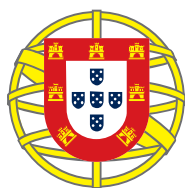




PARECER SOBRE
A CONTA GERAL DO ESTADO

2021



TRIBUNAL DE
CONTAS



ÍNDICE

SUMÁRIO	I
JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2021	1
INTRODUÇÃO	5
A. A REFORMA EM CURSO.....	7
1. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL.....	7
2. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SNC-AP.....	13
B. O PROCESSO ORÇAMENTAL.....	15
1. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	15
2. O CENÁRIO ORÇAMENTAL E OS PRINCIPAIS DESVIOS.....	20
Caixa 1 – Auditoria paralela aos Quadros Orçamentais de Médio Prazo	22
C. A CONTA GERAL DO ESTADO	24
1. RECEITAS E DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL.....	24
1.1. Receitas e despesas consolidadas	24
Caixa 2 – O saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional.....	27
1.2. Impacto das medidas COVID-19	28
2. CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	33
2.1. Universo	33
2.2. Alterações orçamentais.....	36
2.3. Receita.....	38
2.3.1. Receita Fiscal.....	39
2.3.2. Receita não fiscal.....	43
2.3.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva.....	46
2.4. Despesa	52
2.4.1. Despesa por classificação económica.....	52
2.4.2. Despesa com medidas COVID-19.....	54
2.4.3. Despesa por programa orçamental	57
2.4.4. Pagamentos em atraso	59
2.5. Saldo orçamental consolidado da administração central	60
2.6. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais.....	61
2.7. Fluxos financeiros	64
2.7.1. Fluxos financeiros com a União Europeia	64
2.7.2. Fluxos financeiros com o setor público empresarial	72
2.7.3. Fluxos financeiros com as regiões autónomas e com as autarquias locais	75

2.8. Dívida pública financeira	80
2.8.1. Dívida financeira consolidada	80
Caixa 3 – Dívida de Maastricht	82
2.8.2. Dívida direta do Estado (não consolidada)	83
2.8.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos	90
2.9. Património financeiro	93
2.9.1. Património financeiro do Estado	94
2.9.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos	100
2.10. Património imobiliário	104
2.10.1. Inventário	104
2.10.2. Operações imobiliárias	105
2.10.3. Princípio da onerosidade	109
2.11. Operações de tesouraria	111
2.11.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado	111
2.11.2. Unidade de tesouraria do Estado	115
2.12. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros	122
2.12.1. Receitas e despesas da administração central e da segurança social	122
2.12.2. Conta da administração central	123
3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	135
3.1. Universo	135
3.2. Alterações orçamentais	137
3.3. Execução orçamental	139
3.3.1. Receita	140
3.3.2. Despesa	143
3.3.3. Saldos da segurança social	147
3.3.4. Impacto das medidas COVID-19 na segurança social	148
3.4. Balanço e demonstração de resultados	152
3.4.1. Balanço	152
3.4.2. Demonstração de resultados	159
3.4.3. Princípio da onerosidade	161
3.5. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	163
3.5.1. Financiamento do FEFSS	163
3.5.2. Carteira do Fundo – composição, valorização, rendibilidade e risco	164
3.6. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros	170
4. SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS	189
4.1. Pensões	189
4.1.1. Universo	190
4.1.2. Despesa com pensões	193
4.1.3. Financiamento	194
4.2. Apoios públicos ao setor financeiro	197



4.3. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública	200
4.3.1. Finalidades e financiamento	200
4.3.2. Entidades concedentes	201
4.3.3. Divulgação da informação.....	207
4.4. Benefícios fiscais.....	208
4.4.1. Alteração ao universo	209
4.4.2. Os novos benefícios fiscais centrados na promoção da retoma	210
4.4.3. A reavaliação realizada aos benefícios fiscais.....	211
4.4.4. A despesa fiscal relevada na CGE.....	212
4.5. Garantias públicas	218
4.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias prestadas	218
4.5.2. Garantias prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito	220
Caixa 4 – Linhas de crédito COVID-19 com garantia pública.....	226
4.6. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões.....	228
4.6.1. Universo por certificar	229
4.6.2. Execução orçamental incompleta e insuficiente	231
4.6.3. Responsabilidades contingentes subavaliadas	237
D. RECOMENDAÇÕES	242
1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2021	242
1.1. A reforma em curso (Parte A).....	242
1.2. Processo orçamental (Parte B)	242
1.3. Conta da administração central (Parte C).....	243
1.4. Conta da segurança social (Parte C)	248
1.5. Sustentabilidade das finanças públicas (Parte C).....	253
2. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2019.....	255
2.1. Recomendações acolhidas.....	255
2.2. Recomendações não acolhidas.....	256
DECISÃO	261
ANEXOS	263
SIGLAS E ABREVIATURAS	266
FICHA TÉCNICA	271

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Implementação da LEO e investimentos e reformas do PRR	8
Quadro 2 – Prestação de contas relativas a 2021	13
Quadro 3 – Prestação de contas em SNC-AP por tipo de entidade	13
Quadro 4 – Medidas de política orçamental no ROE 2021 e a execução no RCGE 2021 (contabilidade nacional)	17
Quadro 5 – Previsão orçamental e execução das AP em 2020 e 2021 (contabilidade pública)	20
Quadro 6 – Conta consolidada da AC e da SS – 2020-2021	24
Quadro 7 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional	27
Quadro 8 – Impacto das medidas COVID-19 – 2021	28
Quadro 9 – Conta da AC– alterações orçamentais consolidadas.....	36
Quadro 10 – Receita fiscal da AC – 2019-2021	40
Quadro 11 – Receita não fiscal da AC – 2019-2021	43
Quadro 12 – Receita não fiscal – venda de bens e serviços – principais entidades.....	44
Quadro 13 – Receita não fiscal – taxas, multas e outras penalidades – principais entidades	45
Quadro 14 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva.....	49
Quadro 15 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2020-2021.....	52
Quadro 16 – Despesa da AC – Impacto das medidas COVID-19 – 2020-2021	55
Quadro 17 – Despesa da AC – Impacto das medidas COVID-19	56
Quadro 18 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2021	58
Quadro 19 – Pagamentos em atraso – 2019-2021.....	59
Quadro 20 – Dívida não financeira do SNS, a fornecedores externos, por classificação económica – 2020-2021.....	60
Quadro 21 – Receitas e despesas não efetivas	61
Quadro 22 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais.....	62
Quadro 23 – Transferências para UE	65
Quadro 24 – Transferências da UE	67
Quadro 25 – Despesa financiada com origem no MRR.....	71
Quadro 26 – Fluxos financeiros entre a administração central e o SPE – 2020-2021	73
Quadro 27 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias – 2020-2021	74
Quadro 28 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2020-2021.....	76
Quadro 29 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2020-2021	76
Quadro 30 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2020-2021	78
Quadro 31 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)	80
Quadro 32 – Dívida representada por derivados financeiros	82
Quadro 33 – Dívida pública.....	82
Quadro 34 – Composição e variação do <i>stock</i> da dívida pública direta.....	84
Quadro 35 – Evolução da dívida a retalho.....	86
Quadro 36 – Receita da emissão de dívida e despesa da dívida direta.....	88
Quadro 37 – SFA – Dívida financeira não consolidada	90
Quadro 38 – Dívida financeira consolidada (SFA/EPR)	91
Quadro 39 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA)	92



Quadro 40 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA)	92
Quadro 41 – Património financeiro da administração central – 2021-2020.....	93
Quadro 42 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2021-2020.....	95
Quadro 43 – Principais participações no capital social e estatutário	95
Quadro 44 – Principais créditos por empréstimos	97
Quadro 45 – Principais "entradas de capital para cobertura de prejuízos"	99
Quadro 46 – Património financeiro não consolidado dos SFA	102
Quadro 47 – Receita de alienações de imóveis – Estado e SFA (excluindo EPR)	105
Quadro 48 – Despesa com aquisição de imóveis – Estado e SFA (excluindo EPR).....	106
Quadro 49 – Receita de alienações de imóveis – EPR – por entidade	107
Quadro 50 – Despesa relativa a imóveis – EPR – por finalidade da despesa	108
Quadro 51 – Despesa com aquisições de imóveis – EPR – por entidade	108
Quadro 52 – Pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade – 2014-2021	109
Quadro 53 – Balanço da tesouraria do Estado – 2020-2021	112
Quadro 54 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades com despacho de dispensa do cumprimento da UTE.....	121
Quadro 55 – Orçamento da Segurança Social – alterações orçamentais – 2021	138
Quadro 56 – Receitas por classificação económica – 2020-2021	140
Quadro 57 – Origens de financiamento – 2020-2021	141
Quadro 58 – Despesas por classificação económica – 2020-2021.....	143
Quadro 59 – Prestações sociais e outras – 2020-2021.....	144
Quadro 60 – Saldos de execução orçamental por sistemas, componentes e subsistemas	147
Quadro 61 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19 – Receita – 2020-2021	149
Quadro 62 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19 – Despesa – 2020-2021.....	150
Quadro 63 – Balanço da segurança social – 2020-2021.....	152
Quadro 64 – Imobilizado – 2020-2021	153
Quadro 65 – Dívida de terceiros – 2020-2021.....	154
Quadro 66 – Disponibilidades – 2020-2021	157
Quadro 67 – Demonstração de resultados – 2020-2021	159
Quadro 68 – Princípio da onerosidade – Segurança Social	162
Quadro 69 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2017-2021	168
Quadro 70 – Documentos com movimentos por reconciliar – 2020-2021.....	183
Quadro 71 – Subvalorização de saldos em Disponibilidades (IGFSS e ISS).....	184
Quadro 72 – Despesa com pensões e complementos – 2017-2021	193
Quadro 73 – Financiamento da despesa com Pensões – 2017-2021.....	195
Quadro 74 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2017-2021	195
Quadro 75 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2017-2021	196
Quadro 76 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2017-2021	196
Quadro 77 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2017-2021.....	197
Quadro 78 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2008-2021	198
Quadro 79 – Apoios públicos ao setor financeiro – por tipo de instrumento – 2008-2021	198
Quadro 80 – Apoios públicos ao setor financeiro – receitas e despesas – 2021	199
Quadro 81 – Apoios – Finalidades e origem do financiamento – 2020-2021	201

Quadro 82 – Apoios 2021 – Montantes mais significativos por entidade	202
Quadro 83 – Apoios 2021 – Comparação da informação divulgada na CGE	208
Quadro 84 – BF em 2020 que passaram a DFE em 2021	209
Quadro 85 – Evolução da despesa fiscal – 2019-2021	213
Quadro 86 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC.....	216
Quadro 87 – Responsabilidades acumuladas por garantias prestadas – 2020-2021	219
Quadro 88 – Responsabilidades do Estado por garantias a financiamentos – 2020-2021.....	221
Quadro 89 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito – 2020-2021.....	222
Quadro 90 – Reforço das dotações do FCGM – Linhas de crédito COVID-19	224
Quadro 91 – Linhas de crédito COVID-19 disponibilizadas até 31/12/2021	226
Quadro 92 – Universo de PPP considerado pela UTAP	229
Quadro 93 – Execução Orçamental Pública das PPP na CGE	232
Quadro 94 – Pedidos de reserva do direito a REF ou a outra compensação	240
Quadro 95 – Acolhimento das recomendações formuladas no PCGE 2019	255

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Contributos para a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública – 2021	21
Gráfico 2 – Contributos para a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública – 2021	21
Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2021, em contabilidade pública.....	21
Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2021, em contabilidade pública.....	21
Gráfico 5 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2021 e variação face a 2020.....	25
Gráfico 6 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 nas receitas e despesas efetivas – 2021.....	29
Gráfico 7 – Evolução mensal e acumulada das despesas com medidas COVID-19, de maio de 2020 a dezembro de 2021.....	30
Gráfico 8 – Impactos da pandemia COVID-19, em 2021, em % do PIB.....	32
Gráfico 9 – Receita consolidada da AC– 2021 e variação face a 2020	38
Gráfico 10 – Receita consolidada da AC – Variação prevista no OE e a verificada	39
Gráfico 11 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2021 e variação face a 2020.....	42
Gráfico 12 – Evolução das receitas fiscais consignadas – 2017 a 2021.....	43
Gráfico 13 – Componentes da carteira de dívida – 2020-2021.....	48
Gráfico 14 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2021.....	48
Gráfico 15 – Impacto das medidas COVID-19 prosseguidas pelas entidades da AC – 2020-2021	55
Gráfico 16 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2021 e variação face a 2020.....	57
Gráfico 17 – Evolução dos pagamentos em atraso – 2019-2021	59
Gráfico 18 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2017-2021	61
Gráfico 19 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2019-2021.....	64
Gráfico 20 – Fluxos financeiros recebidos da UE em 2021 (PT 2020).....	68
Gráfico 21 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020	69
Gráfico 22 – Principais empresas destinatárias – 2021 e variação face a 2020.....	73
Gráfico 23 – Fluxos financeiros da AC para as regiões autónomas – 2017-2021	77

Gráfico 24 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2017-2021	79
Gráfico 25 – Dívida em % PIB e em valor nominal – 2001-2021	83
Gráfico 26 – Dívida: previsão (ROE2021) e execução (CGE)	84
Gráfico 27 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo (em 31/12/2021)	87
Gráfico 28 – Detentores da dívida direta do Estado	87
Gráfico 29 – Custo da dívida – 2010-2021	88
Gráfico 30 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – 2021	114
Gráfico 31 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2021 e variação face a 2020	117
Gráfico 32 – Principais entidades da AC em incumprimento (excluindo IES e FCGM)	118
Gráfico 33 – Receitas cessantes – comparativa da receita perdida e respetivo financiamento	142
Gráfico 34 – Aumento extraordinário de pensões – 2017-2021	145
Gráfico 35 – Prestações sociais e políticas ativas de emprego 2012-2021	147
Gráfico 36 – Saldo anual efetivo do SSS – 2013-2021	148
Gráfico 37 – Financiamento das medidas extraordinárias COVID-19 (receita e despesa)	151
Gráfico 38 – FEFSS – Composição carteira – 2020-2021	164
Gráfico 39 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2021	166
Gráfico 40 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2012-2021	167
Gráfico 41 – Valorização do FEFSS – 2012-2021	168
Gráfico 42 – FEFSS – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira – 2021	169
Gráfico 43 – FEFSS – rendibilidade e risco – 2012-2021	170
Gráfico 44 – Universo de pensões – 2017 e 2021	190
Gráfico 45 – Evolução do universo dos beneficiários da SS – 2002-2021	191
Gráfico 46 – Pensões de reforma atribuídas em cada ano – CGA – 2011-2021	191
Gráfico 47 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS e do RPSC	192
Gráfico 48 – Financiamento da despesa com pensões – 2017 e 2021	194
Gráfico 49 – Apoios públicos ao setor financeiro, despesas e receitas – 2008-2021	197
Gráfico 50 – Apoios por subsídios e transferências por principais finalidades – 2019-2021	200
Gráfico 51 – Principais apoios concedidos pelo Fundo Ambiental	203
Gráfico 52 – Distribuição dos apoios atribuídos pela FCT e DGES	204
Gráfico 53 – Distribuição dos apoios atribuídos pela DGEstE e DGAE	205
Gráfico 54 – Distribuição dos apoios pagos pela DGTF	206
Gráfico 55 – Distribuição da despesa fiscal – 2021	213
Gráfico 56 – Evolução das garantias públicas – 2017-2021	219
Gráfico 57 – Contragarantias vivas por linhas de crédito COVID-19 em 31/12/2021	224




ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Fases de implementação da LEO e desenvolvimentos em curso, por exercício orçamental.....	7
Figura 2 – Principais documentos de suporte à programação orçamental para 2021	15
Figura 3 – Património financeiro do Estado – Ativos e entidades mais representativas – 2021 e variação face a 2020	94
Figura 4 – Entidades e ativos com maior representatividade no património financeiro dos SFA	101
Figura 5 – Universo da conta da segurança social	136
Figura 6 – Principais bases de escusa de opinião, reservas e ênfases das CLC	136
Figura 7 – Garantias no âmbito da pandemia de COVID-19 em 31/12/2021	220
Figura 8 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas – 2020-2021.....	222

SUMÁRIO

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado, tal como reportada pela Conta, que abrange, em 2021, a execução orçamental de 483 entidades da administração central (AC) e a conta consolidada de 11 entidades da segurança social (SS), apresentada também em base de acréscimo. O Parecer inclui um juízo com reservas e ênfases que incidem sobre a legalidade, a correção financeira dos valores reportados na CGE e o controlo interno. À semelhança dos anos anteriores, realça-se a limitação importante de a Conta continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da AC.

A CGE 2021 foi apresentada a 16 de maio de 2022, pela primeira vez, ao abrigo da LEO de 2015 e com uma antecipação de um mês e meio face ao histórico. Porém, os elementos que a constituem não são ainda substancialmente diferentes dos de anos anteriores, na medida em que não inclui as demonstrações orçamentais e financeiras nem a Entidade Contabilística Estado por a lei ter previsto o seu adiamento para 2023. Verificam-se limitações de natureza diversa ao nível das normas e práticas contabilísticas, dos sistemas de gestão e controlo bem como do reporte da informação (cfr. Juízo e Recomendações emitidas neste Parecer). Estas limitações reduzem a fidedignidade, completude e transparência da CGE 2021.

Neste contexto, são emitidas 49 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, muitas reiteradas de anteriores Pareceres, por subsistirem as situações que justificaram a sua formulação, designadamente limitações de natureza estrutural que dependem, em grande medida, da implementação da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação e da legislação, enquanto existem outros casos que evidenciam potencial para uma concretização no curto prazo. O Tribunal assinala ainda melhorias verificadas no reporte, designadamente ao nível das alterações orçamentais, do impacto das medidas COVID-19, das operações imobiliárias das EPR, das receitas cessantes da SS e das despesas de administração das entidades da SS.

O processo de reforma sem resultados e um processo orçamental pouco articulado.

1. A execução orçamental de 2021 encontrou-se balizada por crescimento económico (4,9%) e com os apoios públicos ainda, em muito, direcionados para a pandemia (com um impacto negativo no saldo orçamental estimado em 5 026 M€); pela ausência de resultados ao nível dos projetos de implementação da reforma das finanças públicas; com um nível de execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ainda incipiente (71 M€) e com um reporte que mantém fragilidades.
2. Os prazos de implementação dos projetos fundamentais da LEO foram adiados por duas vezes, prevendo-se uma execução faseada, a concluir no OE 2027. Porém, o Tribunal manifesta preocupação por não existir evidência de um compromisso com os respetivos prazos. Não foi ainda apresentado um plano detalhado e realista – que incluía uma programação completa, com identificação de metas e produtos intermédios (por projeto) – de forma a assegurar a sua monitorização e introdução de eventuais medidas corretivas. Embora o PRR possa vir a permitir uma maior dinâmica na implementação da reforma, subsistem fatores que justificam reservas quanto ao cumprimento dos prazos, em particular a inclusão da Entidade Contabilística Estado já no OE 2023 e de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas na CGE 2023.

A reforma inclui também a aplicação do SNC-AP pela maioria das entidades do perímetro orçamental, tendo-se verificado que, em 2021, cerca de 30% das entidades ainda não prestaram contas em SNC-AP, incluindo-se as 11 entidades da segurança social. **(Cfr. ponto A.1)**

3. Seria útil que os documentos do processo orçamental de 2021, designadamente o Relatório do OE, a Lei das Grandes Opções do Plano, o Programa de Estabilidade e o Relatório da CGE, fossem consistentes entre si. De facto, verifica-se que estes não permitem uma apreciação dos resultados das políticas executadas face aos valores previstos, por subsistirem fragilidades várias de articulação e coerência entre a informação reportada. São também omissos quanto ao impacto da reforma das finanças públicas no reporte orçamental e incompletos no tratamento de matérias previstas na LEO, como seja o princípio da equidade intergeracional e riscos futuros para as finanças públicas. **(Cfr. ponto B.1)**
4. Continuam a verificar-se desvios significativos entre os valores previstos e os executados, com a suborçamentação da receita fiscal e contributiva e sobreorçamentação das outras receitas correntes e de capital que, sem prejuízo da incerteza subjacente a qualquer previsão, revelam fragilidades. **(Cfr. ponto B.2)**
5. A relevância de incorporar a perspetiva de médio prazo no processo orçamental é destacada na auditoria paralela em que o Tribunal participou com outras seis Instituições Superiores de Controlo da União Europeia (UE) aos Quadros Orçamentais de Médio Prazo (QOMP), a par do exercício anual de revisão da despesa vinculado ao quadro plurianual e do compromisso político com estes objetivos de médio prazo. Verificou-se que a natureza não vinculativa dos QOMP ou as revisões anuais do limite de despesa dificultam a avaliação do seu efetivo cumprimento. **(cfr. Caixa 1)**

Execução orçamental consolidada da administração central e da segurança social com um défice de 8 mil M€, tendo a receita aumentado 7 mil M€ e a despesa 3,8 mil M€.

6. O défice orçamental da conta consolidada foi inferior em 3 188 M€ ao de 2020 e totalizou 8 294 M€. Ao nível da receita (84 171 M€) é de destacar o aumento da receita fiscal (2 384 M€), em particular da receita dos impostos indiretos (1 361 M€ do IVA), mas também das contribuições para a SS e a Caixa Geral de Aposentações (CGA) (1 806 M€) e das transferências da UE (1 171 M€). A despesa (92 466 M€), à exceção dos juros, registou aumentos em todas as suas componentes: i) aquisição de bens e serviços (1 173 M€); ii) pensões e prestações sociais pagas às famílias pela SS e pela CGA (817 M€); iii) apoios decorrentes das medidas COVID-19 (830 M€); e iv) despesas com pessoal (737 M€). A despesa no âmbito do PRR totalizou 71 M€, 64 M€ por entidades da AC e 7 M€ por entidades da SS. **(Cfr. ponto C.1.1)**
7. A despesa em apoios concedidos pela AC a entidades fora do setor das administrações públicas, através de subsídios e transferências, ascendeu a 4 306 M€ (73% financiada pelo OE e mais 33,8% face a 2020). Aqui se incluem muitas das medidas de política pública do ano sendo a maior parcela dos apoios por financiamento nacional dirigida à área do Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (617 M€), seguida das do Emprego, Trabalho e Formação Profissional (456 M€), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (276 M€) e Educação (206 M€). Eliminando o valor dos apoios COVID-19 (918 M€) estes valores encontram-se próximos dos de 2020. **(Cfr. ponto C.4.3)**
8. Os apoios ao setor financeiro em 2021 atingiram o valor mais baixo desde 2008. Porém, em termos acumulados, de 2008 a 2021, as despesas atingiram 29 587 M€ e as receitas 7 538 M€, originando um saldo desfavorável para o Estado de 22 049 M€. Em 2021, esse saldo foi de 213 M€, sendo a despesa mais significativa a transferência de 429 M€ do FdR para o NB, no âmbito do acordo de capitalização contingente. As responsabilidades contingentes associadas a estes apoios, em 2021, diminuíram para 39 M€ (200 M€, em 31/12/2020). **(Cfr. ponto C.4.2)**
9. Ao nível do reporte dá-se conta de que: i) ainda que não integradas na despesa efetiva, subsistem operações classificadas como despesa em ativos financeiros que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública e não se destinam a produzir retorno financeiro, pondo em causa essa classificação. Enquadra-se nesta situação o aumento de capital da TAP, SA, no valor de 998 M€; ii) verificaram-se fragilidades no reporte das medidas de política adotadas no âmbito da pandemia, designadamente quanto a transferências da UE, a contragarantias executadas no âmbito das linhas de crédito e a apoios a instituições do setor social. Ao nível da consolidação verificou-se que o grau de consistência da informação sobre a receita e a despesa consolidada da

AC e da SS não evoluiu, continuando a não abranger todas as operações materialmente relevantes e incompleta quanto aos juros da dívida pública. (Cfr. pontos C.1.1 e C.2.12.1)

A Conta da administração central encontra-se afetada por limitações.

10. Ao longo do ano verificaram-se **alterações orçamentais** – como a utilização dos saldos de gerência ou dotações de anos anteriores, da dotação provisional e das dotações centralizadas, o aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas e a designada gestão flexível – que aumentaram o défice inicialmente previsto em 3 681 M€. Para além das cativações (318 M€ no final do ano), foram utilizadas: a dotação provisional (474 M€) para reforço de dotações suborçamentadas, maioritariamente de forma indevida por não se destinarem a despesas não previsíveis e inadiáveis, e as dotações centralizadas no Ministério das Finanças (736 M€). Porém, em ambos os casos, não é observado o princípio de especificação da despesa previsto na LEO, retirando parte do significado à estruturação da despesa por programas orçamentais.

A suborçamentação da Educação e da Saúde exigiu um reforço dos respetivos orçamentos, em 452 M€ e 298 M€. Relativamente à Saúde, acresce a capitalização de 1 080 M€ dos estabelecimentos de saúde EPE, por conta de dotações para “Despesas excecionais” do Ministério das Finanças, o que eleva as verbas transferidas para o Ministério da Saúde a 1 378 M€ (5 083 M€ nos últimos 5 anos). (Cfr. ponto C.2.2)

11. A **receita e despesa da AC** totalizaram 63 844 M€ e 74 466 M€, respetivamente, e conduziram a um défice de 10 623 M€ (uma melhoria de 2 991 M€ face a 2020). A receita aumentou 4 808 M€ (8,1%): 2 376 M€ (5,4%) na receita fiscal, 2 289 M€ (16,6%) na corrente não fiscal e 142 M€ (13,3%) na receita de capital. A despesa aumentou 1 816 M€ (2,5%) justificado pelo acréscimo das despesas decorrentes das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 (908 M€), mas também pelo acréscimo nas transferências correntes não diretamente ligadas à pandemia (905 M€). (Cfr. ponto C.2.5)

12. A **receita fiscal da AC** (46 159 M€) aumentou 2 376 M€ (5,4%). Nos impostos diretos é de destacar a receita do IRS (14 534 M€), que aumentou 972 M€ (7,2%) enquanto a do IRC (4 934 M€) diminuiu 120 M€ (2,4%). A receita dos impostos indiretos (26 202 M€) aumentou 1 573 M€ (6,4%), com destaque para o IVA (17 729 M€), com um acréscimo de 1 361 M€ (8,3%).

