo contribuir para gerar liquidez nas empresas, num momento em que, sem qualquer capacidade de antecipação, foram obrigadas a encerrar a sua atividade.</p> <p>O pagamento de incentivos no âmbito do PT2020 está sujeito a normas claramente estabelecidas de comprovação de despesa pelos beneficiários, as quais não podem, de modo algum, ser colocadas em causa.</p> <p>Importa, portanto, clarificar que esta medida envolveu, não uma alteração das regras de certificação de despesa associadas ao pagamento, mas sim a uma agilização dos momentos de pagamento. Ou seja, a título de exemplo, se uma empresa submeteu um pedido de encerramento com um pagamento associado de 40% do incentivo aprovado, foi possível decompor este pagamento de modo a efetuar de imediato um pagamento intercalar de até 35%, ficando os remanescentes 5% dependentes de todos os procedimentos legais de verificação de despesa e comprovação do investimento.</p> <p>A implementação desta medida tem como base, em cada momento, o número de pedidos de pagamentos submetidos pelas empresas e correspondente valor associado.</p> <p>Ora, a exigência da definição, nos moldes habituais, de uma meta a alcançar na implementação desta medida não se assume como razoável, tanto mais que a sua execução decorre – em cada momento - do tipo de pedidos de pagamento submetidos pelas empresas juntos dos Organismos, dos valores envolvidos e do ritmo de submissão dos mesmos. Salienta-se que, durante este período e por maioria de razão, nunca foi exigido às empresas beneficiárias o cumprimento dos prazos estabelecidos nas normas de pagamento para a submissão dos mesmos.</p> <p>Por essa razão, comparar a execução desta medida de emergência com o nível de pagamentos efetuados em 2019 no âmbito do PT2020, afigura-se totalmente desajustado.</p> <p>A execução de pagamentos do PT2020 no ano de 2019 tem por base uma situação de normalidade na atividade económica, em que as empresas têm metas contratuais de execução dos seus projetos e têm condições para as cumprir.</p> <p>Considerando que o ano de 2020, no quadro das sucessivas declarações de estado de calamidade e emergência, com períodos alargados de suspensão da atividade económica e restrições à mobilidade, não é razoável esperar que as empresas tivessem condições para continuar a implementar os seus projetos de investimento, como se nada tivesse mudado.</p> <p>Consideramos, portanto, que a exigência de definição de uma “meta” nos termos avançados pelo TC não é passível de ser definida.</p> <p>O facto de os pagamentos efetuados ter crescido ao longo do período, evidencia precisamente que o “universo de partida” do número de pedidos de pagamento submetidos pelas empresas não é fixo. Os Organismos (IAPMEI, Turismo de Portugal, ...) foram, ao longo do tempo e à medida que novos pedidos de pagamento eram submetidos, aplicando a medida sempre que possível.</p> <p>O valor pago às empresas no contexto desta medida, com o desdobramento, sempre que possível, dos pedidos de pagamento submetidos, permitiu repor liquidez nas empresas num período de suspensão da atividade económica, de modo a garantir os seus compromissos e, objetivo maior, manter o emprego. Em acréscimo, e de um ponto vista global, esclarece-se que a análise comparativa realizada entre uma meta semestral 2020 e a meta anual 2019 pode não ser adequada, acrescendo que nos montantes pagos em 2020, comparativamente aos pagos em 2019, não estão a ser considerados os pagamentos realizados em janeiro e fevereiro 2020, conforme ficheiro enviado no momento de reporte. Comparando o nível de pagamentos do 1º Semestre 2020 com igual período de 2019, verifica-se um acréscimo de 37%, cumprindo o objetivo de aceleração.</p>

2	Medida DRI – Diferir, por 12 meses, as prestações vincendas, até 30/09/2020, relativas a reembolso de incentivos atribuídos no âmbito do QREN e do Portugal 2020	<p>Implementação IAPMEI: A medida teve por objetivo apoiar as empresas que, no quadro das sucessivas declarações de estado de calamidade e emergência, com períodos alargados de suspensão da atividade económica e restrições à mobilidade, começaram a enfrentar dificuldades financeiras e, desde logo, ao nível das suas necessidades de tesouraria.</p> <p>A implementação desta medida teve por base o universo dos planos de reembolso de incentivos aprovados e em curso, cujas prestações se venceriam durante o período 2020 (no caso, o período em análise).</p> <p>O diferimento das prestações de reembolso permitiu às empresas, por um lado, não entrar em incumprimento pelo facto de não terem condições financeiras para garantir o reembolso da dívida em causa e, por outro, permitir que toda a liquidez decorrente desta medida fosse canalizada para o pagamento de salários e custos de atividade, protegendo o emprego e garantindo as condições de continuidade da atividade logo que a retoma fosse possível.</p> <p>Deste modo, o indicador de medida corresponde efetivamente ao “montante de reembolsos diferidos”, tendo sido definida a meta de EUR 216 milhões, ou seja, o universo potencial de prestações de reembolso que, à data, eram passíveis de poderem ser diferidas.</p> <p>Neste sentido, informamos que o valor das prestações de incentivo reembolsável diferidas em 2020 pelo IAPMEI é de EUR 204,38 milhões, ou seja 94,6% da meta indicada. A este valor acresce o montante correspondente apurado pelo Turismo de Portugal, IP.</p> <p>Implementação Turismo de Portugal: Através desta medida, foram diferidos todos os reembolsos que vieram a ocorrer após 16 de março de 2020. Assim, independentemente do valor global estimado, o objetivo inicial foi integralmente cumprido. Dessa forma, as empresas asseguraram uma liquidez correspondente aos referidos reembolsos não executados. Tendo presente o nível de insolvências ocorrido em Portugal neste período, só pode concluir-se que esta medida, juntamente com todas as demais, ajudou a manter a liquidez nas empresas e a atravessar as difíceis circunstâncias criadas pela pandemia. Quanto à execução financeira, sem prejuízo da imprecisão que tradicionalmente se pode verificar em estimativas desta natureza, assinala-se que esta medida abrangeu 100% dos reembolsos a efetuar. Em relação ao impacto da medida, a mesma gerou uma liquidez adicional nas empresas no valor desses reembolsos, desonerando a tesouraria das empresas com obrigações previstas e, dessa forma, concedendo-lhes maior capacidade financeira.</p>
3	Medida ERDIACA – Eleger para reembolso despesas com iniciativas e ações canceladas ou adiadas devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020	<p>O indicador adotado foi o montante de despesa financiada para iniciativas canceladas/adiadas devido à pandemia. Não foi comunicada nenhuma previsão, nem resultado, uma vez que esse apuramento estava dependente da apresentação dessas despesas pelos beneficiários, o que não ocorreu até à data em causa.</p>
4	Medida IPNCOC – Isentar de penalização não concretizar objetivos contratualizados os, devido à pandemia, em projetos aprovados pelo Portugal 2020	<p>O indicador adotado foi o número de projetos com pedidos de revisão de metas contratualmente fixadas. A 30 de dezembro de 2020 registavam-se 30 pedidos de alteração dos objetivos contratualizados, sendo que 4 já se encontravam validados e 26 encontram-se ainda em processo de validação. À data de novembro de 2021, registam-se 114 pedidos de alteração dos objetivos contratualizados, sendo que 17 já se encontram validados e 97 estão em processo de validação.</p>



5	Medida ACAC – Alterar o conceito de ano de cruzeiro, previsto no regulamento específico do domínio da competitividade e inovação - RECI	O indicador adotado foi o peso relativo (%) de projetos com pedido sobre o total de projetos encerrados. A 30 de dezembro de 2020 registavam-se 102 pedidos de alteração do ano de avaliação dos resultados, sendo que 79 já se encontram validados e 23 encontram-se ainda em processo de validação. À data de novembro de 2021, registam-se 248 pedidos de alteração do ano de avaliação dos resultados, sendo que 127 já se encontram validados e 121 estão em processo de validação. Contudo, dado o reduzido número de projetos encerrados, após a entrada em vigor desta medida, o indicador ainda não se considera significativo nesta avaliação.																								
6	Medida ADAPTAR – sistema de incentivos à adaptação da atividade empresarial ao contexto da pandemia designado por programa ADAPTAR	<p>Com o fim do período do estado de emergência e o levantamento progressivo das restrições impostas ao exercício das atividades económicas, surgiu a necessidade de as empresas procederem à adaptação dos seus estabelecimentos, métodos de organização do trabalho e de relacionamento com clientes e fornecedores.</p> <p>Importa referir que estes apoios foram implementados através das plataformas e sistemas de informação existentes no quadro do PT2020, pelo que estão devidamente assegurados os mecanismos de integridade, fiabilidade, monitorização e controlo que garantem a eficiência e eficácia da concessão destas verbas junto das empresas e da economia.</p> <p>A meta associada a esta medida deverá, necessariamente, estar associada montante global do incentivo aprovado e contratualizado para as candidaturas, tendo em conta o ritmo de análise e aprovação, sua contratualização e tempo disponível para as empresas executarem os investimentos associados.</p> <p>Globalmente, e encerrada a fase de submissão de candidaturas, o valor do incentivo aprovado e que foi contratualizado com as empresas beneficiárias (Adaptar Micro e Adaptar PME) corresponde a EUR 55,4 milhões (36,8 + 18,6).</p> <p>Indicador: o montante de pagamentos de incentivo realizados em 2020 corresponde a EUR 36,6 milhões (27,5 + 9,1), ou seja, 66% do valor do incentivo contratualizado.</p> <p>De referir que estes valores correspondem aos apoios geridos pelo IAPMEI.</p> <p>No cômputo geral do programa Adaptar, considerando os montantes de apoio executados pelo IAPMEI e pelo Turismo de Portugal, os pagamentos realizados ascenderam, à data de 31/12/2020, a EUR 48 milhões. À data de novembro de 2021, os pagamentos cifram-se em EUR 59 milhões.</p> <p>Em detalhe, a implementação do IAPMEI para o Programa ADAPTAR foi realizada através de duas medidas: ADAPTAR Microempresas e o ADAPTAR PME.</p> <p>ADAPTAR Microempresas</p> <p>Sistema de incentivos destinado à adaptação da atividade das Microempresas ao novo contexto criado pela COVID-19, garantindo o cumprimento das normas estabelecidas e das recomendações das autoridades competentes dando confiança aos cidadãos.</p> <p>A entidade responsável pela aplicação da medida é o IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. (para os projetos de empresas que não são do setor do turismo, conforme definido no ponto 10. do Aviso do Adaptar Microempresas).</p> <p>A medida vigorou de 15 maio (data de publicação do Aviso) até 31 de março de 2021 (Data de conclusão dos projetos), com um orçamento previsto de 50 milhões de euros.</p> <p>Neste concurso, entraram 12.930 candidaturas, tendo sido aprovadas 12.840 com um investimento de 48 M€ e um incentivo de cerca de 38 M€.</p> <p>Destas candidaturas aprovadas foram contratadas 12.272, representando um investimento de cerca de 46 M€ e com um incentivo de cerca de 37 M€.</p> <table border="1" data-bbox="531 1787 1316 1921"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Medida</th> <th rowspan="2">Entradas</th> <th rowspan="2">Desistências</th> <th colspan="3">Aprovadas</th> <th colspan="3">Contratadas</th> </tr> <tr> <th>nº</th> <th>Investim</th> <th>Incentiv</th> <th>nº</th> <th>Investim</th> <th>Incentiv</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ADAPTAR micro</td> <td>12930</td> <td>8</td> <td>12840</td> <td>48.018.198</td> <td>38.411.083</td> <td>12272</td> <td>45.970.002</td> <td>36.776.000</td> </tr> </tbody> </table>	Medida	Entradas	Desistências	Aprovadas			Contratadas			nº	Investim	Incentiv	nº	Investim	Incentiv	ADAPTAR micro	12930	8	12840	48.018.198	38.411.083	12272	45.970.002	36.776.000
Medida	Entradas	Desistências				Aprovadas			Contratadas																	
			nº	Investim	Incentiv	nº	Investim	Incentiv																		
ADAPTAR micro	12930	8	12840	48.018.198	38.411.083	12272	45.970.002	36.776.000																		

No âmbito da medida ADAPTAR Microempresas e até ao momento foram realizados pagamentos no montante de 32.3 M€, o que representa um grau de realização de 88%.

Medida	Pagamentos 2020		Pagamentos 2021	
	nº	valor	nº	valor
ADAPTAR micro	19380	27.523.412	4603	4.760.145

ADAPTAR PME

Sistema de incentivos de apoio direto ao investimento na qualificação de processos, organizações, produtos e serviços das PME, às novas condições do contexto da doença COVID 19, garantindo o cumprimento das normas estabelecidas e das recomendações das autoridades competentes.

A entidade responsável pela aplicação da medida é a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (AG do POCI).

A medida vigorou de 15 maio (data de publicação do Aviso) até 31 de março de 2021 (Data de conclusão dos projetos).

Em termos de dotação orçamental global indicativa do FEDER afetou o valor de 50 milhões de euros, repartida entre Territórios do Interior e Outros Territórios, correspondendo à seguinte dotação indicativa por Programa Operacional:

Programas Operacionais	Dotação Orçamental Territórios Interior	Dotação Orçam. Outros Territórios	TOTAL
POCI	5.100	11.900	17.000
PORNORTE	3.600	8.400	12.000
PORCENTRO	3.000	7.000	10.000
POR LISBOA	-	1.000	1.000
POR ALENTEJO	2.400	600	3.000
POR ALGARVE	2.100	4.900	7.000
TOTAL	16.200	33.800	50.000

Unidade: Mil Euros

Entraram 2.853 candidaturas, tendo sido aprovadas 1.847 com um investimento de 49.8 M€ e um incentivo de cerca de 19 M€.

Destas candidaturas aprovadas foram contratadas 1.836 com um investimento de cerca de 49.5 M€ e com um incentivo correspondente a cerca de 19 M€.

Medida	Entradas	Desistências	Aprovadas			Contratadas		
			nº	Investim.	Incentivo	nº	Investim.	Incentivo
ADAPTAR PME	2853	5	1847	49.812.612	18.589.373	1836	49.521.396	18.509.459

No âmbito da medida ADAPTAR PME e até ao momento foram realizados pagamentos no montante de 12 M€, o que representa um grau de realização de 67%.

Medida	Pagamentos 2020		Pagamentos 2021	
	nº	valor	nº	valor
ADAPTAR PME	1795	9.070.385	828	3.360.694

Em termos globais, e considerando o ponto de situação à data de 25/11/2021, a Medida ADAPTAR apresenta um incentivo contratado no valor de 55 M€, tendo sido pago incentivo no valor de cerca de 45 M€. Resulta assim uma taxa de realização de 81%.

Podemos concluir que o objetivo de a medida ADAPTAR foi alcançado, considerando que o incentivo chegou à maior parte das empresas que solicitaram apoio para a adaptação da sua atividade empresarial às novas condições do contexto da doença COVID-19 e às condições estabelecidas pelas entidades competentes para a reabertura dos estabelecimentos.



