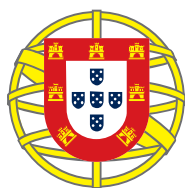




PARECER SOBRE
A CONTA GERAL DO ESTADO

2019



TRIBUNAL DE
CONTAS



ÍNDICE

SUMÁRIO	1
JUÍZO SOBRE A CONTA.....	1
INTRODUÇÃO.....	5
PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO	7
1. A REFORMA EM CURSO	7
1.1. Implementação da lei de enquadramento orçamental	8
1.2. Prestação de contas em SNC-AP.....	11
2. O PROCESSO ORÇAMENTAL.....	15
2.1. A programação orçamental.....	15
2.2. O cenário orçamental e os valores verificados.....	17
2.3. Alterações orçamentais.....	19
2.3.1. Administração central	20
2.3.2. Segurança social.....	22
3. A CONTA GERAL DO ESTADO	25
3.1. Receitas e despesas consolidadas da administração central e da segurança social.....	25
3.2. Conta da administração central	29
3.2.1. Universo.....	29
3.2.2. Receita consolidada.....	31
3.2.2.1. Receita fiscal.....	32
3.2.2.2. Receita não fiscal.....	39
3.2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva	42
3.2.3. Despesa consolidada.....	47
3.2.3.1. Despesa consolidada, por classificação económica	47
3.2.3.2. Despesa consolidada, por programa orçamental	50
3.2.3.3. Pagamentos em atraso	51
3.2.4. Saldo orçamental da conta consolidada da administração central	52
3.2.5. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais	53
3.2.6. Fluxos financeiros.....	57
3.2.6.1. Fluxos financeiros com a União Europeia.....	57
3.2.6.2. Fluxos financeiros com o sector público empresarial.....	63
3.2.6.3. Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais.....	66
3.2.7. Dívida pública financeira	70
3.2.7.1. Dívida financeira consolidada.....	71
3.2.7.2. Dívida direta do Estado (não consolidada).....	72
3.2.7.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos	77

3.2.8.	Património financeiro	81
3.2.8.1.	Património financeiro do Estado	82
3.2.8.2.	Património financeiro dos serviços e fundos autónomos	91
3.2.9.	Património Imobiliário.....	96
3.2.9.1.	Inventário.....	96
3.2.9.2.	Operações imobiliárias	97
3.2.9.3.	Princípio da onerosidade	99
3.2.10.	Operações de tesouraria.....	101
3.2.10.1.	Fluxos financeiros na tesouraria do Estado.....	101
3.2.10.2.	Unidade de tesouraria do Estado	105
3.2.11.	Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros	111
3.2.11.1.	Universo	111
3.2.11.2.	Receita e despesa	112
3.2.11.3.	Fluxos financeiros.....	113
3.2.11.4.	Dívida pública.....	114
3.2.11.5.	Património financeiro.....	117
3.2.11.6.	Património imobiliário	122
3.2.11.7.	Unidade de tesouraria do Estado	123
3.3.	Conta da segurança social.....	124
3.3.1.	Universo	124
3.3.2.	Execução orçamental	126
3.3.2.1.	Receita	127
3.3.2.2.	Despesa	129
3.3.2.3.	Saldos da segurança social	132
3.3.3.	Balanço e demonstração de resultados	134
3.3.3.1.	Balanço	135
3.3.3.2.	Demonstração de resultados	142
3.3.4.	Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros	144
4.	RECOMENDAÇÕES.....	157
4.1.	Reforma em curso	157
4.2.	Processo orçamental	157
4.3.	Conta da administração central.....	158
4.4.	Conta da segurança social.....	161
	PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS	166
1.	AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL	166
1.1.	Regras relativas à vertente preventiva do PEC: excedente orçamental em 2019, mas com desvio da trajetória de ajustamento estrutural; COVID-19 – incertezas ditam flexibilização das regras.....	166
1.2.	Projeções: resposta à pandemia agrava pressão sobre elevado nível de dívida pública	168
1.3.	Saldo orçamental e dívida para efeitos do PDE e em contabilidade pública: aspetos metodológicos diferenciam as duas óticas	169
2.	PENSÕES.....	172
2.1.	Universo: 3,6 milhões de pensões (mais 0,9% do que em 2018)	172

2.2. Despesa com pensões: 27 573 M€ (mais 3,5% do que em 2018)	175
2.3. Financiamento: 64,0% de contribuições e 34,4% do OE.....	176
3. FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	179
3.1. Entradas de Capital: 80,8% provenientes do saldo do sistema previdencial e 19,2% das receitas fiscais consignadas.....	179
3.2. Composição da carteira: redução para 50,5% da carteira de dívida pública nacional e reforços nas carteiras de dívida pública estrangeira e de títulos de rendimento variável	181
3.3. Valor da carteira: o valor do FEFSS aumentou 17,2% e a taxa de rendibilidade sobe de -0,1% em 2018 para 7,4%, em 2019	184
3.3.1. Valorização	184
3.3.2. Rendibilidade e risco	186
4. APOIOS PÚBLICOS	188
4.1. Apoios públicos ao sector financeiro	188
4.1.1. Apoios concedidos em 2019: despesas líquidas de 2 469 M€ relativas, principalmente, aos processos ligados ao BES e ao BPN.....	189
4.1.2. Apoios concedidos desde 2008: as despesas líquidas totalizaram 20 761 M€, concentradas nos apoios à CGD, ao BES/NB e ao BPN.....	190
4.1.3. Saldo das receitas e despesas relativas ao BPN totaliza -6 201 M€	192
4.2. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública: 70% financiados pelo OE e 30% provêm de financiamento comunitário.....	193
4.3. Benefícios fiscais	199
4.3.1. Despesa fiscal relevada na CGE: aumento de 15,9% com destaque para os benefícios atribuídos a “Residentes não habituais” e “Pessoas com deficiência”	201
4.3.2. Deficiências na relevação da despesa fiscal: apesar de existir um manual atualizado o reporte continua incompleto e não existe reavaliação dos BF existentes nem fundamentação suficiente na criação dos novos.....	205
5. RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	206
5.1. Garantias do Estado	208
5.1.1. Garantias a operações de financiamento	209
5.1.2. Garantias a seguros de crédito e similares.....	211
5.2. Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução	212
5.2.1. Mecanismo de capitalização contingente: 2 976 M€ de perdas já cobertas e até 914 M€ de perdas a cobrir.....	212
5.2.2. Outras responsabilidades contingentes – situações de impacto ainda imprevisível.....	215
5.3. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões.....	218
5.3.1. Universo por certificar.....	219
5.3.2. Avaliação deficiente da execução orçamental pública.....	221
5.3.3. Avaliação deficiente das responsabilidades contingentes	223
6. RECOMENDAÇÕES	227
PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES	229
1. RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS.....	230
2. RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS.....	231
2.1. Administração central.....	231
2.2. Segurança social.....	233
DECISÃO	236

SIGLAS E ABREVIATURAS.....	238
FICHA TÉCNICA.....	243

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I. 1 – Alterações à LEO – aspetos mais relevantes.....	8
Quadro I. 2 – Acompanhamento das Recomendações sobre a LEO, o SNC-AP e a ECE	9
Quadro I. 3 – Prestação de contas em SNC-AP – 2019.....	12
Quadro I. 4 – Entidades com maior volume financeiro.....	13
Quadro I. 5 – Prestação de contas de 2019 em SNC-AP – por tipo de entidade.....	13
Quadro I. 6 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade nacional)	17
Quadro I. 7 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade pública)	18
Quadro I. 8 – Conta da administração central – alterações orçamentais	20
Quadro I. 9 – Conta da segurança social – alterações orçamentais	23
Quadro I. 10 – Conta consolidada da AC e da SS – 2018-2019.....	25
Quadro I. 11 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2018-2019.....	26
Quadro I. 12 – Receita fiscal – 2018-2019.....	33
Quadro I. 13 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2017 a 2019.....	35
Quadro I. 14 – Receita não fiscal – 2018-2019.....	39
Quadro I. 15 – Receita não fiscal – principais entidades.....	41
Quadro I. 16 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva	43
Quadro I. 17 – Dívida cobrada – 2017-2019	45
Quadro I. 18 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2018-2019.....	47
Quadro I. 19 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2019.....	50
Quadro I. 20 – Receitas e despesas não efetivas – 2019.....	53
Quadro I. 21 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais	54
Quadro I. 22 – Transferências para a UE – Divergências apuradas.....	58
Quadro I. 23 – Transferências da UE – Divergências apuradas.....	59
Quadro I. 24 – Fluxos financeiros entre a administração central e o SPE – 2018-2019.....	63
Quadro I. 25 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias	65
Quadro I. 26 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2018-2019.....	66
Quadro I. 27 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2018-2019	67
Quadro I. 28 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2018-2019.....	68
Quadro I. 29 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)	71
Quadro I. 30 – Dívida representada por derivados financeiros.....	71
Quadro I. 31 – Composição e variação do <i>stock</i> da dívida pública direta	73
Quadro I. 32 – Evolução da dívida a retalho.....	73
Quadro I. 33 – Fluxos financeiros associados à dívida direta do Estado (CGE 2019).....	75
Quadro I. 34 – Dívida direta: emissões, produto, receita e despesa.....	76
Quadro I. 35 – Dívida financeira não consolidada (SFA)	77
Quadro I. 36 – Dívida consolidada por SFA/EPR	77

Quadro I. 37 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA).....	79
Quadro I. 38 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA).....	80
Quadro I. 39 – Património financeiro.....	81
Quadro I. 40 – Carteira de ativos financeiros dos SI.....	83
Quadro I. 41 – Principais participações no capital social e estatutário.....	87
Quadro I. 42 – Divergências na carteira de participações do Estado.....	88
Quadro I. 43 – Principais "entradas de capital para cobertura de prejuízos".....	90
Quadro I. 44 – Património financeiro não consolidado dos SFA.....	92
Quadro I. 45 – Receitas e despesas previstas e cobradas.....	94
Quadro I. 46 – Receita da venda de imóveis, por tipo de entidade – 2019.....	98
Quadro I. 47 – Despesas com aquisição de imóveis – 2019.....	99
Quadro I. 48 – Princípio da Onerosidade.....	100
Quadro I. 49 – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados – 2018-2019.....	101
Quadro I. 50 – Balanço da tesouraria do Estado – 2018-2019.....	102
Quadro I. 51 – IES em situação de incumprimento.....	110
Quadro I. 52 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades dispensadas do cumprimento da UTE.....	110
Quadro I. 53 – Medidas da LOE 2019 com impacto nas receitas e despesas da segurança social.....	127
Quadro I. 54 – Receitas por classificação económica – 2018-2019.....	127
Quadro I. 55 – Origens de financiamento – 2018-2019.....	128
Quadro I. 56 – Despesas por classificação económica – 2018-2019.....	129
Quadro I. 57 – Prestações sociais e outras – 2018 – 2019.....	130
Quadro I. 58 – Saldos de execução orçamental por sistemas e subsistemas.....	132
Quadro I. 59 – Balanço da segurança social – 2018-2019.....	135
Quadro I. 60 – Imobilizado – 2018-2019.....	136
Quadro I. 61 – Dívida de terceiros – 2018-2019.....	138
Quadro I. 62 – Disponibilidades – 2018-2019.....	140
Quadro I. 63 – Subvalorização de saldos em Disponibilidades (IGFSS e ISS).....	141
Quadro I. 64 – Demonstração de resultados – 2018-2019.....	142
Quadro I. 65 – Imóveis com incorreções de valor.....	147
Quadro I. 66 – Imóveis sem titularidade formalizada.....	149
Quadro II. 1 – Regras relativas à vertente preventiva do PEC.....	167
Quadro II. 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional.....	170
Quadro II. 3 – Dívida pública.....	171
Quadro II. 4 – Despesa com pensões e complementos – 2015-2019.....	175
Quadro II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões – 2015-2019.....	176
Quadro II. 6 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2015-2019.....	177
Quadro II. 7 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2015-2019.....	177
Quadro II. 8 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2015-2019.....	178
Quadro II. 9 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2015-2019.....	178
Quadro II. 10 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2017-2019.....	185
Quadro II. 11 – Apoios ao sistema financeiro – 2019.....	189
Quadro II. 12 – Apoios ao sistema financeiro – 2008-2019.....	190
Quadro II. 13 – Apoios públicos ao sistema financeiro 2008-2019 (por tipo de instrumento).....	191

Quadro II. 14 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2019.....	192
Quadro II. 15 – Apoios por finalidades e origem do financiamento.....	195
Quadro II. 16 – Apoios por grandes concedentes – 2017-2019	196
Quadro II. 17 – Evolução da despesa fiscal – 2017-2019	201
Quadro II. 18 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC	203
Quadro II. 19 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas	208
Quadro II. 20 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas (por beneficiário).....	209
Quadro II. 21 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas.....	210
Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito	211
Quadro II. 23 – Universo de PPP e Outras Concessões.....	219
Quadro II. 24 – Execução Orçamental Pública das PPP.....	221

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. 1 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública	18
Gráfico I. 2 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública.....	18
Gráfico I. 3 – Conta consolidada da AC e SS – variação 2018-2019.....	26
Gráfico I. 4 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2019 e variação face a 2018.....	27
Gráfico I. 5 – Receita consolidada da administração central – 2019 e variação face a 2018	31
Gráfico I. 6 – Receita consolidada da AC – Desvios face aos valores previstos no OE	32
Gráfico I. 7 – Receita fiscal da AC – variação prevista no OE e verificada	33
Gráfico I. 8 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2019 e variação face a 2018	37
Gráfico I. 9 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva	42
Gráfico I. 10 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2019 e variação face a 2018.....	51
Gráfico I. 11 – Evolução dos pagamentos em atraso e dos pagamentos efetuados em bens e serviços – 2015-2019	52
Gráfico I. 12 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2015-2019.....	53
Gráfico I. 13 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2017-2019	57
Gráfico I. 14 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2019 (PT 2020).....	61
Gráfico I. 15 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020	61
Gráfico I. 16 – Principais empresas destinatárias – 2019 e variação face a 2018	64
Gráfico I. 17 – Esforço financeiro da AC para as regiões autónomas – 2015-2019	68
Gráfico I. 18 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2015-2019	70
Gráfico I. 19 – Detentores da dívida direta do Estado – 2010-2019	72
Gráfico I. 20 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo (em 31/12/2019).....	74
Gráfico I. 21 – Créditos por empréstimos – Principais entidades beneficiárias – 2019	84
Gráfico I. 22 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2019 e variação face a 2018	108
Gráfico I. 23 – Principais entidades da AC em incumprimento (ex. IES e FCGM)	108
Gráfico I. 24 – Principais EPNF em incumprimento	108
Gráfico I. 25 – Transferências para o sistema previdencial-repartição – 2012-2019.....	133
Gráfico I. 26 – Saldo anual efetivo do SSS – 2010-2019	134

Gráfico II. 1 – Universo de pensões – 2015 e 2019.....	173
Gráfico II. 2 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa – 2015 e 2019.....	173
Gráfico II. 3 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS.....	174
Gráfico II. 4 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do RPSC.....	174
Gráfico II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões – 2015 e 2019.....	176
Gráfico II. 6 – FEFSS – Composição carteira – 2018-2019.....	181
Gráfico II. 7 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2019.....	183
Gráfico II. 8 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2010-2019	184
Gráfico II. 9 – Valorização do FEFSS – 2010-2019	185
Gráfico II. 10 – FEFSS – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira – 2019.....	186
Gráfico II. 11 – FEFSS – Rendibilidade e Risco – 2010-2019	187
Gráfico II. 12 – Esforço financeiro do Estado com apoios ao sistema financeiro, em % das necessidades de financiamento – 2008-2019.....	190
Gráfico II. 13 – Responsabilidades efetivas por garantias do Estado ao sistema financeiro – 2008-2019.....	191
Gráfico II. 14 – Apoios por principais finalidades – 2017-2019	193
Gráfico II. 15 – Apoios por áreas de finalidades a que se destinam – 2019 e variação face a 2018	197
Gráfico II. 16 – Distribuição da despesa fiscal.....	201
Gráfico II. 17 – Evolução das responsabilidades do Estado.....	210
Gráfico II. 18 – Recursos próprios do FdR.....	212
Gráfico II. 19 – Valor contabilístico bruto e valor de referência da carteira do CCA.....	213
Gráfico II. 20 – Estrutura do valor de referência da carteira do CCA.....	213
Gráfico II. 21 – Perdas no CCA, transferências do FdR e empréstimos do Estado.....	214
Gráfico III. 1 – Recomendações formuladas no PCGE 2017 – por tipologia.....	229
Gráfico III. 2 – Situação das recomendações formuladas no PCGE 2017.....	230

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I. 1 – Fases de implementação da LEO, por exercício orçamental.....	7
Figura I. 2 – Ativos financeiros – SFA/EPR – Carteiras mais representativas – 2019 e variação face a 2018.....	82
Figura I. 3 – Ativos financeiros – SFA/EPR – Carteiras mais representativas – 2019 e variação face a 2018.....	91

SUMÁRIO

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019, em conformidade com as atribuições e competências estabelecidas na Constituição da República Portuguesa, na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e na Lei de Enquadramento Orçamental, aprecia a atividade financeira do Estado e incide sobre a Conta Geral do Estado (CGE), que abrange a execução orçamental de 476 entidades da administração central, bem como a conta consolidada das 11 entidades da segurança social apresentada, também, em base patrimonial.

O Parecer inclui um Juízo com reservas e ênfases sobre a legalidade e correção financeira dos valores reportados na CGE, sendo de salientar a limitação importante de continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da administração central.

As 43 recomendações são, na maioria, reiteradas de anteriores Pareceres, dado subsistirem limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta, em grande medida, passíveis de serem corrigidas com a implementação da reforma das finanças públicas, como resulta dos exames efetuados, dos quais se destacam as conclusões que se seguem.

PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

1. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP) constituem os pilares da reforma das finanças públicas. Porém, a ausência de progressos na implementação da LEO desencadeou a reprogramação de matérias essenciais, com a adoção plena apenas no Orçamento do Estado (OE) 2027 e uma implementação faseada na qual se destaca: a conclusão da Entidade Contabilística Estado no OE 2023, a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas na CGE 2023, a implementação dos programas orçamentais no OE 2024 e a inclusão de demonstrações financeiras previsionais no OE 2027.

Cinco anos após a aprovação da Lei, esta ausência de progressos manifestou-se em particular na falta de concretização de elementos basilares da reforma, como sejam a definição de uma estratégia de implementação da LEO, a operacionalização do modelo de governação e a afetação de recursos humanos, subsistindo sérios riscos de o novo prazo não ser cumprido porquanto apenas se registaram avanços num número reduzido de projetos (estrutura do OE, fatura eletrónica e documento contabilístico e de cobrança) (cfr. pontos 1 e 1.1).

Cerca de 50% (1 068) das entidades do perímetro orçamental, representando 19% em termos do volume financeiro, prestou contas de 2019 em SNC-AP na plataforma do Tribunal que, desde 2019, é o ponto único de submissão das demonstrações orçamentais e financeiras anuais (cfr. ponto 1.2).

2. Embora o Relatório da CGE 2019 tenha apresentado, pela primeira vez, os resultados da implementação das medidas de política orçamental com impacto em 2019, não é possível fazer uma correspondência total com as medidas previstas no Relatório do OE 2019. Esta falta de articulação e coerência abrange os vários documentos do processo orçamental de 2019 – Programa de Estabilidade 2018-2022 e 2019-2023, Relatório do OE 2019, Grandes Opções do Plano 2019 e Relatório da CGE 2019 (cfr. ponto 2.1).

3. O défice da administração central (AC), previsto em sede de OE, aumentou 2 183 M€ por via das alterações orçamentais efetuadas pelo Governo que elevaram as dotações iniciais da receita e da despesa efetivas, em 737 M€ e 2 920 M€, respetivamente. Na segurança social (SS), as alterações orçamentais aumentaram a receita efetiva em 57 M€ e reduziram a despesa efetiva em 17 M€, resultando numa melhoria do saldo em 75 M€ face ao previsto.

Também no decurso da execução orçamental foram utilizados os denominados instrumentos de gestão orçamental, através dos quais: i) foram reforçadas dotações suborçamentadas com recurso à dotação provisional (330 M€), maioritariamente, de forma indevida, uma vez que esta dotação se destina a despesas imprevisíveis e inadiáveis; ii) foram utilizadas as cinco dotações centralizadas no Ministério das Finanças (535 M€); e iii) se recorreu à cativação de dotações (523 M€ no final do ano). O Tribunal faz notar que a dotação provisional e as dotações centralizadas não observam o princípio de especificação da despesa previsto na LEO e retiram parte do significado da especificação da despesa por programas orçamentais (cfr. ponto 2.3).

4. A receita consolidada da AC e da SS ascendeu a 81 400 M€ e a despesa a 82 407 M€, gerando um saldo de -1 007 M€. Em relação a 2018, a receita aumentou 4,3%, essencialmente por via das receitas fiscais e das contribuições e quotizações para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e SS, e a despesa 2,1%, com destaque para as pensões e prestações sociais e despesas com pessoal, reduzindo o défice em 1 658 M€.

Porém, considerando um conjunto de operações de ativos e passivos financeiros suscetíveis de alterar o património financeiro líquido – onde se inclui o pagamento do Fundo de Resolução ao Novo Banco (1 149 M€) e a amortização de empréstimos concedidos no âmbito da privatização do BPN (1 377 M€) – o saldo seria de -3 441 M€.

As insuficiências nos procedimentos de consolidação evidenciadas na CGE 2018, mantiveram-se em 2019, designadamente porque não abrangem todas as operações materialmente relevantes, não asseguram uma consolidação adequada dos juros da dívida pública direta e incluem regras diferentes para o registo de divergências de consolidação consoante se trate da consolidação dentro de um subsector ou entre subsectores (ponto 3.1).

Conta da administração central

5. A fiabilidade da informação da conta da AC continua afetada por limitações, designadamente as relacionadas com a:
- ◆ não inclusão da execução orçamental de sete entidades em incumprimento do princípio da unidade e universalidade;
 - ◆ não inclusão de informação de natureza patrimonial, ao nível do património financeiro, da dívida, da tesouraria e ainda do património imobiliário, cujo inventário se encontra por concluir;
 - ◆ desatualização do classificador económico das receitas e despesas, agravada desde 2012 com a entrada das entidades públicas reclassificadas (EPR) no perímetro orçamental e as insuficiências do classificador aplicável às EPR de regime simplificado que não prevê classificações económicas essenciais à contabilização da execução orçamental, conduzindo ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais – a incorreta especificação das receitas e despesas, não só compromete a transparência da execução orçamental, como também a adequada consolidação de fluxos entre entidades que integram a CGE;
 - ◆ não relevação como receita extraorçamental de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC, o que impede a reconciliação com a movimentação de fundos.

6. A receita e a despesa consolidadas ascenderam a 62 694 M€ e a 66 522 M€, respetivamente, resultando um défice orçamental de 3 828 M€ (menos 814 M€ face a 2018). A receita consolidada da AC aumentou 1 846 M€ (3,0%) refletindo o aumento da receita fiscal em 1 735 M€ (3,9%), em particular da receita dos impostos indiretos (mais 1 606 M€), e da receita não fiscal em 111 M€ (0,7%) (ponto 3.1).
7. Nos impostos diretos destaca-se a receita do IRS (13 171 M€), com um aumento de 267 M€ (2,1%), e a receita líquida de IRC (6 317 M€), com uma redução de 23 M€ (0,4%). A receita dos outros impostos diretos (383 M€) diminuiu 115 M€ (23,2%) devido ao efeito base da receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético arrecadada em 2018. Nos impostos indiretos destaca-se a receita do IVA (17 863 M€), com um aumento de 1 192 M€ (7,2%), a receita do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (3 517 M€), com mais 230 M€ (7,0%) em resultado do aumento da taxa de carbono e do consumo da gasolina e gasóleo, a receita do imposto do selo (1 685 M€), que aumentou 120 M€ (7,7%) devido, nomeadamente, ao agravamento das taxas do imposto sobre o crédito ao consumo e a receita de imposto do tabaco (1 427 M€), com um aumento de 52 M€ (3,8%) (ponto 3.2.2).
8. As situações de consignação de receita fiscal perfazem 3 887 M€, 8,3% da receita fiscal e mais 197 M€ do que em 2018: 36,7% foi consignada à SS, 17,4% a infraestruturas rodoviárias, através da contribuição do serviço rodoviário, e 10,6% à administração local, através da participação variável dos municípios no IRS (ponto 3.2.2).
9. A dívida a cobrar coercivamente pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) continuou a crescer (1 037 M€ face a 2018), atingindo 21 146 M€, o equivalente a 45% da receita fiscal do ano. Apenas 29,4% da carteira constituía dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), estando 40,2% suspensa e 30,4% classificada como incobrável, a qual aumentou 27,1% e ultrapassou, no final de 2019 e pela primeira vez, a dívida ativa (ponto 3.2.2.4).
10. Por sua vez, a despesa consolidada aumentou 1 032 M€ (1,6%), fixando-se em 66 522 M€, em resultado do acréscimo de 707 M€ (1,1%) na despesa corrente e de 325 M€ (8,6%) na despesa de capital. Para o acréscimo da despesa corrente concorreram os aumentos de 736 M€ nas transferências correntes e de 677 M€ nas despesas com pessoal e as reduções de 452 M€ nas outras despesas correntes e de 349 M€ nos juros e outros encargos. Na despesa de capital (6,2% do total da despesa da AC) destacam-se os aumentos de 160 M€ no investimento e de 148 M€ nas transferências de capital. De notar que, apesar do investimento (excluindo concessões) ter aumentado 21,8%, a taxa de execução face ao OE ficou em 55,6%, 1 028 M€ aquém do orçamentado (ponto 3.2.3.1).

Os pagamentos em atraso atingiram, no final de 2019, o valor mais baixo dos últimos cinco anos, totalizando 313 M€ (menos 203 M€, 39,4% face a 2018), dos quais 77,9% dizem respeito a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas pelas entidades do Serviço Nacional de Saúde (ponto 3.2.3.3).
11. Os fluxos financeiros entre Portugal e a UE apresentaram em 2019 um saldo de 2 531 M€, registando uma redução de 280 M€, devido ao decréscimo de 3,5% dos fluxos financeiros provenientes da UE (4 436 M€, menos 160 M€), e ao aumento de 6,7% (1 905 M€, mais 120 M€) nos fluxos transferidos por Portugal. No final de 2019, a taxa de execução acumulada do Portugal 2020 era ainda baixa (45%), o que coloca uma grande pressão na execução até 2023, em período coincidente com a execução dos fundos provenientes da UE de resposta à crise motivada pela pandemia COVID – 19 (cfr. ponto 3.2.6.1).
12. Os fluxos financeiros com o sector público empresarial refletem, ao nível da despesa, dotações de capital e os empréstimos de médio e longo prazos que totalizaram 4 832 M€: as empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias beneficiaram de 2 802 M€, as sociedades-veículo criadas no âmbito do BPN, de 1 266 M€ e a Párpública, de 758 M€. As verbas para os hospitais empresarializados ascenderam a 695 M€. Nas receitas, destacam-se os dividendos do Banco de Portugal, 509 M€ e da CGD, 158 M€ (ponto 3.2.6.2).

13. Os fluxos financeiros do OE para as regiões autónomas totalizaram 878 M€ (Açores, 498 M€; Madeira, 380 M€), sendo 564 M€ de despesa orçamental da AC, 233 M€ de operações extraorçamentais e 81 M€ de despesa da SS. Em sentido inverso, os fluxos para a AC totalizaram 138 M€ (Açores, 31 M€; Madeira, 106 M€) (ponto 3.2.6.3).
14. Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a 3 877 M€: 3 498 M€ de despesa orçamental da AC (transferências, subsídios e empréstimos), 365 M€ de operações extraorçamentais e 14 M€ de despesa da SS. A receita proveniente da administração local totalizou 484 M€, destacando-se uma aplicação em certificados especiais de dívida de curto prazo efetuada pelo Município de Lisboa (225 M€) (ponto 3.2.6.3).
15. O reporte da dívida financeira do Estado na CGE 2019 continua incompleto: no *stock* omite-se a dívida dos serviços e fundo autónomos (SFA) e nos fluxos, embora se contabilize o serviço da dívida (receitas das emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não se consolida integralmente os fluxos a ela associados.

A dívida consolidada, ou seja, a dívida a entidades fora do perímetro orçamental, ascendeu a 238 138 M€, mais 966 M€ (0,4%) do que em 2018, por via do aumento de 4 916 M€ (2,2%) na dívida direta do Estado e a diminuição de 3 950 M€ (-27,3%) na dos SFA; os encargos com juros, também consolidados, totalizaram 7 112 M€ (menos 249 M€ face a 2018) (ponto 3.2.7).

16. Também o reporte do património financeiro do Estado na CGE 2019 continua incompleto porque não inclui a totalidade da carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental. Em 2019, o valor consolidado deste património, ou seja, dos ativos detidos em entidades fora do perímetro orçamental era de 46 173 M€, sendo 31 063 M€ do Estado e 15 110 M€ de SFA. Por sua vez, em valor nominal, o património financeiro não consolidado ascendia a 108 161 M€ (mais 8 462 M€ do que em 2018):

- ◆ 79 115 M€ correspondem à carteira do Estado composta, na sua maioria, por: participações societárias (37,3%), empréstimos (30,8%) e participações internacionais (27,3%). Mais de 50% das participações societárias recaem em três empresas: Infraestruturas de Portugal (7 068 M€), CP – Comboios de Portugal (3 959 M€) e Caixa Geral de Depósitos (CGD) (3 844 M€); mais de 51% dos empréstimos concedidos concentram-se em três entidades: FdR (5 533 M€), Parvalorem (4 091 M€) e Metro do Porto (2 896 M€); relativamente, às participações internacionais, 81,2% referem-se ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (17 557 M€).
- ◆ 29 046 M€ correspondem a ativos financeiros detidos por 163 SFA, repartidos por títulos de dívida pública (41,5%), empréstimos/subsídios reembolsáveis (17,5%) e por participações societárias (13,6%) – 58% da carteira são detidos por cinco entidades: CGA (5 385 M€), IAPMEI (4 752 M€), Parvalorem (3 337 M€), Parpública (1 952 M€) e FdR (1 475 M€) (ponto 3.2.8).

17. Continua por concretizar a inventariação dos bens imóveis do Estado e não está assegurada uma estratégia integrada de gestão do património imobiliário. O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado possui fragilidades estruturais ao nível dos campos, da articulação de informação e da sua atualização. A informação nele registada apresenta deficiências e é incompleta porque não abrange todo o universo, cuja dimensão continua desconhecida.

Por sua vez, 87% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de património imobiliário está omissa do Relatório da CGE que cinge a sua apreciação às operações imobiliárias conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, não considerando as de outras entidades que integram a AC, como as EPR, pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta (cfr. ponto 3.2.9).

18. A relevação e movimentação de fundos nos mapas relativos à tesouraria do Estado continua incompleta e inadequada, não permitindo verificar a consistência entre a execução orçamental e a situação de tesouraria. No final de 2019, o saldo global da tesouraria do Estado era de 11 233 M€, menos 917 M€ (7,5%) do que em 2018 (cfr. ponto 3.2.10.1).

No que se refere à unidade de tesouraria do Estado (UTE), apesar das melhorias na informação da CGE, sobretudo quanto aos rendimentos das disponibilidades e aplicações financeiras auferidos fora da tesouraria, subsistem reportes incompletos e com erros, bem como insuficiente controlo dos rendimentos auferidos fora da tesouraria que comprometem o apuramento dos valores por entregar ao Estado. Identificaram-se, pelo menos, 372 M€ de disponibilidades indevidamente fora do Tesouro, correspondente a 87 entidades. Foram dispensadas do cumprimento da UTE 146 entidades, cobrindo disponibilidades num total de 6 109 M€ (cfr. ponto 3.2.10.2).

Conta da segurança social

19. Apesar de previsto na LEO 2001, nunca foi definido o perímetro de consolidação da segurança social, em prejuízo da concretização da estruturação do orçamento da SS (OSS) por classificação orgânica. Acresce que a proposta de lei do OE 2021 também não contempla as despesas de administração por classificação económica e orgânica, apesar de previstas na nova LEO (cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.4).

Por outro lado, continuam, ainda, por aprovar ou alterar diplomas legais, designadamente quanto à tesouraria única da SS e aos limites das aplicações de capital efetuadas pelo IGFSS, ao quadro de financiamento da componente capitalização do sistema previdencial e ao património e financiamento do Fundo de Garantia Salarial (cfr. ponto 3.3.4).

20. O atual sistema de informação financeira da SS não integra a informação relativa às operações do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Esta limitação e outras das funcionalidades existentes não permitem que a integralidade dos documentos da conta consolidada (incluindo demonstrações orçamentais e financeiras) seja extraída do sistema de forma automática, potenciando a ocorrência de erros (cfr. ponto 3.3.4).

21. A conta consolidada da SS continua a refletir fragilidades cuja superação depende de melhorias ao nível dos sistemas informáticos e dos procedimentos de controlo interno afetando, em particular, as áreas da dívida de terceiros e do imobilizado (cfr. ponto 3.3.4).

Quanto às dívidas de terceiros, destaca-se a impossibilidade de validação do valor da dívida de contribuintes relevada no balanço, a sobrevalorização do saldo da dívida de prestações sociais, as deficiências nas provisões para cobrança duvidosa de contribuintes e a inexistência de registo de dívidas incobráveis de clientes e de juros vencidos de dívida contributiva. No que se refere ao imobilizado, continuam a verificar-se erros no cálculo das amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis.

22. A receita total da SS ascendeu a 41 647 M€ (mais 5 346 M€, face a 2018) e a receita efetiva foi de 29 511 M€ (mais 2 236 M€), na qual se destacam as contribuições e quotizações, no montante de 18 365 M€ (mais 8,6%, face a 2018), as transferências correntes, 9 967 M€ (mais 7,2% face a 2018). As receitas de capital aumentaram 4 323 M€ (87,7%), acomodando o acréscimo das receitas de ativos financeiros, mais 4 270 M€ (86,7%) (cfr. ponto 3.3.2.1).

23. A despesa total atingiu 38 502 M€ (mais 4 337 M€ do que em 2018) e a despesa efetiva foi de 26 690 M€ (mais 1 392 M€ do que em 2018). Destacam-se as prestações sociais (24 919 M€), com um aumento de 1 264 M€ (5,3%) face a 2018, refletindo o pagamento de pensões e complementos (17 855 M€), de prestações de apoio às famílias (3 189 M€) e de desemprego e apoio ao emprego (1 188 M€) e ainda as medidas de ação social (2 020 M€). As despesas de capital aumentaram, principalmente devido à despesa com ativos financeiros, mais 33,2% (2 946 M€), sobretudo por efeito da rotação da carteira de ativos do FEFSS e das novas entradas de capital no Fundo (cfr. ponto 3.3.2.2).
24. No final de 2019, o saldo orçamental acumulado ascendeu a 3 598 M€ e o saldo efetivo do exercício a 2 822 M€. Para este resultado contribuiu o saldo do sistema previdencial-repartição (2 019 M€, em termos acumulados). O saldo de execução efetiva deste sistema, que atingiu 489 M€ depois de em 2018 ter registado um valor negativo (-282 M€), encontra-se influenciado pelas transferências do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 343 M€ (cfr. ponto 3.3.2.3).
25. A situação financeira e patrimonial da segurança social refletida no balanço totalizou, em termos líquidos, 30 932 M€, uma variação positiva de 3 386 M€ (12,3%) relativamente a 2018.

O ativo líquido é composto maioritariamente por disponibilidades, que totalizam 26 022 M€ (84,1%), mais 3 679 M€ (16,5%), face ao período homólogo. A dívida de terceiros e o imobilizado, são áreas menos representativas no ativo líquido (14,5% e 1,2%, respetivamente), mas com grande risco associado em termos de fiabilidade dos valores relevados no balanço.

Os fundos próprios são constituídos principalmente por património (18 966 M€), sobretudo o do FEFSS (17 484 M€, 92,2%), com um acréscimo de 1 812 M€ devido à transferência do saldo sistema previdencial-repartição (1 500 M€), das receitas de alienação de imóveis (5 M€) e das receitas consignadas do IRC (199 M€) e do adicional ao IMI (123 M€) e, ainda, ao efeito negativo do resultado líquido do ano anterior (-15 M€).

No total do passivo, destacam-se as contas destinadas à especialização dos exercícios, com os proveitos diferidos, que representam 77,2% (1 524 M€), a serem constituídos, sobretudo, por fundos (1 507 M€) consignados ao financiamento de ações de formação profissional e a projetos sociais, com suporte no OE e no Fundo Social Europeu (FSE), e outros programas de ação social, estes suportados por receitas de jogos sociais (cfr. ponto 3.3.3.1).

26. Os proveitos e ganhos (36 145 M€) refletem um acréscimo de 10,6% (3 478 M€) em resultado, sobretudo, do aumento das contribuições e quotizações (993 M€), das transferências do OE para cumprimento da Lei de Bases da SS (372 M€) e de fundos europeus (95 M€) para ações de formação profissional, mas também devido a mais valias potenciais (884 M€) e realizadas (126 M€) e ganhos em contratos futuros (70 M€) e, ainda, à anulação de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes (216 M€).

O total dos custos e perdas (33 330 M€) registou um acréscimo de 5,9% (1 856 M€) em resultado do aumento das prestações sociais (1 138 M€), das transferências e subsídios (212 M€) para ações de formação profissional e instituições sem fins lucrativos e das provisões para cobrança duvidosa (55 M€) e para riscos e encargos (26 M€), e da diminuição das menos valias potenciais (287 M€) (cfr. ponto 3.3.3.2).

27. O resultado líquido ascendeu a 2 815 M€, um aumento de 135,8% (1 622 M€) face a 2018, resultante do acréscimo verificado nos resultados operacionais, financeiros e extraordinários, com destaque para os resultados financeiros (mais 1 302 M€) por efeito, por um lado, do aumento das mais valias potenciais e realizadas e ganhos nos contratos de futuros e, por outro, da diminuição das menos valias potenciais (cfr. pontos 3.3.3.1 e 3.3.3.2).

PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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

A Comissão Europeia prevê que o rácio da dívida pública em percentagem do PIB retome em 2021 a trajetória decrescente (130,3%), após atingir 135,1% em 2020; porém, o indicador continua a exceder significativamente os 60% de referência, agravado pelo facto de, em valores nominais, a dívida nunca ter interrompido a trajetória ascendente. Neste contexto, mantém-se o alerta para o nível elevado da dívida pública, devendo o Governo assegurar medidas orçamentais de apoio e estímulo à economia que preservem a sustentabilidade orçamental a médio prazo (cfr. ponto 1).

29. As pensões e complementos pagos pela SS e pela CGA, na sua maioria pensões de velhice e invalidez (85,7%), mas também pensões de sobrevivência, totalizaram 27 573 M€ e foram financiadas em 64,0% (17 648 M€) pelas quotizações de beneficiários ativos e pelas contribuições das entidades empregadoras e em 34,4% (9 494 M€) através do OE (cfr. ponto 2).

Nas pensões pagas pela CGA, o financiamento por contribuições e quotizações tem vindo a diminuir devido à perda de beneficiários ativos, por ser um sistema fechado desde 2006, limitando o seu autofinanciamento. Nas pensões pagas pela segurança social, a evolução crescente da receita proveniente de contribuições e quotizações, diretamente indexada à recuperação do mercado de trabalho, permitiu que o esforço financeiro do Estado tenha regredido de 5 296 M€ em 2015 para 4 234 M€ em 2019 (cfr. ponto 2).

30. O FEFSS, criado como um garante da estabilização estrutural do regime financeiro do sistema previdencial, valia no final de 2019, 20 360 M€, valor equivalente a 143,7% da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição, suficiente para satisfazer compromissos de 17,2 meses. A taxa de crescimento do valor do FEFSS foi de 17,2% acima da registada para o valor das pensões em pagamento (6,4%). Esta valorização deveu-se em 56,4% às entradas de capital, com o valor mais elevado desde a criação do Fundo (1 680 M€) e, em 43,6%, à gestão da carteira (1 301 M€) (cfr. ponto 3).

31. Os apoios públicos não reembolsáveis concedidos pelo Estado têm naturezas diversas e, pela sua grandeza, exigem um elevado grau de transparência na sua atribuição, matérias que o Tribunal tem vindo a acompanhar. Neste âmbito, destacam-se:

- ◆ Desde 2008, as despesas líquidas com as intervenções públicas no sistema financeiro ascenderam a 20 761 M€, concentradas nos apoios ao BES/Novo Banco, ao BPN e à CGD. Em 2019, estes apoios continuaram a envolver despesas de valor significativo (2 556 M€), com operações no âmbito dos compromissos assumidos na alienação do Novo Banco e do processo de nacionalização e reprivatização do BPN, cujo saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais, no final do ano, totalizava -6 201 M€ (cfr. ponto 4.1).
- ◆ Os apoios públicos não reembolsáveis a entidades fora da administração pública (empresas e particulares) ascenderam a 2 763 M€ (menos 3,7% face a 2018), sendo 71% proveniente de fundos nacionais e 29% de financiamento comunitário. Neste último, são relevantes os apoios ao Sector Agrícola e Florestas (514 M€; 64,2%) e uma parte importante dos concedidos no âmbito da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Serviços de Apoio (205 M€; 25,6%).

A maior parcela dos apoios suportados por financiamento nacional e recursos próprios (1 961 M€) dirigiu-se a três áreas de intervenção: (i) emprego (programas de inserção na vida ativa e de formação profissional); (ii) ciência e ensino superior (concessão de bolsas de estudo, projetos de investigação científica, ensino superior politécnico) e educação (ensino privado e cooperativo, educação especial e pré-escolar); e (iii) ambiente (no âmbito das energias renováveis) (cfr. ponto 4.2).

- ◆ A despesa fiscal decorrente de benefícios fiscais evidenciada na CGE (13 171 M€, um aumento de 1 806 M€ face a 2018) apenas abrange 179 dos 383 benefícios em vigor. Para além desta incorreção, destaca-se a falta de transparência e fundamentação na criação de novos benefícios fiscais, a ausência de uma reavaliação sistemática dos benefícios existentes, a deficiente informação e a dispersão da legislação, o que condiciona a sua eficácia, e, ainda, a falta de rigor quanto à sua distinção face aos desagravamentos fiscais estruturais, designadamente no que se refere às taxas preferenciais em sede de IVA (cfr. ponto 4.3).
32. A CGE 2019 apresenta as responsabilidades do Estado por garantias prestadas, porém, permanece omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR. As responsabilidades do Estado por garantias prestadas ascendiam a 17 120 M€, registando um decréscimo de 3 311 M€ (16,2%) face a 2018. Para esta tendência tem contribuído a intervenção do Estado junto de EPR, sob a forma de concessão de empréstimos (substituindo-se ao sistema financeiro) ou dotações de capital. As garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR ascendiam, em termos líquidos, a 1 984 M€ (cfr. ponto 5.1).
 33. O FdR apresentava, no final de 2019, recursos próprios negativos de 7 021 M€ (agravamento de 907 M€ face a 2018) e um conjunto de responsabilidades cujos encargos não são, para já, quantificáveis. O acordo de capitalização contingente, em vigor desde a venda do Novo Banco (NB), prevê que o FdR, caso os níveis de solvabilidade do NB sejam inferiores a um limiar contratualmente definido, se comprometa a efetuar pagamentos para cobrir perdas na carteira de ativos abrangidos, até ao limite de 3 890 M€. Em três anos, os pagamentos do FdR ao NB cobriram 82% das perdas totais registadas até 31/12/2019 nos ativos abrangidos, totalizando 2 976 M€ (792 M€ relativos a 2017, 1 149 M€ relativos a 2018 e 1 035 M€ relativos a 2019) o que corresponde a 77% do valor máximo previsto (cfr. ponto 5.2).
 34. A CGE 2019 reporta 1 543 M€ de encargos públicos líquidos com PPP (1 678 M€ em 2018 e 13 503 M€ de 2011 a 2019). Estes encargos respeitam apenas a 35 PPP, apesar de a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos divulgar informação sobre mais 58 contratos de natureza concessória. A estimativa de 5 109 M€ para encargos líquidos do sector público com as PPP, entre 2020 e 2062, já deduzida da receita estimada para o sector aeroportuário (2 941 M€, de 2023 a 2062), permanece sem ser acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados.

Na informação reportada na CGE 2019 subsistem deficiências já apontadas pelo Tribunal: universo de contratos por certificar, parte relevante da informação por reportar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar (cfr. ponto 5.3).

Juízo sobre a Conta

O Tribunal de Contas “emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas” subjacentes à Conta Geral do Estado de 2019 (CGE), nos termos previstos na sua Lei de Organização e Processo (art. 41.º, n.º 2).

A CGE 2019 continua a não incluir o balanço e demonstração de resultados da administração central e a informação orçamental e financeira que apresenta é ainda suportada por diferentes sistemas contabilísticos não integrados, elementos críticos para a certificação da Conta. A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, dadas as alterações introduzidas pela Lei 41/2020, de 18/08, adiou para a CGE 2023 a inclusão de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, de acordo com o SNC-AP, sujeitas a parecer e, pela primeira vez, a certificação pelo Tribunal em 2024. O Tribunal enfatiza que subsistem riscos de o novo prazo não ser cumprido.

Paralelamente, o Tribunal formula 43 recomendações, na sua maioria reiteradas de anteriores Pareceres, dada a subsistência de limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta, em grande medida, passíveis de serem corrigidas com a implementação da reforma das finanças públicas.

A) CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

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

Limitação de âmbito

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

Reservas

Correção financeira

- ◆ Não inclusão da execução orçamental de sete entidades da administração central, o que subvaloriza a receita e a despesa global.
- ◆ Incorreta especificação de um conjunto elevado de operações de receita e despesa (*v.g.* na Conta foram registados 27 M€ de juros da dívida pública direta pagos a entidades da administração central e à segurança social, valor considerado na consolidação, quando receberam 589 M€).
- ◆ Omissão da dívida dos SFA (30 796 M€), incluindo EPR, no *stock* da dívida pública pelo que a Conta também não apresenta o valor da dívida financeira consolidada (238 138 M€).
- ◆ Não inclusão de informação completa e integrada sobre a carteira de ativos financeiros da administração central (108 161 M€; 46 173 M€ em valores consolidados).

- ◆ Omissão do valor das garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR que, em termos líquidos, ascendiam a 1 984 M€.
- ◆ Não inclusão do inventário do património imobiliário e sua devida valorização.
- ◆ Disponibilidades fora da tesouraria do Estado em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria que ascendiam a, pelo menos, 372 M€.
- ◆ Subavaliação da despesa fiscal (por benefícios fiscais) de 72 M€ em IRC, além de despesa fiscal por quantificar (dos 383 benefícios fiscais, apenas é quantificada a despesa fiscal de 179).

Ênfases

Legalidade

- ◆ Não observância dos princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação e da unidade de tesouraria, em todas as situações.
- ◆ As insuficiências da programação orçamental não permitem avaliar as medidas de política pública quanto aos resultados obtidos/recursos utilizados, com base em indicadores relevantes.

Correção financeira

- ◆ Operações que, embora o saldo orçamental em contabilidade pública não inclua ativos e passivos financeiros, são suscetíveis de alterar o património financeiro líquido com destaque para as entregas do Fundo de Resolução ao Novo Banco (1 149 M€) e a amortização de empréstimos contraídos no processo de privatização do ex-Banco Português de Negócios (1 377 M€).
- ◆ Desatualização do classificador económico das receitas e despesas que não prevê operações específicas, em particular das EPR (*v.g.* sobrevalorização da receita de passivos financeiros em 3 337 M€ por contabilização incorreta dos aumentos de capital) e manutenção de um modelo simplificado do classificador a utilizar por algumas EPR, contrariando o princípio da especificação.
- ◆ Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros em 1 203 M€, por corresponderem a entradas de capital em empresas públicas, para cobertura de prejuízos, sem qualquer expectativa de retorno.
- ◆ Não relevação como receita extraorçamental de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (3 263 M€).
- ◆ Inadequação dos sistemas de informação e dos procedimentos para o registo integral das operações extraorçamentais (*v.g.* registo contabilístico da entrega dos impostos municipais cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira).
- ◆ Insuficiência de informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia e sobre a execução orçamental financiada por esses recursos.

B) CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

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

Reservas

Legalidade

- ◆ Incumprimento do disposto no DL 42/2001, de 09/02, quanto à dívida de terceiros, por ausência de instauração de processos executivos relativos a todas as dívidas provenientes de reembolsos de importâncias pagas por prestações de alimentos devidos a menores e de pagamentos indevidos a requerentes de créditos emergentes de contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação.
- ◆ Incumprimento das normas do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado relativamente ao cálculo de amortizações de imóveis.

Correção financeira

Conta Execução Orçamental:

- ◆ Inclusão indevida na despesa de prestações sociais de, pelo menos, 10 M€ de pagamentos não concretizados.
- ◆ Omissão de receita do ano e de anos anteriores que subvaloriza o saldo orçamental em 9 M€.

Balanço e Demonstração de Resultados:

- ◆ Impossibilidade de identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 1 927 M€, por não ser possível a reconciliação do saldo relevado no balanço com o saldo das contas correntes.
- ◆ Sobrevalorização do saldo da conta de clientes por inexistência de registo de dívidas incobráveis de clientes.
- ◆ Inconsistência entre o saldo da dívida de prestações sociais relevado no balanço e o que consta nas contas correntes dos beneficiários (o primeiro é superior em 99 M€).
- ◆ Incumprimento do princípio da especialização do exercício de juros vencidos até 31/12/2019 relativos a dívida contributiva, estimando-se uma subvalorização de 343 M€ na dívida de contribuintes (de 241 M€ nos resultados transitados e de 102 M€ nos proveitos extraordinários e no resultado líquido, para a dívida constituída a partir de 2014).
- ◆ Impossibilidade de validação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis, por inexistência de documentação comprovativa e por incorreções nas amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis.
- ◆ Sobrevalorização em 40 M€ dos proveitos extraordinários e do resultado líquido do exercício, por reversão de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes que não haviam sido constituídas em anos anteriores.

- ◆ Subvalorização do saldo de disponibilidades em 12 M€.
- ◆ Subvalorização das provisões para dívida de cobrança duvidosa de contribuintes (do exercício e acumuladas), por excluírem indevidamente dívida não participada a execução fiscal.

Controlo interno

- ◆ Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico.
- ◆ Ausência de informação relevante relativa a imóveis que suporte o valor relevado nas demonstrações financeiras e deficiências nos procedimentos de controlo que não evitaram nem corrigiram as situações já identificadas como incorretas pelo Tribunal nos PCGE de 2015 a 2018, subsistindo:
 - ◇ a não relevação contabilística de ativos com origem em escrituras;
 - ◇ indevida inclusão de valores em parcelas de terreno de imóveis relativos a benfeitorias realizadas nos edificados, que não são objeto de amortizações;
 - ◇ cálculo indevido de amortizações sobre o valor das parcelas de terreno dos imóveis;
 - ◇ suspensão de cálculo de amortizações, por incorreção na introdução de dados na aplicação informática relativamente à data de início da depreciação ou por inexistência de ajustamento do período de vida útil, quando o mesmo já se extinguiu;
 - ◇ incorreção na atribuição dos períodos de vida útil dos imóveis.
- ◆ Ausência de controlo das dívidas de clientes, por inexistência de contas correntes por devedor.
- ◆ Inexistência de controlo entre o valor registado no balanço das dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pagamentos indevidos de pensões e o total em dívida por devedor e respetiva antiguidade.

Ênfases

Legalidade

- ◆ Incumprimento da legislação comunitária quanto à constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento.
- ◆ Inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da segurança social e da fixação dos limites das aplicações de capital realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
- ◆ Existência de discrepâncias no quadro legal do financiamento, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial.
- ◆ O parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social sobre a Conta consolidada da segurança social não acompanhou a respetiva conta e a reunião para a sua emissão foi extemporânea (09/11/2020).
- ◆ A conta do Instituto da Segurança Social da Madeira não foi objeto de certificação legal de contas e para a conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social foi emitida uma “Declaração de impossibilidade de Certificação Legal das Contas”, por falta de informação.

Introdução

O presente Parecer incide sobre a Conta Geral do Estado de 2019 (CGE 2019) e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, conforme determinam a Constituição da República Portuguesa¹, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)² e a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas³.

A CGE foi remetida ao Tribunal de Contas em 30 de junho, cumprindo assim o prazo legalmente previsto, mesmo com as condicionantes atípicas impostas pela pandemia da COVID-19. A Conta abrange as contas da administração central do Estado (AC), que incluem os serviços integrados (SI) e os serviços e fundos autónomos (SFA), organizadas em contabilidade orçamental, e a conta consolidada da segurança social (SS) que é apresentada, também, em base patrimonial.

O Tribunal de Contas emite o Parecer e formula um Juízo sobre atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, formulando recomendações à Assembleia da República ou ao Governo.

O Tribunal sublinha, mais uma vez, a importância da implementação da reforma das finanças públicas para uma melhor gestão dos recursos públicos, podendo revelar-se um instrumento valioso para reconduzir as contas públicas no caminho da sustentabilidade, após o impacto repentino e abrupto da COVID-19 na execução orçamental de 2020, pelo efeito conjugado do crescimento da despesa e da redução da receita, e do conseqüente aumento da dívida pública, a par da desaceleração da atividade económica.

O Parecer encontra-se organizado em três partes. A Parte I – O Orçamento e a Conta Geral do Estado, inclui:

- ◆ Evolução da reforma das finanças públicas no que respeita à implementação da LEO e à transição para o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)⁴.
- ◆ Análise do processo orçamental do ano, incluindo a programação e o cenário orçamental; por último, as alterações orçamentais.
- ◆ Os resultados do exame realizado às contas da AC e da SS de 2019, bem como o apuramento de elementos patrimoniais em falta no que respeita à AC, nomeadamente a dívida pública e o património financeiro.
- ◆ Recomendações que visam suprir as deficiências que afetam o processo e o âmbito orçamental, a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais, os sistemas de gestão e controlo e a informação e transparência da CGE.

¹ Art. 214.º.

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

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

⁴ Aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09.

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

- ◆ O ajustamento orçamental no contexto do Tratado Orçamental;
- ◆ A despesa com pensões e o seu financiamento;
- ◆ A posição do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social;
- ◆ Os apoios públicos ao sector financeiro, a entidades não pertencentes à administração pública e os benefícios fiscais;
- ◆ As responsabilidades contingentes sob a forma de garantias, as resultantes de medidas de resolução do sector bancário e as decorrentes de parcerias público-privadas (PPP) e de outras concessões.

Finalmente, a Parte III – Seguimento das recomendações, apresenta uma síntese da apreciação do acolhimento das recomendações formuladas no PCGE 2017.

Metodologia

O PCGE e o Juízo formulado sobre a CGE 2019 encontram-se fundamentados nos resultados das ações de controlo e das auditorias realizadas. Foram aplicados os princípios dos Manuais de Auditoria do Tribunal e as normas internacionais (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*),

Os procedimentos envolveram, entre outros, o exame documental, a revisão analítica dos dados residentes nos sistemas de informação da execução orçamental e da contabilidade patrimonial e de outros com informação relevante (como os sistemas que suportam a gestão dos impostos pela administração fiscal, a contabilidade do Tesouro, a gestão de contribuições para a SS e o inventário dos imóveis do Estado), o seu confronto com documentos de prestação de contas das entidades, com informação resultante das respostas a questionários e com a remetida pelas entidades ao abrigo de instruções específicas¹.

Limitações e condicionantes

A apreciação expressa no Parecer continua a ser condicionada pelo facto da CGE não incluir um balanço e uma demonstração de resultados da AC, facto que não permite que seja emitida uma opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto nas normas internacionais de auditoria. Por sua vez, a conta consolidada da segurança social continua a refletir fragilidades cuja superação depende de melhorias ao nível dos sistemas informáticos e dos procedimentos de controlo interno.

Os trabalhos do Parecer foram desenvolvidos num contexto mais exigente para o Tribunal e para as entidades interlocutoras, dados os constrangimentos causados pela pandemia da COVID-19.

Exercício do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, expresso no art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o anteprojeto do Parecer foi enviado aos responsáveis das entidades para pronunciamento e as alegações apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final. Em anexo, reproduzem-se as respostas recebidas e apresenta-se num quadro síntese a identificação das entidades ouvidas com a indicação se apresentaram ou não alegações.

¹ Em regra, os valores são apresentados nos quadros em milhões de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; as percentagens encontram-se arredondadas à décima. A abreviação dos montantes efetua-se do seguinte modo: milhões de euros – xx M€; milhares de euros – xx m€.

PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

1. A REFORMA EM CURSO

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ e o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)² constituem os pilares da reforma das finanças públicas em Portugal, essencial para dotar o sistema financeiro público com informação ao nível da posição financeira do Estado, da distribuição dos recursos e desta forma promover uma disponibilização mais eficiente de bens e serviços públicos.

A ausência de progressos na implementação da reforma foi acompanhada pela aprovação, em agosto de 2020, de alterações³ à LEO (plenamente em vigor desde 01/04/2020) que conduziram ao adiamento da concretização de aspetos essenciais e à sua implementação faseada, até 2027, conforme ilustra a figura seguinte⁴.

Figura I. 1 – Fases de implementação da LEO, por exercício orçamental



Fonte: Lei 41/2020, de 18/08.

Com esta nova calendarização, a aplicação integral da LEO só virá a concretizar-se no exercício orçamental de 2027. Porém merece destaque a obrigação também estabelecida na lei⁵, de o Governo remeter semestralmente à Assembleia da República e ao TC informação detalhada sobre os avanços que vierem a ocorrer neste processo de reforma.

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

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

³ A LEO e a Lei 151/2015, de 11/09, diploma que a aprovou, foram alterados pela Lei 41/2020, de 18/08, que acolheu, em parte, as conclusões Grupo de Trabalho para Reavaliação da LEO (constituído pelo Despacho 2706/2020 do MEF, de 28/02), o qual teve como objetivos avaliar a sua implementação e a respetiva calendarização, bem como apresentar propostas de melhoria da transparência do processo orçamental e da qualidade de informação.

⁴ Cfr. art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09, com a redação que lhe foi dada pelo art. 2.º da Lei 41/2020, de 18/08 e art. 5.º da Lei 41/2020.

⁵ Art. 6.º da Lei 41/2020, de 18/08.

Foram ainda introduzidas alterações ao processo orçamental, evidenciadas no quadro seguinte.

Quadro I. 1 – Alterações à LEO – aspetos mais relevantes

Política orçamental

- Fundamentação das diferenças significativas entre os cenários macroeconómico e orçamental apresentados e as previsões da Comissão Europeia e de instituições nacionais ou internacionais e a análise de sensibilidade do cenário macro-orçamental a diferentes hipóteses para as principais variáveis (alíneas c) e d) do art. 8.º da LEO)

Cumprimento das regras orçamentais

- O Conselho das Finanças Públicas deve alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência de desvio significativo face ao objetivo de médio prazo ou ao saldo previsto na trajetória de convergência e efetuar o acompanhamento do correspondente plano de correção e encerramento de desvio significativo (art. 22.º e 24.º da LEO)

Processo orçamental

- Os limites vinculativos do quadro plurianual das despesas públicas podem ser revistos em função da competência do Governo para efetuar alterações orçamentais (utilização de saldos de gerência, despesas imprevisíveis e inadiáveis, aumento das receitas efetivas próprias) e nas situações excecionais de recessão económica profunda, de catástrofes naturais ou outras situações excecionais com significativo impacto orçamental (alíneas c) e d) do n.º 6 do art. 35.º e n.º 1 do art. 24.º da LEO). Até 2025, vigora o regime transitório previsto no art. 5.º, n.ºs 1 a 11, da Lei 41/2020, de 18/08
- O prazo para apresentação da proposta de LOE à AR passa de 1 para 10 de outubro e a sua votação realiza-se nos 50 dias subsequentes (45 na versão anterior) (art. 36.º e 38.º da LEO)
- Inclusão, nos elementos que acompanham a proposta de LOE, designadamente, de informação individualizada sobre garantias, empréstimos, dividendos pagos ao Estado e quadro de políticas invariáveis atualizado (art. 37.º da LEO)

Revisões orçamentais

- A proposta de revisão orçamental submetida à AR deve ser acompanhada de um relatório justificativo e dos elementos informativos, devidamente adaptados (art. 59.º da LEO)

Transparência

- As iniciativas legislativas do Governo com implicações orçamentais são acompanhadas pela quantificação dos seus impactos na despesa, receita e balanço consolidado e os grupos parlamentares podem solicitar à Unidade Técnica de Apoio Orçamental um estudo técnico sobre o impacto potencial de quaisquer alterações apresentadas durante a discussão do OE (art. 75.º A da LEO)
- O Governo deve apresentar até 31 de agosto o quadro de políticas invariáveis (alínea j) dos n.ºs 1 e 2 do art. 75.º da LEO)

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a UniLEO elencam as melhorias estruturais introduzidas no processo orçamental e destacam as alterações subjacentes à nova LEO, em vigor desde abril de 2020, já aplicadas no OE 2021 e no respetivo Relatório.

1.1. Implementação da lei de enquadramento orçamental

O Tribunal tem acompanhado a implementação da LEO desde 2016, divulgou a sua apreciação em sete relatórios de auditoria e nos PCGE e formulou recomendações¹, visando contribuir para a melhoria e conclusão tempestiva do processo. Passados cinco anos, os progressos na aplicação do SNC-AP não tiveram paralelo noutras dimensões de implementação da LEO, subsistindo sérias reservas quanto ao cumprimento dos prazos, agora fixados até 2027, como se dá conta no quadro seguinte.

¹ Cfr. Relatório de Auditoria 25/2019 – 2.ª S (ponto 1.2 e Anexo 1 – Acompanhamento das Recomendações) e PCGE 2018.



Quadro I. 2 – Acompanhamento das Recomendações sobre a LEO, o SNC-AP e a ECE

O Tribunal recomendou:	Situação a 31/10/2020 – UniLEO
Ao nível da estratégia	
<p>A adoção de uma estratégia de médio prazo que assegure, de forma tempestiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ a reformulação do Plano de implementação da LEO, dando prioridade aos projetos da ECE e de revisão e desenvolvimento do quadro legal; ■ a identificação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões; ■ a hierarquização realista das diversas fases; ■ a disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas; ■ o estabelecimento de mecanismos de monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO. <p>(RA 25/2019, rec 2; PCGE 2018, rec 1)</p>	<p>O plano de implementação da LEO encontra-se em revisão, tendo agora em conta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ as alterações introduzidas à LEO 2015 (pela Lei 41/2020, de 18/08); ■ a revisão do modelo de governação; ■ o reforço de recursos humanos da UniLEO; <p>A candidatura apresentada ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)¹ no âmbito da modernização e simplificação da Gestão Financeira Pública.</p> <p>1 Plano de Recuperação e Resiliência – Recuperar Portugal 2021-2026 – Versão preliminar, entregue pelo Primeiro-Ministro à Presidente da Comissão Europeia em 15/10/2020.</p>
<p>Esta revisão está em curso desde março de 2019 e o PRR encontra-se ainda em versão preliminar. Assim, não foi indicado pela UniLEO um horizonte temporal para a concretização e apresentação desta revisão, sendo elevados os riscos de não observância dos novos prazos da LEO.</p>	
Ao nível da liderança	
<p>A operacionalização do modelo de governação da UniLEO nas seguintes vertentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ aprovação do regulamento interno de funcionamento da UniLEO; ■ designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO; ■ definição das responsabilidades pela liderança da reforma das finanças públicas, ao nível da execução técnica e de gestão de projetos; ■ constituição das equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO; ■ coordenação das componentes legal, técnica e contabilística com impacto nos sistemas de informação, de forma a minimizar o prazo de implementação e o respetivo custo; ■ articulação com as diversas entidades para a concretização dos projetos do plano. <p>(RA 25/2019, Rec 1; RA 13/2019, Rec 3; RA 8/2018, Rec 2, 6 e 7; RA 23/2017, Rec 6)</p>	<p>O modelo de governação, estrutura da UniLEO e a afetação de recursos humanos dependem da revisão do diploma que estabelece a sua constituição e regras de funcionamento. Este modelo deverá assentar numa responsabilidade partilhada entre organismos do Ministério das Finanças.</p> <p>Em 2020 existiam já processos colaborativos com a DGO e a eSPap para o desenvolvimento de três projetos.</p>
<p>Volvidos quatro anos sobre a criação da UniLEO, o seu modelo de governação continua por operacionalizar e com insuficiente dotação de meios humanos. Não são conhecidos desenvolvimentos quanto ao modelo organizativo que se pretende implementar, nem foi indicada previsão para o horizonte temporal de implementação.</p>	
Ao nível dos projetos	
<p>A produção atempada de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ propostas de revisão dos normativos legais, dado o seu impacto na definição da arquitetura do Estado; ■ módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO. <p>A operacionalização da orçamentação por programas, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ o desenvolvimento do quadro legal; ■ a definição de metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; ■ a fixação de critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados; ■ o estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma consistente em todos os Programas Orçamentais e coordenada com os diversos documentos de política orçamental. <p>(RA 22/2017 Rec 5 e 6; PCGE 2018)</p>	<p>Em termos globais, os projetos estão em revisão. Registaram-se progressos em cinco projetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ fatura eletrónica <i>inbound</i> e fatura eletrónica <i>outbound</i>, em fase de disseminação massiva, e o Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC) em fase de conclusão do projeto piloto; ■ desenho dos Mapas da proposta do OE 2021 e das Grandes Opções do Plano e da informação do ROE, com base no modelo de informação preconizado pela LEO; ■ adoção da classificação funcional internacionalmente utilizada e criação de uma tabela única de fontes de financiamento transversal à AC.
<p>Os progressos registados num número limitado de projetos (cinco) não contribuem para minorar os riscos de incumprimento da nova calendarização da LEO, especialmente quanto à orçamentação por programas, a regulamentar no 1.º semestre de 2021.</p> <p>A estrutura dos mapas do OE para 2021 cumpre formalmente o estipulado na LEO quanto a apresentar conjuntamente as receitas e despesas da administração central. Em contraditório, o Ministro das Finanças e a UniLEO referem que os mapas da nova estrutura são acompanhados de informação de detalhe que não era anteriormente disponibilizada, sendo <i>“agora, para cada entidade (...) completa e transparente, pelo que a leitura dos mapas com informação da administração central demonstra o valor total de despesa que deve ser aprovada pela Assembleia da República”</i>. Porém a sua leitura é suscetível de interpretação errónea uma vez que não apresenta valores consolidados parciais e por entidade. Na classificação funcional das despesas da AC e SS foi adotada a COFOG (<i>Classification of the Functions of Government</i>), indo ao encontro de sucessivas recomendações do Tribunal. Porém, não foi ainda publicado o diploma que define a estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais previsto no n.º 4 do art. 17.º da LEO, designadamente, o classificador funcional e o classificador económico.</p>	

O Tribunal recomendou:	Situação a 31/10/2020 – UniLEO
Ao nível da ECE	
<p>A concretização da ECE, nas seguintes etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ elaboração de um plano de implementação e dos respetivos testes aos requisitos técnicos e institucionais; ■ acompanhamento da implementação, identificando os principais riscos de incumprimento, mensurando os desvios, aplicando as medidas corretivas e procedendo à sua divulgação trimestral; ■ envolvimento de todas as entidades que, atuando como agentes do Estado, terão de prestar informação para a contabilização das operações pela ECE; ■ elaboração, em versão de teste, da conta da ECE relativa a 2020. <p>(RA 25/2019 Rec 3; RA 23/2017 Rec 3, 4 e 5; PCGE 2017, Rec 14)</p>	Não foram reportados desenvolvimentos.
A ausência de desenvolvimentos neste projeto essencial para a implementação da LEO reitera os riscos de incumprimento dos novos prazos fixados.	
Ao nível do SNC-AP	
<p>A implementação do SNC-AP pressupõe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ adoção de medidas para minorar o risco de inadequada adaptação dos diferentes softwares ao normativo; ■ disponibilização dos meios necessários para o cumprimento das metas e prazos fixados para a produção de demonstrações financeiras e orçamentais individuais e consolidadas; ■ nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas; ■ revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado; ■ adoção das medidas necessárias para eliminar os constrangimentos sectoriais específicos que ponham em causa a implementação do SNC-AP. <p>(RA 8/2018 Rec 4; RA 22/2017 Rec 1 e 3; RA 6/2017 Rec 2 e 3)</p>	<p>Foram apresentadas em SNC-AP 1 167 contas de 2019. Prevê-se a prestação de contas em SNC-AP relativas a 2020 para o subsector da administração local.</p> <p>A conclusão dos trabalhos de implementação do SNC-AP na segurança social está prevista para o 1.º trimestre de 2022 (informação do Instituto de Informática, de 10/11/2020).</p>
Até ao final de outubro 2020 foram remetidas ao Tribunal 1 176 contas em SNC-AP relativas ao exercício de 2019 (mais 96 do que as entradas no mesmo período do ano anterior).	
Fonte: Relatórios de auditoria (13/2016, 2.ª S, 6/2017, 2.ª S, 22/2017, 2.ª S, 23/2017, 2.ª S, 8/2018, 2.ª S, 13/2019, 2.ª S e 25/2019, 2.ª S), PCGE (2015 a 2018) e informação da UniLEO de 03/11/2020.	

O acompanhamento das recomendações efetuado pelo Tribunal evidencia que não se verificaram progressos quanto à definição de uma estratégia de implementação da LEO (em revisão desde março de 2019), à operacionalização do modelo de governação e à afetação de recursos humanos. Com efeito, a coordenação da UniLEO foi assegurada a tempo parcial entre 01/04/2019 e 28/09/2020, data em que foi nomeada uma coordenadora a tempo integral, a Unidade não dispõe de responsável técnico desde 01/01/2019 e continua por formalizar a designação dos membros do Gabinete Técnico¹.

Em contraditório, o MEF e a UniLEO referem, em linha com o já observado pelo Tribunal, que o “*processo de implementação da Reforma das Finanças Públicas em curso revelou (...) a necessidade de se proceder a ajustamentos no calendário da sua implementação por forma a permitir e legitimar uma implementação faseada. Os prazos iniciais partiram da premissa errada da possibilidade de paralelização absoluta das tarefas e projetos, sem ter em atenção a necessidade de sequência entre projetos, de amadurecimento de conceitos e modelos e da consolidação da implementação do SNC-AP antes de avançar para a implementação das reformas previstas, e sem considerar tempos de contratação pública. Por outro lado, não foi avaliada a disponibilidade de recursos humanos altamente qualificados, cuja captação massiva para a UniLEO depauperaria a Administração Pública de recursos essenciais à continuidade da operação*”.

¹ Ao qual cabe planejar, executar e avaliar os projetos e diplomas a desenvolver no âmbito da LEO.

As mesmas entidades informam que *“está em curso um trabalho de revisão do modelo de governação e da estrutura da UniLEO (...), o qual será acompanhado pelo reforço dos recursos afetos ao projeto. O plano de implementação da reforma da LEO encontra-se igualmente em revisão, contemplando a redefinição de prioridades (...), tendo em vista o seu alinhamento com os projetos apresentados no contexto do Plano de Recuperação e Resiliência”*.

Quanto ao desenvolvimento dos projetos, a UniLEO perspetiva¹: i) avaliar o projeto piloto DCC; ii) aumentar o número de fornecedores aderentes à fatura eletrónica e entrada em produção do projeto piloto de contabilização automática em 2021; iii) definir o novo modelo de orçamentação por programas², criando condições para um projeto piloto no orçamento para 2022; iv) desenvolver os projetos incluídos na candidatura ao PRR (soluções informáticas integradas, reconhecimento de operações na ECE, implementação do processo orçamental e da consolidação).

Os desenvolvimentos previstos pela UniLEO estão alinhados com o novo faseamento da LEO que prevê aprovar a regulamentação da orçamentação por programas no primeiro semestre de 2021, identificar um programa piloto e definir a respetiva calendarização. O MEF e a UniLEO referem que a *“orçamentação por programas será (...) enquadrada na revisão da estratégia de implementação da reforma da LEO tendo em conta os calendários aprovados na Lei”*. Porém, subsistem reservas quanto ao cumprimento deste prazo, tendo em conta que os aspetos essenciais desta fase da reforma se encontram agora dependentes da candidatura ao PRR, programa ainda em versão preliminar.

1.2. Prestação de contas em SNC-AP

Com a entrada em vigor do SNC-AP foi aprovada uma nova instrução para a prestação de contas ao Tribunal³, aplicável às entidades obrigadas a este regime contabilístico, bem como foram emitidas instruções específicas para entidades que, até então, remetiam as suas contas em suporte papel possibilitando a remessa da informação de forma automática e sujeita a regras de validação⁴.

Para a prestação de contas em SNC-AP, o Tribunal passou a ser o ponto único de submissão das demonstrações orçamentais e financeiras anuais, disponibilizando uma solução de software que aplica as regras de validação estabelecidas⁵. A informação recebida é partilhada com o Ministério das Finanças e com a Administração Central do Sistema de Saúde, prevendo-se que venha a ser disponibilizada também às entidades de coordenação sectorial das áreas da educação e administração local⁶.

O processo de prestação de contas relativo a 2019 foi influenciado pela:

- ◆ possibilidade prevista na LOE 2020 da *“prestação de contas relativa a 2019 (...) ser efetuada no mesmo regime contabilístico prestado relativamente às contas de 2018”*⁷, que deu cobertura legal à não aplicação

¹ Informação da UniLEO de 03/11/2020.

² Com base em documentos de trabalho elaborados no âmbito de projetos apoiados pelo *Structural Reform Support Service* da Comissão Europeia.

³ Instrução 1/2019-PG, também aplicável às regiões autónomas.

⁴ E sujeitas a um dos seguintes regimes contabilísticos: sistema de normalização contabilística (SNC), a norma contabilística, e de relato financeiro para entidades do sector não lucrativo (SNC-ESNL) e normas internacionais de relato financeiro (IFRS).

⁵ Regras que, caso não sejam cumpridas, impedem a conta de ser apresentada ao TC. Incluem regras próprias do Tribunal, validadas na respetiva plataforma (econtas) e as estabelecidas pelo Ministério das Finanças (através do envio da informação ao S3CP (plataforma para a centralização da informação contabilística).

⁶ Através do Instituto de Gestão Financeira da Educação e da Direção-Geral das Autarquias Locais, respetivamente.

⁷ Art. 316.º da Lei 2/2020, de 31/03.

da Instrução 1/2019-PG e do SNC-AP, caso dos serviços integrados que adotaram a solução contabilística disponibilizada pela eSPap;

- ◆ extensão e diversificação dos prazos de prestação de contas ao Tribunal, de acordo com a natureza jurídica das entidades, no contexto das medidas governamentais, tomadas em março de 2020, devido à pandemia da COVID-19¹.

Cerca de 50% (1 068) do universo das entidades do perímetro orçamental (2 123²), representando 19% do volume financeiro, prestou contas em SNC-AP nos moldes da nova plataforma e da nova Instrução, com a distribuição por funções evidenciadas no Quadro I. 3.

Quadro I. 3 – Prestação de contas em SNC-AP – 2019

(em milhões de euros)

Funções	SNC-AP (nova instrução)			
	Entidades	% Entidades	Volume Financeiro	% VF
Funções de Soberania	49	1,3	10 436	6,1
Sector Social	79	7,6	30 626	45,1
Educação e Ensino	890	88,3	10 458	20,3
Funções Económicas	33	2,3	12 911	26,5
Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais	17	0,5	2 347	2
Total SNC-AP	1 068	100	66 778	100
Total prestação de contas de 2019	2 123	-	349 231	-
%	50	-	19	-

Fonte: Econtas.

De salientar que na AC e SS, pelo menos 346 entidades não prestaram contas em SNC-AP, procedendo a essa prestação de acordo com as instruções que lhes eram anteriormente aplicáveis: 157 serviços periféricos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Instituto Camões e 189 entidades com POCP e planos sectoriais.

Refira-se que 71% do volume financeiro deste universo de 2 123 entidades, pertence a apenas 15 entidades, sendo de salientar que 7 prestaram contas de acordo com a nova Instrução (assinaladas a azul Quadro I. 4) das quais 4 em SNC-AP.

¹ Art. 4.º da Lei 1-A/2020, de 19/03.

² Os dados em análise reportam-se a 30/10/2020, e não incluem nem a administração local nem a regional. Até esta data não tinham, ainda, sido rececionadas 122 contas de 2019, 42 das quais relativas a entidades que integram a CGE (sendo 14 agrupamentos de escolas de ensino básico e secundário e 8 EPR).

Quadro I. 4 – Entidades com maior volume financeiro

(em milhões de euros)

Entidade	Ministério	Regime Contabilístico	Volume Financeiro (*)
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE – Encargos da Dívida Pública	Ministério das Finanças	POCP	111 315
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	POCISSSS	32 894
Instituto da Segurança Social, IP	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	POCISSSS	25 956
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	POCISSSS	11 658
Caixa Geral de Depósitos, SA	Ministério das Finanças	IFRS	10 875
Caixa Geral de Aposentações, IP	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	SNC-AP	10 869
Direção-Geral do Tesouro e Finanças – Despesas excecionais (Capítulo 60.º)	Ministério das Finanças	POCP	9 517
Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	POCP	8 765
Administração Central do Sistema de Saúde, IP	Ministério da Saúde	SNC-AP	8 550
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP	Ministério do Planeamento	SNC-AP	6 553
Alfândega do Jardim do Tabaco – Lisboa	Ministério das Finanças	Caixas do Tesouro	2 558
Fundo de Garantia de Depósitos	Ministério das Finanças	SNC-AP	2 404
Direção-Geral do Orçamento - Capítulo 70 do OE	Ministério das Finanças	POCP	2 306
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – Departamento de Jogos	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	SNC	1 856
PARVALOREM, SA	Ministério das Finanças	IFRS	1 763
Total das 15 entidades com maior volume financeiro			247 839
Total volume financeiro em análise			349 231
			%
			71%

(*) Volume financeiro = corresponde ao somatório do débito/crédito dos mapas que evidenciam os fluxos de caixa na ótica orçamental. No caso das entidades que têm, apenas, contabilidade financeira, corresponde aos valores evidenciados na Demonstração de Fluxos de Caixa.

Fonte: Econtas.

As entidades que, em maior número, prestaram contas em SNC-AP foram as escolas do ensino básico e secundário¹, cujos sistemas informáticos foram atempadamente parametrizados, sendo de mencionar que 45 dos demais serviços integrados também o fizeram, apesar da exceção prevista na lei (Quadro I. 5).

Quadro I. 5 – Prestação de contas de 2019 em SNC-AP – por tipo de entidade

(em milhões de euros)

Subsector	N.º de entidades	%	Volume financeiro	%
SI (exceto escolas)	45	4,2	7 093	10,6
Escolas	796	74,5	5 825	8,7
SFA (exceto EPR)	144	13,5	45 735	68,5
EPR	77	7,2	8 089	12,1
Outros	6	0,6	36	0,1
Total Geral	1 068	100,0	66 778	100,0

Fonte: Econtas.

¹ Estas entidades integram o OE e a CGE de forma agregada.

Do exame realizado, verifica-se que as contas prestadas em SNC-AP apresentam deficiências que carecem de ajustamentos/melhorias, designadamente:

- ◆ Ausência de informação sobre a contabilidade de gestão;
- ◆ Não encerramento das contas da classe zero relativas às operações de tesouraria;
- ◆ Registo da dupla escrituração da receita própria que deve ser entregue ao Estado para posterior requisição e utilização;
- ◆ Remessa incompleta dos documentos a que a entidade se encontra obrigada (designadamente, orçamento, mapas contratação administrativa, atas, relatórios dos órgãos de fiscalização e certificação legal de contas, extratos/certidões dos saldos bancários no final do ano; reconciliações bancárias de dezembro);
- ◆ Remessa das atas de aprovação das contas sem toda informação prevista no n.º 4.1 das notas técnicas da Instrução 1/2019-PG;
- ◆ Incorreto preenchimento dos formulários associados às atas de aprovação e apreciação das contas, à certificação legal de contas e ao relatório e parecer do órgão de fiscalização;
- ◆ Num total de 207 certificações dos revisores oficiais de contas emitidas, 106 contêm juízos favoráveis 51 incluem ênfases, 11 têm reservas e 39 com reservas e ênfases¹.

¹ Informação fornecida pelas entidades no âmbito do processo de prestação de contas.

2. O PROCESSO ORÇAMENTAL

2.1. A programação orçamental

O Tribunal tem vindo a apontar insuficiências ao nível da articulação e coerência que deveria existir entre os documentos de programação orçamental e os da respetiva execução, designadamente no que se refere à insuficiente especificação das medidas de política orçamental e do respetivo impacto na execução.

A programação orçamental para 2019 encontra-se vertida nos seguintes documentos:

2018	2019	2020
<ul style="list-style-type: none"> • PE 2018-2022 Programa de Estabilidade 2018-2022 (abril de 2018) • GOP 2019 Grandes Opções do Plano anuais (outubro de 2018) • ROE 2019 Relatório que acompanha a proposta do OE 2019 (outubro de 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> • PE 2019-2023 Programa de Estabilidade 2019-2023 (abril de 2019) • DLEO 2019 Decreto-Lei de Execução Orçamental (junho de 2019) • ROE 2020 Relatório que acompanha a proposta do OE 2020 (dezembro de 2019 – estimativa para 2019) 	<ul style="list-style-type: none"> • RCGE 2019 Relatório da Conta Geral do Estado 2019 (junho de 2020 – execução orçamental de 2019)

As principais medidas de política orçamental previstas para 2019 encontram-se explicitadas nos Programas de Estabilidade (PE 2018-2022 e PE 2019-2023) e no ROE 2019, porém, com um nível de sistematização distinto e de forma não harmonizada entre si, o que impede a apreciação da sua consonância¹. Esta situação representa um retrocesso face ao exercício orçamental de 2018².

Note-se, ainda, que mesmo em sede de OE 2020, com a apresentação da estimativa da execução orçamental de 2019 (ROE 2020), foram identificadas as principais medidas de política orçamental de carácter permanente para 2020³, das quais constam medidas com efeito orçamental relevante em 2019, mas que não foram identificadas no ROE 2019 nem no PE como tal, evidenciando a falta de articulação entre os documentos. Contudo, verificou-se que várias destas medidas se encontravam referidas ao longo do texto do ROE 2019 (por exemplo, as relativas ao Programa de apoio à redução tarifária e aos Manuais escolares-reutilização), mas não foram consideradas no quadro relativo às principais medidas para 2019.

Por sua vez, em sede de execução orçamental, o RCGE 2019 apresentou, pela primeira vez, a discriminação dos resultados alcançados em 2019 nos agregados da receita e da despesa com a implementação das principais medidas⁴. Embora em linha com a informação disponibilizada no ROE 2019, só parcialmente se encontra uma correspondência entre as medidas constantes dos dois documentos, sem que haja uma justificação para o respetivo impacto⁵.

¹ No PE 2018-2022 as medidas estão apresentadas no Quadro II.2.4. Medidas de Política Orçamental num Cenário de Políticas Invariantes: 2018-2022, p. 15, e no Quadro II.2.5. Medidas de Política Orçamental para 2019-2022, p. 16; no PE 2019-2023 no Quadro II.2.1. Medidas de Política Orçamental para 2019-2023, p.14; e no ROE 2019 no Quadro III.2.1 Principais Medidas de Política Orçamental em 2018 e 2019, p.70.

² Cfr. ponto 2.1 da Parte I do PCGE 2018.

³ ROE 2020, Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2019 e 2020, p. 61.

⁴ RCGE 2019, Quadro 8 – Principais medidas com impacto em 2019, p. 11; três medidas de âmbito fiscal sem informação sobre o impacto orçamental.

⁵ Do conjunto de 12 medidas com impacto na receita apresentadas no ROE 2019 (Quadro III.2.1), 5 não constam do RCGE 2019 (Quadro 8); no caso da despesa, do total de 9 medidas identificadas no ROE 2019, uma não consta do RCGE 2019.

A orçamentação da receita continua sem suficiente fundamentação. Na verdade, o ROE 2019 não fundamenta quantitativamente o efeito dos fatores justificativos da evolução prevista para a receita, uma vez que limita essa fundamentação a resultados decorrentes de medidas tomadas em anos anteriores, como é o caso da eliminação da sobretaxa do IRS, ou em mais de um ano, como a alteração de escalões do IRS, sem identificar o efeito das novas medidas¹. Também ao nível da informação referente à execução orçamental, o RCGE² quantificou os impactos de medidas que reduzem a receita fiscal de 2019, em 455 M€, mas na perspetiva da contabilidade nacional, ou seja, incluem para além dos impostos da administração central, os da administração regional e local, e continua sem identificar os impactos das novas medidas decorrentes do OE 2019 e das demais tomadas ao longo do ano.

O Tribunal faz notar a importância de o ROE e o RCGE explicitarem devidamente os impactos dos vários fatores na receita fiscal, considerando o universo da AC, em contabilidade pública, quantificando os efeitos das medidas fiscais tomadas no OE e no decurso do ano.

Atendendo às políticas de âmbito sectorial, as GOP 2019:

- ◆ mantiveram a estrutura de informação utilizada nas GOP 2018, que segue os seis pilares do Programa Nacional de Reformas (PNR 2016-2022), atualizado em abril de 2018, continuando a não apresentar uma ligação clara à estratégia orçamental, uma vez que não contém os critérios de afetação de recursos às prioridades de atuação nem o seu efeito orçamental – esta insuficiência de informação detalhada impede a análise da compatibilização com o OE 2019 e com o PE³;
- ◆ apresentaram uma melhoria da informação divulgada com a inclusão de indicadores de impacto associados a cada um dos seis pilares para o triénio 2015-2017, mas dos mesmos também não resulta a imprescindível conexão entre os recursos utilizados e os resultados observados.

No ROE 2019, a referência às GOP 2019 é apenas efetuada num subconjunto das secções dedicadas aos Programas Orçamentais⁴, não havendo evidência da análise dos efeitos esperados de medidas de política sectorial na definição dos objetivos orçamentais.

Os documentos de programação continuam omissos quanto ao impacto que a reforma das finanças públicas em curso, decorrente da implementação da LEO 2015, poderá ter no processo orçamental, além de outras insuficiências que podem ser assinaladas em matéria de transparência orçamental:

- ◆ parte das medidas para 2019 incluídas no PE 2018-2022, no ROE 2019 e no PE 2019-2023 caracterizou-se por insuficiente especificação, em prejuízo da avaliação da sua execução⁵;
- ◆ a análise de sensibilidade do cenário macroeconómico divulgado no ROE 2019 não contemplou as variações no PIB real e na taxa de desemprego, apesar da sua influência significativa na evolução dos agregados orçamentais (mas passou a integrar as variações marginais nas taxas de juro de curto prazo, o que se considera positivo);
- ◆ o impacto orçamental do cenário macroeconómico nas rubricas da receita e da despesa com que se correlaciona também constitui uma informação em falta no ROE 2019.

¹ ROE 2019, Quadro III.2.1 – Principais Medidas de Política Orçamental em 2018 e 2019, p.70.

² RCGE 2019, Quadro 8 – Principais Medidas com Impacto em 2019, p.11.

³ A LEO 2015 prevê que a proposta de Lei das Grandes Opções seja apresentada pelo Governo no início do processo orçamental (conjuntamente com o PE), passando a incluir a programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social, concretizado por um quadro plurianual das despesas públicas.

⁴ No ROE 2019, 2 dos 18 programas (Representação Externa e Ambiente) fazem referências genéricas às GOP 2019.

⁵ Medidas como “Alteração nas taxas de IEC’s”, “Poupança em juros” e “Exercício de revisão da despesa”.

De referir ainda no âmbito do processo orçamental para 2019, à semelhança do já verificado em 2018, a publicação tardia das normas de execução do OE, em junho, e a emissão das subsequentes instruções complementares por parte da DGO, em julho¹.

Apesar de as normas de execução do OE 2018 terem sido mantidas até à entrada em vigor do DLEO 2019², este procedimento de dilação do prazo para a divulgação das normas e instruções relativas à execução orçamental continua a representar uma fragilidade para a gestão eficaz e o controlo adequado dos recursos financeiros, na medida em que instrumentos e medidas com impacto relevante na gestão orçamental das entidades abrangidas³ só são conhecidos de forma definitiva no segundo semestre do ano económico em curso, em prejuízo da sua cabal aplicação por parte destas entidades.

2.2. O cenário orçamental e os valores verificados

Em 2019, o saldo orçamental das AP, em contabilidade nacional, registou um excedente de 177 M€ (0,1% do PIB), contrastando com a previsão de défice antecipada nos documentos de programação orçamental, tal como explicitado no Quadro I. 6.

Quadro I. 6 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2018		Ano 2019			
	Estimativa ROE 2019	Execução INE set. 2020	Previsão ROE 2019 ^(a)	Previsão PE 2019-2023	Estimativa ROE 2020	Execução INE set. 2020
Receita total	87 176	88 006	90 719	91 255	91 213	91 161
Despesa total	88 633	88 722	91 104	91 585	91 387	90 984
Saldo global	-1 457	-716	-385	-330	-174	177
Saldo global (em % PIB)	-0,7	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,1
Por memória:						
Dívida pública (em % PIB)	121,2	126,1	118,5		118,9	117,2

(a) Os valores diferem do OE 2019 aprovado [Receita total 90 721 M€, Despesa total 91 130 M€ e saldo -409 M€ (-0,2% do PIB), cfr. RCGE 2019, p. 44].

Fonte: MF, ROE 2019, PE 2019-2023 e ROE 2020; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, setembro de 2020.

Em contabilidade pública, o défice das AP em 2019 atingiu 570 M€ (0,3% do PIB), em resultado do défice da administração central de 3 828 M€, bem como dos excedentes orçamentais da segurança social de 2 822 M€ e da administração local e regional de 437 M€. As perspetivas expressas no ROE 2019 e no ROE 2020 revelaram-se mais negativas perante o défice das AP alcançado em 2019, conforme Quadro I. 7.

¹ Decreto-Lei 84/2019, de 28/06 e Circular Série A 1392, de 08/07/2019, atualizada em 15/07/2019.

² Tendo a DGO emitido neste âmbito a Circular Série A 1391, de 18/01/2019.

³ Destacam-se matérias como a utilização condicionada das dotações orçamentais (cativações), as alterações orçamentais, a entrega, transição e aplicação de saldos, a unidade de tesouraria, as competências e deveres dos coordenadores dos programas orçamentais, entre outras.

Quadro I. 7 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade pública)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2018		Ano 2019		
	Estimativa ROE 2019	Execução RCGE 2019	Previsão ROE 2019 (a)	Estimativa ROE 2020	Execução RCGE 2019
Receita total, da qual	86 140	85 271	90 802	89 627	89 119
AC+SS	79 046	78 018	83 226	81 747	81 400
Despesa total, da qual	87 444	87 513	92 995	90 734	89 688
AC+SS	80 665	80 682	86 086	83 483	82 407
Saldo global, do qual	-1 304	-2 241	-2 193	-1 107	-570
AC+SS (a)	-1 619	-2 664	-2 860	-1 736	-1 007
Saldo global (em % PIB)	-0,6	-1,1	-1,0	-0,5	-0,3
Saldo AC+SS (em % PIB) (a)	-0,8	-1,3	-1,4	-0,8	-0,5

(a) Os valores diferem do OE 2019 aprovado [no caso da AC+SS: Receita total 83 229 M€, Despesa total 86 113 M€ e Saldo -2 884 M€ (-1,4% do PIB), cfr. RCGE 2019, pág. 52].

Fonte: MF, ROE 2019 e ROE 2020; DGO, RCGE 2019.

Observou-se que a receita e a despesa das AP situaram-se abaixo do objetivo previsto no ROE 2019 em 1 683 M€ e em 3 307 M€, respetivamente, resultando num desvio favorável de 1 623 M€ no saldo orçamental.

Restringindo a análise à conta consolidada da administração central e segurança social, a previsão expressa no ROE 2019 assentava no aumento da receita efetiva de 4 180 M€ (5,3%) e da despesa efetiva de 5 421 M€ (6,7%), com o agravamento do saldo em 1 241 M€ (76,7%), face à estimativa da execução de 2018.

Os resultados atingidos originaram um desvio favorável de 1 853 M€ no saldo orçamental face à previsão implícita no ROE 2019, uma vez que o desvio na execução da despesa (menos 3 679 M€ face à previsão) foi mais do dobro do desvio verificado na receita (que ficou abaixo do objetivo anual em 1 825 M€), conforme gráficos seguintes.

Gráfico I. 1 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública

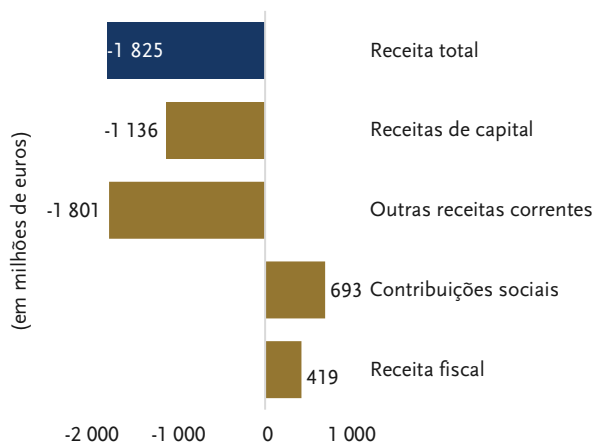
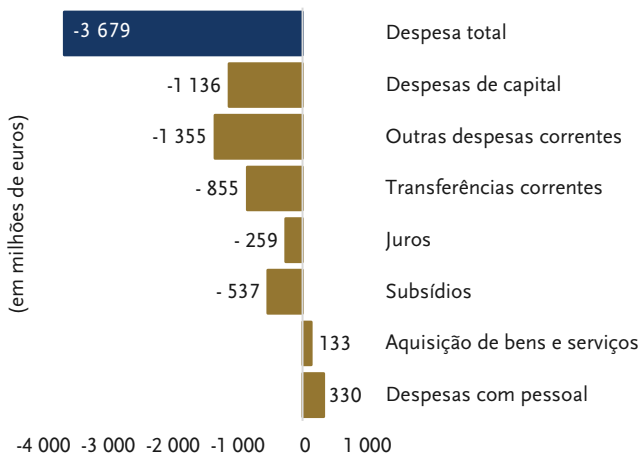


Gráfico I. 2 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública



Fonte: MF, ROE 2019 e DGO, RCGE 2019.

Na receita da AC e SS, o desvio de -2,2% resultou da evolução das outras receitas correntes e das receitas de capital, que ficaram aquém da previsão (no total, menos 2 937 M€), cujo impacto foi atenuado pelo aumento acima do previsto da receita fiscal e de contribuições sociais (no seu conjunto, mais 1 112 M€); com execução abaixo da previsão¹, destacam-se as rubricas de transferências correntes (944 M€), de outras receitas correntes (880 M€) e de transferências de capital (1 044 M€).

Na despesa da AC e SS, o desvio de -4,3% deveu-se à execução orçamental abaixo do esperado na generalidade das rubricas, com exceção para as despesas com pessoal e para a aquisição de bens e serviços que registaram acréscimos; destaca-se o investimento (1 144 M€), com execução abaixo do objetivo anual².

O sentido e magnitude dos desvios apurados na receita e na despesa face à previsão constante do ROE 2019 têm sido recorrentes desde 2017³, nomeadamente:

- ◆ a receita fiscal e de contribuições sociais a exceder o previsto, porém, sem compensar o desvio verificado, em sentido contrário, no conjunto das restantes receitas correntes e das receitas de capital;
- ◆ a execução da generalidade das rubricas da despesa inferior ao programado, com exceção para as despesas com pessoal e para a aquisição de bens e serviços⁴.

Esta persistência de desvios revela fragilidades ao nível da orçamentação, nomeadamente nas previsões das seguintes áreas: cobrança de receitas de impostos e de contribuições sociais, execução dos fundos europeus (a afetar as rubricas de transferências de capital e de investimento, na receita e na despesa, respetivamente) e venda de bens e serviços e bens de investimento. Por sua vez, ao nível dos desvios encontrados nas outras despesas correntes resulta de procedimentos de registo, em especial, a inscrição da dotação provisional e das dotações sectoriais de natureza comum de programas orçamentais.

2.3. Alterações orçamentais

O OE aprovado pela AR, incluindo o OSS, pode, durante a execução, ser objeto de alterações orçamentais autorizadas, conforme a sua natureza, pela AR ou pelo Governo, tal como previsto na LEO. São da competência da AR as alterações orçamentais que envolvam aumentos do orçamento da despesa, designadamente a despesa de cada programa orçamental⁵, podendo também ser autorizadas pelo Governo:

- ◆ Na AC, através do Ministro das Finanças, quando resultem de: i) utilização de saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; ii) utilização da dotação provisional, a que acrescem as dotações centralizadas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças; e iii) aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano⁶.

¹ Cfr pontos 3.2.2, 3.2.3 e 3.3.2 deste Parecer sobre a execução orçamental da administração central e da segurança social.

² Idem.

³ Cfr. ponto 2.1 da Parte I do PCGE 2017 e do PCGE 2018.

⁴ Com exceção para 2017, em que a rubrica de aquisição de bens e serviços teve uma execução abaixo da previsão.

⁵ Atualmente, cada programa orçamental corresponde a um ministério (com exceção do Ministério das Finanças, com os programas finanças e gestão da dívida pública).

⁶ Cfr. art. 51.º da LEO e arts. 8.º e 9.º do DLEO 2019.

- ◆ Na SS, através do Ministro das Finanças e do Ministro do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social quando resultem de prestações sociais, de formação profissional e de higiene, saúde e segurança no trabalho¹; e através do Ministro do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social quando resultem de utilização de saldos de gerência, de encargos de gestão de fundos e de regularização de dívidas através de dações em pagamento².

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

2.3.1. Administração central

Em 2019, as alterações autorizadas pelo Governo aumentaram o orçamento inicial da receita e da despesa efetivas em 737 M€ (1,1%) e 2 920 M€ (4,2%), respetivamente³, agravando o défice inicialmente previsto em 2 183 M€ (2 205 M€ em 2018). Note-se que a CGE não identifica as alterações que agravaram o défice orçamentado, designadamente, a criação ou reforço de dotações de despesa efetiva com contrapartida em saldos de gerência (receita não efetiva)⁴ ou em anulação de dotações de despesa não efetiva⁵.

Quadro I. 8 – Conta da administração central – alterações orçamentais

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais			Total das alterações		Orçamento final
		Dotação provisional	Dotações centralizadas	Outras (a)	Em valor	Em %	
Receita efetiva	64 839	-	-	737	737	1,1	65 576
Impostos diretos	19 689	-	-	-	-	-	19 689
Impostos indiretos	26 565	-	-	41	41	0,2	26 606
Contribuições para SS, CGA e ADSE	3 947	-	-	104	104	2,6	4 051
Transferências correntes	2 735	-	-	216	216	7,9	2 951
Outras receitas correntes	9 386	-	-	246	246	2,6	9 632
Venda de bens de investimento	331	-	-	-38	-38	-11,6	293
Transferências de capital	2 121	-	-	-84	-84	-4,0	2 037
Outras receitas de capital	36	-	-	13	13	35,7	49
Diferenças de consolidação							
Receitas correntes	-	-	-	134	134	-	134
Receitas de capital	29	-	-	105	105	360,0	135

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

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

³ Valores consolidados da administração central (cfr. Quadro 1.1) pelo que foram consolidados (excluídos) os fluxos entre entidades da administração central: i) nas receitas e despesas correntes os juros, os subsídios, as transferências correntes e a venda/aquisição de serviços entre entidades do Programa Saúde e ii) nas receitas e despesas de capital, as transferências de capital. Note-se que pela primeira vez, a CGE (Quadro 52) evidencia as diferenças de consolidação desses fluxos, seguindo a metodologia e os critérios de consolidação utilizados para a execução orçamental.

⁴ Nos créditos especiais, não foi discriminada a aplicação em despesa (efetiva e não efetiva) da receita proveniente de saldos de gerência (7 234 M€) – cfr. Quadro 57 – Créditos especiais: saldos de gerência da CGE 2019.

⁵ Foram reforçadas dotações de despesa efetiva (332 M€) por contrapartida na dotação de despesa de ativos financeiros (não efetiva) inscrita na dotação centralizada “regularização de passivos e aplicação de ativos”.