As **receitas fiscais consignadas** a diversas entidades atingiram 4 198 M€, mais 214 M€ (5,4%) face a 2020, apesar de, como o Tribunal tem assinalado, se traduzir na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global. 66% destas receitas destinaram-se à segurança social, às infraestruturas rodoviárias e à administração local. (Cfr. ponto C.2.3.1)

O aumento de 2 431 M€ (15,9%) na **receita não fiscal** (17 685 M€) resultou de situações excecionais tais como: i) o leilão de licenciamento da 5.ª geração de comunicações móveis que aumentou as taxas arrecadadas pela ANACOM (+410 M€); ii) o aumento das receitas do Fundo Ambiental no âmbito do comércio de vendas em leilão de licenças de emissão de CO₂ (+258 M€); e iii) o aumento das receitas no âmbito do princípio da onerosidade (+248 M€). Releva-se ainda o aumento das transferências da UE (+728 M€) devido, sobretudo, ao impacto das receitas do MRR e REACT-EU. (Cfr. ponto C.2.3.2)

A **dívida por cobrar coercivamente** pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) totalizou 23 261 M€, mais 1 223 M€ (5,6%) do que em 2020. A dívida incobrável, que mais do que duplicou desde 2016, aumentando de 3 213 M€ (142,4%) para 7 788 M€ em 2021, constitui um fator de risco de sustentabilidade das finanças públicas. Acresce que a cobrança diminuiu em 2020 e 2021 devido, em parte, às medidas de adiamento das execuções fiscais para atenuar os efeitos da pandemia, o que conduziu ao aumento, cada vez maior, da dívida por cobrar. No final de 2021, apenas 29,7% da carteira correspondia a dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), 36,9% a suspensa e 33,5% estava classificada como incobrável. (Cfr. ponto C.2.3.3)

13. As **despesas correntes** (68 941 M€) aumentaram 1 910 M€ (2,8%) devido ao acréscimo de 1 159 M€ nas despesas com aquisições de bens e serviços, 905 M€ nas transferências correntes (excluindo o efeito das medidas

de resposta à pandemia), 730 M€ nas despesas com pessoal, 329 M€ nos subsídios e à redução de 623 M€ nos juros e outros encargos. As **despesas de capital** (5 526 M€) diminuíram 93 M€ por efeito, sobretudo, do decréscimo de 606 M€ na transferência do Fundo de Resolução (FdR) para o Novo Banco (NB), superior ao acréscimo em 497 M€ nas despesas de investimento. (Cfr. ponto C.2.4.1)

14. Os **pagamentos em atraso** do SNS relativos a aquisição de bens e serviços (104 M€) constituíam, no final do ano, 72,8% do total em atraso na AC, que registou o valor mais baixo dos últimos três anos, fixando-se em 151 M€, menos 50 M€ (24,9%) do que em 2020. (Cfr. ponto C.2.4)
15. Nas receitas e despesas não efetivas, incluem-se as **operações extraorçamentais** (por exemplo, referentes a operações com os fundos europeus) que totalizaram 26 129 M€ e 18 501 M€. O seu reporte evidencia fragilidades, nomeadamente a ausência de contabilização de operações que podem atingir valores materialmente relevantes. (Cfr. ponto C.2.6)
16. Os **fluxos financeiros entre Portugal e a UE** apresentaram em 2021 um saldo de 5 525 M€, registando um aumento de 2 557 M€, devido ao acréscimo de 58,2% dos fluxos financeiros provenientes da UE (mais 2 993 M€), grande parte do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e REACT-EU (2 844 M€). Confirmam-se as preocupações expressas pelo Tribunal nos anteriores pareceres sobre o ritmo de execução dos fundos europeus, sendo a taxa de execução acumulada do Portugal 2020, de 70,6%, insuficiente, a dois anos do seu encerramento, a que acresce, nesse período, a necessidade de impulsionar a execução dos investimentos previstos no PRR e dar início ao novo quadro financeiro plurianual (Portugal 2030). No âmbito do PRR, verificaram-se problemas no reporte das verbas disponibilizadas às entidades (1 032 M€), designadamente a omissão de 158 M€ nas operações extraorçamentais e a sobrevalorização da receita da SS, por não se ter abatido 70 M€ de receita não gasta no ano. (Cfr. pontos C.2.7.1.1 e 3.6)
17. Os **fluxos financeiros para o setor público empresarial** ascenderam a 6 588 M€, em dotações de capital (4 005 M€), empréstimos (480 M€), indemnizações compensatórias (375 M€) e outras operações (1 728 M€, incluindo 633 M€ da regularização de dívidas do Estado à Parública, 622 M€ da contribuição do serviço rodoviário para a Infraestruturas de Portugal e 184 M€ da contribuição do audiovisual para a RTP). Por setor, destacam-se as empresas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (4 326 M€, dos quais 2 302 M€ para a Infraestruturas de Portugal e 998 M€ para a TAP, SA) e os estabelecimentos de saúde EPE (1 131 M€). As receitas totalizaram 670 M€, dos quais 336 M€ de dividendos do Banco de Portugal e 303 M€ da Caixa Geral de Depósitos. (Cfr. ponto C.2.7.2)
18. Os **fluxos financeiros para as regiões autónomas** ascenderam a 1 079 M€ (636 M€ para os Açores e 443 M€ para a Madeira). A receita proveniente das regiões autónomas totalizou 81 M€ (44 M€ dos Açores e 37 M€ da Madeira), maioritariamente de reembolsos de empréstimos e de pagamento de juros (46 M€). Os **fluxos para as autarquias locais** totalizaram 5 141 M€ e a receita proveniente da administração local foi de 223 M€. (Cfr. ponto C.2.7.3)
19. No final de 2021, o saldo global da **tesouraria do Estado** totalizava 12 663 M€. O decréscimo de 7 052 M€ (35,8%) face a 2020 foi significativo, em virtude da situação excecional desse ano, que conduziu à revisão das necessidades de financiamento do Estado no âmbito do Orçamento Suplementar. A informação na CGE sobre a posição de tesouraria, bem como sobre o saldo efetivo das entidades que integram o perímetro orçamental, continua incompleta e de utilidade reduzida, na medida em que se limita à movimentação de fundos na tesouraria do Estado, excluindo a das contas que as entidades detêm na banca comercial. (Cfr. ponto C.2.11.1)
20. O Parecer continua a dar relevo ao princípio da **unidade de tesouraria do Estado** (UTE) e identifica que se, por um lado, em 2021, diminuiu o número de entidades com disponibilidades indevidamente fora do Tesouro (54, quando em 2020 eram 72 entidades, correspondente a pelo menos 263 M€ (371 M€ em 2020)), por outro lado, aumentou o número de entidades que foram dispensadas do cumprimento da UTE (149 entidades, 138 em 2020), cobrindo disponibilidades num total de 5 881 M€ (6 025 M€ em 2020). Acresce que subsiste a necessidade da revisão do quadro legal da tesouraria do Estado com vista a suprir a fragmentação legislativa neste domínio. (Cfr. ponto C.2.11.2)

21. **Ao nível do reporte**, a conta da AC não inclui a execução orçamental de quatro entidades. Por sua vez, o classificador económico das receitas e despesas continua desatualizado e o aplicável às entidades públicas reclassificadas (EPR) de regime simplificado não prevê classificações económicas essenciais, conduzindo ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais, comprometendo a transparência da execução orçamental e a consolidação de fluxos entre entidades que integram a CGE. Verificou-se também a não contabilização nos sistemas que suportam a CGE (SGR e SIGO) de uma parte significativa das receitas e despesas de operações extraorçamentais (pelo menos 1 849 M€). (Cfr. ponto C.2.12)
22. A despesa fiscal por **benefícios fiscais** inscrita na CGE (12 317 M€) diminuiu 527 M€ face a 2020, devido à revisão da classificação de 103 benefícios, que passaram a desagregamentos fiscais estruturais, com um impacto global de 931 M€. Acresce que este reporte continua a não evidenciar todos os benefícios em vigor: dos 336 identificados pela AT, foi quantificada a despesa de apenas 186. (Cfr. ponto C.4.4)

A Conta da administração central não inclui um reporte completo sobre a dívida pública, o património financeiro, o património imobiliário, as garantias e as parcerias público privadas – elementos que, também pelos montantes envolvidos, muito afetam a sustentabilidade das finanças públicas.

23. O valor da dívida dos SFA e EPR (pelo menos 90 entidades com dívida) não consta do reporte da CGE (20 597 M€). A **dívida financeira consolidada da administração central** apurada neste Parecer ascendeu a 256 859 M€, valor aproximado ao de 2020, e gerou encargos com juros no montante de 6 170 M€ (6 544 M€ em 2020). Acresce que, embora seja contabilizado o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos), os fluxos associados não são integralmente consolidados. (Cfr. ponto C.2.8.)
24. A CGE continua a não apresentar de forma completa e transparente **a carteira dos ativos financeiros** das entidades que integram o perímetro orçamental. Em 2021, o valor nominal do património financeiro foi de 119 239 M€, com mais de metade da carteira (61,4%) constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da AC. O valor consolidado (46 066 M€) reduziu 1 192 M€ (2,5%) face a 2020.
- ◆ A carteira do Estado é composta principalmente por: i) participações (34 289 M€), concentradas na Infraestruturas de Portugal (9 870 M€), CP – Comboios de Portugal (3 959 M€) e Caixa Geral de Depósitos (CGD) (3 844 M€); ii) empréstimos (25 193 M€), com três entidades a absorverem mais de metade daquele montante, Fundo de Resolução (6 383 M€), Parvalorem (4 057 M€) e Metro do Porto (3 274 M€); e iii) participações internacionais (21 729 M€), dos quais 80,6% referem-se ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (17 524 M€). Em resultado das operações do ano, destaca-se que o Estado passou a deter uma participação de 904 M€ no capital social da TAP, SA, e de 95 M€ no do NB.
 - ◆ Os ativos financeiros detidos por 183 SFA correspondem a 33 002 M€, sendo destacar os títulos de dívida pública (15 839 M€), créditos (8 452 M€) e participações (4 149 M€); mais de metade dos ativos do subsetor dos SFA estão concentrados em cinco entidades: CGD (5 376 M€), Agência para a Competitividade e Inovação – IAPMEI (4 641 M€), Parvalorem (3 235 M€), Parpública (2 273 M€) e Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2 082 M€). (Cfr. ponto C.2.9)
25. Subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis do Estado. O reporte no RCGE sobre o **património imobiliário da AC** encontra-se muito incompleto, refletindo as fragilidades do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado. No âmbito deste Parecer, reitera-se que, embora se encontre previsto, desde 2020, um novo sistema recentemente enquadrado no âmbito do financiamento PRR, os avanços no reporte da informação exigem uma abordagem estratégica e integrada do património imobiliário público, expressamente prevista no respetivo regime jurídico. A informação sobre as operações imobiliárias continua incompleta omitindo, por

exemplo ao nível da receita das alienações cerca de 40% do total, e continua a apresentar inconsistências com a execução orçamental. De realçar o aumento das receitas provenientes das contrapartidas pela ocupação de imóveis do Estado (de 22 M€ em 2020 para 315 M€ em 2021). (Cfr. ponto C.2.10)

26. A Conta também reporta de forma incompleta as responsabilidades por **garantias** concedidas pelas entidades que compõem o perímetro da CGE e continua a não comportar uma análise do risco orçamental subjacente às responsabilidades por garantias prestadas. Em 2021, as garantias assumidas pelo Estado mantiveram-se a um nível significativo (20 504 M€, que compara com 20 628 M€ em 2020). Apesar do impacto das medidas COVID-19 de apoio às empresas, nomeadamente as linhas de crédito bancário e de seguros de crédito, ter sido substancialmente inferior ao verificado em 2020, em termos acumulados, o *stock* de garantias COVID-19 registou uma variação de 635 M€, ascendendo a 7 663 M€. (Cfr. ponto C.4.5)
27. A CGE 2021 reporta 1 542 M€ de encargos públicos líquidos com **PPP** (1 473 M€ em 2020 e 13 436 M€ de 2011 a 2021). Estes encargos respeitam apenas a 35 das 39 PPP identificadas, não tendo sido prestada informação sobre outras concessões. A estimativa de 4 258 M€ para encargos líquidos do sector público com as PPP, entre 2022 e 2062, já deduzida da receita estimada para o setor aeroportuário (2 948 M€, de 2023 a 2062), permanece sem ser acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados. E, sobretudo, na informação reportada na CGE 2021 subsistem as deficiências seguintes: universo de contratos por certificar, receita efetiva de cada concessão por controlar, registar e reportar integralmente, parte relevante da informação por prestar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar. (Cfr. ponto C.4.6)

A Conta da segurança social mantém fragilidades que afetam a sua fiabilidade. O crescimento económico do ano favoreceu que o financiamento das pensões da SS e da CGA fosse 65,5% coberto pelas contribuições e quotizações.

28. O **saldo orçamental da CSS** (de execução efetiva do exercício) atingiu 2 328 M€, mais 9,2% face a 2020, dado que o aumento da receita (4,4%) foi superior ao da despesa efetiva (4,1%). Por sua vez, o saldo orçamental acumulado foi de 4 035 M€, menos 33,7% que em 2020, tendo o saldo do ano contribuído com menos 2 049 M€. De salientar que em 2021 o valor de integração de saldos do ano anterior foi superior em 76,5% ao de 2020. (Cfr. ponto C.3.3.3)
29. A **receita** total da SS (46 415 M€) aumentou 977 M€ (2,2%), face a 2020, ou 1 421 M€ (4,4%) considerando a receita efetiva. Este aumento resultou em particular do aumento das receitas contributivas em 9,5% (1 724 M€, que cobrem 60% da receita efetiva), uma vez que as transferências da administração central (1 032 M€, que cobrem 32,4% da receita efetiva) diminuíram 8,7%. Também as receitas de capital diminuíram 2 906 M€, refletindo o decréscimo de 28,8% das receitas de ativos financeiros (2 905 M€). (Cfr. ponto C.3.3.1)
- A **despesa** total (42 781 M€) aumentou 3 049 M€ (7,7%), face a 2020, maioritariamente pelo acréscimo de 18,8% da despesa em ativos financeiros (+1 826 M€). A despesa efetiva (31 238 M€) também aumentou (1 224 M€, 4,1%), refletindo o aumento: i) das prestações sociais (28 906 M€, +782 M€), designadamente pensões e complementos (+474 M€), prestações de apoio às famílias e às empresas (118 M€), de desemprego e apoio ao emprego (77 M€), e de ação social (147 M€); e ii) das transferências e subsídios para formação profissional e políticas ativas de emprego (1 966 M€, +423 M€). A atualização extraordinária de pensões originou uma despesa, em 2021, de 747 M€ e uma despesa acumulada, desde 2017, de 1 818 M€. (Cfr. ponto C.3.3.2)
30. Considerando **todos os sistemas da SS e ainda a CGA, o valor da despesa com pensões e complementos** ascendeu a 28 935 M€ (um aumento de 2,0% face a 2020), com os encargos com pensões de velhice e invalidez a representarem 84,2%. Quase dois terços deste valor (65,5%) foram financiados por contribuições e quotizações de beneficiários ativos e contribuições das entidades empregadoras (+6,4% do que em 2020) e 33,0% pelo OE (um esforço 4,4% inferior ao verificado em 2020). (Cfr. ponto C.4.1)

31. O **Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social**, no final de 2021, valia 23 180 M€, valor suficiente para satisfazer compromissos com pensões exclusivamente do sistema previdencial-repartição (sistema da SS) durante 18,2 meses, mas ainda aquém dos 24 meses identificados como necessários para garantir a estabilização financeira futura do sistema previdencial. O crescimento do valor do Fundo (6,5%) ficou a dever-se, numa parte (56,6%) aos ganhos obtidos nas aplicações financeiras e, noutra parte (43,4%), às entradas de capital, essencialmente, de transferência de saldo do sistema previdencial-repartição (581 M€) e de receita fiscal consignada do adicional de solidariedade sobre o setor bancário (34 M€). Note-se que em 2021, as receitas de Adicional ao IMI e de IRC consignadas ao FEFSS foram, excecionalmente, afetas ao sistema previdencial-repartição. **(Cfr. ponto C.3.5)**
32. A **situação financeira e patrimonial da SS** refletida no balanço totalizou, em termos líquidos, 36 642 M€, que traduz uma variação positiva de 2 555 M€ (7,5%) em relação a 2020.
- O ativo líquido é constituído maioritariamente (85,1%) por disponibilidades (31 166 M€), mais 2 574 M€ (9,0%) face a 2020. A dívida de terceiros e o imobilizado são áreas com grande risco quanto à fiabilidade dos valores relevados no balanço, embora não muito representativas (13,7% e 1,1%, respetivamente), registando a primeira um decréscimo de 1,0% e a segunda um aumento de 6,2%, face a 2020.
- Os fundos próprios são compostos principalmente por património (23 061 M€), sobretudo do FEFSS (21 579 M€, 93,6%), e registaram um aumento de 8,2% (2 651 M€). Este acréscimo decorre, essencialmente, do aumento dos resultados transitados (2 046 M€), devido à afetação do resultado líquido do ano anterior (1 999 M€), do património do FEFSS (916 M€) e da diminuição do resultado líquido do exercício (312 M€).
- No total do passivo (1 526 M€) destacam-se as contas destinadas à especialização de exercícios (1 095 M€), essencialmente de proveitos diferidos com um peso de 68,6% (1 046 M€), e as dívidas a terceiros (373 M€), ambas com decréscimos relativamente ao ano anterior de 4,9% e 13,4%, respetivamente. **(Cfr. ponto C.3.4.1)**
33. O **resultado líquido** foi de 2 569 M€, menos 312 M€, face a 2020, com os três grupos de resultados a contribuírem para esta diminuição: os resultados operacionais atingiram 1 023 M€ (-165 M€); os resultados financeiros alcançaram 802 M€ (-90 M€); e os resultados extraordinários com 744 M€ (-58 M€). Os **proveitos e ganhos** (43 791 M€) aumentaram 14,3% (5 473 M€), essencialmente devido, por um lado, ao acréscimo das contribuições e quotizações para a SS (declaradas em 2021, 1 593 M€, e corrigidas de anos anteriores, 4 218 M€), dos fundos europeus (424 M€) e, por outro, da diminuição dos financiamentos do OE para medidas COVID-19 (1 359 M€) e para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (211 M€). O total dos **custos e perdas** (41 222 M€) aumentou 16,3% (5 785 M€), devido sobretudo: ao acréscimo de anulações de contribuições e quotizações para a SS (4 596 M€), das prestações sociais (712 M€) e das transferências e subsídios (445 M€), que se destinaram essencialmente a ações de formação profissional. **(Cfr. ponto C.3.4.2)**
34. A aplicação do **princípio da onerosidade** aos imóveis do IGFSS, em 2021, refletiu-se numa cobrança de 248 m€, apenas 1,7% do valor devido. As entidades ocupantes, na sua maioria entidades do setor da saúde, não têm pago as respetivas contrapartidas financeiras e não se têm manifestado relativamente às propostas de celebração dos contratos de arrendamento remetidas pelo IGFSS. **(Cfr. ponto C.3.4.3)**
35. Verificam-se **fragilidades na CSS**, essencialmente nas seguintes rubricas : i) dívidas de terceiros, dada a impossibilidade de validação do valor da dívida de contribuintes, do saldo da dívida de prestações sociais (que se encontra sobrevalorizado), às dívidas incobráveis de clientes e de juros vencidos de dívida contributiva (que não foram objeto de registo); ii) imobilizado, pela existência de erros ou omissões na valorização dos imóveis e erros no cálculo das amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis; e iii) dívida a terceiros, por incompleta relevação contabilística. Acresce que o sistema de informação financeira da SS não integra a informação relativa às operações do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o que impede a consolidação pelo sistema e a extração automática dos documentos da CSS.



O exame da CSS é ainda afetado pelo facto de esta constituir apenas um anexo sintético do Relatório da CGE e pela não inclusão do parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o relatório do fiscal único e a certificação legal de contas do IGFSS.

Continuam por aprovar ou rever os regimes respeitantes à tesouraria única da SS, aos limites das aplicações de capital do IGFSS, ao quadro de financiamento da componente capitalização do sistema previdencial e ao património e financiamento do Fundo de Garantia Salarial. **(Cfr. ponto C.3)**

JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2021

A Conta Geral do Estado de 2021 está afetada por omissões e erros materialmente relevantes que fundamentam as reservas e ênfases abaixo formuladas¹.

A estrutura da Conta não é substancialmente diferente da dos anos anteriores apesar de apresentada, pela primeira vez, ao abrigo da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em 2015, na medida em que não inclui ainda as demonstrações orçamentais e financeiras nem a Entidade Contabilística Estado por a lei ter previsto o seu adiamento para 2023. A manutenção de mapas informativos previstos na LEO 2001 contribuiu, nesta fase, para o controlo do Tribunal de Contas e para a transparência da informação divulgada.

O acolhimento das recomendações ao Governo e à Assembleia da República formuladas neste Parecer são essenciais para uma implementação mais célere da reforma das finanças públicas e para os desenvolvimentos necessários ao nível dos sistemas de informação e da legislação. O Tribunal reitera que os reduzidos avanços verificados até ao momento no processo da reforma exigem o reforço na tempestividade e priorização na execução dos principais projetos, em prol da redução dos riscos de incumprimento dos atuais prazos em vigor ou de novos adiamentos.

Limitação de âmbito

A CGE 2021 não inclui o balanço e demonstração de resultados da administração central, que se encontravam previstos na LEO 2001 (e ainda não inclui as demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, respetivas notas e relatório, nos termos da LEO 2015 e exigíveis na Conta de 2023).

Reservas

Correção financeira

- ◆ Administração central
 - ◇ Não inclusão da execução orçamental de quatro entidades da administração central, o que subvaloriza a receita e despesa globais.
 - ◇ Incorreta especificação de um conjunto de operações de receita e despesa (*v.g.* a Conta inclui apenas 38 M€ de juros da dívida pública direta pagos a entidades da administração central e à segurança social, quando estas entidades receberam 537 M€).
 - ◇ Omissão da dívida dos SFA e EPR (29 597 M€) no *stock* da dívida pública pelo que a Conta não apresenta o valor da dívida financeira consolidada (256 859 M€).

¹ Este Juízo é emitido com base nos resultados das ações de controlo realizadas e quanto aos aspetos que, nos termos da lei, cabe ao Tribunal apreciar.

- ◇ Não inclusão de informação completa e integrada sobre a carteira de ativos financeiros (119 239 M€; 46 066 M€ em valores consolidados).
- ◇ 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, 263 M€.
- ◇ Subavaliação da despesa fiscal (por benefícios fiscais) de 23 M€ em IRC, além de despesa fiscal por quantificar (dos 336 benefícios fiscais, apenas é quantificada a despesa fiscal de 186).
- ◆ **Segurança social**
 - ◇ Na execução orçamental, a omissão de receita do ano e de anos anteriores subvalorizou o saldo orçamental em 36 M€. Acresce que a receita está sobrevalorizada em 70 M€ com origem nos adiantamentos do Plano de Recuperação e Resiliência.
 - ◇ Impossibilidade de validação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis por:
 - i) inexistência de documentação comprovativa; ii) inexistência de relevação contabilística; e
 - iii) incorreções na sua valorização e no cálculo das amortizações, que afetam o seu valor líquido.
 - ◇ Incorreções no cálculo das amortizações dos bens móveis, o que sobrevaloriza o valor das amortizações acumuladas.
 - ◇ Impossibilidade de identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 828 M€, por não ser possível a reconciliação do saldo relevado no balanço com o saldo de contas correntes.
 - ◇ Subvalorização da dívida contributiva, que se estima em 230 M€, em resultado do incumprimento do princípio da especialização do exercício de juros vencidos até 31/12/2021.
 - ◇ Incorreções nas provisões para dívida de cobrança duvidosa de contribuintes por, indevidamente, excluir a dívida não participada a execução fiscal e incluir valores que estão a ser regularizados através de planos prestacionais (de regularização extraordinária de dívida) ou que até já foram cobrados.
 - ◇ Sobrevalorização do saldo da conta de clientes por falta de registo de dívidas incobráveis de clientes.
 - ◇ Inconsistência de 100 M€ entre o saldo da dívida de prestações sociais relevado no balanço e o que consta nas contas correntes dos beneficiários.
 - ◇ Subvalorização do saldo de disponibilidades em 38 M€.
 - ◇ Subvalorização do saldo das dívidas a terceiros devido à não relevação contabilística de uma dívida do IGFSS ao Ministério da Agricultura no valor de 138 M€.
 - ◇ Subvalorização do valor dos custos operacionais (4 M€) por existência indevida de saldos credores (saldos contranatura) em três contas.
 - ◇ Incorreção no cálculo dos juros devidos por atrasos nos pagamentos da contraprestação do princípio da onerosidade, designadamente, em resultado de erros na fórmula de cálculo e no cálculo dos períodos em dívida.

Legalidade

- ◆ Segurança social
 - ◇ Incumprimento do n.º 1 do art. 8.º do DL 53-B/2021, de 23/06, relativamente à contabilização dos montantes recebidos em 2021 para financiamento de despesa enquadrável no Plano de Recuperação e Resiliência (não conversão em operações extraordinárias dos valores recebidos e não aplicados em despesa).
 - ◇ Incumprimento das normas do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado relativamente ao cálculo de amortizações de bens móveis e de imóveis.
 - ◇ Incumprimento do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS no cálculo de provisões para outros riscos e encargos.

Controlo interno

- ◆ Segurança social
 - ◇ Falta de fiabilidade das estimativas das necessidades de financiamento do Estado para compensar a perda de receita contributiva resultante de políticas públicas.
 - ◇ Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico.
 - ◇ Fragilidades no controlo sobre o universo de imóveis e sobre a sua efetiva relevação contabilística.
 - ◇ Fraco controlo relativo aos requisitos de extração de informação para efeitos de classificação de dívida de cobrança duvidosa de contribuintes e constituição das respetivas provisões.
 - ◇ 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.
 - ◇ Insuficiências de controlo na emissão das notificações para aplicação do princípio da onerosidade, dos valores em dívida e de celebração de contratos de arrendamento.

Ênfases

- ◆ Administração central
 - ◇ Situações de não observância dos princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação e da unidade de tesouraria.
 - ◇ Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros em 1 064 M€, por corresponderem a entradas de capital em empresas públicas, para cobertura de prejuízos, sem qualquer expectativa de retorno.
 - ◇ Operações classificadas como ativos financeiros, sem expressão na despesa efetiva mas com um impacto significativo na dívida, que visam prosseguir essencialmente objetivos sociais e de política pública e não se destinam a produzir retorno financeiro, destacando-se o aumento de capital da TAP, SA, no valor de 998 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 2 998 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.
 - ◇ Não relevação como receita extraorçamental de parte significativa dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (pelo menos 1 849 M€).
 - ◇ Não adaptação dos sistemas de informação nem dos procedimentos de forma a assegurar 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.
- ◆ Segurança social
- ◇ Incumprimento da legislação europeia 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.
 - ◇ Não inclusão na CSS do parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
 - ◇ Falta de emissão, pelo Fiscal Único do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, da certificação legal de contas e relatório, bem como de parecer sobre a conta do Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021, incluindo a da segurança social, em conformidade com as atribuições e competências estabelecidas na Constituição da República Portuguesa, na Lei de Enquadramento Orçamental e na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Neste âmbito, aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património e emite um Juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, formulando recomendações à Assembleia da República (AR) ou ao Governo.

A CGE 2021 foi apresentada, pela primeira vez, nos termos da LEO 2015¹, muito embora não seja ainda substancialmente diferente das de anos anteriores dados os adiamentos que se têm verificado para a implementação integral da LEO. Inclui o reporte da execução financeira de 483 entidades da AC e de 11 entidades da SS. O reporte da AC é feito, numa lógica de caixa, sem a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas (exigíveis já na Conta de 2023), enquanto a conta consolidada da SS é composta por demonstrações financeiras e mapas orçamentais. Em ambos os casos, o reporte é acompanhado por um relatório e por diversos mapas, alguns apresentados pela primeira vez. Os sistemas de reporte da informação das entidades da AC e das entidades da SS, que suportam a CGE 2021, mantêm-se os mesmos dos anos anteriores.

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021 (PCGE 2021) inclui um Juízo elaborado tendo por base ações de controlo, cujos resultados se encontram estruturados em quatro capítulos:

- ◆ Reforma em curso – analisa a evolução da implementação da LEO e da prestação de contas ao abrigo do Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP).
- ◆ Processo orçamental – aborda a programação orçamental, o cenário orçamental e os principais desvios.
- ◆ Conta Geral do Estado, que engloba:
 - ◇ os resultados do exame realizado à conta da administração central (AC) e à da segurança social (SS), no domínio das receitas e das despesas, com destaque para o impacto da pandemia de COVID-19, da dívida pública, do património financeiro e imobiliário e das operações de tesouraria;
 - ◇ a análise do balanço e demonstração de resultados da SS;
 - ◇ a identificação de erros, omissões e incumprimento de princípios orçamentais que afetam a fiabilidade dessas contas;

¹ E nesse contexto, remetida ao Tribunal de Contas em 16/05/2022, em observância do prazo fixado no art. 66.º da LEO (15 de maio), uma antecipação de um mês e meio em relação ao anterior (30 de junho). O mesmo artigo fixa a data de 30 de setembro para a apresentação do Parecer do Tribunal à Assembleia da República, uma antecipação de três meses.

- ◇ exame e apreciação de temas suscetíveis de constituírem um risco para a sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente no que respeita à despesa e financiamento das pensões, aos apoios concedidos ao setor bancário e a entidades não incluídas no setor das administrações públicas, aos benefícios fiscais e às responsabilidades contingentes sob a forma de garantias e com parcerias público-privadas.
- ◆ Recomendações – que inclui as recomendações formuladas no presente Parecer com vista a que sejam supridas as limitações assinaladas e a apreciação sobre o acolhimento de recomendações formuladas no PCGE 2019.

Metodologia

O PCGE e o Juízo formulado sobre a CGE 2021 resultam das ações de controlo realizadas de acordo com os princípios dos Manuais de Auditoria do Tribunal e as normas internacionais (*ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions*). Os procedimentos adotados consistiram, entre outros, no exame documental, na revisão analítica dos dados residentes nos sistemas de informação da execução orçamental, da contabilidade patrimonial e de outros¹ e no seu confronto com os documentos de prestação de contas e com a informação prestada pelas entidades, designadamente em resposta a questionários e ao abrigo de instruções específicas.

Em regra, os valores são apresentados em milhares ou milhões de euros² podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas.

Exercício do contraditório

Em observância do princípio do contraditório, o anteprojeto do Parecer foi enviado aos responsáveis das entidades. As alegações apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final e inseridas e comentadas quando pertinente. Em documento anexo ao presente Parecer, dando total amplitude ao contraditório, é apresentado um quadro-síntese com a identificação das entidades ouvidas e divulgadas as respostas recebidas.

¹ Destacando-se os sistemas que suportam a gestão dos impostos pela administração tributária, a contabilidade do Tesouro, a gestão de contribuições para a SS e o inventário dos imóveis do Estado.

² Com a seguinte abreviação: milhões de euros – xx M€; milhares de euros – xx m€.