		<p>A conclusão do TC de que “Estas deficiências evidenciam que esta reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação da economia e confirmam a materialização como principais riscos das medidas indicadas: incompletude e insuficiência de informação reportada; insuficiente grau de execução; ineficácia.” não deve ser aceite, por se sustentarem em observações e entendimentos que, como se verificou atrás, se assumem como incorretos.</p>
7	Medida TIVAC – Turismo: IVA dos Congressos	<p>Por força e em cumprimento das medidas de contenção, controlo e mitigação da pandemia no plano da saúde pública impostas durante o ano 2020, e, neste caso particular, pelas restrições a atividades abertas ao público e com audiência, a medida TIVAC, cuja execução incentiva a realização de congressos, acabou por, naturalmente, não ser executada. Por favor, consultar informação adicional apresentada para a medida AOE.</p>
8	Medida PROATP – Plano de retoma da operação aérea do Turismo de Portugal	<p>Nesta medida, o que está em causa é assegurar a retoma da capacidade aérea para Portugal, sabendo que os turistas estrangeiros chegam a Portugal, na sua vasta maioria, por avião. Ora, o que se verificou foi que o objetivo de receitas turísticas em Portugal foi atingido em 85%. Sendo certo que o objetivo já era significativamente inferior face a 2019, é possível verificar que o objetivo previsto ficou bastante próximo de ser alcançado na totalidade. Em acréscimo, releva-se a importância de observar este indicador para além de 2020. Atualmente, perspetiva-se que, durante os próximos meses, a capacidade aérea possa igualar os níveis registados em 2019 e, para que tal ocorra em período tão curto desde o pico da pandemia, o Programa VIP, implementado pelo do Turismo de Portugal, desempenhou e tem desempenhado um papel particularmente importante. Neste âmbito, refere-se que no período 2020/2021 foram apoiadas campanhas promocionais associadas ao relançamento de 90 rotas aéreas. Foi criada a base aérea da Easyjet em Faro e a base aérea da Ryanair no Funchal. À data atual, cerca de 60% da capacidade aérea encontra-se reposta, prevendo-se que em março de 2022 a capacidade aérea de 2019 esteja totalmente reposta.</p>
9	Medida AOE – Apoio à organização de eventos	<p>À semelhança do referido para a medida TIVAC, por força e em cumprimento das medidas de contenção, controlo e mitigação da pandemia no plano da saúde pública, verificou-se um adiamento do lançamento da medida AOE, a qual veio a concretizar-se já em 2021, através do Despacho Normativo da Secretária de Estado do Turismo nº 26/2021, de 18 de outubro. Neste sentido, o objetivo que se pretendia atingir com as medidas TIVAC e AOE, de incentivo à realização de congressos e eventos, foi concretizada através do Programa Portugal Events, criado pelo Despacho Normativo supramencionado.</p>
10	Medida AMÁT – Apoio a microempresas da área do turismo	<p>Para esta medida, optou-se por prestar informação sobre a globalidade da medida e não apenas sobre o valor de EUR 40 milhões, previsto no PEES. Como uma das principais medidas de apoio para as mais pequenas empresas do turismo, a AMAT permitiu aprovar, até Novembro de 2021, 15.997 operações, com EUR 157 milhões de financiamento (quase o quádruplo face ao estimado no PEES). Mais uma vez, representa liquidez adicional para as empresas nesse montante, o qual, associado aos diferimentos dos reembolsos, às moratórias, ao <i>lay-off</i> simplificado, entre outras medidas, permitiu manter níveis de insolvências abaixo de 2019 e taxas de desemprego globais no sector, atualmente, sem alterações significativas. Adicionalmente, as 15.997 operações aprovadas representam mais de 67.000 postos de trabalho, que, em virtude das condições de atribuição da linha, ficam assim assegurados. Para referência, à data de 31.12.2020, encontravam-se aprovadas 7.108 operações, com um valor pago de 55 milhões de euros. O número de postos de trabalho associado (e mantido) foi de 24.444 postos de trabalho.</p>
11	Medida LCGP – Linhas de crédito com garantia pública	<p>Desde as primeiras operações de crédito, originadas no fim de Março de 2020, até à presente data (Novembro de 2021), as múltiplas Linhas de Apoio à Economia (LAE) covid-19 têm representado uma medida-chave, evitando uma crise de liquidez no tecido empresarial português e, dessa forma, permitindo a manutenção de postos de trabalho e a preservação da capacidade instalada. Importa salientar que as LAE covid-19 constituem uma medida de apoio transversal às várias fases da resposta socioeconómica do Governo à recessão provocada pela pandemia. Com efeito, as primeiras linhas de crédito com garantia pública, lançadas em Março de 2020, abrangeram um conjunto amplo de destinatários. À medida que os agentes económicos foram demonstrando maior adaptação à nova forma de funcionamento da economia e da sociedade, as linhas de crédito com garantia pública passaram a ter maior direcionamento, visando conceder o apoio adequado a sectores de atividade e/ou dimensões empresariais específicas. Os dados de execução das LAE covid-19 à data de 31/12/2020 estão disponíveis no anexo 1. A título de referência complementar, evidenciando a natureza fortemente dinâmica e a importância de permanência desta medida, o anexo 2 contém a execução das LAE covid-19 à data de 15/11/2021.</p>

12	Medida FPMEC – Financiamento de pequenas e médias empresas no mercado de capitais	<p>Para esta medida, que se consubstancia num incentivo à diversificação de fontes de financiamento de PME, procedeu-se à revisão do regime jurídico das sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia [SIMFE - veículo de investimento com vocação para apoiar PME, direta (através de participação nas empresas -veículo) ou indiretamente (através da participação nas empresas financiadas)] através da aprovação do Decreto-Lei n.º 72/2021, de 16 de agosto.</p> <p>A referida revisão teve como eixo principal (i) que as SIMFE deixassem de ser qualificadas como organismos de investimento coletivo comuns, passando a ser qualificadas como sociedades de investimento alternativo especializado, (ii) que as ações representativas do seu capital social pudessem estar admitidas à negociação em mercado regulamentado e em sistema de negociação multilateral (iii) admitindo-se o coinvestimento. Pretende-se ampliar os canais de investimento nas PME, o que se revela indispensável para potenciar e reforçar o processo de recuperação económica.</p> <p>Finalmente e também relacionado, o Governo procedeu à aprovação da Linha de Apoio à Tesouraria para Micro e Pequenas Empresas, destinada a empresas micro e pequenas, de qualquer setor de atividade, que se encontrem em situação de crise empresarial, sujeita a compromisso de manutenção de postos de trabalho.</p>
13	Medida SLB – Sale and Leaseback	<p>Esta medida visa dotar as empresas de liquidez adicional através da venda dos seus ativos imobiliários a Fundos de Investimento Imobiliário. As operações aprovadas permitiram que as empresas obtivessem um reforço de tesouraria no montante da venda dos ativos imobiliários, dotando-as dos recursos financeiros necessários para atravessar a pandemia e retomar a sua atividade operacional, genericamente, beneficiária do forte crescimento do sector do Turismo.</p> <p>À presente data, estão aprovadas 18 operações, com 37 milhões de euros associados. À data de 31.12.2020, estavam aprovadas 9 operações, com 21 milhões de euros associados.</p>
14	Medida FCE – Fundo de Capitalização de Empresas	<p>A criação de um veículo financeiro para capitalização de empresas foi uma das principais prioridades que a área governativa da Economia e da Transição Digital inscreveu no Plano de Recuperação e Resiliência, que está no âmago da fase de recuperação económica. Com efeito, como etapa fundamental para o cumprimento do investimento “RE-C06-i06: Capitalização de empresas e resiliência financeira/Banco Português de Fomento”, foi constituído, pelo Decreto-Lei n.º 63/2021, de 28 de Julho, o Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR).</p> <p>Assim, o Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR), com uma dotação total de pelo menos EUR 1,3 mil milhões, surge, com impacto absolutamente estruturante, no amplo domínio de política pública que engloba o acesso a financiamento em condições competitivas no panorama europeu, a capitalização empresarial e a dinamização de mercado de capitais, tendo como objetivo último o aumento da resiliência financeira do tecido económico nacional.</p> <p>Contribuindo materialmente para a solução do problema de subcapitalização estrutural do tecido empresarial português, ampliado pela pandemia, o FdCR promoverá o continuado esforço de capitalização e o acesso de empresas não-financeiras a soluções de capital, com particular ênfase no necessário reforço de solvabilidade de balanço, para que as empresas possam obter maior benefício do período de recuperação e relançamento da economia. Desenvolvendo vários objetivos desta política pública, o FdCR, que tem o BPF como sociedade gestora, é multiforme, operando através de Programas de Investimento distintos, com flexibilidade de atuação – investimento público, coinvestimento público e privado, fundo de fundos e concessão de garantias – implementados através de instrumentos financeiros de capital e quase-capital. Com efeito, o FdCR contribui significativamente para a dinamização do mercado de capitais, materializando, em linha com o espírito pretendido pela Comissão Europeia, a promoção pública do investimento privado e da capitalização e, dessa forma, otimizando a alocação e o impacto dos capitais públicos.</p>
15	Medida RCPLEIE – Reforçar a capacidade de produção local de equipamentos inovadores e estratégicos	<p>Em relação ao resultado/execução que se encontram no “Quadro 2 – Situação das medida de RIAPE no PEES” em 31/12/2020, salienta-se que o montante apresentado como resultado/execução de 90,1 M€ é reportado a 30/09/2020 e não 31/12/2020. O montante correspondente a 31/12/2020 é de 164,3M€. Atualmente, os pagamentos no âmbito desta medida ascendem a 213,7 M€.</p>

16	Medida PNAN – Promoção de novas áreas de negócio	<p>Objetivo: promover a inovação e o empreendedorismo, (através do lançamento de avisos de Inovação Produtiva e IDT, com 30% do orçamento afeto aos territórios do Interior, para apoiar empresas com produção redirecionada para as necessidades –batas, máscaras, gel, viseiras e outros tipos de equipamentos de proteção individual, equipamentos hospitalares, incluindo ventiladores, medicamentos, diagnósticos e dispositivos médicos–mas também para o sistema científico e para o apoio à investigação –tratamentos, vacina, testes–na área da pandemia)</p> <p>Meta: 220 M€ de orçamento. Indicador: montante de pagamentos realizados.</p> <p>Importa referir que estes apoios foram implementados através das plataformas e sistemas de informação existentes no quadro do PT2020, pelo que estão devidamente assegurados os mecanismos de integridade, fiabilidade, monitorização e controlo que garantem a eficiência e eficácia da concessão destas verbas junto das empresas e da economia.</p> <p>Globalmente, e encerradas as candidaturas, o valor do incentivo aprovado e contratado (SI Inovação Produtiva e SI I&DT) corresponde a 243,9 Milhões (217,3 + 26,6).</p> <p>Indicador: o montante de pagamentos de incentivo realizados em 2020 corresponde a 140,7 Milhões (128,6 + 12,1), ou seja, 64% do valor do incentivo contratualizado.</p> <p>À data de 25/11/2021, o grau de execução é 89,5% (pagamentos acumulados de 177,3 Milhões).</p> <p>Deste modo, não se assume como correta a conclusão do TC de que “Porém, essa execução financeira ficou aquém do previsto.”</p> <p>Em detalhe:</p>																																	
		<table border="1"><thead><tr><th rowspan="2">Medida</th><th rowspan="2">Entradas</th><th rowspan="2">Desistências</th><th colspan="3">Aprovadas</th><th colspan="3">Contratadas</th></tr><tr><th>nº</th><th>Inv</th><th>Incentivo</th><th>nº</th><th>Inv</th><th>Incentivo</th></tr></thead><tbody><tr><td>Inovação COVID</td><td>1347</td><td>21</td><td>633</td><td>334.761.617</td><td>220.443.539</td><td>630</td><td>330.713.381</td><td>217.294.227</td></tr><tr><td>IDT COVID</td><td>183</td><td>6</td><td>125</td><td>37.845.383</td><td>26.604.635</td><td>125</td><td>37.845.383</td><td>26.604.635</td></tr></tbody></table>	Medida	Entradas	Desistências	Aprovadas			Contratadas			nº	Inv	Incentivo	nº	Inv	Incentivo	Inovação COVID	1347	21	633	334.761.617	220.443.539	630	330.713.381	217.294.227	IDT COVID	183	6	125	37.845.383	26.604.635	125	37.845.383	26.604.635
Medida	Entradas	Desistências				Aprovadas			Contratadas																										
			nº	Inv	Incentivo	nº	Inv	Incentivo																											
Inovação COVID	1347	21	633	334.761.617	220.443.539	630	330.713.381	217.294.227																											
IDT COVID	183	6	125	37.845.383	26.604.635	125	37.845.383	26.604.635																											
		<table border="1"><thead><tr><th rowspan="2">Medida</th><th colspan="2">Pagamentos 2020</th><th colspan="2">Pagamentos 2021</th></tr><tr><th>nº</th><th>valor</th><th>nº</th><th>valor</th></tr></thead><tbody><tr><td>Inovação COVID</td><td>800</td><td>128.632.386</td><td>222</td><td>31.911.145</td></tr><tr><td>IDT COVID</td><td>115</td><td>12.107.631</td><td>60</td><td>4.680.980</td></tr></tbody></table>	Medida	Pagamentos 2020		Pagamentos 2021		nº	valor	nº	valor	Inovação COVID	800	128.632.386	222	31.911.145	IDT COVID	115	12.107.631	60	4.680.980														
Medida	Pagamentos 2020			Pagamentos 2021																															
	nº	valor	nº	valor																															
Inovação COVID	800	128.632.386	222	31.911.145																															
IDT COVID	115	12.107.631	60	4.680.980																															
		<p>Link com informação sobre estas medidas: https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Sistemas-de-Incentivos/Incentivos-Portugal-2020/Avisos-COVID-19.aspx</p>																																	
17	Medida PAPME – Programa de aceleração de pequenas e médias empresas – PMECrescer +	<p>Medida a ser desenvolvida, em modelo tendencialmente mais eficaz para os objetivos pretendidos e com maior abrangência de empresas, no âmbito do Fundo de Capitalização e Resiliência, designadamente e em parte através do Programa de Recapitalização Estratégica. No quadro do FdCR, este estímulo ao crescimento de empresas estratégicas contar não só com recursos públicos, como também com o capital e com as competências de operadores privados. Em pleno alinhamento com o carácter estrutural da medida, a sua operacionalização será realizada através de instrumentos de capital e quase-capital.</p>																																	
18	Medida ADAPTAR 2 – Adaptação e modernização de estabelecimentos comerciais através do programa ADAPTAR 2.0	<p>Esta medida não foi implementada, uma vez que a sua medida precedente (Adaptar) não esgotou a dotação inicialmente orçamentada por estimativa. Em acréscimo, como fonte sucedânea e preferencial de liquidez, foram, entretanto, lançados os programas da família Apoiar, com uma capacidade financeira, para atribuição de subvenções não-reembolsáveis, amplamente superior e, ao contrário do Adaptar, sem objeto específico de financiamento participado. Mais informação sobre os programas da família Apoiar é providenciada na secção IV.</p>																																	

19	Medida CD – Comércio Digital	Esta medida não foi implementada, tendo os recursos inicialmente orçamentados por estimativa sido canalizados para os programas da família Apoiar. Em acréscimo, tratando-se de uma medida com impacto transformador e potencialmente estruturante para o negócio das empresas visadas, a mesma foi incluída no Plano de Recuperação e Resiliência. Para mais informação, pode ser consultada a Componente 16 – “Empresas 4.0.”, cujo investimento “TD-C16-i02 - Transição Digital das Empresas” prevê, como sub-investimento, a medida “Comércio Digital”.
20	Medida MFMC – Mobilização do Fundo de Modernização do Comércio	Face à realidade da economia portuguesa perante a evolução da pandemia, considerou-se prioritário canalizar mais recursos para os programas da família Apoiar. Os objetivos de política pública subjacentes a esta medida consideram-se assegurados através do investimento “TD-C16-i02 - Transição Digital das Empresas” da Componentes 16 do PRR, que prevê, como sub-investimento, a medida “Comércio Digital”. Por seu turno, esta medida estabelece três áreas-chave de intervenção, que contribuem fortemente para a modernização do comércio: Aceleradoras de comércio digital; Bairros comerciais digitais; Internacionalização via e-commerce.
21	Medida BF – Banco de Fomento	A criação do Banco Português de Fomento foi concretizada de forma integral e com absoluto sucesso, tendo a sua atuação, desde o momento da sua criação até à presente data (Novembro de 2021), sido essencial para combater os efeitos socioeconómicos nefastos da pandemia e das necessárias medidas de controlo e mitigação da mesma. O Decreto-Lei n.º 63/2020 , de 07 de Setembro, regula a sua atividade e funcionamento, aprovando também os respetivos estatutos. Através da decisão relativa ao processo SA.55719 (2020/N) , a criação do Banco Português de Fomento foi autorizada pela Comissão Europeia.
22	Medida PEVE – Processo Extraordinário de Viabilização de Empresas	<p>O processo extraordinário de viabilização de empresas (PEVE) foi aprovado pela Lei n.º 75/2020, de 27 de novembro e constitui um mecanismo que visa a homologação de um acordo de reestruturação de dívida estabelecido extrajudicialmente entre a empresa e os seus credores, tem por destinatário as empresas que, comprovadamente, se encontrem em situação económica difícil ou em situação de insolvência iminente ou atual decorrente da crise económica causada pela pandemia da doença COVID-19, mas que ainda sejam suscetíveis de viabilização. Este regime foi prorrogado até 30 de junho de 2023 nos termos do Decreto-Lei n.º 92/2021, de 8 de novembro.</p> <p>De salientar que a Lei n.º 75/2020 procede ainda ao estabelecimento da obrigatoriedade da realização de rateios parciais em todos os processos de insolvência pendentes em que haja produto de liquidação depositado num valor acima de 10 000 (euro), à aplicação do privilégio previsto no n.º 2 do artigo 17.º-H do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, aos sócios, acionistas ou quaisquer outras pessoas especialmente relacionadas da empresa que financiem a sua atividade durante o Processo Especial de Revitalização (PER) e à atribuição de prioridade na tramitação de requerimentos de liberação de cauções ou garantias prestadas no âmbito de processo de insolvência, processo especial de revitalização ou processo especial para acordo de pagamento.</p> <p>Finalmente e ainda neste âmbito, cumpre dar nota da apresentação pelo Governo da Proposta de Lei n.º 115/XIV/3.ª, que (i) aprova medidas legislativas previstas na Componente 18 do «Plano de Recuperação e Resiliência – Recuperar Portugal, Construindo o Futuro», subordinada à área da Justiça Económica e Ambiente de Negócios, clarificando aspetos processuais ou substantivos sobre os quais há imprecisão na lei, dissenso na doutrina ou jurisprudência e ultrapassa declarações de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas vigentes no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas e (ii) transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1023, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, sobre os regimes de reestruturação preventiva, o perdão de dívidas e as inibições, e sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas.</p>

IV. Outras medidas de apoio à economia

Em acréscimo às medidas supramencionadas, outros programas de apoio às empresas assumem um papel crucial na resposta à pandemia implementada pelo Governo na dimensão económica.