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais			Total das alterações		Orçamento final
		Dotação provisional	Dotações centralizadas	Outras (a)	Em valor	Em %	
Despesa efetiva	69 388	0	(b) 332	2 588	2 920	4,2	72 308
Despesas com pessoal	16 891	236	67	736	1 039	6,2	17 930
Aquisição de bens e serviços	9 776	60	245	1 510	1 815	18,6	11 591
Juros e outros encargos	8 029	0	-	105	105	1,3	8 135
Transferências correntes	26 310	-	23	362	385	1,5	26 695
Subsídios	580	-	-	-	-	-	580
Outras despesas correntes	2 275	-317	-	-512	-829	-36,4	1 446
Investimento	3 811	1	-18	297	280	7,4	4 092
Transferências de capital	1 390	20	14	140	173	12,5	1 563
Outras despesas de capital	16	-	-	13	13	86,0	29
Diferenças de consolidação							
Despesas correntes	311	-	-	-89	-89	-28,5	222
Despesas de capital	-	-	-	25	25	-	25
Saldo efetivo	-4 549	0	-332	-1 851	-2 183	48,0	-6 732

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

(b) O aumento da despesa efetiva proveniente das dotações centralizadas (332 M€), resulta de reforços com contrapartida na anulação da despesa de ativos financeiros (não efetiva) inscrita em “regularização de passivos e aplicação de ativos”.

Fonte: CGE 2019 – Quadro 52 – Alterações orçamentais da administração central, SIGO e informação complementar.

Ao nível das despesas, salienta-se o recurso aos designados “instrumentos de gestão orçamental”:

- ◆ Em 2019 continuou a verificar-se a utilização indevida da “dotação provisional”, no valor de 330 M€ (495 M€ em 2018). Destinada, nos termos da lei, a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi maioritariamente utilizada no reforço de dotações suborçamentadas, como despesas com pessoal (236 M€, dos quais 233 M€ no Ministério da Educação¹), aquisição de bens e serviços correntes (60 M€ também na educação²) e outras despesas correntes (13 M€). Foram, ainda, reforçadas as transferências de capital para a Região Autónoma dos Açores (20 M€)³.
- ◆ A par da dotação provisional, no orçamento do Ministério das Finanças foram constituídas cinco dotações centralizadas tendo sido utilizados 535 M€ (805 M€ em 2018): “regularização de passivos e aplicação de ativos” (352 M€)⁴; “sustentabilidade do sector da saúde” (57 M€)⁵; “contrapartida pública nacional global” (17 M€)⁶; “orçamento participativo Portugal” (4 M€); e “programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos” (104 M€)⁷.

A dotação provisional e as dotações centralizadas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, cuja utilização contraria o princípio da especificação da despesa previsto na LEO, retiram também algum

¹ Para reforço do orçamento dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário justificado pelo descongelamento de carreiras e progressões, reposicionamento dos docentes (art. 16.º da LOE), novas contratações de pessoal e atualização da retribuição mínima mensal garantida dos assistentes operacionais (DL 117/2018, de 27/12).

² Para a despesa com os manuais escolares.

³ Para reposição da normalidade nas zonas atingidas pelo furacão Lorenzo (RCM 182/2019, de 25/11).

⁴ 327 M€ na saúde e 25 M€ na educação.

⁵ No OE estava previsto 71 M€, valor da receita do IABA sobre bebidas não alcoólicas consignada ao SNS (art. 282.º da LOE 2019), tendo sido cobrado 58 M€.

⁶ 10 M€ na educação e 7 M€ na agricultura, florestas e desenvolvimento rural.

⁷ Em contrapartida, no orçamento do Ministério do Ambiente e Transição Energética foi reforçada a transferência de verbas para o Fundo Ambiental destinadas às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. A verba transferida para o Fundo Ambiental corresponde à consignação da receita cobrada do ISP (adicional sobre as emissões de CO₂) no âmbito do referido programa.

significado à especificação da despesa por programas orçamentais, estando particularmente subavaliados os orçamentos dos Ministérios da Educação e da Saúde, reforçados por essa via em 328 M€¹ e 327 M€, respetivamente.

Em contraditório, o MEF e a DGO justificam a utilização da dotação provisional como “... último recurso e visa assegurar a realização de despesas não previstas e inadmiáveis, para as quais não foi possível identificar solução alternativa de financiamento ...” e, quanto às dotações centralizadas, terem sido aprovadas pela AR e consequente atribuição de competência ao Governo para a sua utilização. Porém, conforme exposto, foram utilizadas maioritariamente no reforço de dotações de despesa cujos encargos deveriam ser conhecidos e devidamente orçamentados, com impacto nos orçamentos dos ministérios referidos.

Ao nível dos créditos especiais e da gestão flexível as alterações refletiram-se sobretudo em: aquisição de bens e serviços (1 510 M€) com destaque para as entidades do SNS (863 M€²) e instituições de ensino superior (237 M€); despesas com pessoal (736 M€), principalmente nos estabelecimentos de ensino não superior (275 M€) e na saúde (107 M€); transferências correntes (362 M€³); e juros (105 M€).

Nas receitas destacam-se, no conjunto das alterações, os aumentos em: “outras receitas correntes” (246 M€); “transferências correntes” (216 M€, dos quais 110 M€ no IFAP por efeito da anulação em transferências de capital); e contribuições para a segurança social, CGA e ADSE (104 M€). Os impostos indiretos tiveram um aumento de 41 M€.

Relativamente às cativações, no final da execução orçamental, estas ascenderam a 523 M€⁴ (330 M€ em 2018). É ainda de destacar que:

- ◆ Incidiram especialmente na aquisição de bens e serviços correntes (239 M€), outras despesas correntes (159 M€) e despesas com pessoal (74 M€), que constituíram 90,3% do total referido.
- ◆ A nível orgânico, recaíram principalmente nos Ministérios da Defesa Nacional (133 M€), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (62 M€) e Ambiente e Transição Energética (59 M€).
- ◆ As cativações tiveram maior impacto na redução do orçamento disponível nos Ministérios do Mar (7,6%), Defesa Nacional e Presidência do Conselho de Ministros (5,4%), Ambiente (4,2%) e Economia (4,0%).

2.3.2. Segurança social

No ano de 2019, as alterações orçamentais (da competência do Governo) aumentaram a receita e a despesa total em 2 713 M€ (6,1%) e em 1 590 M€ (3,7%), respetivamente, o que resultou numa melhoria do saldo orçamental total em 1 123 M€ (2 330 M€ em 2018). O impacto no saldo orçamental efetivo foi significativamente menor, registando um aumento de 75 M€ (331 M€ em 2018), dado o aumento da receita efetiva em 57,4 M€ e a redução da despesa efetiva em 17,3 M€.

¹ 293 M€ da dotação provisional e 35 M€ das dotações centralizadas.

² Essencialmente regularização de dívidas vencidas a fornecedores, por recurso a aumentos de capital pelo Estado.

³ Com destaque para o IFAP (170 M€, com redução das transferências de capital em 85 M€) e a Secretaria Geral do MTSSS (73 M€ em transferências para a Segurança Social das verbas do adicional ao IMI, inicialmente orçamentadas em 50 M€).

⁴ Dos quais 109 M€ nas dotações de “reserva orçamental, valor excluído do total dos cativos evidenciadas no Quadro 59 da CGE 2019 (414 M€) e incluído nos Quadros A35 e A36.

Quadro I. 9 – Conta da segurança social – alterações orçamentais

(em milhões de euros)

Designação	OSS Inicial	Alterações				OSS Final
		Reforços	Anulações	Créditos especiais	Total	
Receita Efetiva	29 482	83	- 25	0	57	29 540
Impostos Indiretos	241	0	0	0	0	241
Contribuições para a segurança social	17 773	0	0	0	0	17 773
Taxas, multas e outras penalidades	103	0	- 2	0	- 2	101
Rendimentos da propriedade	482	0	0	0	0	482
Transferências correntes	10 661	23	- 23	0	0	10 662
Venda de bens e serviços correntes	24	0	0	0	0	24
Outras receitas correntes	15	0	0	0	0	16
Receitas de capital	7	57	0	0	57	65
Reposições não abatidas nos pagamentos	176	3	- 1	0	2	177
Receita não Efetiva	15 126	884	- 668	2 439	2 655	17 781
Ativos financeiros	14 362	884	- 668	0	216	14 578
Passivos financeiros	260	0	0	0	0	260
Saldo do ano anterior	504	0	0	2 439	2 439	2 943
Receita Total	44 609	966	- 693	2 439	2 713	47 321
Despesa Efetiva	27 818	1 938	-1 990	35	- 17	27 801
Despesas com o pessoal	306	15	- 19	0	- 4	302
Aquisição de bens e serviços	117	101	- 83	0	18	135
Juros e outros encargos	11	6	- 4	0	1	13
Transferências correntes	26 032	1 752	-1 742	32	41	26 073
Subsídios	1 279	31	- 117	4	- 82	1 197
Outras despesas correntes	12	11	- 1	0	10	22
Despesas de capital	62	22	- 24	0	- 2	60
Despesa não Efetiva	15 343	5 087	-5 087	1 607	1 607	16 951
Ativos financeiros	15 080	5 087	-5 087	1 607	1 607	16 688
Passivos financeiros	263	0	0	0	0	263
Despesa total	43 161	7 024	-7 077	1 642	1 590	44 751
Saldo orçamental efetivo	1 665					1 739
Saldo orçamental total	1 447					2 570

Fonte: LOE 2019 e CSS 2019.

Na despesa, destacam-se os reforços e anulações que se traduziram em transferências entre classificações económicas que não afetaram o valor global do orçamento. Relevam, neste campo, as transferências correntes, onde se incluem as transferências para as famílias com prestações sociais nas suas várias componentes, com anulações de 1 742 M€ e os subsídios com anulações de 117 M€.

Ao nível das receitas, o aumento resultou, essencialmente, de créditos especiais provenientes de integração de saldos do ano anterior no montante de 2 439 M€¹. Estas verbas destinaram-se:

¹ O Mapa 33 - Alterações orçamentais – Receita, da CGE 2019, menciona o montante de 2 439 M€ de créditos especiais. Porém, o valor classificado pelo IGFSS como créditos especiais provenientes de integração de saldos de anos anteriores ascendeu a 2 655 M€. A diferença entre estes dois valores (216 M€) resulta de uma anulação do saldo inicial do sistema previdencial da componente de capitalização, incluído no OSS aprovado pela LOE 2019, em virtude de o saldo final apurado na CSS de 2018 ser de valor inferior ao previsto (SI= 500 M€; SF= 284 M€). Para manter o equilíbrio do orçamento não foi reduzida a despesa em igual montante, mas sim aumentada a previsão de receita em ativos financeiros. O IGFSS justifica a opção tomada “(...) porque o saldo orçamental do FEFSS mais não representa que uma das suas classes de ativos (a liquidez), não existindo uma relação direta entre o volume de disponibilidades a 31 Dez e o volume de compras que o fundo fará em momento posterior. Por outro lado, tendo em conta que, genericamente, é maior a dificuldade em obter autorização para aumentos de despesa, neste tipo de situações, tendencialmente, o ajustamento é feito do lado da receita”. Os argumentos apresentados não justificam a opção tomada, pois só pode haver aumento de despesa se houver

- ◆ À constituição do Fundo de Cobrança Executiva (1,5 M€)¹.
- ◆ A financiar despesa que já estava orçamentada em:
 - ◇ ativos financeiros de curto prazo (850 M€)²;
 - ◇ ações de formação profissional (88 M€)³ e em programas no âmbito da ação social (7 M€)⁴.
- ◆ A aplicar em despesa, designadamente em:
 - ◇ ativos financeiros (1 550 M€)⁵;
 - ◇ prestações sociais do sistema previdencial-repartição (124 M€)⁶;
 - ◇ renovação de contratos programa da Rede Nacional de Cuidados Continuados (32 M€)⁷;
 - ◇ atribuição de subsídios a instituições sem fins lucrativos no âmbito do Fundo de Socorro Social (FSS), financiado por verbas provenientes dos jogos sociais (3,5 M€);
 - ◇ apoios de auxílio aos prejuízos causados pelo furacão “Lorenzo” no arquipélago dos Açores (0,1 M€), atribuídos pelo FSS no âmbito do subsistema de ação social.

O Mapa 33 – Alterações orçamentais da CGE 2019, no que respeita à receita, não reflete exatamente o total dos créditos especiais. Uma alteração orçamental através de crédito especial corresponde a um incremento do orçamento de despesa com compensação no aumento da receita cobrada. Apesar disso, a SS classifica como créditos especiais, de forma incorreta, todas as integrações de saldos, quer as mesmas tenham ou não contrapartida no reforço da despesa. Por outro lado, no referido mapa, na parte da despesa, não foi refletido nas transferências correntes o crédito especial com origem na integração de saldo do sistema previdencial-repartição⁸, no montante de 123,5 M€.

As cativações ascenderam a 28 M€ e dizem respeito a transferências correntes⁹ destinadas ao Estado (3 M€) e aos SFA (25 M€).

receita que o financie. Acresce que o recurso ao aumento de receita deve ser justificado, o que no caso em apreço não aconteceu.

¹ Cfr. ponto 3.3.1 – Universo.

² Aplicação em CEDIC, no âmbito do subsistema de ação social (629,5 M€) e do sistema previdencial-repartição (220,5 M€).

³ Comparticipação Pública Nacional (CPN) (17,8 M€) e FSE (69,9 M€).

⁴ Componente do FSE no âmbito do Portugal 2020 (6,6 M€) e componente Fundo de Apoio a Carentes (FEAC) (56 m€).

⁵ Afetos ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), por transferência do sistema previdencial-repartição para reforço da componente de capitalização (1 300 M€), e no âmbito do sistema previdencial-repartição, em ativos financeiros de curto prazo (CEDIC) (250 M€).

⁶ O Mapa 33 – alterações orçamentais – Despesa da CGE 2019 não inclui esta importância na coluna de créditos especiais.

⁷ A Rede Nacional de Cuidados Continuados é uma parceria entre o MTSSS e o MS, face ao envelhecimento da população, está integrado no subsistema de ação social e é financiado por verbas provenientes de jogos sociais.

⁸ Num leque de várias alterações orçamentais, através de reforços e anulações, em rubricas de despesa relativas a prestações sociais suportadas pelo subsistema de solidariedade, subsistema de proteção familiar e sistema previdencial-repartição conclui-se pela necessidade de integração de saldo no sistema previdencial-repartição no montante de 123,5 M€, valor que foi refletido no aumento de despesa com prestações sociais no Mapa XI – despesas por classificação funcional. O IGFSS informa que a integração de saldo no valor de 123,5 M€ compensou parcialmente a aumento de dotações líquidas de 286,4 M€ do sistema previdencial-repartição, reforço também compensado com dotações de despesa do subsistema de solidariedade, e que este crédito especial (123,5 M€) “(...) não teve operacionalização na vertente da despesa dado que não foi possível identificar de forma autónoma o reforço do mesmo montante” e que, por esta razão, não foi evidenciado no Mapa 33 da CGE.

⁹ Nos termos do n.º 5 do art. 99.º do DLEO 2019 “O valor a transferir para os organismos financiados pelo orçamento da segurança social deve ser líquido das cativações definidas na Lei do Orçamento do Estado e no presente decreto-lei”.

3. A CONTA GERAL DO ESTADO

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

Em 2019, a “*conta consolidada da administração central e da segurança social*” (Mapa XXIII da CGE) evidencia receitas de 81 400 M€, despesas de 82 407 M€ e um saldo de -1 007 M€. A receita cresceu cerca do dobro da despesa, reduzindo o défice em 1 658 M€.

Quadro I. 10 – Conta consolidada da AC e da SS – 2018-2019

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais	2018	2019			Variação	
	Conta consolidada AC e SS (a)	AC	SS	Conta consolidada AC e SS (a)	Valor	%
RECEITAS	78 018	62 694	29 511	81 400	3 383	4,3
Receita fiscal	45 174	46 667	247	46 914	1 740	3,9
Contribuições para a SS e CGA	20 991	4 048	18 365	22 413	1 423	6,8
Outras receitas correntes	10 371	10 652	10 840	(d) 10 687	316	3,0
Transferências de capital	1 183	1 075	0	1 074	-109	-9,2
Outras receitas de capital	300	253	59	(d) 312	13	4,3
DESPESAS	80 682	66 522	26 690	82 407	1 725	2,1
Pensões e outras prestações sociais (SS e CGA) (b)	32 659	9 721	24 159	33 879	1 221	3,7
Despesas com pessoal (c)	16 794	17 242	244	17 487	693	4,1
Aquisição de bens e serviços	9 776	9 943	72	10 016	240	2,5
Juros e outros encargos	8 126	7 772	10	7 778	-349	-4,3
Outras despesas correntes	9 520	17 738	2 169	(d) 9 106	-414	-4,3
Aquisição de bens de capital (investimento)	2 555	2 692	30	2 722	167	6,5
Outras despesas de capital	1 253	1 414	5	(d) 1 419	166	13,3
Saldo global	-2 664	-3 828	2 822	-1 007	1 658	-62,2

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

(b) Exclui as transferências entre a CGA e a SS para pagamento de pensões aos beneficiários e as transferências e subsídios da SS (Ação Social) para a AC.

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

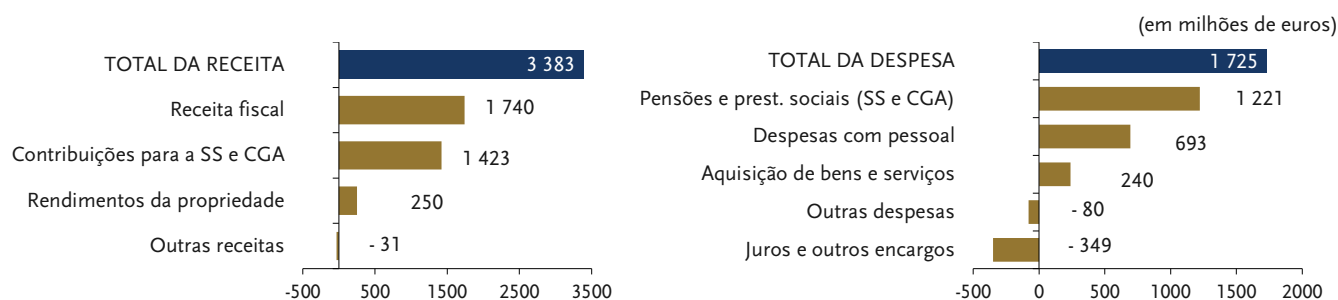
(d) Inclui diferenças de consolidação: 57 M€ (receitas correntes), 18 M€ (receitas de capital), 37 M€ (despesas correntes) e 24 M€ (despesas de capital).

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

A receita fiscal (46 914 M€) e as contribuições para SS e CGA (22 413 M€) constituíram 85,2% da receita. Na despesa, 83,9% deveu-se a pensões e outras prestações sociais (33 879 M€), despesas com pessoal (17 487 M€), aquisição de bens e serviços (10 016 M€) e juros e outros encargos (7 778 M€).

O gráfico seguinte mostra os contributos para o aumento da receita (3 383 M€) e da despesa (1 725 M€).

Gráfico I. 3 – Conta consolidada da AC e SS – variação 2018-2019



Fonte: CGE 2018 e 2019. Cálculos TC.

O aumento da receita deveu-se, sobretudo, ao acréscimo da receita fiscal, em 3,9% e das contribuições para a SS e CGA, em 6,8%. Na despesa, aumentaram as pensões e outras prestações sociais, em 3,7%, as despesas com pessoal, em 4,1% e a aquisição de bens e serviços, em 2,5%; inversamente, os juros e outros encargos tiveram uma redução de 4,3%.

A redução do défice em 1 658 M€ deveu-se, essencialmente, ao aumento da receita fiscal (1 740 M€) e ao aumento das contribuições para a SS e CGA (1 423 M€), o qual excedeu o crescimento das pensões e outras prestações sociais em 202 M€.

Ainda que não faça parte integrante da receita e despesa efetivas, o Tribunal assinala que, se considerado um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros da AC suscetíveis de alterar o património financeiro líquido¹, o saldo seria agravado em 2 435 M€ para -3 441 M€, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 11 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2018-2019

(em milhões de euros)

Ativos e passivos financeiros a considerar	2018		2019		Variação	
	Conta consolidada AC e SS	AC	SS	Conta consolidada AC e SS	Valor	%
Receitas de ativos financeiros (a)	788	864		864	76	9,6
Despesas de ativos financeiros (a)	1 059	773		773	-286	-27,0
Despesa de ativos financeiros – Novo Banco (b)	792	1 149		1 149	358	45,2
Despesas de passivos financeiros (c)	975	1 377		1 377	401	41,1
Diferença (receitas – despesas)	-2 038	-2 435	0	-2 435	-397	19,5
Total da receita	78 806	63 558	29 511	82 264	3 459	4,4
Total da despesa	83 508	69 821	26 690	85 706	2 198	2,6
Saldo incluindo ativos e passivos financeiros	-4 702	-6 263	2 822	-3 441	1 261	-26,8

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

(b) Pagamento do Fundo de Resolução ao Novo Banco, nos termos do acordo de capitalização contingente, assinado no âmbito do processo de venda do NB.

(c) Parvalorem, Parups e Parparticipadas (amortização à CGD de empréstimos concedidos no âmbito da privatização do BPN).

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

Este saldo reflete o impacto de operações que, na sua maioria e pela sua natureza, embora não sejam consideradas no apuramento do défice, têm um impacto significativo na dívida.

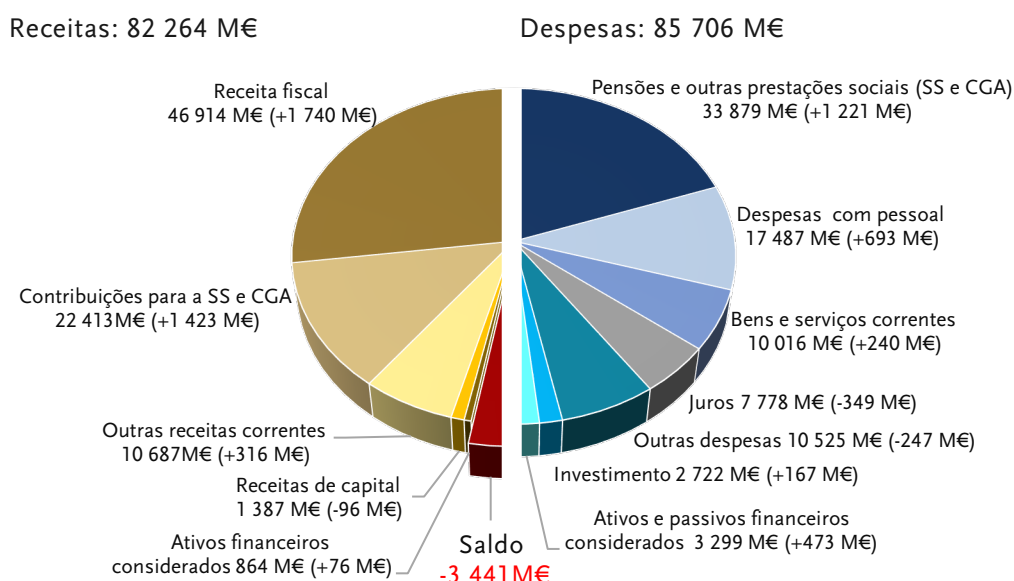
¹ Art. 9.º da LEO (república pela Lei 41/2014, de 10/07).

Em 2019, nas operações com ativos e passivos financeiros a considerar, destaca-se:

- ◆ o pagamento ao Novo Banco (NB) pelo Fundo de Resolução, nos termos do mecanismo de capitalização contingente, no montante de 1 149 M€ – cfr. ponto 5.2;
- ◆ as despesas com passivos financeiros da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas, no valor de 1 377 M€, de amortização de empréstimos concedidos pela CGD no âmbito da privatização do BPN – cfr. ponto 3.2.7.

Incluindo os ativos e passivos referidos, o défice atinge 3 441 M€, tal como evidenciado no Gráfico I. 4.

Gráfico I. 4 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2019 e variação face a 2018



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Insuficiências e limitações da consolidação

A inclusão de uma conta consolidada na CGE 2019 continua a cingir-se, como em anos anteriores, à agregação de valores da execução orçamental dos subsectores SI, SFA e SS, aos quais foram, no processo de consolidação, eliminados fluxos relativos às operações ocorridas entre esses subsectores¹. A DGO, em contraditório, refere não acompanhar esta posição, porém conclui que um “processo de consolidação mais evoluído não é ainda possível”.

A consistência da informação sobre a receita e a despesa consolidada da AC (e respetivos subsectores) e da SS não evoluiu face ao ano anterior, continuando a verificar-se as seguintes situações:

- ◆ A consolidação não abrangeu todas as operações materialmente relevantes entre entidades do perímetro orçamental processadas por conta de outras classificações económicas².

¹ No Mapa XXIII e nos Quadros 24, 25, 26, 27 e 29 (receitas e despesas efetivas consolidadas) são eliminadas as receitas e despesas entre entidades do perímetro relativas a juros, transferências (correntes e de capital) e subsídios, bem como aquisição/venda de serviços/produtos de saúde entre entidades do Programa Orçamental Saúde.

² Por exemplo, em 2019, o IEF pagou 2 M€ a EPR por conta da classificação outras despesas correntes, que não foram objeto de consolidação.

- ◆ A consolidação dos juros foi incompleta, atendendo a que:
 - ◇ Do total na despesa com juros da dívida pública direta (7 107 M€), estão classificados como pagos a SFA 22 M€ (valor eliminado na consolidação), enquanto estes inscreveram em receita 25 M€ (mas informaram o Tribunal ter recebido 224 M€¹); está classificado como pago à SS 4 M€ (valor eliminado na consolidação), quando esta inscreveu 365 M€ em receita de juros pagos pelo Estado (e apenas reportou ao Tribunal 358 M€).

Esta situação decorre de, na dívida sob a forma de títulos transacionáveis², não ser possível identificar, na despesa, os juros efetivamente pagos a entidades do perímetro de consolidação³.

Dada essa impossibilidade de identificação integral do destinatário final dos juros da dívida pública pagos pelo Estado (através do IGCP) e a materialidade dos montantes envolvidos, torna-se necessário adotar uma solução específica para a consolidação dos juros da dívida pública, que permita: a) assegurar do lado da receita das entidades recebedoras, a devida classificação como juros recebidos do Estado e b) tomar esse montante como o valor a consolidar, ou seja, do lado da despesa, reclassificar como pagos a entidades do perímetro de consolidação parte dos juros inscritos como pagos a bancos. Em contraditório, a DGO refere que a *“solução específica apresentada pelo Tribunal será objeto de análise e avaliação”*.
 - ◇ Os juros registados como pagos pela AC à SS (4 M€) foram reclassificados diretamente em divergências, quando poderiam ter sido abatidos aos juros da SS provenientes da AC (365 M€).
- ◆ A contabilização das diferenças de conciliação segue regras diferentes consoante se trate de:
 - ◇ consolidar entre entidades do mesmo subsector: para cada tipo de operação⁴ é excluído o valor comum e o excesso (da receita sobre a despesa, ou o inverso), é reclassificado em linha residual designada “diferenças de conciliação” na receita ou na despesa, dependendo da que tiver esse excesso.
 - ◇ consolidar entre subsectores: para cada tipo de operação é, igualmente, excluído o valor comum e agregam-se todas as divergências de operações correntes (receita deduzida de despesa)⁵. Quando a soma é positiva contabiliza-se na receita corrente e, se for negativa, na despesa corrente. Este procedimento, embora não afete o défice, reduz artificialmente as divergências e os valores globais de receita e de despesa.
- ◆ O processo de consolidação continua a ser condicionado por erros de contabilização ao nível da classificação económica, principalmente em SI e SFA da AC (sobre estes erros cfr. ponto 3.2.11), bem como pelas deficiências que se detetaram quanto à AC e à SS (cfr. pontos 3.2 e 3.3).

Em contraditório, o MEF informa que o *“modelo de consolidação de contas será equacionado no âmbito da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e da adoção do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas”*.

¹ No caso da CGA, os juros recebidos do Estado (199 M€) foram inscritos como juros recebidos de bancos.

² Designadamente obrigações e bilhetes do Tesouro.

³ Genericamente, os juros são classificados como pagos a sociedades financeiras (bancos), que atuam como intermediários e efetuam o pagamento aos detentores dos títulos. Porém, mesmo que fosse identificada a entidade recebedora, o montante de juros pago pelo título da dívida pública não corresponde, necessariamente, ao juro recebido: por exemplo, se uma entidade adquirir títulos no mercado secundário, na data da compra já existem juros corridos, que estão incorporados no preço pago pelos títulos, sendo o juro auferido pela entidade compradora apenas o relativo ao período de detenção do título.

⁴ Juros, transferências correntes, transferências de capital, subsídios e aquisição/venda de bens e serviços de saúde.

⁵ Nas operações de capital consolida-se apenas um tipo de operação (as transferências de capital). Em consequência, não há agregação de diferenças de conciliação, do que resulta uma contabilização igual em ambos os métodos.

3.2. Conta da administração central

3.2.1. Universo

São cerca de 476 as entidades que constituem o universo do OE em 2019¹: no subsector dos serviços integrados, a execução da receita foi inscrita por 131 entidades e a da despesa por 139². No subsector dos SFA, registaram execução orçamental 337 entidades (139 EPR).

O reporte da execução orçamental deste universo de entidades é coordenada no Ministério das Finanças pela DGO, cabendo-lhe também a emissão das instruções necessárias à adequada execução do OE pelas entidades da AC e a gestão do respetivo sistema de reporte. O reporte da execução da receita e da despesa dos serviços integrados consta de sistemas específicos³ e os SFA (incluindo EPR), com sistemas próprios de execução do seu orçamento privativo, reportam mensalmente à DGO. A execução orçamental é disponibilizada ao TC, mensalmente e por valores agregados, através do Portal SIGO⁴.

Ao longo do ano decorreram alterações ao universo das entidades que constavam do OE 2019: i) criação da Estrutura de Missão para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (PPUE 2021)⁵ e da Autoridade Anti-Dopagem de Portugal⁶; ii) extinção da Fundação Carlos Lloyd Braga, da Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa⁷, da Sanjimo – Sociedade Imobiliária, SA e da Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SPE, SA; iii) extinção por fusão no Exército do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos⁸; iv) alteração do regime financeiro da Comissão Nacional de Proteção de Dados e da Procuradoria-Geral da República⁹; e v) integração no subsector da administração local da Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana¹⁰.

Na CGE 2019 verificaram-se, quanto ao universo de entidades, deficiências que decorrem quer do OE 2019, quer do reporte da execução orçamental:

- ◆ Omissão no OE 2019 e na execução orçamental (tal como em anos anteriores) dos:
 - ◇ Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação-FINOVA (gerido pela PME-Investimentos) e de Garantia de Viagens e Turismo (Turismo de Portugal).

O Turismo de Portugal, entidade gestora do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT), em sede de contraditório, alega que este *“deve permanecer fora do perímetro das administrações públicas”* e que as suas despesas e receitas não devem integrar o OE e a CGE por dispor de *“dotações exclusivamente privadas”*, acrescentando que *“Nem as receitas do fundo têm origem no Estado,*

¹ Relativamente à delimitação do perímetro orçamental cfr. ponto 3.2.1.1 do PCGE 2018.

² Classificadas no OE como serviços, excluindo 145 de mera inscrição de transferências para o respetivo SFA.

³ SGR – Sistema de Gestão de Receitas e GeRFIP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado, respetivamente.

⁴ SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental.

⁵ RCM 51/2019, de 06/03.

⁶ Lei 111/2019, de 10/09, atribuiu autonomia administrativa à Autoridade Anti-Dopagem de Portugal, anteriormente integrada no Instituto Português do Desporto e Juventude, IP.

⁷ Despachos 1338/2018, de 07/02 e 12347-A/2019, de 23/12.

⁸ DL 102/2019, de 06/08.

⁹ Leis 58/2019, de 08/08 e 68/2019, de 27/08, atribuíram autonomia administrativa e financeira às referidas entidades.

¹⁰ O DL 109/2018, de 04/12 regulamentou a extinção das participações sociais detidas pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP, em representação do Estado, nas sociedades de reabilitação urbana (SRU). Em consequência da alteração da estrutura acionista, a entidade Porto Vivo, SRU, passou a integrar o subsector da administração local, não constando do OE 2020.

nem a despesa por ele realizadas são despesas do Estado. Por consequência, os efeitos da gestão dele no Orçamento do Estado são nulos”.

Porém, o legislador instituiu o FGVTV como SFA ao atribuir-lhe o regime jurídico-financeiro de “autonomia administrativa e financeira”. O Fundo dispõe ainda de personalidade jurídica e de autonomia patrimonial¹. Assim, o seu financiamento advém de contribuições obrigatórias, que constituem receita do Estado (em sentido lato), sendo a gestão dessas verbas responsabilidade do Estado, assegurada por uma entidade gestora, de natureza pública, nomeada para o efeito (Turismo de Portugal, IP). Trata-se, assim, de receitas públicas que, tal como a sua aplicação em despesa, devem integrar o OE e a CGE, à semelhança de outras receitas e despesas da mesma índole.

- ◇ Fundos (patrimónios autónomos): para a Promoção dos Direitos dos Consumidores (cuja gestão cabe à DGTF e à Direção-Geral dos Consumidores) e da Língua Portuguesa (Instituto Camões), que não foram inscritos como SFA nem as suas receitas e despesas foram integradas no orçamento e contas da(s) entidade(s) gestora(s).

Dos quatro Fundos antes referidos, o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores passou a integrar o OE no decurso de 2020 e os restantes constam da Circular da DGO de preparação do OE 2021, mas não integraram a proposta do OE 2021². O Instituto Camões, em contraditório, refere que a instituição do Fundo da Língua Portuguesa enquanto “*Entidade Contabilística autónoma*”, requerida em 2017, aguarda despacho do Ministério das Finanças.

- ◇ Fundo REVITA³ e Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas⁴, cujos regimes jurídico-financeiros não são claros quanto à obrigação de integrar o OE e a CGE.
- ◆ O Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas (gerido pela ANACOM) não inscreveu qualquer execução no SIGO.
- ◆ A Côa Parque – Fundação para a Salvaguarda e Valorização do Vale do Côa e o IMAR – Instituto do Mar não reportaram os valores finais da conta de gerência.
- ◆ Além das situações mencionadas, integraram o OE 2019 sem reporte de execução, cinco entidades extintas por fusão na CGD a 30/09/2018 (a Caixa Desenvolvimento, SGPS, SA, a Caixa Gestão de Ativos, SGPS, SA, a Caixa Seguros e Saúde, SGPS, SA, a Parcaixa, SGPS, SA e a Wolfpart SGPS, SA).
- ◆ À semelhança de anos anteriores, foram indevidamente classificadas como EPR entidades que são SFA da administração central: o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores, o Fundo de Contragarantia Mútuo e o Fundo de Resolução.

Essa indevida classificação continua a permitir que lhes seja aplicado um regime simplificado⁵ em que a informação sobre a execução orçamental é prestada segundo o modelo simplificado de

¹ Art. 37.º do DL 17/2018, de 08/09.

² Relativamente a 2019, o MEF e a DGO, em sede de contraditório, referem que, da listagem do INE aplicável “(...) não consta qualquer das entidades indicadas pelo Tribunal de Contas, razão pela qual não foram incluídas no âmbito do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado de 2019 como EPR”. Porém, a inclusão desses Fundos na Circular de Preparação do OE 2021 é já consentânea com a posição do Tribunal de, prévia e independentemente da classificação atribuída pelo INE, serem incluídos no OE nos termos da LEO, enquanto SFA, ou, no caso dos que são patrimónios autónomos, a sua execução orçamental ser integrada na da respetiva entidade gestora pública.

³ O Fundo REVITA, gerido por um conselho de gestão, embora dotado de autonomia administrativa e financeira, não integra o perímetro de consolidação da AC, da SS, nem o orçamento da SS (n.º 1 do art. 2.º do DL 81-A/2017, de 07/07) (cfr. Relatório 20/2019 – 2.ª Secção – Auditoria ao Fundo REVITA).

⁴ Com a natureza de património autónomo, gerido pelo Turismo Fundos, SGFII, SA.

⁵ Anexo II do DLEO para 2019 (DL 84/2019, de 28/06).

classificação das receitas e despesas públicas definido pela DGO e que os dispensa do cumprimento de um conjunto de obrigações subtraindo-os, dessa forma, ao regime de controlo a que estão legalmente sujeitos os SFA.

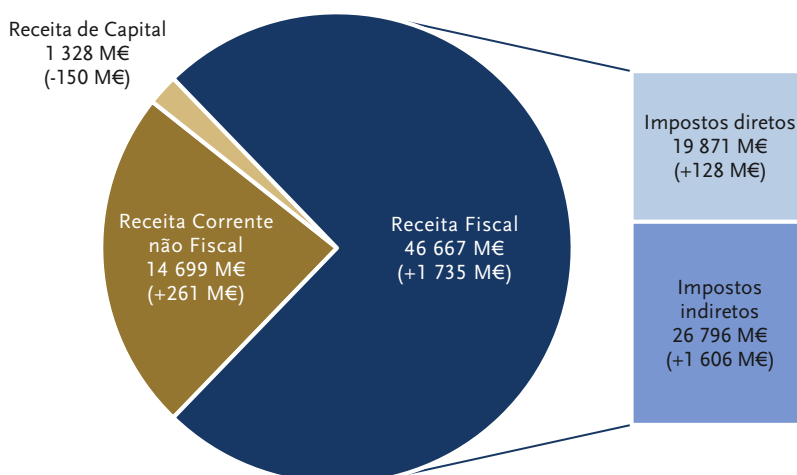
O Tribunal tem recomendado¹ ao Governo que assegure a inclusão no OE e na Conta de todas as entidades previstas na LEO, justifique todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da AC constantes da lista divulgada pelo INE e tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da AC não sejam indevidamente considerados no OE e na Conta como EPR.

O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar se a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais.

3.2.2. Receita consolidada

Em 2019, a receita consolidada da AC aumentou 1 846 M€ (3,0%), totalizando 62 694 M€ devido ao acréscimo da receita fiscal em 1 735 M€ (3,9%) e da receita não fiscal em 111 M€ (0,7%).

Gráfico I. 5 – Receita consolidada da administração central – 2019 e variação face a 2018

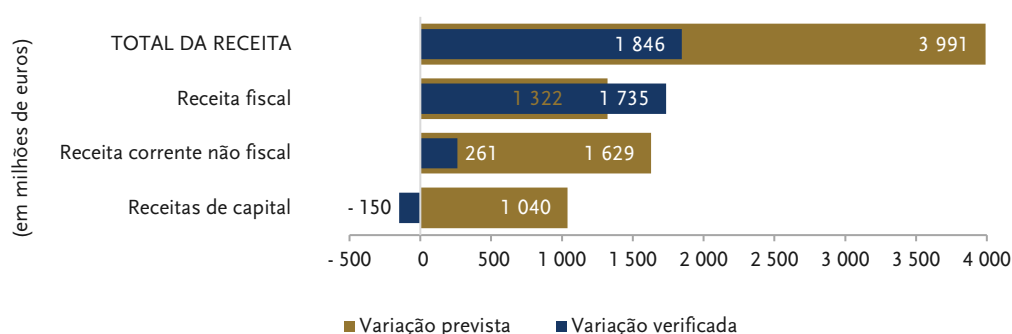


Fonte: SGR 2019 e 2018.

A receita cresceu menos 2 145 M€ do que o orçamentado, em reflexo do acréscimo inferior ao previsto das receitas não fiscais em 2 558 M€ (1 368 M€ nas correntes e 1 190 M€ nas de capital) que não foi compensado pelo aumento da receita fiscal, superior em apenas 413 M€ ao previsto (Gráfico I. 6).

¹ Recomendações mais recentes 9 e 10-PCGE/2015, 8 e 9-PCGE/2016, 4 e 5-PCGE/2017 e 4 e 5-PCGE/2018.

Gráfico I. 6 – Receita consolidada da AC – Desvios face aos valores previstos no OE



Variação prevista: Diferença entre o OE inicial e a execução de 2018.

Variação verificada: Diferença entre a execução de 2019 e 2018.

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

À semelhança de anos anteriores, verificou-se, assim, uma suborçamentação da receita fiscal e uma sobreorçamentação da receita corrente não fiscal e das receitas de capital, tal como explicitado no ponto seguinte.

3.2.2.1. Receita fiscal

A receita fiscal da AC totalizou 46 667 M€, mais 1 735 M€ (3,9%) do que em 2018, devido ao aumento da receita proveniente dos impostos indiretos em 1 606 M€ (6,4%), sobretudo por efeito da receita do IVA (com mais 1 192 M€), e marginalmente também pelo aumento em 128 M€ (0,7%) da receita dos impostos diretos, destacando-se o verificado na receita do IRS em 267 M€ (Quadro I. 12).

Este aumento de receita reflete o efeito conjugado de diversos fatores, cujo impacto, na maioria dos casos, não se encontra devidamente explicitado nem quantificado em nenhum dos documentos do processo orçamental (cfr. ponto 2.1), nomeadamente:

- ◆ medidas fiscais, tais como a atualização das tabelas de retenção na fonte do IRS, as alterações ao código do IRC, nomeadamente o fim do pagamento especial por conta, a atualização da taxa de carbono para o ISP, a manutenção do agravamento de 50% para as taxas do crédito ao consumo em IS e o agravamento das taxas de imposto de alguns impostos indiretos, como o IT e o IUC;
- ◆ medidas não fiscais, como as valorizações remuneratórias na administração pública com impacto no rendimento coletável e os despachos que permitiram o pagamento de impostos no primeiro dia útil do ano seguinte, na sequência das tolerâncias de ponto concedidas (a 31/12/2018 e a 31/12/2019);
- ◆ melhoria da atividade económica (aumento de 2,2% do PIB e de 0,8% do número de empregados¹).

¹ INE, setembro de 2020.

Quadro I. 12 – Receita fiscal – 2018-2019

(em milhões de euros)

Impostos	2018		2019			
	CGE (1)	OE inicial (a) (2)	CGE (3)	Variação homóloga		Diferença face ao OE (6)=(3-2)
				(valor) (4)=(3-1)	(%) (5)=(4/1)	
Impostos diretos	19 742	19 689	19 871	128	0,7	182
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	12 904	12 905	13 171	267	2,1	266
Do Estado	12 498	12 492	12 760	262	2,1	268
Dos municípios (b)	406	413	411	5	1,2	-2
Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)	6 340	6 336	6 317	-23	-0,4	-19
Outros (c)	498	448	383	-115	-23,2	-65
Impostos indiretos	25 190	26 565	26 796	1 606	6,4	231
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	16 670	17 499	17 863	1 192	7,2	364
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	3 286	3 655	3 517	230	7,0	-138
Imposto sobre veículos (ISV)	767	803	727	-40	-5,2	-75
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1 376	1 347	1 427	52	3,8	80
Imp. sobre o álcool, bebidas alcoólicas e adici. de açúcar (IABA)	291	295	279	-12	-4,0	-15
Imposto do selo (IS)	1 564	1 684	1 685	120	7,7	1
Imposto único de circulação (IUC)	370	395	402	32	8,8	8
Outros (d)	865	888	895	30	3,5	7
Receita Fiscal	44 932	46 254	46 667	1 735	3,9	413

(a) O orçamento final difere do inicial nos outros impostos indiretos (mais 41 M€), passando o total para 46 295 M€.

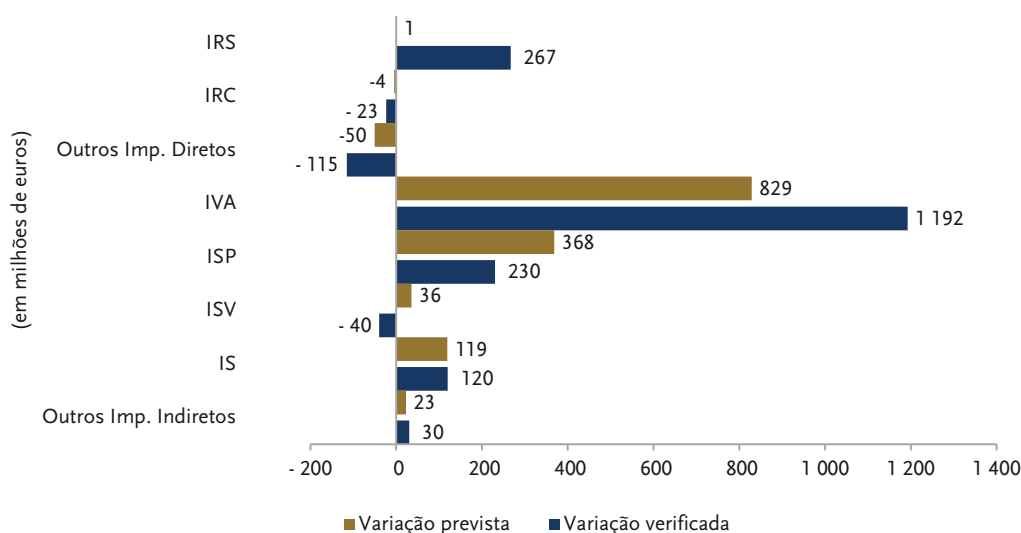
(b) Participação variável dos municípios (do continente) no IRS.

(c) Impostos sobre uso, porte e detenção de armas; impostos abolidos como o sobre sucessões e doações; e impostos diretos diversos sendo os mais relevantes a CSB, a CESE e o adicional ao IMI.

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

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

Ao nível da orçamentação destes valores de receita por imposto (Quadro I. 12 – coluna 6 e Gráfico I. 7), verifica-se que as receitas do IVA (364 M€) e do IRS (266 M€) se encontram suborçamentadas e as do ISP (138 M€), do ISV (75 M€) e dos outros impostos diretos (65 M€) se encontram sobreorçamentadas.

Gráfico I. 7 – Receita fiscal da AC – variação prevista no OE e verificada


Notas: Variação prevista: Diferença entre o OE inicial e a CGE 2018. Variação verificada: Diferença entre a execução de 2019 e 2018.

Fonte: Execução: Mapa XXIII CGE, SGR e SIGO; Previsão inicial: Mapa 51 CGE 2019 e informação complementar.

Quanto aos impostos diretos (mais 0,7%), destaca-se:

- ◆ A receita líquida do IRS (13 171 M€) aumentou 267 M€ (2,1%) face a 2018 e reflete os aumentos verificados nos valores cobrados do imposto (644 M€)¹ mas também nos reembolsos e restituições (377 M€).
- ◆ Por sua vez, a receita líquida do IRC (6 317 M€) diminuiu 23 M€ (0,4%) porque, pese embora a receita bruta tenha aumentado 88 M€, verificou-se um crescimento superior da dedução devida pelos reembolsos do ano (112 M€). Note-se que, apesar do crescimento da atividade económica, a receita do IRC foi afetada pelo alargamento da dispensa da obrigatoriedade do pagamento especial por conta, o qual reduziu a receita do imposto em 173 M€². A atenuar a redução no pagamento especial por conta, destacam-se as variações positivas em outras componentes da receita bruta, como a receita proveniente dos pagamentos por conta (243 M€; 5,4%), de retenções sobre rendimentos de capitais (65 M€; 9,6%) e da cobrança coerciva (40 M€; 23,6%).
- ◆ A receita dos outros impostos diretos (383 M€) diminuiu 115 M€ (23,2%) devido ao efeito base das receitas da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE)³ arrecadadas em 2018.

Quanto aos impostos indiretos (+ 6,4%), destaca-se:

- ◆ A receita do IVA (17 863 M€) aumentou 1 192 M€ (7,2%) em reflexo da melhoria da atividade económica e de uma redução dos reembolsos em 207 M€ (3,5%).
- ◆ A receita do ISP (3 517 M€) aumentou 230 M€ (7,0%), quer devido ao aumento significativo da taxa de carbono⁴ permitindo um acréscimo de 107 M€ (80,7%) de ISP relativo às emissões de CO₂ (uma das componentes deste imposto), quer pelo aumento do consumo da gasolina e gasóleo⁵.
- ◆ Para o aumento de 52 M€ (3,8%) da receita do IT (1 427 M€) contribuiu a atualização das taxas de imposto introduzidas pelo OE 2019 em alguns produtos de tabaco⁶ mas, sobretudo, o impacto positivo de 41 M€, dos valores cobrados no primeiro dia útil do ano⁷.
- ◆ A receita do IABA (279 M€) diminuiu 12 M€ (4,0%) e reflete a quebra de 14 M€ verificada na receita proveniente do imposto que incide sobre as bebidas açucaradas, no contexto das alterações ocorridas em sede de OE⁸.

¹ Beneficiou dos contributos positivos das retenções na fonte provenientes de rendimentos de trabalho dependente (406 M€; 4,5%), de pensões (110 M€; 4,1%), de capitais (35 M€; 4,1%) e dos rendimentos prediais (23 M€; 8,2%).

² De acordo com o Quadro 8 – Principais Medidas com Impacto em 2019 da CGE (166 M€, de acordo com o ponto III.2.1.1.2.1. Impostos Diretos).

³ Reflete essencialmente o pagamento realizado pela EDP, em 2018, da CESE referente a 2017 (69 M€) e a 2018 (65 M€).

⁴ Atualização da taxa de carbono para 12,74 €/tonelada de CO₂ (anteriormente de 9,4€/tonelada de CO₂) e do correspondente valor do adicionamento aplicável aos combustíveis (Portaria 6-A/2019, de 04/01).

⁵ Aumento de 3,2% no consumo de gasolina e 2,4% no gasóleo, não tendo o ISP sobre o gasóleo sofrido alteração e descido o ISP na gasolina (descida de 3 cêntimos por litro).

⁶ Atualização da inflação prevista em 1,3% em vários tipos de tabaco, mas o líquido contendo nicotina sofreu uma alteração superior de 3,3% (art. 280.º da LOE 2019).

⁷ Efeito decorrente dos despachos que, na sequência das tolerâncias de ponto dos dias 31/12/2018 e 31/12/2019, permitiram o pagamento do imposto no primeiro dia útil do ano seguinte. O impacto resulta da diferença entre a receita a pagar em 31/12/2018 cobrada em 02/01/2019 (77 M€) e a pagar em 31/12/2019 cobrada em 02/01/2020 (36 M€).

⁸ Em 2019, a estrutura do imposto sobre as bebidas adicionadas de açúcar foi alterada diminuindo o imposto nos escalões do teor de açúcar inferior a 80 g/l. e aumentando para as de teor de açúcar acima dos 80 g/l. (art. 280.º da LOE 2019).

- ◆ A receita do IS (1 685 M€) aumentou 120 M€ (7,7%) devido, nomeadamente, ao agravamento das taxas dos impostos sobre o crédito ao consumo¹.
- ◆ A receita do ISV (727 M€), não se tendo verificado atualizações de taxas deste imposto, diminuiu 40 M€ (5,2%) devido à quebra no mercado automóvel face a 2018².
- ◆ A receita do IUC (402 M€) aumentou 32 M€ (8,8%) como resultado da atualização das taxas introduzidas pelo OE 2018³. Manteve-se em vigor em 2019 o adicional do IUC que rendeu 33 M€ (31 M€ em 2018)⁴.
- ◆ Os outros impostos indiretos (895 M€) aumentaram 30 M€ (3,5%), devido ao imposto do jogo e às lotarias, com mais 24 M€ (12,6%) e 16 M€ (9,4%), respetivamente.

3.2.2.1.1. Receitas fiscais consignadas

Em 2019, as receitas fiscais que se encontram consignadas a diversas entidades, atingiram 3 887 M€, mais 197 M€ (5,3%) do que em 2018, representando 8,3% da receita fiscal.

Quadro I. 13 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2017 a 2019

	(em milhões de euros)		
Impostos e entidades destinatárias	2017	2018	2019
Impostos cobrados pela AT	2 524	2 814	2 975
IRS	385	419	424
Municípios – participação variável no IRS	376	406	411
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	9	13	13
IRC	5	74	199
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – consignação de 2 p.p. das taxas de IRC	-	67	190
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	5	6	9
Impostos diretos diversos	342	487	365
Fundo de Resolução – contribuição do sector bancário	171	186	179
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético – contribuição extraordinária do sector energético	40	165	55
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional ao IMI ^(a)	131	136	131
IVA	824	851	882
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – IVA Social	797	824	854
Turismo de Portugal – IVA Turismo	16	16	16
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	11	11	11
ISP	731	717	855
Infraestruturas de Portugal – contribuição do serviço rodoviário	672	646	678
Fundo Ambiental (financiamento do PART e outras consignações)	23	30	132
Fundo Florestal Permanente – adicional às taxas de imposto	27	26	28
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10	10	10
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético	-	4	5
Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular	-	-	1

¹ O art. 278.º da LOE 2019 manteve em vigor o art. 70.º-A do código do IS – Desincentivo ao crédito ao consumo (artigo aditado pela LOE 2016, agravando em 50% as taxas da Tabela Geral do IS nos casos de concessão de crédito ao consumo) e o art. 279.º atualizou as taxas nos casos seguintes desse tipo de créditos.

² Segundo dados da ACAP – Associação Automóvel de Portugal, o mercado total de veículos automóveis diminuiu 2,0% (aumento de 2,6% em 2018) tendo sido comercializados menos 5 411 veículos.

³ As taxas de IUC foram atualizadas em linha com a inflação prevista (1,3%) para as tabelas dos veículos de categoria A a E, e 1,1% para a categoria F (embarcações de recreio).

⁴ Nos termos do art. 308.º da LOE 2019.

(em milhões de euros)

Impostos e entidades destinatárias	2017	2018	2019
IABA	70	73	58
Serviço Nacional de Saúde – IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes	70	73	58
Impostos indiretos diversos	166	194	192
Rádio e Televisão de Portugal – contribuição sobre o audiovisual	151	179	179
Administração Central do Sistema de Saúde – contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica	14	14	12
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	1	1	1
Impostos cobrados por outras entidades (SCML, Turismo de Portugal e INEM)	953	874	911
Lotarias, resultados de exploração de apostas mútuas e outros impostos indiretos (SCML)	697	695	709
Segurança social	234	232	239
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	218	219	225
Administração Central do Sistema de Saúde	113	116	117
Instituto Português do Desporto e Juventude	66	66	66
Outras entidades (b)	66	62	63
Imposto do jogo (Turismo de Portugal)	149	180	202
Turismo de Portugal	135	152	177
Segurança social	6	10	9
Outras entidades (c)	8	18	17
Outros impostos indiretos (INEM) (d)	107	-	-
Instituto Nacional de Emergência Médica – taxas sobre seguros	107	-	-
Total	3 477	3 689	3 887

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

(b) Fundo de Fomento Cultural (24 M€ em 2017, 22 M€ em 2018 e 24 M€ em 2019), Autoridade Nacional de Proteção Civil (19 M€ em 2017 e 2018 e 20 M€ em 2019), Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (7 M€ em 2017, 2018 e 2019), organismos do Ministério da Educação (11 M€ em 2017, 9 M€ em 2018 e 8 M€ em 2019) e Secretaria Geral da Presidência de Conselhos de Ministros (4 M€ em 2017, 2018 e 2019).

(c) Fundo de Fomento Cultural (3 M€ em 2017, 2018 e 2019), Instituto Português de Desporto e Juventude (2 M€ em 2017, 8 M€ em 2018 e 6 M€ em 2019), Administração Central do Sistema de Saúde (2 M€ em 2017 e 5 M€ em 2018 e 2019), organismos do Ministério da Economia (1 M€ em 2017 e 2 M€ em 2018 e 2019) e Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (1 M€ em 2018 e 2019).

(d) A receita do INEM (107 M€) inscrita em outros impostos indiretos em 2017, passou a ser classificada em receita de taxas a partir de 2018, motivo pelo qual deixou de ser considerada na receita fiscal.

Fonte: SGR, CGE 2018 e 2019 (Quadro A 30 – Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela AT) e SIGO.

O Quadro I. 13 evidencia a evolução crescente nas receitas fiscais consignadas ao longo do triénio. Em 2019, há a destacar:

- ◆ a criação de uma nova consignação do ISP (relativa ao adicionamento de emissões CO₂) ao Fundo Ambiental, para financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos¹, que atingiu 104 M€;
- ◆ o aumento do valor da consignação do IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (123 M€; 183,9%) devido à alteração da taxa e de acertos relativos a 2018 (cfr. ponto 3, Parte II);
- ◆ a diminuição no valor consignado da CESE ao FSSSE (110 M€; 66,6%) devido ao efeito base dos pagamentos realizados em 2018 pela EDP (69 M€ de 2017 e 65 M€ de 2018).

À semelhança de 2018, não está incluído no quadro anterior o montante da receita própria consignada à AT, a título de encargos de liquidação e cobrança de diversos impostos no valor de 19 M€² em 2019 (18 M€ em 2018). Essa verba não é inscrita como receita fiscal, mas como receita de venda de serviços e visa compensar a AT pelos encargos de liquidação e cobrança através da retenção de uma determinada percentagem dos

¹ As outras receitas do ISP consignadas ao Fundo Ambiental diminuíram 2 M€, o que justifica a variação total de 102 M€ (341,2%).

² Destacam-se a CSR (14 M€), CESE (2 M€) e imposto das bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (2 M€).

valores cobrados definida nas Leis do OE. A AT inscreveu ainda 83 M€ (mesmo valor em 2018), como receita do Estado não consignada, dos quais 79 M€ são referentes a impostos dos municípios e das regiões autónomas (que não integram a CGE) e 4 M€ da liquidação e cobrança do adicional ao IMI destinado ao FEFSSS. Estes encargos são deduzidos na receita fiscal e inscritos como receita de venda de serviços da AT.

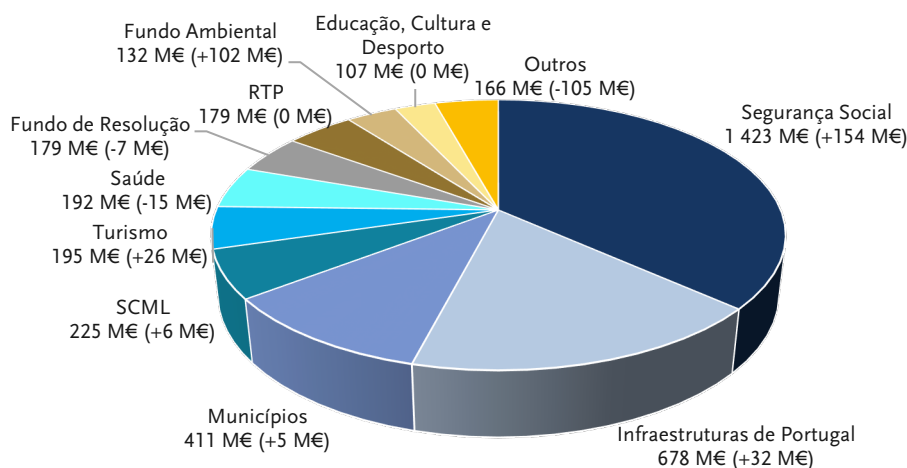
A contabilização destes montantes como venda de serviços diminui o valor evidenciado da receita fiscal paga pelos contribuintes, pelo que é necessário rever a orçamentação e contabilização de tais verbas. Na reforma em curso deveria ser assegurada, por um lado, a contabilização da totalidade da receita fiscal (incluindo os encargos) e da receita da AT (quando os encargos constituam receita própria desta entidade) de forma a respeitar a LEO, e por outro, que o processo de consolidação assegure o não empolamento desta receita.

Em sede de contraditório a AT refere que *“No que concerne ao registo contabilístico dos encargos de liquidação e cobrança, pela AT, na classificação económica 07 02 99 – Venda de Bens e Serviços Correntes – Serviços – Outros, (...) o mesmo advém de orientações transmitidas pela DGO...”* e que *“(...) a necessidade mencionada pelo Tribunal de Contas de rever a orçamentação e contabilização destas receitas, deverá ser acautelada no âmbito dos trabalhos da implementação da nova LEO, nomeadamente da ECE, e dos procedimentos a adotar pelos “agentes do Estado”, no caso a AT”*.

As outras receitas consignadas são provenientes dos jogos sociais do Estado concessionados à SCML (709 M€)¹, que fica com uma parte (225 M€), sendo o restante distribuído a outras entidades, com destaque para: a segurança social (239 M€); a ACSS (117 M€) e o IPDJ (66 M€); e também do Imposto especial do jogo² e do Imposto especial do jogo online³ (202 M€) constituindo receita própria do Turismo de Portugal (177 M€) e o restante entregue à segurança social (9 M€) e outras entidades (17 M€).

O gráfico seguinte mostra as áreas e entidades a que se destinaram as receitas fiscais consignadas.

Gráfico I. 8 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2019 e variação face a 2018



Fonte: SGR, IGFSS. Cálculos TC.

¹ As lotarias, a distribuição dos resultados de exploração de apostas mútuas (Euromilhões, Totoloto, M11hão, Totobola) e de apostas desportivas “à quota” (*Placard*). As verbas, nos termos de legislação específica que fixa os destinatários e respetivas percentagens, são transferidas pelo Departamento de Jogos da SCML para as respetivas entidades beneficiárias que as inscrevem como receita de impostos.

² Exploração dos jogos e apostas de base territorial (jogos de fortuna ou azar explorados nos casinos e jogo do bingo).

³ Exploração dos jogos e apostas *online* relativas a apostas desportivas “à quota” e jogos de fortuna e azar quando praticados à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos ou outros meios.

Do gráfico acima destaca-se que:

- ◆ a receita de impostos foi consignada maioritariamente à segurança social (1 432 M€, 36,7%)¹, a infraestruturas rodoviárias (678 M€, 17,4%) através da contribuição do serviço rodoviário e à administração local (411 M€, 10,6%) através da participação variável dos municípios no IRS;
- ◆ existe um conjunto de sectores/entidades destinatários de montantes significativos de consignação de receitas do Estado: i) a SCML com receita direcionada para a ação social e financiada pelos jogos sociais – 225 M€; ii) o sector do Turismo, através das receitas do Turismo de Portugal provenientes do imposto do jogo e IVA do turismo – 195 M€; iii) o sector da Saúde, através das receitas transferidas para a ACSS provenientes de jogos sociais, imposto do jogo, contribuição extraordinária da indústria farmacêutica (CEIF) e do IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes (para sustentabilidade do SNS) – 193 M€; iv) o FdR, responsável pelo apoio financeiro às medidas de resolução adotadas pelo BdP, financiado pela contribuição do sector bancário – 179 M€; v) financiamento da televisão pública, através da RTP com a contribuição do audiovisual – 169 M€.

Note-se que, em cada ano, podem existir diferenças entre o valor cobrado e o transferido para as respetivas entidades beneficiárias e que se justificam pelo normal desfazamento temporal entre a cobrança e a afetação de verbas às beneficiárias, mas também pelo facto de o valor a transferir não corresponder, nos termos da lei, ao valor cobrado². Em alguns casos, essas diferenças resultam também de dificuldades no apuramento e processamento dos montantes a transferir, designadamente pela falta de clareza das normas que regulamentam a consignação ou porque não estão assegurados os mecanismos que permitam ajustar em anos subsequentes o valor a afetar³.

As situações de consignação de receitas em 2019 perfazem 3 887 M€, 8,3% da receita efetiva:

- ◆ Algumas das consignações foram criadas pelas LOE, e mantêm-se em vigor nas sucessivas LOE de cada ano, umas recentes como a consignação de receita de IRC (desde a LOE 2018) e a consignação de ISP relativa às emissões de CO₂ (LOE de 2019); outras mais antigas como a contribuição sobre o sector bancário (criada na LOE 2011), a contribuição extraordinária sobre o sector energético (criada na LOE 2014) e a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica (criada em 2015);
- ◆ Outras consignações foram criadas e consignadas às entidades por Lei como fonte própria de financiamento, como os casos do IVA Social à segurança social (desde 2007) e a contribuição do serviço rodoviário (desde 2007) à Infraestruturas de Portugal.

Existem ainda consignações que foram incluídas nos respetivos códigos tributários como a receita do adicional ao IMI consignado ao FEFSS (desde 2017) e a parte do IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes consignada ao SNS (desde 2018).

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

¹ Corresponde ao IVA Social afeto ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (854 M€), jogos sociais e imposto do jogo (247 M€), adicional ao IMI (140 M€) e consignação de parte do IRC (190 M€) afetos ao FEFSS.

² Como sucede com o adicional ao IMI, uma vez que a parte a transferir para o FEFSS corresponde à cobrança líquida das correspondentes deduções à coleta a que houver lugar em sede do IRS e do IRC.

³ Sobre a afetação ao FEFSS do adicional ao IMI e de parte do IRC, cfr. ponto 3 da Parte II.

3.2.2.2. Receita não fiscal

A receita não fiscal da administração central aumentou 111 M€ (0,7%), atingindo 16 027 M€ (25,6% da receita), devido ao efeito conjugado do acréscimo da receita corrente não fiscal em 261 M€ (1,8%) e ao decréscimo da receita de capital em 150 M€ (10,2%).

Quadro I. 14 – Receita não fiscal – 2018-2019

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação	
	2018	2019	Valor	(%)
Receita corrente não fiscal	14 438	14 699	261	1,8
Contribuições para a CGA e subsistemas de saúde	4 084	4 048	-36	-0,9
CGA	4010	3 974	-36	-0,9
Subsistemas de saúde da administração pública	74	73	-1	-0,7
Taxas, multas e outras penalidades	3 101	3 300	199	6,4
Rendimentos da propriedade	906	1 140	233	25,7
Transferências correntes	2 399	2 474	75	3,1
Venda de bens e serviços correntes	2 983	2 877	-106	-3,6
Outras receitas correntes ^(a)	954	804	-149	-15,6
Diferenças de conciliação	11	57	46	402,3
Receita de capital	1 478	1 328	-150	-10,2
Venda de bens de investimento	214	205	-8	-4,0
Transferências de capital	1 187	1 075	-113	-9,5
Outras receitas de capital	77	31	-46	-60,2
Diferenças de conciliação	0	18	18	-
Receita não fiscal	15 916	16 027	111	0,7

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

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

Este aumento de 111 M€ de receita não fiscal reflete:

- ◆ A redução de 36 M€ (0,9%) das contribuições para a CGA que acompanharam o decréscimo do número de subscritores (-12 396 em 2019).
- ◆ O aumento de 233 M€ (9,0%) da receita de taxas, em particular das taxas de justiça do IGFEJ (75 M€)¹, das taxas da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (36 M€)² e das portagens arrecadadas pela Infraestruturas de Portugal (28 M€). Por sua vez, a receita de multas e outras penalidades (478 M€) diminuiu 34 M€ (6,7%).
- ◆ Os rendimentos da propriedade (1 140 M€) aumentaram 233 M€ (25,7%) devido ao impacto dos dividendos e participações, em mais 269 M€ (49,4%), com destaque para os dividendos da CGD, 158 M€ (pela primeira vez desde 2010) e o aumento dos dividendos do Banco de Portugal, em 94 M€ (atingindo 509 M€). A receita proveniente de juros (292 M€) diminuiu 38 M€ (11,6%).

¹ Devido a alterações quanto aos adiantamentos das taxas de justiça em nome dos beneficiários de isenção de custas ou de apoio judiciário, que em 2019 passaram a ser contabilizados como despesa orçamental e não por abate à receita.

² Decorre da reclassificação contabilística para taxas diversas dos valores da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, relativos a prémios dos seguros contra fogo e prémios dos seguros agrícolas e pecuários para subsidiar os corpos de bombeiros (Lei 10/79, de 20/03) contabilizadas em multas e penalidades diversas em anos anteriores.

- ◆ A redução de 106 M€ (3,6%) das receitas provenientes das vendas de bens e serviços correntes (119 M€ na Parque Escolar)¹.
- ◆ O aumento de 75 M€ (3,1%) das transferências correntes devido, sobretudo, ao impacto, por um lado, do aumento de 133 M€ nas receitas provenientes da segurança social, incluindo as destinadas ao IEFP (com um acréscimo de 111 M€) no âmbito de políticas ativas de emprego e formação profissional e, por outro lado, da quebra de 53 M€ (7,6%) de transferências provenientes da UE para diversas entidades, nomeadamente para o IFAP (-28 M€) e para diversos organismos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (-27 M€).
- ◆ A redução de 149 M€ (15,6%) das outras receitas correntes, sobretudo pela quebra de 106 M€ das reposições não abatidas nos pagamentos relativos a reembolsos de recursos próprios comunitários.
- ◆ A redução de 8 M€ (4,0%) das receitas das vendas de bens de investimento, em resultado de efeitos conjugados, de que se destaca a venda de edifícios (197 M€) em mais 71 M€², e da redução de 80 M€ em outros bens de investimento, devido à alteração do critério de contabilização da Parups das receitas provenientes de fundos de investimento imobiliário³.
- ◆ A redução em 113 M€ (9,5%) das receitas provenientes das transferências de capital, em resultado da diminuição das transferências da UE (-108 M€).
- ◆ A redução em 46 M€ (60,2%) das outras receitas de capital, sobretudo pela saída do perímetro orçamental de 2019 da CAIXA, Seguros e Saúde, SGPS, SA e da CAIXANET – Telemática e Comunicações, SA.

As entidades com maior relevância na execução da receita não fiscal, excluindo o efeito das contribuições recebidas pela CGA, são: a AT, a DGTF e o IEFP (Quadro I. 15).

¹ Inscrita como prestações de serviços no âmbito do contrato programa celebrado com o Estado para execução do Programa de Modernização das Escolas destinadas ao Ensino Secundário aprovado pela RCM 1/2007, de 03/01.

² Que decorre nomeadamente do aumento na Estamo, em 42 M€ e na Oitante, em 31 M€.

³ Inscritas, em 2018, em outros bens de investimento, 75 M€, passaram a ser corretamente classificadas como receita de ativos financeiros (não efetiva).

Quadro I. 15 – Receita não fiscal – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades	Contrib. para a SS. CGA e ADSE	Taxas, Multas e Outras Penalidades	Venda de Bens e Serviços Correntes	Transf. Correntes	Outras Receitas Correntes	Transf. Capital	Outras Receitas de Capital	Receita Efetiva Não Fiscal		Variação 2019/2018
								2019	2018	
Caixa Geral de Aposentações	3 974	2		546	200			4 722	4 775	-54
Autoridade Tributária e Aduaneira		309	274	61	271			915	886	29
Direção-Geral do Tesouro e Finanças		5	29		769	3	37	843	541	302
Inst. de Emprego e Form. Profissional		1		761	22	2	3	789	676	113
Entidades do ensino superior	0	383	98	194	17	14		706	709	-3
Inst. de Prot. e Assistência na Doença	4		668					671	637	34
Infraestruturas de Portugal, SA		423	115		9	57	5	610	638	-29
Inst. de Fin. da Agricultura e Pescas				297	28	217		541	551	-10
Entidades do SNS		161	106	54	38	25	5	391	413	-22
Instituto dos Registos e do Notariado		370		1				372	368	4
Inst. de Gestão Fin. e Equip. da Justiça		351			19		1	371	292	80
IAPMEI – Ag. p/ a Competitiv. e Inovação		5	5	2	12	318		343	408	-66
CP – Comboios de Portugal			297		20	1	3	322	331	-9
Fundo Ambiental		24	257					282	285	-3
Fundo de Resolução						198		198	193	5
Metropolitano de Lisboa			127		7			133	120	13
INEM – Inst. Nac. de Emergência Médica		126	1			1		128	112	16
Principais entidades	3 978	1 616	1 774	1 668	1 357	797	49	11 239	10 813	426
Outras entidades	70	1 139	899	558	589	239	198	3 692	3 982	-289
Receita efetiva não fiscal	4 048	3 300	2 877	2 474	2 001	1 075	253	16 027	15 916	111

Fonte: SGR e SIGO.

Estas receitas não fiscais incluem:

- ◆ As taxas, multas e outras penalidades, cobradas quer pelo IRN e pelo IGFE, 721 M€ (taxas de registo e taxas de justiça), quer pelas Infraestruturas de Portugal, 423 M€ (portagens), quer pelos estabelecimentos de ensino superior, 383 M€ (propinas), quer pela própria AT, 309 M€ (juros de mora coimas e penalidades por contraordenações).
- ◆ Receitas provenientes das vendas de bens e serviços correntes, nas quais se destacam as do Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE), 668 M€ (contribuições dos associados) e as da AT, 274 M€ (inclui encargos de liquidação e cobrança no valor de 102 M€, designadamente de impostos, dos quais 19 M€ constituem sua receita própria).
- ◆ Receitas provenientes de transferências (correntes e de capital) da UE que totalizaram 1 496 M€ (IFAP, 495 M€; IAPMEI, 319 M€; e AD&C 118 M€) e de transferências correntes da segurança social que totalizaram 1 567 M€ (IEFP, 760 M€, nomeadamente para financiar medidas de política pública de emprego e formação e CGA, 546 M€, para pagamento de pensões do regime unificado).

3.2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva

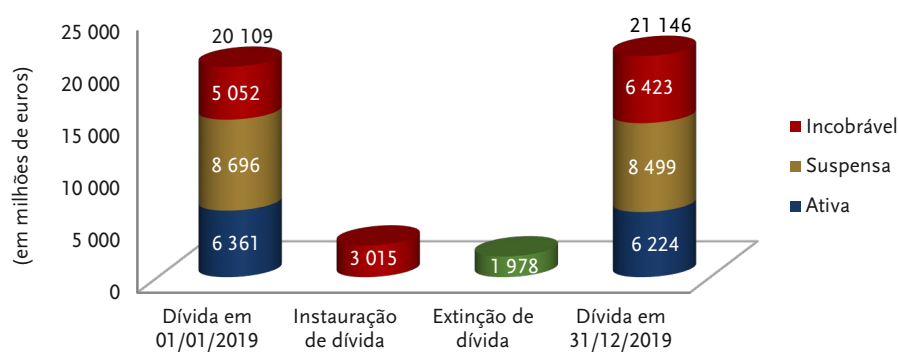
Evolução e composição da carteira da dívida em cobrança coerciva

A receita por cobrar pela AT (passado o prazo de cobrança voluntária) ascendeu, no final de 2019, a 21 146 M€, valor equivalente a 45% da receita fiscal do ano e superior em 1 037 M€ (5,2%) ao valor de 2018.

O aumento verificado na dívida em carteira¹ resulta, como evidencia o gráfico seguinte, da instauração de novos processos cujo valor, 3 015 M€, superou o das dívidas extintas (por cobrança, anulação² e prescrição³), de 1 978 M€. Para além disso, verificou-se também e pelo terceiro ano consecutivo, o aumento da dívida incobrável em 1 371 M€ (27,1%) e, em sentido contrário, a redução da dívida ativa em 137 M€ (2,2%) e da dívida suspensa em 197 M€ (2,3%).

Assim, no final de 2019, 29,4% da carteira correspondia a dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), 40,2% a suspensa⁴ e 30,4% classificada como incobrável⁵. Nos últimos três anos, a dívida declarada em falhas (incobrável) duplicou, ultrapassando no final de 2019 e pela primeira vez, a dívida ativa.

Gráfico I. 9 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva



Extinção de dívida – corresponde à soma da cobrança, anulação e prescrição.

Fonte: AT (cfr. Quadro I. 16).

A CGE 2019 contém informação sobre a composição do total da carteira de dívidas que se encontram por cobrar. Porém, esta informação continua a não distinguir as dívidas ao Estado das restantes por cobrar pela AT em execução fiscal⁶. Essa distinção é apenas efetuada relativamente à cobrança, anulação e prescrição.

¹ Abrange toda a dívida em cobrança coerciva – ao Estado (fiscal e não fiscal) e também, por exemplo, as dívidas fiscais aos municípios e às regiões autónomas e a entidades externas em cobrança pela AT (Quadro 39 Relatório CGE).

² As anulações de dívidas ocorrem, regra geral, em consequência da entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência parcial ou total de processos de impugnação judicial e de reclamação graciosa.

³ Em geral, a data de prescrição da dívida ocorre oito anos após o ano em que se produziu o facto gerador da obrigação de imposto, ressalvadas as causas de suspensão e interrupção do prazo (art. 48.º da Lei Geral Tributária – LGT).

⁴ A dívida fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial – art. 169.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

⁵ A dívida incobrável corresponde à declarada em falhas, o que sucede quando se demonstrar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários – art. 272.º do CPPT. Os processos podem, no entanto, até à data de prescrição da dívida, ser reativados caso venham a detetar-se bens a penhorar.

⁶ Registadas pela AT no sistema de gestão de receitas (SGR) e no Relatório da CGE (Quadros 36 a 38).

A dívida em cobrança coerciva, resultante quer do *stock* que transitou do ano anterior, quer da instauração de novos processos, totalizou 23 124 M€. Deste valor, foi cobrado apenas 4,6% (1 061 M€), anulado 2,9% (680 M€) e considerada prescrita 1% (236 M€) (Quadro I. 16).

Quadro I. 16 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Dívida	2018	2019					Variação 2018/2019		
		Total	IRC	IRS	IVA	OIE (a)	Outra (b)	Total	Valor %
1. Dívida transitada do ano anterior (<i>stock</i> inicial)	19 446	5 737	2 237	7 163	638	4 335	20 109	663	3,4
Ativa	6 157	1 460	789	2 155	167	1 789	6 361	204	3,3
Suspensa	9 123	3 354	745	2 821	414	1 362	8 696	-427	-4,7
Incobrável (declarada em falhas)	4 166	922	703	2 187	57	1 183	5 052	886	21,3
2. Aumento (instauração novos processos)	3 022	761	615	780	184	673	3 015	-7	-0,2
3. Dívida em cobrança coerciva (1+2)	22 467	6 498	2 852	7 943	822	5 008	23 124	657	2,9
4. Extinção	2 358	435	455	473	73	542	1 978	-380	-16,1
Cobrada, <i>da qual:</i>	1 134	227	286	242	46	260	1 061	-73	-6,4
Receita do Estado	1 067	210	270	236	45	266	1 027	-41	-3,8
Anulada, <i>da qual:</i>	921	172	134	117	26	232	680	-241	-26,2
Receita do Estado	531	153	114	81		38	386	-145	-27,3
Prescrita, <i>da qual:</i>	303	37	35	114	1	50	236	-67	-22,0
Receita do Estado	241	35	33	107		11	187	-54	-22,5
5. Dívida a transitar para o ano seguinte (3-4)	20 109	6 063	2 397	7 470	750	4 466	21 146	1 037	5,2
Ativa	6 361	1 564	803	2 014	169	1 674	6 224	-137	-2,2
Suspensa	8 696	3 270	717	2 705	503	1 305	8 499	-197	-2,3
Incobrável (declarada em falhas)	5 052	1 229	877	2 752	78	1 487	6 423	1 371	27,1

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

Fonte: AT, Sistema de Gestão de Receitas e Relatório da CGE de 2019 (Quadros 36 a 39).

No final de 2019, o total da dívida em cobrança coerciva (21 146 M€) inclui dívidas de IVA (35,3%), de IRC (28,7%), de IRS (11,3%) e outras dívidas ao Estado e a entidades terceiras (24,7%).

Neste âmbito destaca-se:

- ◆ A receita por cobrar de IVA é responsável por 42,8% de toda a dívida incobrável, enquanto as prescrições das dívidas deste imposto correspondem a cerca de metade da dívida prescrita no ano e as anulações a 17,2% do total do ano. A taxa de cobrança das dívidas deste imposto mantém-se baixa (apenas 3,4% da respetiva dívida). No final de 2019, 36,8% da dívida de IVA constava da carteira como incobrável e 36,2% encontrava-se suspensa.
- ◆ Ao nível da dívida em cobrança coerciva de IRC, 53,9% encontra-se suspensa e 20,3% declarada em falhas, resultando numa dívida ativa de apenas 25,8%.

O Tribunal tem vindo a assinalar os elevados valores da dívida incobrável (declarada em falhas): 4 166 M€ em 2017, 5 052 M€ em 2018 e 6 422 M€ em 2019 (um aumento de 27,1% face a 2018).

Esse aumento é explicado pela AT *“pela alteração da posição jurisprudencial, acolhida pela AT, relativa à matéria conexa com a prescrição. Atualmente o entendimento, agora pacífico, do efeito duradouro da interrupção da prescrição¹ tem consequências diretas no menor número de dívidas prescritas. Por se tratarem, em regra, de dívidas com alguma antiguidade e sem expectativa de cobrança, após o esgotamento de todas as tentativas legais para a sua arrecadação, terminam em processos declarados em falhas”².*

Relativamente aos processos declarados em falhas, a AT refere que *“atendendo a que o prazo de prescrição após interrupção por via da citação só se inicia com a declaração em falhas, implicará, naturalmente, uma maior permanência dos processos na referida fase, protelando no tempo a sua prescrição”*.

Na decorrência do acolhimento pela AT do efeito duradouro da interrupção da prescrição³, o prazo de prescrição só se inicia com a decisão que puser termo ao processo de execução fiscal, e a declaração em falhas é equiparada a uma decisão que põe termo ao processo, para efeitos de início de contagem do prazo prescricional. Assim, apesar de o processo declarado em falhas poder ser reaberto de novo (caso surjam bens penhoráveis na esfera patrimonial do devedor)⁴, estão salvaguardadas, deste modo, as razões de segurança jurídica características da prescrição a que importa atender⁵.

Apesar da posição da AT, já referida em 2019, não foram emitidas Instruções neste âmbito, referindo a AT que *“face à complexidade da matéria em questão, ainda não foram divulgadas instruções, encontrando-se em elaboração, com divulgação estimada a curto prazo. Não obstante têm sido transmitidas orientações aos Diretores de Finanças sobre o assunto (...) que foram divulgadas em reuniões presenciais (não tendo sido reduzidas a escrito)”⁶.*

A AT, em contraditório, acrescenta que *“tem estado a trabalhar na transposição para escrito das orientações em matéria de prescrição, nomeadamente quanto ao efeito duradouro da interrupção da prescrição, que têm sido objeto de análise e debate em reuniões internas, quer pela sua complexidade, quer pela amplitude do universo que poderá ser abrangido por um novo entendimento da AT. Para tal já foram elaborados pareceres sobre esta matéria com vista a divulgação de instruções junto dos serviços”*.

É fundamental a emissão de instruções por parte da AT, no sentido de assegurar a proteção dos interesses que se visam acautelar com a consagração legal do regime da prescrição das dívidas tributárias – as garantias

¹ A questão em causa respeita aos efeitos que decorrem da interrupção da prescrição de dívidas tributárias, quando ocorre a citação do executado (com reflexos na forma de contagem do respetivo prazo). A citação em processo de execução fiscal constitui um dos factos que interrompe a prescrição (n.º 1 do art. 49.º da LGT). Segundo o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA), a interrupção do prazo de prescrição (por citação) inutiliza para efeitos da prescrição não só o tempo decorrido até à data em que se verificou o facto interruptivo – efeito instantâneo (n.º 1 do art. 326.º do Código Civil (CC), como obsta ao início da contagem do novo prazo de prescrição enquanto o processo executivo não findar – efeito duradouro (n.º 1 do art. 327.º do CC). Cfr Acórdãos do STA, designadamente, de 27/01/2016 – processo 01698/15, de 31/03/16 – proc. 0184/16, de 19/10/2016 – proc. 01060/16, de 17/01/2018 – proc. 01463/17, de 11/09/2019 – proc. 01111/19 e Acórdão 122/2015, de 12/02/2015, do Tribunal Constitucional. No entanto, para alguma jurisprudência do STA e doutrina, essa interrupção tem apenas um efeito instantâneo: verificado o facto (a citação) o prazo da prescrição interrompe e recomeça, de imediato, desde o início (n.º 1 do art. 326.º do CC, aplicado subsidiariamente). A LGT regula o efeito da interrupção do prazo da prescrição em virtude de citação e esse é o efeito regra do n.º 1) do art. 326.º do CC, ou seja, o efeito instantâneo. Cfr. Acórdãos do STA de 23/11/2016 e de 10/01/2018.

² Informação da AT, de 12/06/2020.

³ O acolhimento da interpretação do efeito duradouro da interrupção da prescrição permite que, não ocorrendo desde a data da citação do executado para pagamento das respetivas dívidas, qualquer ato, ou decisão que ponha fim ao processo de execução fiscal, este possa estar indefinidamente parado sem que o respetivo prazo de prescrição se encontre a decorrer.

⁴ Art. 274.º do CPPT.

⁵ A declaração em falhas prevista no art. 272.º do CPPT, no âmbito das execuções fiscais, na Secção X, do Título IV desse Código que tem a epígrafe “Da extinção da execução”, deve ser considerada como uma decisão que põe termo ao processo, não sendo razoável que o processo possa aguardar eternamente pela descoberta de novos bens, por ser incompatível com as razões de segurança jurídica próprias do instituto da prescrição – cfr. Acórdão do STA, de 05/04/2017 (Proc. 0304/17).

⁶ Informação da AT, de 12/06/2020, e de 23/07/2020.

dos contribuintes¹ e a certeza e segurança jurídicas – traduzidas na possibilidade de estes verem extinto o seu dever de pagamento de dívidas num determinado prazo, legalmente estabelecido.

O Tribunal tem realçado, quanto aos processos declarados em falhas, que os procedimentos de controlo instituídos pela AT devem assegurar a deteção de alterações na situação do devedor e demais responsáveis pelo pagamento da dívida exequenda que permitam a reativação do processo e a cobrança da dívida². A AT, em contraditório, refere que *“No âmbito da declaração em falhas, a AT instituiu mecanismos de controlo quanto à conformidade da manutenção dos processos nesta fase processual (...) Assim, nos processos declarados em falhas, caso surjam bens penhoráveis na esfera patrimonial do executado, já existem mecanismos de controlo automático de modo que esses processos sejam reativados”*.

Extinção da dívida em cobrança coerciva

Em 2019, foram cobrados coercivamente 1 061 M€ de valores em dívida, menos 73 M€ do que em 2018, porque apesar do aumento da cobrança do IRC em 46 M€, registou-se uma diminuição de 128 M€ na cobrança de “outra receita” devido, sobretudo, ao efeito base da receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) arrecadada em 2018³.

Quadro I. 17 – Dívida cobrada – 2017-2019

(em milhões de euros)

Receita	2017		2018		2019		Variação 2019/2018	
	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	%
IRS	211	20,2	283	20,2	286	27,0	3	1,1
IRC	142	13,6	181	13,6	227	21,3	46	25,2
IVA	234	22,4	236	22,4	242	22,8	6	2,5
Outra (a)	458	43,8	434	43,8	306	28,9	-128	-29,4
Total	1 045	100,0	1 134	100,0	1 061	100,0	-73	-6,4

(a) Outras dívidas ao Estado (fiscais e não fiscais) e a entidades terceiras em cobrança pela AT.

Fonte: AT.

De salientar que a cobrança coerciva no âmbito do PERES⁴ que ascendeu a 76 M€ em 2019 tem diminuído gradualmente (443 M€ em 2016, 116 M€ em 2017 e 57 M€ em 2018). Note-se que o Tribunal tem alertado relativamente a programas especiais de regularização de dívidas, como o PERES (mas também como o RERD⁵ em 2013), que as dívidas pagas podem vir a ser anuladas, principalmente por decisões judiciais, daí resultando a restituição dos montantes pagos pelos contribuintes.

Em 2019 foram restituídos:

- ¹ A prescrição constitui uma das garantias dos contribuintes, da segurança jurídica e da proteção das suas legítimas expectativas (art. 2.º da CRP).
- ² A AT tem procedimentos instituídos, manuais e automáticos, relativamente a esta matéria (Regras funcionais inerentes à funcionalidade da Declaração em falhas). No caso de procedimento automático são estabelecidos, designadamente, os critérios e as condições (relativas ao contribuinte) que, estando reunidos, dão lugar à situação de “Declaração em falhas” e também à “Validação da inexistência de bens (ou da sua existência)”.
- ³ Em 2018, a cobrança coerciva da CESE totalizou 123,5 M€ e, em 2019, apenas 6,2 M€. Esta variação decorre, sobretudo, da regularização pela EDP, em 2018, de valores relativos a anos anteriores.
- ⁴ Regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, aprovado pelo DL 67/2016, de 03/11. Os pagamentos ao abrigo desse regime tiveram maior impacto em 2016 (pagamentos integrais e em prestações), reduzindo-se nos anos seguintes (apenas pagamentos em prestações).
- ⁵ Regime especial de regularização de dívidas, criado pelo DL 151-A/2013, de 31/10.

- ◆ 10 M€ relativos ao PERES, respeitantes a 992 contribuintes, sendo que existe um contribuinte responsável por 45,6% do montante total restituído (quer em 2017, quer em 2018 tinham sido restituídos 9 M€);
- ◆ 5,4 M€ relativos ao RERD, respeitantes a 995 contribuintes – até ao final de 2018 já tinham sido restituídos 64,4 M€, totalizando assim 70 M€.

Para além da cobrança foram ainda extintas dívidas por anulação e por prescrição:

- ◆ Foram anuladas dívidas num montante total de 680 M€ (921 M€ em 2018), dos quais 386 M€ referente a receita do Estado e que se deve, de acordo com o Relatório da CGE, à *“entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência, parcial ou total, de processos de impugnação judicial e reclamação graciosa”* sem, no entanto, quantificar essas situações.
- ◆ Do total da dívida em cobrança coerciva foi dada como prescrita 236 M€ (303 M€ em 2018 e 583 M€, em 2017), da qual a relativa a receita do Estado totalizou 187 M€ (241 M€ em 2018 e 453 M€ em 2017), mencionando o Relatório da CGE que a redução traduz o *“saneamento da carteira da dívida”* (redução das dívidas legalmente prescritas que não tinham sido reconhecidas ao longo dos anos anteriores), bem como o novo entendimento da AT sobre esta matéria com consequências, como já foi referido, num menor número de dívidas prescritas.

Penhoras e venda de ativos penhorados

A marcação de penhoras é um instrumento importante para a cobrança coerciva de dívidas. Em 2019 foram marcadas 1 463 706 penhoras (-24,4% que em 2018) e concretizadas 218 131 (15,1%). Como resultado, foram cobrados 163 M€, sendo que 113 M€ (69,2%) foram afetos a processos de execução fiscal. Por sua vez, as 9 883 vendas de ativos penhorados marcadas em 2019 foram, segundo a AT, inferiores em 8% às marcadas em 2018, atingindo o valor mais baixo desde 2006.

Foram concretizadas 3 280 vendas que geraram depósitos de 73 M€, dos quais 69 M€ (95,5%) foram provenientes da venda de “Imóveis”. Porém, à semelhança dos anos anteriores, apenas 5 M€ (6,8%) foram imputados a processos de execução fiscal.

A menor eficácia da penhora e venda dos imóveis está associada, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras devido às garantias reais de que são, em regra, titulares. De facto, do total de 1 267 graduações de créditos concluídas em 2019, no valor de 76 M€, apenas 3 M€ (4,1%) foram aplicados a processos de execução fiscal.

3.2.3. Despesa consolidada

3.2.3.1. Despesa consolidada, por classificação económica

Em 2019, a despesa orçamental consolidada da AC totalizou 66 522 M€, o que representa um aumento de 1 032 M€ (1,6%) face a 2018.

Quadro I. 18 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2018-2019

(em milhões de euros)

Classificação económica	2018		2019		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas correntes	61 709	94,2	62 416	93,8	707	1,1
Despesas com pessoal, das quais	16 565	25,3	17 242	25,9	677	4,1
Ensino não superior	4 699	7,2	4 844	7,3	145	3,1
Ensino superior e SAS	1 372	2,1	1 449	2,2	77	5,6
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	4 026	6,1	4 319	6,5	293	7,3
Forças armadas e de segurança	2 523	3,9	2 548	3,8	25	1,0
Aquisição de bens e serviços, da qual	9 710	14,8	9 943	14,9	234	2,4
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	5 974	9,1	6 041	9,1	66	1,1
Juros e outros encargos	8 121	12,4	7 772	11,7	-349	-4,3
Transferências correntes, das quais	25 329	38,7	26 064	39,2	736	2,9
CGA – pensões e prestações sociais	9 695	14,8	9 721	14,6	26	0,3
Segurança social	8 509	13,0	9 093	13,7	584	6,9
Administração local	2 823	4,3	2 981	4,5	158	5,6
Subsídios	463	0,7	462	0,7	-2	-0,3
Outras despesas correntes	1 372	2,1	920	1,4	-452	-32,9
Diferenças de conciliação	150	0,2	13	0,0	-138	-91,6
Despesas de capital	3 781	5,8	4 107	6,2	325	8,6
Investimento (aquisição de bens de capital)	2 532	3,9	2 692	4,0	160	6,3
Infraestruturas de Portugal – PPP rodoviárias	1 473	2,2	1 402	2,1	-71	-4,8
Investimentos militares	225	0,3	304	0,5	79	35,1
Transferências de capital	1 220	1,9	1 368	2,1	148	12,1
Outras despesas de capital	18	0,0	23	0,0	5	26,1
Diferenças de conciliação	11	0,0	24	0,0	13	118,5
Despesas efetivas	65 490	100,0	66 522	100,0	1 032	1,6

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

As despesas correntes ascenderam a 62 416 M€, representando assim 93,8% da despesa da AC, e registaram um acréscimo de 707 M€ (1,1%), sendo de salientar as seguintes variações:

- ◆ As despesas com pessoal aumentaram 677 M€ (4,1%)¹, totalizando 17 242 M€, com especial impacto nas entidades do SNS (293 M€; 7,3%) e nos estabelecimentos de ensino não superior (145 M€; 3,1%).

Relevam para o acréscimo das despesas com pessoal o aumento do número de trabalhadores², os pagamentos de valorizações remuneratórias, decorrentes do descongelamento de carreiras iniciado

¹ 462 M€ em remunerações certas e permanentes, 112 M€ em abonos variáveis ou eventuais e 103 M€ em contribuições para a segurança social.

² Em 2019 registaram-se mais 11 658 (2,3%) postos de trabalho no subsector da administração central, de acordo com os dados divulgados pela DGAEP. Desses, 6 701 (57,5%) referem-se a novas contratações efetuadas por entidades do SNS.

em 2018¹, o aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida² e a reposição do pagamento de suplementos de trabalho normal aos profissionais de saúde do SNS³.

- ◆ As despesas com a aquisição de bens e serviços cresceram 234 M€ (2,4%) em resultado do acréscimo de pagamentos efetuados pelo Instituto de Proteção e Assistência na Saúde (ADSE), no âmbito do regime convencionado (74 M€) e por efeito de reclassificação de despesas, designadamente pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE), que passou a reconhecer em aquisição de bens a despesa com manuais escolares (78 M€)⁴ e pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), que registou em aquisição de serviços os pagamentos efetuados a título de adiantamentos de encargos com processos judiciais (76 M€)⁵.
- ◆ As despesas com juros e outros encargos diminuíram 349 M€ (-4,3%), devido ao efeito base do pagamento em 2018 de juros de *swaps*⁶, pelo Metropolitano de Lisboa (270 M€) e pela Metro do Porto (36 M€) e pela quebra nos juros pagos em 2019 pela Parvalorem (24 M€).
- ◆ As transferências correntes aumentaram 736 M€ (2,9%), ascendendo a 26 064 M€ (39,2% do total da despesa da AC), destacando-se o acréscimo de 584 M€ (6,9%)⁷ nas transferências para a segurança social e de 158 M€ (5,6%) nas transferências para a administração local, das quais 104 M€ efetuadas através do Fundo Ambiental para financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)⁸ e 30 M€ através do Fundo de Equilíbrio Financeiro para financiamento dos municípios.
- ◆ Os subsídios registaram um decréscimo de 2 M€ (-0,3%), dado o efeito base dos 10 M€ concedidos em 2018 pelo Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular a empresas não financeiras.
- ◆ As outras despesas correntes registaram uma quebra de 452 M€ (-32,9%), explicada pelo efeito base da despesa de 482 M€⁹, paga pela DGTF em 2018, a título de assunção pelo Estado de passivos e responsabilidades da Parpública e pela redução de 91 M€ nos pagamentos efetuados pelos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário à Parque Escolar, no âmbito do Contrato Programa relativo à modernização de escolas¹⁰.

¹ Com pagamento faseado, quer as valorizações referentes a 2018 (25% a partir de janeiro de 2018, passando a 50% a partir de setembro de 2018, a 75% a partir de maio de 2019 e a 100% a partir de dezembro de 2019), quer as valorizações remuneratórias cujo direito foi adquirido em 2019 (50% a partir de janeiro, 75% a partir de maio e 100% a partir de dezembro).

² Para 600 €, nos termos do DL 117/2018, de 27/12.

³ Art. 41.º da LOE 2018, com reposição integral a partir de dezembro de 2018.

⁴ Em 2018 indevidamente registada em “outras despesas correntes” na rubrica residual “060203 – Outras” – cfr. ponto 3.2.11.2 do PCGE 2018.

⁵ Até 2018, esses adiantamentos, previstos nos arts. 19.º e 20.º do Regulamento das Custas Processuais, foram indevidamente abatidos pelo IGeFE à receita de taxas de justiça, não sendo relevados orçamentalmente.

⁶ Decorrente do acordo de regularização de contratos *swap*, alcançado entre as empresas públicas de transportes, o Estado português e o Banco Santander Totta.

⁷ 325 M€ para financiamento da lei de bases da segurança social, 129 M€ de IRC e 73 M€ de adicional ao IMI consignados ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), e 30 M€ de IVA Social – cfr. pontos 3.2.2.1 e 3.3.2.1.

⁸ O financiamento do programa PART resulta da consignação ao Fundo Ambiental de 104 M€ (art. 234.º da LOE 2019) de receita do adicionamento sobre as emissões de CO₂ (taxa adicional sobre os produtos petrolíferos relativa às emissões de CO₂), verba a transferir pelo Fundo para as autoridades de transportes das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

⁹ Com contrapartida na extinção de créditos que a Parpública detinha sobre o Estado (cfr. n.º 3 do art. 131.º da LOE 2018), por conta do Cap. 60 – “Despesas excecionais” do MF foi pago, pela DGTF, à CGD 482 M€ para liquidação de um empréstimo concedido à Parpública.

¹⁰ Classificados indevidamente em “outras despesas correntes” na rubrica residual “06023 - outras despesas” quando se trata de “aquisição de bens e serviços” (locação de imóveis), a que corresponde na Parque Escolar, conforme refere a DGO em contraditório, “...receita classificada em Vendas (arrendamento)” – cfr. ponto 3.2.11.2. do PCGE 2018 (p. 137).

Em sentido inverso, relevam os acréscimos de despesa relativos à garantia concedida pelo Estado ao Fundo de Recuperação de Créditos (76 M€)¹ e as despesas relacionadas com a reprivatização do BPN (42 M€), ambas pagas pela DGTF, por conta do Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do MF.

Por sua vez, as despesas de capital totalizaram 4 107 M€ (6,2% da despesa da AC), mais 8,6% (325 M€) face ao período homólogo, destacando-se:

- ◆ As despesas de investimento (aquisição de bens de capital) cresceram 160 M€ (6,3%), fixando-se em 2 692 M€ (4,0% da despesa da AC), em resultado do investimento realizado pelas Infraestruturas de Portugal em bens de domínio público, designadamente na modernização da rede ferroviária, efetuado ao abrigo do Programa “Ferrovia 2020” (acréscimo de 75 M€) e dos investimentos militares realizados pelas Forças-Armadas e Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional, na aquisição e modernização de equipamento militar (acréscimo de 74 M€).

Apesar da tendência decrescente, as concessões rodoviárias² continuam a representar um peso elevado no total destas despesas (62,8% em 2017, 58,2% em 2018 e 52,1% em 2019). Excluindo as concessões rodoviárias, as despesas de investimento cresceram 231 M€ (21,8%), totalizando 1 290 M€, ficando, no entanto, 1 028 M€ (44%) aquém do orçamentado. Para o desvio contribuíram as baixas taxas de execução do investimento público em transportes e comunicações (43,3%), saúde (50,3%) e segurança e ordem públicas (46,3%), com desvios, respetivamente, de 365 M€, 161 M€ e 108 M€ face ao OE.

- ◆ As transferências de capital aumentaram 148 M€ (12,1%) totalizando 1 368 M€, devido essencialmente às realizadas para a administração local (134 M€)³, para a administração regional (48 M€) e para instituições sem fins lucrativos (38 M€). Em sentido inverso, as realizadas pelo Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético para empresas não financeiras⁴ diminuíram 105 M€, em resultado do decréscimo da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético que lhe está consignada⁵.
- ◆ As outras despesas de capital subiram 5 M€ (26,1%), refletindo o impacto dos acréscimos de 4 M€ na Agência para o Desenvolvimento e Coesão e de 4 M€ na SPGM-Sociedade de Investimento e a diminuição de 5 M€ na Assembleia da República.

Em relação a 2018, as diferenças de conciliação com as correspondentes receitas consolidadas da AC: nas despesas correntes, diminuíram 138 M€ (-91,6%), totalizando 13 M€⁶ e nas despesas de capital aumentaram 13 M€ (118,5%), fixando-se em 24 M€ (de transferências de capital).

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

¹ Garantia prestada pelo Estado ao cumprimento das responsabilidades assumidas pelo Fundo de Recuperação de Créditos perante os investidores não qualificados de papel comercial da ESI e Rio Forte (habitualmente designados por “lesados do BES”) que aderiram ao Fundo – cfr. ponto 5.2.

² Verbas inscritas pela Infraestruturas de Portugal a título de investimentos incorpóreos em PPP/Concessões.