A. A REFORMA EM CURSO

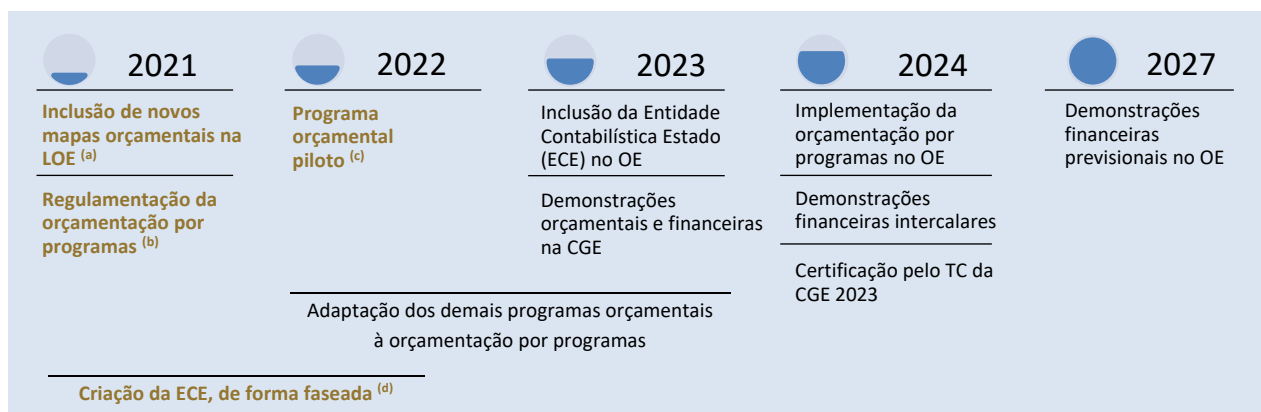
A reforma das finanças públicas iniciou-se há já sete anos com a aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)². No acompanhamento deste processo³, o último referente a 2021, o Tribunal concluiu existirem progressos na aplicação do SNC-AP mas, quanto à implementação da LEO, o baixo nível de execução dos projetos, a falta de liderança e a instabilidade e ineficácia do modelo de governação impediram a eliminação das reservas quanto ao cumprimento dos prazos definidos, continuamente expressas nos vários relatórios de auditoria.

Nos dois pontos seguintes dá-se conta dos desenvolvimentos da reforma até julho de 2022, com base na informação recolhida junto do MF, da UniLEO, da eSPap, designadamente quanto ao plano de implementação e ao modelo de governação, à Entidade Contabilística Estado (ECE), à orçamentação por programas e ao modelo de consolidação, projetos basilares na implementação da LEO.

1. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

O calendário atual, depois de já ter sido sujeito a vários adiamentos⁴, prevê uma implementação faseada a concluir no OE 2027, conforme evidencia a figura seguinte.

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



(a) Mapas 1 a 14 da LOE 2021.

(b) Proposta em apreciação pelo MF.

(c) O relatório do OE 2022 inclui um programa piloto na Missão de Base Orgânica (Ministério) Economia e Mar.

(d) Orçamento piloto (de âmbito reduzido) da ECE para os anos 2021 e 2022.

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

¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, alterada pelas Leis 2/2018, de 29/01, 37/2018, de 07/08, 41/2020, de 18/08 (que republicou a LEO e alterou a Lei 2/2018, de 29/01) e Lei 10-B/2022, de 28/04.

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

³ A apreciação efetuada consta de oito relatórios de auditoria e dos PCGE, nos quais formulou 26 recomendações, cuja implementação foi objeto do Relatório 14/2021 – 2.ª Secção, aprovado em 25/11.

⁴ Inicialmente prevista para 2019, foi recalendarizada para 2021 pela Lei 37/2018, de 07/08, e até 2027, de forma faseada, pela Lei 41/2020, de 18/08.

Indo ao encontro do preconizado pelo Tribunal, a lei prevê desde 2020 a obrigação de o Governo remeter, semestralmente, à Assembleia da República e ao TC informação detalhada sobre os avanços no processo de reforma¹. No entanto, apenas foi remetido ao Tribunal o relatório relativo ao 1.º semestre de 2021 (a 15/11/2021), encontrando-se em falta o envio dos relatórios relativos ao 2.º semestre de 2021² e ao 1.º semestre de 2022.

Implementação da LEO associada a projetos do PRR

O plano de implementação da LEO foi ajustado no início de 2022³, no seguimento da contratualização dos financiamentos do PRR, embora não se encontre finalizado por se prever ser ainda objeto de apreciação pelo Gabinete Técnico da UniLEO, de forma a adaptar os projetos às metas contratualizadas com a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP).

O Quadro 1 apresenta os projetos planeados neste contexto, sendo visível a sua ligação com o financiamento em sede de PRR (incluindo uma componente de investimentos e uma componente de reformas).

Quadro 1 – Implementação da LEO e investimentos e reformas do PRR

Tipo (a)	Designação	Prazo
I	Piloto de contabilização automática da Fatura Eletrónica	2021 – T4
R	Regulamentação MTBF (orçamentação de médio prazo) e orçamentação por programas	2022 – T2
R	Conclusão e aprovação do modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das AP	2022 – T4
R	Entrada em vigor da legislação subjacente à Entidade Contabilística Estado (ECE)	2022 – T4
R	Disponibilização de solução de Receita Eletrónica	2022 – T4
I	Conclusão da implementação da ECE	2023 – T4
R	Novo modelo da Conta Geral do Estado	2023 – T4
I	Solução integrada de gestão financeira central – recolha de informação para gestão de tesouraria	2023 – T4
I	Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa	2023 – T4
R	Implementação do projeto piloto de orçamento por programas	2023 – T4
I	Entrada em funcionamento do sistema de informação para a reformulação e a execução do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas	2024 – T4
I	Redesenho e implementação de arquiteturas de sistemas que otimizem a interoperabilidade entre sistemas e partilha de informação	2024 – T4
R	Aplicação de mecanismos para integrar as revisões de despesa no processo orçamental, incluindo a avaliação <i>ex post</i> dos ganhos de eficiência	2024 – T4
I	Solução de consolidação de demonstrações financeiras para o total das AP e sua integração	2025 – T4
I	Entrada em funcionamento de um sistema de informação de apoio ao novo modelo de controlo orçamental e financeiro	2025 – T4
R	Adoção do modelo de custo para a orçamentação por programas	2025 – T4

(a) I – Investimentos financiados pelo PRR; R – Reformas.

Fonte: Informação do Ministro das Finanças de 31/05/2022.

Relacionando os prazos definidos em termos dos investimentos PRR e os previstos pela LEO, constata-se que:

- ◆ Os investimentos previstos constam de contrato de beneficiário direto assinado entre a eSPap e a EMRP, em 08/09/2021, num montante total de 161 M€, destinado a financiar a realização do investimento TD-C17-i01.01 – Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública com conclusão prevista para

¹ Art. 6.º da Lei 41/2020, de 18/08.

² A informação prestada pelo MF, em 10/05/2022, indica que este relatório se encontra em elaboração.

³ Informação prestada pela UniLEO, em 24/06/2022.

30/06/2026¹. Para a realização deste investimento, a eSPap² celebrou, até à data, 22 contratos no montante de 7,8 M€³ e executou em termos financeiros 2,1 M€.

- ◆ De referir, pela sua importância para a concretização da ECE, o contrato de beneficiário intermediário, no valor de 1,7 M€, celebrado entre a eSPap e a EMRP em 29/12/2021, destinado a financiar a realização do investimento TD-C17-i01.02 – Implementação do Sistema de Informação e Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP) pela DGTF, enquanto beneficiário final, com conclusão prevista para 30/06/2026, o que coloca dúvidas quanto à concretização dos prazos definidos pela LEO (cfr. Figura 1).
- ◆ Os prazos previstos no Quadro 1, designadamente o último trimestre de 2023 para “o novo modelo da CGE”, e o último trimestre de 2025 para a “solução de consolidação de demonstrações financeiras para o total das AP e sua interligação”, evidenciam uma calendarização dos projetos PRR que excede o âmbito do previsto na LEO. Assim, e mesmo considerando as intenções transmitidas em sede de contraditório pelas entidades responsáveis “para que seja cumprido o cronograma revisto para a implementação da reforma”, não é possível no presente antever uma data para a inclusão de demonstrações financeiras na CGE, uma vez que os avanços destes projetos são ainda muito incipientes. Além disso, não há evidência sobre o compromisso necessário das estruturas responsáveis com um calendário completo de concretização estrita com as várias etapas desta reforma.

Modelo de governação

Já em 2022:

- ◆ foram aprovadas alterações à estrutura orgânica da UniLEO⁴ com o objetivo de a adaptar às responsabilidades assumidas com os projetos do PRR e clarificar as competências do Coordenador da UniLEO e do Gabinete Técnico;
- ◆ neste âmbito, prevê-se que a gestão técnica dos trabalhos seja desenvolvida conjuntamente pelo Coordenador da Unidade, por um elemento da Direção Superior da DGO e por um elemento do Conselho Diretivo da eSPap, designados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, com o objetivo de refletir as responsabilidades destas três entidades e criar a estrutura necessária para garantir o planeamento dos projetos no âmbito do PRR⁵;
- ◆ ao nível da execução dos projetos, o Tribunal nos seus relatórios tem vindo a recomendar a nomeação de responsáveis por cada um dos projetos; porém, encontra-se ainda em processo de aprovação a proposta de equipa para o Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos e a contratação de técnicos para a UniLEO⁶.

¹ A eSPap recebeu, em 29/12/2021, o primeiro pedido de adiantamento no montante de 20,9 M€, tendo executado despesa (e receita) orçamental, nesse ano, de 137 m€.

² Informação prestada pela eSPap, em 24/06/2022.

³ Neste âmbito, destaca-se as aquisições de serviços para a definição da *Enterprise Architecture* para suporte à implementação da LEO, adjudicado pelo montante de 346 m€, desenvolvimento de algoritmos para elaboração de piloto de consolidação, no montante de 12 m€, e de apoio à Gestão Estratégica e de Projetos no âmbito do PRR, para reforço da capacidade da área de acompanhamento de projetos (PMO) da eSPap, no valor de 310 m€.

⁴ DL 38/2022, de 30/05, que alterou a orgânica da UniLEO (DL 77/2016, de 23/11).

⁵ Ouvidos em contraditório, a DGO e a eSPap informaram nada ter a acrescentar sobre as observações efetuadas no âmbito da reforma da LEO.

⁶ No âmbito do reforço de recursos humanos previstos no Despacho 11888-B/2021, de 30/11, que aprovou o contingente de postos de trabalho com vista à abertura de procedimentos concursais para a contratação excecional de trabalhadores para a constituição de relações jurídicas de emprego a termo resolutivo certo ou incerto, pelo período máximo de execução dos respetivos projetos no âmbito do PRR.

Em contraditório, o MF refere que “... a DGO também se encontra em processo de recrutamento, no âmbito do PRR” e a UniLEO confirma que estão em “... processo de aprovação as propostas apresentadas tendo em vista, nomeadamente, a designação de Responsável Técnico, a constituição de equipa para o Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos e a designação dos gestores de projeto”. A celeridade destes processos é essencial para o desenvolvimento tempestivo dos projetos.

ECE

Embora esteja determinado pela LEO a inclusão da ECE já no OE 2023:

- ◆ Encontra-se em execução, mas apenas desde 31/01/2022, um contrato de prestação de serviços de assessoria técnica, para implementação da ECE, o qual prevê a elaboração de estudos e propostas respeitantes a matérias que incluem as políticas contabilísticas a adotar no reconhecimento das operações contabilísticas da ECE, um Manual de Contabilidade e Relato da ECE, a colaboração no desenho dos processos contabilísticos a integrar na ECE e do modelo de custeio a implementar no âmbito da orçamentação por programas, bem como eventuais ajustamentos às normas do SNC-AP para adequar o reconhecimento contabilístico das operações na ECE.

Porém, o prazo previsto de 11 meses para a execução da totalidade do contrato suscita dúvidas quanto à data prevista para a concretização da ECE, sobre a sua abrangência e sobre a sua inclusão no OE 2023, como previsto pela LEO.
- ◆ Decorrem ainda os trabalhos de identificação de macroprocessos relevantes e processos contabilísticos, com a colaboração da OCDE, para identificar as necessidades de informação a integrar na ECE, com impacto tanto ao nível dos processos como dos sistemas de negócio.
- ◆ Não se encontra ainda constituída a equipa de projeto nem foi designado o gestor, ao abrigo do novo enquadramento legal da UniLEO anteriormente referido.
- ◆ Está em apreciação a primeira versão elaborada pela UniLEO do projeto de diploma de regulamentação que define o conteúdo da ECE e as responsabilidades de cada interveniente na sua gestão¹.

Em contraditório, a UniLEO confirma que se encontram a “...decorrer os trabalhos de desenho dos processos contabilísticos da ECE”.

Orçamentação por programas

No âmbito da orçamentação por programas, foi constituído um grupo de trabalho em abril de 2021 que apresentou uma proposta de modelo concetual, de regulamentação e do projeto piloto. Do Relatório do OE 2022, consta um programa piloto “Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar” que integra a Missão de Base Orgânica Economia e Mar, que a UniLEO, em contraditório, refere ser fundamental para “... testar a nova estrutura de orçamentação por programas prevista na LEO antes da sua generalização à restante despesa dos subsectores da administração central e segurança social”.

¹ Informação prestada pela UniLEO, em 24/06/2022.

Porém, encontra-se ainda em fase de apreciação¹ o projeto de decreto-lei de regulamentação e de definição das especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais², apesar de já ter decorrido mais de um ano desde a data limite para a sua aprovação³.

Modelo de consolidação

Este projeto visa a definição e implementação do processo de consolidação global das contas públicas e sua integração na produção dos indicadores e contas do sector das AP, tendo sido efetuada a contratação diretamente pela UniLEO⁴, sem recurso a financiamento do PRR, de apoio técnico especializado no âmbito da consolidação. Em contraditório, a UniLEO informa que o “... trabalho produzido encontra-se em apreciação por diversos parceiros”.

Objeto:	Prestação de serviços de assessoria técnica para a definição do modelo de consolidação e das políticas contabilísticas a implementar pelas entidades públicas.	
Data de celebração:	31/08/2021	Prazo: 6 meses
Os trabalhos a realizar consistem na preparação de estudos e propostas respeitantes às seguintes matérias:		
<ul style="list-style-type: none"> – Modelo de consolidação das contas públicas, na ótica da contabilidade orçamental e financeira; – Manual de consolidação para as administrações públicas, na ótica da contabilidade orçamental e financeira; – Políticas contabilísticas a adotar no âmbito da consolidação de contas orçamental e financeira das administrações públicas; – Proposta de normativo relativo às políticas contabilísticas a adotar no âmbito da consolidação de contas orçamental e financeira das administrações públicas, na ótica da contabilidade orçamental e financeira; – Modelo de consolidação da ECE, na ótica da contabilidade orçamental e financeira; – Manual de consolidação da ECE, na ótica da contabilidade orçamental e financeira; – Políticas contabilísticas a adotar no âmbito da consolidação de contas orçamental e financeira da ECE; – Eventuais propostas de ajustamento às normas do SNC-AP, facilitadoras dos reconhecimentos contabilísticos de operações a montante da consolidação. 		

Ainda neste âmbito, a eSPap celebrou um contrato com financiamento do PRR⁵ para a aquisição de serviços de desenvolvimento de algoritmos para elaboração de um piloto de consolidação, tendo em vista a simulação de consolidação de contas em SNC-AP para uma amostra de entidades públicas.

Outros projetos

O modelo de gestão da tesouraria do Estado ainda não foi desenvolvido, estando em teste soluções de controlo da receita: i) Documento contabilístico e de cobrança – DCC, abrangendo o desenho concetual, interligação com a Tesouraria e adaptação de sistemas locais e ii) fatura eletrónica, concluído o piloto de contabilização automática. Em contraditório, a UniLEO refere estar “... em discussão entre a UniLEO, a DGO, o IGCP e a ESPAP, o modelo de gestão da tesouraria do Estado e as suas várias componentes”.

A revisão da legislação da gestão financeira está a ser efetuada em paralelo com a execução dos projetos de implementação da LEO. Embora este procedimento seja adequado para matérias de cariz técnico, as matérias de enquadramento geral, que exigem consenso político, deveriam ser objeto de regulamentação prévia e o planeamento dos projetos ajustado ao quadro legal.

¹ Informação prestada pela UniLEO em contraditório (26/07/2022).

² Previsto no n.º 12 do art. 45.º da LEO.

³ O n.º 1 do art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09 (que aprovou a LEO), na redação dada pelo art. 2º da Lei 41/2020, de 18/08, determinou a aprovação do decreto-lei até ao final do primeiro semestre de 2021.

⁴ Encargos suportados pelo orçamento da SGMF.

⁵ Contrato celebrado a 10/03/2022, por um período de 12 meses.

Em suma, embora os recursos financeiros disponibilizados pelo PRR permitam uma maior dinâmica na implementação da reforma, as alterações ao modelo de governação apenas ocorreram em 2022, encontram-se por nomear os Coordenadores do Gabinete Técnico e do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos e a contratação de técnicos para a UniLEO ainda está em curso, limitando a capacidade de implementação. Acresce que se encontram em reavaliação alguns projetos basilares da reforma, nomeadamente os relativos à ECE e à orçamentação por programas, fatores que justificam reservas quanto à possibilidade de se concretizarem as fases de implementação da LEO previstas até 2027 e impõem o cumprimento das recomendações do Tribunal¹.

Em contraditório, o MF refere que *“...várias equipas (...) têm trabalhado em conjunto para o desenvolvimento da reforma (...) que, dada a sua dimensão e caráter desafiante e reformador, deve ser elaborada de forma rigorosa. Acrescem ainda as dificuldades decorrentes da pandemia da Covid-19, que criou grandes desafios neste domínio. Não obstante, é de notar que se encontram alguns modelos em fase de apreciação, nomeadamente no que respeita à Orçamentação por Programas e à Entidade Contabilística Estado, para que seja cumprido o cronograma previsto para a implementação da reforma”*.

Por sua vez, a UniLEO refere que as demonstrações orçamentais e financeiras deverão ser apresentadas na CGE no ano de 2024 e que a *“... sua elaboração implica que as entidades públicas tenham o SNC-AP implementado no exercício de 2023”*, obrigação reforçada no art. 267.º da LOE 2022. O Tribunal salienta que para a concretização deste objetivo é indispensável a operacionalização da ECE, sem a qual as demonstrações orçamentais e financeiras não irão refletir a situação da CGE de forma verdadeira e apropriada.

Assim, é crucial um planeamento detalhado da concretização da LEO, que inclua a programação das várias etapas – em particular, quanto à inclusão da ECE já no OE 2023 e de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas na CGE 2023, a apresentar em 2024 – com a identificação de metas e produtos intermédios (por projeto), de forma a assegurar a sua monitorização e introdução de eventuais medidas corretivas, e que evidencie o compromisso necessário das estruturas responsáveis com as várias etapas desta reforma.

¹ Cfr. Relatório 14/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações.

2. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM SNC-AP

No ano de 2021 continuou o processo de transição para o SNC-AP com a aplicação do novo referencial contabilístico por 1 120 entidades (1 115 no ano anterior).

Das 2 329¹ contas remetidas ao TC, referentes a 2021, 48% foram prestadas em SNC-AP, de acordo com a Instrução 1/2019-PG, e evidenciam despesa líquida paga de 45 286 M€, mais de metade relativa ao sector social, designadamente na área da saúde².

Quadro 2 – Prestação de contas relativas a 2021

(em milhões de euros)

Funções	SNC-AP			
	Entidades	% Entidades	Despesa	% Despesa
Funções de Soberania	58	5,2	6 367	14,1
Sector Social	90	8,0	23 950	52,9
Educação e Ensino	903	80,6	9 217	20,4
Funções Económicas	43	3,8	4 939	10,9
Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais	26	2,3	813	1,8
Total SNC-AP	1 120	100,0	45 286	100,0
Total de contas de 2021	2 329	-		
Peso do SNC-AP no total	48,1%	-		

Fonte: Econtas.

No universo de contas entradas incluem-se entidades que não se encontram obrigadas à aplicação do SNC-AP, designadamente empresas, fundações, associações e as caixas do Tesouro (451 contas em 2021). Entre as entidades da AC e SS que ainda não transitaram para o SNC-AP, incluem-se os serviços periféricos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e do Instituto Camões (num total de 184 contas) e as entidades que aplicaram o POCP (181 contas) ou o POCISSS (10)³.

Das entidades que prestam contas em SNC-AP, 71,8% são escolas do ensino básico e integrado⁴ e 15,1% SFA, sendo estes últimos responsáveis por 66,6% da despesa líquida paga em análise.

Quadro 3 – Prestação de contas em SNC-AP por tipo de entidade

Subsector	Contas em SNC-AP				
	Integral	Pequenas Entidades	Microentidades	N.º de entidades	%
SI (exceto escolas)	39	14	12	65	5,8
Escolas	633	168	3	804	71,8
SFA	153	15	1	169	15,1
EPE/EP	52	1	1	54	4,8
Associações públicas	12	10	1	23	2,1
Outros	2	3	0	5	0,4
Total Geral	891	211	18	1 120	100,0
Total %	79,6	18,8	1,6	100,0	-

¹ Os dados reportam-se a 31/08/2022 e não incluem contas da administração local nem da administração regional.

² As entidades do Ministério da Saúde representam 47,9% da despesa total e 90,5% da despesa do setor social.

³ Não coincide com as contas que integram o perímetro de consolidação da SS, uma vez que este inclui duas entidades das regiões autónomas e não inclui a Casa Pia que, embora aplique POCISSSS é uma entidade da administração central.

⁴ Que integram o OE e a CGE de forma agregada.

(em milhões de euros)

Subsector	Despesa refletida nas contas				
	Integral	Pequenas Entidades	Microentidades	Despesa	%
SI (exceto escolas)	6 541	31	8	6 580	9,4
Escolas	4 907	539	2	5 448	10,3
SFA	25 119	42	0	25 162	66,6
EPE/EP	7 966	8	0	7 974	13,5
Associações públicas	63	29	1	94	0,2
Outros	19	10		29	0,1
Total Geral	44 617	659	11	45 286	100,0
Total %	98,5	1,5	0,0	100,0	-

Fonte: Econtas.

Do total de contas prestadas em SNC-AP, 79,6% enquadram-se no regime integral, representando 98,5% do total da despesa líquida e 1,6% respeitam a microentidades, cuja expressão financeira é residual.

O Tribunal tem acompanhado a qualidade do processo de transição para o SNC-AP, tendo aprovado um relatório¹ sobre a transição e implementação do SNC-AP pelas entidades do Ministério da Defesa Nacional (MDN), no qual identificou as principais dificuldades e constrangimentos, bem como as boas práticas e os principais ajustamentos decorrentes da aplicação das novas políticas contabilísticas.

Relativamente às boas práticas há a salientar a elaboração de documentos técnicos orientadores dos procedimentos a adotar na área do plano de contas multidimensional, na despesa e receita orçamentais e na interface com as aplicações centralizadoras de informação contabilística do Ministério das Finanças (SIGO e S3CP). No que concerne à política contabilística, a mesma foi articulada com a Comissão de Normalização Contabilística, quanto a reclassificações, reconhecimentos e desconhecimentos para a elaboração da “reconciliação para o balanço de abertura em SNC-AP” e alteração dos critérios de mensuração.

¹ Cfr. Relatório 2/2022 - OAC - 2.ª Secção – Aplicação dos novos referenciais contabilísticos na área da Defesa Nacional, aprovado em 07/09.

B. O PROCESSO ORÇAMENTAL

1. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

O processo orçamental envolve, numa primeira fase, a apresentação pelo Governo de um conjunto de documentos que suportam a proposta de lei do OE de um dado ano, até à fase de discussão e aprovação pela Assembleia da República (AR). Durante a execução do OE, o cenário orçamental é objeto de atualização com a publicação de novas previsões e da estimativa de execução, em regra, aquando da apresentação da proposta de OE para o ano seguinte. Para o ano de 2021, os principais documentos de suporte à programação orçamental foram os seguintes:

Figura 2 – Principais documentos de suporte à programação orçamental para 2021



A primeira fase do processo orçamental iniciou-se ainda em 2020 com a atualização do Programa de Estabilidade (PE) e com a proposta de Lei das Grandes Opções¹. Porém, verificou-se que o PE 2020, ao centrar-se nas medidas adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, não incluiu as restantes medidas nem as respetivas previsões orçamentais para 2021. Por sua vez, a Lei das Grandes Opções 2021-2023, cuja apresentação se previa ocorrer em 15 de abril de 2020 nos termos da LEO, apenas foi efetuada em simultâneo com o OE 2021 (outubro de 2020), por força do regime excecional e temporário de processo orçamental². Já em 2021, a proposta de Lei das Grandes Opções 2021-2025, enviada em abril à AR, não chegou a ser aprovada.

Acresce que, e à semelhança do ano anterior, em 2021 não foi publicado o decreto-lei de execução orçamental (DLEO), contrariando o disposto no art. 53.º da LEO. Em contraditório, o MF e a DGO alegaram que, para além da vigência do DLEO 2019, as regras de execução orçamental foram asseguradas através de instruções emitidas pela DGO e da publicação de diplomas no âmbito do PRR³. De facto, a execução orçamental seguiu as instruções

¹ Arts. 32.º e 34.º da LEO.

² Lei 9-A/2020, de 17/04 – regime aprovado no contexto da pandemia de COVID-19, que dispensou a apresentação: i) do PE nos moldes exigidos pela LEO, designadamente quanto aos prazos e conteúdo; ii) da atualização do quadro plurianual das despesas públicas; e iii) da proposta de Lei das Grandes Opções no prazo fixado na LEO 2015.

³ Portaria 48/2021, de 04/03, DL 29-B/2021, de 04/05, DL 53-B/2021, de 23/06, e Portaria 193/2021, de 15/09, os quais fixam regras para a execução do PRR (antecipação de fundos europeus, assunção de encargos plurianuais, modelo de governação, regime de execução orçamental, simplificação de procedimentos e circuitos financeiros).

da DGO, designadamente a Circular 1400, Série A, de 08/02/2021, que considera em vigor o DLEO 2019 até à aprovação e publicação do referente ao ano de 2021, o que não veio a ocorrer. Refira-se que já para o exercício orçamental de 2022, o DLEO foi publicado em agosto¹, indo ao encontro do recomendado no PCGE 2020.

Sobre as políticas setoriais definidas nas Grandes Opções 2021-2023, verifica-se que:

- ◆ encontram-se estruturadas em quatro agendas temáticas que replicam as prioridades definidas na Estratégia Portugal 2030², o que confere maior coerência e objetividade às opções de política no médio prazo; porém, continua a não incluir evidência sobre a ligação com a estratégia orçamental, nem a definição dos critérios de afetação de recursos às prioridades de atuação e o seu impacto orçamental;
- ◆ não contêm a nota explicativa relativa ao alinhamento das medidas de política económica com os objetivos de política orçamental³, limitando-se a afirmar que as prioridades de investimento previstas são contempladas e compatibilizadas no OE 2021, o que também não se evidencia; no ROE 2021 as Grandes Opções apenas são referidas genericamente no programa orçamental Representação Externa;
- ◆ o quadro plurianual das despesas públicas, que fixa limites para a despesa no horizonte de 2020 a 2024, integrou, pela primeira vez, a Lei das Grandes Opções 2021-2023 e passou a abranger toda a despesa, seguindo o novo modelo da LEO⁴. Porém, continua a não demonstrar uma ligação clara dos recursos financeiros às prioridades de política pública, reduzindo o quadro orçamental de médio prazo a um exercício formal que não assegura a trajetória sustentável das finanças públicas⁵.

As diferenças em termos de sistematização e a falta de harmonização das medidas de política orçamental previstas para 2021 e elencadas, quer no ROE 2021⁶, quer no PE 2021-2025⁷ (em contabilidade nacional) limitam a apreciação a fazer sobre as mesmas, destacando-se:

- ◆ o ROE 2021 apresenta uma estrutura de informação no essencial idêntica à do ano anterior, identificando e estimando o impacto das políticas invariantes⁸ e das principais medidas de política orçamental a implementar em 2021⁹; realça-se a introdução de notas explicativas das políticas invariantes como uma melhoria no reporte de informação, contudo, a mesma metodologia não foi utilizada para a caracterização das novas medidas para 2021;
- ◆ as medidas de resposta à pandemia adotadas em 2020 e com continuidade em 2021 não foram incluídas na descrição das políticas invariantes e parte das novas medidas para 2021 incluídas no ROE 2021 caracterizaram-se por insuficiente especificação, em prejuízo da avaliação da sua execução; é o caso, por

¹ DL 53/2022, de 12/08.

² RCM 98/2020, de 13/11 – referencial para a condução das políticas económicas e sociais até 2030 que enquadra o PRR e o novo quadro comunitário de apoio 2021-27 (Portugal 2030).

³ Conforme exigido no n.º 2 do art. 34.º da LEO.

⁴ Mais abrangente do que o anterior ao prever a fixação de limites para a despesa total, independentemente da fonte de financiamento, e ao incluir o subsetor da SS (anteriormente – apenas a despesa da AC financiada por receitas gerais).

⁵ Cfr. Relatório 11/2021 - 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

⁶ Quadro 3.2. Quadro de Políticas Invariantes: variação 2021 face a 2020, p. 63, e Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2020 e 2021, p. 65 (mas sem dados sobre 2020).

⁷ Quadro A2.1. Medidas invariantes e Quadro A2.2. Medidas de política orçamental, ambos na p. 77.

⁸ Medidas autorizadas em anos anteriores com impacto no ano do orçamento.

⁹ Os elementos informativos do OE 2021 divulgam as medidas discricionárias (Projeto de Plano Orçamental 2021, Quadro 3.5, p. 35), cuja diferença face à informação constante do ROE 2021 diz respeito às medidas temporárias e não recorrentes.

exemplo, das medidas REACT-EU – Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa e PRR, em que não são evidenciadas as políticas que financiam;

- ◆ o elenco de políticas invariantes e das novas medidas a implementar em 2021 do PE 2021-2025 apresenta uma discriminação diferente do ROE 2021, em prejuízo da análise do seu alinhamento nos dois documentos; por exemplo, nas medidas de política orçamental, o PE apresenta apenas a previsão orçamental afeta ao PRR, a outros investimentos e apoios e à revisão da despesa, enquanto o ROE apresenta um conjunto mais alargado; as medidas COVID-19 são apresentadas no PE como invariantes, mas continua a não haver a distinção entre as adotadas em 2020 e em 2021.