1. Programas da família Apoiar

No quarto trimestre de 2020, foram lançadas medidas suplementares de apoio às empresas a operar nos sectores mais afetados (com quebras de faturação muito significativas, por exemplo, iguais ou superiores a 20%), com o objetivo principal de auxiliar na cobertura de custos fixos não-salariais. Tendo sido expandidos em abrangência e aprimorados em desenho entre o fim de 2020 e o início de 2021, os programas que compõem a [família Apoiar](#) previam a entrega de uma subvenção não-reembolsável, equivalente a 20% da quebra de faturação registada por micro, pequena ou média empresa ([Apoiar](#)) ou ENI sem contabilidade organizada ([Apoiar + Simples](#)), até um determinado limite nominal (*cap*), definido em função da dimensão da empresa. Em acréscimo, foi também lançado, já em 2021, um programa ([Apoiar Rendas](#)) que, segundo a mesma lógica, atribua, tendo em conta a quebra de faturação, uma subvenção não-reembolsável, definida em percentagem da renda suportada com estabelecimentos arrendados e afetos à atividade económica da empresa, até um determinado limite nominal (*cap*).

- O programa Apoiar foi o primeiro a ser lançado, começando a receber candidaturas a partir de 26 de Novembro de 2020. À data de 31 de Dezembro de 2020, tinha recebido 39.799 candidaturas, correspondendo a um apoio potencial de EUR 367,7 milhões.
- A título de referência complementar, à data de 29 de Novembro de 2021, os programas da família Apoiar apresentavam os seguintes níveis de execução:
 - Apoiar
 - Candidaturas com decisão favorável: 53.610
 - Apoio potencial: EUR 1.059 milhões
 - Apoio pago: EUR 1.038 milhões
 - Apoiar Mais Simples
 - Candidaturas com decisão favorável: 19.482
 - Apoio potencial: EUR 54 milhões
 - Apoio pago: EUR 54 milhões
 - Apoiar Rendas
 - Candidaturas com decisão favorável: 23.900
 - Apoio potencial: EUR 67 milhões
 - Apoio pago: EUR 56 milhões
 - Total de programas da família Apoiar
 - Candidaturas com decisão favorável: 96.992
 - Apoio potencial: EUR 1.180 milhões
 - Apoio pago: EUR 1.148 milhões

Informação adicional sobre os programas da família Apoiar, inclusivamente uma lista com os beneficiários finais, pode ser encontrada no [website do Compete 2020](#).

2. Linha de Apoio à Recuperação Económica (LARE) Retomar

As moratórias de crédito bancário, estabelecidas pelo [Decreto-Lei n.º 10-J/2020](#), de 26 de Março, surtiram um impacto igualmente decisivo para evitar uma crise de liquidez, incumprimentos de obrigações resultantes de dívida existente, bem como as consequências económico-sociais nefastas habitualmente decorrentes (insolvências, destruição de postos de trabalho, perda de capacidade produtiva instalada, etc.).

Esta medida permitiu a devedores particulares e institucionais suspender, pelo menos, a amortização do capital em dívida junto das instituições financeiras credoras.

Segundo dados do Banco de Portugal, no que a sociedades não-financeiras diz respeito, o valor máximo de volume de crédito em moratória foi atingido em Setembro de 2020, EUR 25,2 mil milhões. À data de término legal das moratórias, 30/09/2021, o volume de crédito em moratória correspondia a EUR 13,4 mil milhões, configurando uma expressiva redução, de aproximadamente 47%, em 12 meses, emitindo um sinal muito relevante a respeito da melhoria das condições económicas.

Para endereçar o fim legal das moratórias o Governo, já na fase de recuperação económica, lançou a [Linha de Apoio à Recuperação Económica \(LARE\) Retomar](#).

Esta medida prevê a reestruturação de operações de crédito contraídas, antes da eclosão da pandemia de covid-19, por empresas economicamente viáveis que operam nos sectores mais afetados ou que originavam, em 2019, a maioria do seu volume de negócios a partir de tais sectores.

A referida alteração de termos contratuais, que contempla a introdução de um novo período de carência de capital e uma extensão de maturidade, é incentivada pela concessão de uma garantia pública de até 25% da exposição reestruturada.

A dotação de garantia pública prevista para esta medida é de EUR 1.000 milhões, o que corresponde a, pelo menos, EUR 4.000 milhões de crédito reestruturado.

Através da concessão desta garantia pública, o Estado adquire exposição a créditos originados num contexto de normal funcionamento do mercado (pré-pandemia), com o objetivo de criar as condições necessárias para que empresas economicamente viáveis tenham disponibilidade financeira para aplicar na retoma da sua atividade operacional e, simultaneamente, mais tempo para honrar as obrigações decorrentes da sua dívida, evitando assim a sua marcação como crédito/devedor em incumprimento, que, muitas vezes, precede uma situação de insolvência.

3. Programas de Investimento a lançar pelo Fundo de Capitalização e Resiliência

Como instrumento fundamental para apoiar a capitalização de empresas, aumentar a resiliência do tecido económico português e, dessa forma, criar as condições necessárias não só para uma robusta retoma de atividade operacional, como também para a sua expansão, através de incentivos ao investimento produtivo, o Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR), acima apresentado, operacionalizará, de acordo com a sua política de investimento, diferentes Programas de Investimento.

Os primeiros três Programas de Investimento, a lançar entre o fim de 2021 e o início de 2022, focar-se-ão predominantemente na reposição de capitais próprios delapidados pela recessão económica originada pela pandemia.

A) Programa de Recapitalização para Apoio à Redução de Endividamento

Este Programa de Investimento tem como principal finalidade contribuir para a redução de endividamento em linhas de crédito com garantia pública, com particular destaque para as [Linhas de Apoio à Economia \(LAE\) covid-19](#), disponibilizadas durante os anos de 2020 e 2021, que não tenham faculdade de conversão em subvenção.

Para este propósito, o “Programa de Recapitalização para Apoio à Redução de Endividamento”

prevê a amortização antecipada de até determinada percentagem do crédito vivo contraído por empresas, que cumpram os critérios de elegibilidade e seleção do programa, ao abrigo dos protocolos de Linhas de crédito com garantia pública, especialmente as LAE covid-19.

Como objetivo último deste Programa de Investimento, pretende alcançar-se um aumento da autonomia financeira das empresas beneficiárias, concretizando um alívio imediato das obrigações financeiras a curto prazo decorrentes do endividamento contraído para fazer face aos efeitos nefastos da covid-19 e, simultaneamente, uma redução do custo a suportar com o serviço da dívida no cômputo geral do empréstimo antecipadamente amortizado de forma parcial. Tal redução de compromissos financeiros permitirá às empresas beneficiárias, de modo imediato, canalizar mais recursos financeiros para a normalização da sua atividade operacional.

No que ao modelo de atuação diz respeito, este Programa de Investimento poderá ser implementado através de investimento público apenas ou investimento público e privado.

B) Programa de Recapitalização Estratégica

Pela índole que o próprio nome encerra, este Programa de Investimento tem múltiplas finalidades conexas e não necessariamente cumulativas:

- i. Reforçar a solvência de empresas estratégicas que desenvolvam atividade em território nacional e que tenham sido economicamente afetadas pelo impacto da doença covid-19;
- ii. Contribuir para a solução do problema de subcapitalização do tecido empresarial português, promovendo o aumento da autonomia financeira de empresas estratégicas;
- iii. Colmatar a falha de mercado no que diz respeito a acesso a instrumentos financeiros e de capital por parte de empresas estratégicas;
- iv. Fomentar o investimento de empresas estratégicas para o relançamento da economia;
- v. Apoiar a consolidação empresarial em setores estratégicos, atendendo a que o mercado se encontra fortemente fragmentado;
- vi. Promover a resiliência financeira do tecido económico português, conferindo-lhe as ferramentas para corresponder aos desafios das prioridades europeias e nacionais da dupla transição climática e digital.

Entre os principais impactos esperados, o “Programa de Recapitalização Estratégica” deverá surtir os seguintes efeitos:

- i. Estimular o crescimento sustentável de longo prazo da economia portuguesa, respondendo simultaneamente à prioridade nacional e europeia da dupla transição para uma sociedade mais ecológica e mais digital, sendo estas prioridades assumidas como os principais motores para a recuperação económica e social do conjunto da economia europeia;
- ii. Potenciar empresas com forte pendor exportador, verdadeiramente inovadoras ou que invistam significativamente em I&D;
- iii. Reduzir o défice estrutural de capitalização do tecido empresarial português;
- iv. Colmatar a delapidação de capitais próprios, gerada pela crise pandémica, em empresas não-financeiras relevantes e de potencial impacto futuro significativo.

No que ao modelo de atuação diz respeito, este Programa de Investimento poderá ser implementado através de investimento público apenas ou investimento público e privado.

C) Portugal Solvency

Este Programa de Investimento, desenvolvido em parceria com o Fundo Europeu de Investimento (FEI), pertencente ao Grupo Banco Europeu de Investimento (GBEI), foca-se em investimentos de reestruturação e *turnaround* em empresas economicamente viáveis que careçam de injeções de capital, potencialmente orientadas para a melhoria estrutural e/ou reformulação da sua atividade empresarial.

Operando através de um modelo de fundo de fundos, o FEI seleciona operadores de capital de risco, nos quais são investidos recursos públicos nacionais (provenientes do FdCR) e europeus (oriundos do FEI), permitindo maximizar a eficiência na alocação de capital, através de um efeito multiplicador considerável produzido pelo financiamento público nacional.

V. Conclusão

Face ao acima exposto e uma vez que o parecer em análise se propõe a realizar uma avaliação da reação ao impacto adverso da pandemia na economia, considera-se que, para esse efeito, é fundamental ter presente que a definição de políticas públicas, durante a pandemia COVID-19, é extremamente desafiante. Tratando-se de uma doença nova, com impactos globais sem precedentes, o processo de tomada de decisão ocorre em circunstâncias de elevada incerteza, complexidade e em rápida mudança.

Neste contexto, em que a saúde pública e a economia estão em causa, a área governativa da Economia e Transição Digital, com todas as entidades envolvidas, e em articulação com outras áreas governativas, envidou todos os esforços para apoiar as empresas, preservando a capacidade produtiva instalada e protegendo postos de trabalho. Procurando mitigar os efeitos negativos deste severo choque económico exógeno e com o objetivo de criar as condições para uma retoma tão célere quanto possível da atividade económica, esta área governativa atuou de forma estruturada, promovendo conjuntos de medidas de apoio, que foram sendo aprimorados, tendo em conta a evolução da pandemia e as correspondentes necessidades das empresas. Assim sendo, o sentido de responsabilidade partilhado por toda esta área governativa, resultou numa intervenção que mitiga os riscos identificados no anteprojecto que nos foi enviado:

a) **Risco de falta de integralidade**

Em função das medidas de proteção da população, em linha com as orientações das autoridades de saúde ao nível internacional, europeu e nacional, foram tomadas medidas direcionadas para a economia, assegurando uma resposta integrada do Governo, estruturada em três fases: Emergência, Estabilização e Recuperação Económica.

b) **Risco de fiabilidade e consistência na informação reportada sobre as medidas**

O Governo pautou-se pela total transparência, em termos da divulgação das medidas tomadas, podendo esta informação ser consultada em múltiplos *websites* dedicados às medidas de apoio, tais como: [COVID-19 Estamos ON](#) e [IAPMEI](#).

O facto de as diversas medidas serem implementadas por entidades distintas pode, naturalmente, gerar ligeiras diferenças nos formatos de reporte, não colocando, contudo, em causa a fiabilidade e consistência da informação providenciada.

Contudo, o reforço de informação procura precisamente clarificar eventuais dúvidas que ainda possam subsistir.

c) **Risco de insuficiente grau de execução das medidas**

A situação económica é acompanhada em permanência, com avaliações diárias, de forma a que as medidas sejam calibradas para dar resposta às necessidades identificadas. Várias delas têm sido aperfeiçoadas ou substituídas por outras mais eficazes, procurando assim que abranjam um maior



REPÚBLICA
PORTUGUESA

ECONOMIA E
TRANSIÇÃO DIGITAL

número de empresas e de empresários, aumentando o seu efeito na economia portuguesa. O Ministério da Economia e da Transição Digital procura, permanentemente, nas alterações que faz às medidas, e nas novas medidas que implementa, aumentar o grau do seu impacto junto das empresas. É um trabalho que continua a ser realizado, tendo como objetivos principais a preservação da capacidade produtiva e a proteção do emprego.

d) Risco de ineficácia das medidas

A eficácia das medidas tomadas traduz-se, conforme supramencionado, de forma global na taxa de desemprego verificada no quarto trimestre de 2020 (7,3%, apenas 0,4 pontos percentuais face ao período homólogo, pré-pandemia) e no terceiro trimestre de 2021 (6,1%, segunda mais baixa em toda a série temporal), bem como ao número de insolvências registadas em 2020 (6.732, o valor anual mais baixo desde 2011, inclusivamente, e 8% inferior às insolvências registadas em 2019) e até Novembro de 2021 (3.430).

Em acréscimo, as sucessivas revisões em alta das perspetivas de crescimento económico, antecipando uma recuperação dos níveis de 2019 já na primeira metade do ano 2022, também representam um sinal inequívoco da resiliência que a economia nacional, fortemente apoiada por medidas estatais, demonstra.

Estes e outros indicadores macroeconómicos relevantes para aferir o ciclo económico revelam, em múltiplos casos, realidades fortemente contrastantes com as verificadas em recessões anteriores, designadamente naquela que ficou conhecida, na Europa, como a crise de dívida soberana ou a sua precedente, neste caso menos impactante no continente europeu, como a crise do *subprime*.