³ Dos quais 114 M€ para os municípios do continente e das RA, ao abrigo da atualização de montantes a transferir em 2019 para municípios e freguesias, prevista no art. 5.º da Lei 73/2013, de 03/09, com as alterações da Lei 51/2018, de 16/08.

⁴ Para cobertura de encargos decorrentes da redução da dívida tarifária do Sistema Elétrico Nacional (SEN).

⁵ Em 2018 a receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético quadruplicou (passou de 40 M€ em 2017 para 165 M€ em 2018) por, nesse ano, terem sido realizados pagamentos de processos em execução fiscal.

⁶ Em aquisição de bens e serviços de saúde (8 M€), transferências correntes (3 M€) e subsídios (1 M€).

3.2.3.2. Despesa consolidada, por programa orçamental

Na despesa efetiva consolidada, por programas orçamentais (PO)¹ destaca-se o conjunto de programas da área social, que abrange 59,9% do total (40 120 M€), integrando as áreas do trabalho, solidariedade e segurança social, da saúde, do ensino e da ciência e tecnologia e o conjunto de programas da área económica, que representa 24,9% do total (16 698 M€) e abrange as áreas da gestão da dívida pública, das finanças, do planeamento e infraestruturas, da agricultura e do ambiente, entre outras.

Quadro I. 19 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2019

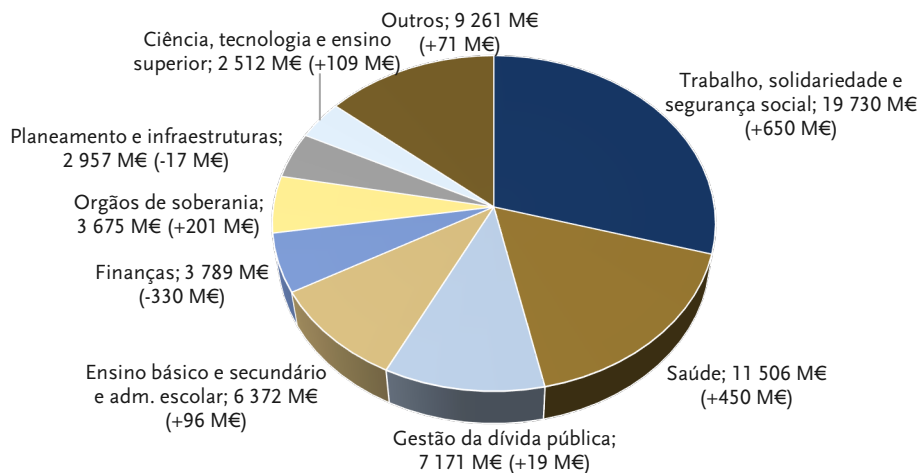
(em milhões de euros)

Agrupamento de programas / Programa orçamental	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transf. e subsídios	Aquis. de bens de capital	Outras	Total	Estrutura (%)
Soberania	1 709	637	3	3 598	82	39	6 068	9,1
PO01 – Órgãos de soberania	268	28	0	3 372	5	3	3 675	5,5
PO02 – Governação	88	33	0	13	9	4	147	0,2
PO03 – Representação externa	191	56	0	118	10	22	398	0,6
PO08 – Justiça	997	346	0	24	37	5	1 408	2,1
PO09 – Cultura	165	174	2	73	21	5	440	0,7
Segurança	2 836	669	1	135	397	51	4 089	6,1
PO06 – Defesa	1 211	484	0	21	335	30	2 080	3,1
PO07 – Segurança interna	1 626	185	1	113	62	21	2 008	3,0
Social	11 234	7 562	21	20 469	374	460	40 120	59,9
PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior	1 468	335	0	562	125	21	2 512	3,8
PO11 – Ensino básico e sec. e admin. escolar	4 942	184	16	788	39	402	6 372	9,5
PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social	369	243	0	19 060	50	8	19 730	29,5
PO13 – Saúde	4 455	6 800	4	59	159	29	11 506	17,2
Económica	1 463	1 076	7 818	4 109	1 840	392	16 698	24,9
PO04 – Finanças	590	236	119	2 626	33	186	3 789	5,7
PO05 – Gestão da dívida pública	0	0	7 171	0	0	0	7 171	10,7
PO14 – Planeamento e infraestruturas	383	495	172	134	1 679	95	2 957	4,4
PO15 – Economia	97	77	1	246	9	20	450	0,7
PO16 – Ambiente	179	171	351	376	66	11	1 154	1,7
PO17 – Agricultura, florestas e desenv. rural e mar	185	83	3	719	42	79	1 112	1,7
PO18 – Mar	29	14	0	9	11	0	64	0,1
Subtotal (antes da consolidação entre programas)	17 242	9 943	7 842	28 311	2 692	942	66 974	100,0
Consolidação entre programas (a deduzir)	0	0	71	417	0	0	488	
Diferenças de conciliação (a somar)	0	8	0	28	0	0	36	
Despesa efetiva consolidada	17 242	9 952	7 772	27 922	2 692	942	66 522	

Fonte: SIGO.

¹ Os PO correspondem à orgânica ministerial, com exceção do Ministério das Finanças (que inclui o PO Finanças e o PO Gestão da dívida pública). O PO Órgãos de soberania corresponde ao título Encargos Gerais do Estado e o PO Governação à Presidência do Conselho de Ministros.

Gráfico I. 10 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2019 e variação face a 2018



Fonte: SIGO.

Da informação constante do Quadro I. 19 relevam as despesas mais significativas dos PO (antes da consolidação entre programas):

- ◆ Trabalho, solidariedade e segurança social – com 29,5% do subtotal (19 730 M€), as transferências e subsídios representaram 96,6% da despesa do PO (19 060 M€), destacando-se as transferências da CGA para pagamento de pensões e prestações sociais (9 721 M€), as transferências para o orçamento da segurança social (8 926 M€) e os apoios ao emprego pagos pelo IEFPP (338 M€);
- ◆ Saúde – com 17,2% do subtotal (11 506 M€), destacando-se a aquisição de bens e serviços (6 800 M€), designadamente a efetuada pelas entidades do SNS (6 041 M€) e pela ADSE (615 M€) e as despesas com pessoal das entidades do SNS (4 319 M€);
- ◆ Gestão da dívida pública – ascendeu a 10,7% do subtotal (7 171 M€), que se deveu na quase totalidade à despesa com juros e outros encargos¹;
- ◆ Ensino básico e secundário e administração escolar – totalizou 6 372 M€ de despesa (9,5% do subtotal), destacando-se os gastos em despesas com pessoal (4 835 M€) e as transferências (268 M€) dos estabelecimentos públicos de ensino básico e secundário.

3.2.3.3. Pagamentos em atraso

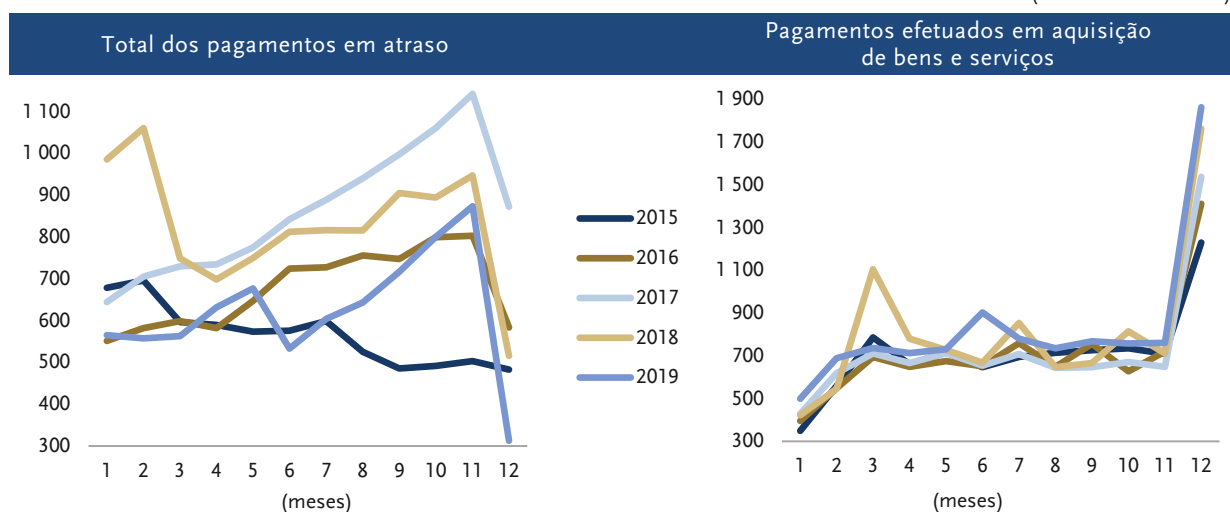
No final de 2019, os pagamentos em atraso² totalizaram 313 M€, o que representa uma diminuição de 203 M€ (39,4%) face ao ano anterior, para a qual releva a regularização de dívidas de anos anteriores efetuada pelas entidades do SNS. Ainda assim, 77,9% dos pagamentos em atraso dizem respeito a despesas com aquisição de bens e serviços dessas entidades.

¹ Sobre este valor cfr. ponto 3.2.7.

² Contas a pagar que ultrapassaram em mais de 90 dias o prazo de pagamento (conceito fixado na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso, a Lei 8/2012, de 21/02).

Gráfico I. 11 – Evolução dos pagamentos em atraso e dos pagamentos efetuados em bens e serviços – 2015-2019

(em milhões de euros)



Fonte: CGE 2019 e sínteses da execução orçamental de dezembro de 2015 a dezembro de 2019.

Os pagamentos em atraso registaram o pico em novembro (874 M€), verificando-se, tal como em anos anteriores, a maior redução em dezembro (561 M€), atingindo o valor mais baixo dos últimos 5 anos (313 M€).

Em média, o pagamento mensal de bens e serviços (829 M€) aumentou 2,4% face a 2018, contribuindo para uma redução dos pagamentos em atraso. À semelhança de anos anteriores, os pagamentos subiram até março, mantendo-se em torno de um valor médio de cerca de 700 M€ de março a novembro. Os pagamentos realizados em dezembro (1 865 M€) ultrapassaram os dos anos precedentes e mais do que duplicaram os realizados no mês anterior.

O Governo deve assegurar a realização dos pagamentos nos prazos legais ou contratualmente definidos. Para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora¹.

3.2.4. Saldo orçamental da conta consolidada da administração central

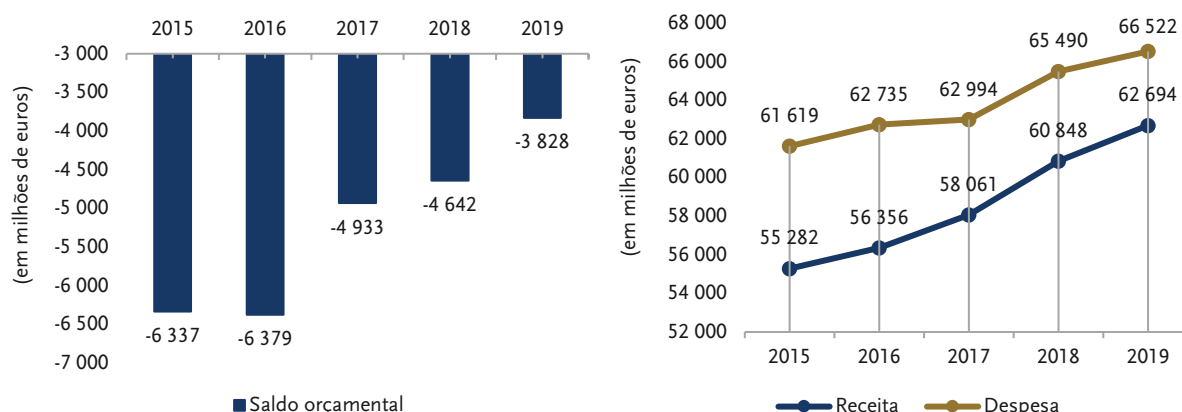
Excluindo todas as operações classificadas como ativos e passivos financeiros, em 2019, a receita efetiva e a despesa efetiva consolidada da AC totalizaram, respetivamente, 62 694 M€ e 66 522 M€², a que correspondeu um saldo negativo de 3 828 M€.

Desde 2016 este saldo tem vindo a diminuir (Gráfico I. 12), por via de um crescimento da receita efetiva superior ao da despesa. No período de 2015 a 2019, o défice diminuiu 2 508 M€ (39,6%).

¹ Calculados, em 2019, à taxa de 8%, em cumprimento do DL 62/2013, de 10/05 (que transpôs para a legislação portuguesa a Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02, a qual estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais) e dos Avisos 2553/2019 e 11571/2019, publicados em 14/02 e 17/07, respetivamente.

² Cfr. pontos 3.2.2 e 3.2.3.

Gráfico I. 12 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2015-2019



Fonte: CGE.

Conforme se destacou no ponto 3.1, considerando um conjunto de operações de ativos e passivos financeiros, suscetíveis de alterar o património financeiro líquido, o défice seria agravado em 2 435 M€ passando para 6 263 M€ por efeito, sobretudo, da amortização de empréstimos contraídos no processo de privatização do BPN (1 377 M€) e das entregas do Fundo de Resolução ao Novo Banco nos termos do mecanismo de capitalização contingente (1 149 M€).

3.2.5. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

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

Estas receitas e despesas não efetivas que se encontram evidenciadas na CGE ascendem a 74 308 M€ e a 63 609 M€ respetivamente, com a composição discriminada no quadro seguinte.

Quadro I. 20 – Receitas e despesas não efetivas – 2019

	(em milhões de euros)		
	Receita	Despesa	Diferença
Ativos financeiros (cfr. ponto 3.2.8 – Património financeiro)	4 468	12 297	-7 829
Passivos financeiros (cfr. ponto 3.2.7 – Dívida)	62 641	51 312	11 330
Saldos de gerência anterior	7 198		7 198
Total	74 308	63 609	10 699

Fonte: CGE, SGR e SIGO.

Os saldos de gerência abrangem as verbas não utilizadas no ano anterior, relativas a receitas próprias, gerais (provenientes do OE), do crédito externo e de fundos europeus, autorizadas a transitar em saldo nos termos

do DLEO¹ e inscritas em receita de SFA. Assinala-se o elevado montante destes saldos, que exigem a autorização do MF para a aplicação em despesa.

Quanto às operações extraorçamentais (Quadro I. 21), que englobam as operações que não sendo consideradas receita ou despesa orçamental têm expressão na tesouraria (entradas ou saídas), verifica-se que os valores inscritos na receita (14 651 M€) excedem, em cerca de 7 mil milhões, os registados na despesa (7 315 M€), situação que carece de revisão por não traduzir a realidade da tesouraria.

Quadro I. 21 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)	1 154		1 154
Receita fiscal extraorçamental contabilizada pela AT	4 763		4 763
Principais entidades pagadoras de fundos comunitários	7 842	6 543	1 299
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	522	516	6
Outras	370	256	118
Total das operações extraorçamentais	14 651	7 315	7 366

Fonte: SGR e SIGO

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

- ◆ Reposições abatidas nos pagamentos (RAP), contabilizadas em receita dos SI, que correspondem à devolução de pagamentos orçamentais realizados em 2019², por terem sido indevidos ou efetuados em excesso. Do lado da despesa, são contabilizadas como abates à despesa paga libertando o valor correspondente de dotação orçamental³.

Em 2019, 99,4% das RAP (1 135 M€) foram efetuadas no âmbito dos Encargos da Dívida e referem-se à devolução de montantes de despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados⁴. O seu montante elevado implica que a informação sobre a despesa orçamental anterior a essa reposição esteja significativamente sobreavaliada.

- ◆ Receita fiscal extraorçamental registada pela AT, relativa à parte que corresponde aos municípios e às regiões autónomas nos impostos cobrados (4 763 M€). Note-se que, apesar do registo da receita, não foi efetuado o registo contabilístico do movimento de despesa extraorçamental correspondente à sua entrega⁵.

¹ Cfr. arts. 18.º a 20.º do DLEO.

² Ou contabilizados como tal, caso das verbas de “saldos do Cap. 60 do OE 2019” não utilizadas até 14/02/2020 (art. 143.º da LOE 2019).

³ As RAP são objeto de registo em receita extraorçamental e, simultaneamente, abatem à despesa orçamental, o que duplica os registos contabilísticos face aos movimentos de Tesouraria.

⁴ O IGCP efetua pedidos de libertação de créditos, com base na previsão mensal de pagamentos dos encargos da dívida e procede à devolução da parte não utilizada sob a forma de RAP.

⁵ No caso do Estado, a entidade que arrecada a receita (AT) não é a entidade responsável pela sua posterior distribuição, não estando formalmente designada a entidade que deve autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico (cfr. 3.2.11.2).

- ◆ As entidades gestoras de fundos comunitários¹ funcionam apenas como intermediários, devendo evidenciar: i) em receitas extraorçamentais as verbas recebidas da UE; ii) em despesas extraorçamentais a sua transferência para os beneficiários finais².

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

- ◆ A linha “outras” abrange a retenção de receitas do Estado (impostos e contribuições que devam ser entregues nos cofres públicos)³ e outras operações de tesouraria (retenções de fundos alheios, a entregar às entidades a que respeitam)⁴ e, do lado da despesa, a correspondente entrega (ao Estado ou a terceiros). No quadro destacam-se, pelos montantes elevados, as verbas movimentadas pelo IGFEJ (R: 522 M€; D: 516 M€) abrangendo, designadamente, cauções e custas judiciais.

O registo destas operações extraorçamentais nos sistemas centrais de informação do Ministério das Finanças (SGR – receita e SIGO – despesa), tem evidenciado fragilidades várias, nomeadamente, ausência de contabilização de muitas destas operações, ou subavaliação dos valores face aos valores relevados nas contas de gerência podendo atingir valores materialmente relevantes, caso das receitas e despesas extraorçamentais relevadas da GNR (718 M€ em receita e 720 M€ em despesa), da PSP (319 M€ em receita e 329 M€ em despesa), da AT (148 M€ em receita e 164 M€ em despesa) e do Exército (215 M€ em receita e 205 M€ em despesa).

Note-se que o SNC-AP e subseqüentes alterações ao classificador económico das receitas e despesas vieram alterar as regras para a contabilização destas operações⁵. É o caso dos descontos sobre remunerações, antes registados como receita extraorçamental, sendo entregues como despesa extraorçamental aquando do seu pagamento. As novas regras vêm classificá-los como despesa orçamental no momento da sua entrega⁶. Um dos impactos mais significativos verificou-se com a CGA que, em 2018, apresentava nas receitas e despesas extraorçamentais 2 126 M€ e 2 005 M€, respetivamente, valores que se reduziram para 122 M€ e 121 M€ em 2019. No entanto, os sistemas centrais de contabilidade do Ministério das Finanças, nomeadamente o sistema GeRFiP (gerido pela eSPap), utilizado pela maioria dos serviços integrados⁷ e por um número crescente de SFA⁸, não adaptaram ainda o processamento de vencimentos, mantendo o registo de descontos e retenções em operações extraorçamentais.

¹ As que em 2019 inscreveram os maiores montantes de operações extraorçamentais foram a AD&C (R: 6 363 M€, D: 5 265 M€) o IFAP (R: 814 M€, D: 814 M€), AICEP (R: 225 M€; D: 110 M€) e o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (R: 127 M€, D: 123 M€).

² Cfr. ponto 85 da Circular 1390 da DGO (preparação do OE 2019): quando funcionam apenas como intermediários efetuam o registo em receita/despesa extraorçamental. Porém, se estiver em causa a execução de políticas nacionais cofinanciadas por fundos europeus, a receita e despesa são registadas como orçamentais.

³ O art. 156.º do DLEO 2018 alterou o classificador (aprovado pelo DL 26/2002, de 14/02), prevê especificamente que a cobrança e entrega de receita do Estado pelas entidades que atuam como seus agentes (caso da AT) seja contabilizada em receita e despesa extraorçamental.

⁴ Designadamente descontos em vencimentos que não sejam receitas do Estado, cauções e garantias de fornecedores Circular 1/2018/DGO, capítulo VI (Processo de contabilização da receita extraorçamental).

⁵ A referência ao classificador económico foi introduzida na seqüência do exercício do contraditório pela eSPap.

⁶ Eliminam-se os movimentos de receita e despesa extraorçamental e a despesa orçamental é registada nas datas de transferência de verbas. Cfr. FAQ 1 da Comissão de Normalização Contabilística. FAQ – *frequently asked questions*: a CNC divulga, no seu sítio na internet, um conjunto de questões que lhe são recorrentemente apresentadas. De acordo com a CNC, as respostas têm um carácter meramente informativo. (http://www.cnc.min-financas.pt/faqs_publico.html).

⁷ Exceto serviços do Ministério da Defesa Nacional, estabelecimentos de ensino não superior e serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁸ Designadamente por situações em que o anterior fornecedor de software contabilístico optou por não efetuar desenvolvimentos para adaptar o produto ao SNC-AP.

Em contraditório, a eSPap considera que *“o SNC-AP abre a possibilidade às duas formas de tratamento, orçamental ou extraorçamental”* para a contabilização dos descontos sobre remunerações e que *“a assunção de ser orçamental (...) parece interpretativa”*, assinalando que a Comissão de Normalização Contabilística (através da FAQ 28) revela *“uma posição distinta em 2018 quanto ao tratamento a dar a retenções”* pois *“preconiza que as retenções a fornecedores para constituição ou reforço de garantia sejam processadas por operações de tesouraria”*. Invoca ainda uma norma transitória do DLEO 2018 ainda em vigor¹, como base para manter *“o processamento por extraorçamentais, até que o sistema estabilize”*.

O classificador económico, com a redação dada pelo DLEO 2018, na identificação das operações de tesouraria (a registar como operações extraorçamentais) deixou de fazer referência a retenções e descontos em vencimentos². A invocada FAQ 28 está alinhada com esta alteração, que prevê especificamente o tratamento como operações de tesouraria a dar às cauções. Por outro lado, o SNC-AP estabelece que a conta 028 – pagamentos deve *“ser movimentada em paralelo com o registo do pagamento na contabilidade financeira, ou seja, pelo exfluxo de caixa”* que, nos descontos, só ocorre com a sua entrega, regra de movimentação que só será cumprida se o pagamento das retenções for registado como operação orçamental.

A norma transitória referida pela eSPap determina que as alterações ao classificador económico *“apenas são vinculativas para as entidades que apliquem plenamente o SNC-AP”*, dando cobertura legal ao processamento dos descontos por operações extraorçamentais para as restantes. Porém, a coexistência da aplicação de diferentes regras diminui o rigor da CGE e a qualidade da informação contabilística.

Acresce que, e conforme também se destaca noutros pontos do Parecer, os circuitos para os registos contabilísticos (orçamentais e extraorçamentais) do Estado não foram desenhados de forma a assegurar a sua correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, com prejuízo para a transparência e controlo das contas públicas e clara atribuição de responsabilidades às entidades envolvidas.

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

¹ Cfr. n.º 5 do art. 156.º DLEO 2018, ainda em vigor em 2020, por força do n.º 12 do art. 28.º e do art. 210.º do DLEO 2019.

² O classificador considerava como *“outras operações de tesouraria”* os *“montantes provenientes de retenção de fundos alheios que deverão constituir posteriormente fluxos de entrega às entidades a quem respeitam, como, por exemplo, os descontos em vencimentos”*. Esta redação foi alterada pelo DLEO 2018, para *“(…) montantes provenientes da cobrança de fundos alheios, por exemplo, por motivo de intermediação de fundos, constituição ou reforço de cauções”*.

3.2.6. Fluxos financeiros

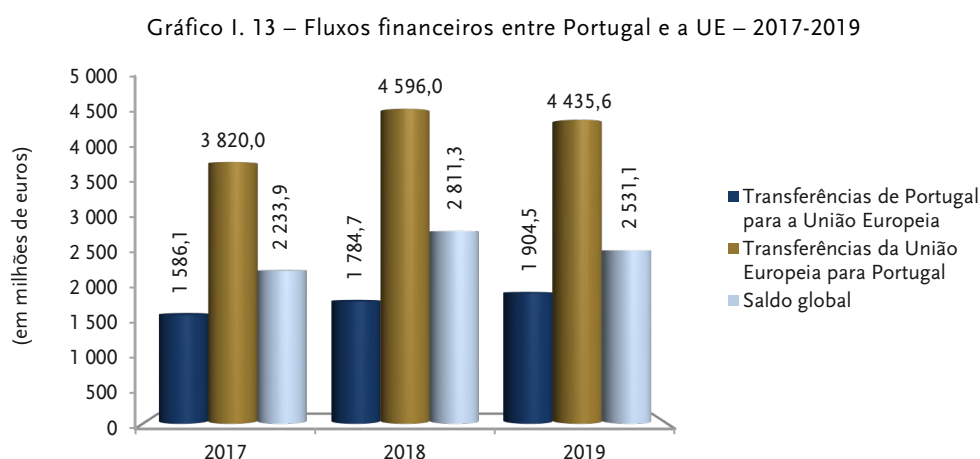
3.2.6.1. Fluxos financeiros com a União Europeia

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

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

3.2.6.1.1. Saldo Global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do TC e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2019 (Volume I – Quadro 67).



Fonte: TC.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se a sua redução em 280,2 M€ (- 10,0%) devido ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (menos 160,4 M€; -3,5%) e dos fluxos transferidos para a UE (+ 119,8 M€; 6,7%).

3.2.6.1.2. Fluxos Financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a UE (Quadro 67) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO.

O referido Quadro apresenta os valores que se relacionam com a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, incluindo, no que respeita aos “Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores”, o valor líquido pago deduzido da restituição, motivo para a diferença assinalada no quadro seguinte.

Quadro I. 22 – Transferências para a UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	1 904,5	1 904,5	0
+ Direitos aduaneiros (a)	232,0	232,0	0
+ Recurso próprio IVA	302,1	302,1	0
+ Recurso próprio RNB	1 307,4	1 307,4	0
+ Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores (b)	0	32,4	-32,4
+ Correção Reino Unido	105,8	105,8	0
+ Redução RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria	13,8	13,8	0
+ Diversos (c)	0,0	0,0	0
– Restituições e reembolsos (d)	10,1	42,6	-32,4
– Despesas cobrança DA (e)	46,4	46,4	0

(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Ajustamento de exercícios anteriores.

(c) Inclui juros relativos a recursos próprios tradicionais, quando ocorrem.

(d) Inclui correções respeitantes a anos anteriores.

(e) Despesas de cobrança dos direitos aduaneiros.

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Para o acréscimo global das transferências totais para a UE (119,8 M€), contribuiu o aumento dos “Ajustamentos IVA e RNB” (23,3 M€), dos “Direitos aduaneiros” (12,1 M€), do “Recurso próprio RNB” (5,9 M€), assim como a variação negativa registada no item “Restituições e reembolsos” (83,7 M€).

As transferências assentaram maioritariamente no “Recurso próprio RNB”, que representa 68% da verba total transferida, à semelhança do peso registado no ano anterior, sendo superior ao verificado em 2017 (64%).

No decurso da auditoria realizada verificou-se ainda o seguinte:

- ◆ Em 2019 foi efetuado um pagamento à UE de cerca de 265,5 m€ relativo a “Quotizações sobre o açúcar e isoglucose” correspondente à recuperação parcial, pelo IFAP, de uma dívida de um operador;
- ◆ Relativamente aos “Ajustamentos do IVA e RNB”, continuou a não ser observado o princípio da não compensação, estando a receita e a despesa orçamental subavaliadas em cerca de 32,4 M€;
- ◆ Ao contrário do observado em anos anteriores, em 2019 não se verificou o pagamento de recursos próprios tradicionais não cobrados, nem de juros e outros encargos.

Em sede de contraditório, o MEF e a DGO informaram que foram já introduzidas alterações ao método de processamento contabilístico dos ajustamentos IVA e RNB, referentes a 2020, de modo a refletir os montantes a pagar e a receber, como foi recomendado pelo Tribunal.

3.2.6.1.3. Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal

a) Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2019 respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária.

Quanto aos valores indicados no Quadro 67 da CGE, apuraram-se diferenças nalguns itens, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 23 – Transferências da UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	4 375,7	4 435,6	-59,9
+ FEDER	1 605,2	1 606,1	-0,9
+ FSE	906,1	906,1	0,0
+ FEAC	22,4	22,4	0,0
+ Fundo de Coesão	395,1	395,3	-0,2
+ FEADER	483,6	502,4	-18,8
+ FEAMP	53,9	53,9	0,0
+ FEAGA	766,7	766,7	0,0
+ Fundo de Solidariedade da UE	0,0	0,8	-0,8
+ PAIC	141,8	199,8	-58,0
+ Diversos	0,9	0,9	0,0
- Restituições e reembolsos	0,0	18,8	-18,8

Fonte: CGE 2019, IGCP, DGO, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

As diferenças registadas nos itens “FEDER”, “Fundo de Coesão”, “FEADER” e “Restituições e reembolsos” devem-se ao facto de a DGO não ter considerado as transferências da CE de cerca de 939,6 m€, 152,5 m€ e 821,3 m€ referentes a FEDER, Fundo de Coesão II (ambos do período de programação 2000-2006) e ao Fundo de Solidariedade da UE. Também não foi devidamente registada uma devolução à CE no valor de cerca de 18,8 M€, tendo originado a subavaliação do valor do FEADER, bem como do item “Restituições e reembolsos”.

Relativamente ao item PAIC os dados apurados pela DGO foram confrontados com os fornecidos pelos beneficiários mais representativos, tendo-se apurado uma diferença de 58,0 M€.

Em sede de contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO consideram que as divergências se devem ao deficiente reporte pelas entidades. No entanto, parte das divergências residem no facto de a DGO não ter considerado informação prestada pelo IGCP, o qual, em sede de contraditório, referiu nunca ter recebido qualquer reparo por parte da DGO.

A DGO não considerou fundos entrados na tesouraria do Estado e contabilizados pela Comissão Europeia como destinados a Portugal, alegando que os mesmos foram transferidos pelo IGCP para entidades fora do

perímetro orçamental, posição que não é aceitável nem é consistente com a consideração de inúmeros fundos geridos por entidades públicas, mas cujos destinatários finais são entidades privadas.

Face ao exposto, continua a considerar-se que, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da UE é necessária uma melhor articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus, bem como o aperfeiçoamento do modelo de apuramento das transferências diretamente recebidas da UE.

A CGE 2019, através do Quadro A 43 – Despesa total financiada por fundos europeus, evidencia o financiamento europeu envolvido na execução orçamental da administração central, especificando os fundos europeus envolvidos em cada Programa Orçamental. Da informação disponibilizada na Conta, observa-se que 2 009,3 M€ da despesa total da administração central foi financiada por fundos europeus, embora esse total deva ser ajustado em relação ao FSE (+ 350,4 M€) pois é no Quadro CSS 2 – “*Execução orçamental da Conta da Segurança Social*” que se encontram efetivamente evidenciados todos os pagamentos do FSE (696,3 M€). O financiamento europeu evidenciado na CGE representa, assim, 1,6 % da despesa consolidada da administração central.

Embora os dados constantes do Quadro A 43 da CGE (e do Quadro CSS 2, quanto ao FSE), não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada¹ e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

Dessa análise comparativa continuam a resultar divergências acentuadas em relação a alguns fundos, particularmente no FEAGA (759,6 M€) e no FEDER (535,1 M€), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental, ou podem representar uma incorreta classificação da despesa.

Nesta matéria o IFAP, em sede de contraditório, detalhou os montantes pagos a título de despesa orçamental, indicando que a divergência existente resulta do modelo contabilístico preconizado pela DGO e não de incorreta classificação das despesas.

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

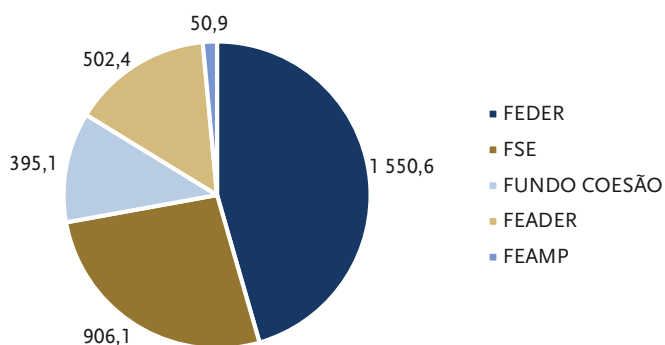
b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2019 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de 3 405,1 M€.

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

Gráfico I. 14 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2019 (PT 2020)

(em milhões de euros)



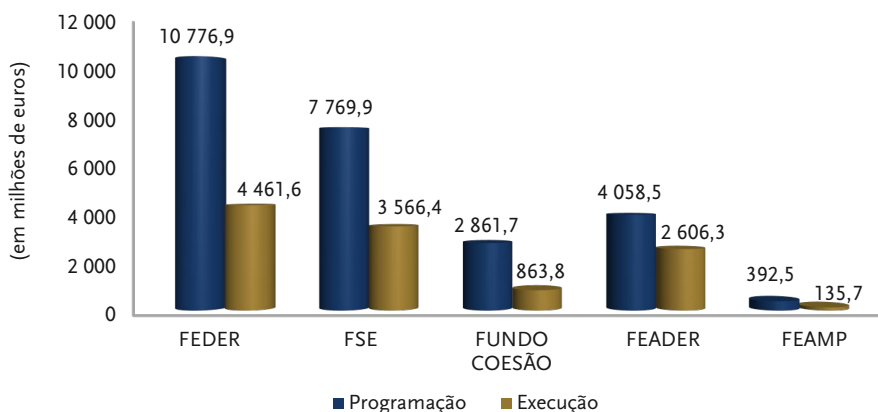
Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Dos fluxos financeiros rececionados da UE, 223,9 M€ foram a título de pré-financiamentos (122,3 M€, FEDER; 81,3 M€, FSE; 19,1 M€, Fundo de Coesão; e 1,2 M€, FEAMP) e 3 181,1 M€ a título de reembolso de despesa certificada pelas autoridades nacionais (1 428,3 M€, FEDER; 824,8 M€, FSE; 376,0 M€, Fundo de Coesão; 502,4 M€, FEADER; 49,7 M€, FEAMP).

No ano de 2019, verificou-se um aceleração dos níveis de compromisso dos FEEI. No entanto, tendo em conta que 2019 corresponde ao penúltimo ano do período de programação e que, em termos absolutos, a despesa comunitária validada no âmbito do Portugal 2020 ascendia a 11 633,9 M€, representando uma taxa de execução média de 45,0%, tal significa um baixo nível de execução, apesar do progresso de 10,9 p.p. face a 2018¹. Salienta-se o elevado montante de despesa comunitária por executar até finais de 2023, no valor de 14 225,6 M€, data limite para a elegibilidade das despesas a cofinanciamento no âmbito do PT2020.

Acima desta taxa média, destaca-se o FEADER com a taxa de execução de 64,2%, observando-se que no período 2014-2019, o PDR Açores (FEADER), o PDR Continente (FEADER) e o PO Capital Humano (FSE) foram os que alcançaram melhores taxas de execução, de 67,0%, 64,2% e 62,6%, respetivamente. Ao contrário, destacam-se as baixas taxas de execução do FSE, FEDER, FEAMP e, em particular, do Fundo de Coesão, de 45,9%, 41,4%, 34,6% e 30,2%, respetivamente.

Gráfico I. 15 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

¹ Cuja taxa de execução global acumulada foi de 34,1%.

Apesar do fraco nível de execução registado no final de 2019, cerca de 90,3% dos fundos europeus estavam já comprometidos (23 346,6 M€). Este nível de compromisso era essencialmente elevado no PO Competitividade e Internacionalização (111,8%) e nos PDR Madeira, PO Inclusão Social e Emprego, PO Madeira, PO Capital Humano e PDR Continente, os quais registavam taxas de compromisso entre 94,7% e 91,8%, sendo que estes 6 dos 16 Programas do PT2020 (37,5%) concentravam 58,8% da despesa aprovada (13 725,5 M€).

Apesar da baixa execução do PT2020, verificou-se que nenhum dos programas foi objeto de anulação automática face às dotações de 2014-2016 e à execução acumulada no final de 2019.

Salienta-se o avultado investimento por executar/validar no âmbito do PT2020 até ao final de 2023, de mais 14 000 M€. Num período de crise sanitária, económica e financeira derivada da pandemia da COVID – 19, torna-se premente promover o aceleração da generalidade dos Programas do PT2020 de forma a evitar perdas de fundos europeus, mas sem que os sistemas de controlo desses Programas sejam enfraquecidos e que os procedimentos de *compliance* sejam postergados. Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes ao uso dos fundos europeus, conforme já alertado por este Tribunal¹, tanto mais que a última fase de execução e o encerramento do PT2020 se concretizarão num período coincidente com a execução dos fundos provenientes da UE associados ao combate à pandemia COVID - 19, assim como com o arranque da execução do próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027 (PT2030).

c) Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2019, a 766,7 M€, dos quais 762,5 M€ para os mercados agrícolas e 4,2 M€ para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de 764,5 M€, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de 13,1 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2019, destacam-se os pagamentos relacionados com as Ajudas Diretas Dissociadas (448,2 M€), Outras Ajudas Diretas (226,6 M€), Produtos do Sector Vitivinícola (44,6 M€) e Outros Produtos Vegetais e Outras Medidas (23,1 M€).

Verificaram-se ainda fluxos financeiros provenientes do FEAC (22,4 M€), de FEDER relativo aos Programas de Cooperação Territorial Europeia (54,6 M€) e de saldos finais de projetos do FEDER-Interreg IIIA (0,9 M€) e Fundo de Coesão II (0,2 M€), bem como do saldo de encerramento relativo ao PROMAR (3,0 M€) e uma transferência do Fundo de Solidariedade (0,8 M€). No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária o Tribunal apurou o valor de 199,8 M€ de transferências diretas da UE, o que significou uma divergência de 58,0 M€ face ao refletido na CGE (141,8 M€), conforme atrás referido.

¹ Vide Relatório do Tribunal de Contas - Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19), em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-01.pdf>.

3.2.6.2. Fluxos financeiros com o sector público empresarial

À semelhança de anos anteriores, os fluxos financeiros entre a administração central e o sector público empresarial (SPE)¹ não são abordados de forma integrada na CGE 2019.

Para além disso, continua a verificar-se que:

- ◆ a informação constante nos mapas de execução orçamental nem sempre se encontra desagregada a um nível adequado de especificação da classificação económica² porque se mantêm as lacunas, ao nível do classificador, já identificadas em diversos Pareceres;
- ◆ a informação que consta do quadro do Relatório da CGE sobre o esforço financeiro do Estado com o SPE através da DGTF³, é incompleta, porque não inclui a informação sobre as empresas públicas EPR, nem sobre as indemnizações compensatórias pagas por outros ministérios.

O TC apurou, através da recolha de informação junto de diversas entidades (processadoras e receptoras desses mesmos fluxos) que, em 2019, as despesas destinadas às entidades do SPE ascenderam a 6 728 M€⁴ e as receitas recebidas pelo Estado destas entidades foram de 754 M€, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 24 – Fluxos financeiros entre a administração central e o SPE – 2018-2019

(em milhões de euros)

Classificação económica	2018	2019	Variação
Receitas provenientes do SPE	479	754	275
Juros	45	44	-2
Dividendos e participações nos lucros	427	705	278
Transferências	6	2	-4
Unidades de participação	-	3	3
Despesas destinadas ao SPE	5 029	6 728	1 699
Transferências e subsídios	1 060	1 893	834
Outras despesas correntes	490	3	-487
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	1 470	1 597	127
Dotações de capital e outros ativos financeiros	2 009	3 235	1 225
Saldo	-4 550	-5 974	-1 424

Nota: empréstimos a médio e longo prazos (2 090 M€ de concessões e 492 M€ de reembolso).

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

¹ Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local. Neste capítulo, incluem-se nas empresas públicas as consideradas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do presente Parecer.

² O classificador económico das receitas e das despesas, relativamente às sociedades financeiras, não distingue as públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE. Por outro lado, certas classificações económicas (e.g. outras despesas correntes) não preveem a especificação sectorial. Em contraditório, o MEF e a DGO referem que “a revisão do classificador deverá ser equacionada no âmbito da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental”.

³ Quadro 50 da CGE 2019.

⁴ 6 626 M€ para EPR e 102 M€ para entidades públicas não reclassificadas (EPnR).

O aumento do défice dos fluxos com o SPE, de -4 550 M€, em 2018 para -5 974 M€¹, em 2019, deveu-se, essencialmente, ao aumento das dotações de capital e outros ativos financeiros (mais 1 225 M€ do que em 2018). A estrutura deste financiamento é também diferente da registada em 2018, uma vez que:

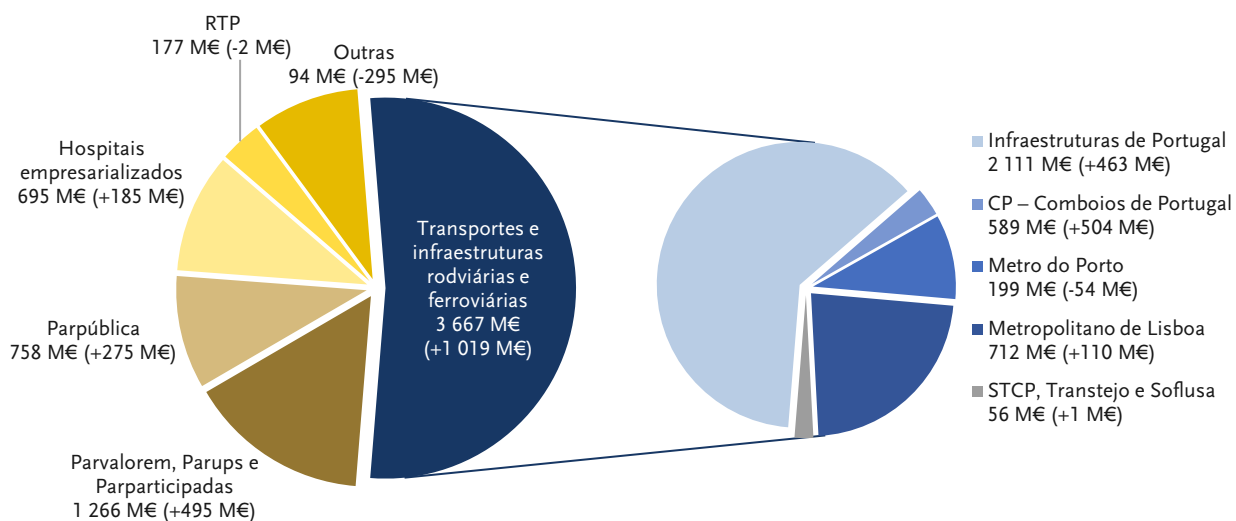
- ◆ as dotações de capital (2 022 M€) aumentaram 546 M€ (506 M€ na Infraestruturas de Portugal, atingindo 1 392 M€) e as verbas processadas a título de outros ativos financeiros (1 212 M€) aumentaram 679 M€ (547 M€ para a CP e 184 M€ para hospitais empresarializados atingindo 684 M€);
- ◆ aumentaram os empréstimos de médio e longo prazos em 127 M€ devido, sobretudo, aos concedidos às sociedades-veículo criadas no âmbito do BPN, no montante de 1 266 M€ (mais 495 M€ que em 2018).

Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia fluxos para entidades do SPE no total de 6 728 M€², com as classificações económicas que constam do Quadro I. 24.

As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias foram as principais beneficiárias com 3 667 M€ (2 648 M€, em 2018), tal como evidenciado no Gráfico I. 16.

Gráfico I. 16 – Principais empresas destinatárias – 2019 e variação face a 2018



Fonte: SIGO e serviço processadores.

Para além dessas empresas, as sociedades veículo do BPN (Parvalorem, Parups e Parparticipadas), a Parpública e 35 hospitais empresarializados beneficiaram de empréstimos, transferências e outras verbas nos montantes de 1 266 M€, 758 M€ e 695 M€, respetivamente (Quadro I. 25).

¹ Saldo negativo com as EPR (6 572 M€) e positivo com as entidades públicas não reclassificadas – EPnR (598 M€).

² Verificam-se divergências relativamente ao quadro A37 – “Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais”, do Relatório da CGE 2019, que totalizaram 1 850 M€, por este não incluir as transferências correntes (493 M€) e de capital (1 344 M€) para as empresas públicas EPR, nem os subsídios a sociedades financeiras públicas (12 M€).

Quadro I. 25 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)		Dotações de capital (b)		Indemnizações compensatórias		Outras		TOTAL	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	1 455	1 581	1 963	3 206	122	203	1 352	1 602	4 892	6 591
Infraestruturas de Portugal	-	-	886	1 392	77	69	684	649	1 648	2 111
Parvalorem, Parups e Parparticipadas	771	1 266	-	-	-	-	-	-	771	1 266
Parpública	-	-	-	-	-	-	482	(c) 758	482	758
Metropolitano de Lisboa	422	132	175	550	5	30	-	-	602	712
Hospitais empresarializados	1	(d) 2	507	(e) 688	-	-	1	6	510	695
CP – Comboios de Portugal	-	-	81	547	4	42	-	-	85	589
Metro do Porto	249	172	-	-	4	27	-	-	253	199
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	-	-	-	-	-	-	179	177	179	177
OPART, TNDMII e TNSJ	-	-	-	-	30	30	-	-	30	30
EDIA – Empresa Desenv. Infra-Estru. Alqueva	-	-	314	29	-	-	-	-	314	29
Transtejo e Soflusa	11	10	-	-	2	4	-	-	13	14
Outras	-1	-1	-	-	-	-	5	12	4	11
Empresas Públicas não Reclassificadas (EPnR)	15	17	46	29	20	19	-	1	82	65
STCP – Soc. de Transportes Coletivos do Porto	18	21	19	18	4	3	-	-	42	42
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	16	16	-	-	16	16
Soc. Portugal Venture Capital Iniciative	-	-	18	5	-	-	-	-	18	5
TF – Turismo Fundos	-	-	-	5	-	-	-	-	-	5
Outras	-2	-4	9	1	-	-	-	1	7	-3
Total	1 470	1 597	2 009	3 234	143	222	1 352	1 603	4 974	6 657

(a) Líquidos de reembolsos.

(b) Aumentos de capital (1 476 M€ em 2018 e 2 022 M€ em 2019) e despesas a título de outros ativos financeiros (533 M€ em 2018 e 1 212 M€ em 2019).

(c) Regularização de dívidas do Estado à Parpública.

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

(e) 4 M€ de dotações de capital e 684 M€ processados a título de outros ativos financeiros, para pagamento de dívidas a fornecedores.

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

Relativamente a estas operações, há ainda destacar:

- ◆ As dotações de capital para cobertura de prejuízos totalizaram 2 022 M€, correspondendo a um acréscimo de 546 M€ (37,0%) face a 2018, com destaque para a Infraestruturas de Portugal, no montante de 1 392 M€, mais 506 M€ (57,1%).
- ◆ As verbas classificadas como outros ativos financeiros ascenderam a 1 212 M€, mais 679 M€ (127,2%) que em 2018, com destaque para a CP, 547 M€, para reembolso de um empréstimo obrigacionista, e para os hospitais empresarializados, 684 M€.
- ◆ Os empréstimos, líquidos de reembolsos¹, somaram 1 597 M€ (1 470 M€, em 2018), destacando-se as entregas às sociedades veículo criadas no âmbito do BPN, que receberam 1 266 M€², correspondendo a 79,3% do total dos empréstimos.
- ◆ As indemnizações compensatórias ascenderam a 222 M€³ (143 M€, em 2018).

¹ As despesas com empréstimos concedidos ascenderam a 2 090 M€ e os reembolsos a 492 M€.

² Empréstimos de médio e longo prazos a: Parvalorem (1 204 M€), Parups (45 M€) e Parparticipadas (17 M€), para reembolsos de empréstimos concedidos pela CGD no âmbito da privatização do BPN.

³ Atribuídas pela RCM 156/2019, de 16/09.

- ◆ A título de transferências foi entregue à Infraestruturas de Portugal a receita de contribuição do serviço rodoviário, no montante de 649 M€, e à RTP a receita relativa à contribuição para o audiovisual, no valor de 177 M€ (em 2018, 684 M€ e 179 M€ respetivamente).

Fluxos provenientes do SPE

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de 754 M€ (479 M€ em 2018), 53 M€ (7,1%) proveniente de EPR e 700 M€ (92,9%) de EPnR.

Destaca-se a receita de dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras no montante de 667 M€, que registou um aumento de 252 M€ face a 2018, em resultado das entregas ao Estado pelo Banco de Portugal no montante de 509 M€ (415 M€ em 2018), e, pela primeira vez desde 2010, pela Caixa Geral de Depósitos no montante de 158 M€.

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

Em 2019, os fluxos financeiros (orçamentais e extraorçamentais) da AC e da SS com a administrações regionais e locais registaram, um saldo global de -740 M€ (-727 M€ em 2018) e de -3 393 M€ (-3 196 M€ em 2018), respetivamente, como mostra o quadro seguinte:

Quadro I. 26 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2018-2019

(em milhões de euros)

Fluxos	2018	2019	Varição
Receitas da AC e SS	545	622	77
Com a administração regional	152	138	-15
AC	152	138	-15
SS	-	-	-
Com a administração local	393	484	91
AC	393	484	91
SS	-	-	-
Despesas da AC e SS	4 469	4 757	288
Com a administração regional	880	878	-2
AC	776	797	21
SS	103	81	-22
Com a administração local	3 589	3 877	288
AC	3 578	3 863	285
SS	11	14	3
Saldo com a administração regional	-727	-740	-13
Saldo com a administração local	-3 196	-3 393	-197

Fonte: CGE: Quadros 62, 63 (administração regional), 65 e 66 (administração local) e Mapa XIX (transferências para os municípios de verbas do FEF, do FSM e da participação dos municípios no IRS); SIGO; e informação dos serviços processadores.

Fluxos financeiros com as regiões autónomas

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas registaram um decréscimo de 2 M€ face a 2018, totalizando 878 M€ – 498 M€ para a Região Autónoma dos Açores (RAA) e 380 M€ para a Região Autónoma da Madeira (RAM). Destes fluxos, 645 M€ constituem despesa orçamental (564 M€ da AC e 81 M€ da SS) e 233 M€ operações extraorçamentais (Quadro I. 27).

Quadro I. 27 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2018-2019

(em milhões de euros)

Entidades	Tipologia	2018	2019	Variação
Operações orçamentais AC+SS		617	645	28
Administração central		514	564	50
1. RA dos Açores		265	316	51
Gabinete do Representante da RAA	Repartição de solidariedade, fundo coesão e restabelecimento do abastecimento marítimo	259	(a) 305	46
DGTF – Cap. 60	Transferências	6	10	4
2. RA da Madeira		249	248	-1
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	248	(b) 247	-1
	Diversos	-	1	1
	Segurança social	103	81	-22
3. RA dos Açores		70	56	-14
4. RA da Madeira		33	25	-8
Operações extraorçamentais		263	233	-30
5. RA dos Açores		161	126	-35
AD&C	FEDER, FSE e FC	151	118	-33
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	9	7	-2
Agência Nacional ERASMUS+	Programa Erasmus+	-	1	1
6. RA da Madeira		102	107	5
AD&C	FEDER, FSE e FC	94	99	5
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	7	5	-2
Agência Nacional ERASMUS+	Programa Erasmus+	1	2	1
	Região Autónoma dos Açores (1+3+5)	496	498	2
	Região Autónoma da Madeira (2+4+6)	383	380	-3
	Total	880	878	-2

(a) 184 M€ da repartição de solidariedade social, 101 M€ do fundo de coesão e 20 M€ para repor a normalidade nas zonas atingidas pelo furacão Lorenzo (RCM 182/2029, de 25/11).

(b) 177 M€ da repartição de solidariedade social e 71 M€ do fundo de coesão.

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

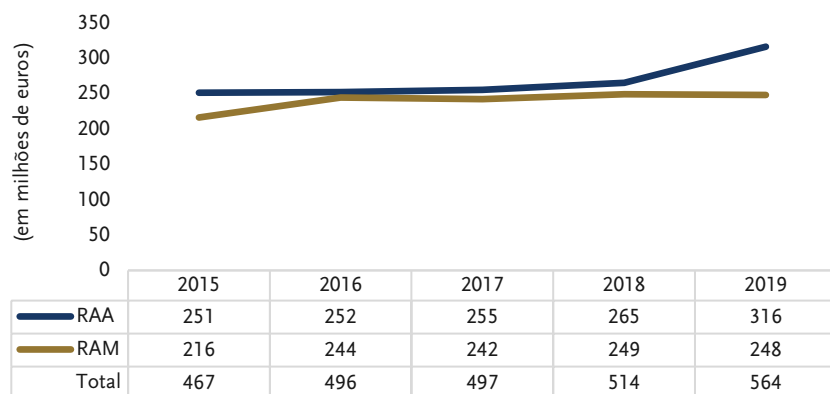
De destacar que:

- ◆ 94,3% da despesa orçamental da AC para as RA (532 M€) decorre da aplicação da Lei das Finanças Regionais (Açores – 285 M€ e Madeira – 247 M€), totalizando 31 M€¹ as outras transferências e subsídios.
- ◆ Os fluxos extraorçamentais (233 M€) respeitam a fundos europeus, sobretudo do FEDER, FSE e FC (Açores – 126 M€ e Madeira – 107 M€).

¹ 30 M€ para a RAA (20 M€ para reposição da normalidade nas zonas atingidas pelo furacão Lorenzo e 10 M de transferências da DGTF) e 1 M€ para a RAM.

No período 2015-2019, o esforço financeiro da AC refletido nos fluxos orçamentais (verbas orçamentais, excluindo empréstimos) aumentou 20,8% (25,9% no caso dos Açores, mais acentuado no período entre 2015 e 2016, e 18,8% relativamente à Madeira) (Gráfico I. 17).

Gráfico I. 17 – Esforço financeiro da AC para as regiões autónomas – 2015-2019



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC, em 2019, totalizaram 138 M€ (31 M€ dos Açores e 106 M€ da Madeira) e referem-se, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado e juros (118 M€).

Fluxos financeiros com as autarquias locais

Os fluxos financeiros destinados às autarquias locais totalizaram 3 877 M€ (3 589 M€ em 2018): 3 512 M€ de despesa orçamental da AC e da SS (transferências, subsídios e empréstimos) e 365 M€ de operações extraorçamentais (303 M€ em 2018), como mostra o quadro seguinte:

Quadro I. 28 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2018-2019

Entidade Processadora	Tipologia	(em milhões de euros)		
		2018	2019	Varição
Total das operações orçamentais		3 286	3 512	226
Administração central		3 275	3 498	223
DGAL		2 637	2 793	156
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 844	1 876	31
	Municípios – Produto da participação no IRS	406	411	5
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	-
	Municípios – Fundo de Emergência Municipal	5	2	-4
	Municípios – Cooperação técnica e financeira	5	5	1
	Municípios – Excedente 2018 (lei 73/2013)	-	114	114
	Freguesias – Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	198	202	4
	Freguesias – Remunerações dos eleitos locais	8	8	-
	Freguesias – Excedente 2018 (lei 73/2013)	-	6	6
	Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	7	6	-1

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2018	2019	Variação
SI e SFA da AC excluindo a DGAL		638	705	67
DRE e “Estabelecimentos de ensino não superior”	Educação e ensino	342	358	16
APA e FA	Ambiente	21	114	93
Fundo de Apoio Municipal	Empréstimos	114	39	-75
IEFP e CNPDPCJ	Emprego e formação profissional	33	34	1
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	25	81	56
	Subsídios	6	4	-2
TP, TCP e RTA	Turismo	20	21	1
IFAP e FFP	Agricultura	10	11	1
IMT e ANSR	Transportes	6	7	2
ACSS, ARSLVT e INEM	Saúde	4	4	-
IHRU	Habituação	1	14	13
DGPC, DRCC e GAFC	Cultura	1	1	-
Outros organismos	Diversas	57	18	39
	Segurança social	11	14	3
Segurança social		11	14	3
	Total das operações extraorçamentais	303	365	62
AD&C	QREN, FEDER e Fundo Coesão	282	337	55
IFAP	PRODER e Outros	5	12	8
DGAL	Municípios - participação no IRS – Açores	7	7	-
	Municípios - participação no IRS – Madeira	7	7	-
ACM	PQ Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios	-	0	-
Agência Nacional ERASMUS+	Programa ERASMUS+	2	1	-1
	Total geral	3 589	3 877	288

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Ao nível da despesa orçamental destaca-se:

- ◆ A despesa processada pela DGAL totalizou 2 793 M€ (72,1%), 2 571 M€ para os municípios, 216 M€ para as freguesias e 6 M€ para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

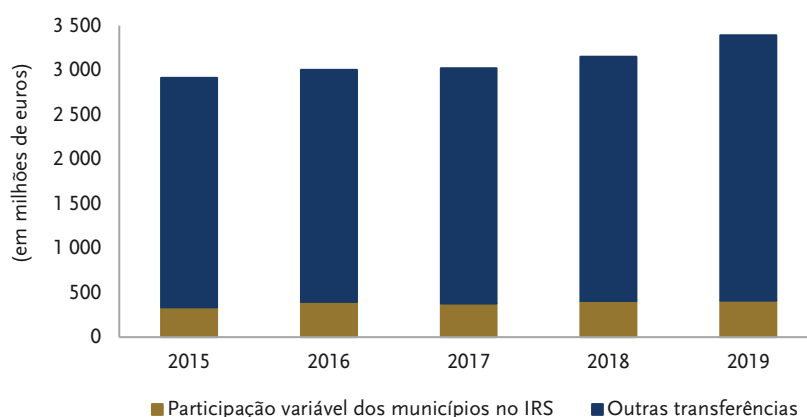
Desse montante, a DGAL reteve no final do ano 2,4 M€ (valor igual a 2018): i) 842 m€ (731,5 m€ em 2017) por incumprimento da prestação atempada de informação financeira ou de outra natureza (recursos humanos) à DGAL e à DGO e ii) 1,6 M€ (767,6 m€ em 2018) por incumprimento da redução dos pagamentos em atraso (sendo que as reduções das transferências são afetadas ao Fundo de Regularização Municipal). A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios de 4,1 M€ (3,1 M€ – Fundo de Regularização Municipal; 1 M€ – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

- ◆ A despesa processada pelas demais entidades atingiu 705 M€ (18,2%), destacando-se os serviços do Ministério da Educação com 358 M€ (9,2%) e a Agência Portuguesa do Ambiente-Fundo Ambiental no valor de 114 M€ (2,9%). E ainda a referir 14 M€ provenientes da SS.

Por sua vez, as operações extraorçamentais totalizaram 365 M€, dos quais 349 M€ de fundos comunitários (destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão) e 14 M€ da participação variável no IRS dos municípios das regiões autónomas.

No período 2015-2019, o esforço financeiro da AC com as autarquias locais refletido nos fluxos orçamentais (operações orçamentais, excluindo as provenientes da segurança social e os empréstimos e incluindo o produto da participação no IRS dos municípios das regiões autónomas, processado por despesa extraorçamental) aumentou 16,1%. De 2018 para 2019, estas transferências aumentaram 7,2% (participação variável dos municípios no IRS – 1,7% e outras transferências – 7,7%).

Gráfico I. 18 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2015-2019



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

A receita proveniente da administração local totalizou 484 M€ (393 M€, em 2018), sendo de destacar:

- ◆ 225 M€ de receita de passivos financeiros do Estado, relativos a uma aplicação em CEDIC efetuada pelo Município de Lisboa;
- ◆ 115 M€ de reembolsos de empréstimos do Estado, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro.

3.2.7. Dívida pública financeira

Em 2019, os valores da dívida financeira do Estado reportados na CGE continuam incompletos: ao nível do *stock*, omite-se a dívida dos SFA e ao nível dos fluxos, embora se contabilize o serviço da dívida (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não se consolida integralmente os fluxos a ela associados. Assim, o Tribunal tem vindo a apurar, em cada ano, a dívida pública financeira do Estado e dos SFA (que inclui também as EPR) correspondente aos passivos resultantes do recurso a empréstimos (incluindo locação financeira), emissão de títulos e situações passivas resultantes da utilização de instrumentos derivados.

O IGCP também, e tal como referido no âmbito do contraditório, “*partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil apresentar na CGE a dívida consolidada do Estado, i.e a dívida pública financeira de todas as entidades da Administração Central (SI, SFA/EPR)*”, reiterando, porém, que não dispõe de informação que permita fazer tal apuramento de forma completa e numa base consolidada.

3.2.7.1. Dívida financeira consolidada

O valor apurado pelo Tribunal para a dívida consolidada¹ (incluindo o Estado em sentido restrito e os SFA²) ascendeu a 238 138 M€, mais 966 M€ (0,4%) face a 2018, por via do aumento de 4 916 M€ (2,2%) na dívida direta do Estado e da diminuição de 3 950 M€ (-27,3%) na dos SFA (Quadro I. 29).

Quadro I. 29 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2018	Em 31/12/2019 (a)	Valor	%
Dívida direta consolidada (1)	222 729	227 644	4 916	2,2
Dívida de médio e longo prazo	209 374	215 157	5 783	2,8
Empréstimos	55 276	53 285	-1 991	-3,6
Títulos	154 097	161 872	7 774	5,0
Dívida de curto prazo	13 355	12 487	-868	-6,5
Títulos	12 958	11 863	-1 095	-8,4
Contas-margem	397	624	227	57,3
Dívida consolidada dos SFA (2)	14 444	10 494	-3 950	-27,3
Empréstimos	5 230	5 008	-222	-4,2
Títulos	8 998	5 279	-3 719	-41,3
Locação financeira	216	207	-9	-4,2
Total da dívida consolidada (1)+(2)	237 173	238 138	966	0,4

(a) Dívida em 31/12/2019, não inclui emissões do período complementar (CEDIC e BT).

Fonte: CGE, Inquérito à dívida dos SFA, Instrução 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

A dívida pública consolidada gerou encargos com juros no montante de 7 112 M€³ (7 361 M€ em 2018).

Para além desta dívida foram identificadas operações de derivados financeiros, quer realizadas pelo ICGP em nome do Estado, quer por SFA, informação que é, na sua maior parte, omissa da CGE 2019. O montante total, apurado ao justo valor (Quadro I. 30), representava, no final de 2019, um valor líquido a pagar de 324 M€ (509 M€ em 31/12/2018).

Quadro I. 30 – Dívida representada por derivados financeiros

(em milhões de euros)

Entidade com derivados a cargo	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2018	Em 31/12/2019	Valor	%
IGCP (a)	269	320	51	19,1
SFA/EPR	-778	-644	135	17,3
Metropolitano de Lisboa	-403	-341	62	15,3
Metro do Porto	-376	-303	73	19,4
Total	-509	-324	185	36,3

(a) Inclui um derivado da Carris, cujos custos são assegurados pelo Estado (através da DGTF).

Fonte: IGCP e inquérito à dívida dos SFA/EPR.

¹ O apuramento da dívida direta consolidada consiste na identificação dos títulos na posse do Estado (SI, SFA e SS), como se identifica no ponto 3.2.7.2.

² Para apurar a dívida dos SFA, o Tribunal recolheu informação através de um inquérito e utilizou informação sobre o património financeiro (prestada pelas entidades ao Tribunal no âmbito da Instrução 1/2008 – 2.ª Secção), para apurar o *stock* da dívida consolidada do Estado.

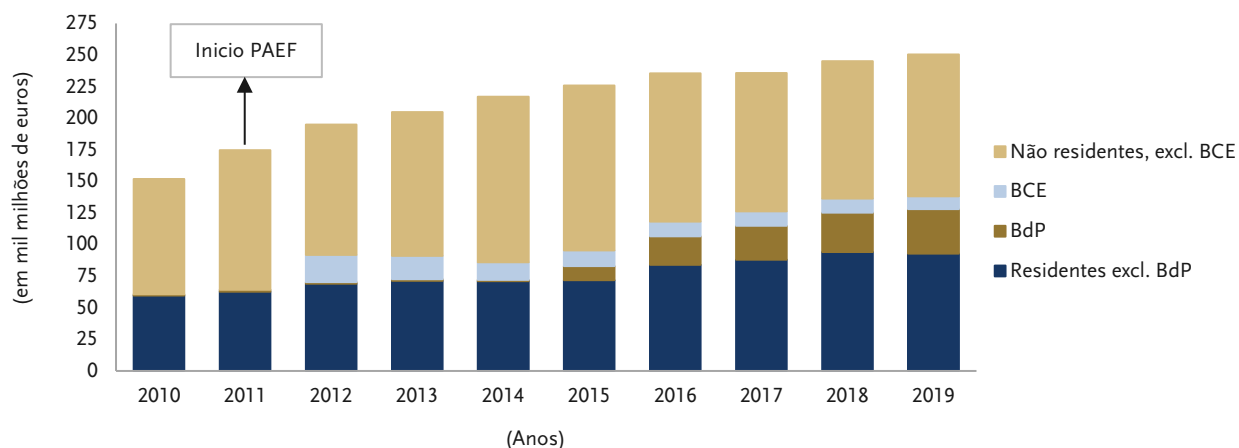
³ Valor consolidado, ou seja, excluindo o valor pago entre entidades do perímetro orçamental (nos juros da dívida direta, 364 M€ à SS, 224 M€ a SFA e 0,005 m€ a SI e nos juros pagos por SFA, 44 M€ a SI e 5 M€ a SFA).

A variação de 185 M€ no justo valor deste conjunto de operações resulta do aumento em 51 M€ das operações a cargo do IGCP e de 135 M€ no subsector dos SFA, cujos derivados financeiros a 31/12/2019 eram detidos exclusivamente pela Metropolitano de Lisboa e pela Metro do Porto¹.

3.2.7.2. Dívida direta do Estado (não consolidada)

Em 2019, o *stock* da dívida direta (sem considerar o período complementar) totalizou 250 968 M€² mais 5 450 M€³ (2,2%) do que em 2018. Verifica-se também que 49% da dívida era detida por não residentes, valor abaixo dos 60% que se verificavam em 2010 (Gráfico I. 19) e que 18% era detida por bancos centrais: 14% do Banco de Portugal (BdP) e 4% do Banco Central Europeu (BCE).

Gráfico I. 19 – Detentores da dívida direta do Estado – 2010-2019



Fonte: IGCP. Cálculos TC.

Ao nível da dívida transacionável, 56% dos títulos encontra-se na posse de entidades residentes, dos quais 22% na posse do BdP. Estes, juntamente com os títulos que, ao abrigo dos programas de aquisição de títulos de dívida soberana estão na posse do BCE (6%), perfaziam 28,8% em 31/12/2019.

Considerando as emissões do período complementar, o montante total de dívida atinge os 252 520 M€, sendo 91% dívida de médio e longo prazo (MLP) e os restantes 9% dívida de curto prazo (Quadro I. 31). O acréscimo de 2,9% face a 2018 reflete o aumento da dívida titulada, em especial a dívida de MLP, parcialmente compensado com a diminuição dos empréstimos.

¹ A Parvalorem detinha também derivados financeiros, de valor pouco expressivo (e a receber), que expiraram em 2019.

² Sobre as diferenças entre o valor apurado em 2019 e o valor da CGE (Mapa XXIX) cfr. ponto 3.2.11. Para anos anteriores, ver os respetivos Pareceres sobre a CGE.

³ Cfr. Quadro I. 31. Considerando também as emissões do período complementar, o aumento da dívida entre 2018 e 2019 é de 7 002 M€ (mais 2,9%).

Quadro I. 31 – Composição e variação do *stock* da dívida pública direta

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado				Variação	
	31/12/2018	31/12/2019 (1)	Período Compl. (2)	Total 2019 (1)+(2)	Valor	%
Dívida de médio e longo prazo	223 861	228 685	0	228 685	4 824	2,2
Títulos (OT, OTRV, CEDIM, CT, CA e outros)	168 585	175 400	0	175 400	6 815	4,0
Empréstimos (PAEF, BEI, IFRRU e Carris)	55 276	53 285	0	53 285	-1 991	-3,6
Dívida de curto prazo	21 656	22 282	1 552	23 835	2 179	10,1
Títulos (BT e CEDIC) (a)	21 260	21 659	1 552	23 211	1 951	9,2
Contas-Margem	397	624	0	624	227	57,3
Total dívida direta não consolidada	245 518	250 968	1 552	252 520	7 002	2,9

(a) Sobre o apuramento dos BT ver ponto 3.2.11 do PCGE 2018 e ponto 3.2.11 deste Parecer.

Fonte: IGCP.

Relativamente ao aumento de 6 815 M€ da dívida de MLP representada por títulos, é de realçar:

- ◆ As emissões líquidas de OT que explicam 85% do aumento: no final de 2019, atingiram 130 887 M€ em valor nominal, mais 5 793 M€ (4,6%) do que em 31/12/2018. Em 2019, estes títulos tiveram emissões líquidas de 7 748 M€, com os respetivos efeitos de menos e mais valias nas amortizações e emissões a gerarem uma receita de 1 955 M€.
- ◆ O aumento de 780 M€ no *stock* da dívida a retalho que, no final do ano, totalizava 29 069 M€, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 32 – Evolução da dívida a retalho

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2018	Em 31/12/2019	Valor	%
Dívida a retalho	28 289	29 069	780	2,8
Certificados de Aforro (CA)	11 872	12 020	149	1,3
Certificados do Tesouro (CT)	16 418	17 049	631	3,8
CT	1 326	1 319	-7	-0,6
CTPoupança Mais	12 524	9 413	-3 111	-24,8
CTPoupança Crescimento	2 567	6 317	3 749	146,0

Fonte: IGCP.

- ◆ Em 2019, o Estado procedeu, pela primeira vez, à emissão de obrigações em moeda chinesa, *Panda Bonds*, pelo prazo de 3 anos, no valor nominal de RMB 2 000 M€ (o correspondente a 259 M€ na data de emissão e a 256 M€ em 31/12/2019).

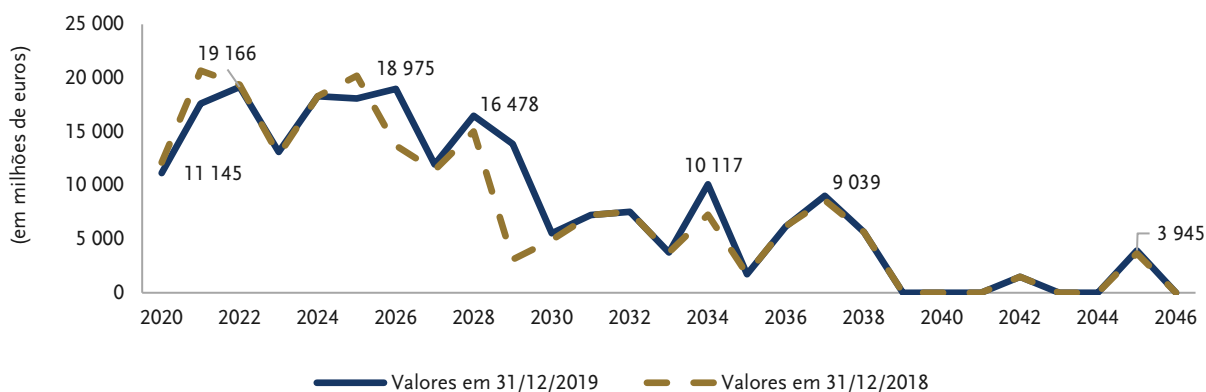
Por sua vez, para a redução em 1 991 M€ da dívida associada aos empréstimos de MLP contribuíram, principalmente:

- ◆ O pagamento antecipado de parte do empréstimo do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), no montante de 2 000 M€ (prestações que previsivelmente seriam pagas em 2025).

- ◆ O pagamento de parte de um empréstimo do Banco Europeu de Investimento (BEI), no montante de 33 M€, e o pagamento de 22 M€ relativo a parte do empréstimo concedido à Carris e assumido pelo Estado em 2017¹, reduzindo esta dívida para 60 M€, em 31/12/2019.
- ◆ Em sentido contrário, a contração de três novos empréstimos do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), de valor global de 64 M€, cujas maturidades se estendem de 2022 a 2046.

O Gráfico I. 20 compara o perfil das maturidades da dívida de MLP em 31/12/2019 com a prevista em 31/12/2018, traduzindo o aumento das responsabilidades das emissões do ano, em especial de OT, bem como o efeito do programa de trocas de OT levado a cabo pelo IGCP em 2019 que permitiu reduzir globalmente em 4 302 M€ os montantes a amortizar em 2020 (958 M€), 2021 (2 994 M€) e 2022 (350 M€), transferindo estes pagamentos para os anos de 2023 (350 M€), de 2026 (1 063 M€), de 2027 (560 M€), de 2028 (1 538 M€), de 2030 (619 M€) e de 2034 (172 M€).

Gráfico I. 20 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo (em 31/12/2019)



Destacam-se vencimentos de dívida nos seguintes anos e instrumentos, em 2021: OT (9 676 M€), OTRV (3 450 M€) e CT/CA (4 007 M€); em 2022: OT (10 347 M€), CA/CT (3 825 M€), OTRV (3 500 M€) e PAEF – FEEF (800 M€); em 2024: OT (12 711 M€) e BND USD (4 006 M€); em 2025: OT (12 613 M€), CT/CA (2 884 M€) e PAEF – FEEF (1 525 M€); em 2026: OT (9 434 M€), CT/CA (4 154 M€) e PAEF – MEEF e FEEF – (3 020 M€); e em 2028: OT (11 276 M€) e PAEF – MEEF e FEEF – (4 650 M€).

Fonte: IGCP.

Ao nível do *stock* da dívida de curto prazo (23 835 M€ após as emissões do período complementar), o aumento de 2 179 M€ registado face ao ano anterior reflete, no essencial, o acréscimo dos instrumentos da dívida titulada (CEDIC), embora também as contas-margem² tenham aumentado cerca de 57% (227 M€).

A dívida representada por CEDIC aumentou 45,3%, mais 3 437 M€ do que em 31/12/2018, ascendendo a 11 032 M€ após as emissões do período complementar. Por sua vez, o valor nominal apurado dos bilhetes do Tesouro (BT) totalizou 12 179 M€³, menos 10,6% do que em 2018. Em 2019, foi seguida estratégia idêntica à do ano anterior, de concentrar as emissões em linhas com vencimentos de 2 em 2 meses, no entanto a revisão do programa de financiamento (no 3.º trimestre do ano) levou à eliminação da emissão prevista para novembro. Assim, foram efetuadas emissões de 14 547 M€⁴ e amortizações de 15 988 M€.

¹ Sobre este empréstimo cfr. PCGE 2017.

² Garantias em dinheiro, recebidas das contrapartes como colateral para fazer face a perdas potenciais decorrentes de contratos de derivados financeiros.

³ Inclui as emissões do período complementar de 2019 (valores apurados).

⁴ Difere dos Mapas XXIX, 13 e 50 da CGE 2018 que apresentam o valor nominal destes títulos acrescido de receitas de juros obtidas na emissão de BT. Sobre o valor das amortizações e emissões, cfr. ponto 3.2.11.

Em 31/12/2019, o valor das contas-margem era de 624 M€, o que representa um aumento de 227 M€ face a 2018, variação que depende da volatilidade dos mercados, uma vez que constituem garantias relativamente a perdas potenciais, que as contrapartes de contratos de derivados financeiros devem depositar para cobertura de risco de taxa de juro e de câmbio.

Fluxos financeiros

A receita resultante da emissão de dívida (receita de passivos financeiros) e a despesa associada à gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) constam na CGE em diversos mapas (Mapas IV, XXVIII, XXIX, 13, 48, 50, 51 e 52) com valores diferentes dada as diferenças nas óticas e/ou nos conceitos subjacentes à elaboração dos referidos mapas. Como o Tribunal tem assinalado, essas diferenças carecem de explicitação, sob pena de comprometerem a transparência da informação e a compreensão dos dados.

A CGE reporta receita de passivos financeiros que, em 2019, ascendeu a 56 190 M€, sendo que 55 467 M€ resulta da emissão de dívida em 2019 e no período complementar¹ e o restante (723 M€) resulta de emissões de 2018 que, por não ter sido utilizado, transitou em saldo para aplicação em 2019. Ao nível da despesa, a execução orçamental inclui 46 690 M€ com amortizações, 7 107 M€² de juros e 61 M€ de outros encargos (Quadro I. 33).

Quadro I. 33 – Fluxos financeiros associados à dívida direta do Estado (CGE 2019)

Execução orçamental / CGE 2019	
Receita de passivos financeiros / Saldo	Despesa com o serviço da dívida
Mapas: XXVIII, I e 12	Mapa IV, 13, 52 e 48
Saldo do ano anterior	Amortizações
723 M€	46 690 M€
Receita de 2019	
+ 54 022 M€	Juros
Parte do período complementar	7 107 M€
+ 1 445 M€	Outros encargos
<u>56 190 M€</u>	61 M€
Saldo para o ano seguinte	<u>53 858 M€</u>
108 M€	

Fonte: CGE 2019 e IGCP.

O financiamento por recurso à dívida excedeu as previsões do ROE 2019³, que apontava para emissões no valor de 43 901 M€, sem emissões no período complementar, e um montante de 247 M€ a transitar para 2020⁴, saldo superior ao que se verificou após as operações do período complementar (108 M€) e abaixo do valor que transitou de 2018 (723 M€).

¹ 54 022 M€ mais 1 445 M€ no período complementar.

² Note-se que a esta despesa orçamental acrescem juros suportados com outros recursos (198 M€). Também no pagamento da despesa com amortizações foram usadas receitas provenientes de operações de derivados financeiros de 25 M€.

³ Cfr. Quadro “Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado”, Ponto VI.4. Dívida Direta do Estado, do ROE 2019.

⁴ Na conta de operações de tesouraria denominada “Produto de Empréstimos-2019”.

A CGE reporta ainda sobre o produto da emissão de dívida (receita), o custo das amortizações, bem como os respetivos valores nominais. São também apresentados os valores suportados com os encargos correntes relativos às operações de financiamento em 2019. Verifica-se que (Quadro I. 34) o produto das emissões do ano, 55 575 M€, excedeu o valor dos encargos com amortizações, juros e outros encargos (54 080 M€).

Quadro I. 34 – Dívida direta: emissões, produto, receita e despesa

Dívida direta – CGE 2019		
Emissões DP / Produto	Amortizações DP	Encargos correntes DP
Valor nominal – Mapa XXIX	Valor nominal – Mapa XXIX	Juros das operações de financiamento – Mapa 51
53 338 M€ a)	46 403 M€	7 304 M€
Produto do ano (Mapa XXVIII e 50)	Custo das amortizações (op. financiamento)	Outros encargos – Mapa 48
55 575 M€ a) b)	46 715 M€	61 M€
		Total 7 365 M€

(a) Inclui CEDIC e BT do período complementar (1 553 M€). Sobre os BT cfr. ponto 3.2.11.

(b) Na CGE 2019, o Mapa 50 evidencia como produto das emissões do ano 55 835 M€, por considerar emissões de janeiro de 2020 não consideradas como emissões do período complementar, por esta razão difere dos valores do Mapa XXVII.

Fonte: CGE e IGCP.

Sobre o montante de juros pagos em 2019, 7 304 M€, destaca-se:

- ◆ a redução face ao ano anterior (7 499 M€, em 2018) que reflete, não só o impacto das baixas taxas de juro, mas também outros fatores como as trocas de OT e o pagamento antecipado de empréstimos do PAEF (designadamente ao FMI em 2018);
- ◆ os diversos instrumentos de financiamento que lhes deram origem:
 - ◇ OT que atingiram 4 975 M€¹ (5 086 M€ em 2018) e OTRV no valor de 135 M€ (125 M€ em 2018);
 - ◇ empréstimos do PAEF que totalizaram 1 058 M€² (1 181 M€³ em 2018), aos quais acrescem comissões no valor global de 15 M€ (28 M€ em 2018);
 - ◇ CA e CT, num total de 780 M€ (198 M€ de CA e 582 M€ de CT);
 - ◇ *Medium Term Notes* (MTN)⁴ em USD num total de 207 M€ (193 M€ em 2018).
- ◆ o seu financiamento, na sua maioria, por despesa orçamental (7 107 M€) mas também por outros recursos (198 M€): receita obtida em operações de derivados financeiros (76 M€), contas-margem (2 M€), juros corridos recebidos dos investidores (118 M€), valores na posse do IGCP e FRDP (0,08 M€) e receitas obtidas com aplicações de tesouraria (2 M€)⁵.

Para além dos juros pagos foram ainda registados outros encargos com a dívida no valor 61 M€⁶.

¹ Inclui juros corridos no valor de 118 M€.

² Dos quais 585 M€ ao MEEF, 463 M€ ao FEEF e 10 M€ ao FMI.

³ Dos quais 592 M€ ao MEEF, 482 M€ ao FEEF e 106 M€ ao FMI.

⁴ Títulos designados no Mapa XXIX por BND USD 15OUT2024.

⁵ O IGCP obteve receitas de 4 M€, usou 2 M€ (8 M€ em 2018) no pagamento de juros ao BdP Mapa 51 CGE 2019, n).

⁶ Outros encargos incluem, designadamente, comissões com programas de gestão de títulos e com a emissão de diversos títulos (OT, OTRV, MTN, CA e CT, BT) (36,5 M€), comissões suportadas com os empréstimos do PAEF (15 M€) e a comissão de gestão do IGCP (9,5 M€).

3.2.7.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Na ausência de informação relevante na CGE 2019, o Tribunal apurou, com base em informação prestada pelos serviços, a dívida financeira das entidades que integram o subsector dos SFA e que totalizaram 54 em 2019, tanto a credores fora do perímetro orçamental, como a credores nele incluídos (Estado através da DGTF e outros SFA).

Dívida não consolidada

O *stock* da dívida não consolidada dos SFA, ascendeu a 30 796 M€ em 31/12/2019, valor que representa uma diminuição de 6,4% face a 2018, tal como evidenciado no Quadro I. 35 e explicado nos pontos seguintes.

Quadro I. 35 – Dívida financeira não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Subsectores		Valor nominal apurado		Variação	
Devedor	Credor	em 31/12/2018	em 31/12/2019	Valor	%
SFA	Estado (DGTF)	17 977	20 164	2 187	12,2
SFA	SFA	473	138	-336	-70,9
SFA	Entidades fora do perímetro orçamental	14 444	10 494	-3 950	-27,3
Total dívida não consolidada		32 895	30 796	-2 099	-6,4

Fonte: Inquérito à dívida dos SFA.

Na sua composição, destaca-se:

- ◆ Os empréstimos, incluindo suprimentos, representavam cerca de 82% do total da dívida e os restantes 17% resultavam de emissões de títulos, sendo residual o peso da dívida de operações de locação financeira.
- ◆ A dívida de médio e longo prazo representava, praticamente, a totalidade da dívida.
- ◆ O aumento do peso da dívida ao Estado (através da DGTF) para 65% do total (55% em 2018), na razão direta da diminuição da dívida a entidades exteriores ao perímetro orçamental, que passou para 34% do total (44% no ano anterior). A dívida entre SFA manteve-se pouco representativa, reduzindo-se mesmo o seu valor com as saídas do perímetro orçamental¹ da Banif Imobiliária e da Porto Vivo.

Dívida consolidada

Por sua vez, a dívida financeira consolidada dos SFA – dívida apenas a entidades fora do perímetro orçamental – totalizou 10 494 M€ em 31/12/2019 (14 444 M€ no ano anterior) e cobre 27 entidades (Quadro I. 36).

Quadro I. 36 – Dívida consolidada por SFA/EPR

(em milhões de euros)

¹ A Banif Imobiliária detinha uma dívida de 292 M€ e a Porto Vivo de 11 M€.

Entidades	Valor nominal apurado		Variação	
	em 31/12/2018	em 31/12/2019	Valor	%
Infraestruturas de Portugal	3 229	2 648	-581	-18,0
Metropolitano de Lisboa	2 119	1 647	-472	-22,3
Parública	2 250	1 500	-750	-33,3
Metro do Porto	1 047	997	-50	-4,8
Parque Escolar	884	854	-30	-3,4
Fundo de Resolução	700	700	0	0,0
CP – Comboios de Portugal	1 065	544	-521	-48,9
Entidade Nacional para o Sector Energético	360	360	0	0,0
BANIF (em liquidação)	304	304	0	0,0
Outras entidades	2 486	940	-1 547	-62,2
Total	14 444	10 494	-3 950	-27,3

Fonte: Inquérito à dívida dos SFA.

Para a redução de 3 950 M€ (27,3%) verificada em 2019, contribuíram:

- ◆ As amortizações de obrigações e de papel comercial, no total de 3 719 M€ em valor nominal, efetuadas pela Parvalorem (1 244 M€), Parública (750 M€), Infraestruturas de Portugal (500 M€), CP-Comboios de Portugal (500 M€), Metropolitano de Lisboa (400 M€), Oitante (185 M€), Parups (113 M€), Parparticipadas (20 M€)¹ e EDIA (7 M€), não se registando novas emissões de títulos. O serviço da dívida dos SFA representada por títulos incluiu o pagamento de 304 M€ de juros.
- ◆ As amortizações de empréstimos bancários de médio e longo prazo, no total de 358 M€, efetuadas essencialmente, pela Infraestruturas de Portugal (81 M€), Metropolitano de Lisboa (72 M€), Parque Escolar (50 M€), Metro do Porto (43 M€), Defloc e Defaerloc (43 M€), EDIA (32 M€) e CP (21 M€) bem como de empréstimos de curto prazo, no total de 29 M€, efetuadas pelo SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais, RTP e Enatur.
- ◆ Os novos empréstimos de médio e longo prazo contraídos pela IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento (100 M€) e pela Enatur (5 M€)². O serviço da dívida dos SFA representada por empréstimos incluiu o pagamento de 290 M€ de juros.
- ◆ As operações de locação financeira contratadas por seis SFA em anos anteriores. O valor nominal do capital em dívida destas operações reduziu-se em 9 M€ (4,1%) e o serviço da dívida originou receitas de 2 M€ e despesas de 1 M€, ambas relativas a juros.

De entre os financiadores, destacam-se duas instituições internacionais especializadas, o BEI e o CEB, que detêm 61% da dívida resultante de empréstimos, no total de 3 035 M€. Esta dívida reduziu-se em 184 M€ (6%) em resultado das amortizações efetuadas no ano e de novas utilizações de empréstimos contraídos em anos anteriores (20 M€ pela Parque Escolar e 1 M€ pelo IHRU) e do novo empréstimo de 100 M€ contraído pela IFD.

A redução na dívida consolidada dos SFA, em particular na das maiores EPR que integram este subsector, traduz, em grande medida, tal como verificado em anos anteriores, a substituição de dívida bancária por dívida ao Estado (através da DGTF), bem como o financiamento da sua amortização através da realização

¹ A dívida da Parvalorem, Parups e Parparticipadas foi integralmente amortizada, num total 1 377 M€.

² O da IFD contraído junto do BEI, destinado à concessão de financiamento a PME e Mid Caps portuguesas, e o da Enatur na banca comercial, para regularizar situação relacionada com a reposição à Agência para o Desenvolvimento e Coesão de verbas recebidas no âmbito do QREN. Foram ainda contraídos empréstimos de curto prazo pelo SUCH (23 M€).

de aumentos de capital em numerário. De facto, o ROE 2019 explicitava que a concessão de financiamento por parte do Estado, quer sob a forma de empréstimos, quer de dotações de capital, permitiria às empresas públicas assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto dos bancos, limitando o risco de execução das garantias do Estado.

O quadro seguinte evidencia as entidades que, em 2019, beneficiaram de aumentos de capital e/ou de empréstimos do Estado e que amortizaram a sua dívida a entidades exteriores ao perímetro. De notar que as três sociedades veículo do ex-BPN (Parparticipadas, Parups e Parvalorem), a EDIA e a Parque Escolar amortizaram dívida em valor superior ao financiamento obtido do Estado.

Quadro I. 37 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Entidades	Redução de dívida em 2019 (1)	Aumentos de capital (2)	Empréstimos do Estado (3)	Financiamento líquido em 2019 (4)=(2)+(3)-(1)
CP – Comboios de Portugal ^(a)	521	547	-	26
EDIA	38	29	-	-9
Infraestruturas de Portugal	581	1 392	-	811
Metropolitano de Lisboa	472	550	132	210
Metro do Porto	50	-	659	609
Parque Escolar	30	-	23	-7
Parparticipadas	20	-	17	-2
Parups	113	-	45	-68
Parvalorem	1 244	-	1 204	-40
Total	3 069	2 518	2 080	1 530

(a) O aumento de capital resultou de uma entrada de capital para cobertura de prejuízos transitados no valor de 518,6 M€ e 28,5 M€ de aumentos do capital estatutário.

Fonte: CGE 2019, Inquérito à dívida dos SFA.

Fluxos financeiros

Apesar de a CGE 2019 não apresentar informação sobre o *stock* da dívida financeira dos SFA, os fluxos a ela associados constam na CGE, refletidos na execução orçamental. Continua a verificar-se a ocorrência de um número significativo de erros de classificação económica das receitas e despesas associadas à dívida financeira, que tornam a Conta menos fidedigna nesta área, sendo os casos mais representativos (cfr. ponto 3.2.11.4):

- ◆ Receitas provenientes da realização/aumento de capital¹ indevidamente contabilizadas como receitas de passivos financeiros, no montante global de 3 337 M€;
- ◆ Omissão de despesas com serviço da dívida, em 43 M€ de amortizações e 4 M€ de juros;
- ◆ Contabilização em passivos financeiros de 14 M€ de receitas e despesas com ativos financeiros;
- ◆ Contabilização de 8 M€ de juros da dívida pública, em rubrica residual, e de 4 M€ de outros juros, em juros da dívida pública.

Face a anos anteriores, destaca-se a menor expressão dos erros na contabilização dos juros da dívida pública, fruto de correções promovidas pela Metropolitano de Lisboa e pela RTP.

¹ Incluindo entradas de capital para cobertura de prejuízos.

Como consequência, as receitas de emissão de dívida que constam na CGE encontram-se sobrevalorizadas num total de 3 354 M€ e as despesas com amortizações e com juros e outros encargos correntes da dívida encontram-se subvalorizadas em 40 M€ e 11 M€, respetivamente, continuando a Conta a não refletir, sobretudo, as receitas associadas à emissão de dívida pública.

Quadro I. 38 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença (1)-(2)
Receitas de emissão de dívida	6 452	3 098	3 354
Despesas de amortização de dívida	4 621	4 662	-40
Juros e outros encargos correntes da dívida	650	662	-11

Fonte: CGE 2019, Inquérito à dívida dos SFA e Cálculos TC.

O quadro anterior reflete os montantes apurados para o serviço da dívida dos SFA relativos à dívida não consolidada (ou seja, a dívida dos SFA para com qualquer entidade, faça ou não parte do perímetro orçamental), o que significa que alguns destes encargos de SFA são receita de outras entidades públicas integradas na CGE (SFA e SI), bem como parte das suas receitas são despesas de outros SFA ou SI.

Os erros acima identificados e a insuficiente divulgação na CGE¹ dos valores consolidados associados ao serviço da dívida dos SFA conduzem a uma imagem distorcida das correspondentes receitas e despesas, uma vez que: à receita de 6 452 M€ inscrita na CGE 2019 corresponde um valor consolidado de apenas 149 M€ (emissões), à despesa de 4 621 M€ um valor consolidado de 4 107 M€ (amortizações) e, quanto aos juros, a uma despesa de 641 M€ correspondem 594 M€.

No que respeita aos fluxos de derivados financeiros (juros), os pagamentos efetuados em 2019 por SFA – Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto – totalizaram 234 M€, representando 39,4% do total dos juros consolidados do subsector.

¹ Privilegia as despesas e receitas efetivas e a um nível global da AC.

3.2.8. Património financeiro

Na CGE, a carteira de ativos financeiros do Estado mantém-se incompleta por falta de dados sobre alguns dos ativos ou operações específicas. Assim, continua a ser essencial a informação prestada nas Instruções 1/2008–2.^a Secção¹, com base na qual o TC apura o valor do património financeiro e confronta com informação apresentada na CGE², para além de permitir verificar o cumprimento do limite legalmente estabelecido para a concessão de empréstimos e outras operações ativas³.

Em 2019, o valor nominal do património financeiro, apurado pelo TC, foi de 108 161 M€ (Quadro I. 39)⁴. Mais de metade da carteira (57,3%) era constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da administração central. Excluindo estes ativos, o património consolidado correspondia a 46 173 M€.

Quadro I. 39 – Património financeiro

(em milhões de euros)

Designação	Total da carteira em				Variação consolidado	
	31/12/2018 (a)		31/12/2019		Valor	%
	Não consolidado	Consolidado	Não consolidado	Consolidado		
Património financeiro do Estado	71 934	31 381	79 115	31 063	-318	-1,0
Créditos	23 358	5 016	25 352	4 446	-570	-11,4
Participações	25 846	4 523	29 474	4 572	49	1,1
Outros ativos financeiros	22 730	21 842	24 289	22 044	202	0,9
Património financeiro dos SFA/EPR	27 765	15 200	29 046	15 110	-90	-0,6
Créditos	8 614	8 464	8 701	8 558	94	1,1
Participações	3 927	2 823	3 993	2 884	61	2,2
Outros ativos financeiros, dos quais	15 224	3 913	16 352	3 668	-245	-6,3
<i>dos quais títulos de dívida pública</i>	10 712	0	12 040	0	0	0,0
Total	99 699	46 581	108 161	46 173	-409	-0,9

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2018 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2020. Relativamente aos SFA/EPR, a revisão resulta ainda da alteração ao perímetro da AC e do âmbito da consolidação que estava restringido aos títulos de dívida pública e aos créditos, tendo em 2019 sido alargado a outros ativos, designadamente, às participações societárias, participações em fundos não titulados (SFA).

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.^a Secção. Cálculos TC.

Face a 2018, o valor consolidado do património financeiro diminuiu, no total, 409 M€ (0,9%), sobretudo em resultado da redução nos créditos. As variações mais significativas verificaram-se nos ativos relativos a EPR, entidades que integram o perímetro da CGE, conforme se demonstra nos pontos seguintes.

¹ Publicadas no Diário da República, em 09/12/2008. Vinculam todos os serviços e organismos da administração central a remeter, até ao final de fevereiro de cada ano, a informação relativa aos ativos financeiros.

² Mapas: VI e IX (Vol. 1 Tomo 3), 4 a 8 (Vol. 2, Tomo I), 25 e 26 (Vol. 2, Tomo I), 31 (Vol. 2, Tomos VIII e IX) e pp 19 a 21, 34 a 35, 121 a 122 e 326 do Relatório da CGE.

³ Cfr. art. 135.º da LOE 2019.

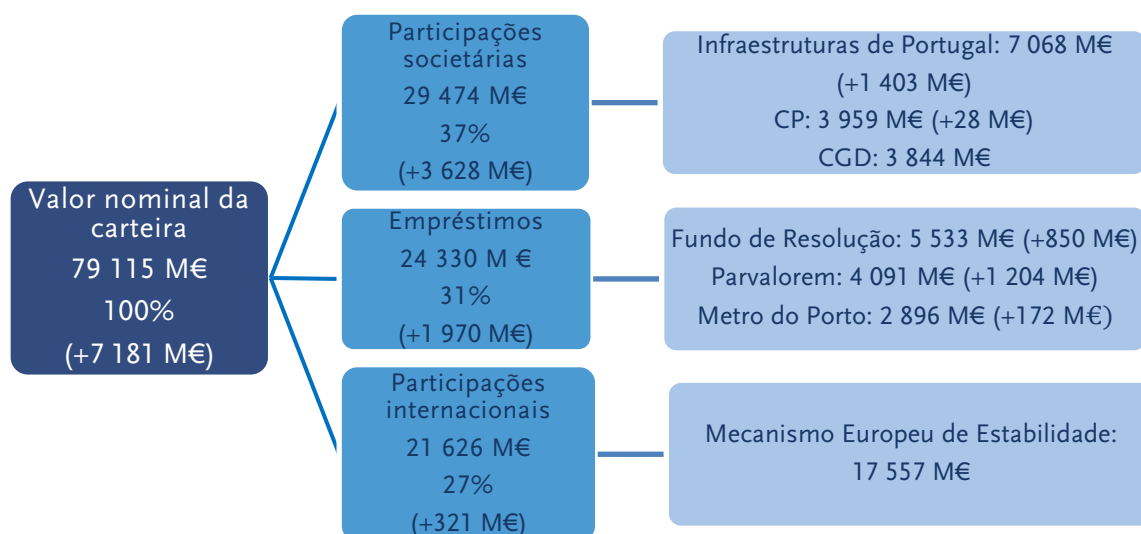
⁴ No caso de ativos sem valor nominal, consideraram-se os valores indicados pelas entidades ou os de cotação, quando disponíveis.

3.2.8.1. Património financeiro do Estado

O património financeiro do Estado gerido pela DGTF¹ era, a 31/12/2019, composto por uma carteira com um valor nominal, de 79 115 M€ (mais 7 181 M€ que em 2018²), constituída na maioria (61%) por ativos em entidades do perímetro orçamental (SI, SFA e EPR).

Na figura abaixo, evidenciam-se os ativos financeiros com maior peso na carteira do património financeiro do Estado, verificando-se uma concentração nos empréstimos e nas participações.

Figura I. 2 – Ativos financeiros – SFA/EPR – Carteiras mais representativas – 2019 e variação face a 2018



Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

Os ativos podem gerar rendimentos significativos ou, pelo contrário, exigir do Estado um esforço financeiro com impacto negativo nas contas públicas, tanto mais arriscado para a sustentabilidade das finanças públicas, quanto maior for o nível de endividamento das entidades beneficiárias.

Para além da participação de Portugal no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), que representa 27% dos ativos financeiros do Estado, quase 70% da carteira corresponde a ativos detidos sobre três empresas públicas nacionais, não cotadas, cujas atividades compreendem a prestação de serviços públicos ligados a infraestruturas e aos transportes e três entidades do sistema financeiro (ou que apoiam o sistema financeiro) e que, com exceção da CGD, pertencem ao perímetro orçamental da administração central.

Em termos das participações societárias, das entidades indicadas na figura, só a CGD gerou rendimentos que proporcionaram o pagamento de dividendos ao Estado (158 M€). No que aos empréstimos diz respeito, a maioria dos SFA/EPR, beneficiárias da quase totalidade dos empréstimos concedidos pelo Estado, não fez qualquer pagamento de capital e juros, beneficiando do diferimento do serviço da dívida para 2020 sem quaisquer custos adicionais.

¹ Os ativos financeiros de maior valor são os sob gestão da DGTF, os geridos pelos outros SI totalizaram apenas 0,2 M€.

² A variação dos ativos das entidades dentro do perímetro orçamental foi de mais 7 500 M€ que em 2018.

A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de análise, designadamente ativos sobre os quais não se perspetiva que venham a gerar qualquer valor, ou cujos custos de gestão podem superar os valores a recuperar e, ainda, sobre entidades há muito extintas ou em processo de liquidação. Em contraditório, a DGTF referiu que *“Tem-se dado continuidade ao procedimento relativo à identificação das participações para identificação de todos os ativos, incluindo aqueles cuja manutenção na carteira de títulos do Estado não se justifique”*.

Caraterização da carteira por instrumento

Analisando a composição da carteira, por instrumento¹ (Quadro I. 40), destaca-se o aumento nas participações societárias (2 946 M€), nos créditos por empréstimos (1 970 M€) e nas prestações acessórias (1 191 M€).

Quadro I. 40 – Carteira de ativos financeiros dos SI

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Total da Carteira em		Variação	
	31/12/2018 (a)	31/12/2019	Valor	%
1. Participações (a)	25 846	29 474	3 628	14,0
Societárias	15 926	18 872	2 946	18,5
EPE	9 920	10 602	682	6,9
2. Créditos	23 358	25 352	1 994	8,5
por empréstimos	22 360	24 330	1 970	8,8
por execução de garantias	708	742	34	4,8
sobre entidades extintas e outros	290	281	-9	-3,2
3. Outros ativos financeiros	22 730	24 289	1 559	6,9
Participações em organizações financeiras internacionais	21 305	21 626	321	1,5
Prestações acessórias de capital	611	1 802	1 191	194,9
Unidades de participação	589	684	95	16,1
Obrigações e títulos	225	178	-47	-21,0
Total não consolidado (1+2+3)	71 934	79 115	7 181	10,0
Total consolidado (b)	31 381	31 063	-318	-1,0

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2018, por terem sido corrigidos após verificação de certidões da conservatória do registo comercial (CRC) solicitadas pelo TC e de informação da DGTF sobre percentagens das participações detidas pelo Estado.

(b) Excluindo os ativos em entidades integradas no próprio perímetro da AC.

Fonte: Informação prestada pelas entidades nos Modelos das Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

A informação relativa à carteira de ativos do Estado beneficiará em muito com a sua relevação contabilística em base de acréscimo na Entidade Contabilística Estado (ECE), porque permitirá: 1) refletir o impacto das operações que não têm fluxos associados (como dações em pagamento, compensações, perdões e extinções de créditos, dissolução e liquidação de entidades, aumentos ou reduções de capital)²; 2) o reconhecimento de imparidades que traduzirão de forma mais fiável o valor dos ativos que integram a carteira.