Por seu lado, o ROE 2022 inclui a execução provisória de 2021 com a identificação do impacto orçamental¹ das principais medidas de emergência COVID-19 em 2021, das quais constam algumas com efeito relevante em 2021, mas que não foram referenciadas no ROE 2021 nem no PE como tal (por exemplo, o Programa Apoiar). Já no RCGE 2021, os impactos em 2021, em contabilidade nacional, da implementação das principais medidas são apresentados com um nível de repartição diferente da utilizada no ROE 2021, individualizando por medidas temporárias e não recorrentes, adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19 e com impacto em 2021². No que respeita às medidas COVID-19, o RCGE 2021 contém também um quadro com a respetiva execução em contabilidade pública³, mas com uma estrutura, enumeração e designação não totalmente coincidente com o mesmo quadro em contabilidade nacional.

Por conseguinte, as diferenças encontradas entre o elenco de medidas constantes do ROE 2021 e as do RCGE 2021 (Quadro 4) prejudica a clareza e objetividade que devem pautar os documentos de programação e execução orçamental, limitando a análise entre os valores executados e os previstos.

Quadro 4 – Medidas de política orçamental no ROE 2021 e a execução no RCGE 2021 (contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

	Principais medidas de política orçamental	ROE 2021	RCGE 2021
Receita	IVA da eletricidade ^(a)	-150	-150
	Retenções na fonte de IRS	-200	-198
	Desagravamento das tributações autónomas IRC ^(b)	-10	0
	Redução temporária do IVA do gel e máscaras ^(a)	-23	-23
	Redução das portagens	-10	-37
	Lotaria instantânea "Do Património Cultural"	5	5
	REACT-EU	1 020	Sem correspondência
	Receita do PRR	500	100
	Total	1 132	-

(...)

¹ ROE 2022, Quadro 3.5. – Principais medidas de emergência COVID-19, p. 63.

² RCGE 2021, Quadro 7 – Principais medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19, p. 12, Quadro 8 – Principais medidas com impacto em 2021 e Quadro 9 – Medidas temporárias e não recorrentes, ambos na p. 13.

³ RCGE 2021, Quadros 28 – Execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19, p. 61, e A53 – Execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19 por classificação económica e por subsector das AP, p. 461.

(em milhões de euros)

Principais medidas de política orçamental		ROE 2021	RCGE 2021
Despesa	Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade	965	Sem correspondência
	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	450	Sem correspondência
	Isolamento profilático/subsídio doença COVID-19	66	217
	Aumento extraordinário das pensões	99	253
	EPI e outras despesas com saúde	300	Sem correspondência
	Subsídio extraordinário de risco para profissionais da saúde	60	Sem correspondência
	Reforço do emprego público (saúde e educação)	210	Sem correspondência
	Aumento do limiar mínimo do subsídio de desemprego	75	68
	Alargamento ao 2.º escalão – creches	11	11
	Escola digital	279	154
	IVAucher – devolução IVA restauração, alojamento e cultura	200	38
	Investimento público no âmbito do PRR	500	100
	Revisão da despesa	-135	-135
	Total	3 080	-
Impacto no saldo		-1 948	-

(a) O valor da execução corresponde ao apresentado no OE 2021, uma vez que o impacto final na receita não se encontra disponível (cfr. nota ao Quadro 8 do RCGE 2021); (b) A medida só terá impacto em 2021 (cfr. nota ao Quadro 8 do RCGE 2021).

Fonte: MF, ROE 2021 e RCGE 2021.

Ainda sobre as dificuldades resultantes das diferenças de reporte entre os documentos previsionais, designadamente o ROE 2021, e os documentos de execução, observou-se que:

- ◆ a medida Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores não encontra paralelo na execução, quer no quadro das principais medidas, quer no relativo às adotadas no âmbito da pandemia COVID-19¹; o mesmo sucede com as medidas REACT-EU, Apoio ao emprego e à Retoma da atividade e outras com impacto nas despesas com o pessoal (Subsídio extraordinário de risco e Reforço do emprego público nos setores da saúde e da educação)²;
- ◆ nas medidas em que não foi apresentada a execução em contabilidade nacional, o RCGE 2021 divulga os valores verificados em contabilidade pública³, o que representa mais uma fragilidade da programação orçamental, i.e., previsão e execução divulgadas com base em referenciais contabilísticos distintos, que impede a avaliação do cumprimento das medidas;
- ◆ não é apresentada no RCGE 2021 explicação dos contributos para os ganhos de eficiência subjacentes à medida Revisão da despesa, tendo em conta o elenco de submedidas que concorrem para esse exercício⁴, nem justificação para o facto de a previsão ser idêntica à execução.

¹ Quadros 8 e 7 do RCGE 2021, em contabilidade nacional.

² No que respeita à metodologia subjacente à elaboração dos quadros em análise, a DGO limitou-se a indicar que a informação é recebida através dos gabinetes do Ministério das Finanças e provém de várias entidades, como a Autoridade Tributária e a Segurança Social, sendo também utilizada informação da responsabilidade de entidades como o INE e o Banco de Portugal.

³ A execução, em contabilidade pública, da medida Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores ascendeu a 488 M€ e o valor recebido do REACT-EU foi de 1 043 M€ (cfr. RCGE 2021, Quadro 28, nas pp. 61 e 152, respetivamente).

⁴ ROE 2021, Quadro 2.2 – Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa, p. 50.

Em sede de contraditório, o MF¹ enfatizou a volatilidade das medidas adotadas em 2021 em decorrência da pandemia; porém, é exatamente o contexto de incerteza, com a exigência de mudanças de política ao longo do ano, que reforça a importância de um reporte com adequada explicitação das diferenças entre o elenco de medidas previstas em sede de ROE 2021 e a execução constante do RCGE 2021.

Os documentos de programação continuam omissos quanto ao impacto que a reforma das finanças públicas em curso poderá ter no processo orçamental², decorrente da implementação da LEO 2015, além de outras insuficiências que podem ser assinaladas em matéria de transparência do referido processo:

- ◆ o ROE 2021 e respetivos elementos informativos não apresentam uma análise sistemática do cumprimento do princípio da equidade intergeracional através da apreciação da incidência orçamental futura das matérias referidas no art. 13.º da LEO, sendo omissos quanto a investimentos públicos³, investimento em capacitação humana, necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado, responsabilidades contingentes e concessão de benefícios tributários. Porém, na análise da sustentabilidade da dívida pública e da sustentabilidade financeira da segurança social, inclui elementos sobre os impactos futuros com passivos financeiros e pensões, bem como a previsão dos encargos plurianuais com parcerias público-privadas;
- ◆ o ROE e o RCGE 2021 não contêm uma análise integrada e completa sobre o risco orçamental subjacente às responsabilidades por garantias prestadas, nem apresentam informação sobre a totalidade das garantias concedidas pelas entidades que compõem o perímetro da CGE⁴;
- ◆ continua a não ser disponibilizada informação sobre o impacto orçamental das medidas que foram introduzidas ou alteradas em sede de discussão do OE 2021. A DGO não facultou esses elementos, argumentando que são de difícil quantificação, por dependerem de decisões posteriores, mas identificou algumas situações⁵; ficaram por esclarecer outras medidas, nomeadamente as referentes a antecipação da atualização extraordinária de pensões, a prorrogação dos períodos de concessão do subsídio de desemprego, alterações na remuneração decorrente do *lay-off*, bem como novas medidas de natureza fiscal, entre outras com impacto na despesa e na receita.

¹ No mesmo sentido, respondeu a DGO em contraditório.

² Apesar de o PRR incluir um projeto relativo ao processo de implementação da LEO.

³ A informação sobre investimentos estruturantes (investimentos em infraestruturas cujo montante global do projeto seja superior a 0,01% da despesa das AP e que se encontre em execução ou em contratação) apenas inclui os anos de 2019 a 2021 e o custo total (cfr. ROE 2021, Quadro 2.1, p. 40).

⁴ Cfr. ponto 4.5 deste Parecer.

⁵ Para além de duas sem impacto financeiro significativo, referiu a eliminação de 476,62 M€ em ativos financeiros do FdR, relativos a nova injeção de capital no NB, a qual não carece de qualquer estimativa.

2. O CENÁRIO ORÇAMENTAL E OS PRINCIPAIS DESVIOS

Em 2021, o défice das AP, em contabilidade pública, atingiu 8 643 M€ (-4,1% do PIB), em resultado dos défices da administração central (10 623 M€) e da administração regional (355 M€), atenuados pelos excedentes orçamentais da segurança social de 2 328 M€ e da administração local (6 M€¹). O cenário orçamental previsto no ROE 2021 revelou-se mais negativo face aos valores que se verificaram (Quadro 5), com uma execução orçamental mais favorável em 2 507 M€, em virtude do desvio na execução da despesa (menos 2 035 M€) e da receita (mais 471 M€).

Quadro 5 – Previsão orçamental e execução das AP em 2020 e 2021 (contabilidade pública)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2020		Ano 2021		
	Estimativa ROE 2021	Execução RCGE 2021	Previsão ROE 2021 ^(a)	Execução provisória ROE 2022	Execução RCGE 2021
Receita total, da qual:	82 742	84 006	91 447	91 808	91 918
AC+SS	75 748	77 150	84 264	84 037	84 171
Despesa total, da qual:	96 586	95 642	102 597	100 602	100 562
AC+SS	89 427	88 633	95 091	92 494	92 466
Saldo global, do qual:	-13 844	-11 636	-11 150	-8 794	-8 643
AC+SS	-13 679	-11 483	-10 827	-8 456	-8 294
Saldo global (em % PIB)	-7,0	-5,8	-5,3	-4,2	-4,1
Saldo AC+SS (em % PIB)	-6,9	-5,7	-5,1	-4,0	-3,9

(a) Os valores diferem do OE 2021 aprovado (no caso da AC+SS: despesa total 95 095 M€ e saldo -10 830 M€, cfr. SEO de janeiro de 2021).

Fonte: MF, ROE 2021, ROE 2022 e RCGE 2021; DGO, Síntese de Execução Orçamental (SEO) de janeiro de 2021.

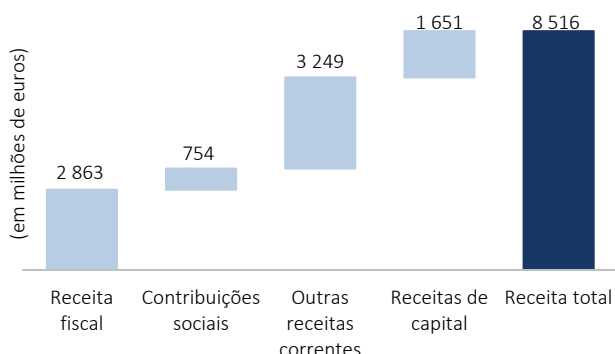
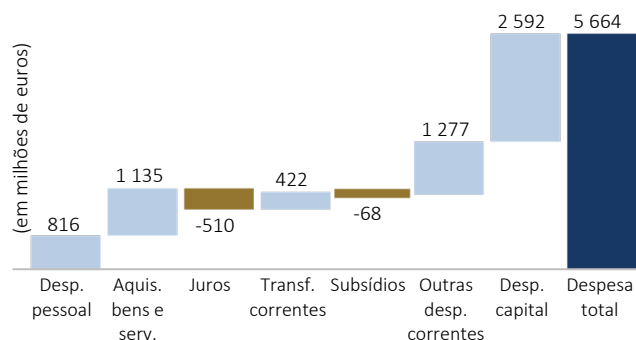
Restringindo a análise à conta consolidada da AC e SS, o ROE 2021 antecipava uma melhoria de 2 852 M€ no saldo global decorrente do efeito conjugado do aumento da receita (+8 516 M€) e da despesa (+5 664 M€) face à estimativa para 2020, do qual resultava um impacto na receita (+11,2%) superior à pressão ascendente da despesa (+6,3%).

Observou-se que a previsão da receita apontava para o aumento em todos os seus agrupamentos (Gráfico 1), influenciado pela recuperação esperada da atividade económica e do mercado de trabalho², bem como pelos recebimentos provenientes de fundos europeus no âmbito do REACT-EU e do MRR.

No cenário previsional da despesa, o aumento na generalidade das rubricas (Gráfico 2) assentava, em particular, nas despesas com investimentos estruturantes, apoios da segurança social, aquisições de equipamentos de proteção individual, medicamentos e testes, bem como na continuidade de políticas com impacto financeiro nas despesas com pessoal e pensões; apenas duas rubricas de despesa, juros e subsídios, apresentavam uma perspetiva de redução face ao ano anterior.

¹ RCGE 2021, Quadro 71 – Execução orçamental da Administração Local, p. 146.

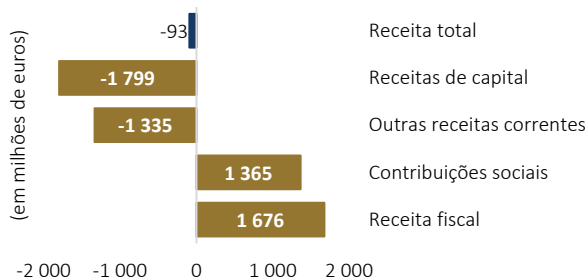
² Previsão de crescimento real do PIB de 5,4% (-8,5% na estimativa para 2020), de crescimento do emprego em 1% (-3,8% em 2020) e de redução da taxa de desemprego para 8,2% (8,7% em 2020).

Gráfico 1 – Contributos para a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública – 2021

Gráfico 2 – Contributos para a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública – 2021


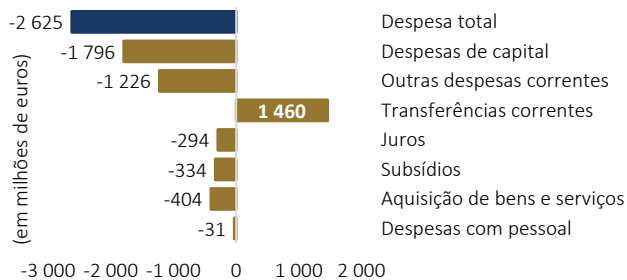
Fonte: MF, ROE 2021.

A execução orçamental da despesa destes subsectores face à previsão seguiu o mesmo sentido explicitado para a conta das AP, mas a execução da receita ficou abaixo do previsto (Gráficos 3 e 4), verificando-se que:

- ◆ na receita, o desvio de -0,1% resultou da evolução das outras receitas correntes e das receitas de capital, que ficaram aquém do objetivo anual (no total, menos 3 134 M€), cujo impacto foi atenuado pelo aumento acima do previsto da receita fiscal e de contribuições sociais (no conjunto, mais 3 041 M€);
- ◆ na despesa, o desvio de -2,8% deveu-se à execução abaixo do esperado na generalidade das rubricas, com exceção para as transferências correntes¹, destacando-se o investimento (menos 2 234 M€);
- ◆ em resultado, o saldo global registou uma evolução favorável de 2 534 M€ face ao previsto.

Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2021, em contabilidade pública


Fonte: MF, ROE 2021 e RCGE 2021.

Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2021, em contabilidade pública


Os desvios apurados na receita e na despesa face à previsão orçamental são análogos aos que se têm verificado em anos anteriores, nomeadamente: a receita fiscal e de contribuições sociais a exceder o previsto, porém, sem compensar o desvio, em sentido contrário, no conjunto das restantes receitas correntes e das receitas de capital; e a execução da generalidade das rubricas da despesa inferior ao programado².

¹ Refletindo, designadamente, o reforço das contribuições para o Orçamento da UE, das transferências para a administração local, no âmbito do processo de descentralização de competências, e os apoios do Fundo Ambiental às empresas.

² Com algumas exceções; em 2021, coube às transferências correntes, mas as rubricas que têm apresentado uma execução acima da previsão são as despesas com pessoal (2017 a 2020) e a aquisição de bens e serviços (2018 e 2019).

Sem prejuízo da incerteza subjacente a qualquer previsão, os desvios aqui identificados revelam fragilidades já recorrentemente assinaladas nestes Pareceres, ao nível da orçamentação das áreas da cobrança de receitas de impostos e de contribuições sociais, da execução dos fundos europeus e da venda de bens e serviços correntes e bens de investimento; o desvio apurado nas outras despesas correntes resulta de procedimentos de registo, em especial, a inscrição da dotação provisional e das dotações setoriais de natureza comum de programas orçamentais.

Caixa 1 – Auditoria paralela aos Quadros Orçamentais de Médio Prazo

O Tribunal de Contas participou em conjunto com as Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Eslováquia, da Finlândia, de França, da Itália, dos Países Baixos e da Suécia numa auditoria paralela sobre a implementação dos quadros orçamentais de médio prazo (QOMP), à luz da Diretiva 2011/85/UE e das boas práticas internacionais.

Os resultados – em linha com as conclusões do Tribunal na auditoria nacional (Relatório 11/2021 - 2.ª Secção) – colocaram em evidência o ponto forte da implementação de um QOMP: constituir um instrumento privilegiado para direcionar as finanças públicas na trajetória da sustentabilidade de longo prazo ao incorporar a perspetiva de médio prazo no orçamento anual, a realização do exercício de revisão da despesa vinculado ao quadro plurianual e o compromisso político com o controlo da despesa num horizonte temporal de médio prazo.

Verificaram-se diferenças importantes ao nível dos quadros normativos, das práticas institucionais nacionais e do compromisso político (aspeto que se concluiu ser determinante para a eficácia dos QOMP).

Ao nível da fixação de limites para a despesa destacam-se algumas características específicas de cada país:

- ◆ Eslováquia: os limites máximos são estabelecidos por rubricas de despesa no contexto do orçamento anual do Estado.
- ◆ Finlândia: o limite é fixado no início de cada mandato parlamentar de quatro anos e compreende um valor máximo para a despesa em termos agregados; não tem natureza vinculativa, mas existe um compromisso político no sentido do seu cumprimento.
- ◆ França: o QOMP é definido no âmbito das leis de programação das finanças públicas, que incluem não só a trajetória plurianual do saldo global e dos saldos dos subsectores da administração pública, mas também a trajetória para seis limites de despesa como a dos regimes obrigatórios da segurança social.
- ◆ Itália: o QOMP assenta em previsões de despesa para o ano em curso e para os três anos seguintes, as quais não são consideradas como limites vinculativos para a taxa de crescimento da despesa.
- ◆ Países Baixos: o limite global plurianual para a despesa encontra-se dividido em três sublimites, os quais são politicamente vinculativos por serem parte integrante do acordo de coligação governamental de quatro anos.
- ◆ Portugal: o QOMP é classificado como vinculativo flexível porque, embora os limites de despesa sejam vinculativos, são revistos anualmente, no âmbito do processo de aprovação do orçamento do Estado.
- ◆ Suécia: o limite máximo é fixado para a despesa em termos agregados, abrangendo o horizonte de três anos; não há um obstáculo formal à alteração do limite, mas tornou-se prática que o mesmo só seja revisto com a eleição de um novo governo ou perante circunstâncias externas imprevistas.

Em termos de cobertura do QOMP, o limite de despesa cobre cerca de 100% das despesas da administração central em Itália e na Eslováquia; na Finlândia, nos Países Baixos, em Portugal e na Suécia, cobre a maior parte dessa despesa, mas 5-25% permanece fora. Em relação às despesas do conjunto das AP, a cobertura varia de forma mais significativa: em Itália e na Eslováquia é de 100%, em França e nos Países Baixos abrange entre 80% a 90%, em Portugal e na Suécia atinge 55% e na Finlândia aproxima-se de 35%.

Em termos globais, o relatório conclui:

- ◆ A regra de fixação de limites para a despesa encontra-se integrada no processo orçamental em todos os países participantes, embora em poucos países a perspetiva plurianual é tão importante como a perspetiva anual, com destaque para a Finlândia, os Países Baixos e a Suécia, com o melhor desempenho; em Portugal, a implementação do QOMP revelou uma fraca autonomização face ao orçamento anual.
- ◆ A natureza não vinculativa dos QOMP ou as revisões anuais dos limites de despesa dificultam a avaliação do seu efetivo cumprimento. A flexibilidade dos QOMP introduz fragilidades na articulação com outros objetivos orçamentais (por exemplo, o objetivo de redução da despesa em 3% em França), mas permite a adaptação a circunstâncias excecionais. Por sua vez, foram assinaladas lacunas na informação e falta de transparência na relação do limite de despesa com outros objetivos (Finlândia, França, Países Baixos, Portugal e Suécia).
- ◆ O aumento inesperado da despesa pública para dar resposta à pandemia de COVID-19 implicou, na maioria dos países participantes, a alteração dos limites fixados, como aconteceu em Portugal; no caso da Finlândia e da França, a regra do limite de despesa foi temporariamente afastada; o enquadramento das circunstâncias excecionais nos QOMP e nos orçamentos anuais suscita um maior debate público.
- ◆ Em virtude dos respetivos quadros normativos, existem diferenças significativas no reporte sobre a relação dos QOMP e as regras orçamentais da UE; a Eslováquia e a Itália relataram uma forte ligação com estas regras, mas na Finlândia e na Suécia o reporte é inexistente; no caso de Portugal, a informação não é divulgada de forma detalhada, o que dificulta a apreciação do alinhamento entre o QOMP e as regras europeias.
- ◆ A informação sobre os sistemas que suportam o QOMP encontra-se disponível em todos os países, permitindo a sua monitorização pelas ISC e Instituições Orçamentais Independentes, mas a sua complexidade reduz a transparência do processo, a acessibilidade por parte dos cidadãos e o debate público.

C. A CONTA GERAL DO ESTADO

1. RECEITAS E DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

1.1. Receitas e despesas consolidadas

Em 2021, o saldo da “*conta consolidada da administração central e da segurança social*” atingiu -8 294 M€, representando uma melhoria de 3 188 M€ comparativamente ao ano anterior, em resultado do melhor desempenho da receita cobrada (+7 021 M€), face ao aumento da despesa (+3 833 M€) – Quadro 6.

Quadro 6 – Conta consolidada da AC e da SS – 2020-2021

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais	2020		2021		Variação	
	Conta Consolidada AC e SS (a)	AC	SS	Conta Consolidada AC e SS (a)	Valor	%
RECEITAS	77 150	63 844	33 567	84 171	7 021	9,1
Receita fiscal	43 987	46 159	212	46 371	2 384	5,4
Contribuições para a SS e CGA	22 399	4 252	19 954	24 206	1 806	8,1
Outras receitas correntes (b)	9 691	12 219	13 400	12 379	2 688	27,7
Transferências de capital	854	1 021	0	1 019	165	19,3
Outras receitas de capital (b)	219	194	1	196	-22	-10,1
DESPESAS	88 633	74 466	31 238	92 466	3 833	4,3
Pensões e outras prestações sociais (SS e CGA) (c)	35 438	10 062	26 193	36 255	817	2,3
Apoios das medidas COVID-19 (transferências e subsídios) (d)	2001	1 128	1 703	2 831	830	41,5
Despesas com pessoal (e)	18 229	18 714	252	18 966	737	4,0
Aquisição de bens e serviços	10 300	11 373	100	11 473	1 173	11,4
Juros e outros encargos	7 422	6 797	7	6 800	-622	-8,4
Outras despesas correntes (b)	9 631	20 927	2 941	10 633	1 002	10,4
Aquisição de bens de capital (investimento)	2 957	3 424	39	3 463	506	17,1
Outras despesas de capital (b)	2 656	2 042	4	2 046	-610	-23,0
Saldo global	-11 483	-10 623	2 328	-8 294	3 188	-27,8

(a) Exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros. Foram objeto de consolidação fluxos intra e intersetoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a venda/aquisição de serviços no Programa Saúde.

(b) Inclui diferenças de consolidação: 40 M€ nas receitas correntes, 15 M€ nas receitas de capital, 213 M€ nas despesas correntes e 52 M€ nas despesas de capital.

(c) Exclui as transferências entre a CGA e a SS para pagamento de pensões e as transferências e subsídios da SS (Ação Social) para a AC. Os apoios das medidas COVID-19 constam de linha própria.

(d) Exclui transferências entre entidades da AC e SS e as transferências para a UE-participação na Estratégia Europeia das Vacinas (11 M€ em 2020).

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

Fonte: CGE 2020 – Quadro 25 e Mapa XXIII; CGE 2021 – Quadro 26 e Mapa M19; SGR; SIGO; CSS; e DGO (ficheiros das despesas COVID-19). Cálculos TC.

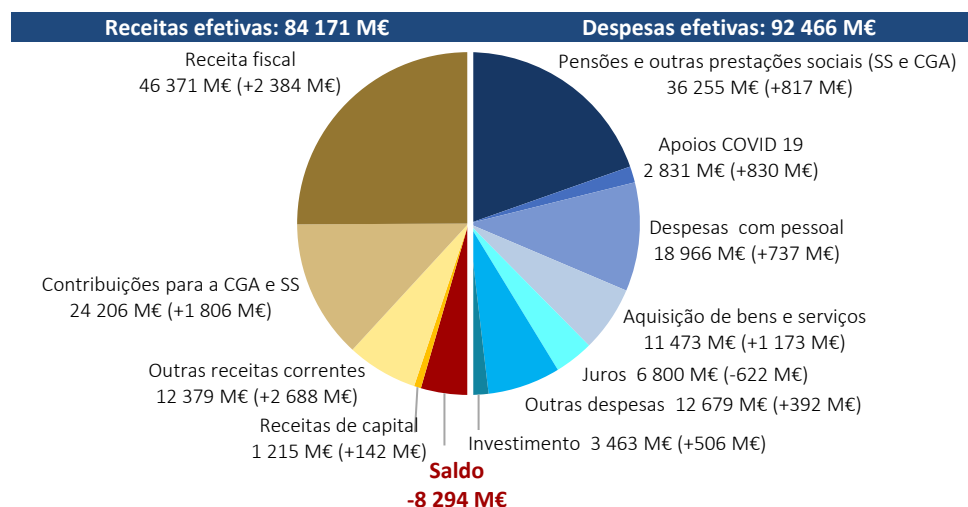
As receitas totalizaram 84 171 M€ e as despesas 92 466 M€, sendo de destacar que:

- ◆ a receita fiscal (46 371 M€) e de contribuições para SS e CGA (24 206 M€) representaram 83,8% do total da receita;

- ◆ na despesa, 59,7% deveu-se a pensões e outras prestações sociais (36 255 M€) e a despesas com pessoal (18 966 M€);
- ◆ a despesa relativa a medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19 totalizou 2 831 M€ (3,1% do total da despesa).

O gráfico seguinte mostra, em termos consolidados, a distribuição das despesas da administração central e da segurança social e a sua cobertura em receita.

Gráfico 5 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2021 e variação face a 2020



Fonte: SGR, SIGO, DGO e SS (ficheiros das despesas COVID-19). Cálculos TC.

Comparando com 2020, destaca-se:

- ◆ O aumento da receita (9,1%, face a 2020) em todas as suas componentes, superando, inclusive, o valor de 2019 em 1,9%:
 - ◇ a receita fiscal recuperou 5,4%; porém, ficou ainda 543 M€ aquém do valor registado em 2019;
 - ◇ as contribuições para a SS e a CGA aumentaram 8,1% (excedendo o valor pré-pandemia em 1 792 M€), em resultado, sobretudo, do aumento do emprego e das remunerações, bem como da redução do impacto das medidas COVID-19¹;
 - ◇ as transferências (correntes e de capital) registaram um aumento de 39,9%, impulsionadas pelas transferências da UE, que aumentaram 1 171 M€;
 - ◇ as vendas de bens e serviços correntes aumentaram 24,5%, com destaque para as provenientes das contrapartidas pela utilização de imóveis do Estado por força da aplicação do princípio da onerosidade (+248 M€)² e do Fundo Ambiental (+258 M€), principalmente pelo aumento da receita dos leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão de gases com efeito estufa;

¹ Nomeadamente no âmbito das medidas relativas à isenção de pagamento da taxa social única em 291 M€ – cfr. Quadro 8 deste PCGE e Quadro I.7 do PCGE 2020.

² Difere do valor referido no ponto 2.10.3 (+293 M€) por não terem sido contabilizados integralmente os montantes recebidos.

- ◇ as taxas, multas e outras penalidades aumentaram 20,4% (578 M€), sustentadas pelo acréscimo verificado nas receitas da ANACOM (+410 M€) decorrentes do leilão de licenciamento da 5.ª geração de comunicações móveis e pela normalização das atividades dos serviços após a quebra abrupta verificada em 2020.
- ◆ O aumento da despesa (4,3%, face a 2020), em todas as componentes, exceto em juros (que diminuiu 8,4%):
 - ◇ a aquisição de bens e serviços aumentou 11,4% (1 173 M€, dos quais 622 M€ no âmbito das medidas COVID-19, principalmente com a aquisição de vacinas e testagem);
 - ◇ as despesas com pessoal aumentaram 4,0% (737 M€, dos quais 380 M€ na área da saúde e 186 M€ na da educação);
 - ◇ as pensões e prestações sociais pagas às famílias pela SS e pela CGA aumentaram 2,3% (817 M€);
 - ◇ os apoios decorrentes das medidas COVID-19 aumentaram 41,5% (745 M€ na AC e 84 M€ na SS), destacando-se os atribuídos pelo IEFP (+438 M€) destinados a apoiar o emprego, a manutenção da capacidade produtiva/instalada e a retoma da atividade;
 - ◇ o investimento teve um acréscimo de 17,1% (506 M€, destacando-se os aumentos de 165 M€ na Infraestruturas de Portugal, de 141 M€ nas empresas de transportes de passageiros¹ e a despesa de 134 M€ relativa ao programa “universalização da escola digital” lançado em 2020, mas sem execução nesse ano);
 - ◇ as outras transferências e subsídios² aumentaram 1,4% (164 M€), para o que contribuíram: as transferências para o orçamento da UE (+434 M€); as transferências para a administração local no âmbito da repartição de recursos públicos entre o Estado e a administração local (+223 M€) e da descentralização educativa (+129 M€); e os apoios pagos pelo Fundo Ambiental (+189 M€); em sentido contrário, diminuíram as transferências do Fundo de Resolução para o Novo Banco (-606 M€) e as transferências e subsídios do IEFP não incluídos nos apoios COVID-19 (-195 M€).