Apesar dos avanços em termos da teoria moderna de tomada de decisão, das opiniões dos especialistas e dos modelos econométricos existentes, o extraordinário grau de incerteza torna difícil produzir previsões cientificamente fundamentadas sobre os resultados de diferentes cenários alternativos. Neste sentido, os valores orçamentados para as medidas devem ser tomados como uma estimativa, muitas vezes desenvolvida com informação incompleta, sobre a previsível execução. Precisamente por reconhecer estas circunstâncias, o Governo teve a capacidade, flexibilidade e humildade de adaptar as medidas inicialmente pensadas, reforçando-as orçamentalmente, sempre que necessário e possível, e reconfigurando-as sempre que tal se revelou adequado para a economia.

VI. Anexos

- **Anexo 1** – Execução das Linhas de Apoio à Economia covid-19, à data de 31/12/2020

Linhas de crédito com garantia de Estado	Número de operações	Financiamento atribuído	Nível médio de garantia	Número de empresas	Número de trabalhadores	Dotação total da linha	Financiamento atribuído / dotação	Data de lançamento
Linha Capitalizar 2018 COVID-19	1 060	344 897 787	79%	1 005	49 597	400 000 000	86%	12/03/2020
Linha de Apoio à Economia COVID-19	35 090	6 010 823 420	84%	31 745	677 296	6 200 000 000	97%	28/03/2020
Linha COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	2 377	126 494 319	88%	2 291	2 476	200 000 000	63%	04/06/2020 ; 16/07/2021
Linha de Crédito Apoiar Madeira 2020 - COVID 19	32	5 988 088	80%	32	3 849	20 000 000	30%	03/09/2020
Linha INVESTE RAM COVID 19	3 816	76 650 751	80%	2 624	27 403	100 000 000	77%	27/04/2020 ; 16/10/2020
Linha COVID-19 de Apoio à Economia - Micro e Pequenas Empresas	17 303	775 634 071	90%	16 595	47 870	1 000 000 000	78%	05/08/2020
Linha de Apoio ao Setor Social COVID-19	388	81 381 692	90%	379	18 293	165 000 000	49%	14/09/2020
Total	59 866	7 421 870 128	89%	54 671	826 784	8 085 000 000	92%	

Fonte: Banco Português de Fomento. Dados de execução à data de 31-12-2020.

- **Anexo 2** – Execução das Linhas de Apoio à Economia covid-19, à data de 15/11/2021

Linhas de crédito com garantia de Estado	Número de operações	Financiamento atribuído	Nível médio de garantia	Número de empresas	Número de trabalhadores	Dotação total da linha	Financiamento atribuído / dotação	Data de lançamento
Linha Capitalizar 2018 COVID-19	1 056	344 277 787	79%	1 004	55 738	400 000 000	86%	12/03/2020
Linha de Apoio à Economia COVID-19	35 157	6 042 412 044	84%	31 802	677 296	6 200 000 000	97%	28/03/2020
Linha COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	3 304	165 355 822	88%	2 970	5 225	200 000 000	83%	04/06/2020 ; 16/07/2021
Linha de Crédito Apoiar Madeira 2020 - COVID 19	127	16 830 800	80%	103	9 429	20 000 000	84%	03/09/2020
Linha INVESTE RAM COVID 19	4 807	93 189 000	80%	2 642	27 497	100 000 000	93%	27/04/2020 ; 16/10/2020
Linha COVID-19 de Apoio à Economia - Micro e Pequenas Empresas	19 630	877 137 731	90%	18 982	52 973	1 000 000 000	88%	05/08/2020
Linha de Apoio ao Setor Social COVID-19	641	125 983 892	90%	609	28 713	165 000 000	76%	14/09/2020
LAE COVID 19 - EXPORTADORAS	4 486	1 035 100 004	82%	4 425	0	1 050 000 000	99%	18/01/2021
LAE COVID 19 - EVENTOS	606	27 751 096	87%	604	0	50 000 000	56%	18/01/2021
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Apoio a Agências Viagem e Operadores Turísticos	60	31 630 932	81%	55	1 608	100 000 000	32%	23/02/2021
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Médias e Grandes Empresas Turismo	380	119 255 948	80%	374	41 106	300 000 000	40%	30/04/2021
Linha de Apoio à Economia COVID 19 - Grandes Eventos Culturais	11	2 095 981	90%	10	13	30 000 000	7%	30/06/2021
Total	70 265	8 861 021 036	84%	63 580	899 597	9 615 000 000	92%	

Fonte: Banco Português de Fomento. Dados de execução à data de 15-11-2021.



- **Anexo 3** – Apreciação sobre a existência de indicadores, relativa às medidas dirigidas ao setor do Turismo e atividades conexas
 1. Para efeitos de verificação da eficácia das medidas, salientamos que, pelo menos no que respeita às medidas promovidas diretamente pelo Turismo de Portugal, também se encontravam previstos indicadores de impacto, nomeadamente (i) volume de receitas turísticas a entrar em Portugal durante o ano de 2020, (ii) número de dormidas e (iii) a média do VAB gerado por empresa de 2020 em diante. Isto é, globalmente as medidas pretendiam garantir e preservar a capacidade produtiva das empresas, assim como a proteger o emprego, de modo a que fosse possível retomar o processo de criação de riqueza para Portugal que o setor vinha evidenciando ao longo dos anos.
 2. Assim, pode discutir-se a pertinência daqueles indicadores de impacto, mas não a ausência dos mesmos.
 3. Note-se que, em termos de receitas turísticas, o ano de 2020 registou um valor de 7,7 mil milhões de euros (que se encontra reportado no ficheiro Excel), que corresponde a quase 86% do objetivo fixado; do mesmo modo, o número de dormidas foi quase de 26 milhões, inferior ao objetivo, mas ainda assim quase 75% do objetivo. Por fim, ao nível do VAB, os dados que temos neste momento permitem concluir que o objetivo de 80.000,00 euros média foi cumprido (tendo por base as IES apresentadas por quase 40.000,00 empresas do setor), tendo-se atingido em média uma criação de riqueza de 84 mil euros por empresa.
 4. Pelo que, tendo em vista o cumprimento dos objetivos macro definidos para o turismo para este efeito, conclui-se que os mesmos foram suficientemente atingidos em dois indicadores e inclusivamente superados no terceiro.

10. ANEXO – AUDIÇÃO DO RELATO DA AUDITORIA

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
Ministério da Economia e da Transição Digital	X		X	
Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização	X		X	
Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)	X		X	
Turismo de Portugal	X		X	
Turismo Fundos	X		X	
Banco Português de Fomento	X		X	

A subsistência das deficiências e da materialização dos riscos, sobretudo o de incompletude e insuficiência da informação reportada sobre as medidas, que a apreciação do contraditório à síntese do Relato (recebido para efeito da integração dessa síntese no Parecer sobre a CGE de 2020) tinha confirmado, impôs a necessidade de reavaliar a situação dessas medidas até 31/12/2021.

Com efeito, constava desse contraditório informação sobre outras medidas de RIAPE que, até então (30/11/2021), não tinha sido reportada à auditoria (não obstante ter sido comunicado e reiterado ao METD que se pretendia informação sobre todas as medidas tomadas), bem como de informação (incluindo valores materialmente relevantes) sobre as medidas de RIAPE em 2021. Porém, não constavam desse contraditório muitos dos elementos necessários para identificar e avaliar todas as medidas de RIAPE que aí eram referidas.

Assim, a versão integral do Relato (incluindo a apreciação do contraditório à sua síntese, que foi recebido para efeito da integração dessa síntese no Parecer sobre a CGE de 2020) veio a ser, por sua vez, objeto de audição pelo METD e pelas entidades gestoras das medidas de RIAPE, tendo sido enviado com um ficheiro de dados, que deveria ser preenchido para confirmar, corrigir ou completar (nomeadamente com os dados relativos a 2021) a informação pretendida sobre todas as medidas de RIAPE, visando suprir as deficiências detetadas nessa informação até 31/12/2020.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO,
DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL

EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO

RELATO DE AUDITORIA 01/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS REAÇÃO AO IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA NA ECONOMIA 20 de janeiro de 2022

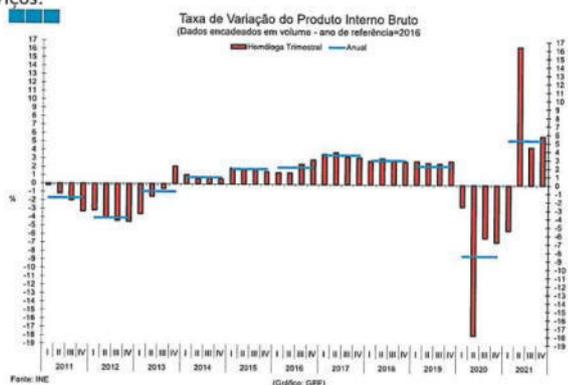
PARTE I - ENQUADRAMENTO

1. Atendendo às considerações no Relato de Auditoria 01/2022 realizado pelo Tribunal de Contas sobre a “Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia” (RIAPE), quanto ao racional e à execução de medidas RIAPE do Ministério da Economia e da Transição Digital (METD), reitera-se o já transmitido em sede de contraditório ao projeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020, em 30 de novembro de 2021.
2. Adicionalmente, seguidamente reforçamos alguns aspetos transversais a todas as medidas RIAPE para efeitos de enquadramento e clarificação do contexto em que ocorreu o processo de tomada de decisão e a sua implementação.
3. As medidas de reação à pandemia na área económica a cargo da Área Governativa da Economia e da Transição Digital têm vindo a ser definidas e adaptadas à evolução da situação sanitária, sendo que esse padrão não tem sido linear ou previsível, mas antes marcada por ondas decorrentes de novas variantes do vírus SARS-CoV-2 e das suas características de propagação. Ou seja, as medidas RIAPE do METD, a sua dotação orçamental e o seu horizonte temporal são o resultado do padrão de evolução da pandemia COVID-19, das suas variantes e da necessidade de adoção de medidas de contenção social, que condicionando fortemente a circulação de pessoas, apresentam um impacto direto no funcionamento das atividades económicas, com particular incidência naquelas que não são passíveis de trabalho remoto.
4. Tratando-se de um fenómeno sanitário à escala global e um choque exógeno nas economias - afetando tanto a procura, como a oferta - as respostas iniciais, de emergência, foram de iniciativa nacional, ainda que genericamente em linhas semelhantes na Europa, com o objetivo de promoção da liquidez das empresas, da sua capacidade produtiva e de manutenção dos postos de trabalho.
5. O lançamento do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) teve subjacente um conjunto articulado de medidas com um horizonte de seis meses, sendo que no verão de 2020 se previa que 2021 seria já um ano de regularização da vida social, de retoma do funcionamento das atividades e de recuperação económica, um contexto que não veio a ocorrer com o surgimento de uma nova variante do SARS-CoV-2.
6. De salientar que, para a lógica subjacente à análise do Tribunal de Contas quanto as medidas RIAPE, contribui decisivamente a resposta coordenada europeia, que iniciou com instrumentos como o *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*, em maio de 2020, e que prosseguiram com o NextGenEU, nomeadamente o Mecanismo de Recuperação e Resiliência aprovado em fevereiro de 2021 - cujos objetivos são apoiar reformas e investimentos que deem resposta aos impactos sociais e económicos da pandemia e permitir que os Estados Membros, através dos seus Programas de Recuperação e Resiliência (PRR), estejam coletivamente mais bem preparados para fazer face a choques externos (sejam de natureza sanitária, sejam de natureza ambiental) e com um desempenho económico melhor face ao período pré-pandemia. O PRR português foi submetido em abril de 2021, avalizado pela Comissão Europeia em junho de 2021, aprovado pelo Conselho Europeu em julho de 2021 e disponibilizado o 1.º desembolso de verbas, a título de pré-financiamento/adiantamento, em agosto de 2021.

7. No contexto de definição e operacionalização de medidas no universo RIAPE há assim que considerar duas dimensões interligadas:
- Evolução sanitária**, sendo que as variantes do vírus SARS-CoV-2 e os padrões geográficos de propagação, se refletem diretamente na severidade das medidas de circulação de pessoas como base de contenção da doença e, nesse sentido, no normal funcionamento da sociedade e das atividades económicas;
 - Evolução do racional de medidas**, que iniciou com uma resposta de iniciativa nacional e tem vindo a ser progressivamente integrada e reforçada numa resposta coordenada europeia, com recursos e orientações temáticas concretas, de acordo com regulamentos comunitários.

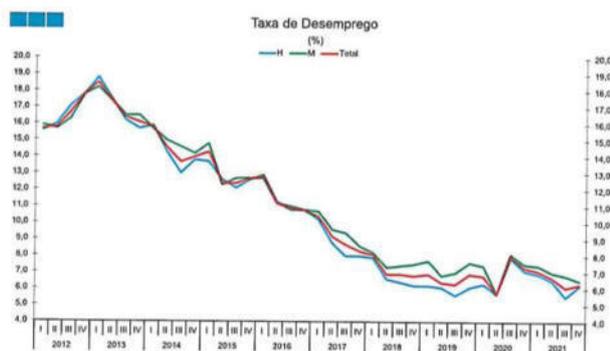
PARTE II - INDICADORES MACROECONÓMICOS

- Tendo presente as circunstâncias extraordinárias e de elevada incerteza elencadas acima, em que as decisões de política pública foram adotadas, é essencial analisar o impacto do conjunto das medidas RIAPE, como uma resposta pública de amplo alcance, revista, adaptada e redimensionada ao longo da evolução da pandemia, decisiva para a sustentação e recuperação da atividade económica e da preservação do emprego.
- Neste contexto, salientamos, no período em análise da pandemia, os indicadores macroeconómicos mais relevantes e que a seguir se elencam.
- Após a diminuição histórica em 2020, global e nacionalmente, o PIB português iniciou a sua recuperação no 2.º trimestre de 2021
(Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE)
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=472472_540&DESTAQUESmodo=2)
 - Os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) revelam que, no conjunto do ano 2021, o PIB registou um crescimento de 4,9% em volume, o mais elevado desde 1990, após a diminuição histórica de 8,4% em 2020, na sequência dos efeitos marcadamente adversos da pandemia COVID-19 na atividade económica
 - A procura interna apresentou um contributo positivo expressivo para a variação do PIB, após ter sido significativamente negativo em 2020, verificando-se uma recuperação do consumo privado e do investimento. O contributo da procura externa líquida foi bastante menos negativo em 2021, tendo-se registado crescimentos significativos das importações e das exportações de bens e de serviços.



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO,
DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL

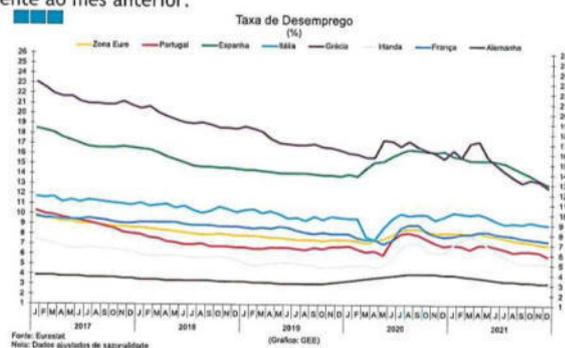
4. A criação do lay-off simplificado e a introdução, no acesso a medidas de apoio à economia, da obrigação de manutenção de postos de trabalho foram fatores essenciais para a resiliência do mercado de trabalho, em particular para garantir a preservação do emprego
(Fonte: INE: Estatísticas do Emprego:
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=472918611&DESTAQUESmodo=2)
- 4.1. Em 2021, de acordo com as estatísticas de emprego do INE; a média anual da população empregada foi 4 812,3 mil pessoas e aumentou 2,7% (128,6 mil) em relação ao ano anterior.
- 4.2. A população desempregada, estimada em 338,8 mil pessoas, diminuiu 3,4% (12,0 mil) em relação a 2020.
- 4.3. A taxa de desemprego foi 6,6% e a taxa de subutilização do trabalho foi 12,5%, tendo ambas diminuído em relação a 2020 (0,4 p.p. e 1,6 p.p., respetivamente).