Ao nível de cada um destes instrumentos, destaca-se:

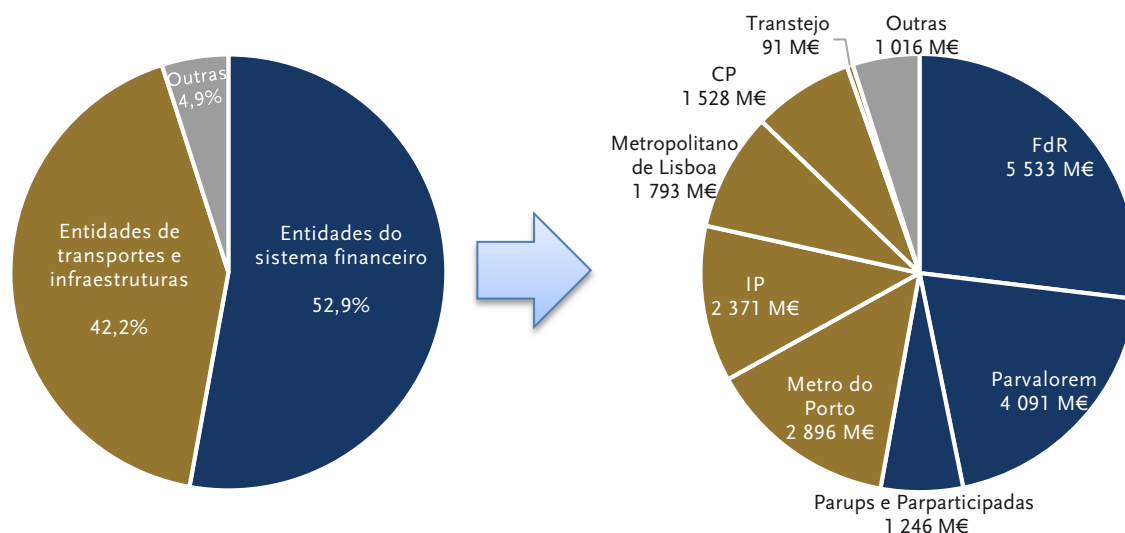
¹ Para determinar os valores das participações sociais e estatutárias, apenas se consideraram os montantes registados na CRC. Tal levou a que continuasse a não ser considerado, entre outros, os aumentos de capital da Transtejo, da OPART e de alguns hospitais e unidades de saúde, e a considerar o património das entidades em liquidação e ainda não extintas.

² Como a regularização de 150 M€ de créditos da IP – Infraestruturas de Portugal, por contrapartida de dívidas do Estado relativas a investimentos em infraestruturas de longa duração realizados pela empresa, que ocorreu em 2019.

a) Créditos por empréstimos

O valor apurado ascendia a 24 330 M€, sendo 84,5% detidos por SFA/EPR. Destes, 52,9% respeitavam a entidades que, direta ou indiretamente, apoiam o sistema financeiro e 42,2% a empresas de transportes e infraestruturas conforme evidencia o Gráfico I. 21.

Gráfico I. 21 – Créditos por empréstimos – Principais entidades beneficiárias – 2019



Os créditos por empréstimos cresceram 1 970 M€ face a 2018, sobretudo, devido a:

- ◆ contratualização de novos empréstimos no valor de 2 114 M€¹, maioritariamente, a SFA/EPR (2 090 M€), da qual ressalta o montante relativo à Parvalorem (1 204 M€);
- ◆ despesa de 893 M€ com empréstimos celebrados em anos anteriores, da qual 95,2% (850 M€²) foi relativa ao contrato de abertura de crédito celebrado em 2017 com o Fundo de Resolução;
- ◆ extinção de créditos por compensação, sobre a Infraestruturas de Portugal³, no valor de 150 M€, extinção do crédito de 9,8 M€, sobre o Comissariado dos Desalojados, bem como do perdão às Repúblicas de Moçambique e de São Tomé e Príncipe⁴, no valor global de 26 M€;
- ◆ reembolsos que totalizaram 684 M€, destacando-se o da Metro do Porto⁵ (487 M€), que representou 71,2% do total amortizado no ano. Os municípios amortizaram 58 M€ (dos quais, 48,1% correspondem aos municípios de Lisboa e de Évora) e as regiões autónomas 76 M€ (dos quais, 80,3% pela RAM).

¹ No global, cumpriu-se o limite de endividamento previsto no art.º 135 da LOE 2019, de 4 500 M€.

² Em 2018, do contrato de abertura de crédito foram utilizados 430 M€. Em 2019, foi utilizado o restante do montante total ou *plafond* autorizado de 1 280 M€.

³ Na sequência da assinatura de novo acordo de regularização de créditos por contrapartida de dívidas do Estado relativas a investimentos em infraestruturas de longa duração realizados pela empresa.

⁴ Os empréstimos a estes Estados estão previstos em acordos que estabelecem o perdão da dívida na data de vencimento de cada prestação.

⁵ Paralelamente, a Metro do Porto beneficiou em 2019 de novos empréstimos no valor de 659,1 M€.

De salientar que em 2019, a maioria dos SFA/EPR não fez qualquer pagamento de capital e juros¹, verificando-se, uma vez mais, que várias destas entidades (CP, EDIA, IP, Metropolitano de Lisboa, Parups, Parvalorem, Parparticipadas e Transtejo) e a STCP – cujo capital vincendo dos empréstimos ascendia a 11 396 M€ – beneficiaram do diferimento do serviço da dívida para 2020, sem quaisquer custos adicionais. A Parque Escolar viu ser autorizada a conversão de 90 M€ dos seus créditos em capital estatutário, mas como o processo não foi concluído no ano, não produziu efeitos.

Em matéria de gestão desta carteira de empréstimos, permanecem situações que evidenciam fragilidades:

- ◆ O empréstimo à Grécia (que representa 54% dos empréstimos concedidos a Estados soberanos), apresentava, em 31/12/2019, o capital vincendo de 1 009 M€².
- ◆ Empréstimos antigos que continuam sem qualquer movimento, nomeadamente: RTP³, Moratória⁴, IHRU, Parque Escolar⁵, República da Guiné-Bissau, RAM (empréstimo de 63 M€), RAA de 1984 e de 1987, e muitos outros, incluindo relativos a entidades extintas.
- ◆ Continuam a existir empréstimos do Estado a cargo de outras entidades, as entidades gestoras (EG) que não constam da informação da DGTF⁶, por esta entender não estarem sob a sua gestão, apesar de, como reiteradamente afirmado pelo TC, todos eles pertencerem ao património financeiro do Estado e a DGTF ter a competência e responsabilidade sobre o controlo destes ativos⁷. Por esse facto, é dificultado o apuramento dos montantes pagos pelo Estado e reembolsados pelos beneficiários, bem como distinguir, relativamente aos valores desembolsados pela DGTF, os montantes que permanecem na conta das EG junto do IGCP, não constituindo assim créditos sobre terceiros⁸.

Em contraditório, a DGTF alegou que *“...devem prestar informação sobre o património do Estado as entidades (...) que têm a seu cargo a gestão desse património, razão pela qual compete às outras entidades a prestação dessa informação”*. Acrescenta ainda que *“Sem prejuízo do cumprimento daquela Instrução, a DGTF tem prestado ao Tribunal de Contas, no âmbito dos trabalhos preparatórios de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, toda informação disponível relativamente aos fluxos verificados entre a DGTF e outras entidades gestoras”*.

O TC reitera que, sendo a DGTF a entidade à qual compete assegurar a gestão integrada do património do Estado, deve incluir todos os ativos financeiros e respetivos fluxos nos modelos previstos na Instrução para prestação de informação ao Tribunal.

¹ Contudo, a Metro do Porto pagou 43 M€ de juros e foi registada a receita de 83 M€ de juros pagos pelo FdR em 2018.

² Em 2019, foram pagos 4,7 M€ de juros. Há já uns anos que estes juros estão a ser registados pelo IGCP e não pela DGTF, apesar de ser esta a entidade que celebrou e gere o contrato.

³ Não se verificaram desenvolvimentos quanto ao processo de regularização da dívida com o arquivo histórico.

⁴ A DGTF informou que *“Foi retificado o valor referente ao capital vincendo, reportado a 31/12/2018”*.

⁵ Apesar de ter sido autorizada a conversão em capital estatutário de créditos no valor de 84 M€ relativos aos empréstimos celebrados pela Parque Escolar (90 M€) e a realização de uma dação em cumprimento referente ao imóvel designado por Palácio de Valadares, pelo valor de 6 M€, para a regularização integral do montante em dívida, ficando a Parque Escolar isenta do pagamento de juros de mora, a 31/12/2019 estes desenvolvimentos não estavam concretizados.

⁶ Continuam a existir lacunas na informação prestada nas Instruções 1/2008–2.ª Secção, nomeadamente quanto ao EQ-QREN e ao Crédito Par, apesar de a DGTF registar e classificar os respetivos fluxos financeiros.

⁷ Nos termos da sua lei orgânica (DL 156/2012, de 18/7) cabe-lhe, entre outras missões, *“assegurar a gestão integrada do património do Estado”* (n.º 1 do art. 2.º) e *“administrar os ativos financeiros do Estado”* (al. e) do n.º 2 do art. 2.º), pelo que é da sua responsabilidade efetuar e/ou controlar aquelas operações.

⁸ A partir do momento em que os valores deixam de estar na conta das entidades gestoras junto do IGCP, passam a constituir um crédito do Estado perante as entidades beneficiárias dos mesmos (terceiros).

É fundamental, para assegurar a integralidade e fiabilidade da informação a reconhecer futuramente na CGE, que a DGTF detenha e preste a informação completa sobre todas as operações relativas ao património financeiro do Estado, tanto mais que com a plena implementação da LEO 2015, as operações patrimoniais relativas ao Estado soberano passarão a ser reconhecidas na ECE e a informação necessária à sua contabilização fornecida pelas entidades que gerem essas operações em nome do Estado.

b) Créditos por execução de garantias

O valor nominal por recuperar, a 31/12/2019, em resultado de créditos por execuções de garantias, era de 742 M€¹, mais 34 M€ que em 2018. Dos novos créditos, no valor global de 109 M€, a execução relativa ao Fundo de Recuperação de Créditos (76 M€) representou 69,7% do total e a do Fundo de Contragarantia Mútuo (30 M€) cerca de 28% (cfr. ponto 5.1 da Parte II). Por outro lado, dos pagamentos efetuados, que ascenderam a 71 M€, destaca-se o do BPP de 55 M€ (77,5% do total), entidade sobre a qual ficaram por recuperar 143 M€².

c) Créditos de entidades extintas e outros transmitidos a qualquer título

Os créditos transmitidos ao Estado na sequência da extinção de entidades públicas ou a qualquer outro título, totalizaram 281 M€ (-9 M€ do que em 2018). Deste total, 68 M€ correspondem a créditos associados ao Acordo Quadro de 09/12/2011 relativo à privatização do BPN. Realçam-se ainda os créditos sobre o BPP (22 M€), o Ministério da Defesa do Iraque (11 M€) e a Silopor (9,5 M€) que também efetuou um pagamento (4,5 M€).

d) Participações

Em 2019, o valor global da carteira de participações do Estado ascendeu a 29 474 M€³ (mais 3 628 M€ face a 2018⁴) e, excluindo as entidades do sector da saúde, concentra-se em 13 entidades, sociedades comerciais e EPE, em grande parte, pertencentes ao perímetro orçamental (Quadro I. 41).

Refira-se que, neste universo, em 31/12/2019 estavam por registar na CRC 689 M€ relativos a operações de aumento de capital: 143 M€ de operações autorizadas em 2019, 342 M€ de operações não concluídas em 2019 relativas à Parque Escolar e 205 M€ de operações autorizadas em anos anteriores, pelo que mais uma vez se reitera a importância do acesso direto da DGTF à informação da CRC para assegurar o correto registo e informação atualizada das participações do Estado.

Em contraditório, a DGTF informou que “...*está a ultimar a celebração de um Protocolo com o Instituto dos Registos e Notariado com vista ao acesso direto à consulta daqueles dados*”, o que foi confirmado pelo MEF.

¹ Com origem na execução de garantias concedidas pelo Estado a cerca de 745 entidades, nomeadamente para apoiar a internacionalização das empresas portuguesas. Contudo, a maioria dos créditos tem valor baixo e apenas 23 entidades têm créditos superiores a 1 M€.

² Ocorreram extinções no valor global de 5 M€, das quais se destacou a da CRCB - Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA, no valor de 3,6 M€, na sequência do processo de conciliação da dívida de Cuba (0,9 M€) bem como o cancelamento de 40 380,20 € no total da execução sobre o Fundo de Contragarantia Mútuo.

³ Este montante não inclui participação no BdP apesar do Estado beneficiar da distribuição dos respetivos dividendos.

⁴ Valor corrigido devido a acertos em algumas participações societárias e estatutárias, com base nos valores dos registos constantes da CRC, disponibilizados ao TC.

Quadro I. 41 – Principais participações no capital social e estatutário

(em milhões de euros)

Entidades	2017 (a)	2018 (b)	2019	Varição 2019-2018	Varição %
Infraestruturas de Portugal, SA	4 925	5 665	7 068	1 403	24,8
CP – Comboios de Portugal, EPE	3 850	3 931	3 959	28	0,7
Caixa Geral de Depósitos, SA	3 844	3 844	3 844	0	0,0
Entidades do sector da saúde (a)	2 940	3 287	3 313	26	0,8
Metropolitano de Lisboa, EPE	2 369	2 463	3 090	627	25,5
Banif – Banco Internacional do Funchal, SA (em liquidação)	1 235	1 235	2 596	1 361	110,2
Parpública – Participações Públicas, (SGPS), SA	2 000	2 000	2 000	0	0,0
Rádio e Televisão de Portugal, SA	1 429	1 433	1 433	0	0,0
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	495	537	839	302	56,2
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA	157	231	303	72	31,2
Agência p/ Investimento Comércio Externo de Portugal, EPE	115	115	115	0	0,0
IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA	100	100	100	0	0,0
Parque Escolar, EPE	91	91	91	0	0,0
Parparticipadas, SGPS, SA	90	90	90	0	0,0
Total	23 640	25 022	28 841	3 819	15,3

(a) Inclui hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde EPE e a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

(b) Difere do valor apurado nos PCGE 2017 e 2018, por se ter incluído o Banif – Banco Internacional do Funchal, SA (em liquidação).

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

Relativamente às operações realizadas em 2019, destacaram-se:

- ◆ O aumento de capital na IP no valor global de 1 403 M€, bem como o registo de mais 1 361 M€ da participação sobre o Banif¹.
- ◆ A aprovação² e registo junto da CRC de aumentos de capital em numerário, no valor de 1 875 M€.
- ◆ A criação do Hospital de Braga, EPE (4 M€)³ e a transmissão para o Estado de participações, no valor global de 1,3 M€, na sequência do auto de entrega e receção do património residual da liquidação da Parque Expo 98, SA.
- ◆ A obtenção de novas participações destacando-se a da Siresp, no valor nominal 1,6 M€ (mas que envolveu despesa de 7 M€)⁴, passando o Estado a deter 100% do capital social da entidade.
- ◆ Também se verificaram reduções ao nível de algumas participações, nomeadamente:
 - ◇ 174 M€ devido ao encerramento da liquidação seguido do cancelamento da matrícula da Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa SGPS, SA;

¹ O valor do capital social registado na CRC passou de 1 721 M€ para 3 617 M€ (2 596 M€ correspondem a 71,8% da participação do Estado, conforme informação da DGTF).

² Também foi autorizado um aumento de capital em espécie no total de 343 M€ à Parque Escolar, EPE, faltando realizar 84 M€. Operação não concluída no ano, pelo que não foi considerada.

³ Pelo DL 75/2019, de 30/05.

⁴ Para o Estado ficar detentor de 100% do capital social da sociedade, comprou a parte que sócios privados (PT Móveis e à Motorola) detinham sobre a Siresp. A despesa associada a estas operações (7,1 M€) é superior ao valor nominal do ativo que o Estado passa a deter (1,6 M€). A acrescer à despesa, o Estado celebrou um contrato de dação em pagamento com a Parvalorem, no valor de 2,2 M€ para receber as ações que esta detinha na Siresp.

- ◇ 20 M€ em resultado da transferência para a Parpública das participações¹ sobre a INAPA - Investimentos, Participações e Gestão, SA (16 M€), a SAGESECUR - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos, SA (5,8 M€)² e a NOS, SGPS, SA (386,60 €);
- ◇ 0,1 M€³ devido à extinção das participações sobre a EUT-Empreendimentos Urbanos e Turismo, SA, a Metanova-Comércio e Gestão de Imóveis, SA e a Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SPE, SA.

Relativamente à informação sobre participações no Relatório da CGE 2019, verificam-se divergências face aos valores apurados pelo Tribunal e que atingem os 1 103 M€, identificadas no Quadro I. 42.

Quadro I. 42 – Divergências na carteira de participações do Estado

(em milhões de euros)

Carteira de participações do Estado	CGE	TC	Diferença
1. Participações relevantes	44 864	44 167	697
<i>das quais, principais divergências:</i>	25 410	24 774	635
Parque Escolar, EPE	434	91	342
Transtejo-Transportes do Tejo, SA	208	58	150
IP - Infraestruturas de Portugal, SA	7 203	7 068	135
Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)	17 564	17 557	8
2. Outras participações	8 200	7 795	405
Total	53 064	51 961	1 103

Fonte: Quadro 12 da CGE 2019, Cálculos TC com base na informação recolhida através das Instruções 1/20082.⁸ Secção e certidões da CRC.

Deste confronto, destacam-se as seguintes situações:

- ◆ a inclusão na CGE de participações do Estado que a 31/12/2019 ainda não tinham sido registadas na CRC designadamente, a da Parque Escolar (342 M€), da Transtejo – Transportes do Tejo, SA (150 M€) e da IP - Infraestruturas de Portugal, SA (135 M€);
- ◆ a participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), que corresponde a uma subscrição de 17 557 M€ ao invés de 17 564 M€, considerando a redução da participação do Estado Português no MEE, por redistribuição do capital pelos diferentes Estados-membros em sequência da subscrição de capital por parte da República da Eslovénia. Em contraditório, a DGTF informou que a divergência assinalada se deve a um lapso do valor indicado na CGE;
- ◆ a inclusão na CGE da participação na Empordef, com valor nominal de 174 M€, não considerada pelo Tribunal uma vez que se efetuou a liquidação e cancelamento da matrícula ainda em 2019.

De referir, ainda, as participações em entidades há muitos anos em processo de liquidação⁴, como a Silopor⁵, cujos processos já foram objeto de recomendações do Tribunal no sentido da sua conclusão.

¹ Foram ainda transferidos suprimentos realizados pelo Estado na Sagesecur, no valor global de 13 M€ (capital e juros).

² Participação com o valor nominal de 4 M€ (877.500 ações com valor unitário de 5€).

³ O registo de dissolução e encerramento da liquidação da Gestínsua ocorreu em 03/01/2020 pelo que não foi aqui considerado.

⁴ As seguintes sociedades em liquidação: BejaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Beja, SA; ChavesPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Chaves, SA; e a Cooperativa Armadores Navios Pesca Bacalhau, SARL, não constam do mapa que a DGTF apresenta no seu sítio na internet. Em contraditório, a DGTF refere que “A omissão da divulgação de determinadas sociedades em liquidação no site da DGTF, deve-se ao critério de divulgação adotado, tal como expresso no referido mapa”.

⁵ Processo de liquidação regulado pelo DL 188/2001, de 25/06.

e) Participações em organizações internacionais

As participações em entidades internacionais, representavam 27% do valor do total da carteira do Estado gerida pela DGTF, ascendendo em 31/12/2019, a 21 626 M€. A participação de maior valor é a relativa ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), cuja subscrição corresponde a 17 557 M€¹ (81,2%). O principal contributo para a variação positiva face a 2018 (321 M€) foi o aumento da participação de Portugal junto do Banco Asiático de Desenvolvimento de 298 M€².

f) Outros ativos financeiros

As unidades de participação, em 31/12/2019, tinham um valor de 684 M€, mais 95 M€ que em 2018, sobretudo, pela entrada de 4 novos fundos que totalizaram 119 M€: o Fundo de Fundos para a Internacionalização (100 M€), o Subfundo ImoResidências (15 M€), o Fundo Revive Natureza (4,3 M€) e o Subfundo ImoAveiro (0,4 M€).

A participação do Estado no capital do Fundo de Apoio Municipal tem vindo a diminuir (-12 M€ em 2018 e -23 M€ em 2019), situando-se em 290 M€. Reduziu-se, também, a participação do Estado no capital do Fundo de Recuperação em 1,5 M€ que passou para 47 M€. Por outro lado, estes dois fundos e o Fundo de Fundos para a Internacionalização bem como o FCR *Grow and Expand*³, beneficiaram de realizações de capital, a que correspondeu despesa do Estado de 44 M€. Por sua vez, a criação do Fundo Revive Natureza não implicou despesa pois a subscrição e realização do capital foi em espécie, mediante a entrega de direitos sobre imóveis.

Relativamente às prestações suplementares e acessórias de capital verificou-se, pelo segundo ano consecutivo, a tendência de forte crescimento do valor. O valor destes ativos passou no final de 2019 para 1 802 M€ (mais 195% relativamente ao ano anterior), evolução justificada pelas entradas de capital para cobertura de prejuízos relativas às dotações transferidas, de 684 M€ para um conjunto alargado de entidades EPE da saúde (500 M€ em 2018) e 519 M€ para a CP (Quadro I. 43). As transferências efetuadas continuam a ser injustificadamente classificadas como ativos⁴, uma vez que não se traduzem num aumento de capital, nem se indica qualquer possibilidade do respetivo reembolso ao Estado.

¹ Este valor representa 2,5% do total, apesar de estar realizado apenas 2 006,5 M€. Em 2019 houve uma redução da participação do Estado Português no MEE por redistribuição do capital pelos diferentes Estados-membros em sequência da subscrição de capital por parte da República da Eslovénia.

² A participação do Estado passou de USD 502,4 M para USD 837,3 M, mas estão realizados apenas USD 38,5 M. Em 2019 houve, de novo, uma despesa de 11,6 M€ na realização de capital.

³ FCR *Grow and Expand* é a nova denominação do anterior FCR Portugal *Global Ventures* I.

⁴ Reitera-se o entendimento de que a despesa foi indevidamente registada pela DGTF como “outros ativos financeiros”, apesar do esclarecimento da DGO nesse sentido (PCGE 2018), com Despacho Conjunto de 26/10/2018 do Secretário de Estado do Orçamento, do Secretário de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado Adjunto da Saúde. Em contraditório, a DGO referiu que “...no âmbito do exercício de contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018, a opinião da DGO baseou-se na informação que foi disponibilizada e que, porventura, seria a possível à data disponibiliza”.

Quadro I. 43 – Principais "entradas de capital para cobertura de prejuízos"

(em milhões de euros)

Entidades	2018	2019
CP – Comboios de Portugal, EPE	0	519
Entidades do sector da saúde (a)	500	684
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	33	0
Total	533	1 203

(a) Inclui hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde EPE.

Fonte: DGTF, Cálculos TC.

Para a variação das contribuições acessórias de capital, contribuíram também as entradas na carteira do Estado de suprimentos da SIRESP, no valor de 1,3 M€ (capital e juros). Em sentido contrário, ocorreu a transferência para a Parública dos suprimentos sobre a SAGESECUR (12 M€) e o reembolso dos suprimentos da Gestínsua – Aquisições e Alienações de Imobiliário e Mobiliário, SA, deliberado pela sociedade e inserido no processo da sua dissolução.

O valor nominal das obrigações e títulos, incluindo de dívida pública, ascendia a 178 M€, menos 47 M€ que em 2018, devido, sobretudo, à amortização das Obrigações SLN Rendimento Mais 2004 e Obrigações SLN 2006 (46 M€). A DGTF informou que, na sequência de Parecer da Autoridade Tributária e Aduaneira e da comunicação da Interbolsa, foram anulados direitos de conversão em ações de 2015 do Novo Banco no valor de 1,1 M€. Por sua vez, aumentou em 0,2 M€ a participação de Papel Comercial CNE 10ª emissão.

Continuam, injustificadamente, sem alteração as obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias (2,1 M€).

Fluxos financeiros

Os ativos financeiros sob gestão da DGTF geraram 798 M€ de receita, valor abaixo dos 922 M€ previstos no OE2019. Destaca-se a receita proveniente de amortizações de empréstimos a médio e longo prazos, no total de 714 M€: Metro do Porto (487 M€), RAM PAEF (61 M€), Fundo de Apoio Municipal – FAM (30 M€), RAA PAF (15 M€), IAPMEI (1,2 M€) e vários municípios (100 M€). De referir, também, no âmbito da receita, a recuperação de créditos garantidos (55 M€ do BPP e 16 M€ da República de Angola).

Por sua vez, registaram-se 891 M€ provenientes de rendimentos da propriedade, um valor ligeiramente superior ao orçamentado (824 M€). Esta receita é explicada em 667 M€ pelos dividendos e participação nos lucros de sociedades financeiras (509 M€ do BdP¹ e 158 M€ da CGD), por 127 M€ de juros de empréstimos de SFA/EPR – pagos quase na totalidade pelo Fundo de Resolução (83 M€)² e pela Metro do Porto (43 M€) – e ainda por 31 M€ de dividendos de sociedades não financeiras.

Quanto à despesa com ativos financeiros, no total de 6 357 M€ (abaixo do valor orçamentado de 8 129 M€), 47,9% respeitam a empréstimos (3 043 M€) e 32,6% a aumentos de capital (2 074 M€). Acresce ainda a despesa de 1 241 M€ de outros ativos financeiros (sendo 684 M€ referente a entidades EPE da saúde, 519 M€ da CP, 32 M€ de execução de garantias e 6 M€ com participações em organizações internacionais).

¹ O Banco de Portugal paga dividendos ao Estado, apesar de não constar da carteira sob gestão da DGTF.

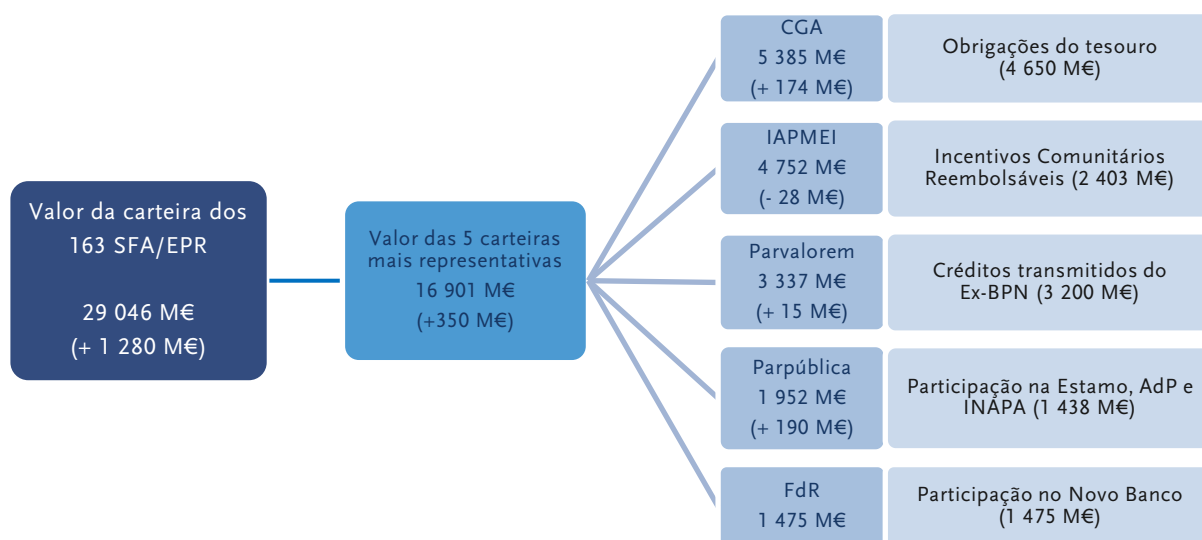
² Montante pago pelo Fundo de Resolução em 2018, que só foi contabilizado como receita em 2019.

3.2.8.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

A carteira de ativos financeiros detida por 163 SFA/EPR¹ totalizava, em 31/12/2019, em termos nominais², 29 046 M€, sendo que 48% corresponde a ativos detidos sobre entidades integradas no perímetro da CGE, originando assim um valor total consolidado de 15 110 M€ (Quadro I. 39). Embora o universo sob análise registre alterações decorrentes das atualizações ocorridas no perímetro da administração central, as carteiras mais representativas não têm tido grandes oscilações e continuam em 2019, à semelhança dos últimos anos, concentradas em cinco SFA.

Assim, 58% do património financeiro continuava, em 2019, a ser detido pelas cinco entidades apresentadas na figura seguinte, que identifica, igualmente, os respetivos ativos mais significativos.

Figura I. 3 – Ativos financeiros – SFA/EPR – Carteiras mais representativas – 2019 e variação face a 2018



Fonte: Informação prestada via Instruções 1/2008-2.ª Secção. Cálculos TC.

Face a 2018, registou-se um aumento de 1 280 M€ (4,6%) no património financeiro não consolidado, tendo sido gerados rendimentos no valor de 368 M€ (Quadro I. 44). Os rendimentos tiveram origem, sobretudo, na carteira de títulos de dívida pública detidos pela CGA (199 M€)³ e nos dividendos distribuídos à Parpública pelas sociedades por si geridas (95 M€).

¹ Face a 2018 destaca-se a saída do perímetro da administração central da Banif Imobiliária e do Instituto de Medicina Molecular, entidades que eram gestoras de ativos financeiros no final de 2018. A Empordef SGPS SA registou o encerramento da liquidação em 31/12/2019, sendo por isso mantida a respetiva carteira no final do ano, cujos valores foram apurados através informação disponibilizada pela DGTF. Está ainda incluída a carteira de ativos financeiros do Fundo de Renda Vitalícia, o qual não integra o OE na qualidade de SFA, estando a sua execução integrada na conta da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - Encargos da Dívida Pública.

² Nos casos em que não existe valor nominal foram utilizados valores de cotação e/ou valores contabilísticos, salientando-se: o caso da Oitante cuja carteira foi apresentada e considerada ao justo valor dos ativos, com exceção dos créditos por suprimentos detidos sobre a Banif Imobiliária e a WIL, em que foram considerados os valores nominais, por consistência com o registo destas entidades que integravam o perímetro da AC; e o caso do Fundo de Resolução em que o valor de participação considerado tem como referência o capital social do Novo Banco (5 900 M€), ou seja, corresponde a 25% do capital social (1 475 M€). Em contraditório o FdR realçou que esta participação está bastante valorizada face ao registo nas suas contas (no valor de 333 M€).

³ A CGA regista como rendimentos da propriedade as mais e menos valias resultantes das operações financeiras.

Quadro I. 44 – Património financeiro não consolidado dos SFA

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Total da carteira em		Variação		Rendimentos
	31/12/2018 (a)	31/12/2019	Total	%	
1. Títulos de dívida pública	10 712	12 040	1 328	12,4	224
Obrigações do Tesouro	5 314	5 162	-152	-2,9	203
CEDIC/CEDIM	4 039	5 780	1 742	43,1	7
Bilhetes do Tesouro	955	693	-262	-27,4	0
Outros	404	404	0	0	15
2. Créditos por	8 614	8 701	88	1	28
Empréstimos (b)	5 022	5 075	53	1,1	21
Transmissão	3 187	3 206	19	0,6	7
Execução de garantias	405	421	16	4	0
3. Participações	3 927	3 993	65	1,7	111
Societárias	3 897	3 962	64	1,7	111
Não societárias	30	31	1	2,6	0
4. Outros ativos financeiros	4 512	4 312	-200	-4,4	5
Unidades de participação	2 262	2 186	-76	-3,4	2
Obrigações	822	855	33	4	2
Participações em fundos não titulados	557	588	32	5,7	0
Outros	871	683	-188	-21,6	1
Total não consolidado (1+2+3+4)	27 765	29 046	1 280	4,6	368
Total consolidado (c)	15 200	15 110	-90	-0,6	-

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2018 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2020, pelas entradas e saídas de SFA/EPR do perímetro da AC, bem como pelo alargamento do âmbito da consolidação, que em 2018 se restringia aos títulos de dívida pública e créditos.

(b) Não integra os créditos reportados pelo IFAP (1,6 M€) e pela AD&C (74,5 M€) no âmbito, respetivamente, da Linha do Crédito PAR e do QREN e BEI PT 2020, uma vez que esses SFA apenas fazem a gestão destes créditos.

(c) Excluindo os ativos em entidades integradas no próprio perímetro da AC.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

A variação de 1 280 M€ registada no final do ano foi determinada, em particular, pelo acréscimo de 1 742 M€ na carteira das aplicações CEDIC conjugado, em sentido contrário, pela diminuição de 414 M€ na carteira das Obrigações do Tesouro (OT) e dos Bilhetes do Tesouro (BT).

Em relação às aplicações CEDIC destacam-se as realizadas em 2019 pela AD&C (651 M€), CGA (332 M€), Fundo Ambiental (200 M€), Instituto da Mobilidade e dos Transportes (150 M€) e Parpública (195 M€) que totalizaram 1 528 M€ (87,7% da variação registada na carteira). Por sua vez, a variação registada nas OT e nos BT resulta das duas principais carteiras deste tipo de títulos, detidas pelo FRDP e pela CGA. Das restantes variações, ainda que com menor expressão, destacam-se as mais relevantes e respetivas operações associadas:

- ◆ Acréscimo de 53 M€ nos créditos por empréstimos, em resultado de:
 - ◇ Concessão pela AD&C de 126 M€ de incentivos de natureza reembolsável no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020, ao abrigo dos regulamentos específicos dos domínios da competitividade e internacionalização e da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos¹;
 - ◇ Celebração de empréstimos remunerados pela IFD, no âmbito da Linha Capitalizar Midcaps, com o Millennium BCP e o Novo Banco no valor global de 100 M€²;

¹ Ambos estabelecidos pela Portaria 57-B/2015, de 27/02.

² Valor contratado junto do Banco Europeu de Investimento.

- ◇ Reembolso de empréstimos à Oitante, no valor de 70 M€, por parte da BANIF Imobiliária e ainda a afetação de créditos por suprimentos a prejuízos transitados no valor de 21 M€¹;
- ◇ Aquisição pela IP dos ativos associados à componente de Infraestrutura da Estação do Oriente da IPPatrimónio que foi liquidada mediante encontro de contas², designadamente com os suprimentos previamente existentes (50 M€);
- ◇ Transferência para a Parpública de suprimentos realizados pelo Estado na Sagesecur no valor global de 13 M€ (capital e juros), para efeitos da compensação pela realização de operações de reprivatização de participações sociais³;
- ◇ Redução da dívida da Estamo à Parpública, no valor de 24 M€, resultante dos reembolsos realizados (35 M€) e da conversão de dividendos a receber em suprimentos (11 M€).
- ◆ Redução de 76 M€ das unidades de participação em fundos de investimento, em resultado do forte desinvestimento realizado pela FLAD (-65 M€, correspondente a 83% da carteira) e pela Parups (-43 M€), conjugado com o acréscimo registado na carteira do FC&QC (33 M€).
- ◆ Aumento das Participações em Fundos Não Titulados⁴ em 32 M€, em consequência dos reforços registados nas participações:
 - ◇ do Turismo de Portugal no Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema⁵, no valor de 9 M€;
 - ◇ da AD&C no Fundo de Capital e Quase Capital, pelo valor de 12 M€;
 - ◇ do IEFP e da FCT no capital do Fundo de Contragarantia Mútuo, em 8 M€ e 3 M€, respetivamente.
- ◆ No decréscimo de 188 M€ (em outros ativos), destacam-se as quebras dos depósitos a prazo no valor de 194 M€ registadas nas carteiras da SCML (90 M€), da SPGM (50 M€) e do FCGM (43 M€).

Fluxos financeiros

As receitas e as despesas previstas e executadas em 2019 para a rubrica ativos financeiros estão evidenciadas no quadro seguinte, destacando-se desde já a previsão pouco rigorosa que continua a ser realizada⁶. São também indicadas as receitas previstas e cobradas relativas aos rendimentos da propriedade, excluindo os relativos a “rendas” e “ativos incorpóreos”, por se considerar que não incorporam rendimentos associados à carteira de ativos financeiros.

¹ Operação não comunicada pela Oitante no âmbito das Instruções, tendo sido constatada através do Relatório e Contas da Banif Imobiliária SA. Em contraditório, a Oitante alega que não refletiu esta operação “(...) uma vez que não se alteraram os pressupostos inerentes à recuperabilidade daqueles montantes. Na presente data os capitais próprios da Banif Imobiliária necessitam novamente de reforço o que vem corroborar o pressuposto, à data, sobre a expectativa de recuperabilidade daquele montante”. Todavia e como já foi referido o TC, refletiu os créditos sobre a Banif Imobiliária a valores nominais, pelo que e para efeitos de conciliação de valores, também teve de refletir essa operação na variação do ano.

² A diferença entre os valores de venda e os suprimentos foi compensada através de encontro de contas resultantes de outras operações correntes entre as empresas.

³ Foram ainda transferidas pelo Estado ações da Sagesecur, INAPA e NOS.

⁴ Esta categoria de ativos financeiros comporta as participações detidas sobre SFA/EPR que não se encontrem tituladas a saber: FCGM, FC&QC, FD&G e FATC. De referir que não está integrada a participação detida pelo IAPMEI e pelo Fundo Ambiental no FITEC.

⁵ Constituído em 2018 como uma dotação de capital de 30 M€.

⁶ No caso das despesas com Ativos financeiros destaca-se a FLAD cuja execução foi 2 866% superior à dotação inicial e corrigida.

Quadro I. 45 – Receitas e despesas previstas e cobradas

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Dotação		Execução	
	Inicial	Corrigida	Valor	%
Despesa				
Ativos Financeiros	8 592	9 754	5 940	60,9
Receita				
Rendimentos de Propriedade (a)	504	510	371	72,8
Ativos Financeiros	6 411	6 498	3 670	56,5

(a) Os valores apresentados para esta rubrica excluem os grupos 10 “Rendas” e 11 “Ativos incorpóreos”.

Fonte: CGE 2019 e SIGO (SFA) Mês 13.

Em consequência da utilização no registo da execução orçamental, por parte de algumas EPR, de uma versão simplificada do classificador das receitas e despesas, em 2019, continuou a verificar-se que 65% das receitas e 58% das despesas relativas a ativos financeiros se encontravam contabilizadas em rubricas residuais¹. Em contraditório, a DGO reitera que “a atribuição do designado “regime simplificado” decorre de normas do Decreto-Lei de execução orçamental, sendo que, no ano de 2019, a materialização desse regime decorre do artigo 34.º do Decreto-Lei nº 84/2019, de 28 de junho, o qual, estabeleceu, no n.º 2, o classificador aplicável a esse regime de entidades”. O Tribunal reitera que a norma a que a DGO faz referência apenas estabelece que aquelas entidades “...estão sujeitas à aplicação do regime de classificação económica das receitas e das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, na sua redação atual, no modelo simplificado definido pela DGO.”. Assim, a definição do modelo e das classificações económicas previstas é da exclusiva responsabilidade da DGO que, injustificadamente, não tem colmatado as lacunas do classificador, contrariando o princípio da especificação e as recomendações do Tribunal, com prejuízo para o rigor e transparência da CGE.

No âmbito da informação prestada, foram apurados rendimentos associados a ativos financeiros, no valor de 368 M€, representativos de 99% dos rendimentos executados (371 M€). Destacam-se os rendimentos executados e registados relativos a “Juros de Sociedades financeiras” (203 M€) e “Dividendos e participações em lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras” (107 M€) que, em conjunto, representam 88% do total, onde sobressaem, respetivamente, os recebidos pela CGA (relativos a obrigações do Tesouro e *Euro Medium Term Note*) e pela Parpública², determinados pela carteira das participações sociais.

Continuaram a verificar-se incorreções na inscrição de fluxos financeiros relacionados com as aplicações CEDIC, em virtude de não estarem a ser adotadas as orientações da DGO (cfr. ponto 3.2.11) adotando as entidades detentoras, procedimentos diferenciados³.

Em 2019, em matéria de participação na constituição ou no reforço de associações, cujo capital esteja representado por unidades de participação, os SFA contabilizaram, em rubricas que não de ativos financeiros, despesas no valor de 53,3 m€⁴. Por sua vez, foram contabilizadas como ativos financeiros despesas relacionadas com a participação no património de associações não representado por unidades de participação, no valor de 190 m€⁵.

¹ Receita: 11.11 e Despesa: 09.09 ambas com a designação de “Ativos financeiros—outros ativos financeiros”.

² Os valores inscritos na execução orçamental respeitam a valores líquidos de retenção em sede de IRC, enquanto que os comunicados respeitam às receitas liquidadas.

³ Existem SFA que não efetuam o registo orçamental da primeira operação de constituição no ano ou o resgate total da carteira, causando uma subvalorização da despesa e da receita de ativos financeiros, respetivamente. Outros procedem ao registo de todas as operações efetuadas, levando a um empolamento da receita e da despesa com ativos financeiros.

⁴ Como transferências correntes 35,3 m€ pela UNL e pelo Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, IP, e 18 m€, em rubrica não identificada, pela UTAD.

⁵ Participação da SCML na associação LHEA – Association for Lifelong Health Education.

No que concerne às despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), constatou-se que (cfr. ponto 3.2.11):

- ◆ A DGO emitiu¹ orientações genéricas que determinavam a inscrição dessas despesas e das relativas ao Fundo de Garantia de Compensação de Trabalho (FGCT) como despesas com pessoal (mais concretamente contribuições para a segurança social)².
- ◆ Relativamente ao FCT, a maioria dos SFA/EPR cumpriu com o estipulado na Circular, embora tenham sido registados 447,8 m€ como despesas de ativos financeiros. Também foram registadas receitas decorrentes do reembolso destes títulos em diferentes rubricas do classificador.

Sobre as receitas e despesas apuradas através da informação disponibilizada por alguns SFA/EPR, importa sublinhar que quando esses valores divergem dos inscritos na CGE, em consequência da utilização de critérios distintos no reporte da informação, são considerados os valores da CGE³.

Conforme sucedido em anos anteriores, foram detetados vários erros relacionados com a execução em ativos financeiros, sendo de destacar os seguintes que determinaram (cfr. ponto 3.2.11):

- ◆ A subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE em 4,4 M€, que resultou de um conjunto de erros e omissões que se compensaram entre si. Destaca-se a omissão de receitas com origem no resgate de CEDIC e, em sentido inverso, a inscrição de todos os resgates independentemente das reaplicações realizadas ainda durante o ano nesses ativos.
- ◆ A sobrevalorização da despesa de ativos financeiros cifrou-se em 564,1 M€, em resultado, designadamente, de:
 - ◇ Continuarem a ser indevidamente inscritas como ativos financeiros as despesas relacionadas com o auxílio financeiro prestado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, no valor de 1 149,3 M€. Tal como referido no Parecer sobre a CGE 2018, reforça-se que este auxílio não é assumido contabilisticamente pelo Fundo como apoio reembolsável, ou seja, como um crédito sobre o Novo Banco e, portanto, não deve ser relevado na execução orçamental como ativo financeiro⁴.
 - ◇ Falta de registo por parte de vários SFA/EPR da constituição de aplicações em CEDIC que totalizaram 739 M€, destacando-se a AD&C e o Metro do Porto, SA, com 651 M€ e de 24,6 M€, respetivamente.

De registar a correção realizada pela Parups, no que respeita à inscrição das receitas associadas aos ativos financeiros, as quais foram até 2018 indevidamente classificadas como vendas de bens de investimento.

¹ Ponto 72. da Circular Série A 1390 – Circular de preparação do OE 2019.

² Rubrica “01.03.05 – Despesas com pessoal – Segurança Social – Contribuições para a Segurança Social”. Estas Instruções em matéria de FCT, são contrárias às que tinham sido transmitidas individualmente a diversas EPR, do Ministério da Saúde, nomeadamente, em sede de OE de 2016.

³ Esta situação foi registada nas carteiras da CGA, da SPGM, do FCGM, da FLAD e da FCCB. No caso da CGA e da FCCB foram inscritos nos mapas das Instruções os fluxos financeiros pela totalidade, em detrimento das orientações da DGO para os CEDIC/CEDIM. Por sua vez, no caso da FLAD apenas foi transmitida a variação líquida do valor da participação e não os fluxos associados a essas variações. Por fim, a SPGM e o FCGM transmitiram a informação numa lógica económica e não financeira.

⁴ Em contraditório, o Fundo refere que tem mantido essa classificação pelo facto de a DGO não ter dado indicação em contrário para esse registo.

3.2.9. Património Imobiliário

A inventariação e valorização dos imóveis são elementos essenciais para a elaboração dos balanços que, nos termos da LEO, integram a CGE¹ e também para assegurar, no âmbito da reforma em curso, a aplicação do SNC-AP e a implementação da ECE. No entanto, a CGE 2019 continua a não incluir demonstrações financeiras, refletindo apenas a execução orçamental das receitas e despesas que resultam das operações imobiliárias².

Acresce que a informação prestada no Relatório³ sobre as receitas e despesas das operações efetuadas continua muito incompleta não apresentando melhorias significativas face a 2018, mantendo-se as principais insuficiências que o Tribunal tem vindo a assinalar, o que compromete o rigor e utilidade da informação divulgada. Quanto ao princípio da onerosidade, à semelhança de anos anteriores, descreve o processo de implementação e apresenta, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas, em cada ano desde 2014, bem como a afetação das verbas recebidas.

3.2.9.1. Inventário

No final de 2019 encontravam-se registados no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)⁴ 23 710 imóveis⁵, mais 254 do que em 2018.

As observações resultantes da auditoria realizada pelo TC⁶ apontam a inexistência de avanços no processo de inventariação face ao reportado no PCGE de 2018, agravados pela inexistência de uma estratégia atualizada para o património imobiliário do Estado e para a sua inventariação (a última cobre apenas o período 2009-2012) o que se repercute nas seguintes fragilidades:

- ◆ Os objetivos dos Programas de Gestão do Património Imobiliário do Estado e de Inventariação aprovados para o período 2009-2012 não foram atingidos: a inventariação dos bens do domínio público não chegou a iniciar-se e a dos bens do domínio privado do Estado e dos institutos públicos apresentou resultados muito aquém das metas definidas.
- ◆ Continuam a não existir as condições necessárias à elaboração do inventário geral dos imóveis do Estado e dos institutos públicos, porquanto se desconhece o universo dos imóveis a inventariar e por dificuldades do respetivo processo de regularização jurídico-registral.
- ◆ A plataforma criada para a inventariação dos imóveis, o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), possui fragilidades estruturais porquanto:
 - ◇ não contempla campos essenciais para a valorização e contabilização dos imóveis o que limita a elaboração, e em particular a utilização, das demonstrações financeiras de acordo com as disposições do SNC-AP pois não permite identificar se um imóvel integra o ativo fixo tangível, as propriedades de investimento ou os inventários;
 - ◇ considera completo um registo, mesmo sem dados relativos à respetiva valorização, que são elementos fundamentais do inventário.

¹ N.º 4 do art. 75.º da LEO.

² Mapa I e Mapa VI (Vol. I, Tomo III); Mapa 13 e Mapa 26 (Vol. II, Tomo I).

³ Relatório da CGE (ponto III.5).

⁴ Plataforma criada para a inventariação dos imóveis do Estado e dos institutos públicos.

⁵ Inclui 3 869 imóveis de outros proprietários, sob utilização da AC (designadamente por arrendamento ou cedência).

⁶ Cfr. Relatório de Auditoria 16/2020, 2.ª S, de 03/12.

- ◆ A ausência de procedimentos que permitam a articulação da informação e assegurem a atualização contínua e atempada do SIIE origina informação incompleta e inclusive com erros, colocando em causa a sua utilidade. Designadamente, foram identificadas situações de imóveis: i) já alienados, mas não abatidos (25,8% dos alienados); ii) sem identificação do titular (8,3% dos imóveis registados) e iii) não registados (0,5% dos registados).
- ◆ Não foram identificados procedimentos de controlo sistemático dos dados do SIIE por confronto com outras fontes e, ao nível da DGTF, o processo de validação dos dados é efetuado de modo manual, num contexto de inexistência de interoperabilidade entre sistemas, permitindo a alteração dos dados, pela entidade titular ou ocupante do imóvel, sem controlo subsequente e mesmo após uma primeira validação.
- ◆ A informação do SIIE não é utilizada para suportar os processos de gestão integrada do património do Estado, exceto quanto ao princípio da onerosidade, já que para fundamentar a realização de operações imobiliárias, foi utilizada a informação que consta nos processos físicos dos imóveis.

Estas fragilidades são reconhecidas pela DGTF que iniciou em 2020 um plano para o desenvolvimento de um novo sistema de gestão e informação do património imobiliário público (SGIPIP)¹, que se traduz na criação de uma plataforma central com informação integrada, visando sistematizar e disciplinar todas as ações inerentes à gestão do património. Para este efeito, foi apresentada uma candidatura ao Plano de Recuperação e Resiliência², ainda em versão preliminar.

3.2.9.2. Operações imobiliárias

As operações imobiliárias envolvem a alienação e aquisição de imóveis, mas também outras variações patrimoniais decorrentes designadamente de permutas, mutações dominiais, dações em pagamento ou expropriações que não envolvem fluxos financeiros e que não têm, por isso, expressão na execução orçamental.

Estas situações são exemplo de como a informação relativa ao património imobiliário beneficiará, em muito, da sua relevação contabilística, na CGE, em base de acréscimo. Por sua vez, são registadas na execução orçamental de cada ano, e consequentemente na CGE, as receitas e as despesas relativas a operações de alienação e aquisição realizadas em anos anteriores.

No entanto, no Relatório da CGE 2019 subsiste a falta de reporte e explicação de parte importante das variações patrimoniais ocorridas nesse ano bem como das operações de anos anteriores com impacto na execução orçamental registada na CGE³, uma vez que esta continua a cingir-se às operações com intervenção da DGTF, como se demonstra nos pontos seguintes.

¹ Também objeto de apreciação no Relatório de Auditoria 16/2020, 2.ª S, de 03/12.

² Plano de Recuperação e Resiliência – Recuperar Portugal 2021-2026 – Versão preliminar, entregue pelo Primeiro-Ministro à Presidente da Comissão Europeia a 15/10/2020.

³ Recomendação 50–PCGE 2014, Recomendação 48–PCGE 2015, Recomendação 39–PCGE 2016, Recomendação 20–PCGE 2017 e Recomendação 18–PCGE 2018.

Alienações

A receita das alienações de imóveis em 2019 atingiu 201 M€ (em 2018 tinha sido de 130 M€, o que representa uma variação de 54,8%). Deste total, 164 M€ está concentrado nas alienações realizadas por duas EPR: a Oitante¹ e a Estamo².

Quadro I. 46 – Receita da venda de imóveis, por tipo de entidade – 2019

(em milhares de euros)

Entidade	Tipo	Valor	%
Oitante, SA	EPR	90 110	44,8
Estamo – Participações Imobiliárias, SA	EPR	74 107	36,8
Estado (através da DGTF)	-	25 614	12,7
Instituto de Emprego e Formação Profissional	SFA	3 110	1,5
Infraestruturas de Portugal, SA	EPR	2 282	1,1
Instituto Português de Oncologia-Lisboa, EPE	EPR	1 869	0,9
Outras entidades	SI/SFA/EPR	4 166	2,1
Total		201 258	100

Fonte: CGE 2019, SGR e SIGO 2019. Cálculos TC.

O Relatório da CGE, ao continuar a referir apenas as operações com intervenção da DGTF (26 M€), é omissivo quanto a 87% do valor das alienações. Para além das alienações do ano – 25,6 M€ relativos à alienação de 21 imóveis³, verba contabilizada em venda de terrenos, habitações e edifícios – a DGTF contabilizou ainda:

- ◆ 4,0 M€ relativos a uma indemnização e mutação dominial a favor da Câmara Municipal de Lisboa⁴;
- ◆ 1,3 M€ relativos a juros de mora e juros pelo diferimento do pagamento do preço de venda dos imóveis e juros de mora devidos pelo incumprimento⁵.

Aquisições

Em 2019, não se registaram despesas com aquisições de imóveis através de processos conduzidos pela DGTF, limitando-se a informação no Relatório⁶ da CGE à identificação do pagamento de prestações relativas a aquisições realizadas em 2018 (287 m€), correspondentes a uma transação judicial entre o Estado e a Portucel Florestal, através do ICNF IP (registado em transferências correntes), no valor de 147 m€⁷ e 140 m€ por parte da Administração Regional de Saúde do Centro IP, relativos à aquisição de um terreno⁸.

¹ A Oitante, S.A. tem por objeto social a administração dos direitos e obrigações que constituam ativos do Banif - Banco Internacional do Funchal, S.A. transferidos na sequência da resolução do banco.

² Empresa pública do ramo imobiliário, vocacionada fundamentalmente para a compra de imóveis ao Estado e outros entes públicos, para revenda ou para promoção do desenvolvimento urbanístico e do arrendamento de imóveis para instalação de serviços públicos.

³ Destes 21 imóveis, dois foram alienados em espécie, tendo sido recebido em troca um outro imóvel e 129 m€ em numerário, que não foram contabilizados em 2019 por terem sido recebidos no final do ano.

⁴ Houve uma mutação dominial subjetiva respeitante ao Imóvel designado por "Doca da Marinha" que foi transmitido pelo Ministério da Defesa Nacional para a Câmara Municipal de Lisboa pelo valor de 4 M€.

⁵ Juros consignados à DGTF que, até outubro de 2018 foram contabilizados como receita geral do Estado. De acordo com metodologia adotada em finais de 2018, os juros passaram a ser afetos às entidades beneficiárias da receita proveniente da alienação e a ser contabilizados nos termos dos respetivos despachos de afetação de receita.

⁶ Quadros 111 e 112 do Relatório da CGE.

⁷ Cfr. Relatório CGE 2019, ponto III.5.

⁸ Por lapso, o quadro do Relatório associa este valor à classificação económica da despesa 07.07.01 (sem significado) e não à 07.01.01 (Investimentos em aquisição de terrenos).

Da análise da execução orçamental, resumida no quadro seguinte, verifica-se que o Relatório continua a apresentar omissões significativas quanto a operações imobiliárias, nomeadamente, investimentos em edifícios no total de 182 M€. Deste total, destaca-se a aquisição do polo universitário da Asprela, efetuada pelo Instituto Politécnico do Porto à Universidade Católica, por 11,5 M€, encontrando-se os restantes valores dispersos por despesas em “conservação ou reparação” (num total de 115 M€) e despesa classificada em “construção” (num total de 59 M€). Em contraditório, a DGTF refere que “...não teve conhecimento da realização da respetiva escritura nem tal aquisição foi inserida no SIIE, pelo que não foi possível reportá-la”, situação também confirmada pelo MEF.

Quadro I. 47 – Despesas com aquisição de imóveis – 2019

(em milhares de euros)

Execução orçamental			
Tipo de Despesa	SI	SFA	Total
Investimentos em terrenos	37	253	290
Investimentos habitações	195	5 643	5 838
Investimentos em edifícios	21 372	160 668	182 040
Total	21 604	166 564	188 168
dos quais:			
Aquisições	224	11 254	11 478
Conservação e reparação	21 144	94 335	115 479
Construção	198	58 416	58 614
Não definido	38	2 559	2 597

Fonte: SIGO 2019.

Refira-se que a contabilização das despesas relativas ao património imobiliário mantém-se, como o Tribunal tem assinalado, com insuficiente especificação das mesmas. De facto, apesar de a distinção das despesas ser obrigatória¹, identificam-se registos de cerca de 2,5 M€ sem a adequada especificação que permita distinguir se a despesa em causa se refere a “aquisição”, “construção” ou “conservação/reparação”.

3.2.9.3. Princípio da onerosidade

O princípio da onerosidade, consagrado desde 2007, determina que a ocupação de imóveis do Estado deve ser sujeita a contrapartida a pagar pela entidade ocupante. Todavia, a aplicação plena do princípio tem sido caracterizada por sucessivos adiamentos desde 2014². Em 2019, foram recebidas contrapartidas no valor total de 87 M€ (sendo 13 M€ relativos a anos anteriores). Refira-se que 67% do valor recebido em 2019 corresponde à aplicação, pela primeira vez, do princípio da onerosidade a imóveis afetos a atividades operacionais das Forças Armadas (FA)³ tendo sido recebido 100% do valor estimado (58 M€).

À semelhança dos anos anteriores, também em 2019 não foi cobrada a totalidade do valor devido (excluindo, como referido, os imóveis utilizados pelas Forças Armadas), mas apenas 16 M€, o que representa 63% do valor anual. Entre 2014 e 2019 foi arrecadado 77% do valor anual devido, encontrando-se 46 M€ por pagar em 31/12/2019.

¹ Cfr. anexo à Circular Série A 1387 da DGO – Alíneas e subalíneas da Classificação económica da Despesa Pública de tipificação vinculativa.

² Estabelecido no art. 4.º do DL 280/2007, de 07/08 e implementação regulada pela Portaria 278/2012 de 14/09, alterada pela Portaria 222-A/2016 de 12/08. O Regulamento, apenas aprovado em 2012, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas registadas no SIIE até 31/12/2012.

³ Na sequência do art. 136.º do DLEO 2019 e das alterações introduzidas na Portaria 278/2012, de 14/09, pela Portaria 397/2019, de 21/11.

Quadro I. 48 – Princípio da Onerosidade

(em milhares de euros)

Princípio da Onerosidade	Valor Anual devido	Valor cobrado			Valor por pagar	(% de receita recebida)
		até 2018 (a)	2019	Total		
PO 2014	7 274	4 890	615	5 505	1 769	75,7
PO 2015	15 054	9 175	807	9 982	5 072	66,3
PO 2016	28 788	15 043	2 822	17 865	10 923	62,1
PO 2017	38 762	23 348	1 028	24 376	14 386	62,9
PO 2018	27 166	15 886	7 374	23 260	3 906	85,6
PO 2019	26 153	-	16 350	16 350	9 803	62,5
PO 2019 – FA	57 667	-	57 667	57 667	0	100,0
Total	200 863	68 342	86 662	155 004	45 859	77,2

(a) Verificou-se uma atualização nos valores cobrados até 2018 que, segundo a DGTF, se deveu a um reembolso ao ISS sobre valores de 2015 e ao incorreto registo de pagamentos parciais de 2016, 2017 e 2018 que deveriam ter sido apenas considerados em 2019.

Fonte: DGTF, Relatórios da CGE 2014 a 2019. Cálculos TC.

Sobre as ações tomadas no sentido de cobrar os montantes em atraso, estas têm sido sucessivamente pautadas pela introdução de disposições, em sede dos diplomas de execução orçamental, que permitem à DGTF liquidar e cobrar as contrapartidas devidas relativamente a anos anteriores. Assim, em 2019, o DLEO permitiu que a DGTF liquidasse e cobrasse as contrapartidas devidas nos anos de 2014 a 2016 cujo pagamento não tivesse sido realizado, procedendo à emissão das faturas correspondentes¹.

Ao alargar o prazo para pagamento das contrapartidas, o DLEO adia a verificação de situações de incumprimento, penalizando as entidades cumpridoras face às incumpridoras (que não pagam as respetivas contrapartidas e não são sujeitas às sanções previstas na lei²) e compromete o alcançar do objetivo de maior eficiência que se visava atingir.

Note-se, porém, que algumas destas situações resultavam de contrapartidas relativas a ocupações cuja efetiva integração nas listagens abrangidas pela aplicação do princípio da onerosidade não estava plenamente determinada. Assim, a partir de 2018 e de acordo com a DGTF, os valores estimados deixaram de ter em conta estas situações, circunscrevendo-se a emissão de faturas às ocupações que não suscitam divergência de entendimento sobre a aplicação do princípio.

Desde 2017 que estava prevista a utilização do DUC para a liquidação e pagamento das contrapartidas devidas pela aplicação do princípio da onerosidade, porém, ainda não se encontram reunidas as condições do ponto de vista tecnológico para a sua emissão, mantendo-se o procedimento transitório iniciado em 2017 pela DGTF, através da emissão de fatura, com o objetivo de notificar formalmente os serviços/entidades sobre os valores apurados na liquidação³. A DGTF tem estado a aguardar a implementação do Documento Contabilístico de Cobrança (DCC), documento a adotar pelas entidades públicas e cujo desenvolvimento está em curso, evitando que se verifique a duplicação de outros procedimentos.

¹ N.º 1 do art. 135.º do DLEO 2019.

² Nos termos do n.º 4 do art. 135.º do DLEO 2019, o não cumprimento das obrigações de pagamento das contrapartidas devidas determina a aplicação de sanções (designadamente: a aplicação das penas previstas no Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei 58/2008, de 09/09, nos termos nele previstos, a não admissão de candidaturas ao financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) que tenham por objeto imóveis afetos aos serviços ou organismos incumpridores e a não afetação do produto resultante das operações de alienação ou oneração de imóveis nos termos legalmente previstos). Pode ainda determinar a suspensão de contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo serviço ou organismo público que beneficiem da comparticipação do FRCP, bem como, mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação.

³ N.º 3 do art. 135.º do DLEO 2019.

3.2.10. Operações de tesouraria

O regime da tesouraria do Estado (RTE)¹ estabelece que a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE, quer através de operações específicas do Tesouro (OET), cabendo ao IGCP a gestão global dos movimentos desses fundos, designados, em geral, por operações de tesouraria, bem como a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro². A informação relativa à tesouraria deve ser consistente com a execução orçamental e deve permitir a conciliação das receitas e despesas com as entradas e saídas de fundos. Verifica-se que em 2019 não existem alterações face ao observado em anos anteriores, ou seja, a movimentação e relevação dos fundos nos mapas da CGE relativos à tesouraria do Estado mantém-se incompleta e inadequada.

Esta situação deverá ser ultrapassada com a implementação da reforma em curso (LEO 2015 e SNC-AP)³, na medida em que a CGE passará a refletir nas demonstrações de desempenho orçamental e de fluxos de caixa a informação dos fluxos financeiros de todas as entidades que integram, incluindo a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado. Complementarmente, o princípio da unidade da tesouraria do Estado (UTE), que se traduz na centralização de fundos pelas entidades públicas na tesouraria do Estado, constitui um instrumento essencial para maior eficiência na gestão dos fundos públicos permitindo, designadamente, maior flexibilidade na gestão da dívida pública e, dessa forma, menores custos de financiamento.

3.2.10.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

Conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado

À semelhança do verificado em anos anteriores, a CGE 2019 apenas apresenta a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados (Mapa XXXIII), com os dados que constam do Quadro I. 49.

Quadro I. 49 – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados – 2018-2019

(em milhões de euros)

Designação	2018	2019
Saldo inicial nos cofres públicos	10 938	10 067
Receita Total	120 457	108 334
Receitas efetivas	48 064	50 193
Ativos financeiros	1 105	798
Passivos financeiros	67 801	56 190
Operações extraorçamentais	3 487	1 154
Operações específicas do Tesouro	690 622	555 866
Entrada	822 017	674 268
Despesa Total	120 457	108 334
Despesas efetivas	51 730	54 132
Ativos financeiros	4 778	6 357
Passivos financeiros	60 462	46 690
Operações extraorçamentais	3 487	1 154
Operações específicas do Tesouro	691 492	558 189
Saldo final nos cofres públicos	10 067	7 744
Saída	822 017	674 268

Nota: O Mapa XXXIII da CGE não é consolidado de modo que as receitas e despesas efetivas diferem de outros mapas que discriminam as receitas e despesas efetivas consolidadas.

Fonte: CGE de 2018 e 2019 – Mapa XXXIII – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados do Estado.

¹ Aprovado pelo DL 191/99, de 05/06.

² Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

³ Cfr. art. 66.º da LEO 2015 e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da NCP 26 do SNC-AP.

Para além de se cingir aos serviços integrados, esta conta não reflete a movimentação dos fluxos financeiros destas entidades/organismos devido às seguintes limitações, também já assinaladas em anos anteriores:

- ◆ os saldos iniciais e finais, bem como as entradas e saídas de fundos por operações específicas do Tesouro (OET), incluem fluxos financeiros de outras entidades, ou seja, toda a movimentação de fluxos financeiros que é registada na tesouraria do Estado;
- ◆ as entradas e saídas de fundos por OET, encontram-se sobrevalorizadas, pois funcionam como contas de apoio que agregam a movimentação contabilística necessária ao registo de alguns movimentos que ocorrem na tesouraria do Estado e que refletem a passagem de fluxos entre várias contas ou regularização das mesmas;
- ◆ não inclui a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado (quer ocorra ou não em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria (cfr. 3.2.10.2.).

Para permitir aferir a consistência da execução orçamental com a movimentação de fundos, a conta teria de:

- ◆ distinguir os fluxos de acordo com as entidades que integram o perímetro orçamental (serviços integrados, SFA e EPR) e as outras entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, UE e outras) bem como dos fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de “gestor da tesouraria”;
- ◆ abranger a integralidade dos fluxos financeiros, distinguindo a execução orçamental (receitas e despesas efetivas e não efetivas) da restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais.

Balanço da tesouraria do Estado

O Balanço da tesouraria do Estado releva os saldos existentes no final do ano em disponibilidades e aplicações e respetivas contrapartidas nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras. No final de 2019, o saldo global é de 11 233 M€, menos 917 M€ (7,5%) do que em 2018.

Quadro I. 50 – Balanço da tesouraria do Estado – 2018-2019

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2018	31/12/2019	Variação	
			Valor	%
Ativo	12 150	11 233	-917	-7,5
Disponibilidades e Aplicações	10 067	7 744	-2 323	-23,1
Banco de Portugal	9 226	6 695	-2 531	-27,4
Bancos estrangeiros	6	8	2	29,9
Bancos nacionais	271	230	-41	-15,2
Caixas do Tesouro	41	41	0	-
Aplicações de recursos disponíveis	500	750	250	50,0
Cheques a cobrar	1	1	0	-
Depósitos dos Clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	22	20	-2	-10,8
Terceiros	2 082	3 489	1 406	67,5
Antecipação de Fundos previstos nos OE	2 082	1 936	-147	-7,0
Passivos Financeiros – Período complementar da receita de 2019	-	1 553	1 553	-

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2018	31/12/2019	Variação	
			Valor	%
Passivo	12 150	11 233	-917	-7,5
Terceiros	12 144	11 227	-918	-7,6
Depósitos no IGCP	11 328	11 033	-295	-2,6
Serviços integrados	2 367	2 274	-92	-3,9
Serviços e fundos Autónomos	4 963	4 690	-273	-5,5
Entidades públicas reclassificadas	1 105	950	-155	-14,0
Outras Entidades	2 893	3 118	225	7,8
Outras Contas no IGCP	816	194	-622	-76,3
Empréstimos contraídos pelo Estado	723	-	-723	-
Empréstimos contraídos no período complementar de 2019	-	108	108	-
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	83	76	-7	-8,8
Outras Contas	10	10	0	2,3
Resultados de Operações Financeiras	5	6	1	7,8

Fonte: CGE de 2018 e 2019 – Mapa 47 – Elementos informativos diversos – Balanço da tesouraria do Estado. ICGP. Cálculos TC.

O saldo das disponibilidades e aplicações, no final de 2019, ascendeu a 7 744 M€, menos 2 323 M€ (23,1%) do que em 2018, sobretudo pela diminuição de 2 531 M€ (27,4%) no saldo global de tesouraria no Banco de Portugal (BdP) para 6 695 M€, principal componente da posição de tesouraria. Esta diminuição resultou do efeito conjugado:

- ◆ Por um lado, do financiamento anual nomeadamente através de obrigações do Tesouro e de *medium-term notes* no valor de 15 663 M€¹;
- ◆ Por outro, do conjunto de operações que afetaram negativamente este saldo, do qual se destacam: i) cobertura do défice orçamental do Estado (3 940 M€); ii) aquisição líquida de ativos financeiros, (5 559 M€); iii) amortizações de dívida de médio e longo prazo, nomeadamente obrigações do tesouro e *medium-term notes* (8 143 M€)²; e iv) a amortização antecipada do empréstimo ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (2 000 M€).

Para além da variação nas contas no BdP, é ainda de salientar as seguintes situações:

- ◆ Diminuição em 41 M€ (15,2%) dos saldos em bancos nacionais que refletem os valores (230 M€) ainda não transferidos para a conta centralizadora do BdP (valores relativos, em regra, a entradas de fundos na tesouraria nos últimos dias do ano e que são regularizados no ano seguinte).
- ◆ Aumento de 250 M€ (50,0%) nas aplicações de recursos disponíveis, devido ao acréscimo das aplicações em depósitos a prazo. O saldo destas aplicações, no valor de 750 M€ respeita a uma aplicação do Estado em conta bancária titulada pelo IGCP no Banco Santander Totta³.

O saldo devedor na conta de terceiros aumentou 1 406 M€ (67,5%) face a 2018, o que resulta, sobretudo de:

- ◆ Aumento de 1 553 M€ que reflete as emissões de dívida (1 312 M€ em CEDIC e 241 M€ em BT) no período complementar de 2019 para satisfazer necessidades orçamentais desse ano.

¹ Exclui operações de troca de obrigações do Tesouro.

² Exclui operações de troca.

³ Inclui também os saldos residuais de algumas aplicações em depósitos à ordem nas instituições bancárias, que representam, no seu conjunto, 41 869,28 €.

- ◆ Diminuição de 147 M€ (7,0%) no saldo devedor resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia¹, por efeito das regularizações efetuadas pelo IFAP (103 M€) e AD&C (15 M€). No final de 2019, o saldo por regularizar totalizava 1 936 M€ (distribuído pela AD&C e pelo IFAP, com 1 125 M€² e 811 M€, respetivamente).

Os saldos em disponibilidades e aplicações e o saldo devedor de terceiros no final de 2019, tiveram como contrapartida a diminuição de 917 M€ (7,5%) nos saldos credores de terceiros (contas das entidades no IGCP) e de resultados de operações financeiras, para o qual concorreram:

- ◆ A diminuição nos depósitos no IGCP em 295 M€ (2,6%) pelo efeito conjugado das variações nos saldos das entidades da administração central e de outras entidades fora do perímetro, sendo de destacar:
 - ◇ A diminuição dos saldos de entidades da administração central e da segurança social devido à subscrição de CEDIC/CEDIM ainda não amortizados³ e do aumento de saldos resultante das amortizações destes instrumentos, nomeadamente de subscrições do ano anterior⁴;
 - ◇ O aumento em 225 M€ do saldo credor na conta de terceiros de outras entidades (3 118 M€) que evidencia os saldos das entidades fora da administração central.
- ◆ A diminuição em 622 M€ (76,3%) nas outras contas no IGCP que resulta da diminuição do saldo de empréstimos contraídos pelo Estado e não utilizados (108 M€ em 2019 face a 723 M€ em 2018). O saldo dos empréstimos não utilizado que transitou de 2018 (723 M€) e os empréstimos contraídos no próprio ano (54 022 M€) foram totalmente aplicados para financiamento da despesa orçamental em 2019. O saldo no final de 2019, no valor de 108 M€, resulta, assim, das emissões que foram realizadas no período complementar de 2019 (1 553 M€), dos quais foram aplicados 1 445 M€ em despesa orçamental.

De acordo com a estratégia de financiamento definida, o IGCP ao longo dos últimos anos tem contemplado como um dos elementos principais a manutenção de uma almofada financeira, que se traduziu em 2019 num saldo de tesouraria com um valor médio de depósitos de 11 606 M€ (13 441 M€ em 2018), o qual teve um custo líquido de 63 M€ (122 M€ em 2018)⁵.

Como o Tribunal tem assinalado, as limitações apontadas à Conta dos Fluxos Financeiros afetam igualmente o Balanço da tesouraria do Estado na medida em que este não evidencia, como deveria, os saldos de todas as contas das entidades da AC nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais mas em contas de terceiros).

¹ O saldo devedor da antecipação de fundos (1 936 M€) reflete o valor ainda não regularizado pelos organismos, gestores dos programas cofinanciados pela UE, das antecipações de fundos solicitadas para dar continuidade aos pagamentos afetos às medidas dos Programas Operacionais e vai sendo regularizado com a entrada de verbas provenientes da UE.

² Valor que resulta do saldo que se encontrava por regularizar no final de 2018 (1 140 M€) deduzido da regularização de apenas 15 M€ relativos ao QREN e que corresponde: 50 M€ do QREN, 875 M€ do FSE e 200 M€ do FEDER no âmbito do PT 2020. De acordo com o RTE (art. 32.º) e com a LOE 2018 (art. 134.º) os montantes em causa deveriam ter sido regularizados em 2019 o que não sucedeu.

³ No montante de 2 125 M€, com destaque para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1 100 M€), AD&C (651 M€), CGA (332 M€). Como refere o Relatório da CGE 2019 (p. 128), os contributos destes instrumentos foram importantes para cobrir o reembolso antecipado do empréstimo ao FEEF, no valor de 2 000 M€.

⁴ Nomeadamente Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (1 076 M€), Fundo de Acidentes de Trabalho (162 M€) e Fundo de Garantia Automóvel (96 M€).

⁵ Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública - Relatório Anual 2019, p. 33.

Em contraditório, o MEF e o IGCP discordam das limitações apontadas à conta de fluxos financeiros e balanço da tesouraria, dado que *“Nos termos do artigo 35.º do RTE, a Contabilidade do Tesouro tem como finalidade a contabilização das entradas e saídas de fundos ocorridas na tesouraria do Estado, ou seja, em contas de terceiros no IGCP”*. Acrescentam ainda que os valores que as entidades movimentam em contas na banca comercial não transitam pela tesouraria do Estado, mas sim pela tesouraria do banco em causa, pelo que não devem ser relevados na contabilidade do Tesouro.

O Tribunal não refere que a movimentação de fundos em instituições bancárias deva ser refletida na contabilidade do Tesouro, antes enfatizando que o facto de a informação relativa à tesouraria na CGE se cingir à movimentação de fundos na tesouraria do Estado é, só por si, uma limitação que compromete a sua utilidade. Como referido, esta situação deverá ser ultrapassada com a implementação da reforma em curso (LEO 2015 e SNC-AP)¹, na medida em que a CGE passará a refletir a posição de tesouraria das entidades que integram o perímetro da Conta.

3.2.10.2. Unidade de tesouraria do Estado

A unidade de tesouraria do Estado (UTE) – cujo princípio² se traduz na obrigação das entidades sujeitas³ manterem a totalidade das suas disponibilidades em contas na tesouraria do Estado, bem como de efetuarem todas as movimentações de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP – é um instrumento de gestão e racionalização dos fundos públicos, na medida em que visa reduzir a pressão sobre as disponibilidades de tesouraria e otimizar a sua gestão global.

A UTE continua a ser operacionalizada no contexto das sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução⁴, sendo o controlo do seu cumprimento assegurado pelo Ministério das Finanças com a intervenção do IGCP, da DGO (para entidades da administração central – AC)⁵, da DGTF (para as empresas públicas não financeiras – EPNF) e da IGF⁶. O DLEO 2019 veio determinar que o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria pode fazer incorrer em responsabilidade financeira os titulares do órgão de direção ou gestão das entidades em causa.

Porém, existe a possibilidade de dispensa do cumprimento da UTE, quer expressamente decorrente da lei, quer ainda:

- ◆ por despacho do IGCP, pelo prazo máximo de dois anos, prevendo-se agora que esta entidade, para além da DGO, dê conhecimento dos serviços bancários dispensados⁷, no caso das EPNF, à IGF e à DGTF⁸;

¹ Cfr. art. 66.º da LEO 2015 e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da NCP 26 do SNC-AP.

² Cfr. art. 2.º do DL 191/99, de 05/06, diploma que estabelece o Regime da Tesouraria do Estado. Em contraditório, o IGCP informou que espera *“... o mais breve possível remeter de novo à tutela o projeto de diploma relativo ao Regime da Tesouraria do Estado. (...) que havia sido enviado pelo IGCP à tutela, em maio de 2015...”*, retornado por despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças 1175/2019, de 04/10, *“... para eventual atualização dos termos em que inicialmente havia sido redigido, face ao tempo entretanto decorrido”*.

³ 480 entidades da AC (138 SI, 125 SFA, 140 EPR e 77 IES) e 61 EPNF.

⁴ Para 2019 – Art. 141.º da Lei 71/2018, de 31/12 (LOE/2019) e art. 115.º do DL 84/2019, de 28/06 (DLEO/2019).

⁵ À DGO compete o controlo das entregas como receita do Estado dos rendimentos auferidos em IUTE e elaborar proposta de aplicação de eventuais sanções às entidades da AC nos termos do n.º 7 e 8 do art. 141.º da LOE 2019.

⁶ A quem compete, no âmbito das atribuições de autoridade de auditoria, verificar o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelas entidades obrigadas, em especial quanto aos fundos que se encontrem fora da tesouraria do Estado.

⁷ As entidades, cujos serviços bancários utilizados não sejam prestados pelo IGCP, em situações excecionais devidamente fundamentadas podem solicitar a dispensa do cumprimento da UTE para movimentar disponibilidades e aplicações financeiras na banca comercial, pelo prazo máximo de dois anos, fazendo referência expressa ao período abrangido.

⁸ Cfr. n.º 5 do art. 115.º do DLEO 2019.

- ◆ através de autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, relativamente a exercícios anteriores, em situações excecionais, devidamente fundamentadas¹;
- ◆ no caso das instituições de ensino superior (IES), o respetivo regime jurídico prevê² que possam depositar em qualquer instituição bancária as receitas que arrecadam, com exceção das dotações do OE e as aplicações financeiras³.

As entidades estão obrigadas à entrega dos rendimentos auferidos fora do Tesouro, que tenham sido obtidos quer em situações de incumprimento, quer em situações de dispensa⁴. No caso de entidades dispensadas do cumprimento da UTE, estas podem, em situações excecionais, ser ainda dispensadas da entrega de rendimentos, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças⁵.

As entidades da AC (incluindo as dispensadas) devem fazer prova do cumprimento do princípio da UTE através do registo trimestral nos serviços *on-line* (SOL) da DGO⁶ e as EPNF através do registo trimestral no sistema de recolha de informação económica e financeira (SIRIEF⁷) da DGTF. Note-se que a prestação de informação incorreta é equiparada, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio da unidade de tesouraria⁸.

A CGE 2019 apresenta, no domínio da UTE, algumas melhorias a assinalar⁹:

- ◆ Inclui, pela primeira vez e na sequência de recomendações do Tribunal, informação sobre o cumprimento da UTE pelas EPNF do sector empresarial do Estado. Porém, não identifica os incumpridores e as respetivas disponibilidades fora do Tesouro.
- ◆ Passou também a incluir, relativamente à AC, informação sobre o montante dos rendimentos auferidos fora do Tesouro, as respetivas entidades e sobre os rendimentos dispensados da sua entrega¹⁰.
- ◆ Reflete a alteração metodológica (com efeitos a partir do terceiro trimestre de 2019) segundo a qual apenas se consideram os montantes parciais (afetos à dispensa parcial concedida) e não a totalidade dos montantes.

O exame do Tribunal, evidenciado nos pontos seguintes, permitiu concluir que os montantes detidos fora do Tesouro pelas entidades, em particular por aquelas dispensadas do cumprimento da UTE, são cada vez mais significativos suscitando o risco de se comprometer os objetivos que o princípio visa atingir. Em particular, verifica-se que em 2019:

- ◆ Existem 87 entidades em incumprimento da UTE (excluindo as IES), com pelo menos 372 M€¹¹ de disponibilidades fora do Tesouro. Acresce que continuou a verificar-se a prestação de informação

¹ Cfr. n.º 7 do art. 115.º do DLEO 2019.

² Cfr. n.ºs 3 e 5 do art. 115.º da Lei 62/2007 de 10/09.

³ Salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total.

⁴ Cfr. n.º 6 do art. 141.º da LOE 2019 e n.º 9 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁵ Cfr. n.º 10 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁶ Cfr. n.º 1 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁷ Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira da DGTF.

⁸ Cfr. n.º 3 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁹ Cfr. Relatório, pp. 133 a 141 do ponto III.4.2.2 – Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

¹⁰ Cfr. Quadros 79 e 80, p. 139 do relatório.

¹¹ Valores e número de entidades apurados pelo TC com base nos dados registados nos sistemas e elementos remetidos pelas entidades que monitorizam o cumprimento da UTE. Informação complementada com o exame de

incorreta por parte das entidades (equiparada ao incumprimento do princípio da UTE¹), salientando-se 8 entidades da AC que não reportaram qualquer informação e 5 que reportaram informação provisória. Porém, o Tribunal não tem conhecimento de qualquer proposta de aplicação de sanções.

Em contraditório, a DGO justifica a não apresentação de propostas de aplicação de sanções pelo incumprimento da UTE com “... as limitações de recursos e a necessidade de manter a resposta às competências centrais da DGO...”.

A IGF no Relatório 2019/308 – Monitorização do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado – SEE – 2018, enviado no âmbito do contraditório, apresenta como propostas de sanções por incumprimento da UTE “A destituição dos Presidentes dos Conselhos de Administração das EPNF/NR ... que não procedam, no prazo máximo de um trimestre, ao encerramento de todas as contas bancárias que detenham fora do IGCP e/ou à entrega na tesouraria central do Estado dos rendimentos obtidos em contas fora do IGCP”. Reitera ainda algumas recomendações já efetuadas, com destaque para as insuficiências que continuam a ser detetadas ao nível do cumprimento do princípio da UTE que impõem a adoção de medidas de reforço dos procedimentos de controlo, prestação articulada de informação e introdução de melhorias na plataforma SIRIEF, bem como aperfeiçoamento do respetivo regime jurídico.

- ◆ Foram dispensadas do cumprimento da UTE 146 entidades, 133 por despacho do IGCP e 13 por disposição legal. Essas dispensas cobriram disponibilidades num total de 804 M€ (640 M€ em 2018) e 5 305 M€ (254 M€ em 2018), respetivamente.

Por sua vez, a CGE 2019 reporta apenas:

- ◆ um total de 344 M€ de disponibilidades fora do Tesouro por entidades da AC (excluindo IES)², uma vez que continua a não identificar as disponibilidades e aplicações que as EPNF detêm fora do Tesouro (no montante de 28 M€).
- ◆ 773 M€ de fundos fora do IGCP³, detidos por 107 entidades dispensadas do cumprimento da UTE através de despacho, não tendo considerado os fundos fora do Tesouro das entidades dispensadas por disposição legal (5 305 M€)⁴ e as EPNF (30 M€). A Conta também não considerou a EAS – Empresa Ambiente na Saúde, Unipessoal com 1 M€, apesar de existir um despacho de dispensa, ainda que concedido no final do ano⁵.

Incumprimento da UTE

Em 2019, num total de 372 M€ (de 87 entidades) por incumprimento da UTE (menos 11 M€ que em 2018), 92% dizem respeito a entidades da AC e 6% a EPNF (Gráfico I. 22).

contas de 7 entidades, com os critérios de seleção seguintes: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores.

¹ Cfr. n.º 3 do art. 115.º do DLEO 2019.

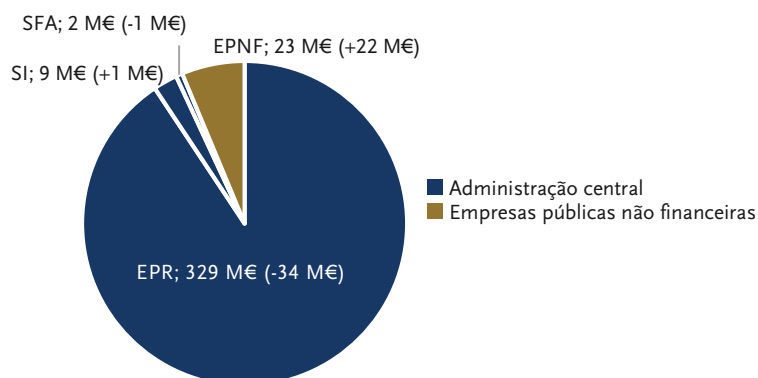
² Cfr. Quadro 78, p. 138 do Relatório.

³ Cfr. Quadro 76, p. 136 do Relatório.

⁴ Corresponsente a 13 entidades. Destas, apenas a CGA detém 5 090 M€ de fundos fora do IGCP.

⁵ Despacho de dispensa do IGCP 2019/100, de 09/12.

Gráfico I. 22 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2019 e variação face a 2018



Fonte: DGO, DGTF e Cálculos TC.

Dos principais incumpridores da AC, destaca-se o Fundo de Contragarantia Mútuo que no total detinha 323 M€ (87%) fora do Tesouro. Excluindo esta entidade, os principais incumpridores na AC e EPNF distribuíam-se da seguinte forma:

Gráfico I. 23 – Principais entidades da AC em incumprimento (ex. IES e FCGM)

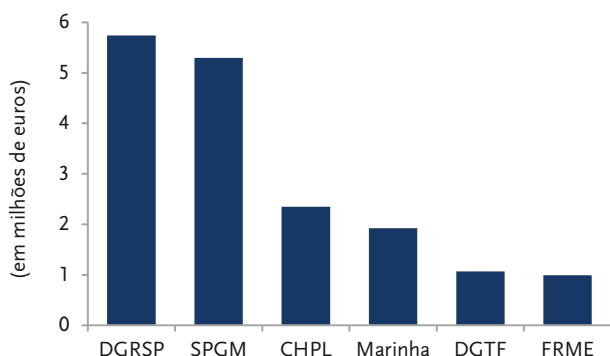
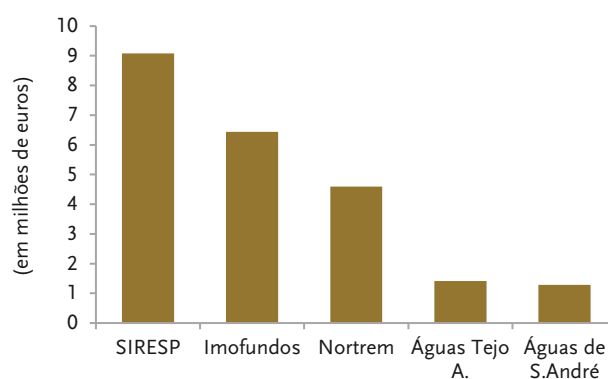


Gráfico I. 24 – Principais EPNF em incumprimento



Nota: Relativamente à DGTF, o incumprimento diz respeito às “despesas excecionais”¹.

Fonte: DGO, DGTF e Cálculos TC.

Ao nível da obrigação de reporte da informação:

- ◆ 82 EPR² reportam informação sobre as suas disponibilidades e aplicações (que detêm no IGCP e Banca) simultaneamente no SIRIEF (sistema da DGTF) e no sistema SOL da DGO, mas nem sempre o fazem pelos mesmos valores, dando origem a divergências de informação. Acresce que, em grande parte destas entidades, também foram identificados saldos de disponibilidades e aplicações no SIRIEF que não são coincidentes com os saldos remetidos pelo IGCP.

¹ Em contraditório a DGTF informou que “... a abertura das contas relativas a estas disponibilidades foi autorizada por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças e por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro”, porém, desconhece-se a existência de autorização objetiva à dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, por parte do IGCP, conforme previsto no n.º 5 do art. 115.º do DLEO 2019.

² De um total de 143 entidades com reporte no SIRIEF, apenas 61 são EPNF.

Muito embora se tenha constatado o esforço da DGTF na reconciliação desta informação junto das entidades, por forma a obter esclarecimento sobre as divergências, reforça-se a necessidade de dar continuidade a este processo no sentido de obter informação consistente e fidedigna.

A DGTF em contraditório salienta que *“... em 2020 está a ser dada continuidade àquele trabalho. Para o efeito, foi efetuado o pedido de justificação de divergências, junto de todas as entidades que apresentavam diferenças, tendo sido obtida a integralidade de repostas”*.

- ◆ Ao nível das entidades da AC, verificaram-se omissões de informação (8 entidades sem reporte), registos provisórios (por 5 entidades) e erros, com especial destaque para a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, com registo no SOL de 33,6 M€ de saldo de disponibilidades no IGCP, ao invés de 339 m€, conforme demonstrações financeiras apresentadas ao Tribunal.
- ◆ Quanto aos rendimentos das disponibilidades e aplicações financeiras auferidos fora da tesouraria do Estado, verificou-se¹ que foram auferidos 4,6 M€² em incumprimento e entregues 2,3 M€ relativos, na sua maioria, à Escola Portuguesa de São Tomé e Príncipe (99,6%) que, por sua vez, não consta do montante apresentado na CGE³ (31 m€).

Relativamente aos erros no reporte de informação e deficiente controlo dos rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado, a DGTF manifesta em contraditório que *“... continua empenhada na melhoria do processo de validação e controlo da informação prestada pelas empresas públicas, no âmbito do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, seja por via do envio de orientações/instruções dirigidas às empresas públicas que acompanha, seja por via do controlo e validação de dados carregados no SIRIEF. Destaca-se, ainda, o trabalho de desenvolvimento e implementação do novo sistema de informação, que irá substituir o SIRIEF, assinalando-se que os atuais formulários da UTE estão a ser objeto de revisão no sentido de, designadamente, obterem os saldos contabilísticos e bancários”* e salienta a disponibilidade *“... cooperar e partilhar informação com as demais entidades... (IGCP, DGO e IGF), por forma a mitigar as limitações e insuficiências no controlo deste princípio”*.

Por seu lado, a DGO refere que *“... são realizados contactos com as entidades e solicitadas correções da informação e justificações para os incumprimentos verificados”* e o MEF refere que *“A atividade de controlo realizada pela DGO tem permitido a identificação de situações de incumprimento ... e de erros de reporte da informação necessária ao seu acompanhamento, sendo desenvolvido um acompanhamento constante destas situações”*.

Ao nível das IES, num universo de 77, identificaram-se 298 M€ de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro (menos 11 M€ que em 2018), correspondendo a 58,5% das respetivas disponibilidades e aplicações financeiras destas entidades.

Porém, considerando o regime especial destas entidades, apenas foram identificadas em situação de incumprimento 6 entidades com 2,8 M€ de dotações do OE fora do Tesouro (Quadro I. 51).

¹ Segundo informação reportada no SOL.

² Valor que não inclui os rendimentos obtidos e dispensados da entrega referentes à CGA (164 M€), SCML (536 m€) e FCGM (90 m€).

³ Cfr. Quadro 79, p. 139 do relatório.

Quadro I. 51 – IES em situação de incumprimento

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo dotações OE em 31/12/2019	Dotações OE Fora do Tesouro	% Dotações OE Fora do Tesouro
UL – Instituto Superior Técnico	2 854	1 017	35,6
UL – Faculdade de Medicina Veterinária	918	918	100,0
Instituto Politécnico de Leiria	297	217	73,0
Instituto Politécnico de Tomar	525	431	82,2
Instituto Politécnico de Viseu	240	240	100,0
SAS – Instituto Politécnico de Viseu	32	32	100,0
Total	4 865	2 855	58,7

Fonte: DGO. Cálculos do TC conforme regras previstas no art. 115.º da Lei 62/2007, de 10/09 - RJIES.

Dispensa do cumprimento da UTE

Para além das situações de dispensa expressamente previstas na lei, as entidades cujos serviços bancários utilizados não sejam prestados pelo IGCP podem solicitar a dispensa do cumprimento da UTE, pelo prazo máximo de dois anos, para movimentar algumas das suas disponibilidades e aplicações financeiras na banca comercial, devendo fazer referência expressa ao período abrangido, em situações excecionais devidamente fundamentadas.

Em 2019, foram dispensadas do cumprimento da UTE (através de despacho do IGCP) 133 entidades, envolvendo fundos que totalizam 804 M€ (Quadro I. 52). A quase totalidade dos serviços bancários objeto de dispensa continua a ter como fundamento não serem serviços prestados pelo IGCP.

Quadro I. 52 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades dispensadas do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

Tipo de entidade	Disponibilidades Fora do Tesouro		Variação	
	2018	2019	Valor	(%)
SI	1 937	1 724	-213	-11,0
SFA	14 920	72 416	57 496	385,4
EPR	611 091	699 933	88 842	14,5
EPNF (a)	11 947	29 845	17 898	149,8
Total	639 895	803 918	164 023	25,6

(a) Não inclui a informação da maioria das EPNF participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF.

Fonte: DGO e IGCP. Cálculos TC.

Entre as entidades dispensadas destacam-se as EPR com cerca de 700 M€ (87%). Destas, apenas 2 EPR representam 574 M€: o Fundo de Garantia de Depósitos (350 M€) e o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (224 M€).

A DGO, em contraditório refere que: “O elevado número ... de entidades que tem vindo a solicitar e obter a dispensa do cumprimento do Princípio da UTE, resulta da atuação da DGO junto das entidades, e, por seu lado do controlo efetivado...”.

3.2.11. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros

Para além das limitações e deficiências de carácter estrutural identificadas nos pontos anteriores, sintetizam-se as observações quanto ao incumprimento de princípios orçamentais, omissões e erros (sobretudo por incumprimento do princípio da especificação) detetados na CGE, referentes à AC, nos diversos domínios examinados (pontos 3.2.1 a 3.2.10).

Relativamente ao princípio da especificação, o Tribunal tem assinalado erros materialmente relevantes que resultam, no essencial:

- ◆ Da desatualização do classificador económico das receitas e despesas – aguarda-se ainda a revisão, que deveria ter sido concluída em 2016¹, do classificador de 2002, que apresenta insuficiências identificadas desde o PCGE de 2003 e agravadas em 2012, com a entrada das EPR no perímetro orçamental. Essa revisão deve prever a especificação de operações que se tornaram recorrentes, principalmente as relativas a EPR, como entradas de capital, pagamento de dividendos e impostos;
- ◆ Do modelo simplificado de classificador aplicável às EPR de regime simplificado não prever classificações económicas essenciais à contabilização da sua execução orçamental – o DLEO 2019 prevê, à semelhança dos anos anteriores, a aplicação do “modelo simplificado definido pela DGO”². Cabe à DGO na definição desse modelo, assegurar o cumprimento do princípio da especificação, evitando o registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais (como sucede com as receitas e despesas associadas a passivos, para as quais só tem previsto rubricas de “outros”).

A incorreta especificação das receitas e despesas não só compromete a transparência da execução orçamental como também a adequada consolidação de fluxos entre entidades que integram a CGE.

3.2.11.1. Universo

Omissões

- ◆ Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade:
 - ◇ Não constam no OE 2019 e na CGE os Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação (FINOVA) e de Garantia de Viagens e Turismo. Também não foram inscritos como SFA, nem as suas receitas e despesas foram integradas nas da entidade gestora, os Fundos (patrimónios autónomos): para a Promoção dos Direitos dos Consumidores (DGTF e DGC) e da Língua Portuguesa (Instituto Camões).
 - ◇ Não é claro o regime jurídico-financeiro do Fundo REVITA e do Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas quanto à obrigação de integrarem o OE e a CGE.
 - ◇ O Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas, que consta do OE 2019 não inscreveu qualquer execução no SIGO e a Cõa Parque – Fundação para a Salvaguarda e Valorização do Vale do Cõa e o IMAR – Instituto do Mar não reportaram os valores finais da conta de gerência.

¹ Art. 17.º, n.º 4 da LEO 2015.

² Art. 34.º, n.º 2.

3.2.11.2. Receita e despesa

Incumprimento de normas fundamentais do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)

Em 2019, e até à total implementação da lei de enquadramento orçamental, sobretudo no que respeita à ECE, subsiste o incumprimento de normas fundamentais do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)¹, em vigor desde 2001, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- ◆ Falta do despacho de transição para as entidades que passaram a dispor do SGR e de nomeação formal do responsável pela contabilização da receita.
- ◆ A lista das entidades administradoras de receitas (serviços integrados) publicada pela DGO, não identifica logo no início do exercício orçamental todas as entidades administradoras de receita (EAR); Em contraditório, a DGO refere que a lista relativa ao início do exercício orçamental *“é elaborada com base no OE, sendo que existem entidades que não preveem a cobrança de tais receitas, bem como ao facto de não existir orçamentação de saldos de gerência no OE”*.

A DGO faz depender a entrada de uma EAR da respetiva execução, no entanto o facto de uma entidade não prever cobrança de receitas no início do período de orçamental não significa que não seja EAR. Se a entidade não cessou a sua atividade e mantém o estatuto de EAR, deveria constar na lista inicial, porque são entidades que estão incluídas no perímetro orçamental da AC.

- ◆ Falta de interligação de cada um dos sistemas próprios das entidades administradoras da receita ao SGR – com destaque para os sistemas da AT dado o seu impacto na receita fiscal.

Em contraditório, a AT refere que *“Relativamente à falta de interligação de cada um dos sistemas de informação da AT com o SGR, estamos convictos de que com os desenvolvimentos para a implementação da reforma em curso, nomeadamente ao nível da ECE, será possível ultrapassar a atual falta de interligação com o SGR”*.

- ◆ A intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE, continua a manter-se na contabilização das receitas.

A DGO, em contraditório, justifica esta intervenção referindo que *“(...) a grande parte dos casos observados devem-se a entregas de receita do Estado realizadas por entidades que não dispõem de SGR (SFA, autarquias) sendo que a maioria dessas contabilizações feitas pela AT são relativas a Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário”*.

Por sua vez, a AT justifica a sua intervenção no âmbito do cumprimento da sua missão e atribuições, designadamente a arrecadação e cobrança de receitas do Estado ou de pessoas coletivas de direito público, conforme decorre da sua Lei Orgânica referindo ainda que *“Esta intervenção dos serviços da AT, no âmbito da arrecadação e cobrança destas receitas, poderá vir a ser ultrapassada com a implementação do projeto do DCC – “Documento Contabilístico e de Cobrança”, previsto pela UniLeo no âmbito da reforma em curso”*.

A reforma em curso deverá assegurar uma definição clara das entidades que administrem receitas do Estado, uma vez que o conceito de entidade administradora se mantém na LEO 2015². Não há harmonização entre o RCRE, que regulamenta a função de entidades administradoras de receitas do Estado apenas ao nível dos serviços integrados, e outros diplomas que atribuem funções de liquidação e coordenação de determinados impostos a SFA, incluindo EPR. Assim, em 2019, mais uma vez, se verificou que outras entidades da AC, para além da AT, contabilizaram 664 M€ de impostos e a segurança social 247 M€.

¹ Definido pelo DL 301/99, de 05/08 e regulamentado pela Portaria 1122/2000, de 28/07.

² Nos termos do n.º 4 do art. 49.º.

Omissões

Subsistem deficiências na contabilização das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, devido ao facto de nem todas as entidades assegurarem o seu registo¹, contrariando instruções específicas da DGO para a contabilização dessas operações² e as instruções na preparação do OE 2019³.

Subsiste a falta de contabilização nos sistemas contabilísticos da respetiva despesa extraorçamental que corresponde à entrega aos municípios e regiões autónomas dos impostos cobrados que lhes pertencem e que são contabilizados pela AT (4 763 M€ em 2019 e 4 694 M€ em 2018) e não está formalmente designada a entidade que deve autorizar e assegurar o respetivo registo contabilístico dessa despesa extraorçamental⁴.

Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade, continua por relevar como receita extraorçamental nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central no montante de 3 263 M€⁵.

O Tribunal continua a salientar a necessidade de assegurar o registo integral dos fluxos financeiros de cada entidade nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais.

Erros nos quadros do relatório da Conta

O Quadro 121 – Execução da despesa financiada por receitas gerais omite, na coluna execução, 4 M€ de despesa financiada por receitas gerais da Presidência Portuguesa da UE (1,1 M€), da Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto (0,6 M€), da Autoridade Antidopagem de Portugal (0,04 M€) e a relativa a transferências para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2,5 M€). Na coluna Limites foram omitidos 0,9 M€ relativos à despesa da Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto.

3.2.11.3. Fluxos financeiros

Na contabilização das despesas e receitas públicas referentes à contribuição para o orçamento da União Europeia nem sempre foi observado o princípio da não compensação, conduzindo à sua subavaliação (32,4 M€). De acordo com a DGO, esta situação já não ocorrerá em 2020, por terem sido alterados os procedimentos contabilísticos, conforme recomendado pelo Tribunal.

¹ Em 2018, 261 SFA incluindo EPR (72,3%) e em 2019, 270 (78,7%).

² Circular 1/2018/DGO, capítulo VI (Processo de contabilização da receita extraorçamental).

³ Circular 1390/2018, de 08/08 (preparação do OE 2019, ponto 85 para as entidades gestoras de fundos comunitários).

⁴ Cfr. ponto 3.2.5.

⁵ Corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central na tesouraria do Estado que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.

3.2.11.4. Dívida pública

Omissões

- ◆ A CGE omite a totalidade do *stock* da dívida dos SFA: 30 796 M€ em valor nominal (dívida consolidada de 10 494 M€) em 31/12/2019. Omite, ainda, a dívida representada por derivados financeiros detidos pelos SFA: -644 M€ ao justo valor, em 31/12/2019.