No âmbito do PRR, a despesa totalizou 71 M€, 64 M€ por entidades da AC e 7 M€ por entidades da SS (cfr. ponto 2.7.1.3).

Ainda que não integradas na despesa efetiva, o Tribunal assinala que subsistem operações classificadas como ativos financeiros que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública e não se destinam a produzir retorno financeiro, pondo em causa a sua classificação como despesa com ativos financeiros. Em 2021, enquadra-se nesta situação o aumento de capital da TAP, SA, no valor de 998 M€.

¹ Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, CP, Soflusa e Transtejo.

² Exclui as transferências (correntes e capital) e subsídios, englobados em pensões e prestações sociais e em apoios das medidas COVID-19.

Caixa 2 – O saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional

A introdução, no Tratado de Maastricht, dos valores de referência para a determinação dos défices excessivos, entre os quais o limite de 3% do PIB para o défice público, exigiu também um esforço no sentido de garantir a comparabilidade e fiabilidade na avaliação do cumprimento das regras orçamentais entre os Estados-Membros. Nesse sentido, o sistema de contas nacionais¹ é a referência concetual para o cálculo do défice orçamental para efeitos do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE), ultrapassando assim as diferenças ao nível dos planos de contabilidade pública dos países da UE.

Em termos de contas nacionais, o saldo B.9 (capacidade/necessidade líquida de financiamento) corresponde, tal como em contabilidade pública, à diferença entre a receita e a despesa; porém, existem aspetos metodológicos quanto à setorização das unidades e contabilização de operações que diferenciam as duas óticas. O quadro seguinte identifica, para 2020 e 2021, alguns destes aspetos metodológicos e permite obter o saldo global das administrações públicas em contabilidade nacional, a partir do saldo do Estado (SI) em contabilidade pública.

Quadro 7 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

(em milhões de euros)

Saldos e ajustamentos	2020	2021	
		Valor	% PIB
Estado	-12 204	-9 852	-4,7
Saldo na ótica da contabilidade pública			
Administração regional e local	-151	-301	-0,1
Segurança social	2 132	2 254	1,1
Ajustamentos ao universo	600	1 777	0,8
Ajustamentos relativos à especialização do exercício, dos quais:	1 544	3 815	1,8
Diferença entre juros pagos e devidos	1 124	1 082	0,5
Impostos e contribuições para a segurança social	-454	694	0,3
Ajustamento <i>accrual</i> da administração regional e local	92	-194	-0,1
Pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para as AP	578	596	0,3
Material militar	264	128	0,1
Reclassificação de operações	-3 604	-3 670	-1,7
Injeções de capital (AC), das quais:	-3 274	-3 641	-1,7
<i>Infraestruturas de Portugal</i>	-1 054	-1 613	-0,8
<i>Hospitais EPE</i>	-563	-1 080	-0,5
<i>TAP</i>	-1 255	-640	-0,3
Outras	-330	-30	-0,0
Saldo em contabilidade nacional			
Administração central	-13 646	-7 837	-3,7
Administração regional e local	-228	-563	-0,3
Fundos de segurança social	2 190	2 423	1,1
Total das administrações públicas	M€ -11 684	-5 977	
	% PIB -5,8	-2,8	

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

Fonte: SIGO; CGE 2021; INE, 1.ª notificação do PDE, março de 2022.

Dos ajustamentos evidenciados no quadro relativamente a 2021, são de destacar com um carácter regular:

- ◆ a delimitação do universo com a inclusão do saldo das demonstrações financeiras dos SFA/EPR (1 777 M€);
- ◆ a especialização económica de operações, com ajustamentos que totalizaram 3 815 M€, com contributos, entre outros, da receita fiscal e de contribuições para a segurança social, no valor de 694 M€ (631 M€ na AC e 63 M€ na SS), da especialização dos juros (1 082 M€), da anulação do registo do pagamento de pensões associado a fundos de pensões que foram transferidos para o setor das AP (596 M€) e dos encargos com material militar (128 M€).

¹ Atualmente SEC 2010, de acordo com o Regulamento (UE) 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21/05/2013 relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na UE.

Verificaram-se ainda ajustamentos sobre determinadas operações que, à luz do tipo de intervenção do Estado e das disposições em contas nacionais, justificam um tratamento específico. Em 2021, estas operações agravaram o saldo em 3 670 M€, destacando-se:

- ♦ a reclassificação de injeções de capital para empresas públicas (maioritariamente EPR da AC) em despesa efetiva (Infraestruturas de Portugal, 1 613 M€; estabelecimentos de saúde EPE, 1 080 M€; TAP, 640 M€¹; Metropolitano de Lisboa, 254 M€; e EDIA, 53 M€);
- ♦ a assunção da dívida associada à garantia de 120 M€ prestada pelo Governo Regional dos Açores a um financiamento da SATA Air Açores e 34 M€ relativos à estimativa de execução das contragarantias respeitantes às linhas de crédito COVID-19 contratadas durante o ano de 2021;
- ♦ com impacto positivo, relevam 1 114 M€ correspondentes à devolução da rentabilidade da margem paga antecipadamente pelo Estado Português, retida pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira aquando da concessão inicial do empréstimo no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

O défice das administrações públicas em contabilidade nacional situou-se em 5 977 M€ (2,8% do PIB), rácio abaixo do limiar de 3% imposto pelas regras orçamentais europeias (suspensas desde 2020, na sequência da crise pandémica).

1.2. Impacto das medidas COVID-19

O impacto significativo nas contas públicas das medidas adotadas de mitigação dos efeitos da pandemia de COVID-19 tem vindo a originar a divulgação destacada na CGE (2020 e 2021), bem como nas sínteses de execução orçamental mensal divulgadas pela DGO, abrangendo o conjunto das administrações públicas².

Em 2021, o impacto no saldo orçamental da AC e da SS ascendeu a 5 026 M€ (4 260 M€ em 2020), devido ao efeito conjugado das medidas com impacto na diminuição da receita efetiva (305 M€) e das que produziram o aumento da despesa efetiva (4 721 M€³) – Quadro 8.

Quadro 8 – Impacto das medidas COVID-19 – 2021

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19 (a)	AC	SS	Total
RECEITA FISCAL E DA SEGURANÇA SOCIAL NÃO COBRADA	50	255	305
Adiamento de obrigações fiscais, contributivas e outras	50	29	79
Isonção de pagamento da Taxa Social Única		226	226
DESPESA EFETIVA	(b) 3 014	1 707	4 721
Aumento da capacidade do SNS e medidas de contenção, tratamento e mitigação da doença	1 813	4	1 817
Saúde: recursos humanos	375		375
Saúde: aquisição de vacinas (líquido de revenda a países terceiros), material e serviços conexos	333		333
Saúde: testes COVID-19	310		310
			(...)

¹ Em 2021, o aumento de capital da TAP, SA totalizou 998 M€, mas o impacto desta operação em contas nacionais foi de 640 M€, uma vez que o valor remanescente (358 M€) respeita à compensação pela incapacidade de recuperar dívida da TAP, SGPS constituída até 2015, que já integrava a dívida pública das AP.

² Em ponto relativo ao “Impacto da pandemia de COVID-19 na execução orçamental”. CGE 2021: Quadros 28 e A53 “Execução das medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19”, em contabilidade pública e Quadro 7 “Principais medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19 – contabilidade nacional”, com um impacto no saldo de 4 838 M€ para o conjunto das administrações públicas.

³ Valor líquido da receita obtida com a revenda de vacinas a países terceiros.

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19 (a)	AC	SS	Total
Saúde: outros	336		336
Educação: recursos humanos	190		190
Educação: computadores, conectividade e estudo em casa	155		155
Outros	114	4	118
Apoios ao emprego, manutenção da capacidade produtiva/instalada e retoma da atividade	1 068	1 146	2 214
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	3	549	552
Incentivo extraordinário/novo incentivo à normalização (IEFP)	410		410
<i>Layoff</i>		368	368
Programa Ativar.PT	342		342
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente		204	204
Apoio extraordinário aos serviços públicos de transporte de passageiros	142		142
IVAucher	38		38
Outros (inclui programas Apoiar, Adaptar e Adaptar social+)	133	25	158
Apoios às famílias	39	557	596
Apoios ao rendimento dos trabalhadores e das famílias		337	337
Isolamento profilático e apoio na doença		220	220
Outros	39		39
Outros apoios	21		21
Outros encargos	73		73
Impacto das medidas COVID-19	3 065	1 962	5 026

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

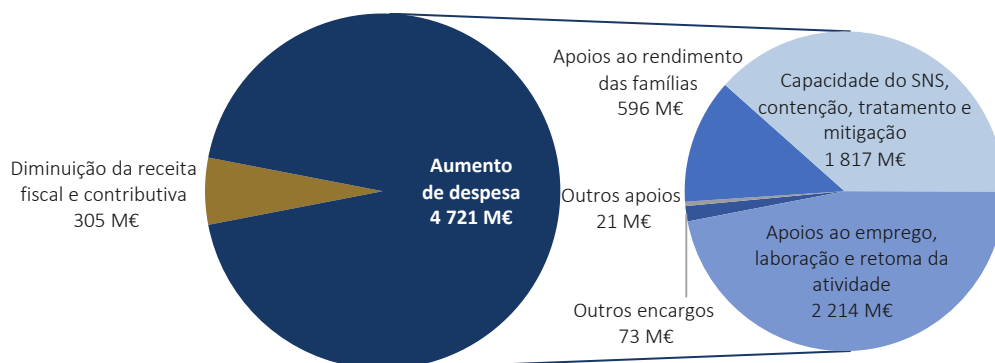
(b) Inclui 48 M€ de transferências e subsídios da AC para a administração local, o que justifica a diferença relativamente ao Quadro A53 da CGE.

Fonte: Quadro A53 da CGE 2021; bases de dados da DGO e da SS relativas às despesas COVID-19; SIGO. Cálculos TC.

Face a 2020¹, o impacto orçamental das medidas COVID-19 registou um acréscimo de 766 M€, enquanto do lado da receita diminuiu 1 168 M€², na despesa aumentou 1 934 M€³.

O gráfico seguinte ilustra o impacto das diferentes medidas, em 2021, com destaque para os apoios ao emprego, laboração e retoma da atividade.

Gráfico 6 – Impacto orçamental das medidas COVID-19 nas receitas e despesas efetivas – 2021



Fonte: Bases de dados da DGO e da SS relativas às despesas COVID-19; e SIGO. Cálculos TC.

¹ Cfr. Quadro I.2 e Quadro I.7 do PCGE 2020.

² Na AC, -720 M€ relativos ao adiamento de obrigações fiscais; na SS, -448 M€ devido à isenção da TSU, ao adiamento de obrigações contributivas e de pagamento de rendas.

³ Na AC +1 854 M€ (dos quais, 709 M€ no Ministério da Saúde, 438 M€ nos apoios do IEFP e 390 M€ no Ministério da Educação); na SS, +84 M€ (-455 M€ no *layoff*, que foi compensado por aumentos noutros apoios, designadamente +390 M€ do apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade).

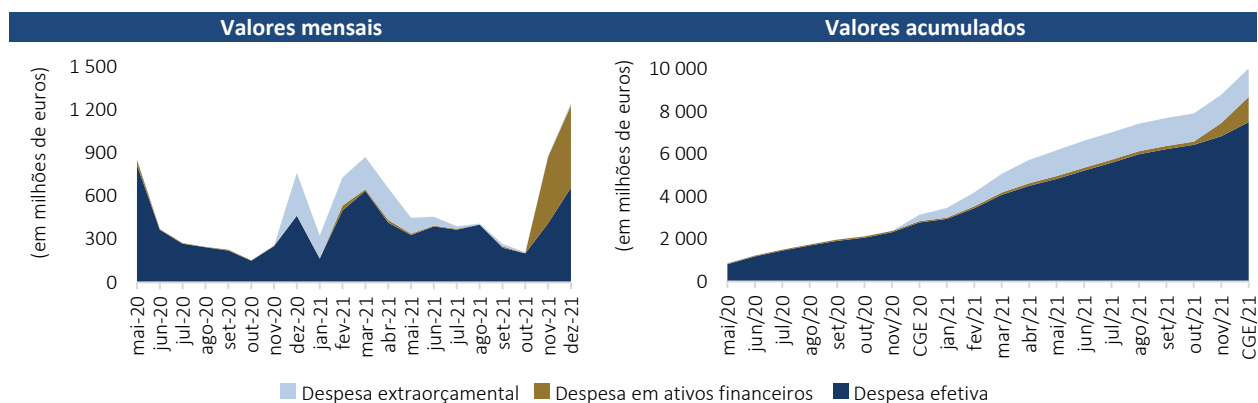
Para além da despesa efetiva com medidas COVID-19 evidenciadas no Quadro 8, a CGE reporta também um conjunto de outras medidas com reflexo nas despesas não efetivas¹ relativas a:

- ◆ ativos financeiros, que totalizam 1 129 M€, dos quais 998 M€ devem-se ao aumento de capital da TAP, SA e 130 M€ reportam-se a linhas de crédito geridas pelo Turismo de Portugal e pelo IAPMEI;
- ◆ operações extraordinárias, que ascenderam a 1 052 M€, relativas a medidas COVID-19 financiadas por fundos europeus², destacando-se 990 M€ do programa Apoiar.

No entanto, no que se refere ao aumento de capital da TAP, SA, apenas 640 M€ devem ser consideradas como despesas COVID-19, que foi o valor aceite pela Comissão Europeia a título de compensações à TAP por prejuízos resultantes das restrições à circulação de passageiros entre 19/03/2020 e 30/06/2021³. Em contraditório, a DGO alega que “o plano de reestruturação da TAP (...) decorre do agravamento da situação financeira da empresa, devido dos impactos da pandemia (...) sem a qual não teria existido o plano de reestruturação e a correspondente injeção de capital”. Porém, no referido plano, que tem um âmbito mais vasto, a parcela de 358 M€ consta como compensação pelo desconhecimento nas contas da TAP, SA de dívida da TAP, SGPS constituída até 2015, valor que também a Comissão Europeia distingue das compensações relativas à COVID-19.

Entre março de 2020 e dezembro de 2021, a despesa acumulada com medidas COVID-19⁴ (efetiva, em ativos financeiros e extraordinária) atingiu os 10 045 M€ e o seu valor variou de forma não uniforme ao longo dos meses, acompanhando a evolução da pandemia e as respetivas medidas de resposta (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Evolução mensal e acumulada das despesas com medidas COVID-19, de maio de 2020 a dezembro de 2021



Fonte: Sínteses de execução orçamental; CGE 2020 e 2021. Cálculos TC.

¹ Também reportadas nos Quadros 28 e A53 do RCGE.

² As entidades pagadoras inscrevem em receita e despesa extraordinária as verbas provenientes de fundos europeus pagas a entidades fora do perímetro das administrações públicas, quando não haja contrapartida pública nacional – cfr. Circular da DGO 1399 – “Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2021”.

³ Como já referido, o remanescente (358 M€) está “...associado a uma compensação pela redução da dívida contraída até 2015 pela TAP SGPS junto da TAP SA, no âmbito da recomposição dos capitais próprios da sociedade na sequência do reconhecimento da incapacidade de recuperação da dívida da TAP SGPS à TAP SA” – Despacho conjunto do SET e do SEAC, de 29/12/2021.

⁴ Divulgados pela DGO nas Sínteses de execução orçamental e na CGE de 2020 e 2021.

Neste conjunto diversificado de despesas destaca-se, por exemplo, o *layoff* simplificado (a principal despesa em 2020, 823 M€), com 75% do seu valor pago até julho¹ e as despesas do Ministério da Saúde em 2021 (1 354 M€), que aumentaram essencialmente a partir de junho, designadamente com a vacinação e, a partir de outubro, com o reforço em massa da testagem. A despesa com ativos financeiros, em 2021, traduz essencialmente o aumento de capital da TAP². Por sua vez, as despesas extraorçamentais (sobretudo apoios a empresas financiados por fundos europeus) ocorreram principalmente até ao início do verão de 2021, salientando-se as relativas ao programa Apoiar.

Embora se tenham verificado progressos na identificação de despesas e receitas COVID-19³, a CGE não reporta:

- ◆ O impacto dos fluxos positivos de receita, designadamente o financiamento de medidas estritamente COVID-19 através de 145 M€ de transferências da UE, 146 M€ de outras receitas efetivas (das quais 137 M€ obtidos pela venda de bens e serviços correntes), 1 M€ de ativos financeiros, 10 M€ de passivos financeiros e 618 M€ de operações extraorçamentais;
- ◆ 14 M€ relativos a contragarantias executadas no âmbito das linhas de crédito e indemnizações relativas aos seguros de crédito COVID-19;
- ◆ Despesas, no valor de 9 M€, com apoios pagos pela SS a instituições do setor social por domiciliação de serviços prestados a utentes (nos casos de atividade suspensa);
- ◆ A receita não cobrada relativa a planos prestacionais fora do processo executivo por suspensão do prazo de pagamento relativos a dívida contributiva e não contributiva (2 M€).

Saliente-se ainda o impacto da COVID-19 nas responsabilidades contingentes por garantias concedidas pela administração central, que aumentaram 635 M€ em 2021 relativas a linhas de crédito bancário garantido e garantias de seguros de crédito, totalizando 7 663 M€ em termos acumulados (incluindo também a participação em instrumentos financeiros lançados no âmbito da UE). Na perspetiva das contas nacionais, a estimativa de execução das linhas de crédito COVID-19 ascende a 360 M€⁴.

No total, estima-se que o impacto das medidas COVID-19 em 2021 ascendeu a cerca de 3,0% do PIB, conforme Gráfico 8, compreendendo receita e despesa efetiva, ativos financeiros e responsabilidades contingentes (acréscimo de garantias).

¹ Cfr. Relatório 3/2022 - 2.ª Secção – Auditoria ao *layoff* simplificado e ao apoio à retoma (2020).

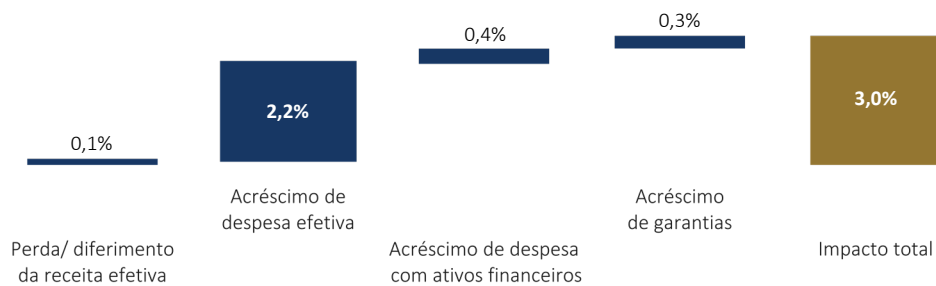
² 462 M€ em maio, referido pela primeira vez na SEO de novembro, o que evidencia limitações na recolha de informação, e 536 M€ em dezembro, dos quais apenas 178 M€ são efetivamente despesas COVID-19.

³ Por exemplo, passou a ser apresentada estimativa para o impacto da suspensão da reutilização dos manuais escolares (10 M€ em 2021) que não tinha sido efetuada para 2020. A prestação complementar de abono de família também passou a integrar as despesas COVID-19 em 2021.

⁴ Cfr. ponto 4.5.

Muy *AF*

Gráfico 8 – Impactos da pandemia COVID-19, em 2021, em % do PIB



Fonte: Bases de dados da DGO e da SS (despesas COVID-19); DGTF e BPF (garantias).

2. CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Relativamente a 2021, o reporte das receitas e despesas consolidadas das entidades da AC é realizado no Relatório da Conta¹, com base nos sistemas da informação orçamental (dos serviços integrados e dos SFA) que se mantêm os mesmos dos anos anteriores e seguindo as mesmas regras de consolidação. Quanto às receitas e despesas não consolidadas, tal como previsto na LEO, os seus valores passaram a vir agregados quando, até 2020, eram individualizados para os serviços integrados e para os SFA. Foram incluídos dois novos mapas², mantiveram-se os relativos à dívida pública³ e descontinuados outros. A título de elementos informativos, a CGE 2021 manteve a maior parte da informação publicada em anos anteriores, colmatando o vazio informativo que resultaria de descontinuar a produção de um conjunto de mapas previstos na LEO 2001 antes de concluir a reforma em curso, e incluiu alguns elementos novos, designadamente, relativos a grandes agregados de despesa, cativações e despesa com projetos.

2.1. Universo

O OE 2021 inclui 483 entidades⁴, pertencendo 141 ao subsector dos serviços integrados e 342 ao subsector dos SFA (das quais 139 EPR). Face ao ano anterior verificam-se as seguintes alterações⁵:

- ◆ Integração de 8 novas entidades (3 SFA e 5 EPR): a Agência Espacial Portuguesa – Portugal Space, a Cesae Digital – Centro para o Desenvolvimento de Competências Digitais, o Fundo de Eficiência Energética, o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, a Nortrem – Aluguer de Material Ferroviário, ACE, o SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, SA e já no decorrer da execução do OE, o Laboratório Nacional do Medicamento e a Escola Portuguesa de Luanda – Centro de Ensino e Língua Portuguesa;
- ◆ Saída de 7 entidades (1 SFA e 6 EPR): a Defaerloc – Locação de Aeronaves Militares, SA, a Defloc – Locação de Equipamentos de Defesa, SA, a Empordef SGPS – Empresa Portuguesa de Defesa, SA e a Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, por extinção, e os Fundos de Compensação Universal de Comunicações Eletrónicas e de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo⁶. Já no decorrer do OE verificou-se a saída da Parbanca SGPS, SA, por extinção por incorporação.

O reporte da execução orçamental deste universo é coordenado no Ministério das Finanças pela DGO, cabendo-lhe também a emissão das instruções necessárias à adequada execução do OE pelas entidades da AC e a gestão do respetivo sistema de informação. A execução da receita e da despesa consta de sistemas

¹ Cfr. Quadros 26 – “Conta consolidada da AC e da SS” e 32 – “Evolução da conta consolidada da AC em 2021”.

² Mapas 6 – Despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias e 13 – Transferências para as Freguesias.

³ Mapa 15 – Movimento da Dívida Direta do Estado (anterior Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública) e Mapa 16 – Encargos de Juros da Dívida Pública a cargo da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (anterior Mapa 51 dos elementos informativos).

⁴ Classificadas no OE como serviços. Estão excluídas deste total 148 entidades de mera inscrição de transferências para o respetivo SFA, bem como as que não reportaram receitas ou despesas nos sistemas de reporte de informação.

⁵ Relativamente à delimitação do perímetro orçamental cfr. ponto 3.2.1.1 do PCGE 2018.

⁶ O DL 106/2019, de 12/8 determinou a transferência da função de garantia de depósitos, bem como dos recursos públicos detidos pela entidade para o Fundo de Garantia de Depósitos, passando a prosseguir apenas a vertente assistencialista e a reger-se pelo direito privado. Em face dessas alterações, passou a designar-se “Associação – Fundo de Assistência do Crédito Agrícola Mútuo”, deixando de integrar o perímetro do OE.

específicos¹ e de sistemas próprios de execução do orçamento privativo (para as entidades com autonomia administrativa e financeira) que reportam uma síntese mensal à DGO. A execução orçamental é disponibilizada ao TC, mensalmente e por valores agregados, através do Portal SIGO².

Note-se que os mapas do OE 2021 e da CGE, no que à AC diz respeito, deixaram de distinguir os serviços integrados dos serviços e fundos autónomos, passando a reportar os valores do subsector da AC, em linha com a LEO que não contempla essa distinção, referindo-se a “serviços” e “entidades”, embora sem definição objetiva de cada um dos conceitos.

Porém, manteve-se essa distinção em outros diplomas basilares da administração financeira do Estado (complementares à LEO), nas instruções emitidas pela DGO sobre a informação a prestar pelas entidades para efeito da CGE 2021, bem como ao nível dos sistemas de informação da execução orçamental da receita (o Sistema de Gestão de Receitas para os SI e o Sistema de Informação e Gestão Orçamental para os SFA).

Na CGE 2021 verificou-se:

- ◆ Omissão do reporte da execução orçamental de entidades já omissas no próprio OE 2021, designadamente:
 - ◇ Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação-FINOVA (gerido pelo Banco Português de Fomento) e de Garantia de Viagens e Turismo (Turismo de Portugal).

Verifica-se, no entanto, que estas duas entidades foram corretamente incluídas pelo Ministério das Finanças na Circular de preparação do OE 2021³, indo ao encontro dos termos da LEO e devendo assim, ser incluídos no OE enquanto entidades da administração central e independentemente da classificação atribuída pelo INE em contas nacionais. No caso dos que são patrimónios autónomos, a seguir referidos, quando não inscritos como SFA, a sua execução orçamental deve ser integrada na da respetiva entidade gestora pública. Não colhe assim o argumento do MF que, em contraditório, vem justificar a não inclusão destas entidades no OE e na CGE 2021 por não constarem da lista de entidades que integram o Sector Institucional das Administrações Públicas, publicada pelo INE em março de 2020.

Sobre esta matéria, veio o Turismo de Portugal, como entidade gestora do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT), informar o Tribunal⁴ que “o FGVT *passará a ser uma entidade incluída no perímetro do Orçamento de Estado*” integrando assim já o OE 2023.

¹ Designadamente, SGR – Sistema de Gestão de Receitas e GeRFIP – Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado para as entidades com autonomia administrativa. Existem também algumas soluções sectoriais, como o SIGDN – Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional e os sistemas usados pelos estabelecimentos de educação e ensino não superior e serviços externos do MNE.

² SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental.

³ Na lista de entidades da administração central da Circular 1 399, Série A, de 31/07/2020.

⁴ Informação de 27/09/2022. No exercício do contraditório, em 26/07/2022, o Turismo de Portugal argumentou ainda pela não inclusão do FGVT no perímetro orçamental por ser composto por “*dotações de entidades privadas*”. Porém, como este Parecer tem esclarecido em situações semelhantes, o FGVT é um SFA da AC com receitas do Estado (asseguradas por contribuições obrigatórias de entidades privadas).

- ◇ Fundos (patrimónios autónomos): de Apoio à Inovação (FAI)¹ e da Língua Portuguesa (FLP)², que não foram inscritos como SFA nem as suas receitas e despesas foram integradas no orçamento e conta da(s) entidade(s) gestora(s). Em contraditório, o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, refere que o FLP passou a constar do subsector dos SFA, em agosto de 2022 e que “integrará o Orçamento do Estado de 2023”.
- ◇ 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.
- ◆ Inclusão no OE 2021 (sem reporte de execução) de entidades já extintas, designadamente, a Empordef – Engenharia Naval, SA, a Fundação Luís de Molina⁵ e a IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA fundida por incorporação na SPGM – Sociedade de Investimento, SA⁶ que, por sua vez, alterou a sua denominação social para Banco Português de Fomento, SA, deixando de integrar o perímetro.
- ◆ Classificação indevida, como EPR, de entidades que são SFA da administração central: o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores, o Fundo de Contragarantia Mútuo e o Fundo de Resolução.

Essa indevida classificação, e tal como em anos anteriores, continua a permitir que lhes seja aplicado um regime simplificado⁷ em que a informação sobre a execução orçamental é prestada segundo o modelo simplificado de classificação das receitas e despesas públicas definido pela DGO e que os dispensa do cumprimento de um conjunto de obrigações subtraindo-os, dessa forma, ao regime de controlo a que estão legalmente sujeitos os SFA.

O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar se a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais. Assim, o Tribunal tem recomendado⁸ ao Governo que assegure a inclusão no OE e na Conta de todas as entidades previstas na LEO, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central face aos constantes da lista divulgada pelo INE, e que tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no OE e na Conta como EPR.

¹ Cujas gestões cabe a uma comissão executiva no âmbito da Agência para a Energia (ADENE) (Despacho 5727/2013, de 02/05).
² A gestão do Fundo é assegurada pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP, na vertente técnica e pela DGTF, na vertente financeira, sendo as orientações estratégicas estabelecidas por uma comissão interministerial de acompanhamento (DL 248/2008, de 31/12).
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 Despacho 2780/2020, de 28/02.
⁶ O DL 63/2020, de 07/09, determinou a fusão por incorporação da IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA e da PME Investimentos – Sociedade de Investimento, SA na SPGM – Sociedade de Investimento, SA.
⁷ Anexo II do DLEO para 2019 (DL 84/2019, de 28/06), em vigor em 2021.
⁸ Mais recentemente Recomendações 4 e 5 dos PCGE/2018, PCGE/2019 e PCGE/2020.