Fonte: IGE
Nota: Dados de série na 1ª trimestre de 2021
dados a nível nacional e em tempo real.

(Gráfico: GEE)

(Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14233878/3-01022022-AP-EN.pdf/cfe71acd-ef6c-b52b-085f-838598dd9a88?t=1643651817091>)

- 4.4. Em dezembro de 2021, a taxa de desemprego estimada para Portugal foi 5,9%, diminuindo 0,4 p.p. em relação à registada no mês anterior. Em termos homólogos, a taxa de desemprego registou uma diminuição de 1,0 p.p.
- 4.5. Para a Zona Euro, o Eurostat estima que a taxa de desemprego, em dezembro de 2021, se tenha situado em 7,0%, diminuindo 0,1 p.p. em relação ao mês anterior (7,1%) e diminuindo 1,2 p.p. em termos homólogos (8,2%). Na UE27, a taxa de desemprego estimada foi 6,4%, diminuindo 0,1 p.p. relativamente ao mês anterior.

Fonte: Eurostat
Nota: Dados trimestrais de sazonalidade

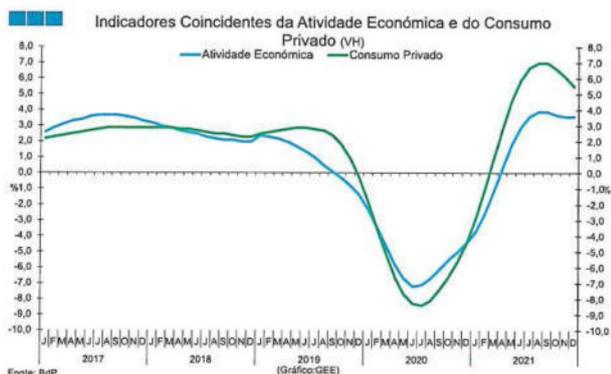
(Gráfico: GEE)

5. Durante o período de pandemia, os indicadores de sentimento económico, que expressam as expectativas dos agentes económicos, têm revelado resiliência face à incerteza gerada pelos períodos de confinamento

5.1. Os indicadores de atividade económica aceleraram 2021, tal como, desde logo, revelado pelos indicadores coincidentes do Banco de Portugal.

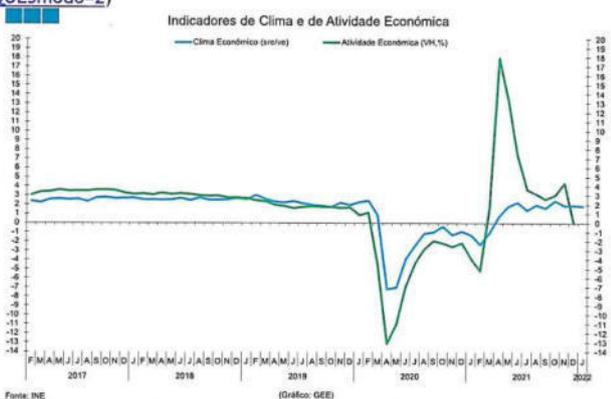
(Fonte: Banco de Portugal (BdP), Indicadores Coincidentes:

https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/indcoinc_p.pdf)



(Fonte: INE, Síntese Económica de Conjuntura:

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=472473736&DESTAQUESmodo=2)



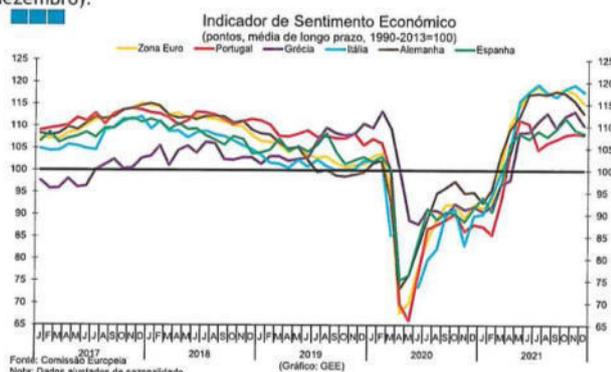
(Fonte: Comissão Europeia, Indicador de Sentimento Económico

https://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/surveys/documents/2021/bcs_2021_12_en.pdf)

5.2. Em dezembro de 2021, o indicador de sentimento económico disponibilizado pela Comissão Europeia registou, em Portugal, um valor de 108,2 pontos, o que compara com o valor de 108,4 pontos verificado em novembro de 2021.

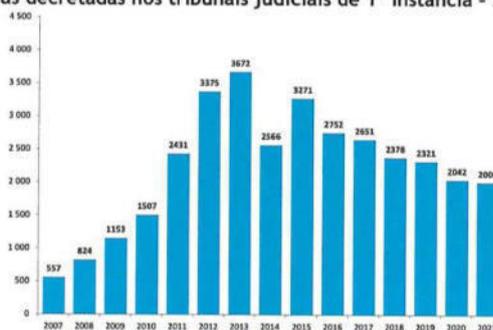
**REPÚBLICA
PORTUGUESA**GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO,
DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL

- 5.3. O indicador de sentimento económico da Zona Euro diminuiu em novembro e dezembro, mantendo-se, contudo, em níveis elevados - em dezembro de 2021, o ISE registou uma diminuição de 2,1 pontos na UE (de 116,6 pontos em novembro para 114,5 pontos em dezembro), enquanto a Zona Euro apresentou uma diminuição de 2,3 pontos (de 117,6 pontos em novembro para 115,3 pontos em dezembro).

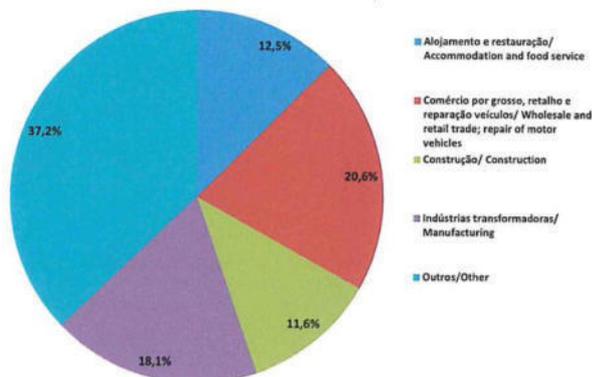


(Fonte: OCDE, Indicador Compósito Avançado: <https://www.oecd.org/sdd/leading-indicators/composite-leading-indicators-cli-oecd-february-2022.htm>)

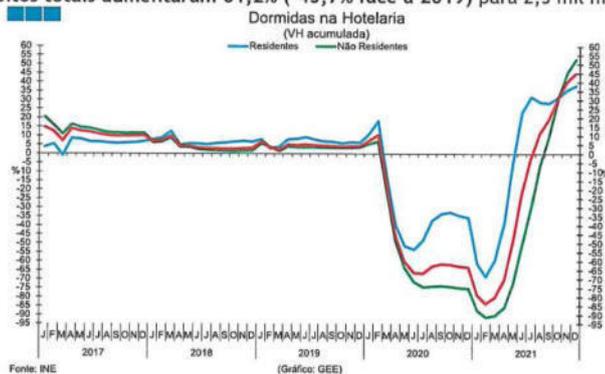
- 5.4. O Indicador Compósito Avançado da OCDE para Portugal apresentou em janeiro de 2022 um valor de 100,79 pontos - uma variação de 0,10% em termos mensais e uma variação de 4,68% em termos homólogos. Estes valores indicam uma fase de crescimento da atividade económica.
6. Apesar do impacto da crise pandémica, não se observou um aumento das insolvências de empresas, as quais se concentraram nas empresas que tinham uma situação financeira menos robusta no início da crise pandémica
(Fonte: Direção-Geral de Políticas de Justiça (DGPJ), Estatísticas sobre Processos de Insolvências: https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20220131_D96_FalenciasInsolvencias_2021_T3.pdf)
- 6.1. No 3T2021 e face ao 3T2020, registou-se um decréscimo de 1,8% no número de insolvências decretadas. Face ao máximo registado no terceiro trimestre de 2013 registou-se uma diminuição de 45,4% nesse valor.
- 6.2. No 3T2021, 20,6% correspondiam à categoria de comércio por grosso e retalho e 18,1% correspondiam à categoria da indústria transformadora, sendo estas as categorias com o peso mais relevante

Insolvências decretadas nos tribunais judiciais de 1ª instância - 2º trimestre

Processos de Insolvência por setor



7. Num setor como o turismo, particularmente exposto à pandemia e com grande relevância para o PIB nacional, é de salientar a recuperação em curso em 2021 face a 2020 (Fonte: INE, Atividade Turística: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=472730981&DESTAQUESTema=55581&DESTAQUESmodo=2)
- 7.1. No conjunto do ano de 2021 registaram-se 14,5 milhões de hóspedes e 37,5 milhões de dormidas, que se traduziram em aumentos de 39,4% e 45,2% (-61,6% e -63,2% em 2020, respetivamente). Excluindo 2020, é preciso recuar a 2010, quando se registaram 37,4 milhões de dormidas, para se encontrar um número menor de dormidas
- 7.2. Comparando com o mesmo período de 2019, os hóspedes decresceram 46,4% e as dormidas diminuíram 46,6% (-10,9% nos residentes e -62,0% nos não residentes)
- 7.3. Os proventos totais aumentaram 61,2% (-45,7% face a 2019) para 2,3 mil milhões de euros

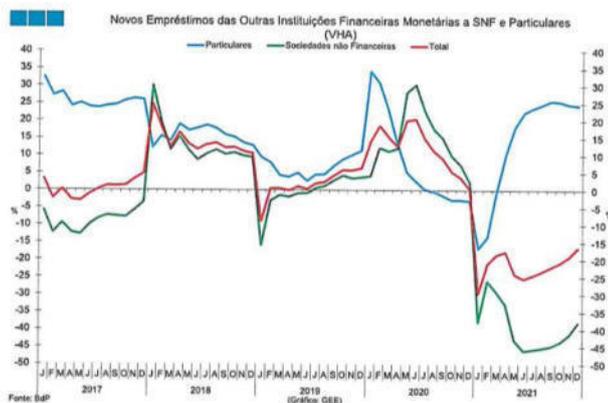


**REPÚBLICA
PORTUGUESA**GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO,
DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL

8. As medidas de política promovidas na pandemia revelam-se essenciais para a preservação da liquidez das empresas e para as condições de acesso ao financiamento, especialmente para os setores mais afetados pela crise

(Fonte: BdP, Novos empréstimos das Outras Instituições Financeiras Monetárias às Sociedades não Financeiras e Particulares: <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1526/> e Crédito ao Sector Privado <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1521/>)

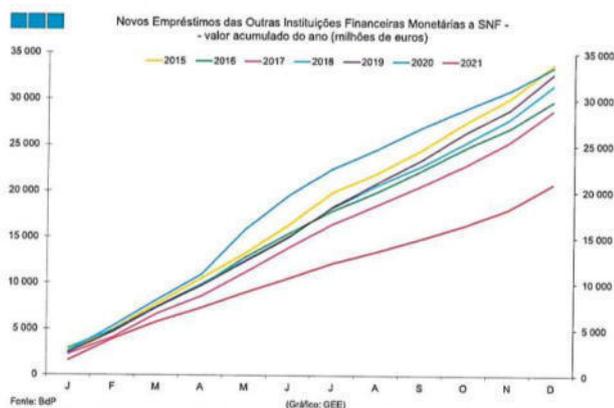
- 8.1. Em 2021, o valor acumulado total dos novos empréstimos das Outras Instituições Financeiras Monetárias às Sociedades não Financeiras (SNF) e Particulares apresentou uma variação homóloga acumulada (VHA) de -16,4% (1,0% em 2020), os novos empréstimos às SNF registaram uma VHA de -37,9% (2,3% em 2020) e os novos empréstimos aos Particulares uma VHA de 24,5% (-1,4% em 2020).





**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

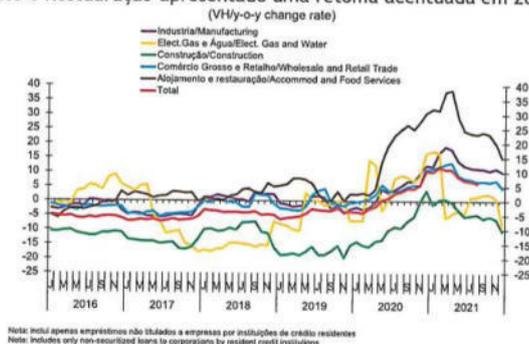
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO,
DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL



8.2. Em dezembro de 2021, o stock de empréstimos às SNF registou um valor de 75,7 mil milhões de euros, registando uma taxa de variação anual (TVA) de 4,2% e o stock de empréstimos a Particulares registou um valor de 125,1 mil milhões de euros, registando uma TVA de 3,9%



8.3. O sector mais afetado pela diminuição do stock de crédito tem sido a Construção, tendo o sector do Alojamento e Restauração apresentado uma retoma acentuada em 2020 e 2021.



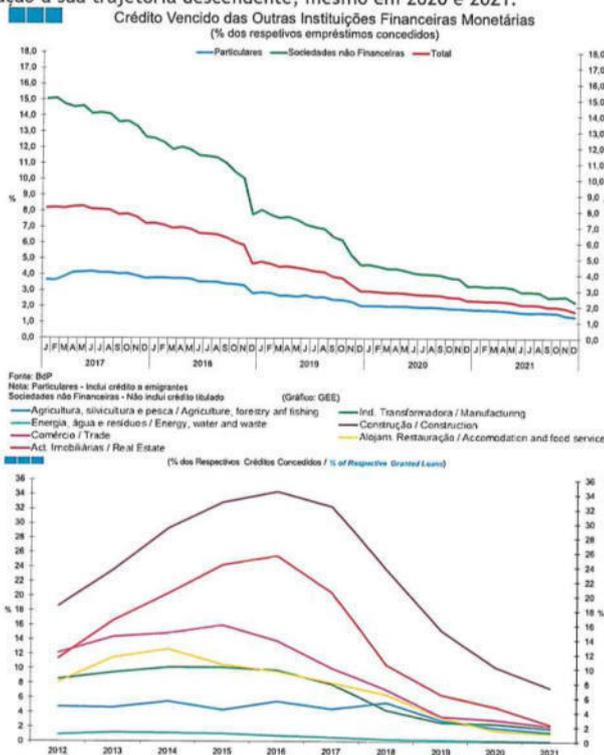
Nota: Inclui apenas empréstimos não titulados a empresas por instituições de crédito residentes
Note: Includes only non-secured loans to corporations by resident credit institutions



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO, DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL

8.4. O crédito vencido às empresas atingiu um pico em outubro de 2016 e apresentava no final de 2021 menos 13,9 pp face a esse máximo, mantendo o crédito vencido do setor do Alojamento e Restauração a sua trajetória descendente, mesmo em 2020 e 2021.



(BdP, Estatísticas das Empresas Não Financeiras da Central de Balanços: <https://bpstat.bpportugal.pt/conteudos/quadros/895>)

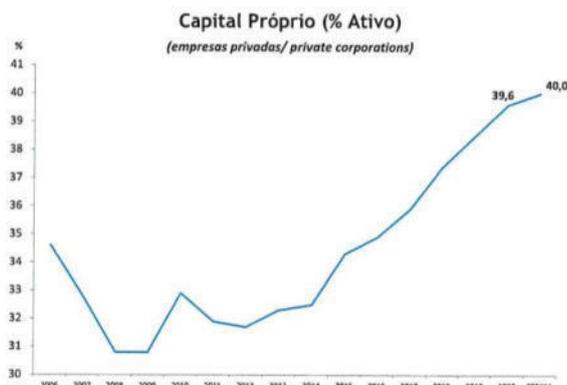
9. Apesar do aumento acentuado da concessão de crédito bancário, inerente a algumas medidas RIAPE, em 2021 o endividamento das empresas manteve-se praticamente inalterado e registou-se o aumento da capitalização das PME
 - 9.1. As PME (cuja capitalização aumentou a partir de 2012) têm já um nível de capitalização superior ao das grandes empresas (que têm maior facilidade em aceder a fontes alternativas de financiamento e cujo peso dos capitais próprios se reduziu ligeiramente, aumentando também em 2020 e 2021).
 - 9.2. O Capital Próprio como fonte de financiamento está a aumentar e apresentou em 2021 o melhor valor desde 2006.