Erros nos mapas da Conta

- ◆ No Mapa XXIX, em 31/12/2019, o *stock* da dívida está sobrevalorizado em 44,6 M€, e no período complementar em 0,6 M€ por incluir, no valor nominal da dívida de curto prazo, receitas de juros obtidas na emissão de BT, contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao *stock* da dívida.

Nos títulos emitidos a desconto, BT, verifica-se que quando as emissões se realizam a taxas de juro negativas¹, o IGCP continua a não distinguir o fluxo de capital recebido (produto) do fluxo de juros recebidos, classificando, na data da emissão, as receitas obtidas com juros como passivos financeiros, como se também fossem parte integrante do produto de emissão, quando efetivamente não o são.

- ◆ Também a despesa com passivos financeiros, designadamente no Mapa 52, está sobrevalorizada em 45 M€ porque, na maturidade destes títulos, o IGCP requisita ao OE, como passivos financeiros, o valor dos juros recebidos na data da emissão e utiliza-o no pagamento de despesa com juros.

Estes procedimentos são pouco transparentes, uma vez que os juros negativos recebidos na emissão de BT (receitas) não estão quantificados na CGE, nem no momento do recebimento² nem no momento do pagamento (amortização dos títulos).

No Mapa 51 da CGE, a alínea m) indica que os valores dos juros dos BT (45 M€) foram “*recebidos na amortização de Bilhetes do Tesouro e utilizados para financiamento dos juros encargos com os juros de dívida pública*”. Ora, estes títulos são emitidos a desconto e, como tal, os juros foram recebidos dos investidores no momento da emissão. No momento da amortização, os montantes em causa são provenientes do OE, como passivos financeiros, e usados no pagamento de juros (pagamento de despesa corrente).

- ◆ No Mapa XXVIII, o produto de emissão de empréstimos públicos 2019 (receita de passivos financeiros) está sobrevalorizado em 49 M€ e o produto de empréstimos em 2020 ao abrigo do período complementar de 2019 em 0,6 M€.
- ◆ No Mapa 50, o produto de emissão de empréstimos públicos inclui receitas de CEDIC e de BT emitidos no período complementar (em 2020) e que não foram na totalidade afetos ao produto de 2019. Este mapa inclui receitas de juros obtidas na emissão de BT no valor de 50 M€, das quais 49 M€ obtidas nas emissões de 2019 e o remanescente no período complementar.

Em contraditório, relativamente à contabilização dos BT, o IGCP refere que “*as políticas contabilísticas não devem ser alteradas em função da variação dos cenários de taxas de juros (positivas versus negativas)*. Neste contexto, para revelar os fluxos financeiros associados aos Bilhetes do Tesouro, emitidos com taxas de juro negativas, utiliza as mesmas regras que adota quando as emissões ocorrem com taxas de juro positivas”.

¹ Situação que resulta num recebimento, que nos termos da alínea ii) n.º 3, art. 15.º da LEO, por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.

² Nem no Mapa 50 nem no Mapa XXIX.

O MEF refere também que a forma de contabilização dos BT “assegura” que a “receita de passivos financeiros (produto de empréstimos) coincide com a despesa de passivos financeiros (encargo com a amortização do capital)” e que “os juros são relevados na data da maturidade dos BT (...) como dedução à despesa com juros (para as taxas de juro negativas), de acordo com o definido no ponto ii) da alínea b) do n.º 3 do art. 15.º da LEO”.

Porém, o procedimento adotado é pouco transparente, na medida em que na CGE as receitas obtidas na emissão de BT (juros negativos) não estão contabilizadas como tal, nem no momento da emissão nem no momento da amortização. Ao invés, estes juros (receitas) são contabilizados indevidamente como passivos financeiros. Por outro lado, não respeita o art. 15.º, n.º 3, alínea b) ii), da LEO, que estabelece que “as receitas com juros” são abatidas “às despesas da mesma natureza”, não prevendo que tais receitas sejam inscritas como passivos financeiros. Acresce que, quando os BT não são amortizados no mesmo ano da emissão, também não é respeitado o princípio da anualidade (art. 14.º da LEO), por utilizar as receitas obtidas na emissão no ano seguinte ao do recebimento.

No que respeita ao produto de emissão de empréstimos públicos (CEDIC e de BT) emitidos no período complementar (janeiro de 2020) e que não foram na totalidade afetados ao produto de 2019, embora constem do Mapa 50, o MEF e o IGCP referem que este mapa “está correto, uma vez que o organismo “Encargos da Dívida” transferiu o produto total das emissões para a conta das emissões ao abrigo do período complementar de 2019”. Contudo, como o Mapa XXVIII e o Mapa 50 não evidenciam o mesmo valor, as alíneas a) e b) do Mapa 50 deveriam, por uma questão de consistência e de transparência, explicar a diferença em causa o que não acontece.

Erros de especificação

i) Erros por insuficiência, desatualização ou simplificação do classificador

- ◆ Indevida contabilização pelos SFA das receitas provenientes de realizações de capital, no valor global de 3 337 M€¹, como se de passivos financeiros se tratasse. Este erro resulta da deficiência do classificador económico que continua a não prever este tipo de receita.
- ◆ Indevida contabilização da receita proveniente de dívida e da despesa com amortizações como outros passivos financeiros (em rubrica residual) que não deveria ser usada para a contabilização do serviço da dívida pública. O valor dos erros desta natureza ascendeu a 952 M€² e decorre do modelo simplificado de classificação das receitas e despesas públicas definido pela DGO que se aplica, nos termos do DLEO às EPR de regime simplificado, que se traduz na redução das rubricas disponíveis, afetando o princípio da especificação.

A DGO em contraditório veio reconhecer as “lacunas do classificador económico das receitas e das despesas públicas no que se refere à classificação de operações financeiras, acentuadas com a entrada das entidades públicas reclassificadas para o perímetro orçamental”, e considerar que, assim, “(...) a classificação económica adotada é a que melhor reflete a natureza das operações envolvidas”.

¹ Referente às seguintes entidades: CP – Comboios de Portugal, EDIA, Fundo de Apoio Municipal, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Hospitais EPE, Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema, Fundo de Capital e Quase Capital, Fundo de Coinvestimento 200M, Fundo de Fundos para a Internacionalização e Fundo de Contragarantia Mútuo.

² Referente às seguintes entidades: Fundo de Resolução, Consest - Promoção Imobiliária, Vianapolis, WIL - Projetos Turísticos e IFD.

ii) Erros quanto à contabilização de juros da dívida pública

- ◆ Indevida contabilização de despesas com juros de dívida pública, por entidades sem dívida financeira: Agência para o Desenvolvimento e Coesão (4 M€). Em contraditório, a entidade veio informar que *“os juros das Operações Específicas do Tesouro (OET) foram contabilizados de acordo com as orientações da Direção-Geral do Orçamento”* e que a contabilização em 2020 já está de acordo com o entendimento do Tribunal.
- ◆ Indevida contabilização de despesa com juros da dívida pública em rubrica residual relativa a outros juros ou encargos financeiros: Oitante (8 M€) e IFD-Instituição Financeira de Desenvolvimento (0,2 M€). Apurou-se ainda a classificação, por parte de diversas entidades, de outros encargos correntes da dívida pública em rubrica residual de outros juros ou encargos, num total de 4 M€¹.

A Oitante em contraditório veio referir que *“não está integrada no Sector Público Empresarial, nem consta da lista de participações da carteira principal divulgada pela DGTF”* e que por isso, *“não cumpre os requisitos para contabilizar os juros pagos no âmbito do Empréstimo Obrigacionista como juros da dívida pública”*. No entanto, o que conta para efeitos da sua dívida fazer parte da dívida pública e consequentemente os juros da dívida que paga, também serem classificados como juros da dívida pública, é o facto, aliás reconhecido pela própria Oitante de esta ser classificada como Entidade Pública Reclassificada.

iii) Outros erros

- ◆ No tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e Defaerloc para aquisição de equipamento de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa, foram omitidos, em 2019, 43 M€ de amortizações e 4 M€ de juros e outros encargos. Esta prática contabilística, iniciada em anos anteriores, tem vindo a ser assinalada pelo Tribunal como incorreta².
- ◆ Omissão pela Defaerloc e Empordef Engenharia Naval (EEN) de receitas de emissão de empréstimos (0,3 M€) e também, pela Extra, de despesas com amortização e juros de empréstimos (0,4 M€).
- ◆ O Fundo de Contragarantia Mútuo, apesar de não ter dívida financeira, contabilizou indevidamente como passivos financeiros, receitas e despesas essencialmente relacionadas com a execução do aval do Estado, num total de 14 M€³. O FCGM, em contraditório, veio referir que *“a contabilização como passivos financeiros da execução do aval do Estado, quer da receita, quer da despesa, decorre precisamente da inexistência de um classificador económico adequado para retratar este tipo de operações”* e que lhe foi transmitido pela DGO que a classificação a utilizar no registo destes movimentos fosse a dos passivos financeiros, *“garantindo assim um alinhamento com o classificador utilizado pelo serviço dador no registo da despesa paga ao FCGM (a DGTF utiliza o classificador dos ativos financeiros)”*.

Também sobre esta matéria o MEF refere *“...que na medida em que o pagamento pelo estado ao FCGM permite no futuro que este fundo venha a proceder à recuperação dos valores da execução de garantia e devolvê-lo ao Estado, entende-se poder ser considerado como Passivo Financeiro”*. O Tribunal assinala, porém, que esta atuação por parte do FCGM não faz desses valores seus passivos.

¹ Casos da CP (3,2 M€), EDIA (0,3 M€), RTP (0,4 M€) e Enatur (0,1 M€). A Metropolitan de Lisboa, que contabilizava os juros e outros encargos correntes da dívida em rubrica residual de outros encargos financeiros, passou a registar todas as verbas na rubrica de juros da dívida pública (rubrica 03.01), melhorando a fiabilidade da Conta. No entanto, existindo rubrica específica para os outros encargos correntes da dívida (rubrica 03.02), estes devem passar a registar-se nessa rubrica (4,6 M€ reportados pela Metropolitan).

² Estas sociedades foram extintas no início de 2020, tendo a dívida bancária das mesmas sido transmitida para a DGRDN-Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional.

³ Inclui receitas e despesas relacionadas com a execução do aval do FEI, no total de 0,3 M€.

- ◆ O Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular (FITEC), apesar de não ter dívida financeira, contabilizou indevidamente como receitas de passivos financeiros, as transferências de capital recebidas, no valor de 12 M€. Em contraditório, a entidade veio reconhecer que *“não obstante do entendimento tido à data do encerramento de contas, aprofundando o conceito de receita de passivo financeiro previsto na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 (...), a receita em causa não configura um empréstimo”*.
- ◆ Indevida contabilização dos subsídios reembolsáveis recebidos por diversas entidades no âmbito do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (POSEUR), em rubricas de receitas com transferências ou ativos financeiros, ao invés de receitas com passivos financeiros, num total de 3 M€¹.
- ◆ As receitas e despesas registadas pelo SUCH, com emissões e amortizações de empréstimos de curto prazo, foram subavaliadas em 2 M€ cada. As diferenças face aos valores da CGE ficaram a dever-se, segundo a entidade, *“a falhas de registo na contabilidade orçamental, detetadas no decorrer do processo de auditoria para Certificação Legal de Contas (...)”*, já após o reporte de execução orçamental relativo à Conta Gerência de 2019.
- ◆ Incorreta distinção do tipo de dívida quando se contabilizam amortizações: a Parpública e a EDIA contabilizaram, respetivamente, 750 M€ e 7 M€ de amortizações de empréstimos de médio e longo prazo, quando eram amortizações de títulos. Em contraditório, ambas as entidades corroboram este entendimento e informam que irão tê-lo em consideração na execução orçamental relativa a 2020.

3.2.11.5. Património financeiro

Omissões nos mapas da Conta

A Conta não tem informação sobre a totalidade do *stock* do património financeiro da administração central, que o Tribunal, com base na informação disponibilizada pelas entidades, apurou ascender, em 31/12/2019, a 108 161 M€ e o consolidado (eliminando-se os ativos detidos em entidades que integram o perímetro da CGE) a 46 173 M€.

Os Mapas 4, 5, 6, 7 e 8 da CGE 2019² indicam valores agregados por classificação económica, sem identificar as operações subjacentes a esses valores, tendo sido possível identificá-los apenas após informação adicional da DGTF. Por outro lado, os valores subjacentes a algumas operações não foram considerados, designadamente: a transferência de ativos da carteira do Estado para a Parpública, no valor global de 34 M€³; alienações, como a da participação do Estado sobre a CaixaBank, SA; e extinções de entidades como a SANJIMO – Sociedade Imobiliária, SA e a Empordef.

O Quadro 11 do RCGE⁴ elenca as entradas e algumas das saídas de participações na carteira do Estado por entidade sem, contudo, indicar os respetivos valores. Desta forma, apresenta igual impacto a saída de uma participação de poucos euros relativamente a uma de vários milhões de euros.

¹ Casos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Universidade do Algarve, Universidade da Beira Interior e Universidade de Évora.

² Vol. 2 Tomo I, Mapas 4 “Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, 5 “Créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação”, 6 “Créditos extintos por confusão”, 7 “Créditos extintos por prescrição” e 8 “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”.

³ Para compensar parte do montante em dívida do Estado para com esta empresa.

⁴ Quadro 11 — Alterações na carteira de participações: participações do Estado — síntese evolutiva.

Em contraditório, a DGTF informou, relativamente às observações sobre operações de alterações à carteira de participações do Estado e à falta de indicação dos valores de entradas e saídas de participações, que irá providenciar pela respetiva inclusão nos mapas da CGE para o próximo ano.

O Quadro 12 do RCGE¹ inclui, nas participações do Estado, operações que, em 31/12/2019, ainda não se encontravam concluídas e/ou registadas na conservatória do registo comercial, montantes de participação incorretos e participações de entidades já liquidadas (acresce a incorreção na unidade monetária apresentada). Estas incorreções totalizam 1 003 M€ (cfr. 3.2.8.1).

No que respeita aos SFA, os mapas 4, 5, 7 e 8 acima referidos integram anulações de créditos², no valor total de 83,7 M€³, tendo-se verificado que:

- ◆ Foram incorretamente reportadas anulações no valor de 4,1 M€:
 - ◇ Parvalorem (3,9 M€) – operações de anulação de dívidas⁴ perante a DGTF⁵ por efeito da dação em pagamento da participação e dos suprimentos detidos sobre a SIRESP e de obras de arte. Em contraditório, a Parvalorem informou não ter sido possível corrigir essa situação atempadamente.
 - ◇ LNEG (0,2 M€) – relacionada com o abate de uma participação não societária. Em contraditório, o LNEG justificou a anulação da participação, face ao processo de insolvência da Associação em causa. Ora, não é a anulação contabilística desta participação que está em causa, mas sim o reporte realizado à DGO, que se afigura incorreto por não se tratar de um crédito.
- ◆ Estavam em falta extinções de créditos no valor total de 9,8 M€ apuradas no âmbito da informação prestada ao TC em cumprimento das Instruções:
 - ◇ IFAP (2,5 M€) – por reconhecida incobabilidade dos créditos que eram detidos no âmbito do Fundo de Melhoramentos Agrícolas.
 - ◇ Metropolitano de Lisboa (4,3 M€) – pela conversão de créditos decorrentes de suprimentos em capital social da Ferconsult. Em contraditório, a Metropolitano de Lisboa alega que a falta de reporte decorre do facto de não existir qualquer fluxo financeiro associado à operação. O Tribunal esclarece que o mapa 5 das Instruções se destina a reportar situações dessa natureza.
 - ◇ OITANTE (0,1 M€) – pela conversão de suprimentos em capital da Profile SGFIM, SA (0,1 M€).
 - ◇ CP (2,6 M€) – utilização dos suprimentos no âmbito do processo de viabilização económica e financeira da FERNAVE para recomposição do capital próprio, através da cobertura de prejuízos.
 - ◇ Parups (0,3 M€) – por reconhecimento da insolvência da empresa Greencyber, SA. A Parups, em contraditório, informou não ter sido possível corrigir essa situação atempadamente.

¹ Quadro 12 — Variação do valor nominal da carteira de participações.

² As operações que integram estes mapas têm sempre subjacente a não ocorrência de um fluxo financeiro de receita.

³ Valor que compreende 76,6 M€ registados em ativos financeiros, 7 M€ em transferências de capital relativas ao IAPMEI e ainda 44 m€ de rendimentos de propriedade do IHRU. Importa referir que, relativamente ao IHRU, o valor indicado na CGE, relativo a juros, corresponde a anulações de capital e o relativo ao de capital (inscrito no capítulo 11), corresponde a juros, no valor de 333 M€. Relativamente ao FCGM o valor na CGE incorpora para além dos perdões de dívida que foram reportados (0,5 M€), os perdões relativos aos contratos de garantia com aval do Estado, registados em rubricas extrapatrimoniais e não comunicados no âmbito das Instruções.

⁴ Do remanescente das operações de anulação de créditos da Parvalorem, o valor relativo à anulação de créditos por dação de imóveis constante na CGE (3,3 M€) inclui 0,2 M€ de juros que não foram reportados nas Instruções.

⁵ Estas operações foram devidamente comunicadas pela DGTF.

Erros de especificação

- ◆ Continuam a verificar-se transferências erradamente classificadas como ativos. Em 2019, as “entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados” em benefício de entidades EPE do sector da saúde, no valor global de 684 M€, bem como a “entrada de capital para cobertura de prejuízos” a favor da CP, no valor de 519 M€¹.
- ◆ As receitas e as despesas de ativos financeiros continuam a ser sobrevalorizadas ou subvalorizadas na CGE por se manter a errada classificação nas respetivas rubricas, nomeadamente a incorreta classificação como juros do que é capital, no caso dos pagamentos feitos na sequência de contratos de reescalonamento da dívida (por exemplo com a Angola) apesar de o capital consolidado resultante desses contratos corresponder ao novo capital. Em contraditório, a DGTF reiterou a discordância, relativamente ao reescalonamento da dívida de Angola, alegando que *“esta operação não revestiu a forma de um refinanciamento, o qual consistiria na concessão de um novo empréstimo destinado à regularização da dívida consolidada, mediante a novação de uma nova dívida. Assim, em conformidade com o procedimento adotado, que consistiu numa estrita operação de reescalonamento da dívida original com dilação temporal do seu reembolso, esta Direção-Geral considera que as classificações adotadas na receita do Estado emergente do pagamento no âmbito da referida operação foram as adequadas à luz do classificador da receita do Estado...”*. O Tribunal, contudo, reitera o entendimento que o capital consolidado resultante do contrato corresponde ao novo capital e como tal deve ser tratado.
- ◆ Embora a DGO tenha emitido orientações genéricas sobre a contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com aplicações financeiras² em CEDIC e CEDIM, incluindo sobre os respetivos rendimentos, as entidades detentoras continuam a adotar procedimentos diferenciados. Em matéria de juros também alguns SFA inscrevem os rendimentos pelo valor líquido³ em incumprimento do princípio da não compensação previsto na LEO.
- ◆ No que concerne às unidades de participação no Fundo de Compensação do Trabalho (FCT) foram emitidas pela DGO orientações genéricas⁴ que determinavam a inscrição dessas despesas e das relativas ao Fundo de Garantia de Compensação de Trabalho (FGCT) como despesas com pessoal, mais concretamente contribuições para a segurança social⁵ (cfr. ponto 3.2.8.2).

A DGO justificou a classificação como despesas com pessoal pela obrigatoriedade das entregas terem origem no trabalho prestado pelos trabalhadores e do respetivo cálculo ser realizado com base na retribuição mensal e ainda pelo facto de o reembolso ser apenas uma possibilidade⁶.

O FGTC tem uma natureza mutualista, sendo os encargos de carácter obrigatório, não convertíveis em unidades de participação, nem recuperáveis. Contudo, sendo o FCT um fundo de capitalização, as entregas realizadas estão associadas à subscrição de unidades de participação que geram valorização e existe a possibilidade de serem recuperadas por parte das entidades empregadoras. Esta diferença do FCT não foi devidamente ponderada nas orientações da DGO, porque:

¹ No PCGE 2018, face à mesma observação, a DGO invocou, em contraditório, a desatualização do classificador e referiu ter emitido aquele entendimento *“tendo em conta a finalidade que foi indicada para a operação como sendo «entrada de capital para cobertura de prejuízos», enquadrando -se na «Conta 53 – outros instrumentos de capital próprio», nos termos do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas”*.

² Circular Série A 1390 “Instruções para preparação do OE – 2019”, que também apresenta disposições quanto à contabilização dos juros auferidos e Circular Série A 1392 “Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2019”.

³ Os juros recebidos devem ser inscritos pelo valor líquido na rubrica 05.03.01 – “Rendimentos da propriedade – Juros – Administrações públicas – Administração central – Estado”.

⁴ Ponto 72. da Circular Série A 1390 – Circular de preparação do OE 2019.

⁵ Rubrica “01.03.05 – Despesas com pessoal – Segurança Social – Contribuições para a Segurança Social”. Estas Instruções em matéria de FCT, são contrárias às que tinham sido transmitidas individualmente a diversas EPR, do Ministério da Saúde, nomeadamente, em sede de OE de 2016.

⁶ Informação prestada em 27/10/2020.

- ◇ explicita que a recuperação de verbas pode ser registada como restituição (se ocorrer no próprio ano) ou reposição não abatida nos pagamentos (se em ano posterior ao da entrega), o que implica, em qualquer das opções, tratar a entrega de verbas como tendo sido indevida. Em contraditório, a DGO esclarece que indicou a figura contabilística da reposição, com fundamento da nota explicativa respeitante ao Capítulo 15 da receita que estabelece que a mesma “...pode ser utilizada para devolução de verbas não utilizadas pelas entidades que as receberam”. Justifica ainda, que “...estará sempre em causa uma devolução” nos casos da contribuição para o FCT não ter sido utilizada para compensação devida por cessação do contrato de trabalho “...ainda que o FCT, no decurso do período que medeia entre o recebimento da contribuição efetuada pela entidade empregadora e o reembolso à mesma, possa rentabilizar esses meios financeiros...”. O Tribunal faz notar que esta hipótese apresentada para uma situação extrema, não justifica a sua aplicação às situações que estão aqui em causa - recuperação de verbas entregues ao FCT, entretanto rentabilizadas.
- ◇ considera que, se resultar uma valorização positiva da aplicação dessas verbas, esta deve ser considerada rendimento e contabilizada como juros pagos pela segurança social. Em contraditório a DGO refere que “...os rendimentos terão origem na valorização positiva das aplicações financeiras realizadas pelo IGFSS, IP com recurso às verbas entregues pelas entidades empregadoras”. O Tribunal salienta que esse procedimento se traduziria no cálculo de juros sobre despesas com pessoal.
- ◆ Subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE por:
 - ◇ Omissão de 153 M€ por parte de vários SFA de receitas associadas ao resgate de CEDIC.
 - ◇ Inscrição pelo IPO Coimbra de apenas uma parte da receita relativa ao resgate integral da carteira de CEDIC, estando em falta o registo de receitas no valor de 16,9 M€. Em contraditório o IPO referiu que o procedimento adotado tem vindo a ser articulado com a DGO¹.
 - ◇ Errada classificação noutras rubricas:
 - AD&C: inscrição como transferência de capital das receitas decorrentes da amortização de incentivos reembolsáveis no valor de 14,1 M€, situação já corrigida para o exercício de 2020.
 - IAPMEI: continuaram a ser contabilizadas como transferências de capital, as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) no valor de 1,0 M€².
 - Turismo de Portugal³: a receita de 0,7 M€ associada à recuperação total de garantias executadas à SOSUL- Sociedade Hoteleira do Sul, SA foi inscrita como *Reposições não abatidas aos pagamentos*. Em contraditório, o Turismo de Portugal alega que, na sequência de sentença proferida pelo Tribunal Judicial, lhe foi reconhecido o direito a receber o valor pago enquanto fiador da SOSUL, o qual não poderia ser reconhecido como um ativo. Ora, tratando-se esta receita de uma recuperação de um crédito garantido, deveria ser contabilizada como *Ativo financeiro*.

¹ O IPO informou ainda que “O restante valor, 16,9 M€, está evidenciado no reporte da Conta de Gerência 2019, do final de ano, na rubrica 16.01 como “integração de Saldo de Gerência” o qual “...contém os ativos financeiros que estão previamente orçamentados e autorizados superiormente para aplicação em despesa”.

² O IAPMEI, ao contrário do entendimento do Tribunal, tem considerado, que o facto dos pagamentos de incentivos terem sido, em anos anteriores, contabilizados como transferências de capital, fundamenta a manutenção de um procedimento incorreto, aquando do recebimento desses reembolsos.

³ Para além do erro indicado contribuíram ainda para a subvalorização as correções, no valor de 0,2 M€, realizadas no âmbito do fecho de contas, posteriormente à prestação de informação à DGO(SIGO). Salienta-se ainda a conformidade entre o valor apurado pelo TC e o constante do mapa dos fluxos de caixa que integra a conta de gerência.

- ICNF: a receita de 0,4 M€, associada à restituição das prestações acessórias concedidas à sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA, continuou a ser indevidamente contabilizada como transferências de capital. Em contraditório o ICNF alega que efetuou a regularização na classificação dos reembolsos para transferências de capital por recomendação do TC. Todavia, no PCGE 2018, o Tribunal já tinha referido que a contabilização dessa receita de ativos financeiros estaria incorreta se contabilizada como transferência (de capital ou corrente).
- ◆ Sobrevalorização das receitas de ativos financeiros por:
 - ◇ Registo da totalidade dos fluxos de resgate dos CEDIC, não sendo deduzidas as reaplicações realizadas no mesmo ano, causando um empolamento da receita no valor de 159 M€¹.
 - ◇ A Empordef inscreveu como receita de 2019, receitas no valor de 5,8 M€ obtidas em 2018², não tendo registado as receitas cobradas em 2019, no valor de 0,3 M€ relacionadas com a amortização de empréstimos por parte de participadas.
 - ◇ Inscrição pela Universidade de Évora de receitas decorrentes de incentivos reembolsáveis concedidos pela AD&C no valor de 0,3 M€.
 - ◇ Inscrição pelo Fundo Ambiental da receita no valor de 98 m€ decorrente da liquidação do Fundo “Carbon Fund for Europe”, classificado contabilisticamente como inventário e não como investimento financeiro³. Em contraditório, o Fundo reitera a alteração contabilística para inventário, mantendo, todavia, o registo orçamental de receita de ativos financeiros. O Tribunal salienta que a classificação usada no passado para as despesas não obsta a que as correspondentes receitas sejam adequadamente classificadas.
- ◆ Sobrevalorização da despesa de ativos financeiros por:
 - ◇ O Fundo de Resolução continuar a inscrever na execução orçamental como ativo financeiro, tal como no ano anterior, as despesas relacionadas com o auxílio financeiro prestado ao Novo Banco, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, 1 149,3 M€⁴. Em contraditório, o FdR reitera que, na sua contabilidade patrimonial, não regista os montantes pagos como “ativos financeiros”. Quanto ao registo em contabilidade orçamental, refere que tem seguido as orientações definidas pela DGO e que tem dado continuidade a essa classificação por ausência de indicação em contrário por parte do Ministério das Finanças ou da DGO, salientando que “(...) mantém-se inteiramente disponível para enquadrar a referida operação de acordo com o método que as autoridades competentes considerarem ser mais adequado”.
 - ◇ Registo de despesas relacionadas com Fundo de Compensação do Trabalho, contrariando as Instruções da DGO, no valor de 0,4 M€⁵.

¹ Foram inscritas por 7 SFA receitas no valor de 171 M€ e despesas no valor de 430 M€ relacionadas com CEDIC, quando, de acordo com as orientações da DGO, deveriam ter sido inscritas apenas 12 M€ de receitas e 271 M€ de despesas.

² Segundo a Comissão liquidatária da Empordef, a autorização para o registo das receitas relativas ao reembolso do empréstimo da OGMA foi obtida em 2019, mas foram registadas na execução orçamental de 2018, tal como os juros.

³ A classificação da participação como inventário decorre da aplicação da Norma de Contabilidade Pública 10. O Fundo Ambiental informou ainda que a contabilização dessa receita como ativo financeiro se ficou a dever ao facto de esta respeitar a um *cash return* decorrente da liquidação do Fundo, não tendo a ver com os créditos de carbono.

⁴ A realização desta despesa (1 149,3 M€) foi antecedida da constituição em 2018 de uma provisão no valor de 1 149 M€, que foi integralmente utilizada tendo sido ainda registada uma utilização adicional dos recursos próprios no valor da diferença.

⁵ Sobre a opinião do TC quanto às orientações da DGO nesta matéria, ver ponto 3.2.8.2, 1) Fluxos financeiros.

- ◇ Registo da totalidade das despesas relacionadas com a aquisição de CEDIC, não sendo deduzidos os valores reaplicados no ano, causando o seu empolamento no valor de 159 M€¹.
- ◆ Subvalorização das despesas de ativos financeiros por falta de registo, por parte de vários SFA, das despesas relacionadas com a subscrição de aplicações CEDIC no valor de 739 M€ e por o IFAP classificar indevidamente como transferências de capital as despesas relacionadas com a participação no *European Investment Fund – FoF*, no valor de 5 M€.

3.2.11.6. Património imobiliário

Omissões nos mapas da Conta

Os mapas da CGE não incluem do o inventário, nem a valorização adequada dos imóveis do Estado.

Omissões no relatório da Conta

O relatório, no ponto sobre o “Património Imobiliário Público”² omite 87% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de património imobiliário, cingindo a sua apreciação às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF, não considerando as de outras entidades que integram a administração central, como as EPR, pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta. Em contraditório, o MEF e a DGTF referem que esta direção-geral *“não dispõe da integral mencionada informação, até porque nem todas as entidades são participadas pelo Estado, através da DGTF”*.

O MEF e a DGO alegam que *“No sentido de dar acolhimento à recomendação em causa, incluiu-se na CGE 2019 o “Quadro A33 – Venda de bens de investimento da Administração Central por serviço” no Volume I – Tomo I (página 327)”*. Refira-se que o mesmo surge em anexo, sem qualquer remissão no texto sobre o património imobiliário³. Desta forma, não vem colmatar a omissão referida, não contribuindo para o rigor e clareza da informação sobre as variações ocorridas no património imobiliário público que, no respetivo ponto da CGE, continua limitado às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF.

¹ Cfr. nota anterior.

² Cfr. Ponto III.5 do Volume I, Tomo I.

³ A referência a este quadro consta no ponto III.2.1.1.4. Receita Não Fiscal.

3.2.11.7. Unidade de tesouraria do Estado

Omissões no relatório da Conta

- ◆ A CGE continua a não reportar nem as disponibilidades, nem os fundos das EPNF detidos fora do Tesouro que em 2019 ascendiam a 28 M€¹;

Em contraditório, a DGTF refere “...que, quanto às empresas participadas indiretamente pelo Estado, a função acionista é exercida pelos órgãos de administração da empresa que detém a respetiva participação social, com respeito pelas orientações que lhes sejam transmitidas, (...) Mais se informa que, a DGTF, aquando do envio das instruções referentes a 2019, sobre o processo de prestação de contas, solicitou expressamente o seguinte: «as empresas deverão transmitir às respetivas participadas que tenham a natureza de empresa pública, nos termos do RJSPE, as orientações constantes no presente ofício e garantir o seu cumprimento por parte daquelas.» (...) Ainda sobre esta matéria é de referir que, na sequência do Despacho n.º 830/19-SET, de 26.08.2019, exarado sobre o Relatório n.º 2018/1399, de maio de 2019, da Inspeção-Geral de Finanças, referente à monitorização do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado – Setor Empresarial do Estado 2017, esta Direção-Geral enviou o ofício n.º 4281, de 28.10.2019, a todas as empresas públicas detidas diretamente pelo Estado, bem como às respetivas participadas, tendo solicitado que estas diligenciassem no sentido de:

1. Carregar no SIRIEF os pedidos de dispensa ao cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE) nos exercícios de 2017, 2018 e 2019;
2. Encerrar as contas que ainda mantenham fora do IGCP, caso a empresa não tenha sido dispensada do cumprimento do princípio da UTE;
3. Entregar na tesouraria central do Estado os rendimentos obtidos em contas fora do IGCP respeitantes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019”.

A este propósito, a DGO refere que “As Empresas Públicas não Financeiras (EPNF) não integram o perímetro de acompanhamento da DGO, pelo que continuaremos a proceder no sentido de melhorar a articulação desta informação junto da DGTF”.

- ◆ A CGE não considerou os fundos fora do Tesouro de entidades da AC dispensadas do cumprimento da UTE por disposição legal em (5 305 M€) e EPNF (30 M€).

¹ Valores obtidos com base no reporte do SIRIEF respeitante a 29 EPNF de um total de 61. Além destas entidades, consta no SIRIEF o reporte de 82 EPR (também com reporte no SOL por serem entidades da AC).

3.3. Conta da segurança social

A conta consolidada da segurança social (CSS) contempla, para além da conta que reflete a execução orçamental em base de caixa, as demonstrações financeiras elaboradas em base de acréscimo, designadamente o balanço e a demonstração de resultados e o anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas. Estes documentos são acompanhados de um conjunto de mapas contabilísticos gerais e de outros informativos nos termos da LEO.

A CSS não é sujeita a certificação prevendo a LEO, na sua redação atual¹, a certificação pelo TC da CGE de 2023, que inclui também a conta consolidada da SS. A legislação em vigor² apenas prevê que a conta seja acompanhada de um parecer do Conselho Consultivo do IGFSS que, no entanto, não acompanhou a conta³.

Já no que respeita às entidades que constituem o universo da CSS, duas das certificações foram emitidas com reservas e relativamente a duas contas não foram emitidas as respetivas certificações.

Não foi disponibilizado o Relatório Analítico sobre a CSS 2019, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE 2019 sobre a CSS é bastante insuficiente⁴.

3.3.1. Universo

Em 2019, integraram a conta consolidada da segurança social as seguintes onze entidades:

- ◆ O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS), o Instituto da Segurança Social, IP (ISS), o Instituto de Informática, IP (II) e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS).
- ◆ O Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA) e o Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).
- ◆ O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o Fundo de Socorro Social (FSS), o Fundo de Garantia Salarial (FGS), o Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC)⁵ e o Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social (FCE), criado em 2019⁶.

Relativamente às certificações legais de contas (CLC), há a salientar que:

¹ Cfr. n.ºs 7 e 8 do art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09, com a nova redação dada pelo art. 2.º da Lei 41/2020, de 18/08.

² N.º 4 do art. 7.º do DL 84/2012, de 30/03.

³ O Conselho Consultivo foi nomeado por Despacho 12 534/2018, de 18/12, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 250, de 28/12. O parecer do Conselho Consultivo sobre a conta da segurança social de 2018 só foi remetido ao Tribunal de Contas após a emissão do PCGE 2018 (Ofício do IGFSS 1081, de 15/01/2020). Neste Parecer o Tribunal formulou a Recomendação 28-PCGE/2018, no sentido de que a conta consolidada da segurança social seja acompanhada do parecer do Conselho Consultivo do IGFSS. Cfr. no ponto 3.3.4 a informação prestada no exercício do contraditório pelo IGFSS.

⁴ Cfr. Volume I Tomo I – ponto V. Anexos - Conta da Segurança Social (pp. 357 a 369).

⁵ A Portaria 324/2019, de 20/09, aprovou um novo regulamento do FESSPBC, do qual se destaca o encerramento do Fundo a novos beneficiários a partir de 31/05/2019.

⁶ Criado pelo DL 56/2019, de 26/04, o FCE tem como finalidade, entre outras, proceder à atribuição de prémios de desempenho aos trabalhadores que exercem funções de cobrança de dívida no Departamento de Gestão da Dívida.

- ◆ Os fiscais únicos do ISS e do ISSA emitiram as CLC com reservas e o do II com uma ênfase¹.
- ◆ O Fiscal Único do IGFSS não emitiu a CLC, tendo apresentado uma “Declaração de impossibilidade de Certificação Legal das Contas”². Também não emitiu o parecer sobre o relatório de atividades e as contas anuais do FCE³. Note-se que a CLC de 2018 do IGFSS apresenta uma escusa de opinião suportada em 6 limitações de âmbito, tendo sido solicitado à Tutela a realização de uma auditoria informática ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), que a 22/10/2020 ainda não tinha sido iniciada.
- ◆ O Fiscal Único do ISSM não emitiu parecer nem CLC. Este órgão de fiscalização só foi nomeado em 15/09/2020, embora com efeitos a 2 de janeiro do mesmo ano, tendo o mandato do anterior Fiscal Único caducado em 31/12/2018⁴.
- ◆ Apenas duas entidades (o IGFCSS e o FEFSS) fazem menção nas suas demonstrações financeiras a eventos posteriores à data de referência da prestação de contas relacionados com a pandemia da COVID 19, dando lugar a uma ênfase na CLC e no relatório de auditoria de entidade externa, respetivamente. No caso do FGS, apesar das demonstrações financeiras não conterem qualquer referência à pandemia, a CLC inclui uma ênfase sobre este assunto. Estas ênfases, de forma genérica, dão nota das medidas de gestão implementadas no âmbito da pandemia e do grau de incerteza quanto às implicações da mesma.

O perímetro de consolidação da segurança social não está nominalmente estabelecido. A LEO prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei⁵, diploma que nunca veio a ser publicado. De referir que a nova LEO, em vigor desde abril de 2020, determina que o orçamento do subsector da segurança social apresente as despesas de administração por classificação económica e orgânica⁶, o que ainda não se veio a verificar na proposta de Lei do OE 2021. A adoção da classificação orgânica permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação, dando a conhecer o orçamento de cada uma das instituições incluídas no OSS, tal como o Tribunal vem recomendando há vários anos.

¹ O que se traduz numa evolução positiva da opinião uma vez que as CLC de anos anteriores foram emitidas com uma reserva na área do imobilizado. A ênfase dá nota de que em 2019 foi concluído o inventário e etiquetagem dos bens móveis e que se procedeu à integração de dados no Sistema de Informação Financeira da SS (SIF).

² A declaração emitida pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) refere o n.º 4 do art. 45.º e alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regime Jurídico da Ordem dos ROC. Porém, tendo em conta o conteúdo da declaração e os fundamentos invocados, presume-se que pretendia referir-se aos Estatutos da Ordem dos ROC. A Declaração de Impossibilidade de Certificação Legal das Contas refere: “apesar de terem sido iniciados os trabalhos de auditoria, não temos elementos reunidos em suficiência para poder formar uma opinião com data anterior ao prazo de entrega da prestação eletrónica das contas ao Tribunal de Contas”. Em 22/10/2020 ainda não tinha sido emitida a CLC nem o parecer do Fiscal Único.

³ Nos termos do n.º 1, do art. 8.º do anexo ao DL 56/2019, de 26/04 (constituição e funcionamento do FCE). O IGFSS informou que: 1) o Fiscal Único do Instituto foi nomeado em 2016, antes da criação do FCE, e foi entendido por aquele órgão que o parecer à conta do Fundo não estaria incluído no seu mandato; 2) quando da renovação do mandato ou nova designação tornará claro que o parecer à conta do FCE é emitido pelo Fiscal Único do Instituto.

⁴ Despacho Conjunto 93/2020 do Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira e dos Assuntos Parlamentares e da Secretária Regional da Inclusão Social e Cidadania, publicado no JORAM, II Série, 178, de 23/09/2020.

⁵ N.º 3 do art. 27.º da Lei 91/2001, republicada em anexo à Lei 41/2014.

⁶ Alínea e) do n.º 1 do art. 51.º da Lei 151/2015.

3.3.2. Execução orçamental

A LBSS estabelece que o Sistema de Segurança Social abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade de Proteção Familiar e de Ação Social¹. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização². A primeira alteração à LOE 2012 veio estabelecer o Sistema dos Regimes Especiais, que acresce aos anteriores, destinado a acomodar as despesas com as pensões do regime substitutivo bancário³ de trabalhadores do BPN⁴ e complementos de pensão de trabalhadores da CARRIS⁵. Neste documento a execução orçamental é apresentada em termos globais, mas a identificação do saldo orçamental é desagregada por sistema e subsistema.

A execução das receitas e despesas do OSS depende, em grande medida, do desempenho das variáveis macroeconómicas, da evolução etária, da dinâmica da população residente e das medidas discricionárias com impacto no sector. Em 2019 manteve-se a pressão orçamental estrutural sobre o SSS, por via da redução do número de beneficiários ativos e do aumento do número de prestações sociais, designadamente as pensões de velhice e sobrevivência, com a população com 65 anos ou mais a aumentar 1,6% (36,2 mil) representando já 22,1% dos residentes e com a população ativa a diminuir nos últimos anos (0,3% em 2019)⁶.

Em 2019, foram adotadas diversas medidas de política com impacto no sector tal como evidenciado no quadro abaixo.

Quadro I. 53 – Medidas da LOE 2019 com impacto nas receitas e despesas da segurança social

Medidas com impacto na despesa efetiva	
1.	Alargamento do regime de flexibilização do acesso à pensão de velhice a pensionistas com 60 anos de idade e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, com eliminação do fator de sustentabilidade (art. 110.º);
2.	Acesso ao complemento solidário para idosos a pensionistas que acederam à pensão através de regimes de antecipação (art. 109.º);
3.	Atualização extraordinária de pensões de 10 € por cada pensionista, cujo montante global de pensões seja igual ou inferior 1,5 vezes o IAS, com exceção daqueles que recebam pelo menos uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015 em que a atualização corresponde a 6 €, a partir de 01/01/2019 (art. 113.º);
4.	Criação de um complemento extraordinário aplicável aos pensionistas com pensões de mínimos (art. 114.º);
5.	Condição especial de acesso ao subsídio social de desemprego subsequente (art. 116.º);
6.	Alargamento do abono de família pré-natal (art. 119.º);
7.	Atualização do valor do subsídio por assistência a terceira pessoa (art. 130.º);
8.	Início da terceira fase de implementação da prestação social para a inclusão, passando a incluir as crianças e jovens (art. 132.º da LEO e DL 136/2019, de 06/09).
Medidas com impacto na receita efetiva	
9.	Efeitos do descongelamento das carreiras dos trabalhadores em funções públicas;
10.	Aumento das remunerações médias alavancado pelos efeitos do aumento da RMMG;
11.	Aumento da receita proveniente de fundos estruturais;
12.	Aumento da receita fiscal consignada à SS.

¹ Estes três subsistemas são financiados pelo OE, sendo o subsistema de Ação Social também financiado por receitas provenientes de jogos sociais.

² A componente Repartição é, maioritariamente, financiada por contribuições e quotizações; a componente Capitalização incorpora o FEFSS, que é financiado por saldos do próprio sistema, por receitas fiscais consignadas e ganhos obtidos na sua gestão.

³ Financiado pelo OE ao abrigo do DL 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12.

⁴ Financiado pelo fundo de reserva constituído em 2012, junto da CGA, nos termos do DL 88/2012, de 11/04.

⁵ Complementos de pensão de reforma ou de invalidez e de sobrevivência, ao abrigo do DL 95/2017, de 10/08. O encargo financeiro é assumido pela CGA, mas com verbas integralmente financiadas pelo OE.

⁶ PORDATA – População residente – estimativas a 31 de dezembro.

De um modo geral, estas medidas discricionárias destinadas à recuperação dos rendimentos das famílias, ao reforço das políticas de natalidade, à sistematização e reforço das políticas de apoio à deficiência, bem como das que se destinam ao combate à pobreza e exclusão social, seguiram o padrão iniciado em 2016 e afetaram, também a execução orçamental da SS em 2019, tal como descrito nos pontos seguintes.

3.3.2.1. Receita

Em 2019, a receita total da SS atingiu 41 647 M€, mais 5 346 M€ (14,7%) do que em 2018 (Quadro I. 54). Não considerando a receita não efetiva, isto é, aquela que resulta do saldo do exercício anterior e de ativos e passivos financeiros (12 136 M€), o crescimento de 8,2% verificado na receita efetiva reflete, em particular, o comportamento das receitas correntes (contribuições e quotizações e transferências correntes que cresceram 8,6% e 7,2%, respetivamente). Por sua vez, o aumento de 34,5% da receita não efetiva resultou da integração de saldos de anos anteriores e da rotação de ativos do FEFSS¹.

Quadro I. 54 – Receitas por classificação económica – 2018-2019

(em milhões de euros)

	CSS 2018 (1)	OSS Final 2019 (2)	CSS 2019 (3)	Vh (4)=(3)-(1)	Tvh (5)=((3)-(1))/(1)*100
Receitas Correntes	27 091	29 298	29 255	2 164	8,0
Impostos indiretos (a)	242	241	247	6	2,3
Contribuições para a segurança social	16 906	17 773	18 365	1 459	8,6
Taxas, multas e outras penalidades	89	101	100	12	13,3
Rendimentos da propriedade	509	482	526	17	3,4
Transferências correntes	9 300	10 662	9 967	667	7,2
Venda de bens e serviços correntes	31	24	35	4	13,3
Outras receitas correntes	14	16	14	0	-1,5
Receitas Capital	4 929	14 903	9 252	4 323	87,7
Venda de bens de investimento	5	63	59	54	1 121,4
Transferências de capital	1	2	0	-1	-74,0
Ativos financeiros	4 923	14 578	9 193	4 270	86,7
Passivos financeiros	0	260	0	0	n.a
Outras receitas de capital	0,02	0,01	0,01	-0,002	-15,3
Outras Receitas	4 282	3 121	3 140	-1 141	-26,7
Reposições não abatidas nos pagamentos	179	177	197	19	10,4
Saldo do ano anterior	4 103	2 943	2 943	-1 160	-28,3
Receita total	36 301	47 321	41 647	5 346	14,7
Receita efetiva (b)	27 276	29 540	29 511	2 236	8,2

(a) Receita de jogos sociais e do imposto especial do jogo "on line" (Turismo de Portugal).

(b) Receita efetiva = receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2018 e 2019.

Em 2019, 93,0% da receita foi financiada pelos contribuintes, com vários tipos de contribuições e quotizações, pela administração central, por via de transferências de várias naturezas, incluindo do OE, e por receitas fiscais consignadas à SS (Quadro I. 55).

¹ Em 2019, segundo o relatório de gestão do FEFSS, o índice de rotação de ativos foi de 1,23, face a 0,87 em 2018.

Quadro I. 55 – Origens de financiamento – 2018-2019

(em milhões de euros)

	CSS 2018 (1)	OSS Final 2019 (2)	CSS 2019 (3)	Vh (4)=(3)-(1)	Tvh (5)=((3)-(1))/(1)*100
Contribuintes	16 906	17 773	18 365	1 459	8,6
Administração central, das quais:	8 512	9 040	9 093	581	6,8
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 654	6 987	6 987	333	5,0
Transferências do OE – adicional ao IMI	50	50	123	73	146,1
Transferências do OE – IRC	70	199	199	129	184,0
Transferências do OE – IVA Social	824	854	854	30	3,7
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	232	229	239	7	2,9
Turismo de Portugal	10	12	9	- 1	-11,2
União Europeia	790	1 624	875	85	10,8
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	775	1 564	851	77	9,9
Atividade da segurança social, das quais	826	862	931	105	12,8
Rendimentos da propriedade	509	482	526	17	3,4
Outras receitas	317	380	405	88	27,8
Receita efetiva (a)	27 276	29 540	29 511	2 236	8,2
Receita total	36 301	47 321	41 647	5 346	14,7

(a) Receita efetiva = Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2018 e 2019.

Sobre as origens de financiamento do orçamento da SS, destaca-se:

- ◆ O crescimento de 8,6% (mais 1 459 M€) da receita de contribuições e quotizações, que totalizou 18 365 M€, beneficiou: i) da melhoria do cenário macroeconómico e consequente recuperação do mercado de trabalho; ii) do reforço das medidas de combate à fraude e evasão fiscal e contributiva; iii) do controlo das declarações de remunerações; e iv) da expansão da massa salarial alavancada pelo aumento da remuneração mínima mensal garantida (RMMG).
- ◆ O crescimento de 6,8% (mais 581 M€) nas transferências correntes da administração central, para 9 093 M€, acomoda o financiamento das despesas com o sistema não contributivo (LBSS, mais 5,0%, 333 M€)¹ e as receitas fiscais consignadas ao FEFSS (com aumentos acima de 140%).
- ◆ O crescimento das receitas provenientes:
 - ◇ da atividade da SS ao nível da gestão corrente do próprio sistema² em 12,8% (mais 105 M€), sobretudo provenientes da alienação de imóveis e dos dividendos e participações nos lucros;
 - ◇ da UE em 10,8% (mais 85 M€)³, no âmbito do FSE⁴ e do FEAC⁵;

¹ O montante destinado ao cumprimento da LBSS inclui 6 777 M€ destinados a financiar as despesas da componente não contributiva (em linha com as políticas de reforço da coesão e integração social e combate à pobreza, onde se integram os acréscimos dos rendimentos destinados às famílias, em especial as mais carenciadas) e 209 M€ destinados a compensar a perda de receita contributiva afeta ao sistema previdencial-repartição (receitas cessantes da segurança social compensadas pelo Estado por aplicação de políticas que visam reduzir ou isentar situações sujeitas a contribuições (cf. alínea h) do art. 14.º do DL 367/2007, de 02/11, alterado pelas Leis 3-B/2010, de 28/04, 55-A/2010, de 31/12).

² Juros, dividendos, rendas, alienação de imóveis, reposições e taxas, multas e outras penalidades, que representam 3,2% da receita efetiva.

³ As transferências da UE representam 3,0% da receita efetiva da SS. De salientar o acréscimo verificado em 2019, face a 2018, quando comparado com o recuo de 23,0% entre 2017 e 2018.

⁴ Mais 33 M€ para formação profissional e mais 44 M€ para os programas operacionais do PT2020.

⁵ Mais 8 M€ para o POAPMC.

- ◇ da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa¹ em 2,9% (mais 7 M€), referentes ao resultado da exploração dos jogos sociais.

3.3.2.2. Despesa

Em 2019, a despesa total da SS atingiu 38 502 M€ (mais 4 337 M€ do que em 2018, 12,7%) e a despesa efetiva totalizou 26 690 M€ (mais 1 392 M€, 5,5%). A despesa total reflete o crescimento das despesas correntes em 5,5% (mais 1 384 M€), que representam 99,9% da despesa efetiva, e das despesas de capital em 33,2% (mais 2 953 M€) devido, sobretudo, pelo aumento da despesa não efetiva, com ativos financeiros em 2 946 M€ (influenciado pela rotação de ativos do FEFSS, mas também pelas novas entradas de capital no Fundo)².

Quadro I. 56 – Despesas por classificação económica – 2018-2019

(em milhões de euros)

	CSS 2018 (1)	OSS Final 2019 (2)	CSS 2019 (3)	Vh (4)=(3)-(1)	Tvh (5)=((3)-(1))/(1)*100
Despesas Correntes	25 271	27 740	26 655	1 384	5,5
Despesas com o pessoal	267	302	284	17	6,4
Aquisição de bens e serviços	66	135	72	6	9,8
Juros e outros encargos	7	13	10	3	50,9
Transferências correntes	24 401	26 073	25 702	1 301	5,3
Subsídios	521	1 197	568	47	9,0
Outras despesas correntes	9	22	18	9	109,6
Despesas Capital	8 895	17 011	11 847	2 953	33,2
Aquisição de bens de capital	23	52	30	7	32,3
Transferências de capital	5	8	5	0	1,1
Ativos financeiros	8 867	16 688	11 813	2 946	33,2
Passivos financeiros	0	263	0	0	-100,0
Despesa Total	34 165	44 751	38 502	4 337	12,7
Despesa Efetiva	25 298	27 801	26 690	1 392	5,5

Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2018 e 2019.

Para a evolução da despesa efetiva, em 2019, contribuíram:

- ◆ As transferências correntes com mais 1 301 M€ (5,3%), influenciadas pela evolução das transferências para as famílias que apresentaram um crescimento de 5,4% (mais 1 138 M€), em linha com as políticas estabelecidas de aumento dos rendimentos das famílias;
- ◆ Os subsídios com um aumento de 47 M€ (9,0%), de onde relevam os destinados a instituições sem fins lucrativos com um crescimento na ordem dos 23,5% (para 272 M€), onde se enquadram as políticas de ação social prosseguidas pelas IPSS em parceria com o Estado.

Cerca de 93,4% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais, que totalizaram 24 919 M€, mais 5,3% do que em 2018 (Quadro I. 57).

¹ 0,8% da receita efetiva.

² Provenientes da transferência de saldos do sistema previdencial repartição e de receitas fiscais consignadas (cfr. ponto 3 da Parte II).

Quadro I. 57 – Prestações sociais e outras – 2018 – 2019

(em milhões de euros)

	CSS 2018 (1)	OSS Final 2019 (2)	CSS 2019 (3)	Vh (4)=(3)-(1)	Tvh (5)=((3)-(1))/(1)*100
Prestações Sociais	23 654	25 253	24 919	1 264	5,3
Pensões e complementos, das quais:	16 964	17 935	17 855	891	5,2
Sobrevivência	2 344	2 469	2 455	111	4,7
Invalidez	1 085	1 170	1 164	79	7,3
Velhice	12 821	13 450	13 399	578	4,5
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	458	452	447	- 11	-2,4
Desemprego e apoio ao Emprego das quais:	1 234	1 204	1 188	- 46	-3,7
Subsídio de desemprego	949	947	939	- 10	-1,1
Ação social, das quais:	1 904	2 209	2 020	115	6,1
Transf. e subsídios - instituições sem fins lucrativos	1 553	1 693	1 624	71	4,5
Transf. e subsídios - famílias	83	87	86	3	3,7
Subsídio e complemento de doença	560	621	612	52	9,2
Abono de família	718	795	795	77	10,8
Rendimento social de inserção	360	348	348	- 12	-3,5
Complemento solidário para idosos	214	216	216	2	0,7
Parentalidade	547	605	596	49	9,0
Subsídio por morte	109	118	114	4	4,0
Deficiência	415	510	509	94	22,8
Outras despesas	628	690	666	38	6,1
Formação profissional e PAE	1 330	2 157	1 427	97	7,3
Políticas ativas de emprego	620	692	667	47	7,6
Transf. e subsídios de formação profissional	709	1 465	760	50	7,1
Administração (b)	308	380	337	29	9,3
Passivos financeiros	0	263	0	0	-100,0
Aplicações financeiras - IGFSS	1 500	3 250	1 100	- 400	-26,7
Capitalização, das quais:	7 373	13 448	10 720	3 347	45,4
Ativos financeiros	7 367	13 438	10 713	3 346	45,4
Despesa total	34 165	44 751	38 502	4 337	12,7
Despesa efetiva (c)	25 298	27 801	26 690	1 392	5,5

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial – Capitalização.

(c) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2018 e 2019.

Relativamente às prestações sociais destacam-se:

- ◆ As pensões e complementos que totalizam 17 855 M€. O aumento de 5,2%, face a 2018 incorpora efeitos de preço robustos (prestações mais caras)¹, motivados pelos aumentos extraordinários acumulados desde 2017, pela reposição das atualizações anuais² e pela atualização do indexante (IAS)³ e efeitos quantidade (mais 27 362 beneficiários).

¹ Atualização prevista no art. 113.º da LOE 2019, com efeitos a partir de janeiro de 2019 (para os pensionistas cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5*IAS: 10,00 €, nos casos em que as mesmas não foram objeto de qualquer atualização entre 2011 e 2015 e de 6,00 €, nos restantes casos).

² DL 254-B/2015, de 31/12 – em função do crescimento do PIB e da variação, nos últimos 12 meses, do índice de preços no consumidor. A Portaria 25/2019, de 17/01, veio determinar a atualização em 1,6%, das pensões com valores até ao limite de 871,52 € de 2*IAS inclusive (≤871,52 €), em 1,3% das pensões com valores compreendidos entre 2*IAS e 6*IAS (>871,52 € e ≤2 614,56 €) e em 0,78% das pensões de valor superior a 6*IAS (>2 614,56 €).

³ Atualização prevista na Portaria 24/2019, de 17/01 (435,76 €).

- ◆ As prestações de apoio às famílias que totalizam 3 189 M€¹, mais 9,1% (266 M€) face ao período homólogo, nas quais se incluem:
 - ◇ As diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários², que apresentaram individualmente comportamentos variáveis, face ao período homólogo, designadamente: o RSI, menos 3,5%, e o CSI, mais 0,7%, consistentes com as políticas de reforço da coesão social, combate à pobreza e também reflexo da aplicação de regras de elegibilidade e racionalização da concessão destes apoios;
 - ◇ As relativas à parentalidade, abono de família, apoio à deficiência e dependência e morte, que evidenciam variações homólogas positivas reflexo do efeito das políticas, implementadas em 2016 e reforçadas nos anos subsequentes, de alavancagem dos benefícios destinados ao apoio às famílias.
- ◆ As prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho que totalizaram 1 188 M€³. A redução da despesa de 46 M€ (3,7%), face a 2018, reflete maioritariamente a diminuição das despesas com o subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego devido à continuação da tendência de redução do número de beneficiários, resultante do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição daquelas prestações e da evolução positiva do mercado de trabalho.

As despesas com a administração do sistema apresentaram um crescimento de 9,3% e refletem quer o aumento de 6,7% de despesas com pessoal, influenciado pelo efeito do descongelamento das carreiras iniciado em 2018⁴, pelos acréscimos remuneratórios ocorridos em 2019⁵, pela atribuição de prémios de desempenho aos trabalhadores do IGFSS que exerçam funções de cobrança no departamento de gestão da dívida⁶ e, bem assim, pelo aumento de efetivos (efeito quantidade); quer o aumento de 32,3% das despesas com a aquisição de bens de capital, designadamente de *software* informático pelo Instituto de Informática.

Também as despesas de administração imputadas à componente capitalização do sistema previdencial aumentaram (23,3%, tendo atingido 7 M€), sobretudo pelo acréscimo de despesas com encargos bancários (30,4%) e com impostos retidos nos dividendos obtidos pelo FEFSS provenientes do estrangeiro (40,8%).

3.3.2.3. Saldos da segurança social

O quadro seguinte reflete o total das receitas e despesas de cada um dos sistemas/subsistemas da SS, bem como os respetivos saldos.

O saldo de execução orçamental acumulado no final de 2019 foi de 3 598 M€ (mais 5,9% que em 2018), tendo o saldo do ano contribuído com mais 202 M€ (Quadro I. 58).

¹ Subsídio e complemento de doença (612 M€); Abono de família (795 M€); RSI (348 M€); CSI (216 M€); Parentalidade (596 M€); Subsídio por morte (114 M€); e Deficiência (509 M€).

² Destinadas a elevar o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza.

³ Subsídio de desemprego (939 M€); Complemento de desemprego (27 M€); Subsídio social de desemprego (135 M€); Garantia Salarial (70 M€); Subsídio de desemprego e subsídio ao emprego por salários em atraso (13 M€); Compensação salarial – *layoff* (4 M€); e Retribuições intercalares – art.º 98.º-N do CPT (37 m€).

⁴ Nos termos do n.º 8 do art. 18º da LOE 2018 – 25% a partir de janeiro de 2018; 25% a partir de setembro de 2018; 25% a partir de maio de 2019 e os restantes 25% a partir de dezembro de 2019.

⁵ Nos termos do n.º 2 do art. 16º da LOE 2019 – 50% a partir de janeiro de 2019; 25% a partir de maio de 2019 e os restantes 25% a partir de dezembro de 2019.

⁶ Nos termos do DL 56/2019, de 26/05 e Portaria 173/2019, de 05/06.

Quadro I. 58 – Saldos de execução orçamental por sistemas e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Sistema Previdencial		Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh %
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	2 001	284	6	91	1 014	0	3 396	-36,7
1.1. Saldo de anos anteriores integrado	1 985	284	0	0	674	0	2 943	-28,3
1.2. Saldo de anos anteriores não integrado	16	0	6	91	340	0	453	-64,1
2. Receita do ano	20 265	11 374	1 676	4 393	2 263	456	40 427	19,1
3. Despesa do ano	20 247	10 720	1 676	4 382	2 744	456	40 225	12,0
4. SEO do ano (2)-(3)	18	654	0	11	-481	0	202	110,3
5. SEO do ano com saldo integrado (4) +(1.1)	2 003	938	0	11	193	0	3 145	47,2
6. SEO final acumulado (5) +(1.2)	2 019	938	6	102	532	0	3 598	5,9
7. Saldo Total efetivo do exercício de 2019	489	2 198	0	11	124	0	2 822	42,7

Saldo execução efetiva=Receita do ano deduzida de ativos financeiros – despesa do ano deduzida de ativos financeiros.

Fonte: CSS 2018 e CSS 2019.

Em 2019, verificou-se uma alocação dos saldos acumulados de anos anteriores pelos diversos subsistemas:

- ◆ 86,7% (2 943 M€) foi integrado e distribuído pelas componentes do sistema previdencial (1 985 M€ em repartição e 284 M€ em capitalização) e pelo subsistema de ação social (674 M€).
- ◆ O valor do saldo não integrado (453 M€) teve a seguinte distribuição: sistema previdencial-repartição (16 M€), subsistema de ação social (340 M€), subsistema de solidariedade (91 M€) e subsistema de proteção familiar (6 M€).

Parte dos montantes em saldo dos subsistemas de solidariedade, proteção familiar e ação social (268 M€, 10 M€ e 66 M€, respetivamente) foi transferida para o sistema previdencial-repartição, o qual, por sua vez, transferiu 1 358 M€¹ para o sistema previdencial-capitalização (FEFSS), valor que correspondeu a parte do saldo do sistema previdencial-repartição (1 300 M€) e à receita arrecada com alienação de imóveis (58 M€²).

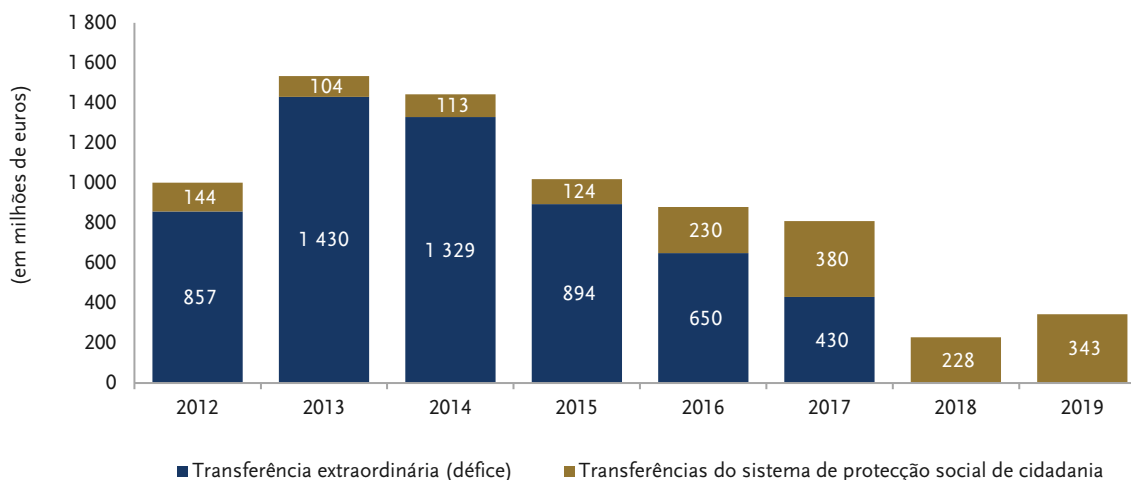
O sistema previdencial-repartição, apesar de maioritariamente financiado por contribuições e quotizações, tem vindo a receber transferências do OE, quer diretamente através de transferências extraordinárias para colmatar o seu défice (5 589 M€ entre 2012 e 2017), quer indiretamente através das transferências do sistema de proteção social de cidadania (cujo financiamento é também proveniente do OE e que totalizaram, entre 2012 e 2019, 1 667 M€) (Gráfico I. 25). Assim, os valores que subsistem no saldo deste último, no final de cada ano, não devem ser considerados excedentes verdadeiramente gerados pelo sistema, na medida em que decorrem apenas das previsões “excessivas” das despesas a suportar legalmente pelo OE³.

¹ Ao abrigo do art. 91.º da LBSS e do art. 124.º da LOE 2019.

² 57 M€ dizem respeito a venda de imóveis da SS à CML para serem requalificados e transformados em habitações de renda sustentável.

³ No PCGE 2018, o TC formulou a Recomendação 45, no sentido de que as previsões orçamentais dos encargos da responsabilidade do Estado sejam fiáveis, de modo a evitar que os excedentes do sistema de proteção social e cidadania sejam sucessivamente transferidos para o sistema previdencial-repartição.

Gráfico I. 25 – Transferências para o sistema previdencial-repartição – 2012-2019



Fonte: CSS de 2012 a 2019.

O financiamento do sistema previdencial, devido às discrepâncias e desarmonia de conceitos entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social¹, torna-se pouco transparente na medida em que:

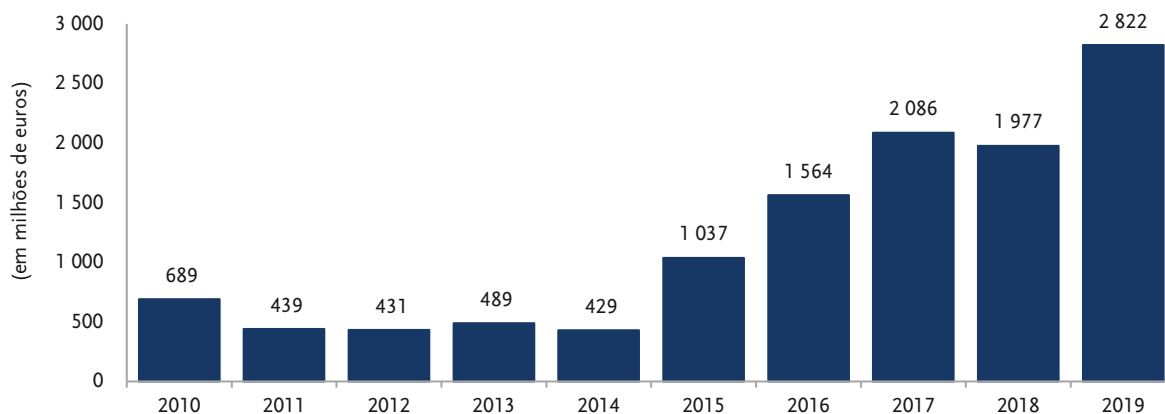
- ◆ em situação de défice, estão a ser utilizadas verbas do OE para o financiar que se destinavam apenas a suportar as despesas do sistema de proteção social de cidadania, impedindo uma avaliação clara das necessidades de financiamento do sistema previdencial, cuja matriz é a do autofinanciamento;
- ◆ em contexto não deficitário, as transferências para o FEFSS provenientes dos saldos positivos do sistema previdencial têm incluído parte das transferências do OE para o sistema de proteção social de cidadania pelo que, embora provenientes do sistema previdencial, não resultam apenas da situação financeira da componente contributiva do SSS².

As transferências extraordinárias do OE para financiamento do sistema previdencial - repartição, ocorridas entre 2012 e 2017, contribuíram também para a recuperação do saldo de execução efetiva do sistema de segurança social (Gráfico I. 26).

¹ A LEO determina que os saldos anuais do subsistema previdencial revertem a favor do FEFSS, nos termos da LBSS e a lei quadro de financiamento da segurança social estabelece que são receitas do “sistema previdencial capitalização” os “Excedentes anuais do sistema de segurança social (...)” que, para além do sistema previdencial, incluem ainda o sistema de proteção social de cidadania financiado por transferências do OE, receitas fiscais consignadas e resultados de exploração de jogos sociais – cfr. ponto 3, da Parte II.

² Os valores transferidos são propostos pelo IGFSS e autorizados pela tutela, tendo por base o valor do saldo acumulado em cada ano, que já integra o financiamento do OE.

Gráfico I. 26 – Saldo anual efetivo do SSS – 2010-2019



Fonte: CSS 2008 a 2019.

A evolução dos saldos positivos do SSS reflete ainda, nos primeiros cinco anos, a crise económica financeira e, a partir de 2012, as transferências extraordinárias do OE para financiamento do sistema previdencial – repartição. A partir de 2015, a melhoria do mercado de trabalho veio permitir um melhor desempenho na cobrança de receita de contribuições e quotizações que foi acompanhado por uma redução progressiva das transferências extraordinárias do OE, que terminaram em 2017 (Gráfico I. 25). Por outro lado, a contração da despesa com prestações sociais verificada em 2015 (-0,4%) e a contenção do seu crescimento, sempre abaixo das taxas de crescimento da receita de contribuições e quotizações, têm sido fatores determinantes para a melhoria dos saldos de execução efetiva.

Em 2019, o saldo de execução efetiva aumentou cerca de 42%, uma vez que se manteve a tendência, com a receita de contribuições e quotizações a crescer 8,6% e a despesa com prestações sociais 5,3%, mas também pelo contributo das transferências do OE (LBSS e das receitas fiscais consignadas) que aumentaram 7,4%.

3.3.3. Balanço e demonstração de resultados

As principais reversas resultantes das certificações legais emitidas às contas de 2019 do universo da SS, (cfr. ponto 3.3.1) referem-se às contas do ISS e do ISSA e incidem sobre as rubricas da dívida de terceiros, do imobilizado e da especialização de exercícios. Por sua vez, para a conta do IGFSS foi emitida uma “Declaração de Impossibilidade de Certificação Legal das Contas”¹.

3.3.3.1. Balanço

A situação financeira e patrimonial da segurança social no biénio 2018/2019 é a que se reflete nos quadros seguintes, apresentando o balanço um aumento, em termos líquidos, de 3 386 M€ (12,3%) face ao ano 2018 (cfr. ponto 3.3.4 sobre as observações que suportam as reservas aos valores relevados no balanço).

¹ Nos termos do n.º 4 do art. 45.º e alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regime Jurídico da Ordem dos ROC.

Quadro I. 59 – Balanço da segurança social – 2018-2019

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2018	2019		Variação 2019/2018		
		Valor	%	Valor	%	
Ativo	Ativo Bruto					
	Imobilizado	907	896	2,3	-11	-1,2
	Existências	2	2	0,0	0	1,4
	Dívidas de terceiros	12 698	12 497	31,7	-200	-1,6
	Disponibilidades	22 343	26 022	66,0	3 679	16,5
	Acréscimos e diferimentos	40	40	0,1	1	1,3
	Total do Ativo bruto	35 989	39 457	100,0	3 468	9,6
	Amortizações/Provisões imobilizado	513	518		5	1,0
	Provisões para cobrança duvidosa	7 930	8 007		77	1,0
Total Ativo Líquido	27 546	30 932		3 386	12,3	
Fundos Próprios e Passivos	Fundos Próprios					
	Património	17 154	18 966	65,5	1 812	10,6
	Cedências de ativos	-3	-3	0,0	0	1,2
	Reservas	1 040	1 041	3,6	0	0,0
	Resultados transitados	6 434	6 138	21,2	-296	-4,6
	Resultado líquido do exercício	1 194	2 815	9,7	1 622	135,8
	Total dos Fundos Próprios	25 820	28 957	100,0	3 137	12,2
	Passivo					
	Provisões para riscos e encargos	12	40	2,0	28	227,8
	Dívidas a terceiros	323	366	18,6	43	13,3
Acréscimos e diferimentos	1 391	1 568	79,4	177	12,7	
Total do Passivo	1 726	1 975	100,0	248	14,4	
Total dos Fundos Próprios e do Passivo	27 546	30 932		3 386	12,3	

Fonte: CSS de 2018 e 2019.

Ativo

Em 2019, 84,1% do ativo líquido é constituído por disponibilidades, 14,5% por dívidas de terceiros (uma área de grande risco em termos da fiabilidade dos valores relevados no balanço) e 1,2% por imobilizado (classe igualmente considerada área de risco). Destaca-se:

Ao nível do imobilizado:

- ◆ O total do imobilizado em 2019 registou um decréscimo, face a 2018, de 4,0% (-16 M€) no ativo líquido, devido ao decréscimo de 14,3% nos investimentos financeiros (29,3% do imobilizado líquido) e ao aumento de 1,0% do imobilizado corpóreo (70,7% do imobilizado líquido) (Quadro I. 60).

Quadro I. 60 – Imobilizado – 2018-2019

(em milhares de euros)

Imobilizado	2018		2019	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	974	19	974	18
Imobilizações corpóreas	759 908	264 898	766 228	267 512
Investimentos financeiros	145 897	129 135	128 891	110 620
Total	906 780	394 053	896 093	378 151

Fonte: CSS de 2018 e 2019.

- ◆ O imobilizado corpóreo aumentou 6 M€ (0,8%), em valor bruto, e as variações mais significativas ocorreram nos imóveis (menos 9 M€), no imobilizado em curso (mais 9 M€), no equipamento básico (mais 7 M€) e no equipamento administrativo (menos 1 M€) e resultaram, sobretudo, da alienação de 11 imóveis à Câmara Municipal de Lisboa¹, da desvalorização do imóvel adquirido pelo FEFSS em 2018², da aquisição de *software* e de equipamento informático³, de intervenções em imóveis⁴ e do abate de um número significativo de bens, em especial no ISS⁵ e no II⁶.
- ◆ Por sua vez, os investimentos financeiros decresceram 17 M€ (11,7%) no ativo bruto. A variação neste grupo de ativos, constituído maioritariamente por investimentos em imóveis que se mantiveram estáveis, ficou a dever-se ao aumento das partes de capital, através do investimento de 8 M€ em três subfundos imobiliários integrados no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)⁷ e à redução para quase metade de outras aplicações financeiras (menos 24 M€, 49,3%).

Estas aplicações correspondem, quase integralmente, a dois depósitos a prazo constituídos como garantia dos empréstimos concedidos pela Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) às instituições do sector não lucrativo, no âmbito das Linhas de Crédito I e II de apoio à economia social⁸. Na vigência destas garantias, foram executados 1 280 m€ por incumprimento junto da CEMG das instituições beneficiárias dos empréstimos⁹. Para recuperação deste valor, foram acionados os acordos de garantia de pagamentos celebrados entre as instituições e o IGFSS¹⁰.

Ao nível da dívida de terceiros:

- ◆ A dívida bruta totalizou 12 497 M€ (menos 1,6% do que em 2018) e a dívida líquida de provisões para cobrança duvidosa, atingiu 4 490 M€ (menos 5,8% do que em 2018) (Quadro I. 61), em resultado de uma diminuição na dívida de curto prazo.

¹ Imóveis que estavam relevados nas demonstrações financeiras do ISS e que em 2019 foram transferidos para o IGFSS que procedeu à sua alienação no próprio ano da transferência. Estes imóveis estavam relevados no ativo bruto por cerca de 9 M€ e foram alienados por 57 M€.

² O imóvel foi adquirido em 2018 por 56 M€. Em 2019, foi realizada uma avaliação ao imóvel verificando-se uma desvalorização no montante de 1,4 M€, passando a estar relevado pelo valor de 54,6 M€ (de acordo com o normativo de valorização do FEFSS, os imóveis são relevados a preço de mercado).

³ Em 2019, foram investidos pelo II cerca de 21 M€ em *software* informático e 5 M€ em equipamento informático (*hardware*) o que contribuiu para a variação positiva da componente de equipamento básico e de imobilizado em curso.

⁴ Em 2019, foram concluídas intervenções em edifícios no montante de 1,2 M€.

⁵ Em 2019, foram abatidos bens no valor de 9 M€: 8 M€ em equipamento básico e 1 M€ em equipamento administrativo.

⁶ Em 2019, foram abatidos bens no valor de cerca de 2 M€ classificados em equipamento básico.

⁷ Fundos sob gestão da FUNDIESTAMO. Este investimento feito pelo FEFSS foi classificado como reserva estratégica deste Fundo (cfr. ponto 3 Parte II).

⁸ O valor total das garantias foi 62,5 M€ e o prazo inicialmente estabelecido pelos protocolos assinados em 15/06/2012 foi de 7 anos (até 2019). Este prazo foi alargado para 10,5 anos (até 2023), através do 1.º aditamento a cada um dos acordos iniciais, e para 15,5 anos (até 2028), mediante o 2.º aditamento. Cfr. PCGE 2016, pp. 268 e 269.

⁹ Entre 2015 e 2018 nove instituições beneficiárias das linhas de crédito deixaram de cumprir as suas obrigações junto da CEMG (duas em 2015, 160 m€; duas em 2016, 604 m€; três em 2017, 391 m€; e duas em 2018, 126 m€).

¹⁰ Entre 2015 e 2019 foram recuperados 197 m€ através de acordos prestacionais e introduzidas duas ações em Tribunal e uma no Ministério Público, não se verificando alterações em relação ao ano anterior.

Quadro I. 61 – Dívida de terceiros – 2018-2019

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2018		2019	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Cientes	1 589	37	1 654	39
Contribuintes	9 901	4 174	9 620	3 879
Prestações sociais a repor	715	147	725	161
Outros devedores	489	410	493	411
Outros	4	1	4	0
Total	12 698	4 768	12 497	4 490

Fonte: CSS de 2018 e 2019.

- ◆ Ao nível da dívida de contribuintes, que representa 86,4% do total da dívida líquida (77,0% da dívida bruta) verifica-se que:
 - ◇ 75,0% (7 214 M€) do valor em dívida (bruta) está em mora há mais de um ano e 80% (7 694 M€) estava participada a execução fiscal, na sua maior parte (70,7%)¹, com uma antiguidade superior a 5 anos e 18,3% respeitante a contribuintes com dívidas superiores a 1 M€;
 - ◇ 60,9% (5 861 M€) estava classificada como dívida de cobrança duvidosa e provisionada em cerca de 98,0% (5 741 M€), o que reflete o risco de incobrabilidade², para além da sua antiguidade.
- ◆ Ao nível das dívidas de clientes, que totalizaram 1 654 M€ (mais 4,7% do que em 2018), provêm sobretudo de:
 - ◇ sub-rogação de créditos, na sequência de pagamento de salários em atraso a cargo do FGS (1 298 M€). De notar que a quase totalidade desta dívida (1 295 M€) se encontra provisionada a 100% refletindo um elevado risco de cobrança. A restante parte (3 M€) respeita a planos prestacionais no âmbito dos processos especiais de revitalização³;
 - ◇ reembolsos, reposições ou restituições de prestações pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores que, em 2019, totalizaram 355 M€ – deste valor, 96,2% (342 M€) estava classificada como dívida de cobrança duvidosa com provisões constituídas para 93,5% (320 M€), reflexo de grande dificuldade de cobrança, em larga medida, explicada pelo universo dos devedores, mas também porque não foram objeto de participação a execução fiscal⁴.
- ◆ Ao nível das prestações sociais a repor (devido a pagamentos indevidos a beneficiários) que subiram ligeiramente face a 2018 (mais 1,5% em termos brutos) e totalizaram 725 M€ em valor bruto (161 M€ em valor líquido de provisões de cobrança duvidosa) salienta-se que:
 - ◇ 604 M€ (83,3%) estavam classificados como dívidas de cobrança duvidosa e na sua maioria (93,5%) provisionados o que reflete a antiguidade da dívida;
 - ◇ 37 M€ (5,1%) respeita a planos prestacionais de cobrança voluntária;

¹ 37,5% (2 888 M€) com uma antiguidade superior a 10 anos; 15,7% (1 206 M€) estava associada a planos prestacionais.

² 95,4% da dívida de cobrança duvidosa tem antiguidade superior a dois anos estando, por isso, provisionada a 100%. Existem valores em dívida desde 1976.

³ O FGS, em 2019, passou a distinguir o valor em dívida associado à massa falida e o valor em dívida associado a planos prestacionais e a não constituir provisões para esta última, harmonizando os critérios utilizados pelas outras instituições de segurança social.

⁴ Cfr. ponto 3.3.4.

- ◇ Apenas 10,7% (78 M€) estavam participados a execução fiscal. Note-se, no entanto, que este valor é 17 M€ acima do valor participado em 2018 (mais 73,4%) e que, por isso, envolve desde logo mais 9 881 beneficiários. Verifica-se, assim, que se mantém a melhoria de procedimentos já iniciada em anos anteriores e aliás no seguimento de diversas recomendações no âmbito deste Parecer¹. Contudo, 84,2% (611 M€) do valor da dívida não foi participado a execução fiscal nem está enquadrado em planos prestacionais de cobrança voluntária;
- ◇ Passaram a ser relevados como prestações sociais a repor, os valores indevidamente pagos a beneficiários pelo FGS. No entanto, estes valores não foram participados a execução fiscal².
- ◆ A dívida de outros devedores, mantém um valor estável face a 2018 de 493 M€ (valor bruto). Este grupo incorpora um conjunto de dívidas com bastante antiguidade, algumas das quais têm sido objeto de acompanhamento por parte do Tribunal (181 M€)³, não se tendo verificado alterações significativas, apesar de alguns desenvolvimentos ocorridos em 2019⁴.

Ao nível das disponibilidades:

Representam 66,0% do total do ativo bruto e 84,1% do ativo líquido e aumentaram 3 679 M€ (16,5%) face a 2018, conforme se pode verificar no Quadro I. 62.

¹ Recomendações: 52-PCGE/2017, 67-PCGE/2016 e 82-PCGE/2015.

² Cfr. ponto 3.3.4.

³ Ministério da Saúde (89 M€); Ministério da Agricultura (85 M€); Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (6 M€); e Direção Regional do Trabalho e Qualificação da Região Autónoma dos Açores (2 M€).

⁴ Relativamente às dívidas do Ministério da Saúde: - Dívida proveniente da ex-Caixa de Previdência dos TLP (88,7 M€), o ISS informou, em agosto de 2020, que *“permanece em avaliação o processo de recuperação da dívida através do encontro de contas com os valores a reembolsar pelo ISS, IP, ao Ministério da Saúde, no âmbito da aquisição de medicamentos enquadrados nas Doenças Profissionais. Para o efeito, têm sido promovidas reuniões e troca de informação com o Ministério da Saúde, tendentes a um entendimento quanto à metodologia de imputação a aplicar para o efeito”*; - Dívida no âmbito das Misericórdias (0,4 M€), o IGFSS informou, em julho de 2020, que voltou a solicitar, em dezembro de 2019, à ACSS o reembolso do valor em dívida, não tendo recebido qualquer resposta. Também para as dívidas da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela e da Direção Regional do Trabalho e Qualificação da Região Autónoma dos Açores o IGFSS no final de 2019 fez novas insistências junto daquelas entidades para efeito de reembolso dos valores em dívida não tendo obtido resposta. Recordar-se que esta dívida está incluída no processo de renegociação relativa à cobrança e pagamento de dívidas a organismos da Região Autónoma dos Açores (cfr. PGCE 2018 ponto 4.1.4 da Parte II, p. 228). No que respeita à dívida do Ministério da Agricultura, o IGFSS informa que continua a analisar a informação recolhida com maior detalhe, não dispondo ainda de uma conclusão sobre a existência ou não desta dívida por parte do Ministério da Agricultura.

Quadro I. 62 – Disponibilidades – 2018-2019

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor		Variação 2019/2018	
	2018	2019	Valor	%
Títulos negociáveis	18 525	21 990	3 465	18,7
Ações	2 482	4 040	1 558	62,7
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0,0
Títulos da dívida pública	15 992	17 878	1 886	11,8
Outros títulos	11	42	31	275,4
Outras aplicações de tesouraria	40	30	-10	-24,6
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	3 818	4 032	214	5,6
Conta do Tesouro (a)	2 010	2 176	165	8,2
Depósitos em instituições financeiras	1 806	1 855	48	2,7
Caixa	1	1	0	6,4
Total	22 343	26 022	3 679	16,5

(a) Reclassificação realizada pelo TC, para efeitos de análise, relativamente ao valor dos depósitos bancários no IGCP, pois o balanço da segurança social não releva estes valores em conta apropriada nos termos do POCISSS (o valor relevado no balanço em depósitos em instituições financeiras foi deduzido do valor dos depósitos existentes em contas bancárias do IGCP das seguintes entidades: IGFSS, II e FEFSS. O valor de 2018 foi ajustado em conformidade).

Fonte: CSS 2018 e 2019, SIF e Econtas.

- ◆ Os títulos negociáveis, maioritariamente títulos da dívida pública (17 878 M€)¹, representam 84,5% da classe de disponibilidades, aumentaram 3 465 M€ (18,7%) face a 2018, e incorporam, basicamente, o património do FEFSS.
- ◆ Os depósitos em instituições financeiras aumentaram 214 M€ (5,6%), por efeito do incremento da Conta do Tesouro (165 M€), sobretudo, pela aplicação dos excedentes à guarda do IGFSS no IGCP, conforme o estabelecido no DLEO, continuando a acolher as recomendações do Tribunal nesta matéria².
- ◆ Os documentos por reconciliar ainda apresentam valores significativos em número e em volume financeiro³. No entanto, assinala-se a melhoria verificada nestes documentos com antiguidade superior a um ano⁴, concentrando-se a quase totalidade em documentos do próprio ano (98,9% em número e 99,7% em valor) e a grande maioria em duas contas bancárias (89,9% em número e 98,5% em valor)⁵.

¹ 15 278 M€ respeitam ao FEFSS e 2 600 M€ ao IGFSS.

² Os DLEO há vários anos que incluem normas no sentido de que o IGFSS deve privilegiar os serviços do IGCP e o recurso ao sistema bancário deve ser o exclusivamente necessário à atividade dos serviços da segurança social. O Tribunal nos PCGE de 2016 e 2017 formulou uma recomendação para que o estabelecido nos DLEO fosse cumprido (Recomendações: 51-PCGE/2017 e 68-PCGE/2016).

³ Esta análise respeita apenas às contas bancárias de dois institutos (IGFSS e ISS).

⁴ Em 2018 existiam 10 248 documentos por reconciliar, com um volume financeiro de 10 M€ e em 2019 existiam 2 534, com um volume financeiro de 5,5 M€. Em contraditório, o ISS informa que em 2020 já foi possível regularizar um conjunto significativo de documentos por reconciliar de anos anteriores e que este trabalho requer articulação com várias entidades terceiras, designadamente com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça e com os agentes de execução com vista à identificação dos valores creditados nas contas bancárias.

⁵ Em 2019, existiam 226 423 documentos por reconciliar, com um volume financeiro de 1 934 M€ e cerca de 98,9% dos documentos (223 889) e 99,7% do valor (1 928 M€) respeitam ao ano de 2019. Por sua vez, 89,9% dos documentos (203 620) e 98,5% do valor (1 904 M€) estão concentrados em duas das 71 contas bancárias que apresentavam documentos por reconciliar. O elevado volume financeiro associado aos documentos por reconciliar decorre de dois fatores: 1) um desfazamento temporal, no registo de dois documentos de elevado montante, tendo o registo da receita ocorrido em 2019 (593 M€), bem como parte do registo do extrato bancário (472 M€). O restante valor do extrato bancário (121 M€) foi registado já em 2020, apesar da data deste último documento ser 31/12/2019; 2) da metodologia de contabilização da receita de contribuições, que devido à sua complexidade ocasiona um acumular de documentos por reconciliar ainda que a diferença entre o valor de receita contabilizado diariamente e o do extrato bancário (diário) não seja muito significativa. De igual forma, também no registo da receita de contribuições se verificou desfazamento

- ◆ Um dos efeitos da transição de documentos por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias¹, traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 12,3 M€ e de execução orçamental de 9,3 M€², bem como a apresentação em cinco contas bancárias tituladas pelo IGFSS, de saldo contabilístico negativo (1,1 M€), como se reflete no quadro seguinte:

Quadro I. 63 – Subvalorização de saldos em Disponibilidades (IGFSS e ISS)

(em milhões de euros)

Entidade	Contas do razão com saldo negativo (valor)	Extrato bancário (valor)	Ano do depósito dos valores
IGFSS	1,1	7,2	2008 a 2019
ISS	-	5,1	2009 a 2019
TOTAL	1,1	12,3	
Subvalorização do saldo de disponibilidades		12,3	
Subvalorização do saldo de execução orçamental		9,3	

Fonte: SIF.

- ◆ Verificou-se que em algumas certidões bancárias de contas tituladas pelo IGFSS consta a indicação de pessoas com poderes para movimentação de contas bancárias que em 2019 já não exerceram funções naquela entidade, situação que carece de regularização³.

Fundos próprios

Os fundos próprios são constituídos, na sua maioria, por património, no valor de 18 966 M€, correspondendo em 92,2% a património do FEFSS (17 484 M€)⁴.

Face a 2018, esta componente registou um acréscimo de 1 812 M€ (10,6%), que resulta da afetação à conta de património do FEFSS do resultado líquido do exercício de 2018 (-15 M€); do valor do saldo do sistema previdencial-repartição (1 500 M€) e das receitas de alienação de imóveis (5 M€) – operações de 2018 refletidas na conta consolidada, no património, do FEFSS em 2019; e das receitas fiscais consignadas provenientes do adicional ao IMI (123 M€) e do IRC (199 M€).

O resultado líquido apurado foi de 2 815 M€ e aumentou 1 622 M€ (135,8%) relativamente a 2018, dado os acréscimos verificados nos três grupos de resultados: operacionais, no valor de 18 M€ (1,9%), que atingiram 934 M€; financeiros, que aumentaram 1 310 M€ (de -7 M€ para 1 302 M€); e extraordinários no valor de 294 M€ (103,1%) ascendendo a 579 M€.

temporal entre a receita contabilizada no dia 31/12/2019 (2 296,8 m€) e o extrato bancário a 01/01/2020 (2 297,8 m€). O total da receita contabilizada nesta conta bancária até 31/12/2019 foi de 420 M€ e o valor total dos extratos bancários registados até 31/12/2019 foi de 418 M€.

¹ Em 38 contas bancárias: 19 do IGFSS e 19 do ISS.

² Segundo o ISS, uma das contas está relacionada com operações de tesouraria e não contribui para o saldo de execução orçamental (conta relativa a reembolsos efetuados por países estrangeiros e destinados ao pagamento de despesas suportadas por Portugal e que o Instituto deverá devolver às entidades portuguesas que inicialmente as suportaram).

³ Um presidente e uma vogal do Conselho Diretivo que já não exerceram funções no IGFSS em 2019 e ainda constam como movimentadores de duas contas bancárias.

⁴ O valor do património relevado no balanço do FEFSS foi deduzido do movimento de consolidação efetuado pelo IGFSS correspondente à transferência do saldo do sistema previdencial-repartição e da receita proveniente de imóveis efetuada no exercício de 2019 (1 358 M€).

Passivo

Destaca-se o aumento de 248 M€ (14,4%), face a 2018, totalizando 1 975 M€. O grupo patrimonial predominante é o dos acréscimos e diferimentos (contas de especialização de exercícios), no qual os proveitos diferidos, com um peso de 77,2% (1 524 M€), aumentaram 12,8% (173 M€).

Os proveitos diferidos são constituídos, sobretudo, por fundos consignados ao financiamento de ações de formação profissional e projetos sociais, com suporte no OE e no FSE, e a outros programas de ação social, (1 507 M€), suportados por receitas de jogos sociais. Tratando-se de receitas consignadas, os valores recebidos ficam registados em proveitos diferidos e só são contabilizados em proveitos quando incorrerem os custos com as ações ou programas aos quais se destinam as verbas.

3.3.3.2. Demonstração de resultados

Em 2019, o total dos proveitos foi de 36 145 M€ e o dos custos 33 330 M€, o que proporcionou um resultado líquido positivo de 2 815 M€, mais 1 622 M€ (135,8%) do que em 2018 (cfr. ponto 3.3.4 sobre as observações que suportam as reservas aos valores da demonstração de resultados).

Quadro I. 64 – Demonstração de resultados – 2018-2019

(em milhões de euros)

Contas	Valor		Variação 2019/2018	
	2018	2019	Valor	%
Custos e perdas				
Transf. correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	24 792	26 142	1 350	5,4
Custos com o pessoal	259	274	16	6,0
Fornecimentos e serviços externos	86	82	-4	-4,2
Provisões do exercício	377	459	82	21,8
Amortizações do exercício	18	20	2	11,4
Outros custos e perdas operacionais	4	4	1	20,8
Total dos custos operacionais	25 535	26 982	1 447	5,7
Custos e perdas financeiros	973	689	-285	-29,3
Custos e perdas extraordinários	4 965	5 659	694	14,0
Total dos Custos e Perdas	31 473	33 330	1 856	5,9
Proveitos e Ganhos				
Impostos e taxas	17 222	18 243	1 022	5,9
Transferências e subsídios correntes obtidos	9 110	9 566	457	5,0
Outros proveitos e ganhos operacionais	120	107	-13	-11,0
Total dos proveitos operacionais	26 451	22 917	1 465	5,5
Proveitos e ganhos financeiros	966	1 991	1 025	106,1
Proveitos e ganhos extraordinários	5 250	6 237	987	18,8
Total dos Proveitos e Ganhos	32 667	36 145	3 478	10,6
Resultados operacionais	916	934	18	1,9
Resultados financeiros	-7	1 302	1 310	17 611,6
Resultados extraordinários	285	579	294	103,1
Resultado líquido do exercício	1 194	2 815	1 622	135,8

Fonte: CSS de 2018 e 2019.

Os proveitos e ganhos aumentaram 3 478 M€ (10,6%) devido, essencialmente:

- ◆ Ao acréscimo de 1 465 M€ (5,5%) dos proveitos operacionais em resultado do aumento das contribuições e quotizações para a segurança social em 993 M€ (5,8%), que ascenderam a 18 021 M€, ao acréscimo das transferências do OE para cumprimento da LBSS (mais 372 M€)¹ e de fundos comunitários (mais 95 M€) destinados, maioritariamente, a ações de formação profissional.
- ◆ Ao acréscimo de 1 025 M€ (106,1%) dos proveitos financeiros, que ascenderam a 1 991 M€, resultantes, na quase totalidade, da atividade do FEFSS, designadamente do aumento das mais valias potenciais, em 884 M€, das mais valias realizadas em 126 M€, dos ganhos em contratos de futuros, em 70 M€ e dos rendimentos de participações de capital, em 28 M€; e da diminuição das diferenças de câmbio realizadas, em 39 M€, das diferenças de câmbio potenciais, em 27 M€ e do rendimento proveniente de juros, em 21 M€.
- ◆ Ao acréscimo dos proveitos extraordinários em 987 M€ (18,8%) que resulta, sobretudo, do aumento verificado na correção de contribuições para a segurança social, em 741 M€ (15,1%), e na anulação de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, em 216 M€ (301,1%)².

Os custos e perdas aumentaram 1 856 M€ (5,9%), face a 2018, variação que decorreu essencialmente do:

- ◆ Aumento dos custos operacionais no valor de 1 447 M€, devido ao aumento das prestações sociais em 1 138 M€ (5,4%), que ascenderam a 22 293 M€ (66,9% do total dos custos), das transferências e subsídios concedidos, em 212 M€ (5,8%), sobretudo para ações de formação profissional e para instituições sem fins lucrativos (ação social), e das provisões do exercício para cobrança duvidosa, em 55 M€ (15,0%), e para riscos e encargos, em 26 M€ (868,0%).
- ◆ Aumento dos custos e perdas extraordinários no valor de 694 M€ (14,0%) resultante, sobretudo, de anulação de contribuições, em 683 M€ (14,1%), e de contraordenações, em 10 M€ (136,5%).
- ◆ Diminuição dos custos e perdas financeiros em 285 M€ (29,3%), sendo na sua quase totalidade de custos do FEFSS que resultam, em grande medida, do decréscimo das menos valias potenciais em 287 M€, das diferenças de câmbio desfavoráveis realizadas, em 47 M€, e das perdas na alienação de aplicações de tesouraria, em 15 M€, pese embora os acréscimos verificados ao nível do aumento das perdas em contratos de futuros, em 34 M€, e das diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais, em 27 M€.

O resultado líquido foi proporcionado pelo resultado positivo de todos os três tipos de resultados, sendo que o que mais contribuiu foi o resultado financeiro, devido ao acréscimo dos proveitos provenientes de mais-valias potenciais e ao decréscimo das menos-valias potenciais.

¹ Subsistema de solidariedade, mais 205 M€; subsistema de proteção familiar, mais 120 M€; e subsistema de ação social, mais 48 M€.

² Sobre a anulação de provisões cfr. ponto 3.3.4.

3.3.4. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros

Ao nível da regulamentação

- ◆ Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, bem como a portaria com os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS¹.
- ◆ Continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização, aspeto objeto de recomendação do Tribunal desde 2009².
- ◆ O perímetro de consolidação da segurança social não está nominalmente estabelecido. A LEO em vigor até 31/12/2020 previa que as despesas do OSS fossem estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado. Também a nova LEO prevê a apresentação do OSS por classificação orgânica, embora agora sem depender de regulamentação e limitado às despesas de administração.

Ao nível operacional

Duas das onze entidades que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS) não utilizam o Sistema de Informação Financeira da SS (SIF), o que não permite a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática³. Para além desta, o sistema apresenta outras limitações de ordem técnica que impedem a efetiva consolidação no sistema e na produção automática dos mapas orçamentais consolidados⁴, do balanço consolidado⁵, e dos mapas de amortizações e provisões⁶, o que exige intervenções manuais por parte do IGFSS na elaboração das peças contabilísticas finais consolidadas⁷.

Desde 2009 que o Tribunal tem vindo a recomendar no sentido de que estas limitações sejam ultrapassadas, com vista a obter informação completa do sistema e de forma automática. Já estão em curso os trabalhos de transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP), nos quais estão previstas as necessidades que permitem ultrapassar os constrangimentos atualmente existentes⁸.

¹ Em contraditório, o IGFSS informa que remeteu à tutela em novembro de 2019 a proposta atualizada de diploma, relativa à regulamentação da unidade de tesouraria, e em junho de 2018 a proposta de portaria, respeitante aos limites de aplicação de capital. Na mesma sede, o SESS informou que ambas as propostas se encontram em apreciação.

² Em sede de acompanhamento de recomendações, o SESS informou que atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado a sua harmonização será oportuna numa revisão mais global destes diplomas. O MEF remeteu o acompanhamento para o MTSSS.

³ A necessidade de integração destas duas entidades no atual sistema de informação financeira da segurança social foi sucessivamente reiterada pelo TC desde 2009.

⁴ A aplicação informática não procede à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital, e à execução dos saldos iniciais e integrados.

⁵ O balanço consolidado extraído da aplicação não dispõe de informação sobre as dívidas de terceiros desagregada por antiguidade (curto prazo e médio e longo prazos).

⁶ O mapa das amortizações e provisões consolidado produzido pela aplicação informática não evidencia valores reais relativamente aos movimentos do ano daquela natureza.

⁷ São elaboradas com recurso a folha de cálculo, o que potencia o risco de erro da informação financeira da CSS e exige um esforço acrescido por parte daquele Instituto, enquanto entidade consolidante.

⁸ Em sede de acompanhamento de recomendações, o SESS informou que estão em curso os trabalhos de transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) e para o novo sistema de informação financeira (em SAP4-HANA) encontrando-se previstas as necessidades referenciadas pelo Tribunal, quer para integração da informação financeira do IGFCSS e do FEFSS, quer para a produção de forma automática de um conjunto de informação financeira com expressão na conta consolidada.

O Conselho Consultivo do IGFSS ainda não emitiu o Parecer sobre a Conta consolidada da segurança social¹. Em contraditório, o IGFSS informa que a reunião para apreciação da Conta consolidada da SS de 2019 teve lugar em 09/11/2020, encontrando-se a aguardar validação da ata por todos os Conselheiros, após o que será remetido ao Tribunal extrato da ata com o parecer positivo do Conselho Consultivo. Também o SESS informa que o extrato da ata da reunião do Conselho Consultivo deve ser enviado ao Tribunal.

Ao nível da contabilidade orçamental

A despesa relevada em transferências para as famílias está sobrevalorizada em pelo menos 10 M€. Esta sobrevalorização está alicerçada no procedimento instituído há vários anos, de manter relevada despesa orçamental de prestações sociais quando haja devoluções de meios de pagamento dentro do mesmo ano económico. Esta quantificação não inclui os valores de pensões e de complemento solidário para idosos, que tenham sido devolvidos, por não ser possível obter a informação necessária do atual sistema de pensões com vista ao apuramento do valor da despesa que está sobrevalorizada. Continuam ainda em curso os procedimentos que visam alterar a metodologia de registo da devolução dos meios de pagamentos².

Ao nível da contabilidade patrimonial

Bens móveis

Para cerca de 15,2% (70 M€) do volume financeiro registado no balanço (ativo bruto 461 M€)³ não existe informação no inventário dos institutos sobre a localização dos bens que integram aquele valor, o que impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística que possibilite a validação dos montantes das demonstrações financeiras⁴. Porém, regista-se uma melhoria significativa face a 2018 (42,3% e 192 M€), que se traduz na melhoria qualitativa dos dados necessários ao controlo dos bens.