2.2. Alterações orçamentais

Ao longo do ano, as previsões de receita e as dotações de despesa da AC inscritas no OE foram alteradas pelo Governo, através de: i) utilização de saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; ii) utilização da dotação provisional e das dotações centralizadas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças; iii) aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano; e iv) da designada gestão flexível.

Essas alterações aumentaram o orçamento inicial da receita e da despesa efetivas em 2 083 M€ e 5 765 M€, respetivamente, agravando o défice inicialmente previsto em 3 681 M€ (12 500 M€ em 2020) – Quadro 9. Note-se que a informação reportada na CGE não é completa nesta matéria, pois não quantifica as dotações de despesa efetiva que foram reforçadas (ou criadas) com contrapartida em saldos de gerência ou em anulação de dotações de despesa não efetiva¹.

Quadro 9 – Conta da AC– alterações orçamentais consolidadas

(em milhões de euros)

Classificação económica	OE inicial	Alterações orçamentais			Total das alterações		OE final
		Dotação provisional	Dotações centralizadas	Outras (a)	Valor	(%)	
Receita efetiva	64 687	-	-	2 083	2 083	3,2	66 770
Impostos diretos	19 052	-	-	-	-	-	19 052
Impostos indiretos	25 416	-	-	41	41	0,2	25 457
Contribuições SS, CGA e ADSE	3 913	-	-	335	335	8,6	4 248
Transferências correntes	3 934	-	-	950	950	24,2	4 884
Outras receitas correntes (b)	9 365	-	-	842	842	9,0	10 207
Venda de bens de investimento	360	-	-	-37	-37	-10,3	323
Transferências de capital	2 617	-	-	-68	-68	-2,6	2 548
Outras receitas de capital (b)	31	-	-	21	21	66,4	52
Despesa efetiva	76 449	-	-	5 765	5 765	7,5	82 214
Despesas com pessoal	18 721	152	-39	476	588	3,1	19 309
Aquisição de bens e serviços	11 700	52	-127	2 230	2 156	18,4	13 856
Juros e outros encargos	7 083	-	-	-24	-24	-0,3	7 058
Transferências correntes	28 416	255	200	2 118	2 573	9,1	30 989
Subsídios	1 202	-	-1	288	287	23,9	1 489
Outras despesas correntes (b)	2 037	-472	37	-291	-726	-35,6	1 312
<i>Dotação provisional</i>	493	-474	-	-	-474	-96,1	19
Investimento	5 133	13	-70	649	592	11,5	5 725
Transferências de capital	1 899	-	-	368	368	19,4	2 268
Outras despesas de capital (b)	258	-	-	-50	-50	-19,4	208
Saldo	-11 762	-	-	-3 681	-3 681	31,3	-15 444

(a) Abertura de créditos especiais, gestão flexível e outras alterações (previstas no DLEO 2019, em vigor também nos anos seguintes, arts. 8.º a 20.º).

(b) Inclui diferenças de consolidação.

Fonte: CGE 2021, Quadros 58 e 59 – Alterações orçamentais da Administração Central (receita e despesa). Cálculos TC.

¹ Para permitir a transferência efetuada para o Novo Banco (429 M€) no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, foi autorizada pelo Ministro das Finanças a criação de uma dotação, nesse valor, no orçamento do Fundo de Resolução, de transferências de capital (despesa efetiva), com contrapartida em anulação, de igual valor, de uma dotação da Parpública, de ativos financeiros (despesa não efetiva). Embora não altere a despesa total da AC e do Ministério das Finanças e seja, assim, da competência do Governo (n.º 3 do art. 59.º da LEO, conjugado com as alíneas a) e b) do n.º 1), aumentou o défice orçamentado naquele valor.

Relativamente aos “instrumentos de gestão orçamental” da despesa:

- ◆ A dotação provisional não foi, na sua maior parte, utilizada para fazer face a “*despesas imprevisíveis e inadiáveis*” como determina a lei, mas antes e indevidamente, no reforço de dotações suborçamentadas, designadamente:
 - ◇ despesas com pessoal, no montante de 152 M€, sobretudo no Ministério da Educação (150 M€ para estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário);
 - ◇ transferências correntes para o Ministério da Educação, no montante de 164 M€, no quadro da transferência de competências para a administração local no domínio da educação.
- Já no âmbito da lei, foram realizadas despesas COVID-19, no reforço da dotação da ACSS para aquisição de bens e serviços às farmácias, em 25 M€, e da dotação do IGEFE para aquisição de manuais escolares, em 20 M€.
- ◆ As dotações centralizadas criadas no orçamento do Ministério das Finanças (736 M€, +66% do que em 2020), quatro no seu total, serviram para o reforço designadamente de: “despesas imprevistas da pandemia” (500 M€) e “regularização de passivos e aplicação de ativos” (156 M€), que reforçaram, principalmente, os orçamentos do Ministério da Saúde (263 M€), das Finanças (136 M€)¹ e da Educação (116 M€). As dotações centralizadas “IVAucher” e “contrapartida pública nacional global” representaram 54 M€² e 25 M€³, respetivamente.

A utilização dada à dotação provisional, que contraria o princípio de especificação da despesa⁴ previsto na LEO, bem como a dada às referidas dotações centralizadas, reduzem parte do significado da especificação da despesa por programas orçamentais. Note-se que a suborçamentação destes programas exigiu um reforço dos orçamentos para a Educação e a Saúde por essa via em 452 M€ e 298 M€, respetivamente⁵. Relativamente à Saúde, acresce a capitalização dos estabelecimentos de saúde EPE, por conta de dotações do Ministério das Finanças, no montante de 1 080 M€⁶. Assim, as verbas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças e transferidas para o Ministério da Saúde totalizam 1 378 M€ (5 083 M€ nos últimos 5 anos).

Em contraditório, o MF e a DGO referem que “a utilização da dotação provisional fundamentou-se, sobretudo, nas situações identificadas no Relatório da CGE, sendo de salientar que a utilização da mesma é de último recurso e visa assegurar a realização de despesas inadiáveis, para as quais não foi possível identificar solução alternativa de financiamento, evitando, desse modo, que o Estado entre em incumprimento perante terceiros”. Porém, verifica-se pelas situações descritas que a dotação provisional foi utilizada, sobretudo e mais uma vez, no reforço de

¹ 83 M€ para transferências para o orçamento da UE e 53 M€ para constituição da dotação do AUTOvoucher.

² Para constituição de dotações específicas no orçamento das “despesas excecionais” do Ministério das Finanças.

³ Dos quais, 15 M€ para o IFAP e 5 M€ para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

⁴ É inscrita com a classificação económica outras despesas correntes e utilizada no reforço de dotações para despesas com pessoal e outras. Em contraditório, o MF alude ao facto de o classificador económico das despesas (DL 26/2002, de 14/02) prever especificamente essa classificação para a dotação provisional e que “... *quando da preparação do OE não é possível uma diferente especificação económica, e tal implicaria definir nessa sede a aplicação final dessa dotação, o que contraria a sua finalidade enquanto instrumento*”. O diploma citado, uma vez que a classificação económica outras despesas correntes tem um carácter residual, impõe limitações ao prever que a dotação provisional é inscrita “no orçamento do Ministério das Finanças para fazer face a despesas correntes não previstas e inadiáveis”.

⁵ O Tribunal tem assinalado a suborçamentação nestes ministérios, designadamente nos PCGE de 2017, 2018, 2019 e 2020 (pp. 54, 28, 21 e 20, respetivamente).

⁶ Inscritas no Capítulo 60 – Despesas excecionais: 1 064 M€ para cobertura de prejuízos e 16 M€ para aumento do capital estatutário – cfr. ponto 2.7.2.

dotações de despesa cujos encargos deveriam ser conhecidos e devidamente orçamentados, com destaque nos orçamentos dos ministérios referidos.

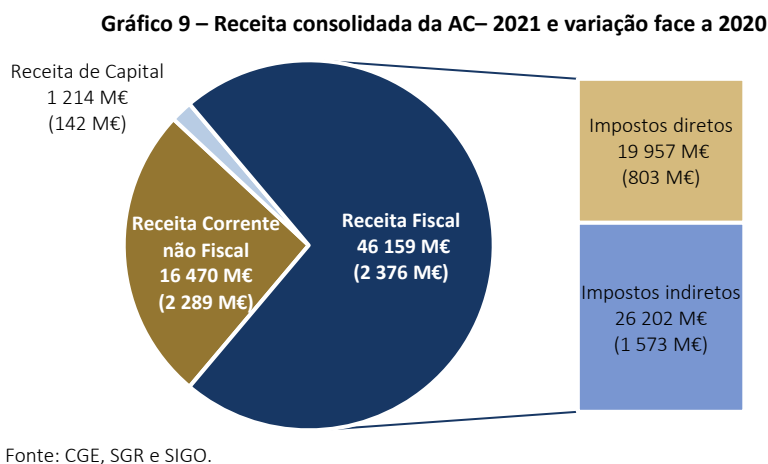
Relativamente aos créditos especiais, gestão flexível e outras alterações, refletiram-se sobretudo: na receita, no aumento das contribuições para a CGA (335 M€), transferências correntes (950 M€)¹ e outras receitas correntes (791 M€, excluindo diferenças de consolidação)²; na despesa, na aquisição de bens e serviços (2 230 M€), transferências correntes (2 118 M€), investimento (649 M€) e despesas com pessoal (476 M€).

O Governo detém ainda, como instrumento da gestão orçamental, a cativação/descativação de verbas orçamentadas. O valor das cativações passou de 919 M€, em janeiro, para 318 M€³ no final do ano (373 M€ em 2020), uma redução de 601 M€ (65,4%). Porém, 60,3% desta redução (363 M€) resultou de descativações realizadas só em dezembro, permitindo-se que o efeito deste instrumento na gestão orçamental fosse mantido ao longo do ano. Relativamente ao valor final das cativações destaca-se que:

- ◆ Incidiram especialmente na aquisição de bens e serviços correntes (210 M€) e outras despesas correntes (81 M€).
- ◆ A nível orgânico, recaíram principalmente nos Ministérios da Defesa Nacional (58 M€, o que corresponde a 2,1% do seu orçamento), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (56 M€, 0,2% do seu orçamento), Ambiente e Ação Climática (54 M€, 2,1% do seu orçamento), Infraestruturas e da Habitação (32 M€, 0,8% do seu orçamento) e Administração Interna (28 M€, 1,2% do seu orçamento).

2.3. Receita

Em 2021, a receita consolidada da AC totalizou 63 844 M€, mais 4 808 M€ (8,1%) do que em 2020. A receita fiscal (que representa 72,3% do total) aumentou 2 376 M€ (5,4%), a corrente não fiscal 2 289 M€ (16,6%) e a de capital 142 M€ (13,3%) – Gráfico 9.



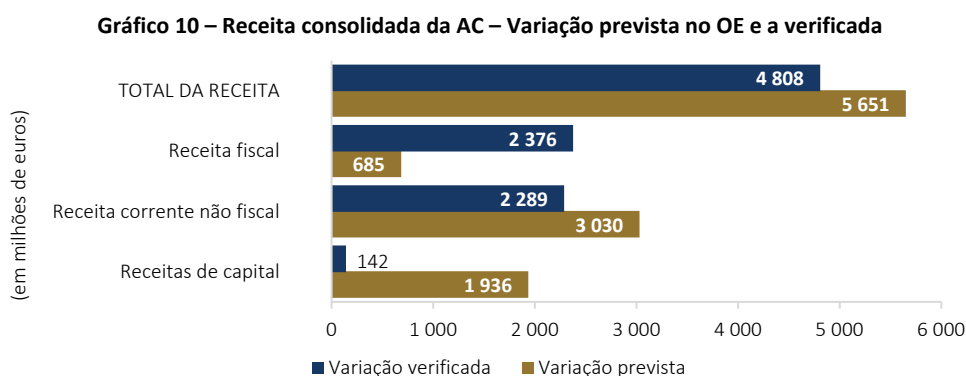
¹ Em especial no IEFP (441 M€), Direção-Geral da Saúde (226 M€) e IFAP (223 M€).

² Com destaque para a ANACOM (410 M€).

³ Dos quais 81 M€ nas dotações de “reserva orçamental”, valor excluído dos cativos no Quadro 66 da CGE 2021 e incluído nos Quadros A35 e A36.

A receita de 2021 – depois da contração verificada em 2020 por impacto da pandemia de COVID-19 e das medidas de resposta adotadas – superou o valor arrecadado em 2019, mas apenas por efeito da receita não fiscal que registou, face a esse ano, um aumento de 1 657 M€ (10,3%), uma vez que a receita fiscal foi inferior em 508 M€ (1,1%).

O crescimento verificado da receita ficou aquém (-843 M€) do objetivo implícito no OE, que previa um crescimento de 5 651 M€ (9,6%) (Gráfico 10). Ainda assim, à semelhança de anos anteriores, também em 2021 se verificou a suborçamentação da receita fiscal em 1 691 M€ e a sobreorçamentação das receitas correntes não fiscal e de capital em 741 M€ e 1 793 M€, respetivamente.



Variação prevista: diferença entre o OE 2021 inicial e a execução de 2020.

Variação verificada: diferença entre a execução de 2021 e a de 2020.

Fonte: CGE 2020 (Mapa XXIII) e CGE 2021 (Quadros 25 e 82); SGR e SIGO. Cálculos TC.

2.3.1. Receita Fiscal

Em 2021, a receita fiscal da AC (46 159 M€) cresceu 2 376 M€ (5,4%), devido ao aumento da receita proveniente dos impostos indiretos em 1 573 M€ (6,4%) e dos impostos diretos em 803 M€ (4,2%) (Quadro 10).

O aumento da receita fiscal, embora ainda não permitindo atingir os valores de receita arrecadados em 2019, reflete, por um lado, a recuperação da atividade económica¹, a melhoria do emprego e o aumento da massa salarial² e, por outro, o menor impacto das medidas fiscais de resposta à pandemia, designadamente as que se traduziram no adiamento do cumprimento de obrigações fiscais, que totalizaram 770 M€ em 2020³ e 50 M€ em 2021⁴.

¹ 4,9% no PIB, 2,1% no emprego e 4,1% do consumo privado (INE – Contas Nacionais Trimestrais, fevereiro 2022).

² Aumento de 2,1% no emprego e 3,4% na remuneração bruta mensal média por trabalhador (INE, fevereiro de 2022).

³ 695 M€ nos impostos diretos (suspensão dos pagamentos por conta de IRS e IRC) e 75 M€ nos impostos indiretos (prorrogação do pagamento do IVA).

⁴ Suspensão de pagamentos por conta de IRC.

Quadro 10 – Receita fiscal da AC – 2019-2021

(em milhões de euros)

Impostos	2019	2020	2021				
	CGE	CGE	OE inicial ^(a)	CGE	Variação homóloga		Diferença face ao OE
	(1)	(2)	(3)	(4)	Valor (5)=(4-2)	% (6)=(5/2)	(7)=(4-3)
Impostos diretos	19 871	19 154	19 052	19 957	803	4,2	905
Imp. s/ o Rend. das Pers. Singulares (IRS), do qual Participação variável dos municípios no IRS	13 171	13 562	13 420	14 534	972	7,2	1 114
Imp. s/ o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	6 317	5 053	5 134	4 934	-120	-2,4	-201
Outros ^(b)	383	538	497	489	-49	-9,1	-7
Impostos indiretos	26 796	24 629	25 416	26 202	1 573	6,4	786
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	17 863	16 367	17 000	17 729	1 361	8,3	729
Imp. s/ os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	3 517	3 346	3 403	3 364	18	0,5	-38
Imposto sobre Veículos (ISV)	727	438	458	422	-16	-3,7	-36
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 427	1 422	1 400	1 414	-8	-0,6	14
Imp. s/ o Álcool, Beb. Al. e Adici. de Açúcar (IABA)	279	233	242	257	24	10,3	15
Imposto do Selo (IS)	1 685	1 616	1 633	1 778	162	10,0	145
Imposto Único de Circulação (IUC)	402	396	397	401	5	1,3	5
Outros ^(c)	895	810	885	837	27	3,4	-47
Receita Fiscal	46 667	43 783	44 468	46 159	2 376	5,4	1 691

- (a) O orçamento final difere do inicial nos outros impostos indiretos (925 M€; mais 40 M€) passando o total para 44 508 M€.
- (b) Impostos sobre uso, porte e detenção de armas; impostos abolidos como o relativo a sucessões e doações; e impostos diretos diversos tais como a CSB, a CESE e o adicional ao IMI e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário – criado em 2020 pela LOE Suplementar (art. 18.º).
- (c) Imposto do jogo; lotarias; resultados de exploração de apostas mútuas; e impostos indiretos diversos como a CAV, CEIF e contribuição extraordinária dos fornecedores do SNS de dispositivos médicos (criada pelo art. 375.º da LOE 2020, mas sem orçamentação e execução; em 2021, foram orçamentados 15 M€ e cobrados 20 M€).

Fonte: CGE 2021: Mapa 5 (Vol. I Tomo III), Mapa 17 (Vol. II Tomo I) e Quadros 36 e 37 (Vol. I Tomo I); SGR e SIGO. Cálculos TC.

Nos impostos diretos, o aumento de 803 M€ reflete, em particular, o incremento da receita de IRS¹ (+972 M€, 7,2%), que compensou a redução verificada na receita de IRC (-120 M€, 2,4%) e na receita de outros impostos diretos (-49 M€, 9,1%), devido ao decréscimo das receitas da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) de 52 M€².

Na receita de IRS, destaca-se o aumento das retenções na fonte dos rendimentos do trabalho (+658 M€), de pensões (+76 M€) e de rendimentos de capitais (+65 M€).

Por sua vez, o decréscimo da receita de IRC reflete os menores resultados das empresas em 2020, na sequência da pandemia de COVID-19 e, por essa via, a redução do valor de autoliquidações (-198 M€), pagamentos adicionais por conta (-82 M€) e pagamentos por notas de cobrança (-63 M€) realizados em 2021, apesar do aumento das retenções na fonte de rendimentos de capitais (+118 M€) e da quebra registada nos reembolsos (-38 M€).

¹ Contribuiu também o aumento verificado nas notas de cobrança (+117 M€) e a estabilização nos reembolsos e restituições (+2 M€), pese embora o ajustamento das tabelas de retenção na fonte promovido em 2021, com um impacto de -198 M€.

² Dos quais 16 M€ resultaram de execução fiscal (em 2020, 66 M€).

A receita proveniente dos impostos indiretos aumentou 1 573 M€ (6,4%), apesar de o OE 2021 não ter alterado as taxas do IT, IABA, ISV, IUC e IS¹. Destaca-se:

- ◆ O aumento da receita do IVA (+1 361 M€, 8,3%), do IS (+162 M€, 10,0%)², do IABA (+24 M€, 10,3%)³, do ISP (+18 M€, 0,5%)⁴, do IUC (+5 M€, 1,3%)⁵ e dos outros impostos indiretos (+27 M€, 3,4%)⁶;
- ◆ A redução da receita do IT (-8 M€, 0,6%)⁷ e do ISV (-16 M€, 3,7%), neste último caso em reflexo da maior procura de veículos com menor impacto ambiental e que beneficiam de um regime fiscal mais favorável⁸.

2.3.1.1. Receitas fiscais consignadas

Em 2021, as receitas fiscais que se encontram consignadas atingiram 4 198 M€, mais 214 M€ (5,4%) face a 2020, representando 9,1% da receita fiscal (cfr. Quadro Anexo A1); 81,0% (3 401 M€) são cobradas pela AT e 19,0% (796 M€) pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e Turismo de Portugal.

Destaca-se o acréscimo das receitas consignadas do IRC ao FEFSS (+144 M€), da participação variável no IRS afeta aos municípios (+36 M€) e do IVA Social à segurança social (+32 M€) e, no sentido inverso, o decréscimo de receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético afeta ao FSSSE (-52 M€). Criadas em 2020, tiveram execução, pela primeira vez, a contribuição extraordinária dos fornecedores de dispositivos médicos destinada ao SNS (20 M€)⁹ e a consignação de IRS ao IHRU (9 M€)¹⁰.

¹ O art. 384.º da LOE 2021 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, ocorridos até 31/12/2021, excluindo somente os contratos já celebrados e em execução.

² Destacando-se o acréscimo em operações financeiras (+39 M€) e seguros (+24 M€).

³ Em reflexo do aumento em 7,3%, nomeadamente em cervejas (6,6%) e bebidas não alcoólicas (6,7%).

⁴ Valor influenciado pela tolerância de ponto concedida em 31/12/2019, que diferiu o recebimento de 130 M€ para janeiro de 2020, situação que não ocorreu em 2021. Sem esse efeito base, a receita do ISP teria crescido 148 M€ (4,6%). A receita do ISP beneficiou da recuperação da atividade económica que originou um aumento do consumo da gasolina (6,9%) e do gasóleo (5,0%) e do aumento da taxa de carbono (Portaria 277/2020, de 04/12), permitindo um acréscimo de 41 M€ (10,3%) nesta componente do imposto.

⁵ Refletindo o ligeiro aumento do número de veículos em circulação; manteve-se em vigor o adicional do IUC, com um valor estável face a 2020 (31 M€), nos termos do art. 406.º da LOE 2021. De assinalar ainda o aumento dos reembolsos em 14 M€ (29 M€ em 2021 que compara com 15 M€ em 2020).

⁶ Designadamente +34 M€ de lotarias, +20 M€ da contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS.

⁷ Refletindo o impacto negativo da quebra nas introduções ao consumo do tabaco em 0,9%, nomeadamente em cigarros (1,1%) e o efeito da tolerância de ponto concedida em 31/12/2019, que diferiu 36 M€ de receita para janeiro de 2020; sem aquele efeito a receita de IT teria um aumento de 28 M€ (2,0%).

⁸ Os veículos híbridos *plug in* beneficiam de taxas reduzidas a 25% e os elétricos estão isentos de imposto.

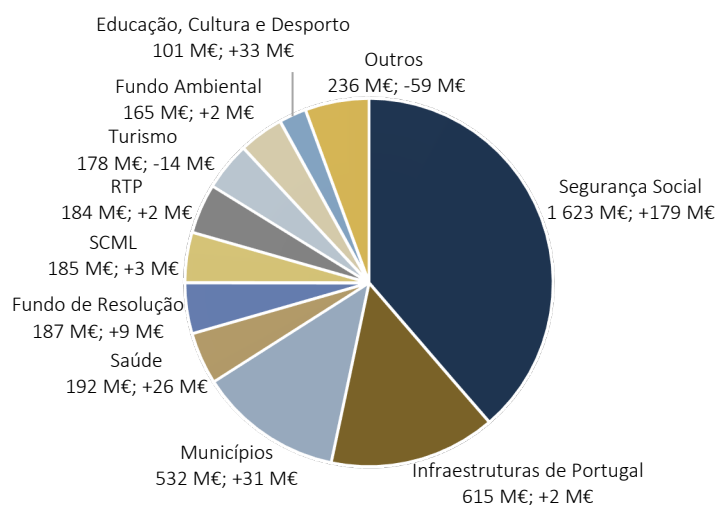
⁹ Nos termos do art. 412.º da LOE 2021, manteve-se em vigor esta contribuição, cujo regime foi aprovado pelo art. 375.º da LOE 2020.

¹⁰ Nos termos do art. 328.º da LOE 2020, foi criada uma consignação de receita de IRS aplicável aos rendimentos relacionados com a exploração do alojamento local para o IHRU, que se manteve em 2021 (art. 368.º da LOE 2021- o qual determina uma consignação para o IHRU, no valor de 10 M€).

As receitas provenientes dos jogos sociais do Estado encontram-se concessionadas à SCML (588 M€)¹. Deste montante, 185 M€ constituiu receita da SCML, que distribuiu o remanescente à segurança social (194 M€), à ACSS (96 M€), ao IPDJ (59 M€) e a outras entidades (56 M€). O imposto especial do jogo e o imposto especial do jogo online (208 M€) constituem receita própria do Turismo de Portugal (164 M€) e o restante foi entregue à segurança social (18 M€) e a outras entidades (26 M€).

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

Gráfico 11 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2021 e variação face a 2020



Fonte: SGR, IGFSS. Cálculos TC.

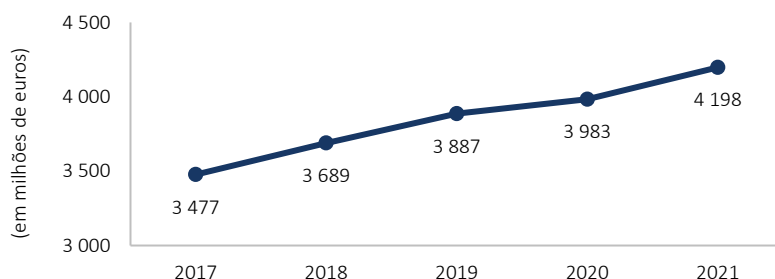
Do gráfico acima, destaca-se que 66,0% da receita consignada de impostos² se destina: à segurança social (1 623 M€, 38,7%)³, às infraestruturas rodoviárias (615 M€, 14,6%), através da contribuição do serviço rodoviário, e à administração local (532 M€, 12,7%), pela participação variável dos municípios no IRS e participação na receita do IVA.

O gráfico seguinte mostra que o montante de receitas fiscais consignadas tem vindo a aumentar, representando mais 721 M€ em 2021 do que em 2017, designadamente por as consignações que têm vindo a ser criadas pelas LOE se manterem nos anos seguintes.

¹ As lotarias, a distribuição dos resultados de exploração de apostas mútuas (Euromilhões, Totoloto, M1lhão, Totobola) e de apostas desportivas “à quota” (*Placard*). As verbas, nos termos de legislação específica que fixa os destinatários e respetivas percentagens, são transferidas pelo Departamento de Jogos da SCML para as respetivas entidades beneficiárias.

² Em cada ano, podem existir diferenças entre o valor cobrado e o transferido para as entidades beneficiárias que se justificam pelo normal desfasamento temporal entre a cobrança e a afetação de verbas às beneficiárias, mas também pelo facto de, em algumas situações, o valor a transferir não corresponder, nos termos da lei, ao valor cobrado (como sucede com o adicional ao IMI, uma vez que a parte a transferir para o FEFSS corresponde à cobrança líquida das correspondentes deduções à coleta a que houver lugar em sede do IRS e do IRC). Em alguns casos, essas diferenças resultam também de dificuldades no apuramento e no processamento dos montantes a transferir, designadamente pela falta de clareza das normas que regulamentam a consignação (cfr. ponto 3 da Parte C sobre a afetação ao FEFSS de parte do IRC).

³ Corresponde i) ao IVA Social (915 M€) e jogos sociais e imposto do jogo (212 M€), afetos à segurança social; ii) afetos ao FEFSS: parte da receita do IRC (337 M€), o adicional ao IMI (125 M€) e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário (34 M€) sendo que as duas primeiras parcelas foram, em 2021 e a título excecional, pelo art. 376.º da LOE 2021, consignadas ao OSS para equilíbrio do sistema previdencial-repartição.

Gráfico 12 – Evolução das receitas fiscais consignadas – 2017 a 2021

Fonte: SGR e SIGO.

O Tribunal tem chamado à atenção para o facto de o aumento do número de situações de consignação de receitas fiscais para fins específicos, se sistemático ou sem o escrutínio anual no âmbito da discussão e votação do Orçamento pela Assembleia da República, se traduzir na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global. Acresce que esta prática não vai ao encontro da premissa subjacente ao princípio da não consignação de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas.

2.3.2. Receita não fiscal

Face a 2020, a receita não fiscal da AC (17 685 M€) aumentou 2 431 M€ (15,9%), sobretudo devido ao aumento da receita corrente não fiscal (94,1%, 2 289 M€), uma vez que as receitas de capital apenas aumentaram 142 M€¹ (Quadro 11).

Quadro 11 – Receita não fiscal da AC – 2019-2021

(em milhões de euros)

Receita	Execução			Variação 2021/2020	
	2019	2020	2021	Valor	(%)
Receita corrente não fiscal	14 699	14 181	16 470	2 289	16,1
Contribuições para a CGA e subsistemas de saúde	4 048	4 170	4 252	82	2,0
CGA	3 974	4 095	4 119	24	0,6
Subsistemas de saúde da administração pública	73	75	132	58	77,4
Taxas, multas e outras penalidades	3 300	2 758	3 334	576	20,9
Rendimentos da propriedade	1 140	887	990	103	11,6
Transferências correntes	2 474	2 952	3 580	628	21,3
Venda de bens e serviços correntes	2 877	2 514	3 119	605	24,1
Outras receitas correntes (a)	804	887	1 156	269	30,3
Diferenças de conciliação	57	13	40	26	196,6
Receita de capital	1 328	1 072	1 214	142	13,3
Venda de bens de investimento	205	145	154	10	6,6
Transferências de capital	1 075	855	1 021	166	19,5
Outras receitas de capital	31	69	27	-42	-61,0
Diferenças de conciliação	18	4	12	8	208,8
Receita não fiscal	16 027	15 253	17 685	2 431	15,9

¹ Em 2020, a receita não fiscal tinha caído 4,8% (774 M€), refletindo o confinamento e as medidas de resposta à COVID-19, que reduziram a receita dos serviços nomeadamente em taxas, multas e outras penalidades (-541 M€) e venda de bens e serviços correntes (-363 M€). Face a 2019, a receita não fiscal de 2021 cresceu 10,3% (1 657 M€).