	PMEs/Small and medium corporations											Grandes empresas/Large corporations										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	21/2021	A2019-21/21	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	21/2021	A2019-21/21
Capital próprio/Equity	25,2	26,9	27,9	30,4	31,9	33,3	35,1	37,2	38,7	39,0	1,8	34,8	33,5	31,7	32,9	32,3	32,1	35,0	34,5	37,5	37,1	4,7
Financiamento obtido/Obtained Funding	42,3	40,3	39,6	38,3	36,6	35,2	34,2	32,9	33,1	32,9	0,0	39,1	39,2	38,7	38,1	38,5	38,7	34,4	34,7	33,3	33,0	-2,4
Fornecedores/Trade creditors	12,2	11,8	11,3	10,9	10,9	10,6	10,4	9,8	8,9	9,0	-0,8	15,6	17,4	18,7	18,2	17,8	17,2	18,3	17,9	17,6	19,0	-2,9
Outros/Other	20,3	20,9	21,1	20,4	20,6	20,6	20,3	20,1	19,3	19,1	-1,0	10,4	10,0	10,9	10,9	11,4	11,9	12,4	12,8	11,6	10,9	0,6



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO,
DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL



(Fonte: BdP, Relatório de Estabilidade Financeira dez/2021: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_12_2021_pt.pdf)

- 9.3. As empresas aumentaram a sua liquidez num contexto de crescimento do crédito total, ainda impulsionado pelas moratórias e pelas linhas de crédito garantido pelo Estado.
- 9.4. Ao longo de 2021 terminaram as moratórias de crédito para todos os setores de atividade. Os dados disponíveis mostram a importância destas medidas para o desempenho das empresas em Portugal. A informação, ainda limitada, para o período pós-moratória, não permite identificar um crescimento no incumprimento bancário.
- 9.5. Apesar do impacto da crise pandémica no VAB e na rentabilidade das SNF, até junho de 2021 não se observou um aumento das insolvências de SNF, as quais se concentraram nas empresas que tinham uma situação financeira menos robusta no início da crise pandémica.
- 9.6. No 1º semestre de 2021, o rácio de endividamento (%PIB) das SNF manteve-se praticamente inalterado, depois de em 2020 as SNF terem interrompido o processo de redução deste rácio, que tinha sido iniciado em 2012 (em 2020, o aumento do rácio de endividamento das SNF em %PIB foi comum a Portugal e à área do euro).
10. Em 2020, o crédito concedido a empresas sem indicação de vulnerabilidade financeira apresentou o maior contributo para a variação homóloga do crédito concedido a SNF (Fonte: BdP, Relatório de Estabilidade Financeira dez/2021: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_12_2021_pt.pdf)
- 10.1. As empresas que operam nos setores mais afetados apresentavam uma boa qualidade creditícia e rácios de endividamento mais baixos no período pré-pandemia. Uma análise da viabilidade dos modelos de negócio das empresas que beneficiaram de créditos com garantia pública permite concluir que, em 2019, apenas uma percentagem reduzida destas poderia ser incluída na categoria de zombie ou quase zombie.
- 10.2. O maior crescimento do rácio de dívida financeira sobre ativos ocorreu em empresas que apresentavam menores rácios de endividamento antes da crise pandémica.
- 10.3. As linhas de crédito com garantia pública contribuíram de forma relevante para o aumento do stock de crédito concedido a SNF - os critérios associados ao acesso a estas linhas, incluindo a avaliação ex-ante dos beneficiários, tiveram como objetivo afastar empresas em situação de dificuldades financeiras antes da crise pandémica do conjunto de potenciais beneficiários desta medida, limitando o risco moral e as responsabilidades do Estado Português.
- 10.4. O setor do alojamento e restauração mantinha, em agosto de 2021, 55% do crédito em moratória.



*Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
(AGPOCI)*

Comunicação recebida em 17/02/2022

Exmo. Senhor Dr. Luis Filipe Simões:

Boa tarde.

Na sequência da v/ comunicação infra, vem esta Autoridade de Gestão proceder ao envio do ficheiro de dados com a informação atualizada sobre as medidas de reação ao impacto adverso da pandemia cuja entidade gestora/responsável é a AGPOCI (financiamento FEEI).

Salienta-se que esta informação foi igualmente transmitida ao GMEETD para efeito de integração numa resposta transversal por parte do METD.

Agradeço a atenção dispensada e a prorrogação de prazo concedida, que muito facilitou a organização dos nossos trabalhos, face às tarefas e prazos com que, nesta altura do ano, esta Autoridade de Gestão está comprometida.

Mais se informa que a presente comunicação seguirá igualmente por correio.

Com os melhores cumprimentos.



SAIDA - IAP00001433 - 2 FEV 2022

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
 Dr. Luis Filipe Simões
 Departamento de Auditoria VII
 Tribunal de Contas
 Av^a da República, n^o 65
 1050-189 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Data
		518/2022/ACD-Apoio Conselho Diretivo	02-02-2022

ASSUNTO: Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição até 03/02/2022

Exmo. Sr. Auditor Coordenador
 Dr. Luís Filipe Simões

O IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., notificado para se pronunciar sobre o Relato de Auditoria relativo à “Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia nos termos do artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, vem dizer o seguinte:

1. Tomamos boa nota das recomendações do Tribunal de Contas dirigidas ao IAPMEI, enquanto Entidade Gestora das medidas 1.1 e 17.1.
2. Para além dos contributos do IAPMEI em sede de contraditório ao projeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020, objeto de pronúncia remetida pelo Gabinete do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, a análise do presente Relato de Auditoria suscita-nos os seguintes comentários:
 - a) O IAPMEI foi indicado como Entidade Gestora da medida APIA – “Aceleração do pagamento dos incentivos devidos às empresas, relativos a projetos apoiados no âmbito de sistemas de incentivos do PT2020 (...)”, sendo, contudo, apenas uma das várias entidades responsáveis pela sua implementação/execução.

Desta forma, não tendo o IAPMEI informação relativa às medidas do PT2020 que não são da sua responsabilidade, a capacidade de reporte do Instituto esteve muito limitada. Essa foi a razão pela qual, em 30 de outubro 2020, o IAPMEI informou o Tribunal de Contas que, “em articulação com o Gabinete do SEAE e com o COMPETE, chegámos à conclusão de que o reporte da medida 1.1 relativa à aceleração de pagamentos será efetuada pelo Compete



SAIDA - IAP00001433 - 2 FEV 2022

agregando a informação dos Organismos que contribuem para a mesma, uma vez que qualquer resposta do IAPMEI seria parcelar e induziria o TC em erro."

- b) Atento o referido na alínea anterior, e no que respeita à medida DRI – “Diferir Reembolso de Incentivos”, clarifica-se que o montante de 204,38 M€ (ponto 71) correspondente à execução em 2020, refere-se apenas ao conjunto das prestações de incentivo reembolsável diferidas pelo IAPMEI. A este valor deverá acrescer o montante das prestações diferidas pelos restantes Organismos envolvidos na implementação desta medida.
- c) Identifica-se ainda que, no Quadro 7 que integra o ponto 66, o valor do Resultado/Execução (2020) do Programa ADAPTAR (36,5 M€), corresponde apenas aos montantes pagos pelo IAPMEI, devendo acrescer os montantes pagos pelo Turismo de Portugal. No âmbito do contraditório, o Gabinete do MEETD (página 35) é referido que o valor global corresponde a 48 M€.

Com os melhores cumprimentos

Presidente do Conselho Diretivo

Francisco Sá



Exmo. Senhor Auditor Coordenador
 Dr. Luís Filipe Simões
 Tribunal de Contas
 Av^a da República, n^o 65
 1050-189 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Data
		575/2022/ACD-Apoio Conselho Diretivo	04-02-2022

ASSUNTO: Reação ao impacto adverso da pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição até 03/02/2022 - Aditamento

Dando cumprimento ao solicitado no V/email de 04/02/2022, e em complemento ao nosso ofício ref.^a IAP00001433, venho informar o seguinte:

1) Medidas em relação às quais o IAPMEI foi indicado pelo Gabinete do Sr. MEETD como entidade gestora:

- No que diz respeito à medida 1.1–APIA-“Acelerar o Pagamento de Incentivos incluindo Adiantamentos”, tal como foi referido nas respostas anteriores, o IAPMEI é apenas um dos organismos implementadores/pagadores dos incentivos do PT2020.

Deste modo, pese embora tenha sido indicado como entidade gestora da medida, o IAPMEI não tem informação integrada sobre a totalidade dos pagamentos efetuados por todos os outros organismos pagadores do PT2020, não podendo responder pela execução da medida.

Recordando o que foi previamente referido na nossa resposta de 30 de outubro de 2020 ao Tribunal de Contas, *“em articulação com o Gabinete do SEAE e com o COMPETE, chegámos à conclusão de que o reporte da medida 1.1 relativa à aceleração de pagamentos será efetuada pelo Compete agregando a informação dos Organismos que contribuem para a mesma, uma vez que qualquer resposta do IAPMEI seria parcelar e induziria o TC em erro.”*

Neste contexto, o IAPMEI não tem condições para confirmar, corrigir e/ou completar a informação que consta do ficheiro excell em anexo, relativa à medida APIA.

- A medida 17.1 – PAPME “Programa de Aceleração de Pequenas e Médias Empresas – PMECrescer+” (que corresponde à medida 4.7.1 do PEES, RCM 41/2020, de 4 de junho) não teve execução em 2020.

Tal como referido pelo Gabinete do Sr. MEETD no seu exercício de contraditório, a medida será *“...desenvolvida, em modelo tendencialmente mais eficaz para os objetivos pretendidos e com maior abrangência de empresas, no âmbito do Fundo de Capitalização e Resiliência, designadamente e em parte através do Programa de Recapitalização Estratégica. No quadro do FdCR, este estímulo ao crescimento de empresas estratégicas*



contar não só com recursos públicos, como também com o capital e com as competências de operadores privados. Em pleno alinhamento com o carácter estrutural da medida, a sua operacionalização será realizada através de instrumentos de capital e quase-capital."

2) Medidas em relação às quais o IAPMEI é apenas um dos organismos implementadores (medidas 2 (DRI) e 6 (ADAPTAR))

- No que respeita à medida DRI – “Diferir Reembolso de Incentivos”, tal como já foi referido anteriormente, o contributo do IAPMEI para a execução da medida em 2020 corresponde a 204,38 M€.

Considerando que a entidade gestora desta medida é a AGPOCI, não compete ao IAPMEI preencher, confirmar, corrigir e/ou completar a correspondente informação que consta do ficheiro excell em anexo.

- Quanto à medida 6 (Programa ADAPTAR), o contributo do IAPMEI para a sua execução corresponde a 36,5 M€, conforme páginas 35 e 36 do Relato de Auditoria.

Considerando que a entidade gestora desta medida é a AGPOCI, não compete ao IAPMEI preencher, confirmar, corrigir e/ou completar a correspondente informação que consta do ficheiro excell em anexo.

Com os melhores cumprimentos

Presidente do Conselho Diretivo

Francisco Nunes e Sá

Assinado de forma digital por Francisco
Nunes e Sá
Dados: 2022.02.04 18:09:44 Z

Francisco Sá



Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição

Turismo de Portugal

Comunicação recebida em 10/02/2022

Exmo. Senhor Auditor Coordenador, Dr. Luis Filipe Simões:

Na sequência da determinação *infra*, junto enviamos o quadro em apreço, devidamente preenchido, incluindo quanto às metas e resultados obtidos em 2021, tudo relativamente às 4 medidas pelas quais o Turismo de Portugal é responsável.

Adicionalmente, transmitimos o seguinte:

1. No ano de 2021, mantiveram-se, durante grande parte do ano, fortes limitações à realização de eventos e congressos, o que explica a ausência de resultados para as medidas TIVAC e AOE.
2. Relativamente à medida AMAT, importa reiterar que os números apresentados dizem respeito à medida na sua integralidade e não apenas ao reforço que em 2020 foi aprovado de 40 milhões de euros (PEES). No entanto, caso se entenda mais correto circunscrever a presente análise a essa parcela, podemos adiantar que a mesma (40 milhões de euros) foi integralmente executada durante 2021.

Ficamos, naturalmente, disponíveis para prestar as informações e esclarecimentos adicionais que entenda pertinentes e oportunos.

Com os melhores cumprimentos.



Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição

Turismo de Portugal

Comunicação recebida em 14/02/2022

Exmo. Senhor Auditor Coordenador, Dr. Luis Filipe Simões:

Muito obrigado pelo seu email.

Antes de respondermos às questões levantadas, e porque nos parece importante para o trabalho que está a ser desenvolvido por esse Tribunal, gostaríamos de salientar que a resposta à pandemia não se iniciou com a Resolução do Conselho de Ministros nº 41/2020, de 6 de junho, não se confunde com essa RCM, nem terminou com a mesma. Recordamos que, em junho de 2020, tínhamos já passado o primeiro confinamento, no contexto do qual, por exemplo, havia já sido lançada a Linha de Apoio à Tesouraria das Micro Empresas (posteriormente alargada para as Pequenas Empresas), entre muitos outros mecanismos. Para além disso, em Junho de 2020, esperava-se uma conjuntura de retoma, a qual, contudo, não se veio a verificar, impedindo que, por exemplo, algumas medidas previstas naquela RCM viessem a ser operacionalizadas no tempo previsto (como foi o caso das medidas de incentivo à realização de eventos ou congressos, que pressupunham mobilidade de pessoas). Torna-se, por isso, impossível, na nossa opinião, fazer uma análise sobre os mecanismos aprovados para reação à pandemia sem os analisar no seu conjunto (desde março de 2020 até agora) e sem ter em conta a necessidade constante de adaptação, ao longo do tempo, desses mesmos mecanismos ao modo como a pandemia veio a evoluir.

É, pois, neste contexto, que devem ser lidas as respostas as questões colocadas no email *infra*. Neste sentido, seguem agora as respostas às questões colocadas:

1. **Existe fundamento legal e/ou regulamentar para a vigência das quatro medidas em 2021?**
Sim, existe. Vejamos medida a medida:

a) Linha de Apoio à Tesouraria das Micro e Pequenas Empresas do Turismo (AMAT)

A AMAT foi criada pelo Despacho Normativo nº 4/2020, de 18 de março, da Secretária de Estado do Turismo (<https://dre.pt/dre/detalhe/despacho-normativo/4-2020-130600838>). Isto é, poucos dias depois do primeiro confinamento. Tal como resulta do seu texto, tal Despacho Normativo não tem limites à sua vigência, vigorando, portanto, até à sua revogação ou ausência de orçamento, que ainda não aconteceu. Aliás, há poucos dias atrás, foi publicado o Despacho Normativo nº 5/2022, de 3 de fevereiro, da Secretária de Estado do Turismo (<https://files.dre.pt/2s/2022/02/028000000/0002600026.pdf>), com um reforço de 10 milhões de euros, o qual, em conjunto com os diversos reforços da linha efetuados entre 2020 e 2021, vieram fixar a dotação orçamental da medida nos 170 milhões de euros, dos quais 159,8 milhões de euros se encontram já pagos às empresas, a esta data.

b) Linha de Apoio a Eventos (AOE)

A RCM nº 41/2020, de 6 de junho, veio aprovar o PEES, o qual previa a criação da medida Apoio à Organização de Eventos. Contudo, a operacionalização dessa medida dependia da aprovação da correspondente regulamentação. Atendendo às dificuldades e limitações na mobilidade e na concentração de pessoas que se vieram a verificar pouco depois da publicação daquela RCM, entendeu-se que a abertura deste programa naquela altura contrariaria o sentido das medidas aprovadas para controlo da propagação da doença COVID-19.