Esta melhoria resulta, por um lado, de as instituições introduzirem no sistema informático, de forma mais atempada, a informação sobre a localização dos bens que vão adquirindo⁵ e, por outro, devido à recuperação de informação relativa a bens adquiridos em anos anteriores e ao número de abates de bens obsoletos que

¹ Previsto no n.º 4 do art. 7.º do DL 84/2012, de 30/03.

² Desde o PCGE 2009 que o Tribunal tem vindo a recomendar que o procedimento de registo contabilístico seja alterado de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental. Em contraditório, o SESS informa que se mantém o constrangimento que decorre de configuração do sistema informático e que as circunstâncias excecionais impostas pela pandemia não permitiram dar a sequência planeada ao projeto (conclusão da interface SICC-SIF) e que o mesmo terá que transitar para 2021. Em sede de contraditório, o IGFSS, o ISS, o II e o ISSA vêm pronunciar-se no mesmo sentido.

³ Contas 423 – Equipamento básico; 424 – Equipamento de transporte; 425 – Ferramentas e utensílios, 426 – Equipamento administrativo e 429 – Outras imobilizações corpóreas.

⁴ Em contraditório, o ISS informa que tem vindo a ser realizado um esforço na atualização da informação e que dos 49 718 bens sinalizados pelo TC sem localização, para 17 024 está a decorrer o abate contabilístico e para 26 023 está em curso um projeto de inventariação no distrito de Lisboa. O II, na mesma sede, informa que dos 4 038 bens sinalizados pelo TC sem localização, “...3 591 correspondem a bens incorporados entre 1998 e 2011, fazendo parte de um conjunto de bens não localizados (...) tratando-se provavelmente de equipamento obsoleto, armazenado, para preparação do respetivo processo de abate, situação que se encontra em análise”. Acrescenta ainda que, para os bens incorporados em 2018 e 2019 apenas 20 se encontram sem informação e que pretende regularizar as situações em falta durante o exercício de 2020. Também o ISSA informa que está a tentar corrigir as situações identificadas pelo TC referindo que existem bens que estão obsoletos e que se encontram em processo de instrução para abate. Relativamente ao IGFSS, apesar de este alegar que não foram identificadas insuficiências relativas a bens móveis, faz-se notar que existem ainda três números de imobilizado na conta 429- Outras imobilizações corpóreas, no valor de 841 m€, sem identificação de localização, conforme indicado no anexo detalhado remetido para contraditório. O SESS informa que no perímetro da segurança social apresenta diferentes fases de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal e acompanha a informação prestada pelo ISS, II e IGFSS.

⁵ Em 2019 foram registados no inventário bens adquiridos no mesmo ano, no valor de cerca de 18 M€, e apenas estavam sem informação de localização bens no valor de 585 m€ (3,3%), que compara com 2018 em que o valor adquirido foi de 21 M€ e os bens sem informação sobre localização ascendiam a 8 M€ (39,0%).

ocorreram em especial no ISS¹, dando assim acolhimento às recomendações formuladas pelo Tribunal em pareceres anteriores².

Embora em número mais reduzido permanecem bens cujas amortizações não foram corretamente calculadas, pois o período de vida útil estabelecido já terminou e o bem ainda não se encontra totalmente amortizado³.

Bens imóveis

O Tribunal tem vindo, ao longo dos anos, a efetuar verificações aos processos de imóveis e registos contabilísticos tendo, anualmente, identificado situações de ausência de documentação de suporte aos registos contabilísticos que constituem o valor do imobilizado bruto bem como de não conformidade com a legislação e as regras contabilísticas e formulado recomendações no sentido de as ultrapassar.

Para efeito de verificação do cumprimento destas recomendações foram analisadas todas as situações objeto de reparo nos Pareceres sobre as CGE de 2015 a 2018, relativamente aos imóveis que integravam o ativo do balanço das respetivas contas e solicitada informação atualizada aos institutos.

Do exame efetuado, relativamente a um total de 183 imóveis, destacam-se os seguintes resultados:

◆ Documentação de suporte aos registos contabilísticos

A documentação de suporte aos registos contabilísticos efetuados a partir de 2016, nos imóveis analisados, foi integralmente apresentada, acolhendo assim as recomendações do Tribunal⁴.

No entanto, não houve alterações ao já identificado em pareceres anteriores e às justificações apresentadas pelos institutos, designadamente quanto à proveniência de imóveis de organismos extintos ou à destruição de documentação, alegadamente, por aplicação dos regimes arquivísticos, o que impossibilita a sua recuperação.

Sobre os constrangimentos atualmente existentes, que inviabilizam a recuperação da documentação de suporte aos registos contabilísticos, há a expectativa que a transição para o novo referencial contabilístico SNC-AP possa ser um meio para ultrapassar esta situação se garantidos os procedimentos estabelecidos.

◆ Valor dos imóveis

As deficiências encontradas quanto ao valor líquido dos imóveis são recorrentes e, na sua maioria, estão relacionadas com os procedimentos de cálculo das amortizações e de atribuição de vida útil aos imóveis, que incumprem o estabelecido no CIBE⁵. Foram ainda identificadas omissões de relevação contabilística de situações decorrentes quer de escrituras de doação, cedência ou

¹ Em 2019 foi introduzida informação sobre localização de bens adquiridos em anos anteriores relativa a 28 112 bens, no valor de 115 M€ (ISS: 24 663 bens, no valor de 71,4 M€ e II: 3 449 bens no valor de 43,4 M€). No mesmo ano, o ISS registou o abate de 7 926 bens no valor de 8 M€. Nota: cálculos TC obtidos através dos ficheiros de gestão de imobilizado dos anos de 2018 e 2019 extraídos do SIF.

² Recomendações: 30-PCGE/2018, 43-PCGE/2017, 57-PCGE/2016, 69-PCGE/2015, 68-PCGE/2014, 67-PCGE/2013, 61-PCGE/2012 e 67-PCGE/2011.

³ Em 2018 existiam 500 bens nestas condições, em 2019 existiam 72 (64 no ISS e 8 no ISSM). Em contraditório, o ISS informou que dos 64 bens que não se encontram totalmente amortizados, 30 estão em processo de abate e 34 estão a ser analisados.

⁴ Recomendações: 44-PCGE/2017, 58-PCGE/2016.

⁵ N.º 1 do art. 21.º, n.ºs 1 e 2 do art. 22.º, n.º 3 do art. 36.º e 1 do art. 39.º.

usucapião, o que incumpr o POCISSSS¹, quer de compra e venda e de permuta. Acresce que também se verificaram situações de relevação contabilística de imóveis que já tinham sido alienados ou cedidos.

Dos 183 imóveis² analisados nos últimos quatro anos, 118 (64,5%) foram sinalizados com incorreções com impacto no seu valor. O Quadro I. 65 espelha a evolução da correção destas situações.

Quadro I. 65 – Imóveis com incorreções de valor

(em número de imóveis)

Imóveis analisados	IGFSS	ISS	ISSA	ISSM	Total	
					N.º	%
	109	50	14	10	183	
Imóveis com incorreções, dos quais:	61	43	8	6	118	64,5
Totalmente regularizadas	24	11	4	0	39	33,1
Parcialmente regularizadas, das quais:	18	14	4	3	39	33,1
com alterações incorretas	16	2	2	2	22	18,6
Sem alteração	19	18	0	3	40	33,9

Fonte: SIF e documentação disponibilizada pelos institutos.

Do total de imóveis sinalizados com incorreções, 33,1% foram totalmente corrigidos e 33,1% foram parcialmente corrigidos. No entanto, para cerca de 18,6% destes, os procedimentos adotados não atingiram um resultado final isento de erros. Verifica-se ainda que cerca de um terço dos imóveis com identificação de incorreções não foram objeto de qualquer alteração.

Dos 183 imóveis analisados, 38 já não fazem parte do ativo da segurança social em virtude de terem sido alienados (11)³, cedidos (1) ou abatidos (24), este último procedimento devido a registos em duplicado (5) ou a inexistência de direito para a sua posse (19)⁴.

Em 31/12/2019, permanecem relevados nas demonstrações financeiras 147 imóveis do universo analisado, dos quais 71 (48,3%)⁵ ainda mantêm total ou parcialmente as incorreções já identificadas. Assim, o valor líquido dos imóveis em 2019 continua a não ser fidedigno, incumprindo o estabelecido no CIBE e no POCISSSS.

Das incorreções identificadas destacam-se: i) valores indevidamente registados na parcela de terrenos relativos a benfeitorias realizadas nos edificad os que não têm sido objeto de amortizações (19 imóveis)⁶; ii) omissão de registo de amortizações (29 imóveis) que resulta de incorreção na introdução de dados na aplicação informática (24 imóveis)⁷ ou de inexistência de ajustamento da

¹ Ponto 4.1.4 dos critérios de valorimetria do POCISSSS.

² Este número respeita aos imóveis inicialmente selecionados, através de n.º de imobilizado respeitantes à parcela de terreno ou de edificad os. Nesta abordagem, um imóvel corresponde ao conjunto das parcelas de terreno e de edificad o, sempre que aplicável: IGFSS (109); ISS (50); ISSA (14); e ISSM (10).

³ Oito dos imóveis alienados estavam sinalizados com incorreções de valor: 4 imóveis nunca foram corrigidos e para 4 as correções foram parciais e nem sempre isentas de erros.

⁴ Abates realizados em 2016 de parcelas de terrenos ou de edifícios afetas a 17 imóveis que já tinham sido alienados em 2006 e 2007 e abates realizados em 2016 de valores relativos a intervenções afetas a imóveis que já tinham sido transferidos para a SCML ao abrigo do DL 240/2015, de 14/10.

⁵ O universo dos imóveis analisados que permanece relevado nas demonstrações financeiras em 31/12/2019 (147) inclui 92 imóveis que foram inicialmente sinalizados com incorreções de valor líquido, mas para 21 imóveis o valor já foi totalmente corrigido.

⁶ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE.

⁷ 13 imóveis com chaves de depreciação incorretas (sem depreciação e sem juros); e 11 imóveis com datas de início de depreciação inverosímeis (01/01/1900).

vida útil atribuída (5 imóveis)¹; iii) períodos de vida útil incorretamente atribuídos (12 imóveis)²; iv) cálculo de amortizações sobre parcelas afetas a terreno (3 imóveis)³; e v) não relevação nas demonstrações financeiras de ativos com origem em escrituras de usucapião (2 imóveis)⁴.

Acresce que algumas alterações realizadas incorporam erros ou omissões com reflexo no valor líquido dos imóveis, sendo as mais frequentes as associadas à correção das amortizações acumuladas (36 imóveis).

Em contraditório, o ISS e o ISSA informam que irão proceder à análise e correção das situações identificadas; o IGFSS, que informa que irá proceder à correção das situações identificadas, para uma das situações, vem confirmar a correção realizada às amortizações. O Tribunal reitera que a correção efetuada não é suficiente, uma vez que a amortização extraordinária não corresponde à totalidade dos valores indevidamente registados em terrenos que foram transferidos para edifícios⁵.

- ◆ O Tribunal tem recorrentemente formulado recomendações no sentido de que o cálculo das amortizações dos imóveis seja realizado nos termos legalmente previstos⁶. O SESS informou que estão em curso os trabalhos de transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) e para a implementação do novo sistema de informação financeira (em SAP4 HANA), os quais incluem uma revisão integral da informação sobre o imobilizado, e que atualmente já são corrigidas as situações identificadas como incorretas. Nos trabalhos agora realizados constatou-se uma melhoria de procedimentos, quando comparado com a situação avaliada no PCGE 2012, ano em que se iniciaram estas verificações, designadamente através de alterações que visaram corrigir as situações que foram sendo identificadas pelo Tribunal. Contudo, carecem de melhoria os relacionados com alterações que afetam o valor das amortizações acumuladas e, conseqüentemente, o valor líquido dos imóveis.

Em contraditório, o SESS informou que com a “... implementação do novo sistema de informação financeira prevê-se uma melhoria da qualidade da informação (...) e, conseqüentemente, a eliminação de erros que prejudicam o cálculo correto das amortizações”.

- ◆ Em 2019, foi relevado um terreno adquirido por doação em 1998, utilizando como contrapartida a conta 797 – Correções de exercícios anteriores. Considera-se que a conta utilizada não foi a adequada, uma vez que o POCISSSS dispõe duma conta destinada a este efeito: 57 – Reservas – 576 - Doações.
- ◆ Titularidade

Quanto à existência de titularidade a favor do instituto que detém o imóvel, contactou-se que 31 (16,9%) não detinham a titularidade total ou parcial a favor dos institutos nos quais os registos contabilísticos se encontravam relevados⁷. Onze imóveis foram totalmente regularizados e 3 foram parcialmente regularizados a favor dos respetivos institutos.

¹ Valores relativos a intervenções realizadas após o período de vida útil inicial ter terminado.

² Incumprimento do estabelecido nos n.ºs 1 e 3 do art. 22.º do CIBE, por não terem em conta o novo período de referência estabelecido no CIBE (80 anos em vez de 50) e/ou por não terem em conta a antiguidade dos imóveis adquiridos em estado de uso.

³ Incumprimento do estabelecido no art. 36.º do CIBE.

⁴ Incumprimento do Ponto 4.1.4 dos critérios de valorimetria do POCISSSS.

⁵ Imóvel com o n.º de ordem 23. Em 2017 foi transferido o montante de 10,8 m€ que estava indevidamente registado na parcela de terreno (421/128) para a parcela do edificado (422/139). No entanto, o valor da amortização extraordinária registada apenas respeita ao valor 6,3 m€ indevidamente registado em terrenos (6,3 m€=25%*25,4m€, antes registado no 421/129 e proveniente do 422/005-1), falta ainda o registo das amortizações extraordinárias relativas ao valor remanescente (4,5 m€) indevidamente registado em terrenos (1,5 m€=25%*6 m€, antes registado no 421/131 proveniente do 422/005-3; e 3,0 m€=25%*11,8 m€, antes registado no 421/134 e proveniente do 422/005-6).

⁶ Recomendações 32-PCGE/2018, 45-PCGE/2017, 59-PCGE/2016, 72-PCGE/2015, 70-PCGE/2014, 67-PCGE/2013 e 63-PCGE/2012.

⁷ Não dispunham de registo de titularidade na conservatória de registo predial (CCRP) e/ou de registo predial no serviço de finanças (CP).

Quadro I. 66 – Imóveis sem titularidade formalizada

(em número de imóveis)

	IGFSS	ISS	ISSA	ISSM	Total	
					N.º	%
Total de imóveis analisados	109	50	14	10	183	
Total de imóveis sem titularidade formalizada	19	4	2	6	31	16,9
Totalmente regularizado	10	1	0	0	11	35,5
Parcialmente regularizado	2	1	0	0	3	9,7
Sem alterações	7	2	2	6	17	54,8

Fonte: Documentação disponibilizada pelos institutos.

Encontram-se ainda por regularizar 20 imóveis, 4 dos quais dependem apenas de atualização de averbamento na conservatória do registo predial a favor dos atuais institutos¹. Para as restantes situações, os institutos têm vindo a desenvolver diligências que visam a sua regularização acolhendo as recomendações do Tribunal², mas estão dependentes de intervenções de entidades terceiras.

◆ Divulgação de informação nas demonstrações financeiras

Existe património dos institutos que está cedido a terceiros, exigindo o ponto 8.2.12 do POCISSSS a sua divulgação no anexo às demonstrações financeiras, requisito que não tem sido cumprido integralmente o que levou o Tribunal a formular uma recomendação nesse sentido³. No exercício de 2019, verificaram-se melhorias. No entanto, esta divulgação ainda não foi integral dado que, num dos casos, não foi divulgada a cedência de um imóvel a terceiros e, noutro, não se encontra atualizado o correspondente valor.

Dívidas de terceiros e constituição de provisões - dívidas de contribuintes

◆ Continuam por implementar procedimentos de controlo de encerramento de contas que permitam validar o saldo da dívida de contribuintes existente nos sistemas auxiliares de contas correntes (GC e SEF) e o relevado nas demonstrações financeiras (SIF)⁴:

- ◇ apenas são extraídos ficheiros de um dos sistemas auxiliares de contas correntes (SEF) que permitem identificar o valor da dívida participada a execução fiscal por contribuinte e a sua antiguidade;
- ◇ não é extraída idêntica informação no processo de encerramento de contas para a dívida que ainda não foi participada a execução fiscal e residente no sistema auxiliar GC. Este facto impossibilita um controlo básico de encerramento de contas⁵, pois não há evidência do valor

¹ Imóveis ainda registados a favor dos institutos que foram extintos e o seu património foi transferido para o atual. Em contraditório, o ISSA informa que está a instruir os processos administrativos dos dois imóveis para atualização da titularidade na conservatória do registo predial.

² Recomendações: 60–PCGE/2016, 75–PCGE/2015 e 70–PCGE/2014.

³ Recomendações: 46–PCGE/2018 e 57–PCGE/2017.

⁴ Recomendações: 33–PCGE/2018, 38–PCGE/2017, 38–PCGE/2017, 62–PCGE/2016, 63–PCGE/2016, 76–PCGE/2015, 78–PCGE/2015, 71–PCGE/2014, 69–PCGE/2013 e 68–PCGE/2011. O SESS informou que estão previstas tarefas no plano de atividades de 2020 do IGFSS e do II que visam reconciliar os saldos de SIF com a informação de conta corrente relativa à dívida de contribuintes, quer no âmbito de acordos prestacionais (conta corrente), quer na dívida de Seguro Social Voluntário.

⁵ A falta de extração de informação do sistema GC no âmbito do processo de encerramento de contas não permite aplicar um procedimento básico de encerramento de contas que confirma que o total do balancete auxiliar (lista de saldos por contribuinte) corresponde ao saldo do razão geral (valor relevado no balanço).

em dívida por contribuinte e da sua antiguidade para 20% (1 927 M€) do valor relevado no balanço como dívida de contribuintes;

- ◇ a inexistência daquele procedimento básico não assegura a fiabilidade dos valores divulgados nas demonstrações financeiras;
- ◇ os sistemas auxiliares de contas correntes (GC e SEF) são sistemas abertos construídos na ótica do relacionamento com o contribuinte e não têm subjacente uma ótica contabilística de encerramento de exercícios¹, o que também dificulta a desagregação da dívida de conta corrente em curto prazo e médio e longo prazos, por falta de informação do sistema auxiliar GC².

Em contraditório, o II alega que *“No final de 2019 foram criadas condições e regras para apuramento de valores com a disponibilização de elementos rastreáveis à conta corrente de contribuições e sistema de execução fiscal conforme recomendado”* e que considera a recomendação totalmente acolhida. Apesar do alegado pelo II, a informação disponibilizada no âmbito do encerramento de contas de 2019 não incluiu informação sobre a dívida existente nas contas correntes de GC não participada a execução fiscal.

- ◆ Os saldos de algumas contas destinadas ao registo de dívida proveniente de juros de mora³ apresentam saldos credores (contranatura) no montante de 41 M€, facto que o IGFSS refere estar relacionado com o carregamento de saldos iniciais aquando da implementação do SIF em 2001/2002, os quais não foram alinhados com as respetivas contas correntes.
- ◆ O valor do saldo da conta de contribuintes consolidado está ainda afetado pelo movimento de ajustamento de 105 M€ realizado em 2016 pelo ISSA, sem que tivessem sido acautelados aspetos essenciais para uma comparação segura entre os saldos residentes nos sistemas auxiliares (GC e SEF) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF)⁴.

Em contraditório, o SESS informa que, não obstante o trabalho já desenvolvido, *“... não estão ainda garantidas todas as condições necessárias à reconciliação em termos comparativos, entre o sistema de informação financeiro e os sistemas de conta corrente GC e SEF”*. Na mesma sede, o ISSA informa que irá efetuar a reversão dos movimentos contabilizados em 2016, no montante de 105 M€, e o IGFSS refere que o Instituto e as demais instituições da SS estão a avaliar procedimentos metodológicos que visam dirimir as dificuldades elencadas.

- ◆ No PCGE 2018 foram sinalizadas situações que também punham em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras por deficiências de controlo interno, designadamente a falta de atualização no SEF de dívida sinalizada com suspensão, com reflexos na constituição indevida de provisões para cobrança duvidosa e potenciando o risco de ocorrência de prescrição de dívida por falta de ações com vista à sua cobrança⁵.

Com vista à atualização dos processos executivos que se encontravam suspensos, o IGFSS informou que, em 2019, procedeu à análise das situações sinalizadas com suspensão por planos prestacionais

¹ Não está em causa a existência de informação ao nível da consulta da situação concreta de um contribuinte ou a identificação de movimentos relacionados com vários contribuintes nas respetivas contas correntes, incluídos numa extração de dados para efeitos de contabilização em SIF, mas sim a inexistência de informação para efeitos do processo de encerramento de contas. Recorde-se que não são produzidos relatórios para a totalidade dos contribuintes com o valor em dívida.

² A inexistência de extração de informação do sistema GC no âmbito do processo de encerramento de contas não permite verificar a antiguidade da dívida residente naquele sistema e não participada a execução fiscal, para efeitos de classificação da dívida em termos contabilísticos.

³ Juros de mora calculados na sequência de cobrança do valor do capital fora do prazo estabelecido em fase de cobrança voluntária e não participada a execução fiscal (GC).

⁴ No ano de 2016 o ISSA reduziu o saldo em 105 M€. Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE 2016, ponto 12.2.3.1.2 – Dívida de terceiros, pp. 288 e seguintes.

⁵ Cfr. PCGE 2018, ponto 3.3.4 da Parte I.

ou por insolvência ou falência, o que resultou na redução de processos de 2 323 contribuintes, com dívida associada de 179 M€, que deixou de estar suspensa passando a ser objeto de medidas coercivas. Foram ainda implementadas outras medidas de controlo para minimizar o risco de permanência de suspensões indevidas e não comprometer o conseqüente prosseguimento dos processos de execução fiscal bem como acautelar o risco de prescrição inerente¹. No entanto, em 2020 a verificação destas medidas não teve lugar por via da suspensão dos processos executivos instituída no âmbito da pandemia da COVID-19².

- ◆ Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2019, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras, subvalorizando-as na exata medida do valor desses juros³.

Sobre o princípio da especialização dos exercícios, em sede de contraditório, o SESS informa que *“... não se encontram ainda reunidos os requisitos mínimos necessários que permitam o correto registo contabilístico e conseqüentemente o reflexo no Balanço”* e o ISSA alega que a aplicação deste princípio *“... está dependente dos requisitos que suportam o subsistema GC e SEF e conseqüente integração em SIF”*, que a resolução desta situação não depende do Instituto e que *“... efetua os procedimentos em articulação com o IGFSS, não estando reunidas as condições para contabilização de juros vencidos.”*

Na mesma sede, o II alega que *“No que se refere a juros de mora vencidos, na presente data a informação é extraída no final do ano, após cálculos automáticos nos sistemas, e fornecida ao IGFSS. Acrescentamos que está identificado pelo nosso parceiro a necessidade da extração, de forma automática, de juros de mora vencidos e não pagos com origem em GC e em SEF. Esta alteração terá que ser priorizada para que possam ser alocados os meios necessários à sua concretização.”*

Apesar do alegado pelo II sobre a disponibilização ao IGFSS de informação extraída no final do ano sobre os juros de mora vencidos, os dados disponibilizados no âmbito do encerramento de contas do exercício de 2019 não incluíram esta informação nem foram relevados nas demonstrações financeiras valores relativos a juros vencidos em 31/12/2019 decorrentes de valores em dívida de capital (contribuições e quotizações).

Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico na CSS foi estimado o valor dos juros vencidos⁴ nos últimos seis anos. Assim, para a dívida constituída a partir de 2014 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 343 M€, dos quais 102 M€ correspondem ao exercício de 2019.

No ponto 14 da nota 17 do Anexo às demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas é divulgado que os proveitos são contabilizados no período a que dizem respeito, independentemente

¹ Verificação trimestral de 10 processos executivos com suspensão registada/levantada por cada Secção de Processo Executivo e melhoria na articulação entre o ISS e o IGFSS, através de comunicações mais atempadas, relativamente ao incumprimento dos acordos prestacionais e respetivas rescisões.

² O DL 10-F/2020, de 26/03, veio estabelecer um regime excecional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, designadamente a suspensão dos processos executivos. Este facto superveniente prejudicou o acolhimento da recomendação 36-PCGE/2018, por parte do IGFSS, quanto à produção e envio ao Tribunal de relatórios de acompanhamento dos processos executivos sinalizados com suspensão durante o ano de 2020.

³ Dívida de contribuintes, resultados transitados, proveitos e resultado líquido. Recomendações: 34-PCGE/2018, 40-PCGE/2017, 64-PCGE/2016, 79-PCGE/2015, 72-PCGE/2014 e 70-PCGE/2013. O SESS informou que não se encontram ainda reunidos os requisitos mínimos necessários que permitam o correto registo contabilístico e conseqüente reflexo no balanço.

⁴ Cálculos TC: esta estimativa teve como fonte a informação dos ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2019, relativamente aos valores em dívida participados a execução fiscal. Foi utilizado o ficheiro da dívida de entidades privadas incluída no *Mapa 3.1.a_b NOP – Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF – Sem Organismos Públicos* dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro de mora (aplicáveis às dívidas ao Estado e a outras entidades públicas) aos respetivos períodos de dívida dos tributos sujeitos a pagamento de juros. A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,9% do total.

da data do seu recebimento. Contudo, esta premissa não se tem aplicado aos juros vencidos e não é fornecida informação que justifique a sua não aplicação, como define o ponto 3.2 do POCISSSS.

Em contraditório, o ISSA informa que irá diligenciar para que seja assegurada a conformidade nas divulgações do anexo às demonstrações financeiras.

- ◆ Os critérios para classificação de dívidas de cobrança duvidosa e cálculo para constituição das respetivas provisões não estão a ser integralmente cumpridos. O POCISSSS não estabelece critérios distintos para a dívida participada e não participada a execução fiscal. No entanto, apenas são classificadas como dívidas de cobrança duvidosa as participadas a execução fiscal. As limitações da informação disponível dificultam também o cumprimento integral do princípio da não compensação¹.
- ◆ O valor de anulações de dívida já prescrita em 2019 aumentou 310,3% o que prejudica a correção dos valores anuais reportados, quer quanto às prescrições, quer quanto ao valor da dívida relevada no balanço, sobretudo quando essas anulações ocorrem em virtude de terem sido pagos valores dados como prescritos².
- ◆ Em 2019 foram indevidamente anuladas provisões para cobrança duvidosa, no valor de 40 M€, uma vez que correspondem ao valor de dívida prescrita em 2019 e para o qual não tinham sido constituídas provisões nos anos anteriores³. Este procedimento sobrevalorizou os resultados extraordinários e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício. Foram também indevidamente anulados valores de provisões já constituídas quando os valores em dívida permanecem por regularizar voltando a ser constituídas novas provisões⁴.

¹ Recomendação 39–PCGE/2017, o SESS informou que o IGFSS e o II vão continuar a avaliar a possibilidade de extração de informação que permita cumprir o princípio da não compensação.

² A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

³ Em 2019 foi registado em dívidas incobráveis 45 M€ relativos a dívida que estava participada a execução fiscal e que prescreveu (conta 692-Dívidas incobráveis). No entanto, 89,2% (40 M€) deste valor corresponde a processos executivos instaurados a 20 349 contribuintes em 2019 e também prescritos em 2019 (dívida com antiguidade entre 1967 e 2014), pelo que não havia provisões constituídas em anos anteriores para este valor mostrando-se a sua redução incorreta, sobrevalorizando a conta de proveitos extraordinários (recorde-se que as provisões para cobrança duvidosa de contribuintes que tem vindo a ser calculadas apenas se baseiam no SEF): IGFSS: 25 M€, ISSA: 15 M€ e ISSM: 376 m€. No decorrer dos trabalhos preparatórios do Parecer, o IGFSS informou que nos ficheiros que servem de base à relevação contabilística da dívida prescrita não consta a indicação do ano de participação a execução fiscal e que para ultrapassar a situação já foi efetuado pedido ao II para a sua inclusão, por forma a corrigir no futuro a situação identificada. Salienta-se que o II para além de disponibilizar tabelas com informação agregada sobre as prescrições também disponibiliza um ficheiro com a identificação dos processos com dívida prescrita de onde é possível retirar o ano da participação da dívida no campo destinado à identificação do processo. Em contraditório, o IGFSS reafirma que irá solicitar ao II o aperfeiçoamento das listagens de encerramento de contas com vista a corrigir algumas das situações identificadas. No mesmo sentido também se pronunciou o ISSA.

⁴ No IGFSS foram anuladas provisões no valor (241 M€) correspondente à diferença entre o valor da dívida suspensa por falência ou insolvência existente em 2018 e em 2019 com antiguidade superior a 24 meses (mapa 3.2.2.2 do encerramento de contas). Porém, este valor inclui valores que ainda permanecem em dívida e para os quais voltaram a ser constituídas provisões, uma vez que os processos deixaram de estar sinalizados com suspensão. Sobre este procedimento o IGFSS informou que os dados “...de base ao tratamento das provisões e prescrições é volumosa, de tratamento manual e agregada, não sendo possível atender-se à especificidade de cada processo (...) e que até à automatização do processo de provisões é difícil acautelar as especificidades individuais de cada processo”. Salienta-se que o II para além de disponibilizar tabelas agregadas sobre várias situações dos processos também disponibiliza ficheiros com a identificação dos processos que suportam aquelas tabelas e que tal permite fazer comparações entre os ficheiros do ano n com os do n-1, e desta forma melhorar os procedimentos de constituição e redução de provisões, sem prejuízo de haver ainda necessidade de uma maior desagregação de alguns destes ficheiros, designadamente o mapa 3.2.2.2., que deverá conter o mesmo nível de desagregação do mapa 3.2.1. (incluir a coluna ano/mês referência) para que se possa realizar uma comparação mais rigorosa. Em contraditório, o IGFSS informa que irá solicitar ao II o aperfeiçoamento das listagens de encerramento de contas com vista a corrigir algumas das situações identificadas. No mesmo sentido também se

Este procedimento, embora sem impacto no resultado líquido, sobrevaloriza os proveitos extraordinários e os custos operacionais do exercício. O IGFSS alega que “... discorda da observação quanto à anulação indevida das provisões para cobrança duvidosa, no valor de 40 M€, ter sobrevalorizado o resultado líquido do exercício, uma vez que quer o apuramento do valor das provisões, quer o das prescrições é determinado por diferença entre o valor acumulado das dívidas a 31/12/N e a 31/12/N-1”. Também o SESS alega que este apuramento é determinado pela diferença referida¹.

Mantém-se a observação formulada de que a anulação de provisões de cobrança duvidosa, no valor de 40 M€, sobrevaloriza os resultados extraordinários e o resultado líquido, uma vez que o valor registado de prescrições em 2019 corresponde a 45 M€ e apenas para 5 M€ já haviam sido constituídas provisões em anos anteriores, pelo que não colhe a justificação da comparação com o ano anterior². Acresce que o registo de prescrições não foi realizado pela diferença entre o valor acumulado de prescrições em 2019 e 2018 que é de 21 M€³. O procedimento de registo do valor de prescrições apurado pela diferença entre o ano N e o ano N-1 só vigorou até ao exercício de 2017⁴. A partir do exercício de 2018, este procedimento foi alterado e o registo do valor das prescrições passou a ser realizado pelo valor efetivamente prescrito em cada ano, não devendo reverter-se provisões pelo exato valor da dívida prescrita sem acautelar a verificação de que o total da dívida prescrita contém dívida participada e prescrita no próprio ano.

Apesar de o IGFSS ter informado que os dados de base ao tratamento das provisões e das prescrições é volumosa e de tratamento manual, não sendo possível atender-se à especificidade de cada processo, faz-se notar que, com a informação que é atualmente disponibilizada no âmbito do encerramento de contas, é possível melhorar os procedimentos de cálculo da constituição de provisões e da sua anulação⁵.

pronunciou o ISSA. Também, na mesma sede, o SESS informou que “Face a algumas incorreções identificadas as listagens de encerramento de contas irão ser aperfeiçoadas, visando a sua correção”.

¹ O SESS e o IGFSS alegam que por não estar ainda implementada a contabilização das provisões e prescrições de forma automática, a autonomização nas demonstrações financeiras anuais da constituição e anulação de provisões e prescrições é feita com limitações, através de listagens auxiliares de SEF, e que em termos acumulados o valor total prescrito e provisionado é o constante das listagens acumuladas, não havendo assim um impacto no resultado líquido do exercício. O SESS acrescenta que “Considerando que existem algumas fragilidades no método atual, as várias instituições da Segurança Social irão, em conjunto, promover as alterações necessárias para que este processo seja feito de forma automática e com o detalhe necessário”.

² Os restantes 40 M€ foram participados ao SEF em 2019 e também prescritos em 2019, pelo que não integraram o valor de dívidas de cobrança duvidosa no exercício de 2018 nem integram o valor destas mesmas dívidas em 2019 porque foram prescritas. Não se pode reverter, através de um proveito extraordinário (conta 796), um custo que nunca foi registado em anos anteriores (conta 67).

³ Este valor corresponde à diferença entre o valor do custo registado de prescrições (45 M€) na conta 692 – Dívidas incobráveis e o valor de anulação de dívidas prescritas até 2018 (24 M€) registado na conta – Recuperação de dívidas (IGFSS: 20,6 M€; ISSA: 2,6 M€ ISSM: 0,7 M€). Ora, para além destes dois movimentos, foi ainda registado um proveito de reversão de provisões no valor de 45 M€, quando efetivamente só tinham sido provisionados 5 M€.

⁴ Até 2017, o valor da dívida prescrita era efetivamente registado pela diferença apurada entre o ano N e N-1. Em 2018, com o início do registo na conta 7921 – Recuperação de dívidas do valor da anulação de prescrições já registada em anos anteriores, esse procedimento foi abandonado, uma vez que também passou a registar-se o valor das prescrições do próprio ano pelo valor efetivamente prescrito (conta 692 – dívidas incobráveis).

⁵ Recorrendo à utilização dos ficheiros com a identificação de cada processo que concorre para cada uma das tabelas agregadas e não apenas a estas tabelas.

Dívidas de terceiros e constituição de provisões – outras dívidas

- ◆ O valor bruto das dívidas de clientes está sobrevalorizado em valor não quantificável, uma vez que existem dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação e que continuam relevadas nas demonstrações financeiras sem que se proceda ao registo da sua incobrabilidade. Estão nesta situação as dívidas de dois fundos geridos pelo IGFSS: o Fundo de Garantia Salarial (FGS) e o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM):
 - ◇ No FGS resultam das quantias que não chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de insolvência e desde que estes processos já se encontrem definitivamente encerrados;
 - ◇ No FGADM advém de importâncias que nunca chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de prestações substitutivas de alimentos a menores, que dependem do não cumprimento pelo obrigado dessa prestação de alimentos e desde que já não exista qualquer forma de a vir a recuperar.

A informação contabilística existente nestes dois fundos impede o adequado controlo destas dívidas¹. No FGS não existem contas correntes por devedor que permitam apurar esses valores² e os documentos de suporte aos registos de cobrança nem sempre se apresentam completos, o que dificulta o apuramento destes valores de forma extra-contabilística. No FGADM, as contas correntes apenas existem desde 2014 e não incluem a informação de anos anteriores, o que dificulta o apuramento dos valores a registar como dívida incobrável.

Não obstante as LOE autorizarem, anualmente, o membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social a proceder à anulação de créditos detidos pelas instituições de segurança social quando se verifique que a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor³, este procedimento ainda não foi utilizado pelo FGS e pelo FGADM, que estão, ainda, a desenvolver procedimentos que visam apurar o valor das dívidas incobráveis⁴.

Em 2019, o FGS passou a distinguir contabilisticamente as dívidas abrangidas por planos especiais de revitalização e a registar estas dívidas em conta corrente em vez de cobrança duvidosa⁵. Contudo, registou a totalidade do valor em dívidas de curto prazo, o que não é apropriado tendo em conta os prazos de pagamentos daqueles planos⁶.

¹ Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria cfr. ponto 3.3.4 da Parte I do PCGE 2018, pp. 174 e 175.

² O II alega que a aplicação que dá suporte ao FGS tem disponível desde 2009 um módulo para registo de acordo de recuperação de valores. Contudo, o FGS não faz uso desse módulo porque entende que o mesmo não responde às necessidades, dado que "(...) apenas permite obter informação quanto às condições acordadas, posição da dívida das empresas que celebraram acordos com o FGS, não permitindo obter informação relativa à totalidade da dívida ao FGS".

³ Art. 122.º da LOE 2019: "O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pelas áreas da solidariedade e da segurança social, a proceder à anulação de créditos detidos pelas instituições de segurança social quando se verifique que os mesmos carecem de justificação, estão insuficientemente documentados ou quando a sua irrecuperabilidade decorra de inexistência de bens penhoráveis do devedor". Também as LOE de anos anteriores incluem norma idêntica.

⁴ Em outubro de 2020, o FGS estava a avaliar a melhor forma de recolher informação para efetuar a proposta de anulação de dívidas incobráveis e o FGADM estava a desenvolver procedimentos para avaliar a incobrabilidade da dívida. Em contraditório, o IGFSS informa que continua a avaliar a melhor forma de suportar a anulação de dívidas incobráveis nos termos dos arts. 122.º e 137.º das LOE 2019 e 2020, respetivamente.

⁵ Até 2018 estas dívidas foram incorretamente classificadas de cobrança duvidosa e constituídas provisões a 100%. Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2018, ponto 3.3.4 (p.174).

⁶ Segundo o FGS, em 31/12/2019, existiam 39 planos em vigor, com um valor em dívida de cerca de 3 M€, o que representa 18,5% da totalidade da dívida de clientes c/c de curto prazo relevado no balanço consolidado da segurança social.

- ◆ Não obstante a atividade do FGS se consubstanciar no pagamento de créditos e posterior recuperação e o valor das dívidas de terceiros ser o único ativo relevante do Fundo, o Parecer do Fiscal Único e a Certificação Legal de Contas¹ são omissos quanto ao facto de as demonstrações financeiras continuarem a relevar no ativo valores em dívida que não têm qualquer viabilidade de virem a ser cobrados².
- ◆ A conta residual de outros clientes de cobrança duvidosa está sobrevalorizada em 20,6%, uma vez que inclui uma importância que, de acordo com o POCISSSS, não é considerada de cobrança duvidosa. Acresce que pela sua natureza esta dívida não deveria estar registada no grupo das dívidas de clientes, mas no grupo das dívidas de outros devedores³.

Em 2019, continuaram a não ser participadas a execução fiscal, para efeitos de cobrança coerciva, as dívidas relativas ao FGADM⁴ e ao FGS⁵, o que colocou em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não terem sido acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação⁶. Esta participação só se iniciou em 19/02/2020.

- ◆ Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que ascende a cerca de 99 M€⁷, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas⁸.

¹ De acordo com o art. 24.º do Regime do FGS, o fiscal único efetivo e o fiscal único suplente devem ser revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas, sendo designados mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social. No relatório e parecer do Fiscal Único relativo ao exercício de 2019 consta que: “na qualidade de Revisores Oficiais de Contas, desenvolvemos os procedimentos adequados e emitimos a Certificação Legal de Contas, que deve ser entendida como complementando este relatório”.

² A Presidente do Conselho de Gestão do FGS informou que a situação do não reconhecimento de créditos incobráveis nas demonstrações financeiras do FGS não foi objeto de recomendação por parte do Fiscal Único.

³ Dívida constituída em 2016 por via da alienação de um imóvel a um município. O IGFSS, em outubro de 2020 informou que vai proceder às devidas correções.

⁴ Provenientes da sub-rogação de créditos nos processos de prestações substitutivas de alimentos a menores (devedor pela obrigação de prestar alimentos), existindo, em 2019, 345 M€ registados em dívidas de cobrança duvidosa; e provenientes de prestações indevidamente recebidas pelos destinatários das prestações de alimentos (beneficiários), existindo, em 2019, 2,1 M€, registado em dívidas de cobrança duvidosa.

⁵ Dívidas dos trabalhadores (requerentes) que receberam indevidamente valores emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação. Em 2019, existiam 2,3 M€, registados em dívidas de cobrança duvidosa.

⁶ Art. 2.º do DL 42/2001, de 09/02, com a redação dada pela Lei 64/2012, de 20/12. O Tribunal recomendou (Recomendações 53–PCGE/2017, 61–PCGE/2016, 85–PCGE/2015 e 78–PCGE/2014) a instauração de processos de cobrança coerciva, visando a recuperação dos valores pagos pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito.

⁷ O Anexo às demonstrações financeiras e consolidadas não divulga o valor do desvio existente entre os dois sistemas (SIF e SICC). De acordo com a informação prestada, no âmbito da Circular Normativa do IGFSS n.º 1/2009 para efeitos de consolidação, no ISS e no ISSM o valor do saldo de SIF era superior ao de SICC em cerca de 100 M€ e 18,8 m€, respetivamente e no ISSA o valor do saldo do SIF era inferior ao de SICC em cerca de 402 m€.

⁸ Não se encontram ainda implementados os procedimentos necessários ao acolhimento da recomendação formulada pelo Tribunal: 38–PCGE/2018; 41–PCGE/2017, 65–PCGE/2016, 80–PCGE/2015, 76–PCGE/2014, e 71–PCGE/2013. Desde 2011 que têm vindo a ser desencadeados procedimentos para a resolução desta anomalia, designadamente o desenvolvimento de um Programa de Regularização de Saldos. Em sede de contraditório, o II informa que a fase 1 deste projeto (enriquecimento de informação dos documentos) já se encontra em execução e que a fase 2 (compensação de documentos) se encontra em construção. No mesmo sentido se pronunciaram o ISS, o IGFSS e o ISSA, referindo os dois últimos institutos que o “*nivelamento de saldos*”, em princípio, só deverá ocorrer em 2021. Também o SESS informa que “... estão a decorrer os trabalhos de desenvolvimento da segunda fase do projeto, estando a ser definidos os requisitos para a compensação dos documentos”.

- ◆ O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, consequentemente, a correção do valor das provisões constituídas¹.

Disponibilidades

- ◆ Os documentos por reconciliar ainda apresentam valores significativos em número e em volume financeiro. Porém, assinala-se a melhoria verificada nestes documentos com antiguidade superior a um ano, concentrando-se a quase totalidade em documentos do próprio ano (98,9% em número e 99,7% em valor) e a grande maioria em duas contas bancárias (89,9% em número e 98,5% em valor).
- ◆ Um dos efeitos da transição de documentos por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 12,3 M€ e de execução orçamental de 9,3 M€, bem como a apresentação em cinco contas bancárias tituladas pelo IGFSS, de saldo contabilístico negativo (1,1 M€).

Fundos próprios

Continua por regulamentar uma parte do financiamento do FGS, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não ter património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo de difícil constituição, atento o facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS², não se encontrando assim a legislação nacional em linha com a legislação comunitária no que à constituição de património diz respeito.

¹ Não se encontram ainda implementados os procedimentos necessários ao acolhimento da recomendação formulada pelo Tribunal: 39-PCGE/2018, 42-PCGE/2017, 66-PCGE/2016, 81-PCGE/2015, 77-PCGE/2014 e 72-PCGE/2013. Segundo o ISS, em 2019 o novo Sistema de Informação de Pensões (SIP) ainda não se encontrava implementado não sendo, por isso, a extração de ficheiros realizada via SICC. Informa ainda que não obstante o II remeter ao ISS um ficheiro, com referência a 31 de dezembro, com a dívida residente no atual SIP, detalhada por NISS, não é possível obter, a partir do mesmo, a informação necessária ao apuramento da dívida a provisionar, dado o SIP atual não permitir obter o mesmo detalhe de informação que SICC. Por outro lado, o SESS informa que com o desenvolvimento do novo SIP irá ser possível obter o ano/mês referência da dívida gerada neste novo sistema. Em contraditório, o II informa que foi aprovado o avanço do projeto do novo SIP de forma mais faseada e com o objetivo de melhorar os serviços prestados ao cidadão, com a disponibilização do novo simulador de pensões em 2018, o reembolso de despesas de funeral em 2019, a gestão do pedido de invalidez em 2020 e, está em fase final de desenvolvimento, a gestão do pedido de pensão de velhice. Informa ainda que as fases seguintes incluem a gestão e processamento de todas as prestações e respetiva migração e que, nesse momento, as limitações identificadas serão definitivamente ultrapassadas. Também o SESS, na mesma sede, refere que as limitações identificadas serão definitivamente ultrapassadas com a implementação integral do novo SIP.

² Art. 14.º, n.º 3 do Regime do FGS. Recomendações: 46-PCGE/2017, 71-PCGE/2016, 89-PCGE/2015, 82-PCGE/2014 e 75-PCGE/2013. Esta recomendação tem sido dirigida aos membros do Governo responsáveis pela área do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social e pela área das Finanças. No âmbito do seu acompanhamento, o SESS, em agosto do corrente ano informa que se encontra em elaboração a Portaria que fixa os termos do financiamento do FGS e o MF remeteu o acompanhamento desta recomendação para o MTSSS. Em contraditório, SESS e o IGFSS informaram que se encontra em elaboração a proposta de portaria que fixa os termos do financiamento do FGS.

4. RECOMENDAÇÕES

4.1. Reforma em curso

A ausência de progressos na implementação da LEO originou a revisão da lei em agosto de 2020, com a reprogramação de algumas matérias essenciais até 2027. Porém, no final de 2020, continua por redefinir a estratégia de implementação e a subsequente organização de recursos para a sua execução. Tal agrava o risco de não se concretizarem as etapas faseadas, designadamente a regulamentação da orçamentação por programas e identificação de um programa piloto, previstas para o primeiro semestre de 2021, bem como a apresentação da CGE de 2023 de acordo com as novas regras e subsequente certificação pelo TC em 2024 (cfr. pontos 1 e 1.1)

Assim recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

1. No âmbito da redefinição da estratégia de médio prazo, assegure de forma tempestiva a: i) reformulação do Plano de implementação da LEO em função da calendarização prevista na Lei 41/2020, de 18/08; ii) definição do modelo de governação da UniLEO e designação dos responsáveis pela liderança dos processos nos diversos níveis da tomada de decisões; iii) disponibilização dos meios (humanos, organizativos e de suporte informativo) à UniLEO em articulação com as demais entidades públicas; iv) monitorização e controlo do Plano de implementação da LEO.
2. Promova: i) o desenvolvimento do quadro legal necessário à operacionalização da orçamentação por programas; ii) a definição de metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; iii) a fixação de critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto aos conceitos utilizados e conteúdo); iv) o estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma consistente em todos os Programas Orçamentais e coordenada com os diversos documentos de política orçamental.

4.2. Processo orçamental

No contexto do processo orçamental para 2019, a articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução continua a apresentar insuficiências (cfr. ponto 2.1).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

3. Todos os documentos de programação e execução orçamental contenham informação que permita assegurar, de forma clara, a sua articulação e coerência, designadamente, através de elementos informativos que permitam aferir a consonância das medidas de política orçamental, a compatibilização entre as políticas sectoriais e os objetivos orçamentais e a quantificação do impacto de cada uma das medidas de política orçamental na execução orçamental.

4.3. Conta da administração central

Âmbito orçamental e contabilístico

Quanto ao universo de entidades, verificaram-se deficiências nas fases de elaboração do OE 2019 e/ou do reporte da execução orçamental, nomeadamente a omissão no OE de quatro entidades, a indevida classificação de cinco SFA como EPR e a ausência de reporte da execução orçamental por três entidades (cfr. ponto 3.2.11.1).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

4. Assegure a inclusão no Orçamento e na Conta de todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, devidamente classificadas, justificando as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central.
5. Tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na correspondente Conta como entidades públicas reclassificadas.

Fiabilidade das demonstrações orçamentais

A execução orçamental e, conseqüentemente, a correção financeira dos mapas da CGE por classificação económica é comprometida pelos significativos e frequentes erros de especificação das receitas e despesas. Para além de erros por indevida utilização do classificador económico, designadamente quanto aos juros, há a salientar:

- ◆ a evidente desatualização do classificador sobretudo para operações que se tornaram mais relevantes com a inclusão no perímetro orçamental, como EPR;
- ◆ o classificador definido pela DGO para as EPR de regime simplificado que, por contemplar um número reduzido de classificações, conduz à utilização de rubricas incorretas ou ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais;
- ◆ a falta de desagregação por sectores institucionais, prejudicando as operações de consolidação.

Assim, devem ser supridas estas deficiências e criadas condições para garantir o cumprimento rigoroso do princípio da especificação, através da utilização da classificação económica apropriada na contabilização das receitas e das despesas (cfr. ponto 3.2.11).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação:

6. das operações típicas das entidades públicas reclassificadas, designadamente das que têm estrutura empresarial, prevendo a classificação adequada para o pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital.
7. das operações com o sector público empresarial.
8. dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.

Apesar do cumprimento generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores constantes da CGE (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

9. Recomenda-se à Direção-Geral do Orçamento que melhore a articulação com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP e com as entidades de intermediação dos fundos europeus, e que promova o aperfeiçoamento do modelo de apuramento das transferências diretamente recebidas da UE.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus constantes da CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, conseqüentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

10. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado, no domínio dos fundos europeus, inclua informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central.

Subsistem deficiências na contabilização e controlo das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, devido ao facto de nem todas as entidades as inscreverem em receita e despesa. Neste contexto, o TC apurou que subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, no valor de 3 263 M€.

Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade de relevar a totalidade dos fluxos financeiros naqueles sistemas e mapas, pois essa omissão, para além de desrespeitar princípios orçamentais, inviabiliza a reconciliação das receitas com as entradas de fundos registadas, quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços (cfr. ponto 3.2.11.2).

11. Recomenda-se que o Ministro das Finanças assegure que todas as receitas e despesas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades.

Fiabilidade dos elementos patrimoniais

A dívida pública continua a ser tratada na CGE 2019, mapas e relatório, de forma muito insuficiente. Por um lado, o conceito de dívida pública utilizado omite a dívida do subsector dos SFA (no qual se incluem as EPR) e, por outro, embora contabilize o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não consolida integralmente os fluxos associados (cfr. ponto 3.2.7.1).

12. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como as receitas e despesas associadas ao serviço da dívida, em valores consolidados.

A CGE não apresenta de forma completa a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental, apurado pelo TC em 108 161 M€ (46 173 M€, em valor consolidado) incluindo, apenas, informação sobre a execução orçamental das receitas e despesas que lhe estão associadas (cfr. ponto 3.2.11).

13. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado inclua informação integral sobre a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental.

A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de análise, designadamente ativos sobre os quais não se perspetiva que venham a gerar qualquer valor, ou cujos custos de gestão podem superar os valores a recuperar e, ainda, sobre entidades há muito extintas ou em processo de liquidação (cfr. ponto 3.2.8.1).

14. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, com vista a uma gestão mais eficiente da carteira do Estado, sob gestão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, promova a identificação de todos os ativos incluindo aqueles cuja manutenção não se justifique.

Subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis, cuja conclusão esteve prevista para 2012, elementos essenciais para a elaboração dos balanços que devem, nos termos da LEO, integrar a CGE. (cfr. ponto 3.2.9.1).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

15. Promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada, com as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.
16. O sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central passe a refletir os dados sobre o universo do inventário geral bem como a totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.

Sistemas de gestão e controlo

Os pagamentos em atraso há mais de 90 dias atingiram o pico em novembro (874 M€), verificando-se a maior redução em dezembro (561 M€). No final do ano totalizavam 313 M€, dos quais 77,9% relativos a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas por entidades do SNS. Para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora (cfr. ponto 3.2.3.3).

17. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a atribuição e disponibilização de dotações adequadas, de modo a promover a responsabilização dos decisores e evitar pagamentos em atraso.

No penúltimo ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI, com despesa validada no montante global de 11 634 M€, refletem uma taxa de execução acumulada ainda baixa (45%), embora o FEADER apresente um nível de execução superior (64,2%) (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

18. Recomenda-se ao Governo especial atenção aos trabalhos de validação da despesa executada, conducentes à sua certificação e pedido de reembolso à Comissão Europeia, tendo particularmente em conta o período coincidente com a execução dos fundos provenientes da União Europeia de resposta à crise motivada pela pandemia COVID – 19.

Não obstante a introdução de algumas melhorias o quadro legal aplicável à UTE continua incompleto, disperso por vários diplomas e apresenta lacunas, quer ao nível dos procedimentos de acompanhamento e controlo, quer do respetivo regime sancionatório (cfr. ponto 3.2.10.2).

19. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa, mormente as consequências pelo seu incumprimento.

Informação e transparência da CGE

Os valores relativos à dívida pública constantes dos diferentes mapas da CGE recorrem a óticas e conceitos diferentes, nem sempre claramente explicitados. Como o Tribunal tem assinalado, essas diferenças devem ser explicitadas, sob pena de comprometerem a transparência da informação e a compreensão dos dados apresentados, designadamente no que respeita aos fluxos de receita e despesa associados a alguns instrumentos de dívida (cfr. ponto 3.2.7.2).

20. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a uniformização de critérios no reporte de informação relativa à dívida pública, de forma a tornar mais transparentes e consistentes os valores dos diversos mapas da Conta Geral do Estado os quais, sempre que necessário, devem incluir notas explicativas de forma a possibilitar a sua correta interpretação.

O Relatório da CGE 2019 omite 87% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de imóveis, não considerando, pelo menos, o referente às EPR – pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta (cfr. ponto 3.2.9.2).

21. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.

4.4. Conta da segurança social

Fiabilidade das demonstrações financeiras e orçamentais

A despesa relevada em transferências correntes para as famílias está sobrevalorizada em pelo menos 10 M€, dado continuar a incluir despesa orçamental de prestações sociais que foram devolvidas dentro do mesmo ano económico. Esta sobrevalorização pode ascender a valor superior, uma vez que não foram incluídos nos valores devolvidos os relativos a pensões e a complemento solidário para idosos, por indisponibilidade de informação. Continua em curso o desenvolvimento de procedimentos que visam alterar a metodologia de registo da devolução de meios de pagamento (cfr. ponto 3.3.4).

22. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam concluídos os procedimentos necessários para que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.

Contrariamente ao previsto na lei, a conta consolidada da SS continua a não integrar o parecer do Conselho Consultivo do IGFSS (cfr. pontos 3.3 e 3.3.4).

23. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a conta consolidada da segurança social seja acompanhada do parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

O imobilizado ascende a 896 M€, em valor bruto, e a 378 M€ em valor líquido, sendo o imobilizado corpóreo a componente mais significativa (766 M€, em valor bruto e 268 M€ em valor líquido). Não obstante a melhoria verificada ao nível da informação sobre a localização dos bens móveis, verifica-se ainda que, para cerca de 15,2% (70 M€) do volume financeiro registado no balanço relativo a bens móveis (461 M€), não existe informação nos inventários dos institutos sobre a localização desses bens, o que também impede que através de uma reconciliação físico-contabilística sejam validados os montantes relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 3.3.4).

24. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma reconciliação físico-contabilística em todas as instituições que integram o perímetro da segurança social de modo a que as demonstrações financeiras reflitam com fiabilidade todos os ativos na posse da segurança social e os inventários permitam realizar um efetivo controlo físico dos bens através da identificação da sua localização.

Não houve alterações quanto à disponibilização de documentos de suporte que comprovassem integralmente os registos associados aos imóveis analisados nos PCGE de 2015 a 2018 e que ainda permanecem relevados nas demonstrações financeiras, com exceção da documentação de suporte aos registos contabilísticos efetuados a partir de 2016 que foi totalmente disponibilizada, o que impede a sua integral validação face às justificações apresentadas pelos institutos sobre a impossibilidade da sua recuperação. Este constrangimento poderá, no entanto, vir a ser ultrapassado aquando da transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) ao serem adotados os procedimentos aí estabelecidos (cfr.ponto 3.3.4).

O valor líquido dos imóveis continua a não ser fidedigno pois, apesar de algumas situações sinalizadas pelo Tribunal terem vindo a ser regularizadas, tal ainda não se mostra suficiente uma vez que, dos 147 imóveis analisados nos últimos 4 anos e que ainda permanecem relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2019, foram sinalizados com incorreções de valor 92 imóveis. Destes, apenas foram totalmente corrigidos 21, perdurando ainda 71 imóveis com incorreções de valor, sendo as causas mais frequentes as relacionadas com o cálculo de amortizações por incumprimento do estabelecido no CIBE. Continuam a existir imóveis que, apesar de relevados nas demonstrações financeiras, não têm a sua atual titularidade registada, dependendo a maioria de entidades terceiras para efetivar a sua regularização (cfr. ponto 3.3.4).

25. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar a adoção dos procedimentos necessários para que na transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) seja garantido que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada o valor dos imóveis.
26. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o cálculo das amortizações dos imóveis seja realizado nos termos legalmente estabelecidos, quer para os que venham a ser adquiridos no futuro, quer para os que já integram o património da segurança social, procedendo à sua correção.

Mantêm-se as reservas quanto à dívida de contribuintes refletida no balanço dado (cfr. ponto 3.3.4):

- ◆ que continuam por implementar procedimentos de controlo de encerramento de contas que permitam validar o saldo da dívida de contribuintes existente nos sistemas auxiliares de conta corrente (GC e SEF) e o relevado nas demonstrações financeiras (SIF), o que não permitiu, neste âmbito, identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 1 927 M€ (20% do valor da dívida de contribuintes relevada no balanço).

- ◆ manterem-se contas no razão destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes que evidenciam saldos credores (contranatura) e que, segundo o IGFSS, resultam do carregamento de saldos iniciais aquando da implementação do atual sistema de informação financeira em 2001/2002, os quais não foram alinhados com as respetivas contas correntes.
- ◆ o movimento de anulação em 2016 pelo ISSA (105 M€), sem que tivesse sido acautelado o confronto seguro entre os saldos dos sistemas auxiliares e o relevado nas demonstrações financeiras.

27. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.

Não foi cumprido o princípio da especialização dos exercícios estabelecido no POCISSSS quanto à relevação contabilística dos juros já vencidos decorrentes de capital em dívida (contribuições e quotizações) e que constituem dívida, subvalorizando o balanço e a demonstração de resultados no montante desses juros. Considerando a dívida constituída a partir de 2014 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 343 M€ e os relativos ao exercício de 2019 de 102 M€ (cfr. ponto 3.3.4).

28. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devido a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.

Os critérios para classificação de dívidas de cobrança duvidosa de natureza contributiva e os procedimentos utilizados na constituição das respetivas provisões não asseguram o cumprimento integral do princípio da prudência estabelecido no POCISSSS, devido às limitações da informação atualmente disponível. Por outro lado, em 2019, foram indevidamente anuladas provisões, no valor de 40 M€, e para o qual não tinham sido constituídas provisões nos anos anteriores. Este procedimento sobrevalorizou os resultados extraordinários e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício. Embora sem impacto no resultado líquido, também foram indevidamente anulados valores de provisões já constituídas quando as dívidas permanecem por regularizar voltando a ser constituídas novas provisões, procedimento que sobrevaloriza os proveitos extraordinários e os custos do exercício (cfr. ponto 3.3.4).

29. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que seja produzida informação que permita o cumprimento integral do princípio da prudência na constituição de provisões para cobrança duvidosa.

Sobrevalorização no balanço das dívidas de clientes, em valor não quantificável, uma vez que incluem dívidas para as quais já não há qualquer possibilidade de recuperação sem que se proceda ao registo da sua incobrável. Acresce que a inexistência de contas correntes por devedor dificulta o controlo destas dívidas. Não obstante já terem sido iniciados alguns procedimentos com vista ao apuramento do valor da dívida incobrável, ainda não se obtiveram resultados (cfr. ponto 3.3.4).

30. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam implementados procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e que se proceda ao registo de dívidas incobráveis quando já não exista qualquer possibilidade de recuperação.

Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o valor do saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que, em 2019, ascende a cerca de 99 M€, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas. Desde 2011 que têm vindo a ser desencadeados procedimentos para a resolução desta anomalia, designadamente o desenvolvimento de um Programa de Regularização de Saldos, estando prevista a sua implementação para o ano de 2021 (cfr. ponto 3.3.4).

31. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem concluídos todos os procedimentos necessários com vista à correção das inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).

A classificação de dívidas de cobrança duvidosa e o cálculo das respetivas provisões, relativas a valores a receber de pensões indevidamente pagas, não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida, dado que o atual sistema de informação de pensões não permite obter todos os elementos necessários para o efeito, situação que só será ultrapassada com a implementação integral do novo sistema de informação de pensões (cfr. ponto 3.3.4).

32. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem concluídos os procedimentos necessários para que a novo Sistema de Informação de Pensões seja concluído, de modo a ultrapassar as limitações do atual sistema e, assim, permitir que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.

Continua por regulamentar uma parte do financiamento do FGS, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não ter património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo de difícil constituição, atento o facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS, não se encontrando assim a legislação em linha com a legislação comunitária no que à constituição de património diz respeito. Está, no entanto, em curso a elaboração de um projeto de Portaria que visa fixar os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial (cfr. ponto 3.3.4).

33. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que diligenciem pela conclusão do projeto de Portaria que visa definir os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial por parte do Estado e que assegurem que o Fundo seja dotado de património próprio, alinhando a legislação nacional com a legislação comunitária.

Sistemas de gestão e controlo

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, apesar das recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. 3.3.4).

34. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que no quadro da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Não foi publicada a portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações financeiras a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 3.3.4).

35. Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03.

Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da SS, designadamente quanto ao financiamento do sistema previdencial – capitalização. Não obstante as alterações introduzidas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 3.3.4).

36. Recomenda-se à Assembleia da República e ao Governo a harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

Informação e transparência da CGE

Em 2019, à semelhança de anos anteriores, o sistema previdencial-repartição beneficiou de um financiamento adicional, proveniente do OE, por via do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 343 M€. Sendo o sistema de proteção social de cidadania maioritariamente financiado pelo OE, os excedentes apurados em cada ano decorrem de previsões “excessivas” das despesas legalmente suportadas pelo OE. Entre 2012 e 2019 o sistema previdencial beneficiou de 1 667 M€ por esta via (cfr. ponto 3.3.2.3).

37. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de uma previsão orçamental fiável do valor dos encargos da responsabilidade do Estado no âmbito do sistema de proteção social de cidadania evitando que os seus excedentes sejam sucessivamente transferidos para o sistema previdencial-repartição o que impede que os saldos deste sistema reflitam a componente contributiva do sistema da segurança social e a avaliação das reais necessidades de financiamento.

O anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas: i) não divulga a totalidade dos imóveis da SS que estão cedidos a terceiros, incumprindo o estabelecido no ponto 8.2.12 do POCISSSS; ii) e divulga informação sobre a especialização de exercícios que conduz a uma leitura errónea quanto à aplicação deste princípio aos juros vencidos provenientes de dívida contributiva, uma vez que não justifica a não aplicação deste princípio a esta matéria, como definido no ponto 3.2 do POCISSSS (cfr. ponto 3.3.4).

38. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que as divulgações exigidas pelo Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social sejam efetuadas de forma integral e correta.

PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

1. AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL

1.1. Regras relativas à vertente preventiva do PEC: excedente orçamental em 2019, mas com desvio da trajetória de ajustamento estrutural; COVID-19 – incertezas ditam flexibilização das regras

Desde 2017, a política orçamental portuguesa encontra-se sujeita ao cumprimento de uma trajetória de ajustamento estrutural¹ para o objetivo orçamental de médio prazo (OMP) e de redução da dívida pública², no contexto da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)³.

Atendendo à necessidade de estimular a economia face às circunstâncias decorrentes da pandemia COVID-19, a Comissão Europeia (CE) ativou, em março de 2020⁴, a cláusula de derrogação geral do PEC⁵ que autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Neste contexto, foram também simplificados os requisitos de informação previstos para os Programas de Estabilidade tendo em conta o elevado grau de incerteza e a dificuldade dos Estados Membros em quantificar os impactos económicos desta crise.

Apesar de sujeito a um conjunto de requisitos mínimos de informação, Portugal apresentou o Programa de Estabilidade (PE) 2020 focado exclusivamente na identificação das medidas adotadas em resposta à COVID-19 e quantificação do seu impacto orçamental, sem apresentar o cenário macroeconómico, a totalidade das previsões orçamentais, nem a evolução prevista para o saldo orçamental e a dívida pública em 2020 e em 2021 (período de programação mínimo); acresce que o impacto das medidas foi apresentado numa base mensal e não para o conjunto do ano de 2020.

A análise efetuada pela CE⁶ ao cumprimento das regras orçamentais em 2019, no âmbito da avaliação do PE 2020, destaca a concretização de um excedente orçamental e de progressos suficientes para o cumprimento da regra transitória da dívida pública. Porém, assinala-se a existência de um desvio significativo à trajetória de ajustamento estrutural requerida para o OMP mas que, dada a cláusula de derrogação geral, não se justifica ativar os mecanismos no âmbito da vertente preventiva do PEC.

¹ Regra da variação do saldo estrutural e da taxa de crescimento da despesa líquida de medidas discricionárias de receitas.

² Regra transitória em 2017-2019, com os progressos na redução do rácio da dívida avaliados anualmente, comparando-os com um ajustamento estrutural linear mínimo que tem em conta o efeito do ciclo económico e o padrão de referência para a redução da dívida; a partir de 2020, aplica-se a regra de correção do excesso de dívida ao ritmo de 5% ao ano.

³ Enquadrada pelas regras decorrentes do Tratado Orçamental e disposições da LEO 2015.

⁴ Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, de 20/03/2020.

⁵ Cfr. Regulamento (CE) 1466/97 e Regulamento (CE) 1467/97, ambos de 07/07; a cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos previstos pelo PEC, mas autoriza os Estados Membros a desviarem-se dos requisitos orçamentais aplicáveis em circunstâncias normais e permite à Comissão e ao Conselho a adoção das medidas necessárias de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.

⁶ CE, *Assessment of the 2020 Stability Programme for Portugal*, maio de 2020.

A existência de um desvio significativo da trajetória de ajustamento estrutural de 2019 justifica-se porque, apesar da melhoria do saldo estrutural de 0,4% do PIB, não foi cumprido o ajustamento estrutural mínimo recomendado de 0,6% do PIB para o OMP e a taxa de crescimento da despesa pública (líquida de medidas discricionárias de receitas e *one-off*) excedeu o valor de referência aplicável de 0,7%¹, conforme refletido nos indicadores constantes do Quadro II. 1.

Quadro II. 1 – Regras relativas à vertente preventiva do PEC

(em % do PIB)

Indicadores	2019	2020 (P)	2021 (P)
Saldo orçamental			
Rácio de referência	-3,0	-3,0	-3,0
Saldo orçamental verificado/previsto	0,1	-7,3	-4,5
Desvio	3,1	-4,3	-1,5
Objetivo de médio prazo (OMP)			
Rácio de referência	0,25	0,0	0,0
Saldo estrutural (% PIB potencial)	-0,5	-3,3	-3,3
Ajustamento estrutural requerido	0,6	-	-
Ajustamento estrutural verificado/previsto	0,4	-	-
Desvio	-0,2	-	-
Taxa de crescimento da despesa			
Rácio de referência	0,7	-	-
Crescimento da despesa (a)	1,7	-	-
Desvio	-1,0	-	-
Dívida de Maastricht			
Rácio de referência	< 60	< 60	< 60
Rácio verificado/previsto	117,2	135,1	130,3
Ajustamento estrutural requerido (MLSA)	-1,8	-	-
Ajustamento estrutural verificado/previsto	0,4	-	-
Desvio	2,2	-	-

(a) Valores determinados por diferença entre o desvio e o rácio de referência (o sinal negativo no desvio significa que o crescimento da despesa excedeu o rácio de referência).

Fonte: INE, 2.ª notificação de 2020 do PDE, setembro de 2020; CE, *Assessment of the 2020 Stability Programme for Portugal*, maio de 2020 e *European Economic Forecast Autumn 2020*, novembro de 2020.

Refira-se ainda que as pressões sobre a despesa pública têm sido evidenciadas com regularidade nas avaliações divulgadas pelas instâncias europeias, designadamente no âmbito da última missão de monitorização pós-programa a Portugal², a qual alertou para o crescimento das despesas com pessoal, pensões e cuidados de saúde, ainda sem atender ao esforço orçamental subjacente às despesas relacionadas com a pandemia.

Por sua vez, ao nível do comportamento da dívida pública, a CE concluiu que Portugal realizou progressos suficientes no sentido de cumprir o referencial de redução da dívida em 2019 em particular considerando a estimativa de melhoria do saldo estrutural, por comparação com o ajustamento estrutural requerido aplicável de -1,8% do PIB.

¹ Cfr. Recomendação do Conselho da UE, de 23/05/2018.

² CE, *Post-Programme Surveillance Report Portugal, Autumn 2019*, abril de 2020.

1.2. Projeções: resposta à pandemia agrava pressão sobre elevado nível de dívida pública

As conclusões, que em 2019 não apontavam a curto prazo preocupação de maior, estão em 2020, após o início da pandemia COVID-19, agravadas pelo choque repentino e abrupto sentido no PIB, bem como pelo aumento das despesas (designadamente de saúde e prestações sociais) que condicionam o desenvolvimento das reformas apontadas como necessárias. Neste contexto, as previsões estão fortemente condicionadas pela incerteza associada à evolução da pandemia e ao seu impacto na atividade económica.

Para 2020, a CE antecipa um défice de 7,3% do PIB, revertendo o excedente orçamental verificado em 2019¹, em resultado, sobretudo, do funcionamento dos estabilizadores automáticos e das medidas de mitigação da crise, com efeito no aumento do rácio do défice no PIB em cerca de 5,0% e 2,8%, respetivamente; estas medidas abrangem o reforço do sistema de saúde, a prestação de serviços sociais, a preservação do emprego e o apoio à continuidade da atividade económica, com impacto no aumento previsto das despesas correntes, nomeadamente com subsídios e transferências sociais, e das despesas de capital relacionadas com a ajuda estatal ao resgate da companhia aérea nacional.

Excluindo o impacto da transferência de verbas para o Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capital contingente (0,5% do PIB)² e outras medidas *one-off*, a previsão da CE aponta para um défice de 6,8% do PIB em 2020. Já para 2021, a mesma previsão aponta para um défice de 4,5% do PIB, assente na perspetiva de recuperação económica e de diminuição do esforço orçamental provocado pelas medidas de mitigação da crise, bem como na receita *one-off* relativa ao reembolso da margem pré-paga que foi deduzida do empréstimo no âmbito do PAEF concedido pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (0,5% do PIB), e no investimento público adicional suportado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência³ (0,3% do PIB). São efetuados, contudo, alertas para os riscos associados ao aumento dos passivos contingentes de empresas públicas e às medidas dirigidas ao sector privado.

Relativamente à evolução do rácio da dívida de Maastricht no PIB, o cenário previsional aponta para um pico de 135,1% em 2020 (um aumento de 17,9 p.p. face a 2019) devido, principalmente, à perspetiva de défice primário e do efeito decorrente da contração do PIB nominal. Para 2021, a CE prevê que a dívida retome a sua trajetória decrescente, atingindo 130,3%, evolução suportada na antecipação do crescimento do PIB e no apoio financeiro no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência⁴.

¹ Na área do euro as previsões apontam para que o défice orçamental em termos do rácio do PIB aumente de 0,6% em 2019 para 8,8% em 2020, diminuindo para 6,4% em 2021, atendendo à supressão progressiva das medidas de apoio de emergência e à melhoria da situação económica esperadas durante este último ano.

² Cfr. ponto 5.2.

³ Instrumento de apoio financeiro às reformas e aos investimentos realizados pelos Estados-Membros, sob a forma de empréstimos e subvenções, com o objetivo de atenuar o impacto económico e social da pandemia e tornar as economias da UE mais sustentáveis, resilientes e mais bem preparadas para os desafios colocados pelas transições ecológica e digital (Cfr. Comunicação da Comissão - Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021, 17/09/2020).

⁴ A análise das previsões da CE de outono de 2020 foram complementadas com a informação constante dos documentos de avaliação do Projeto de Plano Orçamental de 2021 (*Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Portugal* e *Commission Staff Working Document Analysis of the Draft Budgetary Plan of Portugal*, ambos de 18/11/2020).

Refira-se que a dívida, em valores nominais, nunca interrompeu uma trajetória ascendente e o respetivo rácio, em percentagem do PIB, continuará a exceder significativamente os 60% de referência¹. Por outro lado, para além da dificuldade em quantificar os impactos económicos decorrentes da crise desencadeada pela pandemia, subsiste um elevado grau de incerteza². Neste contexto, nos pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, de novembro 2020, a CE voltou a alertar para o nível elevado de dívida pública portuguesa e para os desafios de sustentabilidade já identificados antes do início da pandemia, reforçando a importância de Portugal assegurar que as medidas orçamentais de apoio adotadas preservem a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

1.3. Saldo orçamental e dívida para efeitos do PDE e em contabilidade pública: aspetos metodológicos diferenciam as duas óticas

Em 2019, as administrações públicas atingiram um excedente orçamental de 0,1% do PIB (-0,3% do PIB em 2018), em contabilidade nacional, que teve origem nos subsectores da administração regional e local e dos fundos de segurança social, uma vez que o subsector da administração central registou um saldo deficitário. Suportam este resultado, maioritariamente, o desempenho favorável das receitas de impostos indiretos e de contribuições sociais, bem como a redução da despesa com juros, face à execução de 2018³.

Na ótica da contabilidade pública, o saldo global, em 2019, situou-se em -0,3% do PIB (-1,1% do PIB em 2018), em virtude do resultado orçamental positivo dos SFA (administração central), da administração local e da segurança social conjugado com o saldo negativo ao nível dos SI (Estado) e da administração regional.

Aspetos metodológicos diferenciam as duas óticas e correspondem aos ajustamentos que permitem obter o saldo das administrações públicas em contabilidade nacional (referência para efeitos do PDE), a partir do saldo em contabilidade pública dos SI (Estado), administração regional e local e segurança social, conforme explicitados no Quadro II. 2.

¹ Em situação normal, Portugal deveria diminuir anualmente pelo menos um vigésimo, numa média de três anos, do montante que excede o limite de 60% do PIB e, neste cenário, o valor máximo do rácio de dívida pública permitido para 2020 seria de 116,2% do PIB.

² As previsões FMI (*Fiscal Monitor Out2020*) sobre a dívida pública em percentagem do PIB, para Portugal, apontam para 137,2 em 2020, mais pessimistas do que as da CE.

³ Face a 2018, a receita total aumentou 3 155 M€: contributo, sobretudo, das receitas de impostos indiretos (+1 123 M€) e de contribuições sociais (+1 415 M€); e a despesa total aumentou 2 262 M€: exceção apenas para as despesas com juros (-572 M€) e outras despesas de capital (-27 M€) – Cfr. INE, Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, setembro de 2020.

Quadro II. 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

(em milhões de euros)

Saldos e ajustamentos		2018	2019	
			Valor	Variação
Saldo em contabilidade pública	Estado	-3 666	-3 940	-274
	Administração regional e local	424	437	13
	Segurança social	1 977	2 822	845
Ajustamentos ao universo		869	2 223	1 354
Ajustamentos relativos à especialização do exercício, dos quais:		2 235	2 054	-181
Diferença entre juros pagos e devidos		491	868	377
Impostos e contribuições para a segurança social		767	203	-564
Ajustamento <i>accrual</i> da administração regional e local		149	151	3
Pagamento de pensões relativo a fundos de pensões transferidos para as AP		526	552	26
Material militar		35	204	170
Reclassificação de operações		-2 555	-3 419	-864
Injeções de capital da administração central, das quais:		-2 201	-3 289	-1 088
<i>Aumento de capital da Infraestruturas de Portugal</i>		-886	-1 392	-506
<i>Aumentos de capital em HEPE</i>		-500	-688	-188
<i>Aumentos de capital da Metropolitano de Lisboa</i>		-175	-550	-375
<i>Aumentos de capital da CP</i>		-81	-547	-466
Outros		-354	-130	224
Saldo em contabilidade nacional	Administração central	-3 250	-3 383	-133
	Administração regional e local	499	589	90
	Fundos de segurança social	2 035	2 972	937
Total das administrações públicas		M€ -716	177	893
		% PIB -0,3	0,1	0,4

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

Fonte: CGE – Mapa XXIII e Quadro 24; INE, 2.ª notificação de 2020 do PDE, setembro de 2020.

No apuramento do saldo em contabilidade nacional, destacam-se os seguintes ajustamentos regulares¹:

- ◆ a delimitação do universo com a inclusão do saldo das demonstrações financeiras dos SFA, incluindo as EPR, destacando-se o da administração central com 2 240 M€;
- ◆ a especialização económica de operações², da administração central e dos fundos de segurança social, umas com impacto na receita como o ajustamento temporal da receita fiscal (71 M€) e das contribuições sociais (132 M€), outras com impacto na despesa, destacando-se a especialização dos juros da dívida pública (872 M€), a anulação do registo do pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para o sector das administrações públicas (552 M€)³, os encargos com o material militar (204 M€);
- ◆ a especialização económica de operações, no âmbito da administração regional (111 M€) e local (40 M€);

¹ Tendo em conta o tipo de operações ocorridas nos últimos anos.

² Princípio aplicável no SEC, segundo o qual as operações devem ser registadas quando o valor económico é criado, transferido ou extinto, que pode não coincidir com o momento em que o pagamento é efetivamente realizado.

³ De acordo com o SEC 2010, a transferência de fundo de pensões é considerada uma operação financeira. Em consequência, a despesa com o pagamento das pensões que ocorre nos anos seguintes à transferência é anulada para também não ter efeito no saldo. Com esta forma de registo garante-se a neutralidade inter-temporal da transferência de fundos de pensões no saldo das AP.

- ◆ a reclassificação de despesa de ativos financeiros¹ em despesa efetiva, como acontece com as injeções de capital para as EPR da administração central (3 289 M€) e da administração regional e local (13 M€)², bem como as operações relacionadas com a assunção de dívidas (-90 M€) e a execução de garantias (103 M€), com impacto na administração central.

Relativamente à dívida de Maastricht, em 2019, pelo terceiro ano consecutivo, verificou-se uma redução do rácio, situando-se em 117,2% (121,5% em 2018).

O conceito de dívida de Maastricht, de acordo com os princípios das contas nacionais e as especificações no contexto da supervisão orçamental europeia, diverge da noção de dívida pública em termos de contabilidade pública, seja a dívida direta do Estado apresentada no Mapa XXIX da CGE ou a dívida direta consolidada do Estado apurada pelo TC (quantificadas no quadro seguinte).

Quadro II. 3 – Dívida pública

(em milhões de euros)

	2017	2018	2019
Dívida direta do Estado – <i>stock</i> nominal de dívida dos SI (a)	238 263	245 558	251 012
Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	235 657	237 173	238 138
Dívida de Maastricht (c)	M€ 247 174	249 263	249 985
	% PIB 126,1	121,5	117,2

(a) Mapa XXIX da CGE, em 31/12/de cada ano.

(b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do *Stock* da dívida consolidada), cfr. ponto 3.2.7.1.

(c) INE (PDE - 2.ª notificação de 2020), setembro 2020.

A dívida direta do Estado é o conceito mais restrito em termos de âmbito, limitando-se à dívida sob gestão do IGCP, avaliada ao valor nominal e não consolidado. A dívida consolidada tem sido apurada pelo TC³, que obtém informação junto das entidades que integram os SI, SFA (incluindo EPR) e SS.

A dívida de Maastricht⁴ consolida a dívida de todos os subsectores das administrações públicas (administração central, administração regional e local e fundos de segurança social), de acordo com o SEC 2010 e engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre o *stock* da dívida de todas as entidades que compõem a administração central⁵.

¹ Ativos financeiros destinados a cobrir perdas acumuladas, extraordinárias ou futuras, de determinadas sociedades, a título de dotações de capital para capitalizar ou recapitalizar, mas sem expectativa de razoável rentabilidade futura para o Estado, que são registados em contabilidade nacional como transferências de capital.

² Tratando-se de operações entre entidades das administrações públicas (do Estado para EPR), o impacto final no saldo é nulo pelo efeito de consolidação.

³ Cfr. ponto 3.2.7.1, da Parte I.

⁴ Estes valores refletem já a alteração metodológica da nova base das Contas Nacionais de 2016 (que substitui a de 2011), onde se incluem os juros capitalizados dos certificados de aforro no *stock* da dívida pública, Cfr. PCGE 2018, Parte II, ponto 1.3.

⁵ Cfr. ponto 4, da Parte I.

2. PENSÕES

O sistema público de pensões português, tem por base o princípio da solidariedade¹ que se consubstancia na repartição da riqueza e no reforço da função redistributiva do Estado. É neste contexto que a arquitetura de financiamento das pensões inclui, por um lado, o sistema contributivo, “fundamentalmente autofinanciado”², através das quotizações dos trabalhadores e contribuições das respetivas entidades empregadoras e por outro lado, o sistema não contributivo, cujo objetivo é assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente e cujo financiamento é assegurado pelo Orçamento do Estado³.

Neste contexto, distinguem-se diferentes sistemas onde se integram pensões de natureza diversificada:

- ◆ as de natureza contributiva, geridas pela segurança social (SS) e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) incluem-se no sistema previdencial-repartição e no Regime de Proteção Social Convergente (RPSC)⁴, respetivamente.
- ◆ as de natureza não contributiva, são geridas, na sua maioria, pela SS, e incluídas no sistema de proteção social de cidadania nas eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência e de outras, de natureza diversa; para além destas, compete à CGA gerir algumas pensões de natureza não contributiva e especial, as denominadas pensões da exclusiva responsabilidade do Estado.
- ◆ as pensões enquadradas no sistema de regimes especiais (que não constam da LBSS), pagas pela SS, como as pensões do regime substitutivo bancário e dos trabalhadores do BPN e os complementos de pensão dos trabalhadores da Carris e ainda outras pensões, pagas pela CGA, em especial as que foram sendo integradas naquela Caixa desde 1996, por via legislativa com ou sem fundo financeiro associado.

2.1. Universo: 3,6 milhões de pensões (mais 0,9% do que em 2018)

No final de 2019, o número de pensões em pagamento⁵ era de 3 600 283, sendo 82,1% da responsabilidade do SSS⁶ e 17,9% da responsabilidade do RPSC. Face a 2018, o número de pensões apresentou um acréscimo de 0,9%, evolução para a qual contribuíram o SSS, com mais 0,9%, e o RPSC, com um acréscimo de 0,5% (Gráfico II. 1).

¹ Art. 8.º da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) - Lei 4/2007, de 16/01, republicada pela Lei 83 – A/2013, de 30/12.

² Art. 54.º da LBSS.

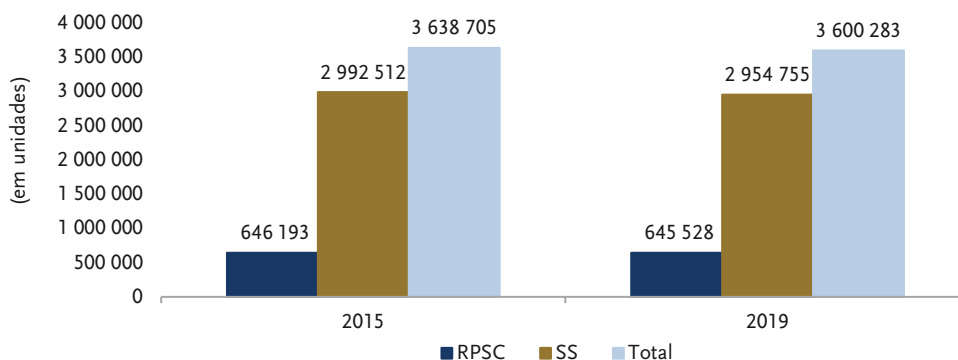
³ Para um maior desenvolvimento: Capítulo 2 da Parte II do PCGE2018.

⁴ Regime exclusivo das pensões dos trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005, sendo que os admitidos a partir daquela data passaram a ser integrados no regime geral da segurança social (RGSS). Assim, a natureza contributiva deste regime ficou comprometida na parte que respeita à solidariedade geracional.

⁵ Relativamente ao SSS, por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considerou-se que a cada pensão correspondeu a um beneficiário passivo (pensionista) daquele sistema.

⁶ Peso por eventualidade: velhice (69,4%), sobrevivência (24,3%) e invalidez (6,4%).

Gráfico II. 1 – Universo de pensões – 2015 e 2019

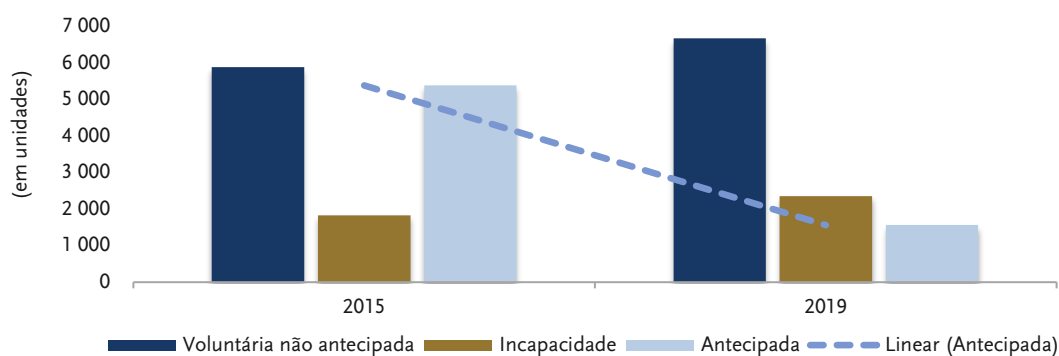


Fonte: Estatísticas da SS (dados extraídos a 29/04/2020) e CGA.

Pese embora o envelhecimento da população que exerce pressão generalizada sobre o universo das pensões, verificou-se que entre 2015 e 2019, essa pressão foi de certo modo atenuada pela dinâmica do mercado de trabalho que veio acomodar uma parte significativa do desemprego estrutural e por algumas medidas de política. É neste contexto que se enquadra o ligeiro decréscimo verificado no número de beneficiários passivos/número de pensões pagas (-1%).

Como medidas de política destaca-se: i) na SS, o impacto da migração de algumas pensões de invalidez para a nova prestação de apoio à deficiência e dependência – prestação social para a inclusão - que ocorreu em 2018¹; ii) no RPSC as alterações legislativas introduzidas nas condições de acesso às pensões de velhice, nas fórmulas de cálculo das mesmas² (que consubstanciaram a convergência para o RGSS) e nas políticas destinadas à retenção na vida ativa aplicadas a este universo (trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005) que, conforme evidenciado no Gráfico II. 2, esta tendência materializou-se por via do aumento das reformas voluntárias e da redução das reformas antecipadas.

Gráfico II. 2 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa – 2015 e 2019



Fonte: CGA.

¹ O DL 126-A/2017, de 06/10, instituiu a prestação social para a inclusão. Nos termos do n.º 2 do art. 48.º deste diploma, aos titulares de pensões sociais de invalidez e pensões de invalidez dos regimes transitórios agrícolas e respetivo complemento extraordinário de solidariedade passou a ser atribuída, oficiosamente, a prestação social para a inclusão (PSI) a partir de 01/01/2018. A Portaria 20/2019, de 17/01, veio fixar os valores de referência da componente base e do complemento da PSI para 2019 (este em vigor a partir de 01/10/2018).

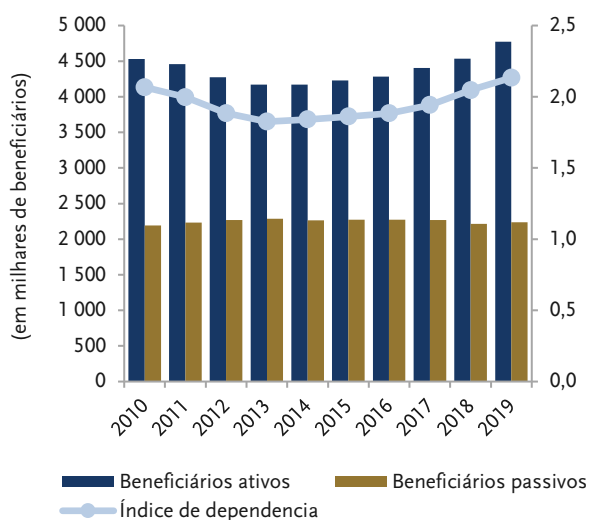
² As pensões antecipadas foram as mais afetadas pelas alterações efetuadas pois, além da formação da pensão ser obtida a partir de uma nova fórmula, sobre elas recaiu um aumento de penalização por duas vias: acréscimo da idade normal de acesso a estas pensões, ao mesmo tempo que foi eliminado o mecanismo de despenalização por tempo de serviço igual ou superior a 33 anos e 55 anos de idade. Em contraditório, o ISS veio pronunciar-se sobre esta nota. No entanto, tal não foi considerado, uma vez que a nota se refere às pensões da CGA (RPSC) e não às da segurança social (RGSS).

A média de idades dos novos pensionistas (do SSS e do RPSC) situou-se nos 64,3 anos, em ambos os sistemas (63,8 e 62,6 em 2018, respetivamente em cada sistema), ainda abaixo da idade normal de acesso à pensão de velhice (66 anos e 5 meses)¹ e o número médio de anos de carreira contributiva foi de 28,1 no RGSS e de 27,1² no RPSC, significativamente abaixo dos 40 anos necessários para a obtenção de uma pensão de velhice isenta de penalizações³.

Comparando o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos (o denominado índice de dependência) verifica-se que:

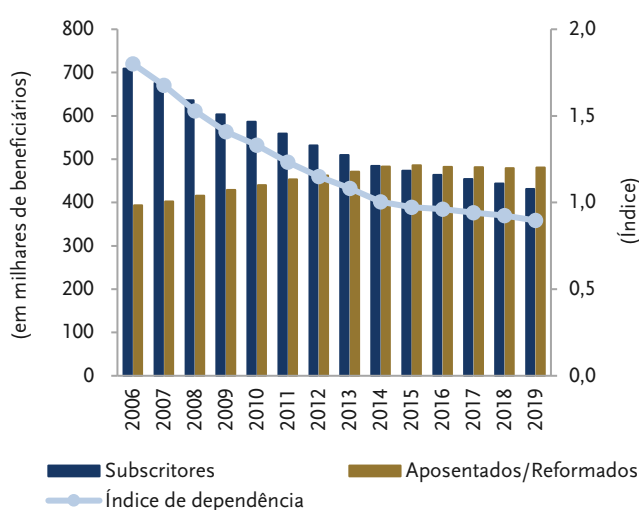
- ◆ no SSS, o decréscimo gradual entre 2008 e 2013 (de 2,1 para 1,8), invertido em 2015 (1,9) e tendo atingido em 2019 o nível registado de 2008 (2,1), reflete em particular as melhorias registadas no mercado de trabalho (Gráfico II. 3);
- ◆ no RPSC (Gráfico II. 4) este rácio incorpora o efeito da integração dos trabalhadores em funções públicas, contratados a partir de 01/01/2006 no RGSS (e já não no RPSC, que se tornou um sistema fechado) e daí a tendência decrescente para o número de beneficiários ativos (menos 41,7% desde 2006⁴).

Gráfico II. 3 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS



Fonte: Estatísticas da SS.

Gráfico II. 4 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do RPSC



Fonte: Estatísticas da CGA.

¹ Portaria 25/2018, de 18/01.

² Este indicador no RPSC não compara diretamente com o do RGSS por se encontrar prejudicado por duas vias: a falta de separação entre pensões de velhice e pensões de invalidez e bem assim pelo aumento progressivo da atribuição de pensões unificadas processadas pelo CNP, onde só é considerado o período contributivo para a CGA. Estes dois fatores influenciam negativamente o seu resultado pelo que o mesmo não é comparável com o que resulta do SSS.

³ Uma carreira contributiva inferior a 40 anos corresponderá sempre a uma taxa de formação da pensão inferior à que seria atribuída a uma carreira contributiva com 40 anos, significando um valor de pensão também inferior (penalização).

⁴ O número de beneficiários ativos passou de 739 664, no final de 2005, para 431 132, no final de 2019.

2.2. Despesa com pensões: 27 573 M€ (mais 3,5% do que em 2018)

Em 2019, a despesa com pensões e complementos totalizou 27 573 M€ dos quais 17 855 M€ integraram o SSS (64,8% do total) e 9 718 M€ o RPSC (35,2% do total). Face a 2018, a despesa com pensões aumentou 3,5%¹, com os encargos com pensões de velhice e invalidez a representarem a maior fatia, no montante de 23 639 M€ (85,7%)² (Quadro II. 4).

Quadro II. 4 – Despesa com pensões e complementos – 2015-2019

(em milhões de euros)

Designação	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2018 (%)	TCMA 2015/2019 (%)
Velhice + invalidez	22 118	22 419	22 643	23 020	23 639	2,7	1,7
Sobrevivência	3 059	3 122	3 196	3 291	3 420	3,9	2,8
Outras (a)	81	91	162	328	514	56,6	58,9
Total	25 258	25 632	26 000	26 640	27 573	3,5	2,2

(a) Nas outras despesas com pensões foi incluído o valor total do aumento extraordinário relativo às pensões do SSS (7 M€ em 2017, 207 M€ em 2018 e 338 M€ em 2019), cuja distribuição por eventualidade não foi possível conhecer.

Fonte: CSS 2015 a 2019; Relatório e Contas da CGA 2015 a 2019.

Entre 2015 e 2019 a despesa com pensões³ cresceu, em média 2,2%⁴. Entre 2018 e 2019 o crescimento de 3,5% reflete em particular o efeito da continuidade das políticas aplicadas em 2017, no que respeita especificamente à reposição de rendimentos, com destaque para: i) a reposição da regra de atualização de pensões⁵, acrescida de um aumento extraordinário⁶, a partir de agosto, em 2017 e 2018, e a partir de janeiro, em 2019⁷, sob determinadas condições; ii) a atualização dos valores do IAS; e iii) a revisão do regime de reforma antecipada por flexibilidade da idade em razão da valorização de carreiras muito longas implementado faseadamente entre 2017 e 2018⁸.

Em 2019, procedeu-se ainda à aplicação de um novo regime de reforma antecipada por flexibilização da idade para carreiras contributivas longas (40 ou mais anos), esta com aplicação faseada ao longo do exercício⁹ e à introdução de um novo complemento extraordinário para pensionistas de novas pensões de mínimos cujo montante global de pensões fosse igual ou inferior a 1,5 IAS, com o objetivo de ajustar o valor da pensão às atualizações extraordinárias ocorridas em 2017 e 2018.

¹ Em termos comparáveis com o período homólogo a despesa com pensões aumentou 4,0%. Esta diferença resulta da alteração do referencial contabilístico adotado pela CGA em 2019 (SNC-AP). De acordo com este referencial o valor da execução orçamental de 2019 refletiu o valor líquido das pensões pago aos beneficiários e o valor das retenções (122 M€) foi refletido no mês de janeiro de 2020 (mês do pagamento). No referencial contabilístico utilizado até 2018 (POCP) o valor da despesa com pensões era relevado pelo valor ilíquido das pensões.

² Não inclui no SSS, o aumento extraordinário de 338 M€, cuja afetação por eventualidade não se encontra disponível.

³ Para uma análise mais detalhada ver Ponto 2 da Parte II do PCGE2018.

⁴ Em termos comparáveis este aumento é de 2,3%.

⁵ DL 254-B/2015, de 31/12; DL 25/2017, de 03/03.

⁶ Art. 103.º da LOE 2017 e Decreto Regulamentar 6-A/2017, de 31/07; art. 110.º da LOE 2018 e Decreto Regulamentar 5/2018, de 26/06.

⁷ Art. 113.º da LOE 2019 e Decreto Regulamentar 12/2018, de 27/12.

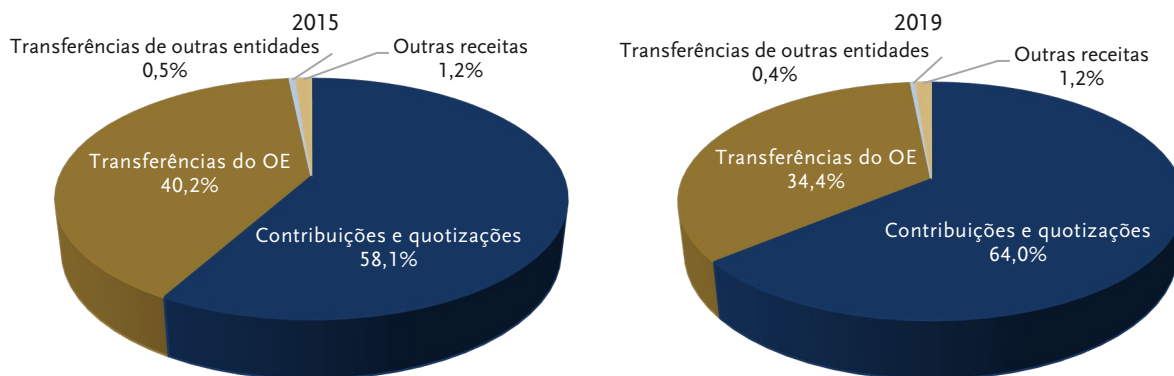
⁸ Entrada em vigor a 01/10/2017, mas sendo apenas considerados impactos orçamentais a partir de janeiro de 2018 (DL 126-B/2017, de 06/10) e alargado em outubro de 2018, passando a abranger beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos de idade e com uma carreira contributiva mínima de 46 anos, ou seja, cuja carreira contributiva tenha sido iniciada com 16 ou menos anos de idade.

⁹ O novo regime de reforma antecipada por flexibilização da idade para os beneficiários com pelo menos 40 anos de carreira contributiva aos 60 anos de idade foi introduzido de forma faseada. A primeira fase ocorreu a partir de janeiro de 2019 para os beneficiários com idade igual ou superior a 63 anos de idade, seguindo-se a segunda fase, a partir de outubro de 2019, que abrangue os beneficiários com 60 ou mais anos de idade.

2.3. Financiamento: 64,0% de contribuições e 34,4% do OE

Em 2019, a despesa com pensões e complementos, tal como consta da CGE, totalizou cerca de 27 573 M€, sendo 64,0% financiado por receitas provenientes de contribuições e quotizações e 34,4% de transferências do OE (Gráfico II. 5).

Gráfico II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões – 2015 e 2019



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

O aumento desta despesa com pensões entre 2015 e 2019, foi acompanhado pela diminuição do contributo do OE e pelo aumento do contributo das receitas provenientes das contribuições e quotizações, no seguimento da recuperação da atividade económica verificada no período.

Quadro II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões – 2015-2019

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2015	2016	2017	2018	2019	Varição 2019/2018 (%)
Contribuições e quotizações:	14 686	15 202	15 864	16 713	17 648	5,6
SS	10 834	11 405	12 127	13 045	13 986	
CGA	3 852	3 797	3 738	3 668	3 662	
Transferências do OE:	10 154	10 028	9 725	9 423	9 494	0,8
SS	5 296	5 102	4 731	4 199	4 234	
CGA	4 858	4 926	4 993	5 224	5 260	
Transferências de outras entidades	125	99	103	106	109	3,1
Outras receitas	293	302	309	398	322	-19,2
Despesa com pensões (a)	25 258	25 632	26 000	26 640	27 573	3,5

(a) Valores consolidados: o valor total das pensões corresponde ao somatório dos valores pagos pela SS e pela CGA.

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

Note-se que a evolução positiva da atividade económica neste período, permitiu em 2018 dispensar a transferência extraordinária do OE para o financiamento do défice do sistema previdencial – repartição da SS e mais do que compensou o aumento das transferências do OE para financiamento do défice do RPSC, o qual decorre do facto de as receitas provenientes de beneficiários ativos e respetivas entidades empregadoras tenderem a ser cada vez menores. Entre 2015 e 2019 o esforço financeiro do Estado na satisfação das responsabilidades com pensões passou de 10 154 M€ para 9 494 M€.

Uma análise mais detalhada pelos diferentes sistemas e regimes permite-nos identificar fontes de financiamento que, sendo por vezes residuais, evidenciam alguma complexidade na alocação destas receitas:

- ◆ O sistema previdencial-repartição embora maioritariamente (97,7%) financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras, tem cerca de 1,1% das suas despesas financiadas pelo OE. São verbas destinadas ao financiamento da perda de receita motivada pela aplicação de políticas de isenção ou redução de taxas contributivas (receitas cessantes). No entanto, no período considerado as transferências do OE integraram valores destinados ao financiamento do défice do sistema (2015 a 2017) (Quadro II. 6).

Quadro II. 6 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2015-2019

(em milhões de euros)

Financiamento	2015	2016	2017	2018	2019
Contribuições e quotizações (a)	10 834	11 405	12 127	13 045	13 986
Transferências do OE	981	814	507	168	161
Receitas cessantes (a)	163	168	168	168	161
Financiamento do défice (b)	818	646	339		
Transferências da CGA (c)	138	145	152	163	171
Outras receitas (d)				86	
Despesa com pensões (e)	11 952	12 364	12 785	13 462	14 317

(a) Cálculos TC. As receitas provenientes de contribuições e quotizações e receitas cessantes foram expurgadas dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas e de outras despesas.