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

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

Sobre a receita não fiscal destaca-se (cfr. Quadro Anexo A2 – Receita não fiscal – principais entidades):

- ◆ As transferências correntes (3 580 M€) aumentaram 628 M€ (21,3%), das quais 1 979 M€ com origem na segurança social (+69 M€) com destaque para as recebidas pelo IEFP (1 165 M€; +93 M€)¹ e as provenientes da UE (1 323 M€; +571 M€), designadamente:
 - ◇ no âmbito do REACT-EU: +226 M€, recebidos na Direção-Geral da Saúde, para aquisição de doses de vacinas contra a COVID-19; +114 M€, no IEFP, para apoio a políticas de emprego e formação profissional (Programa Ativar.PT); +112 M€, nos estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário para apoio à consolidação das aprendizagens²;
 - ◇ no âmbito do PRR, com início em 2021: 53 M€, dos quais 20 M€ recebidos pela Direção-Geral de Ensino Superior e transferidos para organismos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para financiamento de programas de formação de ensino superior para jovens e atualização de conhecimentos de adultos em idade ativa³ e 17 M€ pelo Fundo Ambiental destinados a programas de apoio aos edifícios sustentáveis e transformação de paisagens dos territórios.
- ◆ As receitas de vendas de bens e serviços aumentaram 605 M€ (24,1%), atingindo 3 119 M€, (Quadro 12), destacando-se as seguintes receitas:
 - ◇ Instituto de Proteção e Assistência na Doença (ADSE): 714 M€, +42 M€ dos quais 41 M€ respeitam a contribuições de beneficiários;
 - ◇ Fundo Ambiental: 514 M€, no âmbito do comércio de vendas em leilão de licenças de emissão de CO₂ (CELE), com um aumento de 258 M€⁴;
 - ◇ DGTf: 329 M€ (+249 M€), dos quais 327 M€ respeitam a contrapartidas pagas no âmbito do princípio da onerosidade (+248 M€);
 - ◇ AT: 256 M€ (+21 M€), valor que inclui encargos de liquidação e cobrança no valor de 141 M€.

Quadro 12 – Receita não fiscal – venda de bens e serviços – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades	Total			Variação 2021/2020	
	2019	2020	2021	Valor	(%)
Venda de Bens e Serviços, das quais:	2 877	2 514	3 119	605	24,1
Instituto de Proteção e Assistência na Doença	668	672	714	42	6,3
Fundo Ambiental	257	256	514	258	100,9
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	29	80	329	249	310,8
Autoridade Tributária e Aduaneira	274	235	256	21	8,8
CP – Comboios de Portugal	297	199	208	9	4,7
Infraestruturas de Portugal	115	129	98	-30	-23,4

Fonte: SGR e SIGO.

¹ Nomeadamente nos programas Ativar.PT e Incentivo Extraordinário à Normalização.

² A transferência neste âmbito foi efetuada pela primeira vez em 2021 e fundamenta-se na RCM 53-D/2020, de 20/07.

³ Nomeadamente através dos programas “Impulso Jovens STEAM” e “Impulso Adultos”.

⁴ Derivado do aumento da cotação média na venda das licenças de emissão CO₂, de 24,30€, em 2020, para 52,77€ em 2021.

- ◆ As receitas de taxas, multas e outras penalidades aumentaram 576 M€ (20,9%), situando-se em 3 334 M€; o Quadro 13 identifica as principais entidades cobradoras. A análise detalhada desta rubrica permitiu destacar as seguintes variações positivas:
 - ◇ ANACOM – o leilão de licenciamento da 5.ª geração de comunicações móveis¹ aumentou as receitas desta entidade em 410 M€²;
 - ◇ IRN, IGFEJ e AT – as receitas de taxas de registo comercial, predial, civil e de justiça, registaram um acréscimo de 73 M€, alcançando 530 M€;
 - ◇ AT – as receitas de multas e outras penalidades, nomeadamente de juros de mora e contraordenações, aumentaram 36 M€, atingindo 189 M€, sobretudo em sede de execução fiscal;
 - ◇ ANSR, GNR e PSP – as multas por infrações ao Código da Estrada cresceram 13 M€³.

Quadro 13 – Receita não fiscal – taxas, multas e outras penalidades – principais entidades

(em milhões de euros)

Entidades	Total			Variação 2021/2020	
	2019	2020	2021	Valor	(%)
Taxas Multas e Outra Penalidades, das quais:	3 300	2 758	3 334	576	20,9
Autoridade Nacional das Comunicações	95	97	508	410	420,8
Instituto de Registos e do Notariado	370	301	344	43	14,3
Infraestruturas de Portugal	423	342	340	-2	-0,5
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	351	301	337	36	11,9
Autoridade Tributária e Aduaneira	309	200	241	41	20,4
Instituto Nacional de Emergência Médica	126	125	132	6	5,2

Fonte: SGR e SIGO.

- ◆ As outras receitas correntes (1 156 M€) aumentaram 269 M€ (30,3%) devido, designadamente +173 M€ nos subsídios provenientes da segurança social (+138 M€, na Secretaria-Geral do Ministério da Educação, no âmbito do programa Universalização da Escola Digital), +31 M€ de reposições não abatidas nos pagamentos⁴ e +34 M€ de direitos aduaneiros de importações extracomunitárias.
- ◆ Os rendimentos da propriedade (990 M€) aumentaram 103 M€ (11,6%) devido a:
 - ◇ +126 M€ de dividendos em resultado, sobretudo, da distribuição de dividendos pela CGD (303 M€)⁵ e da redução em 143 M€ dos dividendos entregues pelo Banco de Portugal⁶;

¹ Autorizado pela RCM 7-A/2020, de 07/02, que aprova a estratégia e calendarização da distribuição da quinta geração de comunicações móveis.

² Contabilizadas pela ANACOM em taxas de regulação e supervisão. Refira-se, no entanto, que estas verbas não constituem receita da ANACOM e deverão dar entrada nos cofres do Estado a título de “outras receitas de capital” (alínea b) do n.º 13 do art. 19.º do DL 151-A/2000, de 20/07). Porém, esse montante não constituiu receita do Estado de 2021 por não ter sido publicada a correspondente Portaria.

³ Após a quebra em 2020 (-16 M€), devido à redução da circulação rodoviária; estas multas atingiram 82 M€ em 2021.

⁴ Nomeadamente entregas de saldos da Lei de Programação Militar, da Secretaria-Geral da Administração Interna e de escolas do ensino básico e secundário.

⁵ O BCE recomendou a não distribuição de dividendos referentes aos exercícios de 2019 e 2020, tendo em conta a situação excepcional da pandemia e a incerteza sobre os impactos da mesma na evolução da economia (Recomendações BCE/2020/19 e BCE/2020/35).

⁶ 479 M€, em 2020 e 336 M€ em 2021.

- ◇ -23 M€ de juros, derivado do efeito base dos juros remuneratórios do PAEF da RAM recebidos em janeiro de 2020 (18 M€), enquanto os que teriam que ser pagos em 2021 foram prorrogados pela LOE Suplementar de 2020¹.
- ◆ As contribuições para a CGA e subsistemas de saúde (4 252 M€) registaram um acréscimo de 82 M€ (2,0%), designadamente nas contribuições para o Instituto de Ação Social das Forças Armadas (+56 M€)² e nas quotas e comparticipações para a CGA (+22 M€)³.

Ao nível das receitas de capital (1 214 M€), o aumento verificado (+142 M€; 13,3%) resulta das seguintes variações:

- ◆ Aumento de 166 M€ nas transferências de capital, designadamente as provenientes da UE (+156 M€), em particular por via:
 - ◇ do Fundo de Coesão (+36 M€ no Metropolitano de Lisboa, +25 M€ no Metro do Porto e +20 M€ na Infraestruturas de Portugal);
 - ◇ do PRR, iniciado em 2021 (86 M€), sendo 30 M€ na Agência para a Modernização Administrativa (AMA), 28 M€ no IEFP e 21 M€ no IHRU, para o programa de apoio de acesso à habitação nos municípios⁴;
 - ◇ do FEDER, com uma quebra de receitas do IAPMEI (-63 M€), uma vez que parte das receitas em 2021 passaram a ser registadas em operações extraorçamentais.
- ◆ Aumento de 10 M€ nas vendas de bens de investimento, em resultado do efeito conjugado proveniente de investimentos realizados pela Oitante (+41 M€), Estamo (+10 M€)⁵ e DGTF (+8 M€ da venda de edifícios) e na Força Aérea (-41 M€)⁶.
- ◆ Decréscimo de 42 M€ nas outras receitas de capital que resulta, nomeadamente, de efeitos base ocorridos em 2020, como a integração do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores no perímetro orçamental (18 M€) e as receitas da Parpública (12 M€), sem execução em 2021.

2.3.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva

Em 2021, as medidas fiscais de combate aos efeitos da pandemia abrangeram também as dívidas em execução fiscal, destacando-se:

¹ Pelos arts. 77.º-B e 78.º da LOE 2020, na redação do LOE Suplementar, foram suspensos os pagamentos semestrais de capital e juros (27/07/2020, 27/01/2021 e a 27/07/2021) do empréstimo à RAM e definida a taxa de juro a aplicar. A RAM pagou em 27/07/2021 a amortização prevista (31 M€), exceto os juros remuneratórios correspondentes a essa prestação (12 M€).

² Reclassificação contabilística dos descontos dos beneficiários da Assistência na Doença aos Militares (56 M€), quando anteriormente eram registados em transferências correntes (55 M€ em 2020).

³ Devido ao impacto do aumento da massa salarial por via das progressões e promoções nas carreiras da Administração Pública e da atualização salarial ocorrida em 2021, nos termos do DL 10/2021, de 01/02.

⁴ A AMA e o IEFP aplicaram as verbas em CEDIC.

⁵ Devido ao impacto da venda do Hospital do Desterro por 11 M€.

⁶ Decorrente da variação, face a 2020, do valor gerado pela alienação de cinco aeronaves à Roménia.

- ◆ A suspensão temporária (entre 1 de janeiro e 31 de março de 2021) dos processos de execução fiscal e dos respetivos atos, bem como dos planos prestacionais em curso¹. Para atenuar os efeitos da cessação da suspensão, foi estabelecido um período de carência para a retoma do pagamento dos planos prestacionais até ao final de junho de 2021².
- ◆ A disponibilização oficiosa aos contribuintes, por parte da AT, da faculdade do pagamento em prestações sem necessidade de garantia de dívidas em execução fiscal de valor inferior a 5 000€ para pessoas singulares e a 10 000€ para pessoas coletivas³. No final de 2021, existiam 268 M€ de dívida suspensa por aplicação deste regime.

Note-se que a suspensão dos processos de execução fiscal e dos respetivos atos teve como consequência a impossibilidade, por parte da AT, de praticar atos coercivos no âmbito da execução fiscal e de constituir garantias, nomeadamente penhoras, bem como de compensar os créditos do executado resultantes de reembolso, revisão oficiosa, reclamação ou impugnação judicial de qualquer ato tributário nas dívidas cobradas pela administração. Esta suspensão também se aplica aos prazos de prescrição e caducidade relativos aos processos e procedimentos no âmbito das execuções em curso ou instauradas no período em questão.

Evolução e composição da carteira da dívida em cobrança coerciva

A dívida em cobrança coerciva⁴ totalizou 23 261 M€ no final do ano, mais 1 223 M€ (5,6%) do que em 2020, representando um valor equivalente a 50,4% da receita fiscal do ano. O aumento verificado resultou da instauração de novos processos cujo valor, 2 911 M€, superou o resultante da extinção de dívidas (por cobrança, anulação⁵ e prescrição⁶), que totalizou 1 678 M€ – Gráfico 13.

Apesar do aumento da dívida ativa (cobrável em tramitação corrente) de 710 M€ (11,5%) e do aumento inferior, de 387 M€ (5,2%), da dívida incobrável⁷, esta continua a ter um peso superior à ativa, como já tinha ocorrido em 2019 e 2020. A dívida suspensa⁸ aumentou 136 M€ (1,6%) atingindo os 8 573 M€. Assim, no final de 2021, 29,7% da carteira correspondia a dívida ativa, 36,9% a suspensa e 33,5% estava classificada como incobrável.

¹ Regime aprovado pelo DL 6-E/2021, de 15/01 (art. 6.º), conjugado com o Despacho Conjunto dos Secretários de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais e da Segurança Social, de 08/01/2021, e ainda, nesta sede, a Instrução de Serviço 60295/2021 da AT. Por sua vez, a Lei 4-B/2021, de 01/02 estabeleceu um regime de suspensão de prazos processuais e procedimentais (por ex. de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico) que cessou os seus efeitos em abril de 2021 – Lei 13-B/2021, de 05/04, que também estabeleceu o regime processual excecional e transitório aplicável às diligências processuais, designadamente, quais os prazos, atos e processos que continuavam suspensos (art. 6.º-E).

² Com base no art. 4.º do DL 24/2021, de 26/03 e do Despacho 174/2021 – XXII do SEAAF, de 31/05.

³ Nos termos do Despacho 1090-C/2021 do SEAAF e Instrução de Serviço 60305/2021 da AT (Planos Prestacionais oficiosos).

⁴ Cobrança coerciva é a que ocorre depois de emitida a certidão de dívida pelo não pagamento no prazo de cobrança voluntária.

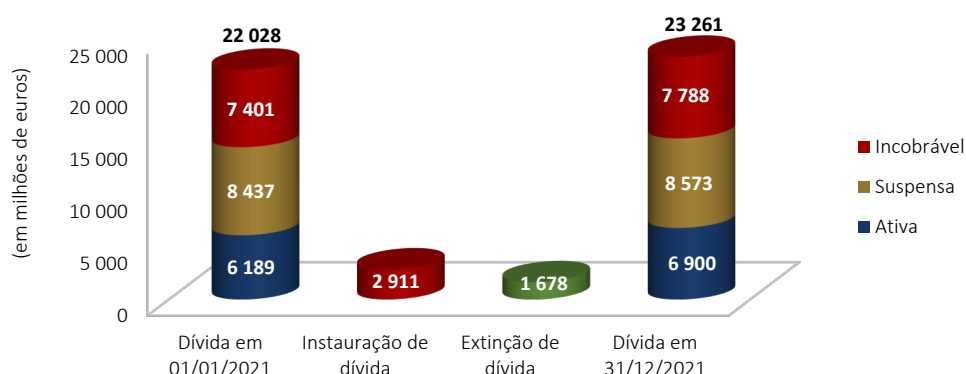
⁵ As anulações de dívidas ocorrem, regra geral, em consequência da entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência parcial ou total de processos de impugnação judicial e de reclamação graciosa.

⁶ 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).

⁷ 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, porém, até à prescrição da dívida, ser reativados caso venham a detetar-se bens a penhorar.

⁸ A dívida fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial – art. 169.º do CPPT.

Gráfico 13 – Componentes da carteira de dívida – 2020-2021

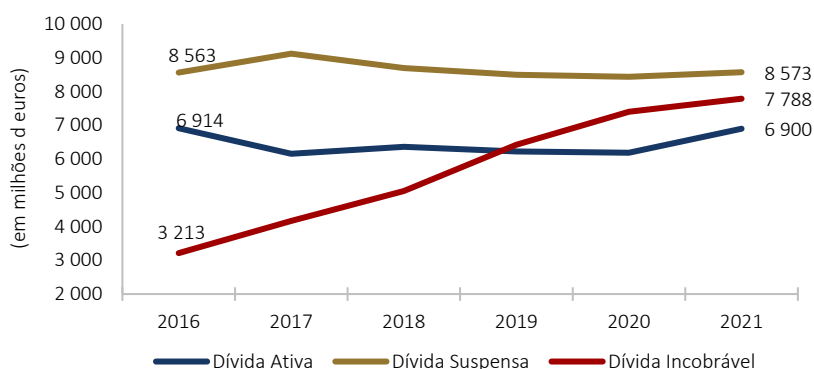


Extinção de dívida – corresponde à soma da cobrança, anulação e prescrição.
 Fonte: AT (cfr. Quadro 14).

Acresce que o valor da dívida que é cobrado tem diminuído (em 2020 e 2021, devido, em parte, às medidas de adiamento das execuções fiscais para atenuar os efeitos da pandemia), o que conduz ao aumento, cada vez maior, da dívida por cobrar. Em contraditório, a AT reforça que a diminuição verificada se deve às “medidas de contenção dos efeitos causados pela pandemia COVID 19, bem como ao contexto socioeconómico vivido durante o biénio de 2020/2021”.

O Tribunal tem vindo a assinalar os elevados valores da dívida incobrável (declarada em falhas) que mais do que duplicou desde 2016, aumentando de 3 213 M€ para 7 788 M€ em 2021 (mais 142,4%), conforme evidencia o gráfico seguinte, o que constitui um fator de risco de sustentabilidade das finanças públicas.

Gráfico 14 – Composição da carteira por situação da dívida – 2016-2021



Fonte: AT. Elaboração TC.

Sobre o aumento da dívida incobrável e a sua relação, a partir de 2019, com a interpretação do efeito duradouro da interrupção da prescrição, que conduz a um aumento muito significativo do número de processos declarados em falhas e a uma redução das prescrições – questão analisada de forma mais desenvolvida no PCGE 2019¹ – a AT assume que “A dívida declarada em falhas que, em 2019 registou, pela primeira vez, uma representatividade superior à dívida ativa, manteve o mesmo pendor ascendente em 2021. Os aumentos absolutos podem ser explicados,

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

através do efeito indireto da alteração jurisprudencial relativa à matéria conexas com a prescrição, posição essa expressamente acolhida pela AT¹.

De facto, verifica-se que o valor das prescrições passou de 236 M€, em 2019, para 41 M€ em 2020 e 11 M€ em 2021 (quebra de 73,5%).

Face a esta situação de aumento significativo da dívida incobrável, é necessário que a AT assegure, através da implementação de procedimentos de controlo, a deteção de alterações na situação do devedor e dos demais responsáveis pelo pagamento da dívida exequenda de modo a garantir, sempre que possível, a reativação do processo e a cobrança da dívida². A AT, em contraditório, refere que “o sistema informático SEFweb tem instituída uma rotina que, de uma forma sistemática, cruza a base de dados de bens penhoráveis com estes processos para que, caso sejam detetados novos bens ou direitos passíveis de penhora, os processos executivos sejam de imediato reativados para uma fase tramitável”. Refere ainda que “O ato da declaração em falhas tem também uma especial relevância no assegurar da atribuição de garantias ao contribuinte (...) em face do seu efeito direto na contagem do prazo da prescrição da dívida, tendo, no entanto, também um efeito (...) na constituição da carteira da dívida, potenciando aumento dos valores da dívida incobrável (declarada em falhas)”.

O Tribunal reforça que é necessário assegurar, sempre que devido, o reconhecimento da prescrição da dívida, uma vez que esta é uma garantia dos contribuintes³, traduzida na possibilidade de estes verem extinto o seu dever de pagamento de dívidas num determinado prazo, legalmente estabelecido.

Em termos acumulados, a dívida em cobrança coerciva, que transitou do ano anterior (22 028 M€) e a resultante da instauração de novos processos em 2021 (2 911 M€), totalizou 24 939 M€. Deste valor, foi apenas cobrado 3,7% (928 M€), anulado 3,0% (740 M€) e considerado prescrito um valor residual (11 M€), totalizando a dívida transitada para o ano seguinte 23 261 M€ (+1 233 M€) – Quadro 14.

Quadro 14 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Dívida	2020	2021					Total	Variação 2021/2020	
	Total	IRC	IRS	IVA	OIE (a)	Outra (b)		Valor	%
1. Dívida transitada do ano anterior (stock inicial)	21 146	5 792	2 421	7 353	718	5 744	22 028	882	4,2
Ativa	6 224	1 318	828	1 907	163	1 974	6 189	-35	-0,6
Suspensa	8 499	3 060	659	2 517	457	1 745	8 437	-62	-0,7
Incobrável (declarada em falhas)	6 423	1 414	935	2 930	98	2 025	7 401	979	15,2
2. Aumento (instauração de novos processos)	2 670	649	549	813	144	756	2 911	242	9,0
3. Dívida em cobrança coerciva (1+2)	23 816	6 440	2 970	8 167	862	6 500	24 939	1 124	4,7

(...)

¹ Informação da AT, de 14/04/2022.

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

(em milhões de euros)

Dívida	2020	2021					Total	Variação 2021/2020	
	Total	IRC	IRS	IVA	OIE (a)	Outra (b)		Valor	%
4. Extinção	1 787	356	363	364	78	517	1 678	-109	-6,1
Cobrada, da qual:	933	148	261	236	56	226	928	-6	-0,6
<i>Receita do Estado</i>	878	144	253	237	55	210	899	21	2,4
Anulada, da qual:	814	206	101	125	22	287	740	-74	-9,1
<i>Receita do Estado</i>	525	194	91	94	13	38	429	-95	-18,1
Prescrita, da qual:	41	2	2	3	0	5	11	-30	-73,5
<i>Receita do Estado</i>	25	2	2	3	0	0	6	-19	-74,9
5. Dívida a transitar para o ano seguinte (3-4)	22 028	6 084	2 607	7 803	784	5 983	23 261	1 233	5,6
Ativa	6 189	1 636	942	2 060	175	2 087	6 900	710	11,5
Suspensa	8 437	2 923	708	2 645	502	1 795	8 573	136	1,6
Incobrável (declarada em falhas)	7 401	1 526	957	3 098	108	2 100	7 788	387	5,2

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

Fonte: AT, Sistema de Gestão de Receitas e RCGE 2021 (Quadros 37 a 41).

Ao nível do reporte na CGE 2021, a informação sobre a composição da carteira de dívidas que se encontram por cobrar¹ continua a não distinguir as dívidas ao Estado das dívidas às regiões autónomas, aos municípios e a entidades terceiras, sendo essa distinção apenas efetuada relativamente à cobrança, anulação e prescrição².

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

- ◆ No final de 2021, o total da dívida a transitar para o ano seguinte (23 261 M€) inclui dívidas de IVA (33,5%), de IRC (26,2%), de IRS (11,2%) e outras dívidas ao Estado e a entidades terceiras (29,1%). Considerando apenas a dívida incobrável, a receita por cobrar de IVA tem ainda maior peso (39,8%). A taxa de cobrança das dívidas deste imposto mantém-se baixa (apenas 3,2% da respetiva dívida). No final de 2021, 39,7% da dívida de IVA constava da carteira como incobrável e 33,9% encontrava-se suspensa.
- ◆ Para o aumento em 9,0% (242 M€) da instauração de dívida nova contribuiu o aumento de processos de dívidas de IRC (39,3%), de IRS (3,4%) e, em sentido contrário, a diminuição da instauração de processos de dívidas de IVA (-10,6%).
Apesar deste aumento no total da instauração de dívida, a cobrança coerciva (928 M€) manteve-se nos níveis de 2020, justificado pela suspensão da prática de alguns atos processuais.
- ◆ Foram anuladas dívidas num montante total de 740 M€, menos 9,1% do que em 2020, dos quais 429 M€ referentes a receita do Estado. Note-se que as dívidas de IVA que foram anuladas registaram uma diminuição de 60,5% (-191 M€) face a 2020.
- ◆ Ao nível da dívida em cobrança coerciva de IRC, 48,0% encontrava-se suspensa e 25,1% declarada em falhas, resultando numa dívida ativa de apenas 26,9% (valor abaixo da média de 29,7%).

¹ Registadas pela AT no sistema de gestão de receitas (SGR) e referidas no RCGE (Quadros 37 a 39).

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

Do total cobrado no ano (928 M€), 17,6 M€ foram no âmbito do Regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social (PERES)¹. O Tribunal tem alertado, relativamente a programas especiais de regularização de dívidas (como o PERES, mas também como o Regime excecional de regularização de dívidas – RERD² 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 2021 foram restituídos:

- ◆ 15 M€ relativos ao PERES, respeitantes a 317 contribuintes – até ao final de 2020 já tinham sido restituídos 42 M€, totalizando assim 57 M€;
- ◆ 23 M€ relativos ao RERD, respeitantes a 270 contribuintes – até ao final de 2020 já tinham sido restituídos 79 M€, totalizando assim 102 M€.

Penhoras e venda de ativos penhorados

As medidas de inibição da prática de atos coercivos, bem como a suspensão da dívida em virtude dos planos prestacionais, resultaram na quebra do número de penhoras concretizadas e, conseqüentemente, na quantidade de vendas de bens penhorados.

Em 2021, só se concretizaram 126 608 penhoras, menos 11,0% do que em 2020, continuando a diminuição verificada desde 2019. Apesar disso, face a 2020, o valor arrecadado aumentou 41,9%, originando 88 M€ de receita. Desta, apenas 56 M€ (62,8%) foram afetos a processos de execução fiscal.

As vendas de ativos penhorados concretizadas baixaram 39,8% em 2021 (881 vendas face a 1 464 em 2020) e geraram depósitos de 9,7 M€ (-56,3% do que em 2020). Porém, à semelhança dos anos anteriores, apenas 1,9 M€ (20,1%) foram imputados a processos de execução fiscal.

Das 385 graduações de créditos concluídas em 2021 (face a 816 em 2020, quebra de 52,8%), no valor total de 23 M€, apenas 0,1 M€ (0,5%) foram aplicados a processos de execução fiscal. Continua a verificar-se a menor eficácia da penhora e venda dos imóveis que se encontra associada à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras que detêm garantias reais³.

¹ Aprovado pelo DL 67/2016, de 03/11. Os pagamentos ao abrigo desse regime tiveram maior impacto em 2016 (pagamentos integrais e em prestações), reduzindo-se nos anos seguintes (apenas pagamentos em prestações): 443 M€ em 2016, 116 M€ em 2017, 57 M€ em 2018, 76 M€ em 2019 e 26 M€ em 2020.

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

³ A graduação de créditos tem lugar sempre que existem outros credores para além da AT e consubstancia-se na determinação da ordem de pagamento dos créditos reclamados. Assim, quando é necessário proceder a graduação de créditos, pode suceder que, apesar de a AT ter o ónus de promover e tramitar o processo de execução fiscal, os montantes provenientes das vendas efetuadas pela AT sejam entregues a outros credores com garantia real.

2.4. Despesa

2.4.1. Despesa por classificação económica

Em 2021, a despesa orçamental totalizou 74 466 M€, um aumento de 1 816 M€ (2,5%) justificado pelo acréscimo das despesas decorrentes das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 (+908 M€) (cfr. ponto 2.4.2), mas também pelo acréscimo nas transferências correntes não diretamente ligadas à pandemia (+905 M€¹) (Quadro 15).

Em termos de estrutura da despesa, 92,6% corresponde a despesas correntes, que totalizaram 68 941 M€, e 7,4% a despesas de capital, num total de 5 526 M€.

Quadro 15 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2020-2021

(em milhões de euros)

Classificação económica	2020		2021		Variação 2021-2020	
	Total	Medidas COVID-19	Total	Medidas COVID-19	Valor	%
Despesas correntes	67 031	3 504	68 941	4 293	1 910	2,8
Despesas com pessoal, das quais:	17 984	189	18 714	582	730	4,1
Ministério da Educação	5 129	0	5 315	190	186	3,6
Ministério da Saúde	4 811	178	5 191	375	380	7,9
Forças armadas e de segurança	2 601	5	2 659	12	58	2,2
Ensino superior e Serviços de Ação Social	1 511	0	1 544	0	33	2,2
Aquisição de bens e serviços, da qual:	10 214	454	11 373	1 075	1 159	11,4
Ministério da Saúde	6 523	367	7 274	923	751	11,5
Juros e outros encargos	7 419	0	6 797	0	-623	-8,4
Transferências correntes, das quais:	29 927	2 530	30 174	1 871	246	0,8
CGA – pensões e prestações sociais	9 974		10 062		88	0,9
Segurança social (financiamento do OE)	11 553	2 492	10 520	1 546	-1 034	-8,9
Administração local	3 450		3 813	142	363	10,5
Contribuição para financiamento da UE	2 254		2 687		434	19,2
Subsídios	783	315	1 112	742	329	42,0
Outras despesas correntes	678	16	638	22	-40	-5,9
Diferenças de conciliação	26		134		108	409,7
Despesas de capital	5 619	152	5 526	272	-93	-1,7
Investimento (aquisição de bens de capital), do qual	2 927	111	3 424	212	497	17,0
Infraestruturas de Portugal – PPP rodoviárias	1 410		1 544		135	9,5
Investimentos militares	320	4	355	3	36	11,1
Transferências de capital	2 588	41	1 900	60	-688	-26,6
Outras despesas de capital	80	0	150		70	86,6
Diferenças de conciliação	24		52		28	117,5
Despesas efetivas	72 650	3 657	74 466	4 564	1 816	2,5

Fonte: CGE 2021 e 2020 (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros) e SIGO. Cálculos TC.

As despesas correntes cresceram 1 910 M€ (2,8%) face ao período homólogo, destacando-se:

¹ Expurgado do efeito das transferências correntes realizadas no âmbito do combate à pandemia de COVID-19 (2 530 M€ em 2020 e 1 871 M€ em 2021).