É por essa razão que esta medida apenas veio a ser regulamentada em 2021, por Despacho Normativo nº 26/2021, de 11 de outubro, da Secretária de Estado do Turismo (<https://files.dre.pt/2s/2021/10/202000000/0001500022.pdf>). Note-se que, nessa altura, havia já sido aprovada a RCM nº 76/2021, de 16 de junho, que veio aprovar a criação de um conjunto de medidas, tendo em vista a recuperação e crescimento do setor do turismo. Muito embora seja nessa RCM que aquele DN encontra a sua fundamentação, a verdade é que esta medida tinha a sua origem no PEES. Neste sentido, a medida “Apoio à Organização de Eventos” prevista no PEES foi concretizada, pelas razões supra descritas, pelo Despacho Normativo nº 26/2021, e este inicia a sua vigência no final de 2021 e prolonga-se até 31 de dezembro de 2023, como resulta do nº 1 do seu artigo 15º.

c) Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal (PROATP)

O PEES veio aprovar igualmente o reforço do Plano de Retoma da Operação Aérea do Turismo de Portugal. Contudo, esse reforço incidia sobre uma medida que havia sido criada dois meses antes da publicação do PEES, com uma dotação orçamental de 10 milhões de euros (Despacho Normativo nº 5944/2020, de 22 de maio, da Secretária de Estado do Turismo (<https://dre.tretas.org/dre/4131145/despacho-5944-2020-de-1-de-junho>), e que permanece ainda hoje em vigor. Aliás, o programa em causa vigora até 2025. Donde, àquela data, o reforço de 20 milhões de euros não se afigurava ainda necessário, porquanto estava em curso a execução da dotação original do programa. Por essa razão, as metas e a execução reportadas no ficheiro anexo dizem respeito à dotação de 10 milhões de euros do programa (criado depois do início da pandemia, mas antes do PEES). Até este momento, e em função da execução do programa, não se afigurou necessário concretizar o reforço previsto no PEES.

d) Turismo: IVA dos Congressos (TIVAC)

O PEES veio, por fim, aprovar a medida Turismo: IVA dos Congressos. A operacionalização dessa medida foi concretizada pelo Decreto-Lei nº 54/2020, de 11 de agosto (<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/54-2020-140013523>). Nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 10º do mesmo Decreto-Lei, o benefício concedido às empresas, para restituição do IVA, dizia respeito a um período compreendido entre a entrada em vigor daquele diploma e 31 de dezembro de 2021. Donde, a medida, tal como foi configurada, aplicava-se para lá de 31 de dezembro de 2020.

2. Existe fundamento legal e/ou regulamentar para identificar outras medidas de RIAPE (nos termos definidos) pelas quais o TP seja responsável (até à data não identificadas)?

A intervenção do Turismo de Portugal na reação contra a pandemia começou antes da aprovação da RCM nº 41/2020, de 6 de junho, e, na verdade, ainda não terminou. Ou seja, as medidas referidas no PEES fazem parte da resposta dada, mas não coincidem com essa resposta. De notar que a maior intervenção do Turismo de Portugal em medidas não constantes do PEES deu-se no contexto de medidas como foi o caso do Programa APOIAR, no âmbito do qual procedeu ao pagamento de mais de 700 milhões de euros às empresas do turismo. Por não ser o responsável por essa medida, não iremos aqui discriminá-la. Para além disso, parte das medidas promovidas pelo Turismo de Portugal não têm repercussão ao nível da concessão de apoios financeiros, como é o caso das ações de formação e iniciativas de promoção desenvolvidas, assim como a implementação do selo Clean & Safe, pelo que também não as iremos discriminar aqui. Finalmente, não iremos discriminar aqui medidas já lançadas em 2022, porquanto ultrapassam qualquer um dos períodos que se encontram em análise (2020 e 2021). Donde, excluindo estas medidas, importa apenas referir o Programa Adaptar Turismo.

O Programa Adaptar Turismo foi criado pelo Despacho Normativo nº 24/2021, de 7 de outubro, da Secretária de Estado do Turismo (<https://files.dre.pt/2s/2021/10/201000000/0003000035.pdf>), cuja dotação orçamental foi reforçada imediatamente a seguir, pelo Despacho Normativo nº 27/2021, de 22 de outubro, da Secretária de Estado do Turismo (<https://files.dre.pt/2s/2021/10/211000000/0002200022.pdf>). Trata-se de uma medida que tinha em vista apoiar as empresas no processo de adaptação dos respetivos estabelecimentos às exigências que resultaram da pandemia, num contexto de preservação e de reforço da sua capacidade de competir no mercado e de proteção do respetivo emprego. A medida aprovou até ao momento 505 operações, com o montante de investimento de 9,7 milhões de euros e de incentivo 5,8 milhões de euros, dos quais cerca de 2 milhões de euros se encontra já pago (entre 2021 e 2022). Esta medida foi adicionada ao ficheiro.

3. Há explicação para a meta (4 milhões de euros) ser inferior à despesa prevista para 2020 e limite máximo atribuído à medida TIVAC no PEES (6 milhões de euros)?

A operacionalização desta medida ocorreu em 11 de agosto de 2020, com a publicação do Decreto-Lei nº 54/2020. Nessa altura, considerou-se que, dos 6 milhões de euros a alocar a esta medida, 4 milhões seria executados (pagos às empresas) em 2020. A execução da medida dependia *(i)* da realização de congressos que gerassem o IVA a restituir e *(ii)* da apresentação (e do tempo da apresentação) dos respetivos pedidos de restituição, os quais, como atrás se referiu, podiam ir até final do ano de 2021. Donde, entendeu-se, na altura, que dificilmente se iria executar em 2020 os 6 milhões de euros de dotação orçamental e que uma parte seria executada (transferida para as empresas) em 2020 (os 4 milhões de euros) e o remanescente seria em 2021. A realidade veio, contudo, colocar em causa estes números, porquanto as limitações de circulação e de concentração de pessoas acabou por não permitir que o primeiro pressuposto da boa execução da medida (realização de congressos) se viesse a verificar.

4. Há explicação para a meta (2,5 milhões de euros) e a despesa prevista (10 milhões de euros) para 2020 serem diferentes do montante atribuído para a medida PROATP no PEES (20 milhões de euros)?

Tendo presente o que já se explicou antes a respeito da medida PROATP, o valor que se colocou na coluna “O” diz respeito à dotação original e global do programa (10 milhões de euros), não contando assim com o reforço que, estando previsto no PEEES, não veio a ser necessário operacionalizar. Receio que aí possa ter havido um erro, no sentido em que talvez devesse aí estar (coluna “O”) apenas o valor previsto na meta para 2020 (2,5 milhões de euros) e não o valor integral da medida (corrigido no ficheiro).

Mas em relação aos 20 milhões de euros, explicámos já acima que esse reforço nunca chegou a ser operacionalizado, porquanto a dotação orçamental do programa fixado em maio de 2020 (10 milhões de euros) tem sido até agora suficiente face às necessidades de execução (cerca de 4,6 milhões de euros entre 2020 e 2021).

Note-se que, havendo previsão de uma maior utilização deste programa em 2021, a meta expectável em 2021 era de 5 milhões de euros, mas as limitações que em 2021 acabaram por se manter ao nível da mobilidade não permitiram atingir esta meta, embora se tenha ultrapassado ligeiramente o valor anual que o Despacho Normativo nº 5944/2020 fixou indicativamente para cada ano de vigência do programa (2,5 milhões de euros)

5. Sendo a medida PROATP de reforço (em 20 milhões de euros), os valores registados no ficheiro correspondem apenas a esse reforço?

Tal como se refere na resposta anterior, os valores registados no ficheiro dizem respeito à sua dotação original do programa, de 10 milhões de euros, fixada em maio de 2020. Contudo, face ao pedido formulado na questão 2, optámos (e sempre optámos) por manter a referência a este programa no ficheiro em anexo, não só porque o programa em causa foi lançado em maio de 2020, após portanto o início da pandemia, mas também porque, de facto, é o principal instrumento de apoio à retoma da capacidade aérea para Portugal.

6. Há explicação para a meta (5 milhões de euros) ser diferente da despesa prevista para 2020 e montante atribuído à medida AOE no PEES (20 milhões de euros)?

Em primeiro lugar, e como já vimos, a previsão para 2020 inscrita no ficheiro assentava num pressuposto que não se veio a verificar e que era que a regulamentação desta medida ocorreria ainda em 2020. Não tendo ocorrido essa regulamentação, pelas limitações e dificuldades já explicadas, acabou por também não se registar qualquer execução, como resulta do quadro. Em todo o caso, o facto de a previsão para 2020 não corresponder ao total da medida PEES (20 milhões de euros) justifica-se pela diferença entre o que é assunção do compromisso e a respetiva transferência para as empresas, que ocorrem normalmente em tempos distintos. Em todo o caso, e tal como acontece em relação à medida PROATP, admite-se ter ocorrido um erro no preenchimento da coluna “O”, que, face ao exposto, nos parece dever corresponder a 5 milhões de euros (meta para 2020) e não aos 20 milhões de euros, que corresponde ao orçamento total da medida (corrigi no ficheiro). Note-se que o DN 26/2021 veio definir um orçamento anual de 5 milhões de euros para o apoio à realização de eventos.

7. Há explicação para a meta (85 milhões de euros) ser diferente da despesa prevista para 2020 (140 milhões de euros) e do montante atribuído à medida AMÁT no PEES (40 milhões de euros)?

Esta questão encontra-se já atrás respondida. Por um lado, os valores considerados no ficheiro diziam respeito ao programa em causa na sua globalidade (que hoje tem até uma dotação de 170 milhões de euros e uma execução de 159,8 milhões de euros). Dada a questão 2, opta-se por não se excluir estes valores globais do ficheiro. Por outro lado, entendeu-se que a coluna “O” era a dotação global do programa (na altura em que foi preenchido o ficheiro pela primeira vez, seriam os 140 milhões de euros). Em todo o caso, reitera-se a informação já transmitida, de que a parcela PEES, no valor de 40 milhões de euros, foi integralmente executada em 2021.

8. Sendo a medida AMAT de reforço (em 40 milhões de euros) e excedendo os valores registados no ficheiro esse reforço, o valor da meta, do resultado, da despesa prevista e da despesa paga com esta medida em 2020 é o valor desse reforço?

Se a resposta for “Sim” é necessário enviar a respetiva evidência comprovativa (para confirmar que o valor inicial previsto para o AMÁT foi integralmente pago e que o valor registado no ficheiro como pago corresponde ao que excede esse valor inicial).

Note-se que a despesa prevista que foi registada no ficheiro (140 milhões de euros) significa que a despesa prevista sem o reforço atribuído pelo PEES (100 milhões de euros) não foi integralmente paga em 2020 (pois a despesa paga registada no ficheiro é de 55,673 milhões de euros) e, portanto, que a medida AMÁT (reforço de 40 milhões de euros) não teve despesa paga (o que contraria o que consta da resposta recebida hoje).

A AMAT foi criada com um orçamento de 60 milhões de euros (Despacho Normativo nº 4/2020, de 18 de março, da Secretária de Estado do Turismo, publicado no DR nº 60/2020, 2ª série, de 25 de março). Com o PEES essa dotação foi aumentada em 40 milhões de euros, para 100 milhões de euros – este reforço foi concretizado em duas fases: Despacho Normativo nº 10/2020, de 11 de agosto, da Secretária de Estado do Turismo, publicado no DR nº 176, 2ª



série, de 9 de setembro, e Despacho Normativo nº 1/2021, de 23 de dezembro, da Secretária de Estado do Turismo, publicado no DR nº 6, 2ª série, de 11 de janeiro.

No ano de 2020, foram executados 55,6 milhões de euros. No ano de 2021, foram executados 104,2 milhões de euros, sendo 40 milhões de euros resultantes do PEES e o remanescente por subsequentes e sucessivos reforços efetuados durante o ano de 2021. Donde, a parcela de 40 milhões de euros que decorre do PEES foi integralmente executada em 2021.

9. **Sendo a medida AMÁT de reforço (em 40 milhões de euros) e devendo os valores registados no ficheiro ser corrigidos para corresponderem apenas a esse reforço, há explicação para o valor do resultado e da despesa paga em 2020 (55,673 milhões de euros) constar da Conta Geral do Estado de 2020 como medida Covid-19 (ver quadro 6 do Relatório enviado para audição) excedendo o montante atribuído à medida AMÁT no PEES (40 milhões de euros)?**

Nada a opor em relação à correção do ficheiro apenas por referência aos 40 milhões de euros. Mas isso não coloca em causa o objetivo da questão 2? É que todo o valor alocado a esta medida (que hoje chega já aos 170 milhões de euros) destinou-se a apoiar as empresas no contexto da pandemia. Por outro lado, e como já se referiu, a resposta à pandemia de COVID-19 esteve longe de se circunscrever às medidas definidas no PEES. Aliás, a AMAT foi a primeira medida de apoio financeiro aprovada pelo Governo para apoio às empresas em resultado desta pandemia (18 de março de 2020). Donde, não há qualquer dúvida de que se trata de uma medida COVID-19 e que o valor pago em 2020 corresponde à sua execução nesse ano. Neste sentido, e face ao exposto, solicito que nos informem sobre se eliminamos do ficheiro o valor global e nos limitamos aos 40 milhões de euros ou se, como parece resultar da questão 2, mantemos a indicação dos valores globais. Para já, manteremos a informação global sobre a medida.

Face às respostas *supra*, alterámos o ficheiro anexo nas células sombreadas a verde.

Mantemo-nos naturalmente disponíveis para prestar os esclarecimentos que considere pertinentes e oportunos.

Com os melhores cumprimentos.

Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição

Turismo Fundos

Comunicação recebida em 01/02/2022

Exmo. Senhor Dr. Luís Filipe Simões:

Na sequência do V. email de 20 de janeiro de 2021, que mereceu a nossa melhor atenção, e na sequência da nossa conversa desta tarde, vimos por este meio reiterar o esclarecimento, transmitido no email da TF Turismo Fundos-SGOIC, S.A. de 3 de novembro de 2020, referente ao enquadramento da medida 4.1.4 – Sale and Lease Back (SLB) prevista no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES).

Assim, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, aprovou o PEES, o qual prevê, no âmbito do terceiro eixo, centrado no apoio às empresas, a medida 4.1.4 – Sale and Lease Back, inserido dentro dos mecanismos de financiamento.

Neste contexto, a TF Turismo Fundos-SGOIC, S.A. (Turismo Fundos) lançou, em junho de 2020, a OpenCall2020, colocando à disposição das empresas, principalmente das PME, a liquidez disponível nos fundos de investimentos imobiliários que gere, permitindo o acesso a um instrumento financeiro que se caracteriza pela venda e subsequente arrendamento de longo prazo de um imóvel, com opção de compra do mesmo.

O principal objetivo destas operações é disponibilizar a liquidez que permita, em particular, o investimento na adaptação, requalificação, sustentabilidade e modernização dos imóveis afetos à atividade turística ou industrial, ou a afetar à atividade turística, incluindo ao nível da eficiência energética e da economia circular, constituindo assim, um mecanismo de apoio à capitalização do tecido empresarial.

Do montante global de 60 M(euro), 40 M(euro) serão destinados ao turismo (dos quais 50 % afetos a territórios de baixa densidade) e 20 M(euro) destinados à indústria. Importa referir que este montante corresponde à liquidez disponível dos fundos sob gestão da Turismo Fundos, e que, portanto, não só não tem origem no POE, como já se encontrava sob gestão da Turismo Fundos há mais de 3 anos. Importa ainda salientar que a atividade dos fundos geridos pela Turismo Fundos tem sido, desde a sua criação, a realização de operações de sale and lease-back.