(b) Representa as necessidades de financiamento de pensões. Nesta análise considerou-se que o financiamento foi realizado por transferências extraordinárias do OE.

(c) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela SS, mas cujo encargo pertence à CGA, entre outras.

(d) Utilização de parte do saldo do sistema previdencial-repartição para pagamento de pensões.

(e) Valores não consolidados.

Fonte: CSS 2015 a 2019.

- ◆ O sistema de proteção social de cidadania (na parte que respeita aos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar) é financiado totalmente pelo OE, diretamente por transferências e também (residualmente) por receitas fiscais consignadas (Quadro II. 7), cujo valor diminuiu 5,3% desde 2015, pelas razões já explicadas ao longo do texto.

Quadro II. 7 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2015-2019

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2015	2016	2017	2018	2019
Transferência do OE	3 602	3 581	3 537	3 382	3 434
Receitas fiscais consignadas (a)	227	228	219	191	193
Despesa com pensões	3 829	3 809	3 756	3 573	3 627

(a) Apenas o subsistema de proteção familiar é financiado por receitas fiscais consignadas. Para efeitos desta análise, esta receita foi expurgada dos valores destinados ao financiamento de outras prestações e despesa pagas pelo subsistema. Cálculos TC.

Fonte: CSS 2015 a 2019.

- ◆ O sistema de regimes especiais é maioritariamente suportado pelo OE (Quadro II. 8). Fazem parte deste sistema: i) o regime substitutivo do sector bancário, externo ao sistema, e que constitui a quase totalidade da despesa com pensões integrada neste sistema (98,0%) e tendencialmente a decrescer¹; ii) as pensões dos trabalhadores do BPN (0,3%), cujo financiamento é proveniente da reserva do Fundo de Pensões destes trabalhadores, integrado e gerido pela CGA²; e iii) os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS (1,6%) totalmente financiadas pelo OE³, através da CGA.

Quadro II. 8 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2015-2019

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2015	2016	2017	2018	2019
Transf. do OE – Regime substitutivo bancário	487,0	478,2	468,4	457,6	446,8
Transf. da CGA – BPN (reserva) e Carris (OE)	0,6	0,7	5,8	8,8	9,0
Despesa com pensões	487,6	478,9	474,2	466,4	455,8

Fonte: CSS de 2015 a 2019.

- ◆ O RPSC (CGA) é financiado quer pelas contribuições e quotizações (cujo peso é tendencialmente decrescente, dado o carácter fechado do sistema), quer pelo OE (responsável também pelo pagamento de pensões dos beneficiários dos fundos transferidos para a CGA cujas reservas se esgotaram ou não foram constituídas).

Quadro II. 9 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2015-2019

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento ^(a)	2015	2016	2017	2018	2019
Contribuições e quotizações	3 852	3 797	3 738	3 668	3 662
Dotações do Orçamento do Estado	4 858	4 926	4 993	5 224	5 260
das quais: para financiamento de défice	4 604	4 663	4 729	4 914	4 892
Comparticipação da SS ^(b)	525	528	530	537	545
Comparticipação de outras Entidades	115	99	103	106	109
Outras receitas	293	302	309	312	322
Despesa com pensões ^(c)	9 643	9 653	9 672	9 848	9 897

(a) Valores fornecidos pela CGA.

(b) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela CGA, mas cujo encargo pertence à SS.

(c) Valores não consolidados.

Fonte: CGA.

¹ DL 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12.

² DL 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 08/10.

³ DL 95/2017, de 10/08.

3. FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é um património autónomo, sob gestão do IGFSS, que funciona em regime de capitalização¹. Criado com vista à estabilização estrutural do regime financeiro do sistema previdencial, a lei prevê que o FEFSS seja financiado até atingir um valor equivalente a 24 meses da despesa com as pensões devidas pelo sistema previdencial, meta que ainda não foi atingida.

O financiamento do FEFSS² é assegurado por entradas de capital — provenientes do sistema previdencial e de receitas fiscais consignadas (Adicional ao IMI e IRC) e pelos ganhos nas aplicações financeiras (rendimentos e mais valias), que se traduzem no valor acrescentado pela gestão. Em 2019, a valorização do FEFSS deveu-se em 56,4% a entradas de capital, no total de 1 680 M€ e, em 43,6% à gestão da carteira, com um contributo de 1 301 M€.

No final de 2019, o valor do Fundo era de 20 360 M€, o equivalente a 143,7% da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição, valor suficiente para satisfazer compromissos durante 17,2 meses³. A taxa de crescimento do seu valor foi de 17,2% que compara com um crescimento do valor das pensões em pagamento de 6,4%, no mesmo período.

3.1. Entradas de Capital: 80,8% provenientes do saldo do sistema previdencial e 19,2% das receitas fiscais consignadas

As entradas de capital totalizaram 1 680 M€, 80,8% proveniente do sistema previdencial (1 358 M€) e o restante (322 M€) de receitas fiscais consignadas (AIMI e IRC).

Sobre as transferências dos saldos anuais do sistema previdencial (1 358 M€), volta a notar-se que, como referido em pareceres anteriores, estes montantes resultam de uma interpretação mais abrangente, da qual resulta, por vezes, a inclusão nesse saldo de transferências provenientes do OE. A LEO determina que os saldos anuais do subsistema previdencial revertem a favor do FEFSS, nos termos da LBSS⁴ e a lei quadro de financiamento da segurança social⁵ estabelece que são receitas do “*sistema previdencial capitalização*” os “*Excedentes anuais do sistema de segurança social (...)*” que, para além do sistema previdencial, incluem ainda o sistema de proteção social de cidadania financiado por transferências do OE⁶, receitas fiscais consignadas e resultados de exploração de jogos sociais.

¹ Criado em 1989, com uma dotação inicial de 216 M€.

² A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) define quatro fontes de financiamento do FEFSS: uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem (que se verificou até à LOE 2009), até que o Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período de dois anos; os saldos anuais do sistema previdencial; as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras.

³ De acordo com a informação prestada pelo IGFSS em 20/07/2020, a taxa de cobertura das pensões em pagamento seria da ordem dos 146,6% (17,6 meses), rácio que diverge do apresentado pelo TC por terem sido adotadas metodologias de cálculo diferentes na quantificação do valor da despesa com pensões considerada para este efeito.

⁴ N.º 2 do art. 28.º da Lei 91/2001, de 20/08, na redação atual. A LEO 2015 contém redação idêntica (n.º 2 do art. 21.º).

⁵ DL 367/2007, de 02/11, alterado pelas Leis 3-B/2010, de 28/04, e 55-A/2010, de 31/12.

⁶ Entre 2012 e 2017 o sistema previdencial foi financiado diretamente pelo OE, através de transferências extraordinárias, para colmatar o défice deste sistema, no total de 5 589 M€. O sistema previdencial também tem sido, anualmente, financiado pelo OE de forma indireta, através do mecanismo da transferência de excedentes apurados nos três subsistemas do sistema de proteção social de cidadania também financiados pelo OE. Entre 2012 e 2019 foram transferidos deste sistema para o sistema previdencial 1 667 M€, verificando-se que nos últimos quatro anos estas transferências representaram 70,9% (1 182 M€) do total do período — cfr. ponto 3.3.2.3. da Parte I.

Esta desarmonia dos conceitos dos diversos diplomas que regulam o financiamento da SS fundamentou uma recomendação do Tribunal formulada no PCGE 2008 e, sucessivamente, reiterada. Os responsáveis pela SS entendem que esta recomendação só poderá vir a ser acolhida numa revisão global da legislação em causa, por se tratar de diplomas de valor reforçado¹.

A partir de 2017, foram progressivamente consignadas ao FEFSS receitas fiscais, de acordo com o princípio de diversificação das fontes de financiamento²: i) a receita do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)³, disposição criada na LOE 2017 e ligeiramente alterada na LOE 2018⁴; e ii) parte da receita de IRC⁵, consignação criada pela LOE 2018.

Consignação da receita do Adicional ao IMI

A transferência realizada em 2019 do AIMI, no valor de 123 M€, incluiu o valor aprovado no OE 2019 (50 M€) e o remanescente do ano de 2017 (73 M€), mas não cobre a totalidade dos valores devidos. De facto, sendo o valor consignado ao FEFSS de 136 M€ em 2018 e de 131 M€ em 2019, pese embora previsto no OE 2020⁶, continuam por transferir 86 M€ e 81 M€ respetivamente⁷. Em outubro de 2020, o Ministro de Estado e das Finanças informou que os valores em falta relativos a 2018 e 2019 seriam transferidos até ao final do ano. Nota-se também que relativamente a 2020, até setembro, ainda só foram transferidos 3 M€.

Continua, assim, por acolher a recomendação do Tribunal⁸ no sentido de que o Governo assegurasse a implementação dos mecanismos necessários para garantir a transferência para o FEFSS da receita do AIMI que, nos termos da lei, lhe está afeta, muito embora, em contraditório, o MEF venha informar que prevê que a transferência da diferença entre o apuramento realizado pela AT para os anos de 2018 e 2019 e os valores já transferidos seja realizado até ao final de 2020.

Consignação de parte da receita do IRC

Em 2019, foram transferidos para o FEFSS 199 M€ (correspondente ao valor inscrito no orçamento), mais 129 M€ do que no ano anterior, uma vez que a lei prevê a consignação de forma progressiva de parte da receita de IRC ao Fundo nos primeiros quatro anos (0,5 p.p. em 2018, 1 p.p. em 2019, 1,5 p.p. em 2020 e 2 p.p. em 2021).

Porém, o valor orçamentado e entregue ao Fundo suscita dúvidas quer porque se verificam erros no seu cálculo, quer porque se mantêm a falta de clareza e as inconsistências da norma que regulamenta a

¹ Cfr. Recomendações 44-PCGE/2018, 49-PCGE/2017, 48-PCGE/2016, 58-PCGE/2015, 58-PCGE/2014, 55-PCGE/2013, 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008.

² O Orçamento suplementar de 2020 criou uma nova receita fiscal designada “adicional de solidariedade sobre o sector bancário”, cuja receita é integralmente consignada ao FEFSS – Art. 18.º da Lei 27-A/2020, de 24/07, e art. 9.º do Anexo VI da referida Lei.

³ Art. 1.º do CIMI, com a redação dada pelo art. 218.º da LOE 2017 e art. 135.º-A a 135.º-F do CIMI, adicionados pelo art. 219.º da mesma LOE.

⁴ Art. 1.º e 135.º-A, 135.º-C, 135.º-D, 135.º-F, 135.º-G e 135.º-H do CIMI, redação dada pelo art. 257.º da LOE 2018.

⁵ Art. 232.º da LOE 2018.

⁶ No OSS de 2020 foi prevista uma transferência do OE proveniente do AIMI, no valor de 283 M€, quando os orçamentos de 2018 e 2019 apenas incluíram o montante de 50 M€ em cada ano. Em sede de contraditório, o SESS informa que o valor orçamentado para 2020 “... corresponde a uma estimativa do valor efetivamente devido de receita do AIMI em 2020, acrescido do montante estimado de receita não transferido relativo a 2018 e 2019”.

⁷ Corresponde ao diferencial entre a receita apurada consignada ao FEFSS e o valor já transferido (50 M€ em cada ano).

⁸ Recomendação 47-PCGE 2018.

consignação desta receita, tal como o Tribunal já salientou relativamente ao ano de 2018¹. Acresce que no OE 2020 e na Proposta de OE 2021 se mantém igual formulação:

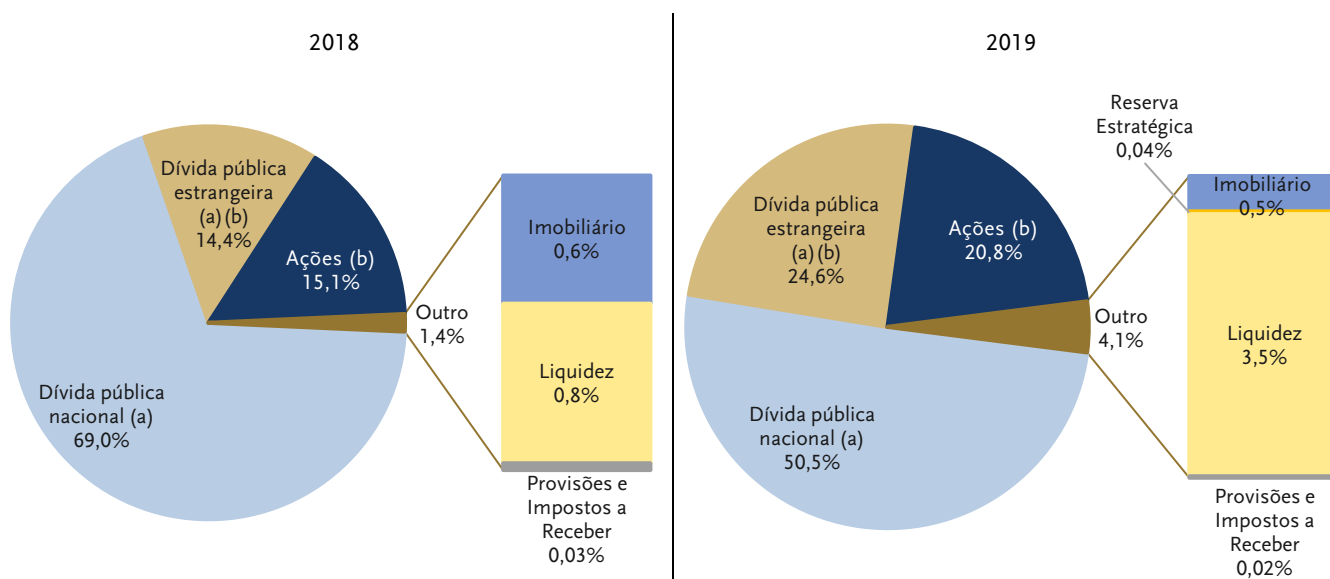
- ◆ a norma faz referência às taxas previstas no capítulo IV do código do IRC mas, não sendo possível distinguir a receita por taxa de imposto, não é exequível o cálculo rigoroso do valor consignado;
- ◆ a segurança social não conhece, à data da elaboração do seu orçamento, o valor relativo à receita prevista de IRC inscrito no Mapa I da LOE, apesar de ser essa a referência prevista na norma;
- ◆ toma como referência para o cálculo do montante definitivo a afetar ao FEFSS o “valor apurado da liquidação de IRC”, quando deveria referir-se à cobrança ou à receita líquida, uma vez que o valor da liquidação de IRC não se encontra deduzido dos valores não cobrados e em dívida ou já anulados.

Em contraditório, o MEF alega que os procedimentos para o correto apuramento da receita a consignar decorrem do previsto no OE² e que *“Com base nas consignações realizadas ao longo dos últimos anos, o Governo continuará a aplicar os procedimentos que se entendam transparentes e apropriados a garantir o adequado financiamento do FEFSS, cujo apuramento final só é possível em sede de liquidação final pela AT”*. Sobre o alegado, sublinha-se que a formulação das normas legais que estabelecem a consignação da receita de IRC ao FEFSS continuam a ser, por um lado, inexecutáveis, quanto à remissão para as várias taxas previstas no capítulo IV e, por outro, pouco transparentes, quanto tomam por referência o valor apurado na liquidação em vez do valor cobrado ou da receita líquida.

3.2. Composição da carteira: redução para 50,5% da carteira de dívida pública nacional e reforços nas carteiras de dívida pública estrangeira e de títulos de rendimento variável

O gráfico seguinte explicita a composição da carteira em 2018 e 2019.

Gráfico II. 6 – FEFSS – Composição carteira – 2018-2019



(a) Inclui juros corridos. (b) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetas à cobertura de posições.

Fonte: Informação do IGFCSS. Cálculos TC.

¹ Cfr. ponto 3 da Parte II do PCGE 2018, p. 212.

² Art. 232.º da Lei 114/2017, art. 267.º da Lei 71/2018 e art. 232.º da Lei 2/2020.

Em 2019, 50,5% (10 291 M€) do valor do Fundo estava investido em dívida pública portuguesa¹, aproximando-se a carteira do limite mínimo de 50% a que o Fundo se encontra obrigado. A redução de 14,2% (1 700 M€) face a 2018 resultou dos decréscimos, quer nas aplicações de longo prazo, menos 624 M€², quer nas aplicações de curto prazo (CEDIC), com menos 1 076 M€.

Ao nível das outras componentes, verificou-se um aumento de 99,9% na dívida pública estrangeira, para 5 012 M€ (24,6% do total) e um aumento de 60,8% nos investimentos em ações, para 4 232 M€ (20,8% da carteira)³.

A componente de imobiliário (representando 0,47% da carteira do Fundo) diminuiu para 97 M€ (menos 11 M€, 10,4%), evolução explicada pela diminuição de valor de um imóvel⁴ (em resultado da sua reavaliação) e da política de alienação de fundos, tendência de desinvestimento neste tipo de ativos que já se vinha verificando em exercícios anteriores.

Em 2019, foram alienadas partes de 4 fundos e a totalidade de outro, pelo valor total de 6,1 M€, todos com menos valias que ascenderam, em termos globais, a cerca de 3,2 M€.

Em contraditório, o IGFCSS veio alegar que estas alienações ocorreram por via de “pedidos de resgate” ou de “devolução de capital” e que “... a análise efetuada desconsidera, contudo, os rendimentos que ao longo do tempo foram distribuídos por estes fundos ao FEFSS⁵. Cabe referir que o resultado destas operações correspondeu à menos valia identificada; questão diferente é a dos rendimentos que remuneraram a detenção das participações, sendo também este um objetivo da aplicação de valores em ativos financeiros.

A reserva estratégica⁶, no final de 2018, não tinha qualquer valor, uma vez que as ações da PHAROL foram alienadas em 2018 e o investimento na FINPRO perdeu-se com o processo de insolvência. Porém, em 2019

¹ O IGFCSS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, no exame da composição da carteira e do cumprimento dos limites definidos, foram considerados nas rubricas adequadas (é o caso dos CEDIC que, incluídos pelo IGFCSS em Liquidez, foram na análise efetuada, considerados na dívida pública portuguesa).

² Menos 603 M€ em OT e 21 M€ em dívida garantida, mas não emitida pelas Administrações públicas. O decréscimo desta última parcela deveu-se exclusivamente à amortização do título. A diminuição das OT resultou do efeito conjugado de um desinvestimento líquido de 730 M€ e de uma redução de 31 M€ nos juros corridos com um acréscimo de valias potenciais acumuladas de 158 M€. No final de 2019, as aplicações em dívida pública de longo prazo (OT) estavam valorizadas em 8 651 M€, 1 608 M€ acima do valor de reembolso, montante que inclui cerca de 190 M€ de juros corridos.

³ O reforço das ações ocorreu em todos os mercados: EUA, com 2 253 M€ (53,2% do total dos ativos de rendimento variável, mais 746 M€ que em 2018); Japão com 909 M€ (mais 253 M€ que em 2018) e Europa: 1 071 M€ (340 M€ no Reino Unido, 119 M€ na Suíça e 611 M€ na Zona Euro), mais 449 M€ que em 2018.

⁴ O imóvel adquirido em 2018 por 56 M€ foi avaliado em 2019 e gerou uma imparidade de 1,4 M€. O IGFCSS em 2019 alterou o Normativo de Valorimetria do FEFSS e a “(...) periodicidade de avaliação dos imóveis foi reduzida de cinco para dois anos, aproximando-se o regime do FEFSS da prática seguida no sector segurador e para os fundos de pensões fechados”. O IGFCSS justifica a avaliação realizada em 2019, um ano após a sua aquisição, com o facto da anterior ser de 2016. Apesar do IGFCSS ter aprovado um novo Normativo de Valorimetria do FEFSS em 01/08/2019 e no anexo às demonstrações financeiras do FEFSS de 2019 já se divulgar que as avaliações dos imóveis são atualizadas no mínimo de dois em dois anos, o anexo às demonstrações financeiras consolidadas de 2019 ainda divulgou o antigo Normativo que, de acordo com o artigo 12.º e 13.º do novo Normativo, se encontra revogado desde 01/08/2019.

⁵ “15.6 M€ no caso do ESOF, 4.8 M€ no caso do FIA Caixa gest e 3.6 M€ no caso do Imosocial”.

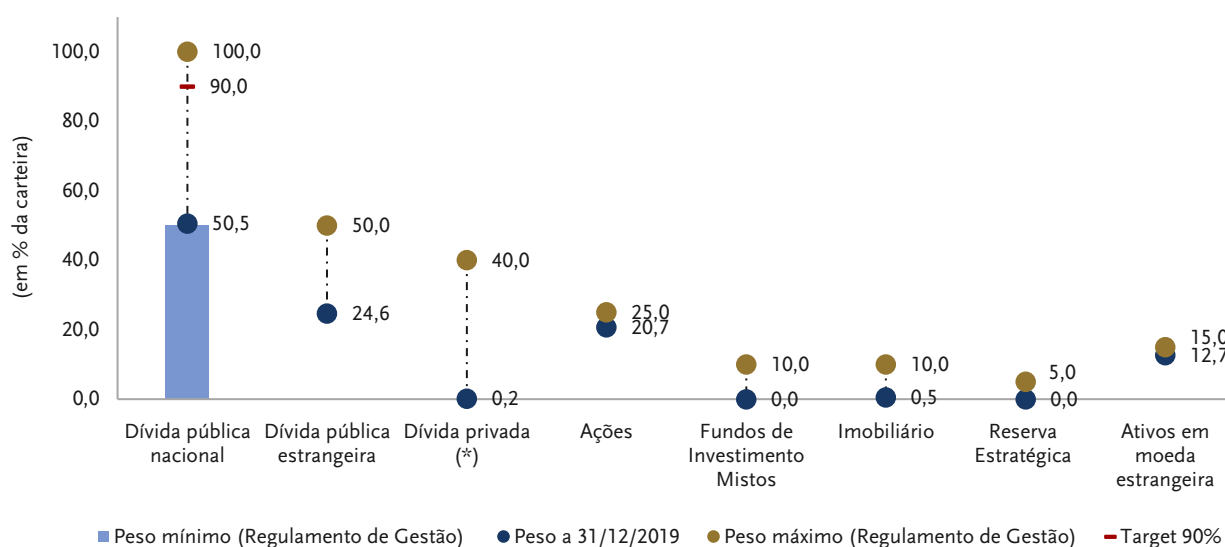
⁶ De acordo com o art. 6.º da Portaria 1 273/2004, de 07/10, a reserva estratégica foi concebida para acomodar participações de longo prazo no capital de sociedades suscetíveis de representar interesses estratégicos do Estado Português e/ou uma vertente complementar de investimento, com um perfil temporal mais longo e um prémio de rentabilidade necessariamente superior. Sobre a evolução da reserva estratégica e a sua eficácia cfr. Pareceres anteriores.

esta reserva voltou a ganhar algum peso no total de carteira (0,04%) resultado do investimento de 8 M€ em 3 Subfundos Imobiliários¹, integrados no FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado².

Por último, o montante considerado em Liquidez³ aumentou 433,6% (582 M€) face a 2018, representando 3,5% da carteira (716 M€)⁴.

No que se refere aos limites definidos legalmente para a carteira do FEFSS, verificou-se que estes foram cumpridos, como reflete o Gráfico II. 7.

Gráfico II. 7 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2019



(*) Aplicações em que a contraparte é uma instituição bancária e que, embora geridas na Liquidez, incluem-se na dívida privada para efeitos do risco. Não foi incluída a componente dos Derivados (3 934 M€) que, em módulo, representa 19,3% da carteira (o peso do valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS - Regulamento de Gestão).

Fonte: IGFSS.

O regulamento do FEFSS⁵ estabelece limites máximos para investimentos em determinadas classes de ativos, com exceção para a dívida pública. Contudo, determina um limite mínimo de 50% para aplicações em dívida pública nacional. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, veio estabelecer que os ativos em outros Estados da OCDE fossem substituídos por dívida pública nacional até ao limite de 90%, estabelecendo ainda que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015. O peso da dívida pública nacional atingiu o seu volume máximo em 2015 (78,1%), tendo o seu peso vindo a diminuir nos últimos anos.

¹ Fundos sob gestão da FUNDIESTAMO – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA: Imomadalena (750 000 Unidades de Participação), Imoaveiro (152 379 Unidades de Participação) e Imoresidências (6 222 857 Unidades de Participação).

² A criação do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) foi decidida pela RCM 48/2016, de 01/09, como fundo especial de investimento imobiliário que, não obstante ser, na sua génese, um instrumento de políticas públicas, é regulado pela Lei 16/2015, de 24/02. A LOE 2019 dispõe, no n.º 2 do art. 124.º que “(...) deve o FEFSS participar no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), (...) bem como adquirir e reabilitar património imobiliário destinado a arrendamento acessível, ambos com um investimento global máximo de 50 000 000 €”, fundamento que o IGFSS considerou para a classificação dos investimentos no FNRE na classe de reserva estratégica.

³ Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, menos os Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

⁴ É nesta componente que são refletidas as margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados.

⁵ Aprovado pela Portaria 1 273/2004, de 07/10, com a nova redação dada pela Portaria 24/2018, de 18/01.

Em 2019, o peso da dívida pública portuguesa representa 50,54% da carteira, ou seja, muito perto do limite mínimo imposto pelo Regulamento do FEFSS.

Por sua vez, o montante aplicado em dívida pública estrangeira, para a qual não existe um limite regulamentar explícito¹, aumentou em termos homólogos, fixando-se em 24,6% da carteira (14,4% em 2018), sendo a classe de ativos que maior variação apresentou.

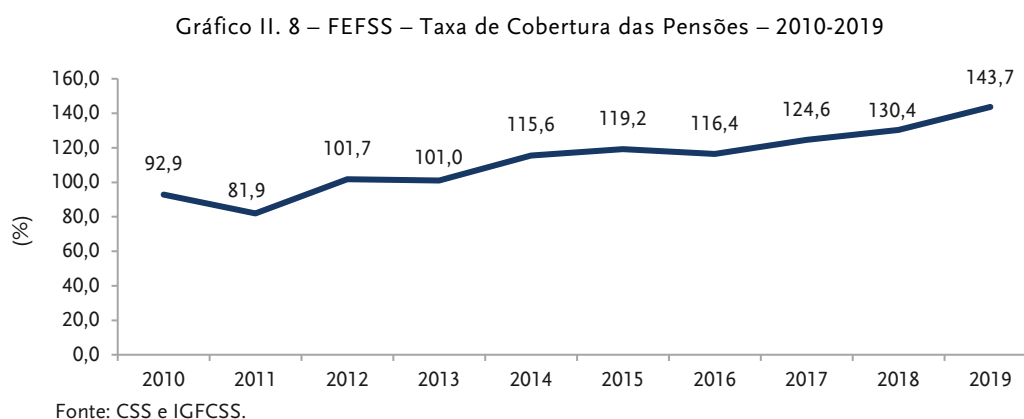
Apesar de prevista a reavaliação das disposições da referida portaria², o IGFCSS informou não ter conhecimento de que essa reavaliação tenha ocorrido e de que existam propostas de alteração. Informou, ainda, não ter recebido instruções em relação ao volume de investimentos em dívida pública portuguesa.

3.3. Valor da carteira: o valor do FEFSS aumentou 17,2% e a taxa de rentabilidade sobre de -0,1% em 2018 para 7,4%, em 2019

3.3.1. Valorização

Entre 2018 e 2019 o valor do FEFSS aumentou 17,2%³ (2 981 M€), fixando-se em 20 360 M€. O nível de risco⁴ desceu para 2,2% (2,5% em 2018 e 2,3% em 2017) e o índice de rotação da carteira foi de 1,23 (que compara com 0,69 em 2017 e 0,87 em 2018). Esta variação superou em 2019 a taxa de crescimento das pensões do sistema previdencial (6,4%⁵), o que nem sempre sucedeu em anos anteriores.

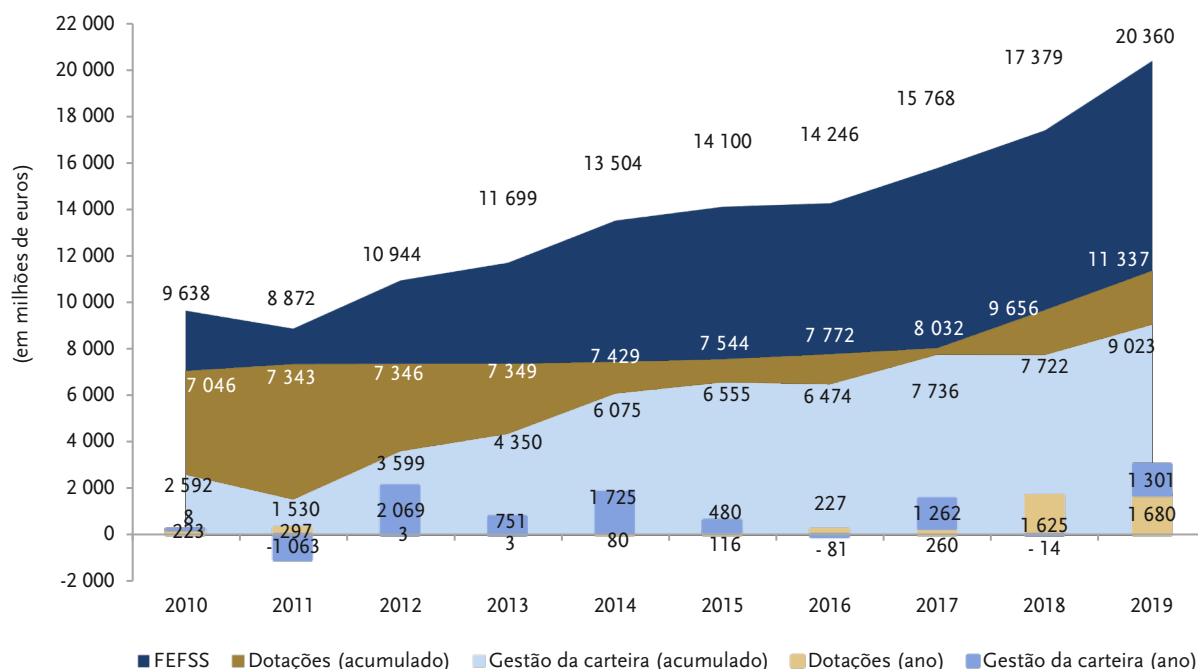
O gráfico seguinte apresenta a evolução da taxa de cobertura das pensões pelo valor do FEFSS num horizonte temporal de 10 anos, com o ano de 2019 a apresentar o melhor valor para este índice (143,7%) alavancado, sobretudo, pelas entradas de capital nestes dois últimos anos (3 305 M€), que incluíram 2 800 M€⁶ de saldos do sistema previdencial e 442 M€ de novas fontes de financiamento⁷. Porém, continua ainda por atingir a meta legalmente estabelecida para este indicador (200% ou 24 meses de pensões do sistema previdencial).



¹ Mas que, no máximo, poderia constituir a totalidade dos 50% da carteira que não têm de ser investidos em dívida pública nacional.
² Art. 2.º da Portaria 216-A/2013.
³ Com contributos positivos e similares de ambas as componentes (1 680 M€ de entradas de capital e 1 301 M€ de valor acrescentado pela gestão da carteira).
⁴ Medido pelo desvio-padrão anualizado das rentabilidades diárias.
⁵ Com efeito, nos anos de 2010, 2011, 2013 e 2016 o valor da despesa com pensões cresceu mais do que o valor do Fundo.
⁶ 1 500 M€, em 2018, e 1 300 M€, em 2019.
⁷ AIMI: 173 M€ (50 M€, em 2018 e 123 M€ em 2019); e IRC: 269 M€ (70 M€, em 2018, e 199 M€, em 2019).

No gráfico seguinte evidencia-se a contribuição das principais componentes para a evolução do valor do Fundo ao longo da última década (em termos anuais e em termos acumulados).

Gráfico II. 9 – Valorização do FEFSS – 2010-2019



Fonte: IGFCSS.

Note-se que o valor acrescentado por via da gestão dos ativos, sensível ao comportamento dos mercados, totalizava, no final de 2019, em rendimentos e valias¹ acumulados 9 023 M€ (44,3% do total). Já as entradas de capital valiam 11 337 M€, em termos acumulados (55,7% do total).

A variação do valor do FEFSS, no último triénio, encontra-se desagregada no Quadro II. 10.

Quadro II. 10 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2017-2019

Descrição	(em milhões de euros)		
	2017	2018	2019
1. Entradas de capital (a)	260	1 625	1 680
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)	1 262	-14	1 301
2.1. Rendimentos	600	367	333
2.2. Mercado monetário líquido	-3	5	33
2.3. Valias realizadas	-32	-63	126
2.4. Juro corrido	12	-40	-36
2.5. Variação das valias potenciais	684	-283	845
Total	1 522	1 610	2 981

(a) Dotações provenientes do IGFCSS e do OE.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo ano.

Fonte: IGFCSS.

¹ A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor. As valias potenciais podem gerar distorções nas análises de desempenho e rentabilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que se venham a traduzir em valias efetivas.

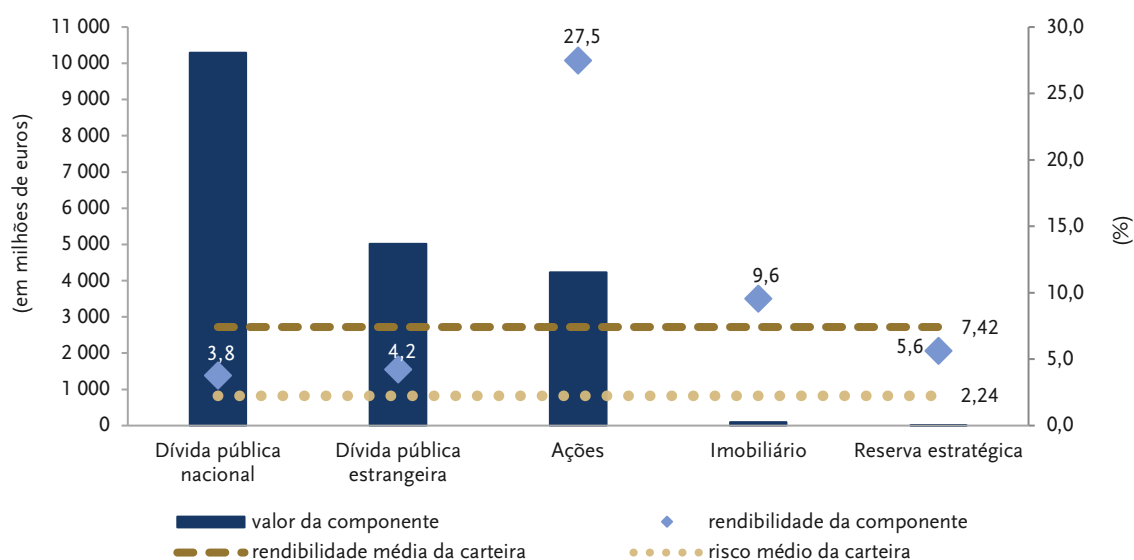
Em 2019, o volume de entradas de capital continuou a aumentar, passando a 1 680 M€ (que compara com 1 625 M€ em 2018). A fonte de financiamento que mais contribuiu para este desempenho foi a transferência do saldo do sistema previdencial - repartição, no valor de 1 300 M€, seguindo-se 322 M€ de receitas fiscais consignadas (123 M€ do AIMI e 199 M€ de receita do IRC) e, por último, as receitas provenientes de alienação de imóveis da segurança social (58 M€¹).

3.3.2. Rendibilidade e risco

Em 2019, verificou-se uma recuperação acentuada da taxa de rendibilidade global do FEFSS face a 2018, passando de -0,1% para 7,4%, ainda assim abaixo dos 8,9% obtidos em 2017.

O desempenho de 2019 é explicado pelo crescimento de rendibilidade em todos os grupos de ativos, com exceção do imobiliário (que passou de 14,7%, em 2018, para 9,6%, em 2019).

Gráfico II. 10 – FEFSS – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira – 2019



Fonte: IGCSS – Relatório de Gestão do FEFSS.

As ações e a dívida pública estrangeira que, em 2018, tiveram rendibilidades negativas recuperaram de forma significativa em 2019 passando de -5,8% para 27,5% e de -2,5% para 4,2%, respetivamente, as primeiras com maior incidência no mercado dos EUA onde alcançaram uma rendibilidade de 30,5%.

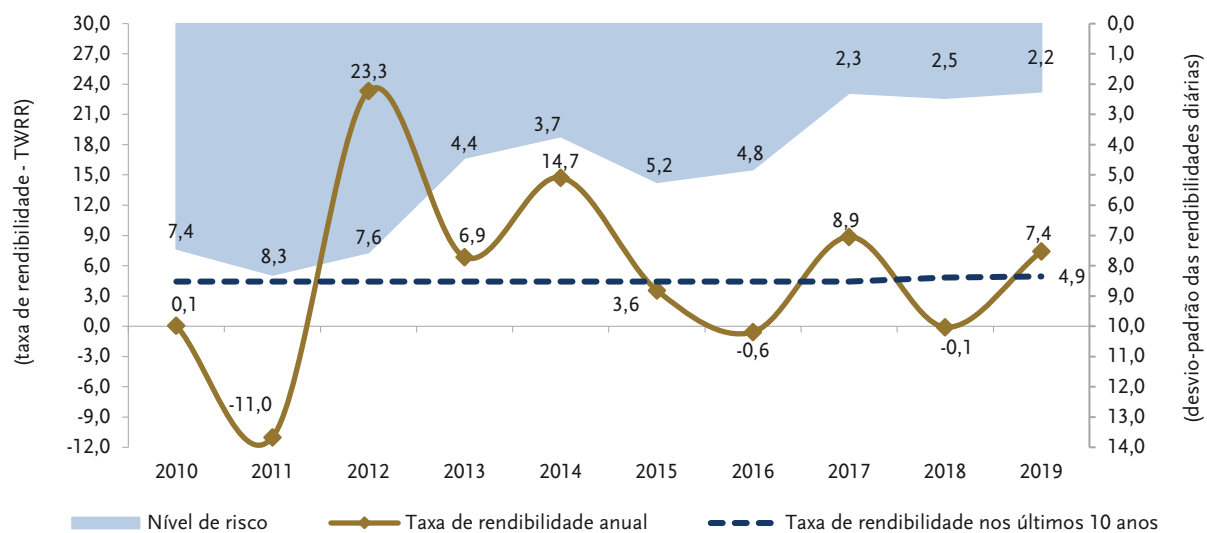
Também a dívida pública nacional melhorou a sua rendibilidade passando de 1,9%, em 2018, para 3,8%, em 2019, mas ficando ainda distante da conseguida em 2017 (9,6%).

A reserva estratégica, extinta em 2018, recuperou em 2019, com a participação no FNRE atingindo uma rendibilidade de 5,6%, ainda que o seu peso na carteira do FEFSS não tenha ultrapassado 0,04%.

¹ 57 M€ respeitaram à venda de imóveis da SS à CML.

O Fundo apresentou uma rentabilidade média anual de 4,8% desde a sua criação (4,9% nos últimos 10 anos), tal como ilustra o gráfico seguinte (evolução da rentabilidade nominal e do risco¹).

Gráfico II. 11 – FEFSS – Rentabilidade e Risco – 2010-2019



¹ A Rentabilidade é apurada pelo método *Time Weighted Rate of Return (TWRR)*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rentabilidades diárias.

4. APOIOS PÚBLICOS

Neste ponto é analisada a atividade financeira do Estado relativamente a várias formas de intervenção pública, através de apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, nomeadamente, subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e bonificações¹.

Estão excluídos do âmbito as subvenções de carácter social concedidas a pessoas singulares, nomeadamente as prestações sociais do sistema de segurança social, e isenções de taxas moderadoras, de propinas, etc. De acordo com a modalidade adotada e as suas finalidades, foram examinadas três formas de apoios públicos:

- ◆ ao sector financeiro, que analisa o esforço financeiro resultante das intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, iniciada em 2007 (cfr. ponto 4.1).
- ◆ às entidades fora do perímetro orçamental, pagos pela administração central, a pessoas coletivas ou individuais (públicas ou privadas) não pertencentes ao perímetro do sector das administrações públicas, avaliados pela despesa sob a forma de subsídios e transferências (cfr. ponto 4.2).
- ◆ os benefícios fiscais, “...medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”, cuja eficácia como instrumento de políticas públicas será tanto maior quanto maior for o grau de transparência existente ao nível dos valores da correspondente despesa fiscal, de forma a permitir uma cuidadosa avaliação face aos objetivos extrafiscais que visam atingir (cfr. ponto 4.3).

4.1. Apoios públicos ao sector financeiro

A crise financeira internacional de 2007-2008 obrigou o Estado a um esforço significativo com o apoio ao sistema financeiro², materializado através, nomeadamente, da aquisição de participações de capital e de obrigações, da concessão de empréstimos e/ou ainda da prestação de garantias. Entre 2008 a 2019, o encargo para o erário público com estas operações totalizou, em termos líquidos, 20 761 M€, ou seja, uma média de 1 730 M€ por ano.

¹ Alínea h) do art. 41.º da LOPTC.

² O âmbito da presente análise é o dos fluxos provenientes das entidades públicas, Estado (através da DGTF), o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Resolução (FdR), por um lado, e os bancos beneficiários por outro, nestes se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do Banif, bem como o Fundo de Recuperação de Crédito dos Investidores não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (habitualmente designados por “lesados do BES”). Assim, não se incluem as operações entre os financiadores, designadamente os empréstimos do Estado (através da DGTF) ao FdR. A generalidade dos valores considerados nesta análise consta deste e de anteriores Pareceres do Tribunal.

4.1.1. Apoios concedidos em 2019: despesas líquidas de 2 469 M€ relativas, principalmente, aos processos ligados ao BES e ao BPN

As despesas com os apoios concedidos pelo Estado em 2019 atingiram 2 556 M€, em resultado, sobretudo, do pagamento de 1 149 M€ do Fundo de Resolução (FdR) ao Novo Banco (NB), no âmbito dos compromissos assumidos na sua alienação¹ e novos empréstimos de 1 266 M€ às sociedades-veículo do BPN². Registaram-se também reembolsos (87 M€) provenientes, sobretudo, da recuperação de créditos na sequência da execução de garantia prestada ao BPP (55 M€). O esforço financeiro do Estado, em 2019, resultou numa despesa líquida de 2 469 M€ (Quadro II. 11).

Quadro II. 11 – Apoios ao sistema financeiro – 2019

(em milhões de euros)

Entidades	CGD	BES/NB (a)	BPN (b)	BPP	Total
Receitas	26	3	2	55	87
Receitas de capital:					
Garantias – recuperação de créditos				55	55
Receitas correntes:					
Ações – dividendos	26				26
Garantias – comissões		3	2		5
Despesas	0	1 227	1 329	0	2 556
Despesas de capital:					
Empréstimos – amortizações		1	1 266		1 267
Mecanismo de capital contingente (c)		1 149			1 149
Despesas correntes:					
Reprivatização do BPN			63		63
Garantias – execução		76	0		76
Saldo Global	26	-1 224	-1 327	55	-2 469

(a) Inclui Fundo de Recuperação Créditos dos investidores não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte.

(b) As sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(c) Pagamentos do FdR ao NB.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

As obrigações do FdR para com o Novo Banco exigiram ao fundo a obtenção de financiamento junto do Estado (através da DGTF)³, no valor de 850 M€. Ainda em 2019, o Estado concedeu ao Fundo de Recuperação de Créditos dos Investidores não qualificados, titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (FRC)⁴, um empréstimo no valor de 1 M€⁵, bem como realizou um pagamento por execução de garantias de 76 M€⁶.

¹ Na sequência da medida de resolução aplicada ao BES (em 2014), as condições acordadas na venda concluída a 18/10/2017 incluíram um acordo de capitalização contingente, nos termos do qual o FdR, enquanto acionista, se compromete a efetuar pagamentos ao NB para cobrir perdas na carteira de ativos abrangidos, até um valor máximo de 3 890 M€, no caso de se materializarem, cumulativamente, certas condições, relacionadas com o desempenho desse conjunto delimitado de ativos do NB e com a evolução dos rácios de solvabilidade do banco – Cfr. ponto 5.2.

² Empréstimos no valor de 17,3 M€, 1 204 M€ e 45 M€, concedidos respetivamente à Parparticipadas, Parvalorem e Parups, entidades criadas na sequência do processo de nacionalização e reprivatização do BPN em 2011.

³ Como forma de assegurar o financiamento destes compromissos, o Estado celebrou com o FdR um contrato de abertura de crédito em 2017 (sobre esta matéria cfr. ponto 5.2 do PCGE 2017 e ponto 6.2 do PCGE 2018), o qual foi aditado em 2019, para o financiamento parcial do pagamento do FdR ao Novo Banco, S.A., realizado nos termos do Mecanismo de Capitalização Contingente.

⁴ Grupo de investidores habitualmente designados por “lesados do BES”.

⁵ O capital em dívida em 31/12/2019 era de 128,4 M€.

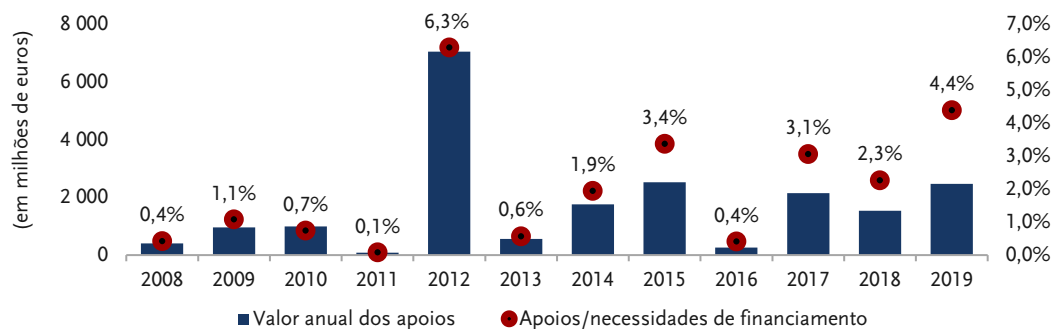
⁶ Cfr. Ponto 5.2 Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução.

A CGD, em 2019 e pela primeira vez desde 2010, entregou ao Estado dividendos, no valor de 158 M€. No quadro acima, considerou-se o valor de 26 M€ como decorrente da intervenção do Estado desde 2008, valor que corresponde à proporção entre o valor dessa intervenção (aumentos de capital menos reduções) e o total do capital da CGD.

4.1.2. Apoios concedidos desde 2008: as despesas líquidas totalizaram 20 761 M€, concentradas nos apoios à CGD, ao BES/NB e ao BPN

Entre 2008 e 2019, o peso dos encargos líquidos com apoios ao sistema financeiro variou de ano para ano entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento¹ em 2011 e um máximo, de 6,3%, em 2012. Em 2019, o peso foi de 4,4% (Gráfico II. 12). Acresce que para o período (2008-2019), as necessidades adicionais de financiamento têm implícitos custos com juros da dívida pública que se estimam em 3 333 M€².

Gráfico II. 12 – Esforço financeiro do Estado com apoios ao sistema financeiro, em % das necessidades de financiamento – 2008-2019



Fonte: CGE; Cálculos TC.

No total do período 2008-2019, em termos líquidos, considerados os fluxos com o sector financeiro, apura-se um saldo desfavorável para o Estado de -20 761 M€ (9,7% do PIB de 2019)³, saldo que resulta de despesas públicas no montante de 28 041 M€ (13,1% do PIB de 2019) que, por sua vez, geraram receitas no valor de 7 280 M€ (3,4% do PIB de 2019), tal como discriminado no quadro seguinte.

Quadro II. 12 – Apoios ao sistema financeiro – 2008-2019

									(em milhões de euros)	
2008-2019	CGD	BCP	BES/NB (a)	BPI	BPN (b)	BPP	BANIF (c)	Outros (d)	Total	
Total das receitas	591	3 919	296	1 667	117	307	377	5	7 280	
Total das despesas	6 100	3 000	7 046	1 500	6 365	674	3 355	0	28 041	
Saldo Global	-5 509	919	-6 750	167	-6 248	-367	-2 978	5	-20 761	
<i>Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2019</i>			<i>76</i>				<i>200</i>		<i>276</i>	

(a) Inclui Fundo de Recuperação de Créditos dos investidores não qualificados (“lesados do BES”).

(b) Inclui as sociedades-veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(c) BANIF e BANIF Banco de Investimento.

(d) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

¹ Do Mapa XXVIII da CGE - Aplicação do produto de empréstimos em despesa orçamental.

² Foi usada a taxa de juro implícita da dívida pública, calculada pelo IGCP.

³ As principais intervenções no período 2008-2018 foram analisadas com maior pormenor em anteriores Pareceres.

A intervenção no sector financeiro ao longo deste período incluiu operações associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: 10 561 M€ em 31/12/2019). No conjunto, foram gerados encargos líquidos e ativos para o Estado de valor nominal muito diferenciado, como se apresenta no Quadro II. 13. As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

Quadro II. 13 – Apoios públicos ao sistema financeiro 2008-2019 (por tipo de instrumento)

(em milhões de euros)

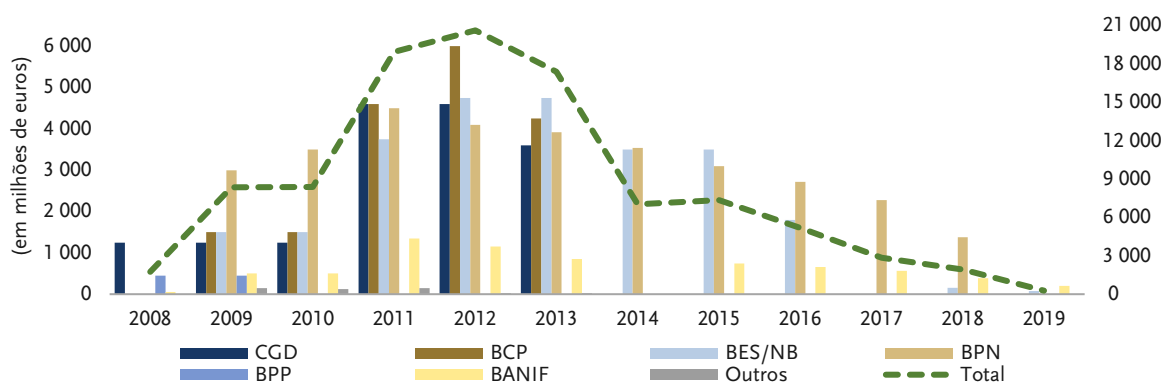
Tipo de Apoios	Saldo Global 2008-2019	Ativos em 31/12/2019
Empréstimos	-5 465	5 465
Ações	-13 293	4 805
Garantias	216	291
CoCos	211	0
Mecanismo capital contingente/absorção de prejuízos	-2 430	0
Total	-20 761	10 561

Fonte: DGTf, FGD, SII, CGE e PCGE.

Quanto a responsabilidades contingentes, os movimentos nas garantias conduziram a uma redução de 1 639 M€ face a 2018, pelo que em 31/12/2019, as respetivas responsabilidades efetivas totalizavam 276 M€, o valor mais baixo desde 2012 (Gráfico II. 13):

- ◆ as sociedades-veículo do BPN amortizaram a totalidade das responsabilidades efetivas por garantias prestadas que ascendiam a 1 377 M€;
- ◆ amortização parcial das obrigações emitidas pela Oitante, no âmbito da resolução do BANIF (com garantia do seu acionista único, o FdR, e contragarantida pelo Estado) pelo que as garantias associadas se reduziram em 186 M€¹, cifrando-se em 31/12/2019 em 200 M€;
- ◆ pagamento por execução da garantia, no valor de 76 M€, a favor dos lesados do papel comercial emitido por sociedades do Grupo Espírito Santo, ao abrigo dos respetivos contratos de adesão celebrados com o Fundo de Recuperação de Créditos, com a consequente redução para 76 M€².

Gráfico II. 13 – Responsabilidades efetivas por garantias do Estado ao sistema financeiro – 2008-2019



Fonte: PCGE.

¹ Com o pagamento de 2019, a Oitante já procedeu a reembolsos antecipados no valor total de 547 M€ da garantia prestada em 2015, no montante de 746 M€.

² A garantia em 2018 tinha o valor de 153 M€.

4.1.3. Saldo das receitas e despesas relativas ao BPN totaliza -6 201 M€

No final de 2019, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia a -6 201 M€¹.

Quadro II. 14 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2019

(em milhões de euros)

	Até 2015	2016	2017	2018	2019	Total
RECEITA	662	113	205	174	143	1 296
Serviços Integrados	55	2	67	0	9	133
Ativos financeiros – alienação do BPN (OE2012)	40					40
Recuperação de garantias executadas	0	2	0	0	0	3
Cobrança de taxas de garantia BPN e Parparticipadas (a)	14					14
Dação em pagamento (b)			67		9	76
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas) (c)	607	111	138	174	134	1 163
Rendimentos da propriedade	94	10	14	15	11	144
Vendas de bens e serviços e outras receitas	53	20	26	40	24	163
Venda de bens de investimento	108	30	37	75		251
Ativos financeiros (receita obtida com AF do BPN)	353	51	60	43	99	605
DESPESA	3 902	531	575	1 003	1 487	7 498
Serviços Integrados (Capítulo 60 – DGTF) (c)	847	28	13	21	63	972
Ativos financeiros – prestação de capital ao BPN	600					600
Ativos financeiros – aumento de capital da Parparticipadas	38					38
Ativos financeiros – execução de garantias	147					147
Outras despesas correntes – com a reprivatização do BPN	63	28	13	21	63	187
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas)	3 055	504	561	982	1 424	6 526
Despesas com pessoal	60	9	9	9	9	96
Aquisição de bens e serviços	102	10	8	8	6	133
Juros e outros encargos (a)	637	89	72	56	30	884
Ativos financeiros	518	8	13	5	1	544
Passivos financeiros	1 726	384	440	898	1 377	4 824
Outras despesas	13	4	19	6	2	44
Saldo	-3 240	-418	-370	-829	-1 344	-6 201
Saldo acumulado	-3 240	-3 658	-4 028	-4 857	-6 201	

(a) Não inclui as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (desde a sua integração no perímetro da CGE): 14 M€ em 2012, 8 M€ em 2013, 8 M€ em 2014, 7 M€ em 2015, 6 M€ em 2016, 6 M€ em 2017, 5 M€ em 2018 e 2 M€ em 2019.

(b) Entrega de obras de arte e participações sociais ao Estado pelas Parvalorem e Parups. O valor de 2017 (67 M€) não foi incluído nos Pareceres anteriores.

(c) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem, Parups e Parparticipadas (desde a sua integração no perímetro da CGE), classificados por estas entidades em receita de passivos financeiros e na despesa dos serviços integrados em ativos financeiros (2 440 M€ até 2015, 434 M€ em 2016, 424 M€ em 2017, 771 M€ em 2018 e 1 266 M€ em 2019). Não inclui também o aumento de capital da Parparticipadas, de 53 M€, efetuado em 2015 pelo Estado.

(d) Os dados acima apurados apresentam a versão consolidada das receitas e despesas do Estado com a Parvalorem, a Parups e, a partir de 2015, a Parparticipadas, perspetiva diferente da apresentada no ponto “4.1 – apoios públicos ao sector financeiro”, em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (5 336 M€), que não foram totalmente utilizados até 31/12/2019.

Fonte: CGE (2011 a 2019), DGTF, Parvalorem, Parups e Parparticipadas.

Com o empréstimo concedido em 2019 (1 266 M€), o total dos empréstimos do Estado atingiu 5 336 M€, dos quais apenas um reduzido montante tem perspetivas de reembolso.

¹ Resultado dos saldos parciais de -736 M€ em 2011, -966 M€ em 2012, -468 M€ em 2013, -476 M€ em 2014, -594 M€ em 2015, -418 M€ em 2016, -370 M€ em 2017, -829 M€ em 2018 e -1 344 M€ em 2019.

Esses empréstimos do Estado foram aplicados no reembolso à CGD de empréstimos concedidos no âmbito da reprivatização do BPN. Em 2019, com a entrega à CGD de 1 377 M€, concluiu-se o reembolso dos empréstimos, ficando extintas as correspondentes garantias.

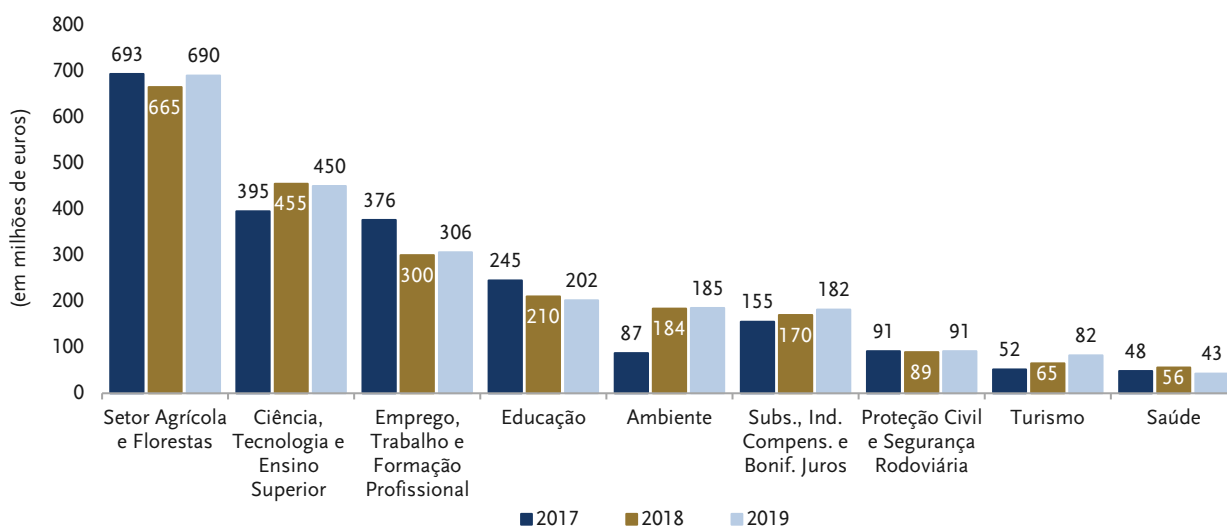
Não considerando no passivo os empréstimos do Estado e tendo sido concluído o reembolso dos empréstimos da CGD, as contas das Parvalorem, Parups e Parparticipadas apresentavam, no final de 2019 e pela primeira vez, capitais próprios positivos, 259 M€, estando previstos no OE 2020 e na Proposta do OE 2021 novos empréstimos do Estado, no montante de 7 M€ e de 6 M€, respetivamente.

Em 2019, o saldo negativo acumulado decorrente da nacionalização e reprivatização do BPN atingiu 6 201 M€, não sendo expectável, dado o referido montante de capitais próprios, uma variação muito significativa quanto ao valor final a pagar pelo Estado.

4.2. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública: 70% financiados pelo OE e 30% provêm de financiamento comunitário

Em 2019, os valores registados como apoios públicos¹ a entidades “*dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas*”², ascenderam a 2 763 M€, com os destinados ao Sector Agrícola e Florestas a continuar a deter o maior peso, concentrando 25,0% dos apoios totais. O Gráfico II. 14 identifica a evolução nos últimos três anos das principais finalidades na atribuição dos apoios.

Gráfico II. 14 – Apoios por principais finalidades – 2017-2019



Fonte: Parecer sobre a CGE 2017 e 2018. SIGO 2019.

¹ Subconjunto da despesa que agrega subsídios, transferências correntes e de capital, destinados a entidades não pertencentes ao sector público administrativo.

² Cfr. Lei 64/2013, de 27/08, n.º 1 do art. 2.º., que refere como destinatários “...*pessoas singulares ou coletivas dos sectores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do sector das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais...*”, designadamente das últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional.

Relativamente a 2018 – e sem contar com a redução em 105 M€ dos apoios concedidos pelo Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (FSSSE) correlacionada com o facto do valor transferido nesse ano ter sido anormalmente elevado¹ – é de realçar:

- ◆ O aumento de 63 M€ no montante de apoios distribuídos, dos quais 25 M€ (3,7%) para o Sector Agrícola e Florestas e 17 M€ (26,2%) para o Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração.
- ◆ As reduções de 13 M€ (22,8%) nos Cuidados de Saúde e de 8 M€ (3,7%) na Educação (especialmente nos apoios dirigidos às redes de ensino privado, cooperativo e solidário, em 10 M€); e de 5 M€ (1,2%) na área da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Fundamentação legal e prestação de contas

Na lógica de reforço dos mecanismos de informação e transparência dos atos da Administração Pública, a lei² veio determinar a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, obrigando à divulgação dos sujeitos passivos beneficiários, bem como do tipo e do montante atribuído³, pese embora e tal como já referido em diversos Pareceres ainda não exista legislação que identifique critérios e regras de concessão destas subvenções públicas de origem nacional, o que contrasta com as regras existentes para os apoios comunitários.

Também a CGE 2019, à semelhança dos anos anteriores, não aborda explicitamente os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela administração central, limitando-se a apresentar os montantes globais de transferências, subsídios e indemnizações pagos a entidades privadas exteriores ao sector público administrativo por serviço/organismo⁴, sem identificar as finalidades e/ou os destinatários/beneficiários desses apoios. Por sua vez, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) reconhece objetivamente a importância da divulgação desta informação, sendo que a IAS 20 - Contabilização dos Subsídios do Governo e Divulgação de Apoios do Governo e a NCRF 22- Norma de Contabilidade e Relato Financeiro, preveem o reconhecimento dos subsídios do Governo não reembolsáveis, incluindo os subsídios não monetários.

Finalidades e financiamento

Do total de apoios concedidos em 2019 (2 763 M€), 71% são financiados pelo OE e receitas próprias (1 961 M€) e apenas 29% provém de financiamento comunitário (801 M€), como evidenciado no quadro abaixo.

¹ As receitas do FSSSE provêm, essencialmente, da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE). As transferências do produto da CESE para o FSSSE sofreram atrasos e a situação só foi regularizada em 2018.

² Lei 64/2013, de 27/08.

³ Neste âmbito, aquela obrigação foi atribuída à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que organiza e divulga a informação através de uma listagem, no seu sítio na internet. Esta obrigação compreende um universo, a que designou genericamente subvenções e subsídios públicos, bastante mais alargado que o âmbito objeto de análise pelo TC.

⁴ CGE 2019, Vol. II – Tomo I, Mapa n.º 2 e Mapa n.º 3.

Quadro II. 15 – Apoios por finalidades e origem do financiamento

(em milhões de euros)

Subsídios, transferências correntes e de capital	2017	2018	2019				Δ 2019/ 2018	
			Origem (a)		Total (b)		Valor	(%)
			FN e RP	FC	Valor	Peso %		
Total de apoios	2 592	2 869	1 961	801	2 763	100,0	-106	-3,7
dos quais:	2 142	2 194	1 473	758	2 231	80,8	37	1,7
Sector agrícola e florestas	693	665	176	514	690	25,0	25	3,7
Emprego, trabalho e formação profissional	376	300	268	38	306	11,1	6	2,0
Ciência, tecnologia e ensino superior (c)	395	455	245	205	450	16,3	-5	-1,2
Educação	245	210	202	-	202	7,3	-8	-3,7
Subsídios e indemnizações compensatórias	119	143	154	-	154	5,6	11	7,7
Proteção civil e segurança rodoviária	91	89	91	-	91	3,3	2	2,2
Ambiente e ordenamento do território	87	184	184	0	185	6,7	1	0,3
Turismo, lazer, alojamento e restauração	52	65	81	1	82	3,0	17	26,2
Cuidados de saúde	48	56	43	0	43	1,6	-13	-22,8
Bonificação de juros (d)	36	27	28	-	28	1,0	1	4,8

(a) FN – Financiamento Nacional; RP – Receitas Próprias; FC – Financiamento Comunitário.

(b) O total inclui ainda Operações de Financiamento.

(c) Inclui os Serviços de Apoio (81 M€) relativos a bolsas de estudo a estudantes carenciados.

(d) Tem como parcela mais significativa a relativa ao crédito à habitação a particulares (26 M€; 92,1%).

Fonte SIGO (2019). Cálculos TC.

Pela análise do quadro destaca-se:

- ◆ O peso do financiamento comunitário, essencialmente, relevante nos apoios ao Sector Agrícola e Florestas (514 M€; 64,2% do total do financiamento comunitário) e uma parte importante dos concedidos no âmbito da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Serviços de Apoio (205 M€; 25,6%);
- ◆ A maior parcela dos apoios suportados por financiamento nacional e recursos próprios (1 961 M€; 71%) dirigiu-se ao Emprego, Trabalho e Formação Profissional (268 M€), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (245 M€), Educação (202 M€) e Ambiente e Ordenamento do Território (184 M€);
- ◆ O aumento de 26,2% face a 2018, nos apoios destinados ao Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração e em sentido oposto a redução nos destinados aos Cuidados de Saúde (-22,8%);
- ◆ A rubrica Subsídios e Indemnizações Compensatórias que regista uma variação de mais 7,7%, totalizando 154 M€, porém, com variações diversas nas suas componentes:
 - ◇ aumento de 13 M€ no Subsídio Social de Mobilidade para os passageiros residentes nas regiões autónomas (90 M€);
 - ◇ aumento pouco expressivo (+1 M€) nos apoios concedidos ao Arrendamento Urbano Habitacional (16 M€) e na bonificação de juros (28 M€);
 - ◇ redução de 3 M€ nas restantes Indemnizações Compensatórias, atribuídas ao sector dos transportes¹ enquanto que as atribuídas à Lusa (16 M€) não sofreram qualquer alteração.

¹ As indemnizações compensatórias na área dos transportes totalizam 32 M€ em 2019, repartem-se em 19 M€ aos transportes rodoviários; 9 M€ aos ferroviários; 4 M€ aos aéreos.

Entidades concedentes

Em 2019, oito entidades (distribuídas por sete ministérios¹) concentram a concessão de 70,1% dos apoios, conforme evidenciado no quadro seguinte.

Quadro II. 16 – Apoios por grandes concedentes – 2017-2019

(em milhões de euros)

Principais Concedentes	2017	2018	2019		Δ 2019-2018	
			Valor	(%)	Valor	(%)
Total de apoios	2 592	2 869	2 763	100,0	-106	-3,7
dos quais:	1 825	1 886	1 936	70,1	49	2,6
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	681	646	670	24,2	23	3,6
Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP)	376	300	306	11,1	6	2,0
Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)	178	227	227	8,2	1	0,3
Fundo Ambiental	83	184	184	6,7	0	0,1
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) - Despesas Excecionais	156	171	183	6,6	12	6,9
Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)	139	146	142	5,1	-4	-3,1
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)	121	123	133	4,8	9	7,6
Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)	91	89	91	3,3	2	2,1

Fonte: SIGO (2019).

Ao nível das entidades que concedem apoios provenientes da União Europeia, nomeadamente o IFAP, o IEFP e a FCT, destaca-se:

- ◆ O primeiro com os apoios dirigidos à agricultura e pescas que registou também o maior aumento em valor absoluto (23 M€). O IEFP registou um aumento de 6 M€ (2%) face ao ano anterior. Os apoios concedidos pela FCT, que ascenderam a 227 M€, mantiveram-se ao mesmo nível de 2018 e distribuíram-se por um vasto conjunto de financiamentos a bolsas, projetos e emprego nas áreas da investigação científica.

Por sua vez, nos apoios provenientes maioritariamente de fundos nacionais, verifica-se que:

- ◆ Os apoios do Fundo Ambiental, após o grande aumento registado de 2017 para 2018, estabilizaram em 2019 (184 M€). As políticas do ambiente têm procurado incentivar, por exemplo, o consumo de veículos de baixas emissões, sendo, contudo, a verba mais significativa (152 M€) a que resulta do valor das receitas geradas pelos leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), que são transferidas pelo Fundo Ambiental para o Sistema Elétrico Nacional (SEN), com o intuito de compensar parcialmente o sobrecusto total da produção em regime especial, a partir de fontes de energia renovável.
- ◆ Nos apoios pagos pela DGTF (183 M€) relevam os subsídios e compensações concedidos no âmbito dos transportes (122 M€), dos quais 90 M€ correspondem ao Subsídio Social de Mobilidade concedido às famílias residentes nas regiões autónomas. Os Subsídios à Habitação ascenderam a 45 M€, dos quais 28 M€ corresponderam a bonificações de juros e 16 M€ a subsídios ao arrendamento.

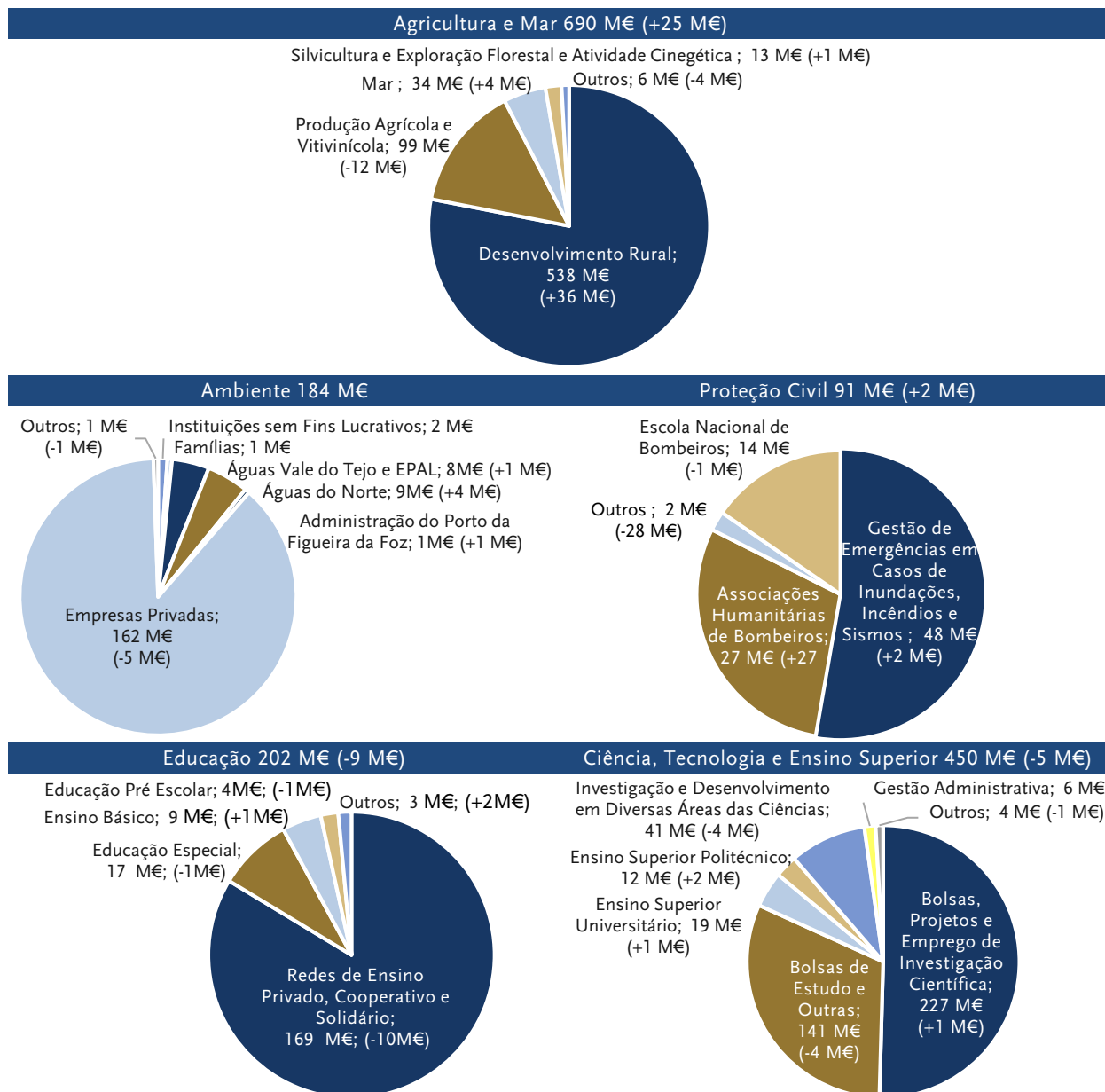
¹ Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (694 M€; 25,1%), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (487 M€; 17,6%), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (373 M€; 13,5%), Educação (267 M€; 9,7%), Finanças (257 M€; 9,3%), Ambiente (237 M€; 8,6%), Administração Interna (97 M€; 3,5%) e outros ministérios (350 M€; 12,7%).

- ◆ A maior parte dos apoios concedidos pela DGES (142 M€) têm consistido em bolsas de estudo a estudantes carenciados.
- ◆ No que respeita à DGEstE (133 M€), a sua intervenção destina-se, principalmente, ao ensino artístico especializado, ensino profissional e à educação especial.
- ◆ Os montantes concedidos nos últimos três anos pela ANCP oscilaram entre 89 M€ e 91 M€.

Áreas a que se destinam os apoios

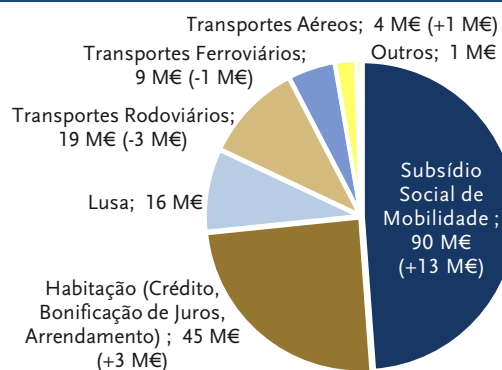
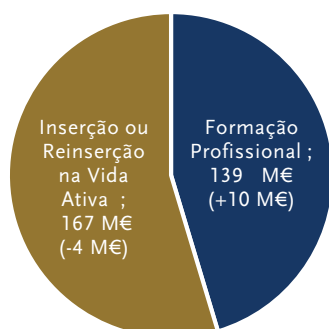
As principais áreas a que se destinam estes apoios encontram-se evidenciadas no gráfico seguinte:

Gráfico II. 15 – Apoios por áreas de finalidades a que se destinam – 2019 e variação face a 2018



Emprego, Trabalho e
Formação Profissional 306 M€ (+6 M€)

DGTF – Despesas Excecionais
(Transportes / Habitação / Outros) 183 M€ (+13 M€)



Nota: Entre parêntesis a variação 2019/2018, quando diferente de zero.

Fonte: SIGO.

Os gráficos e a informação recolhida evidenciam, para as seguintes áreas:

- ◆ A agricultura continua a ser a área com o valor de apoios mais elevado. Destaca-se o PDR – Programa de Desenvolvimento Rural, distribuídos por famílias, 277 M€ (40,1%), empresas 209 M€ (30,3%) e instituições sem fins lucrativos 53 M€ (7,6%). Foram ainda relevantes os apoios concedidos à produção agrícola e vitivinícola, silvicultura, exploração florestal e atividade cinegética, bem como os apoios no âmbito do programa Mar 2020.
- ◆ Os apoios concedidos pelo Fundo Ambiental destinaram-se, na maior parte, a empresas privadas, dos quais, como referido, 152 M€ para o Sistema Elétrico Nacional. Destacam-se ainda os apoios a empresas ligadas à gestão das águas.
- ◆ Os apoios concedidos pela Autoridade Nacional de Proteção Civil dirigiram-se maioritariamente à gestão de emergências em casos de inundações, incêndios e sismos e ainda ao financiamento de associações de bombeiros.
- ◆ Grande parte dos apoios concedidos na área da Educação dirigiram-se às redes de ensino privado, cooperativo e solidário. Destacam-se ainda os apoios à educação especial, ao ensino básico e à educação pré-escolar.
- ◆ No campo dos apoios a diversas áreas das ciências, a maior parte são concedidos pela FCT. No âmbito do ensino superior universitário, foram ainda relevantes os apoios concedidos ao ensino superior politécnico e os apoios concedidos pela ação social respeitaram essencialmente a bolsas de estudo.
- ◆ Os apoios na área da segurança social, concedidos pelo IEFP, foram atribuídos sobretudo à inserção ou reinserção na vida ativa, incluindo estágios e formação profissional.
- ◆ Nos apoios aos transportes, destaca-se o subsídio social de mobilidade para os passageiros residentes nas regiões autónomas. Relativamente aos transportes rodoviários e ferroviários, os apoios respeitam, nomeadamente, a contratos de concessão, títulos intermodais de transporte e passes sociais.
- ◆ Os apoios à habitação cobrem, essencialmente, crédito, bonificação de juros e arrendamento.
- ◆ Foram ainda importantes os apoios concedidos à comunicação social dirigidos à Agência Lusa.

4.3. Benefícios fiscais

Os benefícios fiscais (BF) constituem um importante instrumento de política fiscal e de políticas públicas que visam a proteção e prossecução de interesses públicos extrafiscais relevantes e superiores aos que resultariam da tributação que impedem¹. A sua atribuição gera uma despesa fiscal (DF), na medida em que o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos e contribuintes a ele sujeitos (receita cessante). Assim, importa assegurar que:

- ◆ a criação de novos benefícios é acompanhada pela fundamentação legalmente exigida;
- ◆ a despesa fiscal de cada BF é determinada de forma rigorosa, uma vez que constitui um elemento essencial à sua avaliação;
- ◆ é feita uma reavaliação sistemática a cada BF², ponderando os objetivos extrafiscais gerados face à despesa fiscal que lhe está associada.

Relativamente à criação de novos BF, o Tribunal tem salientado, nos últimos PCGE, que a respetiva proposta de lei não tem sido acompanhada da sua justificação económica e social, de estimativas das receitas cessantes nem da identificação das medidas destinadas à sua cobertura³, o que sucede também com o novo BF criado pela LOE 2019⁴. Para além disso, tem também destacado a importância da reavaliação dos BF⁵, que continua por concretizar embora o Relatório sobre o sistema dos benefícios fiscais⁶, apresentado ao Ministro de Estado e das Finanças (MEF), em junho de 2019, inclua uma proposta de referencial de análise e de enquadramento orçamental para permitir uma adequada avaliação, com regularidade, dos BF.

Sobre estas matérias, o MEF informou que “*em harmonia com as recomendações previstas naquele relatório, o acompanhamento do processo de criação, monitorização e avaliação dos benefícios fiscais deverá ser profissionalizado, criando-se assim uma Unidade Técnica especializada para o efeito. Neste momento, na sequência de um pedido formulado pelo Governo, a Comissão Europeia (DG Reform) encontra-se a desenvolver um trabalho de assistência para implementação de uma Unidade Técnica permanente, que incluirá igualmente uma revisão do modelo atual de avaliação dos benefícios, concretizada pela avaliação a um conjunto de benefícios fiscais de elevada complexidade*”⁷, nomeadamente, o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento e a Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos⁸.

Em contraditório, o MEF refere que “*deverem notar-se os progressos desenvolvidos pelo Governo na presente matéria*

¹ Cfr. art. 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Os BF, por na sua criação deverem ter um objetivo extrafiscal que se pretende atingir, distinguem-se dos desagravamentos fiscais estruturais inerentes à liquidação de cada imposto.

² Nos termos da lei, e como regra geral, os BF vigoram por um período de 5 anos e, quando temporários, caducam pelo decurso do prazo por que foram concedidos (arts. 3.º e 14.º do EBF), decorrendo deste enquadramento legal a necessidade de se proceder à sua avaliação, no sentido de serem mantidos, alterados ou revogados.

³ Alíneas t) e v) do n.º 1 do art. 37.º da LEO e n.º 3 do art. 14.º da Lei Geral Tributária.

⁴ O art. 292.º da LOE 2019 aditou ao EBF um novo BF em sede de IRC - art. 59.º-J. - relativo a majorações de montantes com gastos e perdas respeitantes a embarcações eletrossolares ou exclusivamente elétricas. No Relatório e no Mapa XXI do OE não há qualquer quantificação deste BF.

⁵ Nos PCGE e relatórios de auditoria (cfr. Relatório 19/2014–2.ª Secção – Auditoria à Quantificação da Despesa Fiscal).

⁶ Relatório sobre *Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, metodologias e prática*, publicado em junho de 2019 (realizado pelo Grupo de Trabalho criado por Despacho 4222/2018, de 17/04, do Ministro das Finanças).

⁷ O MEF informou ainda que a ênfase dada ao processo de criação, monitorização e avaliação dos benefícios fiscais teve em vista “*adequar a legislação às conclusões constantes do Relatório dos Benefícios Fiscais em Portugal*”. Nesse sentido, a Lei 41/2020, de 18/08, que introduziu alterações à LEO, veio dar nova redação à alínea j) do n.º 3 do art. 37.º da LEO, estabelecendo que o relatório do OE é acompanhado dos seguintes elementos informativos - *Receita cessante dos benefícios tributários em vigor e dos que eventualmente sejam propostos, sua justificação económica e social e afetação da receita cessante dos principais benefícios tributários, tendo em conta essa justificação, por missão de base orgânica*.

⁸ O primeiro e o quarto BF com maior DF em IRC (cfr. ponto 5.3.1). Através da LOE 2019 (art. 301.º), ambos foram objeto de medidas fiscais que visaram o seu reforço, através das alterações ao Código Fiscal do Investimento (arts. 23.º e 29.º).

(...) porém, o elevado número de benefícios fiscais em vigor no nosso ordenamento jurídico português e a complexidade associada à sua avaliação, não é possível concluir num curto período a avaliação discriminada de todos os benefícios fiscais existentes no ordenamento jurídico português (...) uma vez que tal avaliação (...) apenas poderá ser feita de forma cabal pela futura Unidade Técnica para avaliação de Benefícios Fiscais, cuja criação se espera estar concluída em breve”.

Note-se que a reavaliação dos BF é também fundamental para a definição das políticas fiscais com vista à prossecução do objetivo, assumido pelo Governo no Programa de Estabilidade 2019-2023, de que relativamente à receita, no *“quadro dos resultados de revisão do sistema de benefícios fiscais se deverá garantir incrementos anuais de 90 milhões de euros entre 2020 e 2022”*.

Para além da obrigação de apresentar estimativas da correspondente despesa fiscal na LOE e no respetivo Relatório¹, a lei prevê também a apresentação pelo Governo à AR, anualmente, de um relatório quantitativo de todos os BF concedidos, com uma avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos, tendo em conta os objetivos da sua criação². Em 2019, esse relatório não foi entregue, considerando o MEF que essa obrigação foi cumprida com a divulgação do relatório do Grupo de Trabalho sobre os BF em Portugal, apesar de estes relatórios serem distintos quer quanto ao objetivo, quer quanto ao âmbito. No que respeita ao relatório relativo ao ano de 2019, o MEF, em contraditório, refere que *“foi oportunamente entregue à Assembleia da República”*. No entanto, é de notar que os valores da DF de 2019 constante desse relatório referem-se a previsões e não a despesa fiscal apurada.

Durante o ano de 2020 estão a ser objeto de avaliação os BF que caducariam em 31/12/2019 (mantidos em vigor até 31/12/2020³). Do conjunto destes 21 BF, apenas consta da CGE a quantificação da despesa fiscal de 10 (74 M€), apesar de esta ser um elemento fundamental à reavaliação dos BF.

A LOE 2019 determinou a avaliação específica dos incentivos fiscais à atividade de bombeiro voluntário⁴. Para esse efeito, foi criado um Grupo de Trabalho⁵ que se pronunciou, relativamente aos dois BF de IRS em vigor⁶, com recomendações a ter em conta numa futura avaliação. Para essa apreciação, o Grupo de Trabalho teve acesso aos valores associados a essas medidas, porém, estas não são objeto de quantificação como DF na CGE⁷, nem constam do Manual de Quantificação da Despesa Fiscal da AT, que inventaria os BF.

Sobre esta matéria a AT, em contraditório, alega que *“A este respeito importa referir que o cálculo da “despesa fiscal” associada a esta tributação à taxa de 10% obrigará à reliquidação das declarações, procedimento que ainda não foi possível implementar”*.

Relativamente à quantificação da despesa fiscal, o exame realizado pelo TC evidencia ainda a existência de fragilidades e lacunas na informação constante da CGE 2019 como se apresenta nos pontos seguintes.

¹ Prevista na CRP (alínea g) do n.º 3 do art. 106.º) e na LEO (alínea t) do n.º 1 do art. 37.º).

² Art. 15.º-A do EBF, relativo à matéria da divulgação dos BF, alterado pela Lei 43/2018, de 09/08. O relatório deve ser remetido à AR durante o primeiro semestre do ano subsequente àquele a que respeita (n.º 2 do referido artigo).

³ Incluem-se os BF cuja vigência já tinha sido prorrogada até 31/12/2019 (Lei 43/2018, de 09/08) e mantidos até 2020 (n.º 1 do art. 356.º da LOE 2020) bem como os BF que caducariam em 2019 e que foram prorrogados até 2020 (Arts. 59.º – Baldios, 59.º-A – Medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e mercadorias, 59.º-B - Despesas com sistemas de *car-sharing* e *bike-sharing*, 59.º-C – Despesas com frotas de velocípedes e 62.º-B – Mecenato Cultural).

⁴ N.º 2 do art. 294.º da LOE 2019.

⁵ Através do Despacho 1599/2019, de 16/01, dos Ministros das Finanças e da Administração Interna foi criado o Grupo de Trabalho para estudo do referido regime.

⁶ As normas em causa respeitam aos rendimentos obtidos pela atividade de bombeiro voluntário, e estão previstas no n.º 7 do art. 12.º e no n.º 13 do art. 72.º do CIRS.

⁷ No caso do n.º 7 do art. 12.º, porque constitui uma norma de delimitação negativa de incidência, e no caso do n.º 13 do art. 72.º não tem vindo a ser quantificada pela AT. Apesar disso, segundo o Estudo, a AT dispõe de informação sobre estas medidas fiscais.

4.3.1. Despesa fiscal relevada na CGE: aumento de 15,9% com destaque para os benefícios atribuídos a “Residentes não habituais” e “Pessoas com deficiência”

A informação da CGE 2019 sobre a DF¹ continua a não evidenciar todos os BF em vigor – dos 383 BF identificados pela AT² apenas quantifica a DF relativa a 179³ e que totaliza 13 171 M€, mais 1 806 M€ (15,9%) face a 2018 e mais 1 470 M€ (11,2%) do que o valor estimado no OE. Note-se que esta tendência crescente contraria o objetivo assumido pelo Governo no Programa de Estabilidade 2019-2023, de redução progressiva da DF.

Em contraditório, o MEF alega que “esta evolução da despesa fiscal resulta do crescimento da economia, dado que o maior contributo tem origem na DF de IVA (+1,708 milhões de euros face a 2018), crescimento este apenas parcialmente justificado por medidas de política. Complementarmente, deverá recordar-se que no exercício de 2019 foi dado seguimento ao movimento de eliminação progressiva das isenções de pagamento de taxa de carbono e ISP”.

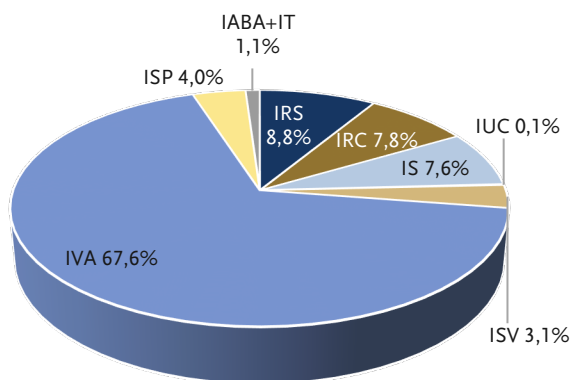
Para o aumento da DF contribuíram, essencialmente, os aumentos em sede do IVA (1 708 M€), do IRS (107 M€) e do ISP (101 M€) e uma redução em IRC (192 M€) (Quadro II. 17⁴). 67,6% do total da DF resulta dos Benefícios Fiscais em sede do IVA (8 897 M€) devido ao peso dos desagrvamentos das taxas de IVA⁵, seguindo-se em IRS (8,8%), em IRC (7,8%) e em IS (7,6%) – cfr. Gráfico II. 16.

Quadro II. 17 – Evolução da despesa fiscal – 2017-2019

Imposto	Valor			Variação 2018-2019	
	2017	2018	2019	Valor	%
IRS	879	1 046	1 153	107	10,2
IRC	797	1 225	1 032	-192	-15,7
IS	916	952	995	42	4,5
IUC	13	13	16	2	15,4
ISV	353	376	414	39	10,3
IVA	7 462	7 188	8 897	1 708	23,8
ISP	441	422	523	101	23,8
IABA+IT	130	142	141	-1	-0,6
Total	10 992	11 364	13 171	1 806	15,9

Fonte: CGE.

Gráfico II. 16 – Distribuição da despesa fiscal



Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

A DF em IVA, onde se incluem todas as operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (até 2016 classificadas como desagrvamentos fiscais estruturais) aumentou 1 708 M€ (23,8%), continuando a relativa aos desagrvamentos resultantes do diferencial de taxas de operações sujeitas a taxa reduzida ou

¹ Mapa 42 (Volume II, Tomo I, pp. 281 a 283, dados de 2019), quadro 40 e quadros anexos A1 a A27 (Volume I, Tomo I, pp. 71 e 310 a 321, dados de 2017 a 2019).

² Manual de quantificação da despesa fiscal (MQDF) da AT.

³ 22 em IRS, 53 em IRC, 9 em IVA, 13 em IUC, 23 em IS, 32 em ISV, 13 em ISP, 12 em IABA, e 2 em IT, que resultam da agregação de alguns BF (Ex: a despesa fiscal em IRS dos “Deficientes” no mapa 42 da CGE apenas consta numa linha de informação e é relativo a dois BF de “Pessoas com deficiência”, um que opera por dedução à coleta e, outro, por isenção).

⁴ Em relação à respetiva CGE e ao Quadro II.19 do PCGE 2017, os valores 2017 foram atualizados para incluir no IS, tal como em 2018, a quantificação da DF referente ao Anexo Q da Informação Empresarial Simplificada (IES) 435 M€ (2017) e 446 M€ (2018).

⁵ Que passaram a ser incluídas nos BF em 2017, ascendendo a DF em IVA nesse ano a 7 462 M€, contra 118 M€ em 2016.

intermédia¹ a representar quase a totalidade (98,3%). O Tribunal mais uma vez releva que a inclusão como BF de todas as operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia deve ser precedida de uma avaliação que permita identificar a vantagem extrafiscal associada à aplicação de taxas preferenciais de IVA a determinados bens e serviços, apesar de ser um requisito legal para a criação de cada benefício fiscal.

As restituições às “Forças Armadas e de Segurança” (60 M€) subiram 58,7% constituindo a componente mais importante das restituições de IVA. De salientar ainda o aumento das restituições às IPSS (145,6%, para 38 M€) e às “Representações diplomáticas, consulares e organizações internacionais e respetivo pessoal” (84,1%, para 25 M€).

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

A DF em IRS² (1 153 M€) aumentou 107 M€ (10,2%), sendo que a referente ao BF “Residentes não habituais”³ (620 M€) teve um incremento de 72 M€ (13,1%)⁴, passando a constituir 53,7% da DF do imposto e a mais elevada de 2019 (excluindo a DF em sede de IVA).

A DF relativa a “Pessoas com deficiência”⁵ (371 M€), a segunda maior em IRS (32,2%), abrangeu 202 822 contribuintes e aumentou 18 M€ (5,1%) face a 2018. Da DF reportada, 75,7% respeitam a deduções à coleta e 24,3% a isenções.

A atribuição dos BF associados a uma situação de deficiência (em IRS mas também noutros impostos⁶), depende necessariamente do averbamento nos sistemas da AT de um grau de incapacidade fiscalmente relevante (superior a 60%). São elementos essenciais para a caracterização da situação: o tipo de deficiência (definitiva ou temporária), o grau de deficiência (em %) e o prazo de validade, quando relativo a deficiência temporária (data de início e data de fim).

Com base na informação da AT⁷, a verificação da documentação e o averbamento no sistema são efetuados no momento da apresentação pelo contribuinte. Ora, tendo em atenção a materialidade da DF deste BF, mostra-se relevante que a AT passe a prever, em momento posterior, procedimentos de revisão desses averbamentos com vista a garantir a fiabilidade da informação sobre os sujeitos passivos beneficiários, designadamente quanto à sua atualidade no caso da incapacidade temporária.

¹ Corresponde ao diferencial entre o IVA a entregar ao Estado caso se aplicasse a taxa normal e o que é apurado utilizando as taxas preferenciais, corrigido do fator correspondente aos consumos intermédios.

² A receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais (deduções à coleta) quantificada pela AT (3 396 M€) aumentou 130 M€ (4,0%), essencialmente pelo incremento de 62 M€ (4,7%) nas “Deduções das despesas gerais familiares” e de 32 M€ (7,1%) na “Dedução de despesas de saúde”.

³ O regime jurídico e fiscal dos “residentes não habituais” foi criado pelo DL 249/2009, de 23/09, opera por taxas preferenciais e a respetiva DF é apurada pelo método da “reliquidação” (cfr. ponto 5.3.1 do PCGE 2018).

⁴ Em 2017, já tinha aumentado 257 M€ (145,8%) e, em 2018, 115 M€ (26,6%).

⁵ A isenção e a dedução à coleta em IRS relativa às pessoas com deficiência constam dos arts. 56.ºA e 87.º do CIRS.

⁶ Designadamente, em ISV e IUC, com despesa fiscal apurada de 6 M€ e de 6,5 M€, respetivamente.

⁷ Segundo a AT “é verificado previamente se o contribuinte em causa reúne os requisitos para que possa ser averbada em sistema a Deficiência Fiscalmente Relevante, mediante a apresentação do original ou cópia autenticada do Atestado Médico de Incapacidade Multiusos, de acordo com o Ofício Circulado nº 20215, de 3 de dezembro de 2019 (anteriormente a esta data a verificação era efetuada de acordo com o Ofício Circulado nº 20161, de 11 de maio de 2012”. Sobre quem decide o averbamento e quem o concretiza, a AT referiu que “Por consulta a alguns Serviços de Finanças, apurou-se que, de uma maneira geral, quando os contribuintes se deslocam aos Serviços de Finanças para comunicar uma situação de deficiência fiscalmente relevante, quem verifica a documentação e simultaneamente concretiza o averbamento é o funcionário que se encontra no atendimento” (informação de 03/07/2020).

Relativamente aos procedimentos de controlo instituídos para verificar os pressupostos da atribuição e manutenção do BF a pessoas com deficiência, a AT informou¹ que:

- ◆ efetua análises a “*algumas situações declarativas relacionadas com sujeitos passivos que mencionem um grau de incapacidade fiscalmente relevante, isto é, maior ou igual a 60%*”;
- ◆ em 2019 e 2020, relativamente ao ano de rendimentos de 2018, foram instaurados 7 976 processos e que, apesar de terem ocorrido correções em 2 919, não foram quantificados os resultados em termos de imposto arrecadado;
- ◆ não existem ações de inspeção tributária especificamente direcionadas a este tipo de controlo;
- ◆ há situações em que o contribuinte já não tem direito ao benefício, por o período de incapacidade temporária já ter decorrido, e que não são detetadas porque, dados os procedimentos instituídos pela AT, as correspondentes declarações não são suscetíveis de serem selecionadas para análise.

Em contraditório a AT complementou esta informação afirmando que “*quando estiver implementada a medida Simplex “Atestado Médico Multiuso Digital”, a AT passará a dispor de informação que lhe permitirá efetuar um controlo mais rigoroso desta situação*”.

Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)

A DF em IRC (1 032 M€) diminuiu 192 M€ (15,7%), constituindo a variação mais significativa o decréscimo de 276 M€ (83,5%) nos “Fundos de pensões e equiparáveis”.

A DF em IRC continua a evidenciar uma elevada concentração num reduzido número de benefícios e beneficiários (Quadro II. 18), dado que aos sete BF identificados corresponde 75,5% da DF (779 M€).

Quadro II. 18 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

Benefício Fiscal	2018	2019	
		DF	% DF no Total
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	187	212	20,5
SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial	194	211	20,5
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	103	107	10,4
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME	64	80	7,7
Majoração à criação de emprego	60	64	6,2
Fundos de pensões e equiparáveis	330	55	5,3
Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (GPI)	24	50	4,9
Subtotal	962	779	75,5
Total	1 225	1 032	100,0

Fonte: AT.

Acresce ainda que 30,8% (240 M€) da DF resultante dos sete benefícios identificados no quadro é relativa aos dez maiores beneficiários de cada benefício, o que também reflete a concentração da DF. No caso dos “Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (Grandes Projetos de Investimento)”, os 10 maiores beneficiários representam 85,2% da DF². O Grupo de Trabalho dos BF corrobora o entendimento

¹ Informação da AT, prestada em 15/05/2020.

² A IGF realizou uma Auditoria ao regime desses BF (Relatório 2018/1296) concluindo, designadamente, que “*Não existem mecanismos de controlo adequados (...) que assegurem a prevenção e a deteção tempestiva de uma utilização indevida de benefícios fiscais (...) e a quantificação fiável da despesa fiscal associada*”, tendo proposto ao Secretário de Estado dos Assuntos

do Tribunal quanto à concentração dos BF em sede de IRC, salientando a relevância de *“perceber em que medida o BF está a chegar de forma equilibrada a um número vasto de beneficiários ou se, em contraste, fica concentrado em apenas alguns”*.

Imposto do selo (IS)

A DF em IS, que verificou um aumento de 42 M€ (4,5%), atingiu 995 M€, dos quais 436 M€ (43,8%), quantificados através do Anexo Q da Informação Empresarial Simplificada (IES)¹. Dada a relevância da DF quantificada através do Anexo Q (43,8%), deveria ser discriminada por rubricas (por exemplo, “utilização de crédito” e “seguros”) no sentido de aumentar a transparência. A AT, em contraditório, refere que tendo esta informação repartida, a mesma *“passará a ser disponibilizada para efeitos de CGE”*. Em relação aos restantes benefícios cabe destacar a “Aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião” (550 M€) que aumentou 44 M€ e que representa 55,3% de toda a despesa fiscal de IS.

Imposto sobre veículos (ISV)

A DF em ISV aumentou 39 M€ (10,3%), atingindo 414 M€, dos quais 229 M€ (55,3%) respeitantes a “Automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, fechada ou sem caixa, com lotação máxima de três lugares”. É de referir que a DF de “Transferências de residência da UE ou de País Terceiro” aumentou 14 M€ (mais 26,5%), constituindo o segundo benefício mais representativo (16,1% do total).

Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)

A DF em ISP (523 M€) aumentou 101 M€ (23,8%), sendo de destacar os aumentos no BF relativo aos “Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos” de 41 M€ (52,6%) e no referente a isenções nos produtos petrolíferos e energéticos utilizados na “Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)” em 37 M€ (24,2%) mantendo-se como o benefício com mais DF em ISP (36,2%).

Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes (IABA)

A DF em IABA (140 M€) diminuiu 1 M€ (0,6%) decorrente de diversas variações das suas componentes, sendo de destacar o aumento de 2 M€ no BF “Álcool total ou parcialmente desnaturado utilizado para fins industriais”, a mais representativa (66 M€, 47,5%), e a redução de 2 M€ na DF apurada para cada um dos BF “Bebidas não alcoólicas previstas no n.º 1, a), b) e c), do artigo 87.º-B, do CIEC” e “Bebidas alcoólicas e álcool para produção de vinagre”.

Fiscais (SEAF) a sua revisão. Por sua vez, a Auditoria da IGF ao RFAI (Relatório 2019/259) concluiu que o sistema de controlo e de quantificação dos BF deste regime tem limitações, designadamente, falta de validação de elementos declarativos, insuficiências de informação e desatualização das metodologias de controlo. Com base na proposta ao Governo pela IGF de aperfeiçoamento do RFAI, o SEAF refere que a avaliação deste BF será realizada à luz das regras e recomendações do Grupo de Trabalho dos BF (Despacho de homologação da Auditoria 95/2020, de 28/02).

¹ Sobre a metodologia aplicada no cálculo desta rubrica, a AT informou que *“(…) o ano de 2019, teve como base o agregado dos valores declarados no Anexo Q da IES de 2018, atualizado pelo coeficiente (índice) harmonizado de preços no consumidor para 2019 constantes das projeções do Banco de Portugal publicadas no Boletim Económico de junho 2019 (quadro I.1.1). Os dados referentes aos valores do Anexo Q de 2018, são os que constam do Anexo facultado pelo Núcleo Antifraude e Data Warehouse em 13/08/2019”*. Este apuramento dos valores de 2018, já em agosto de 2019, também levou à correção na CGE dos valores da despesa fiscal de 2018 de IS.

4.3.2. Deficiências na relevação da despesa fiscal: apesar de existir um manual atualizado o reporte continua incompleto e não existe reavaliação dos BF existentes nem fundamentação suficiente na criação dos novos

O Manual de Quantificação da Despesa Fiscal da AT e a sua atualização contribuem para a fiabilidade e transparência da informação prestada na CGE, na medida em que inventaria os desagregamentos fiscais – distinguindo os considerados de natureza estrutural dos considerados BF – e contempla as óticas de apuramento¹. Apesar de a AT afirmar que o mesmo foi aplicado na totalidade, sem limitações e condicionantes², continuam a verificar-se situações de ausência de quantificação de parte relevante da DF apesar de, em alguns casos, esses BF estarem previstos como tal no Manual:

- ◆ No IRS, o BF aos “arrendatários de imóveis de fundos de investimento”³, apesar de constar do Manual como benefício.
- ◆ No IRC, os BF: “regime especial de tributação pelo grupo de sociedades” (RETGS)⁴; “dedução de prejuízos fiscais”; “reinvestimento dos valores de realização”⁵; e os anualmente declarados pelos contribuintes com prejuízos fiscais⁶.
- ◆ No IVA, os BF relativos:
 - ◇ a todas as operações isentas (v.g. nas operações internas, importações, exportações e transportes internacionais);
 - ◇ a isenções incompletas com um objetivo de natureza extrafiscal e que impliquem valor acrescentado para o sujeito ativo da relação⁷, apesar de o Manual as considerar como BF;
 - ◇ ao regime especial de isenção⁸, apesar de o Manual o considerar como BF.

Quanto às situações de ausência de quantificação da DF em sede de IRS e de IRC, a AT, em contraditório, alega que *“a generalidade destas realidades não cabe no conceito de BF, não gerando, conseqüentemente, DF a reportar na CGE”*, contrariamente ao entendimento do Tribunal sobre esta matéria. Ainda que a AT trate estas situações como desagregamentos fiscais estruturais, deveria quantificar o seu impacto na redução da receita.

A AT considera ainda que *“A eventual quantificação do impacto do RETGS na receita do IRC revestir-se-ia de elevada complexidade e, conseqüentemente, com custos de implementação significativos.”* e que quanto à despesa fiscal relativa *“ao “incremento de prejuízos fiscais” decorrente da dedução ao rendimento de benefícios fiscais, não foi ainda possível incluir este cálculo em face da elevada complexidade e do acréscimo de custos ao mesmo associados”*.

Quanto ao IVA, a AT, em contraditório, refere que *“Do conjunto de informação de IVA apresentada pelos sujeitos passivos à AT – em particular a que decorre das obrigações declarativas (...) não permite o grau de desagregação necessário à quantificação da despesa fiscal que decorre de alguns benefícios fiscais em IVA”*.

¹ Ótica económica, utilizada no ROE (princípio da especialização do exercício, alocando a despesa fiscal ao ano de origem da obrigação fiscal) e ótica financeira (ano em que o pagamento do imposto seria realizado), aplicada no Mapa XXI do OE e no correspondente quadro da CGE.

² Informação da AT de 15/05/2020, que também atualiza, à data de 31/12/2019, a listagem de desagregamentos fiscais por imposto (anexo 2 do Manual, incluindo os BF criados de 2016 a 2019).

³ Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (art. 102.º da LOE 2009).

⁴ Cfr. posição do Tribunal sobre esta matéria no PCGE 2016, ponto 8.1.2.2.1.

⁵ Que gera DF de 72 M€ (39 M€ em 2018), mas que a AT continua a considerar como desagregamento fiscal estrutural.

⁶ Cfr. ponto 8.1.2.1. do PCGE 2015.

⁷ Arts. 135.º a 137.º do capítulo 3 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 9.º do CIVA.

⁸ Arts. 282.º a 292.º do capítulo 1 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 53.º do CIVA.

O Tribunal reafirma a necessidade da determinação rigorosa da DF, como elemento fundamental da avaliação dos respetivos BF face aos objetivos que visam atingir.

Para além dessas deficiências, mantêm-se outras fragilidades, sendo de destacar as seguintes:

- ◆ Falta de transparência na criação de novos BF.
- ◆ Deficiente informação sobre os BF e dispersão da legislação, o que condiciona a sua eficácia.
- ◆ Falta de rigor quanto à distinção entre os desagravamentos fiscais estruturais e os BF, designadamente no que se refere às taxas preferenciais em sede de IVA.

Quanto a esta questão, em contraditório, a AT alega *“que a aplicação das mesmas surge no seguimento da adoção da faculdade atribuída aos Estados-Membros no âmbito da Diretiva n.º 2006/112/CE (nomeadamente no seu artigo 98.º) de utilizarem uma ou duas taxas reduzidas relativamente aos bens e serviços identificados no anexo III da referida Diretiva”*. O Tribunal volta a salientar que não está em causa a aplicação de taxas preferenciais, mas sim a necessidade de existir uma prévia avaliação de modo a identificar a respetiva vantagem extrafiscal, uma vez que a aplicação das referidas taxas a determinados bens e serviços é, desde 2017, globalmente classificada como BF.

- ◆ Desatualização do Classificador dos Benefícios Fiscais, que se traduz, designadamente, na imputação de 10 011 M€ a uma rubrica residual “outros assuntos económicos”, que tem vindo a incluir valores de DF por discriminar cada vez maiores. Mais uma vez, o Tribunal alerta para a necessidade da classificação da DF de forma transparente e uniforme, contribuindo para a sua quantificação rigorosa e controlo eficaz¹.
- ◆ Insuficiência dos procedimentos de controlo da quantificação da DF de que resulta, designadamente, a indevida quantificação como isenções de rendimentos não sujeitos a IRC² (37 M€) na DF relativa a “Outras isenções definitivas”. A AT, em contraditório, refere que *“relativamente aos rendimentos isentos, não é possível validar a veracidade dos montantes declarados no momento da entrega da declaração, uma vez que aqueles montantes provêm dos registos contabilísticos das respetivas entidades. Assim, a validação daqueles rendimentos tem vindo a ser efetuada no âmbito dos controlos inspetivos”*.
- ◆ Ausência de reavaliação sistemática dos BF.
- ◆ Prorrogação de 11 BF, em 2019 e 2020, apesar da falta de quantificação da respetiva DF.
- ◆ Procedimentos de controlo do BF atribuído às “Pessoas com deficiência”, que não cobrem integralmente a verificação da deficiência fiscalmente relevante para a atribuição do benefício.

5. RESPONSABILIDADES CONTINGENTES

¹ Recomendação 5 dos Relatórios 19/2014 e 24/2015–2.ª Secção do TC (Auditoria ao Controlo da Receita Cessante por Benefícios Fiscais), nos termos da qual se recomenda que o Governo *“Promova a atualização do Classificador dos Benefícios Fiscais considerando, designadamente, a sistematização adotada no Estatuto dos Benefícios Fiscais, a criação de novos benefícios e a evolução do sistema fiscal”*.

² Rendimentos provenientes de quotas e de subsídios não sujeitos a IRC que foram declarados como rendimentos isentos com o código 049 “outras isenções definitivas” no campo 304 do anexo D da declaração modelo 22 em IRC.

As responsabilidades contingentes do Estado podem ter um impacto significativo na sustentabilidade das finanças públicas. Assim, não obstante o seu carácter eventual, a sua adequada divulgação é um elemento fundamental na apreciação da posição financeira do Estado.

Neste âmbito:

- ◆ Verificou-se que a CGE 2019 apenas inclui informação relativa às garantias concedidas pelo Estado no Relatório e que continua a omitir as prestadas por SFA e EPR, pelo que o Tribunal recolheu informação junto destas entidades para evidenciar o valor em falta na Conta (cfr. ponto 5.1).
- ◆ As responsabilidades contingentes decorrentes das medidas de resolução –objeto de divulgação pelo Fundo de Resolução (FdR) nos respetivos Relatório e Contas – deveriam constar da CGE, dada a sua dimensão financeira e o seu eventual impacto na sustentabilidade do Fundo e nas contas públicas.

No ponto 5.2, prosseguindo o acompanhamento que o Tribunal tem efetuado desde a aplicação das medidas de resolução, apresenta-se, com recurso a informação disponibilizada pelo FdR, uma perspetiva global das responsabilidades contingentes em causa designadamente, as que resultam do acordo de capital contingente.
- ◆ A Conta também não identifica o universo completo das PPP e outras concessões, pelo que se prossegue com o acompanhamento realizado nos anteriores Pareceres dando conta dessas fragilidades de reporte através do exame da informação sobre PPP constante da CGE 2019 e dos ROE 2019 e 2020, o exame dos boletins anual (PPP) e trimestrais (PPP e Outras Concessões) da UTAP para 2019, bem como a formulação de questionários e o exame das respostas do Ministério das Finanças e da UTAP (cfr. ponto 5.3).

A informação relativa às responsabilidades contingentes será mais completa e fiável com a integral implementação da LEO 2015 e a transição de todas as entidades para o SNC-AP¹. No caso dos passivos contingentes, nos termos do SNC-AP², é obrigatória a sua divulgação em notas explicativas às demonstrações financeiras, na medida em que constituem informação relevante para seus utilizadores.

Neste âmbito, vai ser particularmente importante a operacionalização da Entidade Contabilística Estado (ECE) que passará a reconhecer todas as responsabilidades do Estado. Por sua vez, dado que muitas das responsabilidades do Estado são para com entidades que integram a administração central (SFA e EPR), as demonstrações financeiras consolidadas, a integrar na nova CGE, irão permitir uma visão “líquida” da posição financeira da administração central.

¹ Cfr. ponto 1, da Parte I.

² Os passivos contingentes são (SNC-AP NCP 15): (i) Obrigações possíveis, que carecem de confirmação se a entidade tem ou não uma obrigação presente que possa conduzir a um exfluxo de recursos; ou (ii) Obrigações presentes, que não satisfazem os critérios de reconhecimento da NCP15, quer porque não é provável que seja exigido um exfluxo de recursos para liquidar a obrigação, quer porque não pode ser feita uma estimativa suficientemente fiável da quantia da obrigação.

5.1. Garantias do Estado

As garantias são uma forma comum de responsabilidade contingente do Estado pelo que deve assegurar-se a sua adequada divulgação na CGE, bem como a correta contabilização das receitas e despesas a ela associadas. A emissão e gestão das garantias do Estado é efetuada pela DGTF, mas outras pessoas coletivas de direito público (SFA e EPR) podem também prestar garantias a financiamentos no âmbito das suas atribuições. No caso dos seguros de crédito e similares, a gestão das operações é assegurada pela COSEC, por conta e ordem do Estado.¹

À semelhança de anos anteriores, a CGE 2019 é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR. Em contraditório, o MEF e a DGTF referiram que esta direção-geral *“tem vindo a incluir as referidas garantias na CGE (...), sempre que tal informação lhe é prestada pelas entidades em causa, em cumprimento do disposto nos Decretos-Lei de Execução Orçamental”*. A DGTF acrescentou que *“(...) uma vez que se constatou a existência de garantias, neste âmbito, não reportadas, esta Direção-Geral irá solicitar diretamente a essas entidades a necessária informação”*.

O MEF informou que *“O mecanismo de controlo do limite para as garantias a conceder por pessoas coletivas de direito público será reforçado no âmbito do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2021”*.

No final de 2019, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas totalizavam 17 120 M€, englobando 16 041 M€ de garantias a operações de financiamento e 1 079 M€ a seguros de crédito e similares. Face a 2018, registou-se, no total, uma redução de 3 311 M€ (16,2%).

Quadro II. 19 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2018		31/12/2019		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a financiamentos:	19 171	93,8	16 041	93,7	-3 129	-16,3
– pela DGTF	17 326	84,8	14 057	82,1	-3 269	-18,9
– por SFA e EPR	1 844	9,0	1 984	11,6	140	7,6
Garantias a seguros de crédito e similares	1 261	6,2	1 079	6,3	-182	-14,4
Total	20 432	100,0	17 120	100,0	-3 311	-16,2

Fonte: DGTF e COSEC. Inquérito TC.

Foram cumpridos os limites estabelecidos na LOE 2019 para a concessão de garantias².

¹ Quadro normativo: regime geral de concessão de garantias (Lei 112/97, de 16/09, alterada pelas Leis 64/2012, de 20/12 e 82-B/2014, de 31/12); legislação sobre garantias a operações de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa (Lei 4/2006, de 21/02); legislação relativa a garantias para a estabilidade financeira e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei 60-A/2008, de 20/10); legislação relativa a fundos de recuperação de créditos (Lei 69/2017, de 11/08); e a LOE que nos últimos anos tem vindo a autorizar a concessão de determinadas garantias; para os seguros de crédito e similares com garantia do Estado, o diploma que estabelece o quadro legal do seguro de créditos e caução e o que regula o seguro de investimento (respetivamente DL 183/88, de 24/5 e DL 295/2001, de 21/11, alterados e republicados pelo DL 31/2007, de 14/02).

² N.ºs 1 a 5 e n.º 8 do art. 142.º da LOE 2019.

5.1.1. Garantias a operações de financiamento

Responsabilidades do Estado

No final de 2019, as responsabilidades assumidas pelo Estado (através da DGTF) por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam 14 057 M€ (e as efetivas 13 802 M€¹). Quase metade (46%) das garantias assumidas (6 466 M€) respeitam a entidades da administração central, sendo de destacar as prestadas à Infraestruturas de Portugal (2 023 M€), à Metropolitano de Lisboa (1 821 M€), à Parque Escolar (904 M€), ao Fundo de Contragarantia Mútuo (624 M€) e à Metro do Porto (555 M€).

Quadro II. 20 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas (por beneficiário)

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2018		31/12/2019		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administração central, das quais:	9 817	56,7	6 466	46,0	-3 350	-34,1
Infraestruturas de Portugal	2 604	15,0	2 023	14,4	-581	-22,3
Metropolitano de Lisboa	2 302	13,3	1 821	13,0	-481	-20,9
Parque Escolar	954	5,5	904	6,4	-50	-5,2
Fundo de Contragarantia Mútuo	665	3,8	624	4,4	-41	-6,1
Metro do Porto	603	3,5	555	3,9	-48	-7,9
Fundo de Resolução/Oitante	385	2,2	200	1,4	-185	-48,2
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	198	1,1	160	1,1	-38	-19,3
Comboios de Portugal	615	3,5	94	0,7	-521	-84,7
Outras entidades públicas, das quais:	1 629	9,4	1 542	11,0	-87	-5,4
Águas de Portugal	1 224	7,1	1 169	8,3	-55	-4,5
Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	100	0,6	100	0,7	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	1 767	10,2	2 008	14,3	242	13,7
Garantias ao sistema financeiro	2 800	16,2	2 800	19,9	0	0,0
Garantia de carteira Banco Europeu de Investimento	2 800	16,2	2 800	19,9	0	0,0
Garantia Fundo de Recuperação de Créditos (lesados do BES)	153	0,9	76	0,5	-76	-50,0
Créditos de ajuda (cooperação internacional)	1 139	6,6	1 139	8,1	0	0,0
Outras entidades	22	0,1	25	0,2	3	14,5
Responsabilidades assumidas (total)	17 326	100,0	14 057	100,0	-3 269	-18,9
Responsabilidades efetivas (total)	17 039	100,0	13 802	100,0	-3 237	-19,0

Fonte: DGTF. Cálculos TC.

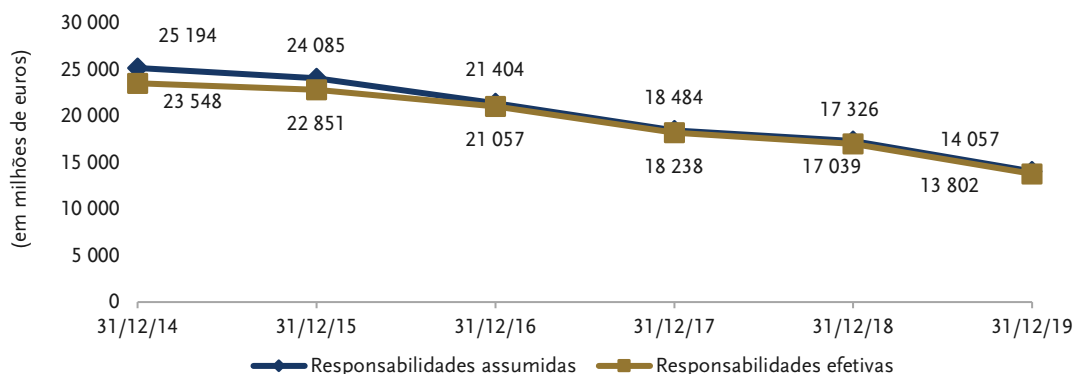
Relativamente a 2018, registou-se uma diminuição das responsabilidades em 3 269 M€ (18,9%) que decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas, designadamente pelas sociedades veículo do ex-BPN (1 377 M€)², Infraestruturas de Portugal (581 M€), Comboios de Portugal (521 M€), Metropolitano de Lisboa (481 M€) e Fundo de Resolução/Oitante (185 M€).

Em 2019 prosseguiu a tendência de descida verificada nos últimos anos, depois do grande aumento ocorrido entre 2011 e 2013, com a concessão de garantias ao sistema financeiro.

¹ As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes. Os cerca de 255 M€ de diferença decorrem, essencialmente, das linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa, das garantias ao FCGM e devido à utilização faseada por parte de alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) ou do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB).

² A Parvalorem, Parups e Parparticipadas deixaram de ter dívida garantida.

Gráfico II. 17 – Evolução das responsabilidades do Estado



Fonte: DGTF. Cálculos TC.

Para esta evolução tem contribuído o facto de o Estado ter assumido o papel de credor das EPR, substituindo-se ao sistema financeiro na concessão de empréstimos. O OE tem vindo a prever a concessão de financiamentos ou aumentos de capital, através da DGTF, com o objetivo de permitir às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento.

Em 2019, o Estado (através da DGTF) concedeu duas novas garantias pessoais, no montante total de 367 M€, envolvendo a Região Autónoma da Madeira (355 M€) e a SOFID¹ (12 M€). Por seu lado, os pagamentos efetuados em 2019 em execução de garantias totalizaram 107 M€, sendo 76 M€ relativos ao Fundo de Recuperação de Créditos/Lesados do BES² e 30 M€ ao Fundo de Contragarantia Mútuo.

Responsabilidades de SFA e EPR

O TC apurou a existência das seguintes responsabilidades relativas a garantias pessoais prestadas por SFA e EPR a financiamentos contraídos por terceiros (informação omissa da CGE).

Quadro II. 21 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Prestador da garantia	Beneficiário	Financiamento garantido	Responsabilidades assumidas		Variação
			31/12/2018	31/12/2019	
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Diversos	Diversos	2 485	2 586	101
FdR – Fundo de Resolução	Oitante, SA	Obrigações	385	200	-185
ML – Metropolitano de Lisboa	TREM I e II, ACE	Empréstimos bancários	183	174	-10
FAM – Fundo de Apoio Municipal	Município de Vila Real de Santo António	Empréstimos bancários	23	22	-1
CP – Comboios de Portugal, EPE	EMEF, SA	Empréstimos bancários	1	1	0
SPGM – Sociedade de Investimento, SA	Diversos	Diversos	1	1	0
Total			3 078	2 982	-96
Total (líquido)			1 844	1 984	140

Fonte: Inquérito TC – informação recebida de 59 entidades – Garantias concedidas através de aval, fiança, carta conforto, livrança (não inclui garantias bancárias e cauções).

¹ Garantia à Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, SA (SOFID) sobre linha de crédito do BEI para financiar projetos de investimento nos países de África, Caraíbas e Pacífico.

² Garantia ao cumprimento das responsabilidades assumidas pelo Fundo de Recuperação de Créditos perante os investidores não qualificados de papel comercial ESI e Rio Forte que aderiram ao Fundo – Cfr. ponto 5.2.

A 31 de dezembro, o valor total líquido das responsabilidades de SFA ascendia a 1 984 M€, por dedução das contragarantias que o Estado, através da DGTF, também presta a entidades deste subsector: FdR (200 M€)¹, FCGM (624 M€)² e ML (174 M€)³. O FCGM emitiu em 2019 contragarantias no montante total de 919 M€, sendo que as amortizações efetuadas por beneficiários totalizaram 789 M€ e os pagamentos pelo FCGM em execução de contragarantias ascenderam a 29 M€.

5.1.2. Garantias a seguros de crédito e similares

As responsabilidades por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito⁴ e similares totalizaram 1 079 M€, no final de 2019, diminuindo 182 M€ (14,4%) face ao ano anterior. A componente mais significativa continua a ser a dos seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo, que representa 73,5% do total e, por países, a maior exposição do Estado verifica-se relativamente a Angola (59,7% do total), seguindo-se Moçambique (16,6%) e a Argélia (9,1%).

Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito

(em milhões de euros)

Produtos	31/12/2018		31/12/2019		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos financeiros	952	75,5	793	73,5	-159	-16,6
Seguro de créditos	185	14,7	180	16,7	-5	-2,6
Seguro de investimento	0	0,0	0	0,0	0,0	...
Seguro-caução	124	9,8	105	9,7	-19	-15,2
Total	1 261	100,0	1 079	100,0	-183	-14,4

Fonte: DGTF/COSEC.

As novas garantias concedidas em 2019 totalizaram cerca de 297 M€ respeitando, essencialmente, a seguros de créditos de curto prazo no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”⁵ (157 M€), a seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo (123 M€)⁶ e a seguros-caução (17 M€). Em indemnizações por sinistros em seguros de crédito, o Estado efetuou pagamentos no total de 1,3 M€, representando uma redução de 77% face ao ano anterior. A maioria respeitou a sinistros verificados no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”.

¹ Na sequência da medida de resolução aplicada ao BANIF, o FdR prestou em 2015 uma garantia sobre as obrigações emitidas pela Oitante tendo, por deliberação do Banco de Portugal, solicitado ao Estado a concessão de uma contragarantia à garantia por si prestada.

² Responsabilidades assumidas pelo Estado. As responsabilidades da SPGM de 0,6 M€ são também contragarantidas pelo FCGM em 0,3 M€, pelo que foi também deduzido este valor.

³ Garantia do Estado ao ML, enquanto fiador dos TREM I e II, ACE, em financiamento bancário por estes contraído para a aquisição de material circulante.

⁴ O seguro de crédito permite ao agente económico segurado cobrir riscos associados à empresa importadora (riscos comerciais) ou ao país de importação (riscos políticos/extraordinários). O seguro de créditos financeiros destina-se a instituições de crédito que financiam a exportação de bens e serviços nacionais. Por sua vez, o seguro-caução visa cobrir o risco de incumprimento ou atraso no cumprimento das obrigações que, por lei ou contrato sejam suscetíveis de caução, fiança ou aval.

⁵ Criada no final de 2008, é disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

⁶ Uma das garantias emitidas não está ainda refletida nas responsabilidades do Estado, por existir um desfasamento de tempo para a emissão da apólice pela COSEC. Em 2019 ocorreu também o cancelamento de apólices emitidas em anos anteriores com referência à Venezuela, explicando estes fatores, em grande medida, a variação das responsabilidades registada no ano.

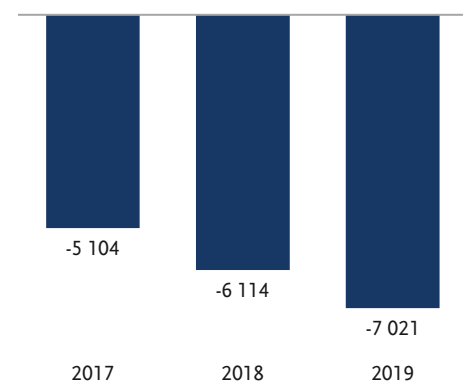
5.2. Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução

O Fundo de Resolução (FdR) apresentava, no final de 2019, recursos próprios negativos de 7 021 M€, um agravamento de 907 M€¹ (Gráfico II. 18).

Estes valores resultam da atividade do Fundo que, a partir de 2014, prestou apoio financeiro às medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo (BES) (4 900 M€, para subscrição e realização integral do capital social do Novo Banco (NB)) e ao BANIF (489 M€, para absorção de prejuízos).

Recorreu, para o efeito, a empréstimos no valor de 5 089 M€², a que acrescem os novos empréstimos do Estado (430 M€ em 2018 e 850 M€ em 2019) para financiar parcialmente pagamentos ao NB ao abrigo do acordo de capitalização contingente tendo, a 31/12/2019, um total de capital em dívida de 6 233 M€, podendo ser reembolsado, na sua totalidade, só a 31/12/2046.

Gráfico II. 18 – Recursos próprios do FdR
(em milhões de euros)



Fonte: FdR, Relatórios e Contas. Elaboração TC.

5.2.1. Mecanismo de capitalização contingente: 2 976 M€ de perdas já cobertas e até 914 M€ de perdas a cobrir

O mecanismo

O processo de venda do NB, concluído em 2017 – em que a Lone Star passou a deter 75% do capital social do NB e o FdR os restantes 25% – incluiu um mecanismo de capitalização contingente (CCA), que vigora até 31/12/2025³, através do qual o FdR se compromete a efetuar pagamentos ao NB para cobrir perdas na carteira de ativos abrangidos até ao limite de 3 890 M€, e desde que se verifiquem rácios de capital do NB inferiores aos acordados⁴.

A carteira de ativos

O valor contabilístico bruto da carteira de ativos abrangida pelo CCA, composta por ativos considerados não estratégicos face à atividade core do NB, ativos improdutivos ou em incumprimento, reduziu-se em 8 101 M€, entre a data da sua constituição (junho de 2016) e dezembro de 2019. Nesse período, o seu valor

¹ Neste montante, estão refletidos, designadamente, o reconhecimento da receita proveniente da Contribuição sobre o Sector Bancário relativa a 2019 (179 M€), o recebimento das contribuições diretas das instituições participantes no âmbito do regime transitório previsto na Lei 23-A/2015, de 26/03 (74 M€), a constituição de uma provisão de 1 037 M€ para fazer face às responsabilidades com o NB em 2020 e o resultado líquido negativo de 119 M€ apurado no período.

² 4 389 M€ de empréstimos concedidos pelo Estado (dos quais o FdR amortizou 136 M€, em 2016) e 700 M€ por entidades participantes Fundo.

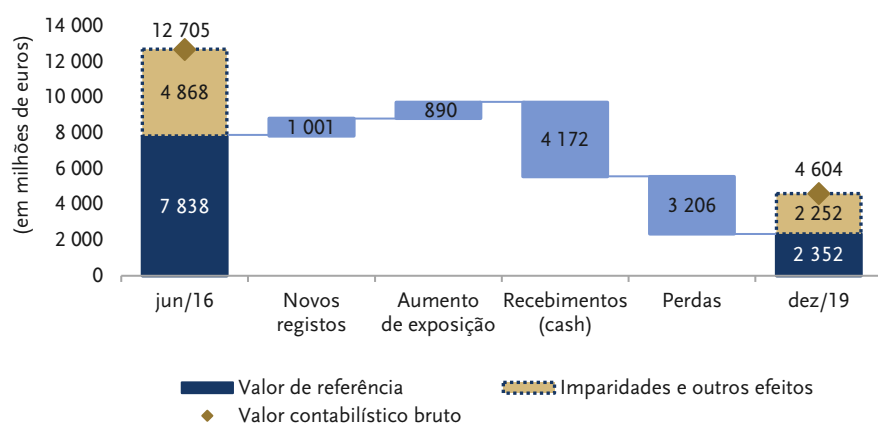
³ Podendo ser estendido até 31/12/2026.

⁴ De acordo com o FdR, “*caso os níveis de solvabilidade do Novo Banco – medidos pelo rácio CET1 e pelo rácio Tier 1 – se tornem inferiores a um limiar fixado nos contratos, e caso se tenham até essa altura registado perdas no conjunto de ativos abrangido pelo mecanismo, então o Fundo de Resolução efetuará ao Novo Banco, S. A., um pagamento no montante correspondente ao menor valor entre as perdas registadas nos ativos e o montante necessário para repor o nível de solvabilidade no limiar fixado contratualmente*” (FdR, Relatório e Contas 2019, p. 43).

de referência¹ diminuiu 5 486 M€, passando de 7 838 M€ para 2 352 M€, porque, apesar da entrada de novos registos na carteira e do aumento de exposições (em 1 001 M€ e 890 M€, respetivamente)², reduziu-se em resultado dos recebimentos obtidos dos ativos integrados (recebimentos *cash*: 4 172 M€) e do reconhecimento de perdas (3 206 M€) (Gráfico II. 19).

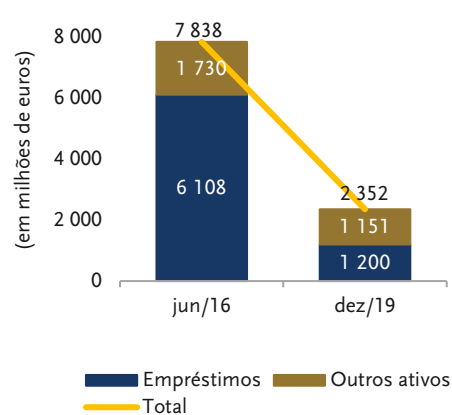
Neste contexto, sobressai a redução em 80% do valor da carteira de empréstimos, de 6 108 M€ (78% do valor inicial da carteira) para 1 200 M€, passando a representar 51% do valor de referência da carteira (Gráfico II. 20).

Gráfico II. 19 – Valor contabilístico bruto e valor de referência da carteira do CCA



Fonte: Elaboração TC com base em informação disponibilizada pelo FdR.

Gráfico II. 20 – Estrutura do valor de referência da carteira do CCA



Fonte: Elaboração TC com base em informação disponibilizada pelo FdR.

Os pagamentos do FdR

Para os pagamentos a realizar pelo FdR para satisfação das obrigações ao abrigo do CCA, foi celebrado um Acordo Quadro entre o Estado e o FdR, com base no qual foram assinados contratos de abertura de crédito, com limite anual de 850 M€ e vencimento em 31/12/2046.³

Em três anos, os pagamentos do FdR ao NB no âmbito do CCA totalizaram 2 976 M€ (792 M€ relativos a 2017, 1 149 M€ relativos a 2018 e 1 035 M€ relativos a 2019⁴), o que corresponde já a 77% do valor máximo previsto pelo acordo.

Estes pagamentos, como evidencia o Gráfico II. 21:

- ◆ foram financiados em 72% (2 130 M€) por empréstimos do Estado (430 M€ em 2018 e o valor limite anual de 850 M€, tanto em 2019 como em 2020⁵);

¹ O valor de referência do CCA corresponde ao valor contabilístico bruto dos ativos líquido de imparidades e outros efeitos (valor líquido dos ativos). Note-se, porém, que este conceito não corresponde ao valor líquido contabilístico, designadamente porque o valor de referência reflete a dedução ao ativo das provisões para as rubricas extrapatrimoniais e, para o valor líquido contabilístico, concorrem todos os recebimentos obtidos pelo NB, incluindo juros.

² Trata-se da reestruturação de anteriores exposições (por exemplo, ativos que entram por contrapartida de reembolsos/recuperações) e de novas exposições (por exemplo, decorrentes de compromissos já assumidos).

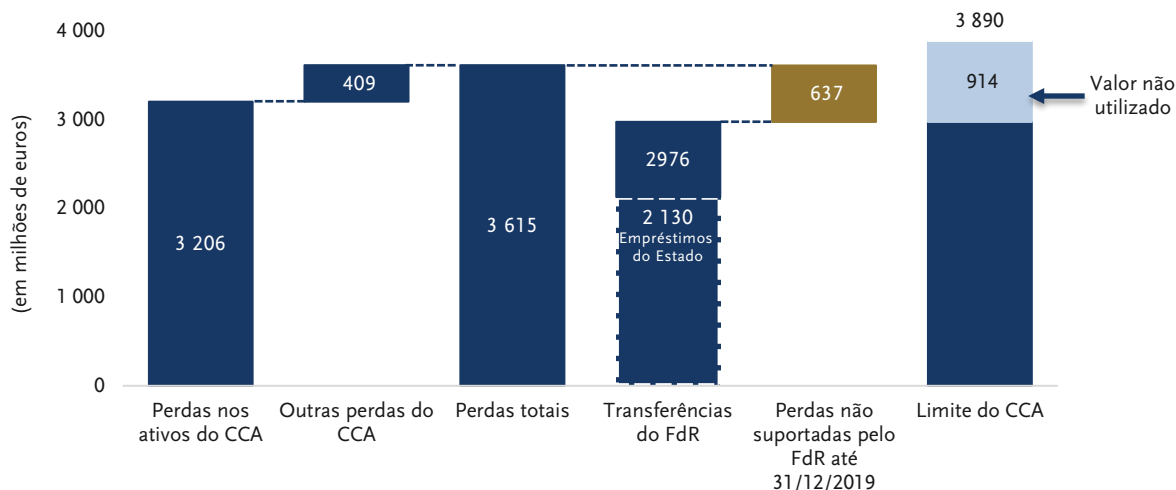
³ Celebrados entre o Estado Português e o FdR em 02/10/2017 (objeto de duas Adendas, datadas de 04/10/2017 e 03/05/2019) e em 05/05/2020, autorizados respetivamente pelos Despachos do SEAFin de 22/05/2018 e de 05/05/2020.

⁴ O pagamento veio a ocorrer em maio de 2020 (Comunicado do FdR de 04/06/2020).

⁵ Disponibilizados pelos Despachos 542/2019 do SEO de 17/04/2019 e 105/2020 do SEAFin de 05/05/2020.

- ◆ cobriram 82% das perdas totais registadas¹ uma vez que os pagamentos ao NB apenas compensam as perdas nos ativos abrangidos pelo CCA até ao valor necessário para repor os rácios de capital do NB nos níveis acordados.

Gráfico II. 21 – Perdas no CCA, transferências do FdR e empréstimos do Estado



Fonte: FdR.

Pagamentos futuros

O valor remanescente no âmbito do CCA, suscetível de vir a ser suportado pelo FdR ascende a 914 M€. O FdR considera existir “*incerteza significativa quanto aos parâmetros relevantes para o apuramento de eventuais responsabilidades futuras*”² no âmbito do CCA. De notar, no entanto, que o NB, até 30/06/2020, contabilizou mais 176 M€, a receber ao abrigo desse mecanismo³.

A gestão corrente da carteira de ativos abrangidos pelo CCA é assegurada pelo NB, embora o FdR seja o responsável por decisões várias⁴. Em 2019, o Fundo:

- ◆ pronunciou-se sobre um total de 75 operações, tendo-se oposto à ação proposta pelo NB em 13% dos casos e proposto recomendações ou condições para a sua execução em 49%⁵;
- ◆ solicitou, em articulação com o Ministério das Finanças, a realização de uma auditoria à concessão dos créditos integrados no CCA, a qual viria a ser integrada no âmbito da auditoria especial que a lei passou a prever que se realize na sequência da disponibilização de fundos públicos ao NB⁶;
- ◆ transmitiu ao NB o entendimento que o impacto adicional nos fundos próprios do banco da eventual reversão da decisão de adesão ao regime transitório de introdução da Norma Internacional de Relato

¹ Existem perdas que, até 31/12/2019, não foram cobertas pelo FdR (637 M€) e que, nos termos do CCA transitam para períodos subsequentes, em que é feita nova comparação com o valor necessário para repor os rácios de capital do NB nos níveis acordados.

² FdR, Relatório e Contas 2019, p. 44.

³ NB, Relatório e Contas Intercalar – 1.º semestre 2020. Trata-se de um valor estimado, uma vez que o valor da compensação será apurado no final do ano, dependendo das perdas ocorridas e dos rácios regulamentares à data.

⁴ Comunicado do FdR de 17/06/2019. Cfr., igualmente, o comunicado do FdR de 17/09/2020 relativo ao “Processo de acompanhamento do Acordo de Capital Contingente («CCA»)”.

⁵ FdR, Relatório e Contas 2019, pp. 13-14.

⁶ N.º 2 do art. 4.º da Lei 15/2019, de 12/02.

Financeiro 9 – Instrumentos Financeiros¹ (que se estima em 226 M€) não se encontra abrangido pelo mecanismo estabelecido no CCA. Tendo o NB o entendimento contrário e não tendo havido acordo entre as partes, esta matéria será apreciada por um tribunal arbitral².

5.2.2. Outras responsabilidades contingentes – situações de impacto ainda imprevisível

O FdR divulgou outras obrigações contingentes³ (para além das associadas ao CCA):

- ◆ Processos judiciais em que o FdR foi citado como réu ou contrainteresado, embora continue a considerar *“que não existe qualquer evidência que infirme a sua convicção de que a probabilidade de sucesso seja superior à probabilidade de insucesso”*⁴:
 - ◇ Impugnação da medida de resolução aplicada ao BES, objeto de decisões favoráveis ao FdR *“confirmando uma tendência de favorabilidade material já manifestada no ano de 2018”*⁵.
 - ◇ Ações judiciais apresentadas pelos investidores lesados – em 2019 por via do acordo com os Investidores não Qualificados Titulares de Papel Comercial do Grupo Espírito Santo⁶ *“findou um número significativo de ações judiciais e prevê-se que o mesmo venha a suceder em 2020, estimando-se, assim, a redução da litigância contra o Fundo de Resolução em mais algumas dezenas de ações”*.⁷
 - ◇ Impugnações judiciais propostas por instituições de crédito para anulação dos atos de liquidação da contribuição sobre o sector bancário, foram, até ao momento, julgadas improcedentes.
 - ◇ Impugnações judiciais propostas por instituições de crédito relativas às contribuições periódicas, aguardam ainda julgamento.
- ◆ Aplicação do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação⁸.

Os resultados do relatório de avaliação independente sobre a resolução aplicada ao BANIF, divulgados pelo Banco de Portugal (BdP)⁹, destacam que:

¹ Regulamento (UE) 2017/2395 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12/12, que criou as condições para se mitigarem os impactos negativos súbitos nos fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) decorrentes da aplicação da IFRS 9, distribuindo-os ao longo do período de transição. Em 2018, o NB aderiu a este regime transitório, tendo, em 2019, solicitado ao BCE autorização para reverter a decisão anterior.

² FdR, Relatório e Contas 2019, p. 52.

³ FdR, Relatório e Contas 2019, pp. 47-53.

⁴ FdR, Relatório e Contas 2019, p. 48.

⁵ FdR, Relatório e Contas 2019, p. 48. Acórdão de 12/03/2019 proferido pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, por unanimidade dos seus vinte juízes, que confirmou a constitucionalidade do regime jurídico da resolução e a plena legalidade da medida de resolução aplicada ao BES e acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13/03/2019, que proferiu decisão de mérito inteiramente favorável ao FdR relacionada com a impugnação do processo de venda do NB.

⁶ “Memorando de Entendimento sobre um Procedimento de Diálogo com os Investidores não Qualificados Titulares de Papel Comercial do Grupo Espírito Santo” (MdE) assinado, em 30/03/2016, pelo Governo, BdP, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, o BES e a Associação de Indignados e Enganados do Papel Comercial. Do trabalho desenvolvido resultou um Modelo de Solução, que implicou a desistência das ações que se fossem julgadas procedentes poderiam resultar em responsabilidades de 495 M€ para o FdR (valor estimado), mais juros de mora vincendos e outras despesas.

⁷ FdR, Relatório e Contas 2019, p. 49.

⁸ Arts. 145.º-H n.º 4 e 145.º-B n.º 3 do RGICSF na redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução (atuais arts. 145.º-H n.º 16 e 145.º-AA n.º 1 alínea f) do Regime). Também abrange as responsabilidades que poderão advir dos créditos adquiridos pelo FRC (Regulamento de Gestão do FRC, Parte II, Ponto 1 – Ativos Excluídos e Ponto II-Créditos sobre o Fundo de Resolução).

⁹ Cfr. Comunicado de 15/07/2020.

- ◇ O valor estimado de realização dos ativos do BANIF em cenário de liquidação seria de 6 233 M€ (cerca de 51% do valor líquido contabilístico do ativo do BANIF antes da aplicação da MR).
- ◇ O valor estimado dos créditos sobre a insolvência ascenderia a 12 257 M€, dos quais cerca de 50% corresponderiam a créditos privilegiados e garantidos que, teriam um nível de recuperação de 100% em cenário de liquidação imediata do BANIF.
- ◇ Em cenário de hipotética liquidação imediata do BANIF (que teria ocorrido caso não tivessem sido aplicadas as MR), o nível de recuperação dos créditos subordinados seria nulo e o nível de recuperação dos créditos comuns, a obter no termo do processo de liquidação, seria de 12,7%.
- ◇ No quadro do processo de liquidação judicial do BANIF iniciado na sequência da resolução, o nível de recuperação: i) dos créditos privilegiados, no termo da liquidação (essencialmente compostos pelo crédito de 489 M€ do FdR), deverá ser de 7,6%; ii) dos créditos subordinados e dos créditos comuns que não foram transferidos para o Banco Santander Totta será nulo.

Conclui o BdP que “*não foi estimada nenhuma diferença no tratamento dos acionistas e dos credores subordinados num e noutro cenário...*”, porém “*Já quanto aos créditos comuns que não foram transferidos para o Banco Santander Totta (no montante estimado de 55,9 milhões de euros), o avaliador independente estima que obteriam uma recuperação de 12,7% do valor dos seus créditos em cenário de liquidação imediata (valor nominal, i.e. recuperação a obter no termo da liquidação), ao passo que a estimativa de recuperação decorrente da resolução para esses mesmos créditos comuns é de 0%*”.

O FdR considera não existirem elementos que permitam avaliar a existência e/ou o valor desta responsabilidade potencial, no que concerne às medidas de resolução (MR) aplicadas ao BES e ao BANIF¹, a qual depende “*da identificação em concreto dos direitos de crédito em causa e respetivos montantes, a ocorrer em sede de reconhecimento de créditos no âmbito do processo de liquidação*”. O BdP entende que, estando o processo de liquidação do BANIF a decorrer, está ainda por esclarecer um conjunto de complexas questões² para efeito do pagamento de eventuais compensações.

- ◆ Garantia prestada sobre as obrigações emitidas pela Oitante – Até 31/12/2019, a Oitante efetuou reembolsos antecipados parciais no total de 546 M€, reduzindo o valor da garantia prestada pelo FdR para 200 M€³, não se perspetivando que venha a ser acionada.
- ◆ Neutralização, por via compensatória, junto do NB, dos eventuais efeitos negativos de decisões futuras, decorrentes do processo de resolução, de que resultem responsabilidades para esse banco⁴. Face aos pedidos de indemnização recebidos em 2019⁵, o FdR reforçou a provisão para 4,8 M€, correspondente a um aumento de 3,8 M€ em relação ao valor com que foi constituída em 2018.

¹ FdR, Relatório e Contas 2019, p. 50.

² De acordo com o BdP, nas questões a esclarecer inclui-se a identificação dos direitos de crédito e do respetivo montante, que exige, pelo menos, o reconhecimento de créditos em sede do processo de liquidação, que ainda não ocorreu.

³ O valor inicial da garantia em 2015 era de 746 M€.

⁴ Compete ao FdR, por deliberação do BdP de 29/12/2015, neutralizar os efeitos de decisões que sejam juridicamente vinculativas, alheias à vontade do NB e para as quais este não tenha contribuído e que, simultaneamente, se traduzam na materialização de responsabilidades e contingências que, de acordo com o perímetro de transferência para o NB, conforme definido pelo BdP, deveriam permanecer na esfera do BES ou dar origem à fixação de indemnizações no âmbito da execução de sentenças anulatórias de decisões adotadas pelo BdP. Os documentos contratuais, no âmbito da operação de venda do NB, “*contemplam disposições específicas que produzem efeitos equivalentes à referida deliberação*” do BdP “*pelo que se mantém, assim, o quadro de responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução*” (FdR, Relatório e Contas 2019, p. 50).

⁵ Nos anos de 2018 e de 2019, transitaram em julgado em Espanha 10 sentenças que condenaram o Novo Banco, Sucursal em Espanha, e uma que condenou o NB, relativamente às quais foi solicitada a devida compensação ao FdR, estando a ser analisados os fundamentos para a sua exigibilidade.

- ◆ Eventuais situações de incumprimento de declarações em garantia constantes do contrato de compra e venda e da adenda contratual (*title warranties business warranties*). O FdR informa que “ainda que tenham ocorrido notificações suscetíveis de vir a ser qualificadas como situações de incumprimento de *business warranties*, (...), não existem elementos que levem a que se considere que a probabilidade de o Fundo de Resolução ter que vir a efetuar pagamentos por força das *business warranties* é superior à probabilidade de que tais pagamentos não venham a ocorrer”¹.

- ◆ Impacto do Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REID)² na participação de 25% no NB detida pelo FdR.

O NB, após a notificação pela AT sobre a confirmação da conversão dos ativos por impostos diferidos em créditos tributários, com referência aos períodos de tributação de 2015 e de 2016, recebeu os correspondentes valores, 154 M€ e 99 M€³. Estão em apreciação pela AT os processos com referência aos períodos de 2017 e de 2018⁴.

O FdR tem o prazo de 3 anos para exercer a opção de adquirir os direitos de conversão atribuídos ao Estado, cujo termo ocorre em 2022. Se esta opção não for exercida, o Estado tornar-se-á acionista do NB, passando a deter um número de ações ordinárias representativas de uma percentagem acumulada de 2,7% do capital social do banco. A esta acrescerá – após confirmação da AT e se forem verificados um conjunto de pressupostos – uma diluição adicional de 7,6 pontos percentuais relativa às conversões respeitante aos períodos de 2017 e 2018.

Note-se que, nos termos do Contrato de Venda e Subscrição de 75% do capital social do NB celebrado com a Lone Star, o efeito dessa diluição deverá afetar exclusivamente a participação do FdR⁵.

- ◆ Apesar disso, o FdR considera não estarem reunidas as condições necessárias para estimar, de forma fiável “o efeito financeiro decorrente da responsabilidade contratual assumida pelo Fundo de Resolução para assegurar a manutenção da percentagem de participação da Lone Star no Novo Banco, S. A. com a consequente diluição da percentagem de participação detida pelo FdR”.⁶

¹ FdR, Relatório e Contas 2019, p. 53. – cfr. ponto 2.2 do Acordo Quadro relativo à disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do FdR (02/10/2017).

² Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08. Este regime prevê que os ativos por impostos diferidos são convertidos em créditos tributários em determinadas condições e, após validação pela AT, esses montantes são objeto de reembolso à instituição de crédito, com a correspondente constituição de direitos de conversão ao Estado. O exercício dos direitos de conversão implica o aumento do capital social, com a atribuição dessas ações ao Estado (ou outra entidade pública a quem tenha cedido esses direitos).

³ Em dezembro de 2017 e de 2018, respetivamente (NB, Relatório e Contas de 2018, pp. 282 e 283 e Informação prestada pela AT em 15/05/2020).

⁴ Para este período, os montantes de ativos por impostos diferidos solicitados pelo NB são 136 M€ e 162 M€. Cfr. NB, Relatório e Contas 2019, pp. 242-243.

⁵ FdR, Relatório e Contas 2019, p. 53.

⁶ Opinião aceite pelo auditor externo das demonstrações financeiras do FdR (EY) e pelo Parecer do Conselho de Auditoria do BdP. Cfr. FdR, Relatório e Contas 2019, p. 53. e Pareceres do Conselho de Auditoria do BdP e do Auditor Externo.

5.3. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões

Em Portugal, Parcerias Público-Privadas (PPP)¹ são contratos que obrigam entidades privadas, de forma duradoura e perante parceiros públicos, a assegurar, mediante contrapartida, atividades que satisfaçam necessidades coletivas, em que a responsabilidade por investimento, financiamento, exploração e riscos associados incumbe, no todo ou em parte, aos parceiros privados. São finalidades essenciais das PPP: a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação; a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços sob avaliação permanente de parceiros públicos e utentes.

Além das PPP, existem outros contratos de concessão e de subconcessão de obras públicas e de serviços públicos² que também constituem instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados³. Tais contratos são comuns em sectores regulados que abrangem bens de domínio público com atividades sujeitas a obrigações de serviço público, gerando receitas para o Estado ou contrapartidas contratuais de outra natureza (em função da atividade que a entidade concessionária ou subconcessionária desenvolve no mercado), sendo o risco associado à receita relevante para o Estado. Há ainda contratos de concessão a empresas públicas, como a Infraestruturas de Portugal (uma concessionária das redes rodoviária e ferroviária⁴), sendo os riscos associados à despesa e à receita relevantes para o Estado.

A informação sobre PPP é reportada na CGE⁵ pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)⁶ cuja missão é participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de parcerias, bem como prestar apoio técnico ao Ministério das Finanças e a outras entidades em processos daquela natureza. Para a CGE 2019, a UTAP recorreu a dados do ROE 2019 e do INE, bem como a dados obtidos dos parceiros públicos e privados, sendo estes responsáveis pela sua veracidade e coerência, incluindo os pressupostos subjacentes à estimativa de encargos plurianuais líquidos que a UTAP reporta⁷.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito do trabalho realizado para o presente Parecer, o qual envolveu o exame da informação sobre PPP constante da CGE 2019 e dos ROE 2019 e 2020, o exame dos boletins anual (PPP) e trimestrais (PPP e Outras Concessões) da UTAP para 2019, bem como a formulação de questionários e o exame das respostas do Ministério das Finanças e da UTAP.

¹ Nos termos do art. 2.º, n.º 1, e do art. 4.º do DL 111/2012, de 23/05, que estabelece normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concessão, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP.

² A concessão de obras públicas é o contrato pelo qual o contratado se obriga à execução ou à concessão e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Já a concessão de serviços públicos consubstancia o contrato pelo qual o contratado se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público – Art. 407.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29/01, republicado pelo DL 111-B/2017, de 31/08 e alterado pelo DL 33/2018, de 15/05, DL 170/2019, de 04/12 e Resolução da Assembleia da República 16/2020, de 19/03.

³ Nos termos do artigo 2.º, n.º 4, do DL 111/2012.

⁴ Gestor de infraestruturas, nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração – nos termos do art. 6.º, n.º 2, do DL 91/2015, de 29/05.

⁵ CGE 2019, Volume I, Tomo 1, pp. 21 a 33 e 37 a 40.

⁶ Criada pelo DL 111/2012, de 23/05.

⁷ Boletim Anual das PPP e Boletins Trimestrais das PPP e das Concessões para 2019 (Publicações UTAP).

5.3.1. Universo por certificar

Sobre concessões, a CGE apenas reporta informação relativa a PPP sem identificar o respetivo universo. Porém, a UTAP divulgou informação sobre outras concessões, até 31/12/2019, como consta do quadro infra.

Quadro II. 23 – Universo de PPP e Outras Concessões

Sector	PPP			Outras Concessões		
	2018	Variação	2019	2018	Variação	2019
Portuário	0	0	0	32	0	32
Rodoviário	21	0	21	0	0	0
Águas	0	0	0	11	0	11
Gás Natural	0	0	0	10	0	10
Saúde	8	-1	7	0	0	0
Eletricidade	0	0	0	3	0	3
Ferroviário	3	0	3	0	0	0
Aeroportuário	2	0	2	0	0	0
Hídrico	0	0	0	2	0	2
Segurança	1	-1	0	0	0	0
Total	35	-2	33	58	0	58

Fonte: UTAP.

O universo de concessões reportado pela UTAP a 31/12/2019 (nos seus boletins) é de 33 PPP e 58 outras concessões. Face a 31/12/2018 verificam-se as alterações seguintes:

- ◆ A exclusão nas PPP do contrato celebrado entre o Estado e a SIRESP, SA, para gestão, operação e manutenção da rede SIRESP – Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, não obstante a sua vigência até 30/06/2021. A exclusão deveu-se à transmissão para o Estado, em 01/12/2019, da totalidade das participações sociais dos acionistas privados da SIRESP, SA, data após a qual o acompanhamento, a execução, a modificação e a fiscalização desse contrato e do contrato de concessão de serviço público que lhe irá suceder ficaram dispensados do cumprimento do regime do DL 111/2012, de 23/05, nos termos do DL 81-A/2019, de 17/06. Porém, como o quadro supra revela, a exclusão das PPP não levou à inclusão deste contrato nas outras concessões, como deveria ter sucedido se a informação reportada fosse integral e fíável.
- ◆ A exclusão nas PPP do contrato de gestão do Hospital de Braga celebrado entre o Estado e a Escala Braga, SA, devido à extinção da parte relativa à gestão do estabelecimento hospitalar em 31/08/2019, sem acordo para a renovação contratual, ter determinado a reversão do estabelecimento para a esfera e gestão pública, tendo sido criada nos termos do DL 75/2019, de 30/05, uma entidade pública empresarial, o Hospital de Braga, EPE, para assegurar a plena continuidade da operação desse estabelecimento hospitalar. Porém, este contrato voltou a integrar o universo de PPP considerado no primeiro boletim trimestral de 2020, para reportar um fluxo financeiro previsto para esse ano.

Nos seus boletins, a UTAP alega que o universo das PPP é dinâmico, em função da extinção ou celebração de contratos ou da avaliação e confirmação da verificação dos requisitos legais de aplicação do DL 111/2012.

E, até 31/12/2019, considerou, como outras concessões, um conjunto de contratos tradicionalmente reportados pela tutela financeira do Estado, configurando ou não PPP nos termos do DL 111/2012. Quatro desses contratos, relativos a concessões de serviço público portuário, já foram integrados no universo de PPP que, no primeiro boletim trimestral de 2020, passa de 33 para 38 contratos.

A UTAP declara ter descontinuado o boletim das outras concessões a partir de 2020, por não ter previsão legal e gerar inúmeras dúvidas e contradições. Declara, também, não dispor de informação sobre o contrato de concessão da empresa Infraestruturas de Portugal, SA, por se encontrar excluído da aplicação do DL 111/2012 nem considerar quaisquer infraestruturas rodoviárias sob a gestão direta dessa empresa.

Ora, a primeira condição de eficácia do controlo e acompanhamento das PPP e de outras Concessões e Subconcessões (CS) é a certificação do respetivo universo de contratos. Porém, como se constata, a informação prestada é cada vez mais insuficiente para assegurar essa certificação e revela risco material de falta de controlo desse universo pelo Estado. Com efeito, à falta de informação reportada na CGE sobre os contratos que não sejam PPP consideradas pela UTAP junta-se, a partir de 2020, a eliminação dos boletins sobre outras concessões. O “dinamismo” do universo das PPP só levou à integração dos dois contratos de serviço público aeroportuário em 2018, quando a privatização da ANA, SA, ocorreu em 17/09/2013. Além disso, os dados reportados continuam sem ser objeto de validação da sua veracidade e consistência (como a UTAP assume).

A informação prestada na CGE deveria identificar o universo de contratos de concessão e subconcessão de obras e de serviços públicos (distinguindo as PPP dos demais contratos), com entidades concedentes, concessionárias ou subconcessionárias e períodos de vigência, bem como com a pertinente informação (anual e acumulada) proveniente de demonstrações orçamentais e financeiras certificadas.

Face às deficiências identificadas, o Ministério das Finanças (MF) informou este Tribunal, em 2019, que já teriam sido “*encetadas diligências para lançamento de um processo com o apoio da Comissão Europeia (...)*” e que tal “*deveria permitir que o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e CS celebrados pelo Estado Português*” passasse a ser “*consistente com os standards nacionais e internacionais*”. Instado, em setembro de 2020, a reportar a situação desse processo, o MF respondeu que por “*razões diversas não foi ainda possível avançar com o projeto de implementação das normas contabilísticas do SNC-AP derivadas da IPSAS 32 – service concession arrangements*”.

Em contraditório, a UTAP começa por referir rever-se inteiramente nas preocupações e recomendações reiteradas pelo Tribunal de Contas. Mas alega não ser sua responsabilidade certificar ou acompanhar o universo de contratos excluídos da aplicação do DL 111/2012, nem dispor de recursos suficientes para identificar o universo de PPP (o que inclui a verificação do cumprimento dos requisitos legais de cada contrato para ser qualificado como PPP) e menos ainda para assegurar o seu acompanhamento e controlo.

Ora, as recomendações reiteradas pelo Tribunal são dirigidas ao Governo.

Em contraditório, o MF alega que a UTAP deixou de divulgar os “boletins das concessões” porque a sua publicitação não é legalmente obrigatória, porque os dados recebidos dos respetivos contraentes públicos eram meramente reproduzidos e para minimizar equívocos. Alega, também, que o universo de contratos de PPP e outras concessões é, por natureza, dinâmico, em resultado do ciclo de vida dos contratos e da evolução dogmática, jurisprudencial e legislativa associada a estes modelos de contratação.

Ora, para que o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e CS celebrados pelo Estado Português passe a ser consistente com os padrões nacionais e internacionais (como pretendia o MF em 2019), a informação prestada com insuficiências deve ser corrigida em vez de eliminada e o respetivo universo de contratos deve ser objeto de acompanhamento e controlo eficazes para assegurar o rigor e a transparência das suas contas e do cumprimento dos seus objetivos, devendo, para o efeito, habilitar a UTAP (como era entendimento do MF reportado ao Tribunal em 2018) ou, também, outras entidades.

A CGE também continua sem reportar informação sobre a obrigação legal de avaliação permanente das PPP pelos parceiros públicos, designadamente quanto à economia e ao acréscimo de eficiência na afetação de

recursos públicos, face a outros modelos de contratação, bem como à melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, que constituem as finalidades essenciais das PPP. E continuam por referir os impactos, nas contas nacionais, dos encargos líquidos suportados e a suportar com as PPP e as outras concessões.

Em contraditório, o Ministério das Infraestruturas e da Habitação (MIH) alega que o legislador apenas definiu (n.º 1 do artigo 4.º do DL 111/2012¹) “a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço” como objeto de avaliação permanente, porque senão a palavra “induzida” teria de estar no plural para abranger “a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos”.

Ora, não só a expressão “bem como a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço” se encontra entre vírgulas nessa norma (contrariando o alegado) como, sobretudo, incumbe ao “parceiro público, o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução do objeto da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes” (nos termos do artigo 5.º do DL 111/2012, com sublinhado nosso). Porém, são exemplos da falta de informação sobre essa obrigação legal, a inclusão no universo das PPP, em 2018, dos contratos de serviço público aeroportuário celebrados com a ANA, SA, em 2012 e com a ANAM, SA, em 2013 (a ANAM foi incorporada na ANA em outubro de 2014) e a exclusão desse universo, em 2019, dos contratos celebrados com a SIRESP, SA, em 2006, e com a Escala Braga, SA, em 2009, sem terem sido divulgadas avaliações desses contratos.

5.3.2. Avaliação deficiente da execução orçamental pública

Na CGE 2019 (em junho de 2020) são reportados 1 543 M€ de encargos públicos líquidos com PPP, menos 8% do que na CGE 2018 (1 678 M€), tendo a sua previsão no ROE 2019 (em outubro de 2018) sido de 1 692 M€ e a sua estimativa no ROE 2020 (em dezembro de 2019) de 1 603 M€, como consta do quadro seguinte.

Quadro II. 24 – Execução Orçamental Pública das PPP

Sector	Previsão 2019 (M€)			Execução (M€)			CGE/ROE 2019
	ROE 2019	Varição	ROE 2020	CGE 2018	Varição	CGE 2019	
Rodoviário – Receita	338	+ 33	371	358	+ 26	384	114%
Rodoviário – Despesa	1 518	- 46	1 472	1 488	- 63	1 425	94%
Saúde – Receita							
Saúde – Despesa	425	+ 22	447	469	- 41	428	101%
Ferroviário – Receita							
Ferroviário – Despesa	54	0	54	38	+ 11	49	91%
Aeroportuário – Receita							
Aeroportuário – Despesa							
Segurança – Receita							
Segurança – Despesa	33	- 33	0	42	- 17	25	76%
Receita (R)	338	+ 33	371	358	+ 26	384	114%
Despesa (D)	2 030	- 57	1 973	2 037	- 110	1 927	95%
Resultado (R – D)	- 1 692	+ 89	- 1 603	- 1 678	+ 136	- 1 543	91%

Fonte: CGE e ROE

¹ “Constituem finalidades essenciais das parcerias a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte do parceiro público e dos potenciais utentes.”

É recorrente a variação entre estimativa e execução dos encargos líquidos com PPP (60 M€ em 2019) ser material (40%) face à variação entre previsão e execução (149 M€). Esta inconsistência carece de explicação não apenas em termos globais, mas também porque:

- ◆ No sector rodoviário, estimou-se gastar menos 79 M€ face ao previsto e foram gastos menos 139 M€.
- ◆ No sector da saúde, estimou-se gastar menos 22 M€ face ao previsto e foram gastos mais 3 M€.
- ◆ No sector ferroviário, estimou-se gastar o previsto (54 M€) e foram gastos menos 5 M€ (9%).
- ◆ No sector da segurança (SIRESP) previu-se gastar 33 M€, estimou-se nada gastar e gastou-se 25 M€.

Para o sector aeroportuário, o ROE e a CGE não registam qualquer previsão nem execução orçamental apesar da inclusão de dois contratos de concessão de serviço público aeroportuário (celebrados em 2012 e em 2013) no universo das PPP em 2018. Na CGE 2019 é referido que, nos termos contratuais, a remuneração da concessionária (ANA) assenta, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão dessa concessão. Ora, nos termos contratuais, a contrapartida pela prestação de atividades e serviços aeroportuários consiste no produto de taxas cujo regime de liquidação e cobrança consta do DL 254/2012, de 28/11. Nos termos deste diploma, a esse regime é aplicável a legislação tributária, tratando-se, pois, de tributos (receitas públicas de carácter obrigatório) que, nos termos da Lei Geral Tributária (LGT), devem ser administrados por entidade pública legalmente incumbida da sua liquidação e cobrança, devendo esta cobrança, nos termos da LEO, ser objeto de previsão e contabilização, como receita pública, tal como a entrega do produto dessas taxas à concessionária, nos termos contratuais, também o deve ser, como despesa pública.

Porém, à revelia do princípio orçamental da unidade e da universalidade consagrado na LEO e em desrespeito do disposto na LGT, o valor dessas taxas é faturado, recebido e contabilizado como prestação de serviços por uma empresa privada desde 17/09/2013 (ANA), sem a intervenção de qualquer entidade pública como administradora dessa receita pública ou como responsável pela entrega do seu produto e pela respetiva contabilização na despesa pública. Com a omissão da receita é lesado o direito dos tributados à garantia pública de o valor exigido ser o devido e com a subsequente omissão na despesa é lesado o direito de os cidadãos serem informados da receita e despesa públicas relativas à concessão de serviço público aeroportuário.¹

Esta omissão é material visto que a receita das taxas aeroportuárias sujeitas a regulação económica (receita regulada) reportado pela ANA é de 601 M€ em 2019 e perfaz 2 753 M€ de 2014 a 2019, constituindo uma estimativa dos encargos públicos acumulados com a concessão atribuída à ANA em 14/12/2012, por 50 anos, através do pagamento inicial de 1 200 M€ ao qual se soma a crescente partilha de receitas (de 1% a 10%) desde o 11.º ano da concessão, assumindo a concessionária os custos com o serviço concessionado.

Para o sector rodoviário, o ROE 2019 (na página 242) refere que as receitas públicas integram o “*Produto da cobrança de taxas de portagem efetuada nas concessões (com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária) e nas subconcessões*”. Ora, as taxas de portagem são tributos, aos quais é aplicável o disposto na LGT e na LEO, pelo que a exceção referida no ROE desrespeita o princípio orçamental da unidade e da universalidade, bem como o disposto na LGT, por implicar a omissão da receita dessas taxas e da despesa pública correspondente à entrega do respetivo produto às entidades concessionárias, tal como referido supra para as taxas aeroportuárias.

¹ Esta deficiência é uma das principais conclusões do Relatório da Auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (Relatório 2/2020 – 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas) que também constitui a primeira resposta à solicitação da Assembleia da República para o Tribunal auditar a privatização e a gestão aeroportuária da ANA – Aeroportos de Portugal, SA.

Em contraditório, o MIH explica a variação da execução face à estimativa com o significativo aumento da procura da rede com portagens, no caso da receita, e por não terem sido pagas verbas previstas à Subconcessão do Algarve Litoral (SAL) e à Concessão do Litoral Centro, bem como pela obrigação de pagar dívidas à Subconcessão do Baixo Tejo (SBT), no caso da despesa. Além disso, a UTAP refere a redução de encargos com as parcerias no sector da saúde, o não pagamento de uma fatura de remuneração mensal à Subconcessão do Metro do Porto (SMP) no sector ferroviário e os encargos com o sector da segurança (SIRESP) não terem sido estimados no ROE 2020.

Ora, tem de reiterar-se a inconsistência entre a execução e a sua estimativa, designadamente quando se invoca uma decisão de maio para explicar um desvio face a uma estimativa determinada posteriormente (no caso da SAL), a obrigação de saldar dívidas (no caso da SBT) para explicar uma redução de despesa, o não pagamento de uma fatura mensal (no caso da SMP) e a falta de estimativa dos encargos com o SIRESP.

Em contraditório, o MIH junta um parecer jurídico recebido da empresa Infraestruturas de Portugal (IP) no qual se conclui *“que as taxas de portagem cuja titularidade da receita pertence à IP não deixam de ter respaldo no Orçamento do Estado, pelo que não existe violação do princípio da plenitude orçamental – nem na sua vertente de unidade, porquanto a IP não tem um orçamento independente do OE, nem na vertente da universalidade, pois nenhuma receita ou despesa da IP escapa à disciplina orçamental do OE.”*

Ora, o desrespeito pelo princípio da plenitude orçamental (unidade e universalidade) não se verifica para a regra sobre a qual o parecer jurídico conclui (*“as taxas de portagem cuja titularidade da receita pertence à IP”*), mas sim para a exceção referida no ROE 2019 (as receitas de taxas de portagem cuja *“titularidade pertence à respetiva concessionária”*) pois, sendo empresas privadas, as concessionárias não integram o OE e arrecadam diretamente as taxas de portagem (receitas públicas de carácter obrigatório) sem intervenção de quaisquer entidades públicas legalmente habilitadas para assegurar a administração dessas receitas públicas (previsão no OE, liquidação, cobrança e contabilização na CGE) e das despesas públicas relativas à entrega do produto dessas receitas às concessionárias (previsão no OE, pagamento e contabilização na CGE).

5.3.3. Avaliação deficiente das responsabilidades contingentes

Além das deficiências reportadas, subsistem outros riscos orçamentais, por responsabilidades contingentes com PPP. Só no sector rodoviário essas responsabilidades ascendiam, no final de 2019, a 878 M€, dos quais 445 M€ correspondiam à indemnização pedida para a rescisão do contrato da subconcessão do Algarve Litoral na ação arbitral proposta, em 2019, pela subconcessionária (Rotas do Algarve Litoral, SA), após a recusa de visto do Tribunal de Contas ao contrato renegociado devido, designadamente, ao aumento dos encargos públicos com essa renegociação contrariar o artigo 143.º da LOE 2013, que visa a redução desses encargos com a renegociação de PPP do setor rodoviário.

No setor ferroviário prossegue a ação executiva proposta em 2018 pela ELOS, SA, para receber 192 M€, após o acórdão de condenação do Estado, em 2016, a pagar 150 M€ mais juros, na sequência da recusa de visto do Tribunal de Contas, em 2012, ao contrato de concessão relativo a projetos no troço Poceirão-Caia e na Estação de Évora, devido a violação direta de normas financeiras, por falta de informação sobre cabimento orçamental e efeitos do contrato, e a ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do procedimento.

No sector da segurança, a CGE volta a referir que, para *“melhor garantir a segurança da população e bens, ter sido celebrado um aditamento ao contrato do SIRESP, do qual resulta a realização de investimento adicional por parte da concessionária”*, acrescentando: *“Contudo, em outubro de 2018, o visto prévio do Tribunal de Contas ao referido aditamento do contrato foi recusado”*.

Ora, a modificação de um contrato visado apenas está sujeita a visto se implicar um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras, como é o caso deste aditamento que previa o encargo adicional para o Estado de 16 M€ (mais IVA). E são fundamentos para a recusa do visto em causa, o desrespeito do regime procedimental imposto pelos artigos 20.º a 23.º do DL 111/2012 (execução e modificação de parcerias) e o incumprimento de normas financeiras previstas no artigo 18.º da LEO (economia, eficiência e eficácia).

No setor aeroportuário mantêm-se *“em curso as negociações que visam a obtenção de um acordo entre o Estado Português e a ANA, SA, no âmbito do Memorando de Entendimento por ambos assinado em 15 de fevereiro de 2017, tendo em vista a prossecução do processo para a expansão da capacidade aeroportuária na região de Lisboa e, nesse quadro, a definição de uma alternativa da concessionária para o novo aeroporto de Lisboa. Não obstante, face aos dados conhecidos, não é previsível que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro para o Estado”*¹.

Porém, esta situação também comporta um risco orçamental que importa prevenir, designadamente face:

- ◆ À declaração pública do membro do governo responsável pela área das infraestruturas, em janeiro de 2020, segundo a qual a privatização da ANA foi a “mais danosa para o interesse público”.
- ◆ Ao exercício das funções, desde julho de 2015, de presidente e vice-presidente do conselho de administração da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), entidade reguladora do setor onde opera a ANA, por personalidades em situação de conflito de interesses, ao terem transitado do conselho de administração da ANA (no caso do presidente) ou exercido funções até dezembro de 2014 na ANA (no caso do vice-presidente), como consta do relatório da auditoria do Tribunal de Contas ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil², que foi aprovado em janeiro de 2020 com recomendações ao Governo para corrigir e prevenir as situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente externo, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.
- ◆ Ao Despacho 3250/2020, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, para determinar à ANAC que assumisse formalmente, desde 14/02/2020, a representação do concedente na gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, nos termos do qual foi delegada, no conselho de administração da ANAC, a competência para decidir sobre matérias relacionadas com a gestão desses contratos, em acumulação com a sua função de órgão colegial responsável pela definição e implementação dos poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e inspeção da ANAC, bem como pela direção dos respetivos serviços, nos termos dos seus estatutos.
- ◆ À importância do reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, ser extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas.³

Subsiste a desproporção entre os encargos líquidos das PPP pagos pelos parceiros públicos (13 503 M€, de 2011 a 2019, e 1 543 M€ em 2019) e o investimento realizado pelos parceiros privados (3 682 M€, de 2011 a 2019, e 146 M€ em 2019), já incluindo o investimento realizado no setor aeroportuário desde 2013⁴.

¹ ROE 2020, pp. 277 e 278.

² Relatório 2/2020 – 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

³ Ver parágrafos 252 e 253 do Relatório 2/2020 – 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

⁴ Gráficos 13 e 14 da CGE 2019 (Volume I, Tomo 1) e Gráficos 1 e 4 do Boletim Anual de PPP – 2019 da UTAP.

A previsão de encargos líquidos futuros dos parceiros públicos com as PPP (5 109 M€, de 2020 a 2062, a preços constantes de 2020)¹, já deduzida da receita estimada para o setor aeroportuário devido à crescente partilha de receitas (de 1% a 10%) desde o 11.º ano da respetiva concessão (2 941 M€, de 2023 a 2062), permanece sem ser acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados.

Essas projeções, respeitantes a cada ciclo contratual, também não são as mais adequadas para avaliar riscos orçamentais de longo prazo, dado que a previsão de encargos futuros não se reporta a um horizonte temporal uniforme (pois os contratos têm diferentes prazos de vigência) e perde significado à medida que os contratos vão cessando sem serem considerados posteriores fluxos financeiros do Estado com os respetivos projetos (ou outros que os substituam para prover necessidades similares), ainda que exercidos em regime de gestão direta. Estas limitações e as demais deficiências reportadas retiram utilidade ao exercício previsionial.

O mais recente risco orçamental é o de responsabilidades contingentes adicionais devido ao impacto adverso da pandemia de Covid-19 que, já em 2020, tem vindo a ser sinalizado pelos parceiros privados como eventual fundamento para exercício de direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro, sendo expectável, segundo a UTAP, que venham a ser submetidos pedidos nesse sentido, independentemente do respetivo mérito ou das circunstâncias do caso concreto.

Neste contexto, a UTAP realça *“a aprovação do Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril, que, entre outros aspetos, estabelece um regime excecional e temporário aplicável, entre outros, aos contratos de PPP, através do qual são suspensas as cláusulas contratuais e disposições normativas que preveem o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o período de 3 de abril de 2020 até 2 de maio de 2020. Fora dessa suspensão, nos contratos em que se preveja expressamente o direito do contraente ou parceiro privado a ser compensado por quebras de utilização ou em que a ocorrência de uma pandemia constitua fundamento passível de originar a reposição do equilíbrio financeiro, tal compensação ou reposição só pode ser realizada através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou da vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de disposição legal ou estipulação contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do parceiro público, de um dever de prestar à contraparte”*².

Em contraditório, o MIH, o MF e a UTAP alegam não haver comparabilidade entre os encargos públicos com PPP e os investimentos privados que constituem apenas parte do todo que é contratado e remunerado. E o MF faz notar que apenas são referidos valores de investimento realizados pelos parceiros privados desde 2011, quando a maioria das concessões foi contratualizada e os respetivos investimentos iniciados em anos anteriores a 2011.

Ora, a ser assim, fica por explicar porque é apenas essa a informação financeira reportada na CGE sobre PPP sobretudo após o Tribunal, de forma recorrente, concluir que parte relevante da informação está por reportar e recomendar ao Governo que assegure a informação necessária para avaliar a execução desses contratos, incluindo, como previamente reportado, a pertinente informação (anual e acumulada) proveniente de demonstrações orçamentais e financeiras certificadas.

É também alegado que a apresentação de encargos líquidos das PPP a 20 ou 30 anos já constitui exceção assinalável à projeção de fluxos orçamentais futuros com base em contratos existentes.

Porém, é preferível apresentar projeções realistas e homogéneas para o período futuro em que isso for possível do que reportar projeções de 2042 a 2062 apenas com receitas de contratos do setor aeroportuário que só foram classificados como PPP em 2018, quando a concessionária é uma empresa privada desde 2013.

¹ Quadro 15 da CGE 2019 (Volume I, Tomo 1) e Quadro 6.14 do ROE 2020 (p. 274).

² Boletim Anual das PPP – 2019, pp. 73 e 74.

Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre PPP e outras concessões. Porém, o universo de contratos está por certificar, parte relevante da informação está por reportar, a veracidade e coerência da informação prestada está por validar, a avaliação do cumprimento das finalidades essenciais das PPP continua por reportar, a inconsistência recorrente entre execução e estimativa nos encargos líquidos continua por explicar, os fatores apontados para a desproporção entre encargos públicos e investimentos privados subsistem por quantificar, a previsão de encargos líquidos futuros continua insuficiente e a previsão de investimentos privados futuros permanece por reportar.

Em contraditório, o MF alega ser ainda possível aperfeiçoar a informação reportada, mas entender já ser disponibilizada informação abrangente e detalhada, nomeadamente sobre as PPP, em vários documentos públicos.

Ora, além da múltipla evidência reportada, mais uma vez, sobre a falta de certificação do universo de contratos e as deficiências verificadas na execução orçamental pública e nas responsabilidades contingentes, foi o próprio MF a admitir que o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e CS celebrados pelo Estado Português não era consistente com os padrões nacionais e internacionais, bem como foi a UTAP que reconheceu não dispor de recursos suficientes para identificar o universo de PPP (o que inclui a verificação do cumprimento dos requisitos legais de cada contrato para ser qualificado como PPP) e menos ainda para assegurar o seu acompanhamento e controlo.

6. RECOMENDAÇÕES

Fundo de Estabilização da Segurança Social

Continuam a não estar assegurados os mecanismos que permitam a entrega ao FEFSS das receitas de Adicional ao IMI e de IRC que lhe estão consignadas em cada ano.

Relativamente ao AIMI, até setembro de 2020, ainda só tinham sido transferidos 3 M€, estando por entregar o diferencial entre o valor da receita apurada consignada ao FEFSS e o valor já transferido, relativamente aos anos de 2018 e 2019, no montante de 86 M€ e de 81 M€, respetivamente (cfr. ponto 3.1).

39. Recomenda-se ao Governo que assegure a implementação dos mecanismos necessários no sentido de garantir a transferência para o FEFSS da receita do Adicional ao IMI que, nos termos da lei, lhe está afeta.

Por sua vez, não foram alteradas as normas que determinam a consignação de parte da receita de IRC que, não sendo claras e tendo várias inconsistências, não permitem a correta determinação do valor a afetar (cfr. ponto 3.1).

40. Recomenda-se ao Governo que promova a revisão da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita de IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade e a consistência dos conceitos.

Apoios públicos

Benefícios fiscais

Apesar das melhorias introduzidas na quantificação da despesa fiscal, subsistem deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal, designadamente quanto à falta de transparência na criação de novos benefícios e de rigor na distinção entre desagravamentos fiscais estruturais e benefícios fiscais bem como à ausência de uma reavaliação sistemática (cfr. ponto 4.3).

41. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a adequada fundamentação da criação de benefícios fiscais, a inventariação e classificação dos que se encontram em vigor, a sua reavaliação sistemática, verificando a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia, bem como a implementação dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação apropriada na Conta Geral do Estado.

Responsabilidades contingentes

Garantias

A CGE 2019, à semelhança dos anos anteriores, apresenta as responsabilidades do Estado por garantias prestadas através da DGTF, porém, é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR (cfr. ponto 5.1).

42. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação sobre a totalidade das garantias, incluindo as prestadas por serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas.

Parcerias público-privadas e outras concessões

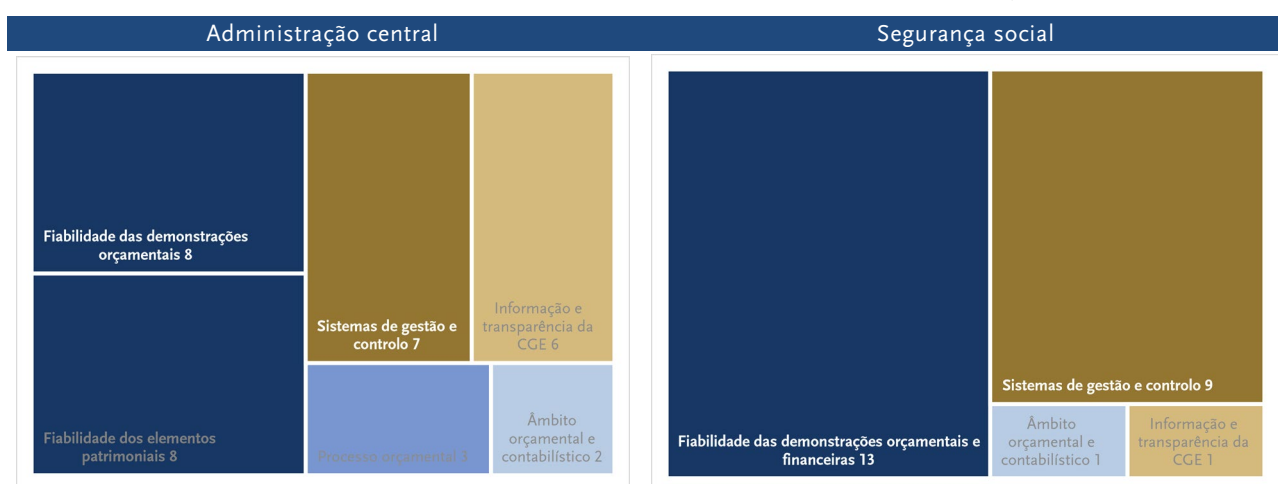
Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre PPP e outras concessões. Porém, na informação reportada na CGE 2019 subsistem as deficiências seguintes: universo de contratos por certificar, parte relevante da informação por reportar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar. Estas insuficiências revelam, assim, riscos relevantes (incluindo riscos orçamentais por responsabilidades contingentes) (cfr. ponto 5.3).

43. Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças, que assegure as condições para:
- Certificar o universo de contratos de concessão (PPP e outras concessões).
 - Obter a informação necessária para avaliar a execução desses contratos.
 - Validar a informação reportada pelos parceiros públicos e privados.
 - Avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP.

PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

O Tribunal procedeu ao seguimento¹ de 58 recomendações² formuladas no PCGE 2017 (34 dizem respeito à AC e 24 à CSS). Metade destas recomendações incidiu sobre a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais ou demonstrações financeiras (no caso da CSS), 28% visaram os sistemas de gestão e controlo e 12% focaram a informação e transparência da Conta. As restantes recomendações cobrem questões relativas ao âmbito orçamental e contabilístico e ao processo orçamental (Gráfico III. 1).

Gráfico III. 1 – Recomendações formuladas no PCGE 2017 – por tipologia



Note-se que, no que à AC diz respeito, para uma parte significativa das recomendações (14, das quais 12 foram consideradas parcialmente acolhidas dados os progressos registados), as deficiências que motivaram a sua formulação só serão integralmente ultrapassadas com a concretização plena da reforma das finanças públicas, iniciada com a LEO e com o SNC-AP, justificando que o Tribunal as reitere no presente Parecer, atendendo à importância que assumem no desenvolvimento da qualidade e transparência das contas públicas.

No que respeita à SS, salienta-se que para 8 das 24 recomendações formuladas, a resolução das deficiências detetadas depende da implementação de novos sistemas informáticos ou de desenvolvimento dos já existentes e, no caso de 5 outras recomendações, o seu acolhimento depende da aprovação de diplomas ou de alterações legislativas.

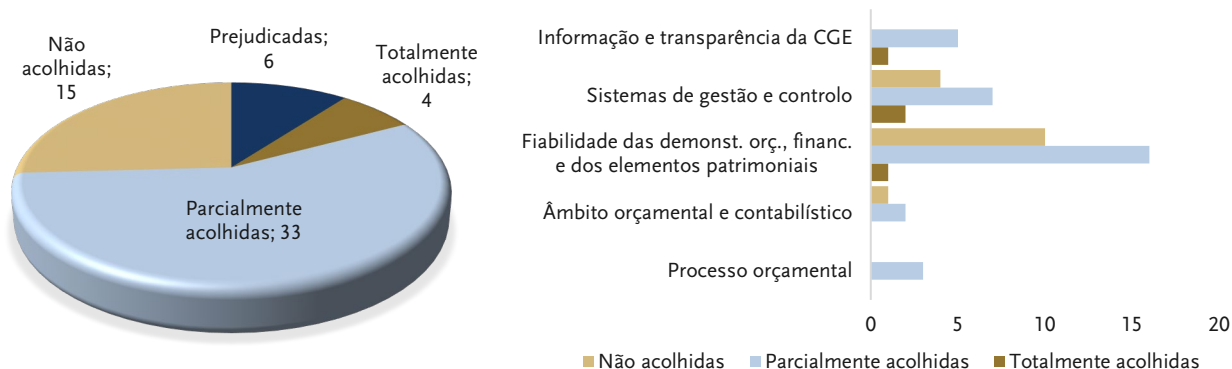
Quanto ao acolhimento destas recomendações³, verifica-se que foram corrigidas, total ou parcialmente, as insuficiências que motivaram 37 recomendações (64%), na sua maioria, ao nível da fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais, permanecendo por corrigir as fragilidades enunciadas em 15 recomendações (26%) (Gráfico III. 2)

¹ Com base nos trabalhos realizados e tendo em conta as informações prestadas pelos destinatários das recomendações.

² Não foi analisada a situação de duas recomendações (que visavam deficiências ao nível da divulgação dos resultados do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras e da elaboração pela SS de manuais de procedimentos relativos ao cálculo e atribuição de pensões), por se tratar de matérias que não foram objeto de apreciação no presente Parecer.

³ 6 recomendações foram consideradas prejudicadas por alteração das circunstâncias que fundamentaram a sua formulação.

Gráfico III. 2 – Situação das recomendações formuladas no PCGE 2017



1. RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS

No seguimento das recomendações emitidas verificaram-se alguns avanços que importa destacar:

- ◆ Em sede de execução orçamental, o RCGE 2019 apresentou, pela primeira vez, a discriminação dos resultados alcançados em 2019 nos agregados da receita e da despesa com a implementação das principais medidas, embora a correspondência com a informação do ROE 2019 seja apenas parcial.
- ◆ Verifica-se a progressiva integração no OE das entidades identificadas como omissas no OE e na CGE 2018.
- ◆ A CGE 2019 apresenta, no domínio da unidade de tesouraria do Estado, algumas melhorias a assinalar, tendo passado a: i) incluir informação sobre o cumprimento da UTE pelas EPNF do sector empresarial do Estado (ainda que não identifique os incumpridores e as respetivas disponibilidades fora do Tesouro); ii) incluir, relativamente à AC, informação sobre o montante dos rendimentos auferidos fora do Tesouro, as respetivas entidades e sobre os rendimentos dispensados da sua entrega; iii) considerar os montantes parciais (afetos à dispensa parcial concedida) e não a totalidade dos montantes.
- ◆ Foram nomeados os membros do Conselho Consultivo do IGFSS, estando assim criadas as condições para que, no exercício das suas competências, seja emitido o Parecer sobre o orçamento e a CSS, tal como definido na lei.
- ◆ O Gabinete de Auditoria do Sistema de Segurança Social do IGFSS foi reativado em junho de 2020, possibilitando o exercício das competências no âmbito do sistema de controlo do sistema de segurança social.
- ◆ No que concerne ao imobilizado verificaram-se melhorias na CSS, ao nível:
 - ◇ da informação no inventário dos institutos sobre a localização dos bens móveis (por via de um registo mais atempado no sistema informático, da recuperação de informação relativa a bens adquiridos em anos anteriores e ao abate de bens obsoletos);
 - ◇ da documentação de suporte aos registos contabilísticos dos imóveis efetuados a partir de 2016.

- ◆ Foi dado cumprimento ao estabelecido no decreto-lei de execução orçamental, quanto ao destino a dar às disponibilidades financeiras à guarda do IGFSS.
- ◆ Verificaram-se melhorias nos processos de participação de dívidas de prestações sociais a repor a execução fiscal, designadamente ao nível do número de beneficiários abrangidos.

2. RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS

Foram avaliadas como integralmente não acolhidas 15 recomendações, 10 das quais afetam a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais da AC e da conta da SS:

Os quadros seguintes identificam, por tipologia e em relação a cada recomendação, sumariamente, as informações prestadas pelas entidades destinatárias e as respetivas apreciações do Tribunal.

2.1. Administração central

Âmbito orçamental e contabilístico		
N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Ministro das Finanças
5	[Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:] Tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na correspondente Conta como entidades públicas reclassificadas.	<i>As entidades identificadas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado foram mantidas como EPR do regime simplificado, por força do estabelecido nos Decreto-Lei de Execução Orçamental subsequentes ao Parecer da CGE2017, pelas seguintes normas: - Artigo 33.º do DLEO 2018 (DL n.º 33/2018, de 15 de maio); - Artigo 34.º do DLEO 2019 (DL n.º 84/2019, de 28 de junho).</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, a CGE 2019 inclui cinco entidades classificadas indevidamente como EPR – (cfr. Parte I, 3.2.1). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 5.		

Fiabilidade das demonstrações orçamentais		
N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Ministro das Finanças
9	[Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação] dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.	<i>Os ajustamentos aos classificadores económicos constituem uma medida pertinente, mas para a qual se tem procurado uma gestão parcimoniosa (...) a sua revisão se afigura mais adequada no âmbito da implementação da nova LEO e do SNC-AP. A identificação de eventuais erros de classificação por parte da DGO é geralmente detetada aquando da análise de um processo em concreto ou da análise da execução orçamental mensal, na análise de variações observadas, sendo que as incorreções identificadas são objeto de alerta à entidade envolvida para a necessária correção e estão definidos para as emissões com taxas de juro positivas.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação totalmente acolhida; porém, o classificador económico ainda não foi revisto e continuam a verificar-se falhas quanto à especificação das operações – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 8.		



Fiabilidade dos elementos patrimoniais		
N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Ministro das Finanças
15	Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do <i>stock</i> da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como as receitas e despesas associadas ao seu serviço, em valores consolidados.	<i>É incluída na Conta Geral do Estado toda a informação detida pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., relativa à dívida direta do Estado.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, não se verificaram desenvolvimentos no sentido da CGE evidenciar o <i>stock</i> da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados – (cfr. Parte I, 3.2.7). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 12.		
18	[Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:] Promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada, com as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.	<i>A DGTF tem desenvolvido, no quadro (...) de limitação de recursos humanos e materiais existentes, as ações de monitorização e acompanhamento das obrigações (...) do Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) (...). [O] sistema (...) integra atualmente um volume significativo de informação (...) tendo sido progressivamente submetido a melhorias (...). Atualmente verifica-se uma tendência de estabilização dos dados registados (...) persistindo, contudo, a necessidade de colmatar as inconsistências e a incompletude da informação residente no Sistema (...). Tal facto determinou o estudo de um conjunto de mecanismos de deteção automatizada e sistemática de inconsistências e incongruências dos dados (...). o carregamento de registos dos imóveis no SIIE (...) [é] responsabilidade primeira das entidades ocupantes, pelo que a (...) DGTF não garante nem pode garantir a total fidelidade e coerência da informação (...). a DGTF continua a desenvolver esforços no sentido da implementação de uma nova plataforma de gestão de imóveis que permitirá dar cumprimento à recomendação em apreço.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, continuam a não ser aprovados os programas de gestão do património imobiliário público e de inventariação – cfr. Parte I, 3.2.9.1). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 15.		

Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Ministro das Finanças
60	Que o Governo, através do Ministro das Finanças, assegure as condições necessárias para: – Certificar o universo de contratos de concessão incluindo as PPP. – Obter a informação necessária para avaliar a execução desses contratos. – Validar a informação reportada pelos parceiros públicos e privados. – Avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP.	<i>Não se pronunciou sobre esta recomendação.</i>
Apreciação: verificou-se o não acolhimento porque na informação reportada na CGE 2019 subsistem as deficiências que a recomendação visa corrigir – (cfr. Parte II – 5.3). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 43.		



2.2. Segurança social

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras		
N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Ministro das Finanças
35	Recomenda-se à Assembleia da República e ao Ministro das Finanças que diligenciem pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes da sua dupla qualidade de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas.	<i>Não se pronunciou sobre esta recomendação.</i>
Apreciação: O MF não se pronunciou sobre o acolhimento da recomendação; no entanto, ainda não foi efetuada qualquer alteração legislativa.		
36	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que promova a adoção dos procedimentos necessários a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.	<i>Mantém-se o constrangimento que decorre da configuração do atual sistema informático que suporta os processos de pagamento e devolução de prestações sociais, o qual não permite a obtenção de informação relativa ao ano do pagamento inicial, quando ocorrem devoluções. Face às novas circunstâncias impostas pela pandemia não foi possível executar o planeado, sendo expectável a resolução deste constrangimento em 2021. O trabalho desenvolvido em coordenação com o II - ISS - IGFSS no novo interface SICC-SIF, permitirá contemplar as devoluções como fluxos orçamentais.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Porém, a nova interface ainda não se encontra implementada (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 22.		
38	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade, e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.	<i>No âmbito da colaboração entre o IGFSS, IP e o II, IP, foram integradas no plano de atividades de 2020 destes institutos, tarefas, ainda que num universo limitado, que visam reconciliar os saldos de SIF com a informação de conta-corrente relativa à dívida de contribuintes, quer no âmbito de acordos prestacionais (conta corrente), quer na dívida de Seguro Social Voluntário.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, nos trabalhos de encerramento de contas relativos a 2019 continuam a não ser disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida, por contribuinte, com as especificações indicadas – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 27.		
40	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devidos a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.	<i>No âmbito da reavaliação entre o II, IP e o IGFSS, IP no que se refere às condições técnicas necessárias para o cumprimento do princípio contabilístico invocado nesta recomendação, associado à relevação dos juros já vencidos de valores em dívida de contribuintes, verifica-se que não se encontram ainda reunidos os requisitos mínimos necessários que permitam o correto registo contabilístico e conseqüente reflexo no Balanço.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação não acolhida; de facto, o valor dos juros vencidos resultantes de montantes em dívida não foi refletido nas demonstrações financeiras – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 28.		



Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras

N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Ministro das Finanças
41	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem corrigidas as inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).	<i>No âmbito do desenvolvimento do programa de regularização de saldos, que visa efetuar o lançamento contabilístico necessário ao equilíbrio dos valores residentes em SICC e SIF, no decorrer do ano de 2019 foram efetuados testes massivos ao referido programa, nomeadamente no que respeita ao incremento de informação nos documentos que servirão de base ao nivelamento dos saldos. Esta fase de melhoria da informação dos documentos, encontra-se programada a passagem para ambiente produtivo no decorrer do ano 2020.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, apesar de iniciados os referidos procedimentos, não foram ainda implementados, mantendo-se as inconsistências na CSS. Entretanto, já em contraditório ao presente Parecer, o SESS informou que, devido à pandemia da COVID-19, a fase de melhoria dos documentos passou para 2021 – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 31.		
42	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem implementados os procedimentos necessários para que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.	<i>Recomendação implementada parcialmente no atual sistema de informação de pensões através da extração de ficheiros detalhados por NISS, ano/mês da constituição da dívida e correspondente valor. Com o desenvolvimento do novo Sistema de Informação de Pensões (SIP) irá ser possível obter o ano/mês de referência da dívida gerada neste novo sistema.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, no exercício de 2019 a constituição de provisões para dívidas de pensões não foi realizada com base na informação desagregada por beneficiário, dado que o novo sistema informático ainda não está em funcionamento. – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 32.		
46	Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que assegurem que o Fundo de Garantia Salarial funcione de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, que sejam definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos sejam afetos à prossecução das suas finalidades.	<i>Encontra-se em elaboração a portaria que fixa os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi fixado o financiamento do FGS por parte do Estado e as demonstrações financeiras continuam a não evidenciar património próprio – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 33.		

Sistemas de gestão e controlo

N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social ¹
47	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social no quadro da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.	<i>Encontra-se em apreciação proposta de diploma de regulamentação da tesouraria única da segurança social.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi publicado o diploma respeitante à unidade de tesouraria da SS – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 34.		

¹ Para as recomendações 48 e 49 também foi solicitada informação ao Ministro das Finanças que apenas referiu o seguinte: “Acompanhado pelo MTSSS”.



Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2017	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social ¹
48	Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03.	<i>Encontra-se em apreciação proposta de diploma para cumprimento desta recomendação e posterior envio ao Ministério das Finanças.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi publicada a referida portaria – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 35.		
49	Recomenda-se à Assembleia da República e ao Governo a harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.	<i>Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação não acolhida; com efeito ainda não foi efetuada a revisão global dos diplomas referidos – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2019, Recomendação 36.		



DECISÃO

Em sessão do Plenário Geral, os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, nos termos dos artigos 74.º, n.º 1, alínea f), e 75.º, alínea a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas aprovar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019.

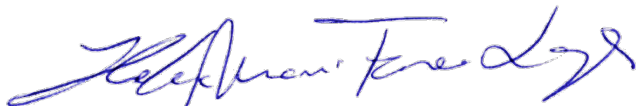
Lisboa, Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em 11 de dezembro de 2020

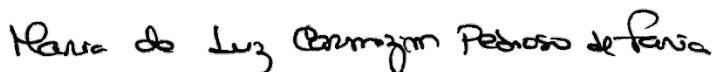

José Fernandes Farinha Tavares, Presidente



Ana Margarida Leal Furtado, Relatora e Coordenadora

(Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência)
José Manuel Ferreira de Araújo Barros

(Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência)
Mário António Mendes Serrano


Helena Maria Ferreira Lopes


Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria


Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes



(Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência)
António Francisco Martins

(Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência)
Fernando José de Oliveira Silva

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

ALZIRO ANTUNES CARDOSO

Alziro Antunes Cardoso

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

(Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado por videoconferência)
José António Mouraz Lopes

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

António Manuel Fonseca da Silva



SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Administração central
ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AdP	Águas de Portugal, SGPS, SA
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP
AF	Ativos Financeiros
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ANA	ANA – Aeroportos de Portugal, SA
AP	Administrações Públicas
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefício Fiscal
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
CAV	Contribuição para o Audiovisual
CCA	Mecanismo de Capitalização Contingente
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CESE	Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CHPL	Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CLC	Certificação Legal de Contas
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNP	Centro Nacional de Pensões
COFOG	Classification of the Functions of Government (classificação das funções do Estado)
Consest	CONSEST – Promoção Imobiliária, SA
COVID	Corona Virus Disease (doença por corona vírus)
CP	Comboios de Portugal, EP
CRC	Conservatória do Registo Comercial
CRP	Constituição da República Portuguesa



CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Certificados do Tesouro
CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais
DA	Direitos Aduaneiros
DCC	Documento Contabilístico e de Cobrança
Defaerloc	DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, SA
DF	Despesa Fiscal
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DR	Diário da República
DRCC	Direção Regional de Cultura do Centro
ECE	Entidade Contabilística Estado
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA
Empordef	Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPnR	Entidade Pública não Reclassificada
EPR	Entidade Pública Reclassificada
ESTAMO	Estamo, Participações imobiliárias, SA
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
EY	Ernst & Young Global Limited
FA	Fundo Ambiental
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FAQ	Frequently Asked Questions (perguntas frequentes)
FATC	Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema
FC	Financiamento Comunitário
FC&QC	Fundo de Capital e Quase Capital
FCCB	Fundação Centro Cultural de Belém
FCE	Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho
FD&G	Fundo de Dívida e Garantias
FdR	Fundo de Resolução
FEAC	Fundo Europeu de Apoio a Carençados
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu de Garantia Agrícola
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FGCT	Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho
FITEC	Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular
FLAD	Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento



FNRE	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
FRC	Fundo de Recuperação de Créditos
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRME	Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FSSSE	Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético
GC	Sistema de Gestão de Contribuições
GeRFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GOP	Grandes Opções do Plano
IABA	Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, IAPMEI, IP
IAS	Indexante de Apoios Sociais
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA
IFRS	Normas Internacionais de Relato Financeiro
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, EPE
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
II	Instituto de Informática, IP
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IP	Infraestruturas de Portugal, SA
IP	Instituto Público
IPO	Instituto Português de Oncologia
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISSA	Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto de consumo sobre o tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LGT	Lei Geral Tributária
LNEG	Laboratório Nacional de Energia e Geologia
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M	Milhões
m	Milhares
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MLP	Médio e Longo Prazo

MR	Medidas de Resolução
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NB	Novo Banco
NISS	Número de Identificação de Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
Parpública	Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PDR 2020	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa Operacional
PO	Programa Orçamental
POAPMC	Programa operacional de apoio às pessoas mais carenciadas
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPP	Parcerias Público-Privadas
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSI	Prestação Social para a Inclusão
PT2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RA	Relatório de Auditoria
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
rec	Recomendação
RERD	Regime Excepcional de Regularização de Dívidas
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROC	Revisor Oficial de Contas
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
RPT	Recursos Próprios Tradicionais
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SA
SAGESECUR	Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participações em Projetos, SA
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SEAFin	Secretário de Estado Adjunto e das Finanças
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEF	Sistema de Execuções Fiscais



ny
A

SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira da Segurança Social
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	SIIE Sistema de Informação sobre os Imóveis do Estado
SIP	Sistema de Informação de Pensões
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
Soflusa	SOFLUSA – Sociedade Fluvial de Transportes
SPE	Sector Público Empresarial
SPGM	SPGM – Sociedade de Investimentos, SA
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA
Such	Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
TC	Tribunal de Contas
Transtejo	TRANSTEJO – Transportes Tejo, SA
UE	União Europeia
UniLEO	Unidade de Implementação da LEO

FICHA TÉCNICA

Área de Responsabilidade I

Juíza Conselheira Relatora Ana Margarida Leal Furtado

Departamento de Auditoria I	Auditora Coordenadora: Maria João Caldas
	Auditores Chefes: António Marta, Maria Luísa Rato Bispo e Teresa Ferreira
	Execução técnica: Ana Godinho Tavares, Arabela Correia, Arlette Costa, Bella Isa Rodrigues, Clarisse Wagner, Dina Rocha Machado, Fátima Cortes, Fátima Perfeito, Graciosa Neves, João Miguel, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria Gisela Dias, Maria João Silveira, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Mónica Morgado Ferreira, Nuno Miguel Rosa, Paulo Duque, Rosa Maria Sequeira, Teresa Garrido, Tiago de Moura Gonçalves e Zaida Sousa
	Apoio administrativo e informático: Kátia Nobre

Contributos de outras Áreas

Área de Responsabilidade III

Juíza Conselheira Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria – responsável pelo ponto 1.2. da Parte I

Departamento de Auditoria III	Auditora Coordenadora: Ana Teresa Santos
	Auditoras Chefes: Maria Regina Nunes e Maria da Luz Barreira

Área de Responsabilidade VII

Juiz Conselheiro José Manuel Gonçalves dos Santos Quelhas – responsável pelo ponto 5.3. da Parte II

Departamento de Auditoria VII	Auditor Coordenador: Luís Filipe Simões; Auditor Chefe: Mário Tavares da Silva
	Execução técnica: David Santiago Pires, Diogo Carrasqueiras Pereira e José Alfredo Correia
	Apoio informático: Ângela Maria Castro

Área de Responsabilidade VIII

Juíza Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes – responsável pelo ponto 3.2.6.1 da Parte I

Departamento de Auditoria VIII	Auditora Coordenadora: Leonor Côrte-Real Amaral; Auditor Chefe: Júlio Gomes Ferreira
	Execução técnica: Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, André Cunha Campos e Maria de Fátima Fernandes
	Apoio informático: Cristina Fernandes

Apoio informático geral

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

Diretor de Serviços: João Carlos Cardoso

Técnicos: Ana França, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Paula Sousa