Nesta medida, não conseguindo enquadrar os dados relativos à medida SLB nos quadros do ficheiro remetido, informamos que o valor aprovado em 2020 foi de 24,3M€ e em 2021 foi de 18,2M€.

Finalmente importa esclarecer que o montante de 60 M€, que correspondia à liquidez dos fundos geridos pela Turismo Fundos, não tinha um horizonte temporal definido.

Mantemo-nos disponíveis para quaisquer esclarecimentos.

Com os melhores cumprimentos.



Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição

Turismo Fundos

Comunicação recebida em 03/02/2022

Exmo. Senhor Dr. Luís Filipe Simões:

Na sequência do V. email de 3 de fevereiro de 2022, que mereceu a nossa melhor atenção, e dos esclarecimentos prestados que mais uma vez agradecemos, enviamos em anexo o ficheiro de dados corrigido e atualizado.

Aproveitamos para esclarecer que:

- 1) Após melhor análise do relatório e dos esclarecimentos prestados, foi decidido proceder à alteração do indicador da medida por se considerar mais adequado;
- 2) No que concerne às moratórias de rendas descritas no Relatório e Contas de 2020, afigura-se importante salientar que foi uma medida tomada em sede do Conselho de Administração da TF, não tendo tido fundamento legal ou regulamentar;

Finalmente, solicitamos que a informação transmitida no nosso e-mail de 1 de fevereiro de 2022 referente aos dados da medida SLB referentes a 2020 e 2021, seja desconsiderada.

Mantemo-nos disponíveis para quaisquer esclarecimentos.

Com os melhores cumprimentos.



Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição

Turismo Fundos

Comunicação recebida em 07/02/2022

Exmo. Senhor Dr. Luís Filipe Simões:

Na sequência da conversa telefónica havida no passado dia 4 de fevereiro, e como solicitado, junto enviamos ficheiro de suporte.

Aproveitamos, também como sugerido para remeter novamente o ficheiro de dados corrigido no que concerne à meta para 2020 e para 2021, esclarecendo que estas não foram estipuladas.

Mantemo-nos disponíveis para quaisquer dúvidas adicionais.

Com os melhores cumprimentos.



Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição

Banco Português de Fomento

Comunicação recebida em 15/02/2022

Exmo. Sr. Dr. Luis Filipe Simões:

Por referência ao pedido endereçado, apresento abaixo os esclarecimentos solicitados.

- Há um conjunto de linhas de crédito com garantia pública, qualificadas como RIAPE mas que, por terem sido criadas em data anterior à RCM n.º 41/2020 (que aprovou o PEES), não foram incluídas na nossa resposta ao Vosso pedido de informação datado de 2020-10-27.
 - Para o universo das linhas de crédito com garantia pública qualificadas como RIAPE, independentemente da sua data de criação, apresentamos no ficheiro em anexo toda a informação relevante para aferição do nível de execução alcançado face ao proposto;
 - Neste ficheiro, para além da medida 11 (LCGP), foi também incluída a medida “Linha de Apoio à Recuperação Económica (LARE) Retomar”, conforme consta no ponto 2. do capítulo IV Outras medidas de apoio à economia, do documento “Exercício do contraditório sobre o anteprojeto do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado 2020, com a avaliação da “Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia”.
 - O ficheiro em anexo identifica na coluna F e na célula H24, as linhas que haviam sido consideradas na nossa resposta ao Vosso pedido de informação datado de 2020-10-27.
- Para as restantes medidas, parece-nos ser mais adequado apresentar no corpo do texto do email, a nossa exposição quanto ao cumprimento das medidas.

Medida 12 => Financiamento de Pequenas e Médias Empresas no Mercado de Capitais

Esta medida não se insere na esfera de responsabilidades do BPF.

Medida 14 => Fundo de Capitalização de Empresas (nova designação: Fundo de Capitalização e Resiliência), criado em 2021

Foi criado em 28/07/2021, com a publicação do Decreto-Lei n.º 145/2021, com uma dotação inicial de até €1.300 milhões, para apoiar a solvabilidade e resiliência financeira das empresas, bem como para investimento produtivo e no crescimento e consolidação empresarial. Em 2022 ocorrerão as primeiras operações de investimento em empresas.

Algumas metas / marcos:

- 28/07/2021: Publicação do decreto-lei que cria o FdCR (no ficheiro disponibilizado, indica-se, erradamente, a data de 23 de julho de 2021)
- Dezembro 2021: Nomeação da Comissão Técnica de Investimentos do FdCR
- 22/12/2021: Despacho de aprovação da Política de Investimentos do FdCR
- 22/12/2021: Publicação da Política de Investimentos do FdCR
- 25/01/2022: Publicação do aviso relativo ao Programa Consolidar:

- 250 M€ destinados a apoiar a subscrição de fundos de capital de risco para investimento em PME e Mid Caps, impactadas pela pandemia de COVID-19, mas economicamente viáveis e com potencial de recuperação.
- 25/01/2022: Publicação do aviso relativo ao Programa de Recapitalização Estratégica:
 - 400 M€, através de fundos do Fundo de Capitalização e Resiliência, para estimular o crescimento sustentável de longo prazo da economia e reduzir o défice estrutural de capitalização do tecido empresarial português.

A Política de Investimentos do FdCR prevê a possibilidade de se disponibilizar um conjunto de programas de investimento alinhados com o objetivo estratégico do fundo. Neste sentido, apresentam-se alguns exemplos:

- Programa de recapitalização para apoio à redução de endividamento: visa a redução de endividamento das empresas que tenham beneficiado das chamadas linhas de crédito com garantia pública, Linhas de Apoio à Economia (LAE) Covid-19.
- Programa de recapitalização estratégica (entretanto já operacionalizado, conforme referido anteriormente): visa a redução do défice estrutural de capitalização do tecido empresarial português, bem como a reposição de capitais próprios até nível pré-pandemia.
- Programa de capitalização mediante coinvestimento com investidores privados: promoção da capitalização por investimento público e privado, podendo ser estruturado em investimento direto ou indireto. O Programa Consolidar, já publicado conforme referido anteriormente, pode-se enquadrar neste grupo de instrumentos.
- Programa de capitalização mediante parcerias estabelecidas com o Grupo BEI: reforço e consolidação da parceria com o Grupo Banco Europeu de Investimento.

Desta forma, pelo exposto acima pode-se considerar como concluída a criação do Fundo de Capitalização e Resiliência (medida 14). Ainda sobre a medida 14, importa referir que o FdCR, em 2022, já procedeu à publicação de dois programas no valor de 650 M€, materializando assim a conclusão das medidas 14.B e 14.D.

Relativamente às restantes medidas indicadas como 14.A, 14.C, ainda não é possível detalhar as mesmas dado que ainda se encontram em fase de avaliação o desenho de novos programas que reúnam as condições necessárias para responder às reais falhas de mercado e se enquadrem nas política de investimento do FdCR.

Medida 21 => Banco de Fomento, criado em 2020

Relativamente à medida 21, importa referir que, conforme divulgado publicamente, o programa do XXII Governo constitucional definiu o investimento empresarial como condição chave para uma recuperação forte e sustentada do crescimento económico.

Para tal, considerou-se essencial maximizar a eficiência e a capacidade de cobertura de falhas de mercado, recorrendo à fusão das instituições financeiras do Estado: IFD — Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. ('IFD'), PME Investimentos — Sociedade de Investimentos, S.A. ('PMEI') e SPGM — Sociedade de Investimentos, S.A. ('SPGM').

O Decreto-Lei n.º 63/2020 de 7 de setembro de 2020, determina que se opere a fusão por incorporação, sendo que a sociedade incorporante, a SPGM, alterará a sua denominação social para Banco Português de Fomento, S.A. (BPF) por se revelar a denominação mais adequada para representar o conjunto de funções que, em razão da sua fusão, passam a estar concentradas nesta instituição financeira de apoio à economia nacional.



De acordo com o referido Decreto-Lei que define a atividade e o funcionamento do BPF e aprova os respetivos estatutos, este passará a agregar um conjunto alargado e diferenciado de instrumentos de apoio ao desenvolvimento das empresas e, por conseguinte, passará a desempenhar as funções típicas de um national promotional bank (banco de fomento nacional), sendo-lhe atribuído um mandato para o exercício de atividades de fomento e de desenvolvimento económico.

A fusão opera a transferência global dos ativos da IFD e da PMEi para o BPF e, consequentemente, o BPF sucederá às duas instituições (e, naturalmente, a SPGM) em todos os seus direitos e obrigações.

O Banco Português de Fomento entrou em vigor no dia 3 de novembro de 2020, com sede na Rua Professor Mota Pinto, 42 F, 2º Andar, sala 211, 4100-353 Porto e número de identificação fiscal 503 271 055 (atuais morada e NIF da SPGM). Nos termos do artigo 4.º do referido diploma, o Estado Português deterá, direta e indiretamente, através do IAPMEI, I.P., Turismo de Portugal, I.P. e AICEP, E.P.E., 100% das ações do BPF.

Até à conclusão do procedimento tendente à autorização para o exercício do cargo dos novos titulares dos órgãos sociais do BPF, em obediência das regras legais previstas, em particular, no Estatuto do Gestor Público e nos artigos 30.º e seguintes do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, permanece em vigor o modelo de governação do BPF, anteriormente designado SPGM, bem como em função os titulares dos respetivos órgãos sociais (cf. artigo 13.º, n.º 3 do Diploma).

Ainda de acordo com o referido Decreto-Lei a fusão, a extinção de sociedades e a sucessão legal “não carecem de qualquer outra formalidade, parecer, autorização ou ato prévio dos órgãos sociais das sociedades referidas no n.º2 do presente artigo ou de qualquer outra entidade previstos noutra diploma legal, sem prejuízo das competências do Banco de Portugal previstas no RGICSF, em particular no artigo 35.º, e são plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, devendo o registo comercial, bem como todos os demais registos, ser promovidos pelo BPF, com base no disposto no presente decreto-lei, sem necessidade de apresentação de qualquer outro documento e com dispensa de trato sucessivo”.

Pelo exposto acima, considera-se como implementada a medida 21.

Fico disponível para qualquer esclarecimento que seja necessário.

Obrigado.

Cumprimentos.

Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia - Relato de Auditoria - Audição**Banco Português de Fomento****Comunicação recebida em 17/02/2022**

Exmo. Sr. Dr. Luis Filipe Simões, boa tarde.

Por referência ao pedido endereçado, apresento abaixo um enquadramento cronológico que pode ajudar na interpretação da informação prestada:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020 que cria na linha Capitalizar 2018, uma nova sublinha dedicada ao apoio à tesouraria das empresas por razões relacionadas com o COVID-19 (Sublinha Capitalizar 2018 – COVID 19).
 - Este aditamento efetuado à linha Capitalizar 2018, veio igualmente prorrogar a vigência da linha até final de maio de 2020.
- Decreto-Lei n.º 10-J/2020 articulado com a Decisão da Comissão Europeia de 4 de abril com a referência *State Aid SA.56873 (2020/N) - Portugal COVID-19: Direct grant scheme and loan guarantee scheme*.
 - Ao abrigo desta aprovação da notificação efetuada à Comissão Europeia, no âmbito do regime do Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19, Portugal ficou autorizado à adoção linhas de crédito com garantia pública (LCGP) que permitissem disponibilizar até 13 mil milhões de euros de financiamento, nos termos da referida medida.
 - Foi assim criada a primeira LCGP, designada por “Linha de Apoio à Economia COVID 19” com um valor global de 6.200 milhões de euros.
 - Em junho de 2020, através da RCM n.º 41/2020, foi aprovado o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES).
 - No conjunto de medidas indicadas no referido diploma, surge no seu ponto 4.1.1 – Linhas de crédito, a indicação de “*reforço do volume de linhas de crédito com garantia de Estado até final do ano em 6800 M*”. Para o efeito, no mesmo ponto 4.1.1 é apresentada a criação de uma LCGP com dotação global de 1.000 milhões de euros destinada a micro e pequenas empresas de todos os setores de atividade (“Linha de Apoio à Economia COVID 19 – MPE”). Para além disso, é ainda referido no mesmo ponto a “*continuação da disponibilização de linhas de crédito com garantia pública, em função das necessidades específicas dos vários setores de atividade e da economia no seu conjunto*”. Esta continuidade que é referida tem como limite os 6.800 milhões de euros que, somado ao valor global já consumido pela “Linha de Apoio à Economia COVID 19” mencionada anteriormente no valor de 6.200 milhões de euros, perfaz o valor máximo autorizado pela comissão europeia de 13 mil milhões de euros ao abrigo da decisão sobre a notificação com a referência *State Aid SA.56873 (2020/N) - Portugal COVID-19: Direct grant scheme and loan guarantee scheme*.
 - Todas as restantes LCGP que foram criadas daí em diante, com exceção da linha “*Investe RAM COVID 19*”, foram “consumindo” uma parte dos 6.800 milhões de euros que são referidos na medida acima indicada do PEES.
 - Apesar da RCM n.º 41/2020, aprovar o PEES “*com um horizonte temporal até ao fim de 2020*”, verificou-se a necessidade de prosseguir a implementação da medida descrita no ponto 4.1.1 do referido diploma, para além de 2020, tendo

por base o contexto sócio-económico provocado pela pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2.

- A linha “Investe RAM COVID 19” não foi incluída no conjunto de linha notificadas à comissão europeia no âmbito da *State Aid SA.56873 (2020/N) - Portugal COVID-19: Direct grant scheme and loan guarantee scheme*. Esta linha foi criada ao abrigo da Resolução n.º 137/2020, da Presidência da Região Autónoma da Madeira.
- Desta forma, foram concedidas pela comissão europeia sucessivas prorrogações de prazo à medida *State Aid SA.56873 (2020/N) - Portugal COVID-19: Direct grant scheme and loan guarantee scheme*, uma vez que a mesma tinha como data limite o final de dezembro de 2020. Numa primeira instância foi concedida uma prorrogação até final de março de 2021, posteriormente foi atribuída nova prorrogação até final de junho de 2021 e, por fim, foi concedida nova prorrogação até final de 2021.
- Uma última nota para a “Sublinha de Apoio às Médias Empresas, Small Mid Caps e Mid Caps”, no valor global de 400 milhões de euros. Esta sublinha insere-se dentro da “Linha de Apoio à Economia COVID 19” com um valor global de 6.200 milhões de euros, razão pela qual, optamos por incluir a mesma na execução da linha mãe e, por esse motivo, fora do PEES (contrariamente ao que havíamos indicado na nossa resposta ao Vosso pedido de informação datado de 2020-10-27)

Por tudo o que foi exposto, somos da opinião que, a atualização do ficheiro disponibilizado para preenchimento/atualização (“2022 01 20 Ficheiro Relato RIAPE_resposta BPF”) irá implicar adicionar apenas três novas medidas no âmbito das LCGP, a saber:

- Uma para incluir a primeira LCGP criada antes da aprovação da notificação enviada à comissão europeia => Sublinha Capitalizar 2018 – COVID 19, no valor de 200 milhões euros (posteriormente reforçada em mais 200 milhões de euros);
- Uma para incluir a primeira LCGP criada ao abrigo do Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 => “Linha de Apoio à Economia COVID 19” com um valor global de 6.200 milhões de euros;
- Uma para incluir a linha “Investe RAM COVID 19” que não foi objeto da notificação à comissão europeia e que, desta forma, não pode ser agregada à linha dos 6.200 milhões de euros.

Na atualização do ficheiro recebido, foram ainda adicionadas novas medidas no quadro 2 (23 a 25), novos fundamentos para as novas medidas (5 a 7), novos objetivos (13 a 15) e atualizado o quadro 7 com as metas e resultados de 2020 para as novas medidas e para a medida #11.

No ficheiro que anexamos com o nome “Info RIAPE 2020_2021_v2_enviar”, detalhamos todas as LCGP criadas para mitigar o impacto na economia provocado pela pandemia COVID-19, em linha com o acabado de expor acima.

Fico disponível para qualquer esclarecimento que seja necessário.

Obrigado.

Cumprimentos.