- ◆ As transferências correntes (30 174 M€), que representam 40,5% do total da despesa aumentaram 246 M€ (0,8%). Excluindo o efeito das medidas de resposta à pandemia¹, essas transferências aumentaram 905 M€ em resultado do acréscimo da contribuição de Portugal para o orçamento da UE² (+434 M€), das transferências para a Administração Local (+363 M€)³ e dos apoios do Fundo Ambiental às empresas (+278 M€), parte destes para financiamento do Sistema Elétrico Nacional com vista à redução do défice tarifário⁴.
- ◆ As despesas com pessoal (18 714 M€), que representam 25,1% do total, aumentaram 730 M€ (4,1%)⁵. O reforço das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 justifica cerca de metade dessa variação (53,8%), com o restante a dever-se, fundamentalmente, aos acréscimos da despesa dos Ministérios:
 - ◇ da Saúde (+184 M€), com a contratação de novos profissionais de saúde, pagamentos de valorizações remuneratórias e horas extraordinárias;
 - ◇ da Administração Interna (+44 M€), com o ingresso de novos efetivos e encargos com promoções e progressões por avaliação de desempenho da GNR e PSP;
 - ◇ da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (+35 M€), com a contratação de pessoal docente e não docente.
- ◆ As despesas com aquisições de bens e serviços (11 373 M€), com um peso de 15,3%, aumentaram 1 159 M€ (11,4%). Excluindo as aquisições associadas ao combate à pandemia, que justificam mais de metade da variação, contribuíram para a evolução da despesa os pagamentos efetuados pela Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, relativos ao princípio da onerosidade (294 M€, dos quais 116 M€ respeitantes a 2020, ano em que não foi efetuado o pagamento) e, em menor grau, os encargos do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, relativos ao subsistema Assistência na Doença aos Militares (+41 M€).
- ◆ Os juros e outros encargos (6 797 M€), com um peso de 9,1%, diminuíram 623 M€ (8,4%), refletindo o decréscimo dos juros e outros encargos da dívida pública (-550 M€)⁶ e, com menor expressão, a redução dos juros pagos pelo Metropolitano de Lisboa (-65 M€) e pela Parpública (-18 M€).
- ◆ Os subsídios (1 112 M€), com um peso de 1,5%, aumentaram 329 M€ (42,0%), fundamentalmente devido às medidas executadas pelo IEFP no âmbito do combate à pandemia de COVID-19⁷.
- ◆ Outras despesas correntes (638 M€), com um peso de 0,9%, registaram uma quebra de 40 M€ (-5,9%), explicada pela execução de garantias referentes ao Fundo de Recuperação de Créditos (-76 M€)⁸ e pela

¹ As transferências correntes para financiamento de medidas COVID-19 diminuíram 659 M€ face a 2020.

² Destaca-se o “recurso próprio RNB” (+174 M€) e a introdução, em 2021, do “recurso próprio plásticos” baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados (167 M€).

³ Das quais +129 M€ no âmbito do processo de descentralização de competências para a Administração Local da área da educação e +145 M€ através do Fundo de Equilíbrio Financeiro.

⁴ Em virtude do aumento da receita proveniente dos leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) – cfr. ponto 2.3.1.

⁵ 312 M€ em remunerações certas e permanentes, 199 M€ em abonos variáveis ou eventuais e 219 M€ em contribuições para a segurança social.

⁶ Cfr. ponto 2.8.1.

⁷ Cfr. ponto 2.4.2, Quadro 17.

⁸ Garantia prestada pelo Estado em 2020 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.

despesa a título de assunção pelo Estado de passivos e responsabilidades da STCP (27 M€)¹, ambas pagas pela DGTF por conta do Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do MF.

Por sua vez, as despesas de capital diminuíram 93 M€ (-1,7%), destacando-se:

- ◆ As despesas de investimento (3 424 M€), que representam 4,6% da despesa total, aumentaram 497 M€ (17,0%), em resultado do aumento da despesa associada às concessões rodoviárias (PPP), a cargo da Infraestruturas de Portugal (+135 M€), dos investimentos militares realizados pela Força Aérea (+70 M€) e dos investimentos realizados pelo Metropolitano de Lisboa (+77 M€) e pelo Metro do Porto (+47 M€).
Excluindo os encargos com concessões rodoviárias, que totalizaram 1 544 M€, as despesas de investimento aumentaram 363 M€, aquém do previsto em sede de OE 2021 em 1 175 M€. Os desvios mais significativos face ao OE ocorreram nos investimentos em transportes (-421 M€, -45,5%), saúde (-403 M€, -58,7%) e habitação e infraestruturas coletivas (-174 M€, -88,1%).
- ◆ As transferências de capital (1 900 M€) que registaram um decréscimo de 688 M€ (-26,6%) devido, essencialmente, à diminuição das transferências do Fundo de Resolução para o Novo Banco nos termos do acordo de capital contingente (-606 M€)².
- ◆ As outras despesas de capital (150 M€) que cresceram 70 M€ (86,6%) em resultado, fundamentalmente, do acréscimo da despesa da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (+69 M€), decorrente da restituição ao circuito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento de incentivos reembolsáveis, a utilizar na aprovação de novas candidaturas ou em pagamentos de candidaturas em execução³.

Do processo de conciliação das despesas com as correspondentes receitas resultaram diferenças de conciliação de 134 M€ nas despesas correntes⁴ e de 52 M€ nas despesas de capital, respetivamente, mais 108 M€ (409,7%) e 28 M€ (117,5%) face às apuradas em 2020.

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) é analisada nos pontos 2.9 e 2.8, respetivamente, para os quais se remete. As observações relativas aos erros e omissões constam do ponto 2.12.

2.4.2. Despesa com medidas COVID-19

Em 2021, as medidas de resposta à pandemia de COVID-19 totalizaram 4 564 M€, mais 908 M€ (24,8%) do que no ano anterior. Cerca de 66% desse valor foi executado pelas entidades da AC (3 019 M€) e o restante (1 546 M€) pela segurança social. Comparando com 2020, a despesa com medidas executadas pela AC registou um aumento da despesa de 1 854 M€ (159,3%), enquanto o financiamento das medidas executadas com a segurança social diminuiu 947 M€ (-38,0%) – Quadro 16 e Gráfico 15.

¹ Obrigações financeiras assumidas pelo Estado, decorrentes da intermunicipalização da STCP (DL 151/2019, de 11/10, alterado pelo DL 175/2019, de 27/12), que em 2021 totalizaram 46 M€, processados pela DGTF a título de outras despesas correntes (27 M€) e outras despesas de capital (19 M€).

² Despesa de 1 035 M€, em 2020 e 429 M€, em 2021. Nos anos anteriores essa despesa foi registada, indevidamente, como despesa em ativos financeiros.

³ DL 159/2014, de 27/10.

⁴ Juros (78 M€), transferências correntes (48 M€) e aquisição de bens e serviços no âmbito do Programa Saúde (6 M€).

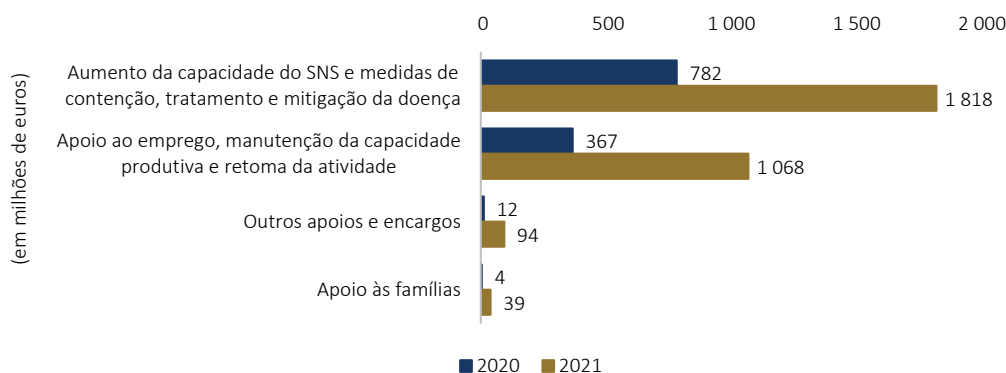
Quadro 16 – Despesa da AC – Impacto das medidas COVID-19 – 2020-2021

(em milhões de euros)

Despesa COVID-19 da AC	2020	2021	Variação 2021-2020	
			Valor	%
Medidas COVID-19 da administração central	1 164	3 019	1 854	159,3
Financiamento de medidas COVID-19 da segurança social	2 492	1 546	-947	-38,0
Impacto total AC	3 657	4 564	908	24,8

Fonte: CGE 2021 e 2020, DGO (ficheiro da despesa COVID-19) e SIGO. Cálculos TC.

Gráfico 15 – Impacto das medidas COVID-19 prosseguidas pelas entidades da AC – 2020-2021



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

Ao nível das medidas executadas por entidades da AC incluem-se as destinadas ao “aumento da capacidade do SNS e medidas de contenção, tratamento e mitigação da doença”, que representam 39,8% do total destas despesas e totalizaram 1 818 M€ (+1 036 M€ face ao ano anterior), destacando-se as despesas da área da saúde, com a aquisição de vacinas e testagem (647 M€), as despesas com recursos humanos, designadamente, na área da saúde (375 M€) e da educação (190 M€)¹ e a despesa com a aquisição de computadores, conectividade e serviços conexos, sem execução em 2020, realizada pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência, no âmbito do Projeto Universalização da Escola Digital (154 M€)².

Por sua vez, as medidas de “apoio ao emprego, manutenção da capacidade produtiva e retoma da atividade”, representam 23,4% do total destas despesas e totalizaram 1 068 M€ (+701 M€ face a 2020), para o que concorreram os apoios concedidos pelo IEFP às empresas para apoio aos custos com trabalhadores, no âmbito das medidas “incentivo extraordinário à normalização” e “novo incentivo à normalização da atividade empresarial” (410 M€) e os apoios no âmbito do Programa Ativar.PT³ (342 M€). São ainda de salientar os apoios extraordinários aos serviços públicos de transporte de passageiros, no valor de 142 M€⁴, pagos pelo Fundo Ambiental.

¹ Contratação de professores no âmbito das medidas de apoio à consolidação da aprendizagem.

² Aquisição de computadores, conectividade e serviços conexos, para disponibilização aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares e cooperativos com contratos de associação, dos ensinos básico e secundário (RCM 53-E/2020, de 20/07, alterada pela RCM 114/2021, de 18/08, e RCM 8-B/2021, de 04/02).

³ Concebido para apoiar, através do IEFP, a contratação de desempregados e o empreendedorismo, estágios profissionais e formação e requalificação profissional.

⁴ Nos termos do art. 305.º da LOE 2021 e Despachos conjuntos 3 515-A/2021, de 01/04, 7 495-B/2021, de 28/07 e 11 653-A/2021, de 24/11 do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Mobilidade.

Quadro 17 – Despesa da AC – Impacto das medidas COVID-19

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19	Valor	Estrutura (%)
Aumento da capacidade do SNS e medidas de contenção, tratamento e mitigação da doença	1 818	39,8
Saúde: recursos humanos	375	8,2
Saúde: aquisição de vacinas, material e serviços conexos	338	7,4
Saúde: testes COVID-19	310	6,8
Saúde: medicamentos, produtos de consumo clínico, químicos e farmacêuticos	99	2,2
Saúde: outros	93	2,0
Saúde: equipamentos de proteção individual (EPI) dos profissionais de saúde	90	2,0
Saúde: equipamentos	55	1,2
Educação: recursos humanos	190	4,2
Educação: computadores, conectividade e estudo em casa	155	3,4
Educação: EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza, teletrabalho e testagem	42	0,9
Educação: manuais escolares	10	0,2
Outros ministérios: EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza, teletrabalho e testagem	37	0,8
Outros	26	0,6
Apoios ao emprego, manutenção da capacidade produtiva e retoma da atividade	1 068	23,4
Incentivo extraordinário / novo incentivo à normalização (IEFP)	410	9,0
Programa Ativar.PT	342	7,5
Apoio extraordinário aos serviços públicos de transporte de passageiros	142	3,1
Programas Apoiar e Adaptar	39	0,9
IVAucher	38	0,8
Apoios aos setores da agricultura e cultura	36	0,8
Compensação pelo aumento do salário mínimo	35	0,8
Outros	26	0,6
Apoios às famílias	39	0,9
Programa de apoio ao acesso à habitação	21	0,5
AUTOvoucher	12	0,3
Outros	7	0,2
Outros apoios	21	0,5
Desporto	12	0,3
Transporte de doentes e apoio à vacinação	6	0,1
Outros	3	0,1
Outros encargos	73	1,6
Formação	56	1,2
Outros	17	0,4
Impacto das medidas COVID-19 prosseguidas pela AC	(a) 3 019	66,1
Financiamento de medidas COVID-19 da segurança social (transferências do OE)	(b) 1 546	33,9
Impacto total na despesa efetiva da AC	4 564	100,0

(a) Inclui 48 M€ relativos a transferências e subsídios da AC à administração local, objeto de consolidação com este sector no Quadro A53 da CGE.

(b) Este valor é objeto de consolidação, entre os setores da AC e SS, no Quadro A53 da CGE.

Fonte: Quadro A53 da CGE, DGO (ficheiro da despesa COVID-19) e SIGO. Cálculos TC.

Para efeitos de contabilização e acompanhamento das despesas relacionadas com a pandemia de COVID-19, e tal como em 2020, foram inscritas cinco medidas orçamentais¹ no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO). Porém, a informação reportada nesse sistema central do MF não foi integral² em 2021, o que exige que

¹ 095 – “Contingência COVID 2019 – prevenção, contenção, mitigação e tratamento”, 096 – “Contingência COVID-2019 – garantir normalidade”, 097 – “Programa Ativar.PT”, 098 – “Incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial”, e 099 – “Universalização da escola digital”. Situação particular é a das despesas COVID-19 que sejam enquadráveis no PRR, que foram inscritas na medida orçamental 102 – PRR, criada em 2021.

² É disso exemplo a despesa de 5 M€ do Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE (relativa à aquisição de bens), reportada na informação complementar mas não enquadrada no SIGO nas medidas orçamentais definidas para o efeito.

de forma complementar a DGO recorra, mensalmente, à recolha de informação junto das entidades da AC¹ de “modo a assegurar a maior abrangência possível dos valores divulgados”, conforme referiu a DGO em sede de contraditório. Adicionalmente, incluiu os seguintes valores que não tinham sido considerados pelas respetivas entidades:

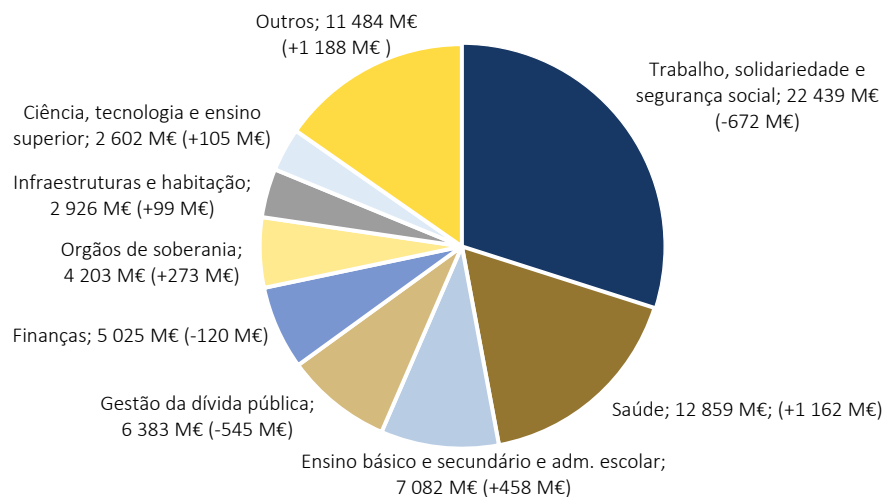
- ◆ 142 M€ do Fundo Ambiental relativo ao apoio extraordinário aos serviços públicos de transporte de passageiros;
- ◆ 358 M€ referente a parte do apoio extraordinário à TAP, SA², que foi incorretamente incluída uma vez que não se trata de uma medida COVID-19.

De referir que, além da despesa efetiva (Quadro 17), é de considerar, relativamente às medidas de combate à pandemia, 771 M€³ de despesas de ativos financeiros e 1 052 M€ de operações extraorçamentais.

2.4.3. Despesa por programa orçamental

A repartição da despesa da AC por programa orçamental (PO)⁴ evidencia que 29,9% do total se concentra no PO Trabalho, solidariedade e segurança social (22 439 M€), 17,1% no PO da Saúde (12 859 M€) e 9,4% no PO Ensino básico e secundário e administração escolar (7 082 M€). Estes três PO abrangem 56,5% do total da despesa da AC (Gráfico 16 e Quadro 18).

Gráfico 16 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2021 e variação face a 2020



Fonte: SIGO. Cálculos TC.

¹ Inclui despesas da mesma natureza da inscrita nas medidas 095 e 096, mas que constam de outras medidas orçamentais.

² O aumento de capital da TAP SA, através da DGTF, totalizou 998 M€: 640 M€ como compensação pela redução da atividade devido à COVID-19 e 358 M€, previstos no plano de reestruturação, como compensação pelo desconhecimento nas contas da TAP, SA de dívida da TAP, SGPS constituída até 2015 (conforme Despacho do MEF, de 29/12/2021).

³ Valores do Quadro A-53 da CGE 2021, considerando-se em ativos financeiros, relativamente à capitalização da TAP SA, apenas a parcela de 640 M€.

⁴ Os PO correspondem à orgânica ministerial, com exceção do PO Gestão da dívida pública (que, juntamente com o PO Finanças, integra a despesa do Ministério das Finanças) e do PO Governação (que abrange a despesa da Presidência do Conselho de Ministros e dos Ministérios da Modernização do Estado e da Administração Pública, do Planeamento e da Coesão Territorial). O PO Órgãos de soberania comporta a despesa dos Encargos Gerais do Estado.

Quanto a estas despesas, é de destacar:

- ◆ No PO Trabalho, solidariedade e segurança social: as transferências para a segurança social (10 708 M€)¹, as transferências da CGA para pagamento de pensões e prestações sociais às famílias (10 062 M€) e os subsídios pagos pelo IEFP (812 M€)²;
- ◆ No PO Saúde: as aquisições de bens e serviços (7 274 M€) e as despesas com pessoal (5 191 M€). A despesa com medidas COVID-19, sobretudo com aquisição de vacinas e testagem, representou 10,6% (1 359 M€) do total da despesa do PO;
- ◆ No PO Ensino básico e secundário e administração escolar: as despesas com pessoal docente e não docente dos estabelecimentos de ensino básico e secundário públicos que totalizaram 5 202 M€ (73,5% do total da despesa do PO); as transferências ascenderam a 1 001 M€, destacando-se as realizadas para os municípios no âmbito do processo de descentralização de competências no domínio da educação (516 M€);
- ◆ No PO Gestão da dívida pública (6 383 M€): a despesa associada a juros e outros encargos (6 381 M€);
- ◆ No PO Finanças (5 025 M€): as transferências de Portugal para o orçamento da UE (2 687 M€) e, com menor expressão, a transferência realizada pelo Fundo de Resolução para o Novo Banco, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente (429 M€);
- ◆ No PO Órgãos de soberania (4 203 M€): as transferências para a administração local (3 284 M€), designadamente as executadas através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (2 163 M€);
- ◆ No PO Infraestruturas e habitação (2 926 M€): a despesa com concessões rodoviárias suportada pela Infraestruturas de Portugal (1 544 M€);
- ◆ No PO Ciência, tecnologia e ensino superior (2 602 M€): são despesas com pessoal docente e não docente (60,2%; 1 567 M€).

Quadro 18 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2021

(em milhões de euros)

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 (%)
PO15 – Trabalho, solidariedade e segurança social	396	245	1	21 735	30	32	22 439	29,9
PO16 – Saúde	5 191	7 274	4	61	289	40	12 859	17,1
PO14 – Ensino básico e sec. e admin. escolar	5 315	226	15	1 001	164	360	(a) 7 082	9,4
PO06 – Gestão da dívida pública			6 381			2	6 383	8,5
PO05 – Finanças	586	226	137	3 910	85	80	5 025	6,7
PO01 – Órgãos de soberania	303	30	0	3 862	6	3	4 203	5,6
PO18 – Infraestruturas e habitação	371	457	114	107	1 841	36	2 926	3,9
PO13 – Ciência, tecnologia e ensino superior	1 567	310	0	563	136	25	2 602	3,5
PO07 – Defesa	1 124	841	0	25	387	14	2 392	3,2
PO08 – Segurança interna	1 752	185	1	123	50	15	2 125	2,8
								(...)

¹ Das quais 1 546 M€ para financiamento de medidas COVID-19 executadas pela segurança social – cfr. ponto 2.4.2.

² Dos quais 687 M€ para apoios COVID-19, de que se destacam as medidas “incentivo extraordinário à normalização” e “novo incentivo à normalização da atividade empresarial” (410 M€) e os apoios concedidos no âmbito do Programa Ativar.PT (274 M€) – cfr. ponto 2.4.2.

(em milhões de euros)

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 (%)
PO17 – Ambiente e ação climática	232	187	267	1 007	280	10	1 984	2,6
PO09 – Justiça	1 035	334	0	19	36	5	1 430	1,9
PO20 – Agricultura	145	85	4	728	49	19	1 030	1,4
PO02 – Governação	194	633	4	30	13	118	992	1,3
PO03 – Economia	98	60	0	349	12	3	522	0,7
PO12 – Cultura	167	188	2	117	29	6	509	0,7
PO04 – Representação externa	206	78	0	118	10	19	431	0,6
PO21 – Mar	31	13	0	18	6	0	69	0,1
Subtotal (antes da consolidação entre programas)	18 714	11 373	6 932	33 772	3 424	788	(a) 75 002	100,0
Consolidação entre programas (a deduzir)			135	586			721	
Diferenças de conciliação (a somar)		7	78	101			186	
Despesa efetiva consolidada	18 714	11 380	6 875	33 286	3 424	788	74 466	

(a) Menos 9 M€ do que o valor inscrito no Quadro 135 da CGE 2021 (devido à consolidação de transferências identificadas de Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básicos e Secundário para a Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares).

Fonte: SIGO, DGO e Quadro 135 da CGE 2021. Cálculos TC.

2.4.4. Pagamentos em atraso

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.

Os pagamentos em atraso da AC², no final de 2021, registaram o valor mais baixo dos últimos 3 anos, fixando-se em 151 M€, menos 50 M€ (24,9%) face ao ano anterior (Quadro 19). Para esse efeito, têm contribuído as dotações de capital dos estabelecimentos de saúde EPE, destinadas exclusivamente à regularização de pagamentos em atraso, conforme salientam o MF e a DGO em sede de contraditório.

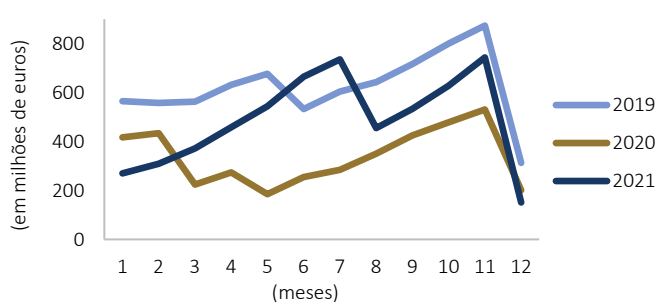
Quadro 19 – Pagamentos em atraso – 2019-2021

(em milhões de euros)

Subsector	Valor		
	2019	2020	2021
AC, exceto SNS e EPR	22	26	28
SNS	259	151	110
EPR	31	25	13
Total	313	201	151

Fonte: CGE 2021, 2020 e 2019.

Gráfico 17 – Evolução dos pagamentos em atraso – 2019-2021



¹ Calculados, em 2021, 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 2239/2021 e 13486/2021, publicados no DR, 2.ª série, em 04/02 e 16/07, respetivamente.

² Contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes (conceito fixado na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso, Lei 8/2012, de 21/02, com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei 22/2015, de 17/03).

Quanto ao comportamento intra-anual dos pagamentos em atraso, o Gráfico 17 reflete que, e à semelhança de anos anteriores, se mantiveram em valores elevados até novembro, em torno de um valor médio de 519 M€, registando uma quebra acentuada em dezembro (de 743 M€ para 151 M€).

Por sua vez, a dívida não financeira do SNS, a fornecedores externos, aumentou 2,2%, totalizando no final do ano 1 549 M€, dos quais 631 M€ (40,8%) ultrapassaram a data limite de pagamento, embora apenas 110 M€ (7,1%) constituam pagamentos em atraso (Quadro 20).

Quadro 20 – Dívida não financeira do SNS, a fornecedores externos, por classificação económica – 2020-2021

(em milhões de euros)

Classificação económica	2020			2021			Variação 2021-2020	
	Dívida total	Dívida vencida	Pagamentos em atraso	Dívida total	Dívida vencida	Pagamentos em atraso	Pagamentos em atraso (valor)	%
Despesas correntes, das quais:	1 458	597	143	1 496	615	105	-38	-26,6
01 – Despesas com pessoal	6	0	0	10	0	0	0	49,5
02 – Aquisição de bens e serviços	1 447	596	142	1 485	614	104	-38	-26,7
Despesas de capital, das quais:	58	22	8	53	16	5	-3	-35,0
07 – Investimento (aquisição de bens de capital)	58	22	8	53	16	5	-3	-35,0
Total	1 516	619	151	1 549	631	110	-41	-27,0

Fonte: CGE e DGO (ficheiro da dívida do SNS).

Os pagamentos em atraso do SNS relativos a aquisição de bens e serviços (104 M€) representavam no final do ano 72,8% do total em atraso na AC, o que evidencia a insuficiência de dotações orçamentais para fazer face ao pagamento da totalidade dos encargos vencidos.

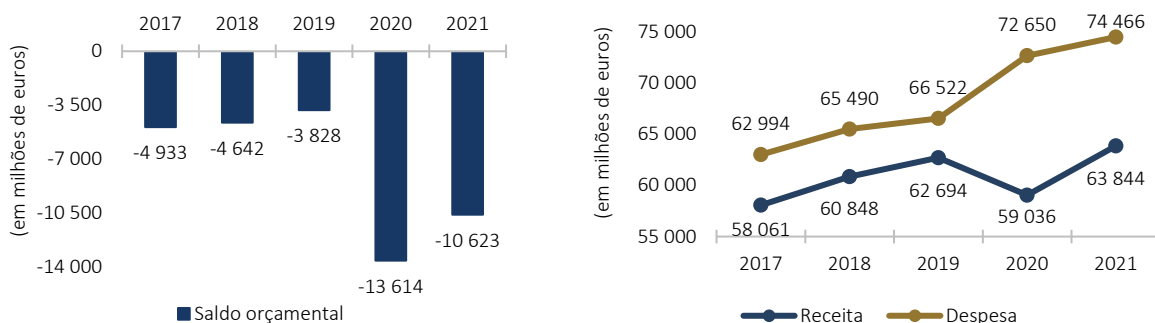
2.5. Saldo orçamental consolidado da administração central

Como mostra o gráfico seguinte, a trajetória de melhoria do saldo orçamental da AC foi interrompida em 2020, por efeito da pandemia de COVID-19 e das medidas de resposta adotadas, que se traduziram numa quebra de receita e num aumento de despesa.

Em 2021, a melhoria da atividade económica refletiu-se no acréscimo da receita, enquanto o reforço das medidas COVID-19 influenciou o aumento da despesa¹. Neste ano, a receita ascendeu a 63 844 M€ (superando a de 2019 em 1 150 M€) e a despesa a 74 466 M€², gerando um saldo negativo de 10 623 M€ (reduziu-se em 2 991 M€ face ao ano anterior) – (Gráfico 18).

¹ O impacto dessas medidas na despesa passou de 3 657 M€ (2020) para 4 512 M€ (2021), um acréscimo de 855 M€ (23,4%).

² Cfr. pontos 2.3 e 2.4.

Gráfico 18 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2017-2021

Receita e despesa efetiva consolidada: exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e saldos de gerência; foram objeto de consolidação fluxos intra e intersectoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a venda/aquisição de serviços no programa saúde.

Fonte: CGE e SIGO.

Conforme se destacou no ponto 3.1, não integrando a despesa efetiva e o saldo, subsistem operações que põem em causa a sua classificação como ativos financeiros. Em 2021, enquadra-se nesta situação o aumento de capital da TAP, SA (998 M€).

2.6. Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

Para além das despesas e receitas, denominadas de efetivas e examinadas nos pontos anteriores (2.3 e 2.4), existem: i) as não efetivas (relativas a ativos e passivos financeiros e saldos de gerência); ii) as relativas a operações extraorçamentais; e iii) as excluídas na consolidação (por serem operações entre entidades da AC).

As receitas e despesas não efetivas, evidenciadas na CGE, ascendem a 79 709 M€ e a 63 809 M€, respetivamente, com a composição discriminada no quadro seguinte.

Quadro 21 – Receitas e despesas não efetivas

	(em milhões de euros)		
	Receita	Despesa	Diferença
Ativos financeiros (cfr. ponto 2.9 – Património financeiro)	3 314	11 443	-8 130
Passivos financeiros (cfr. ponto 2.8 – Dívida)	68 116	52 366	15 750
Saldos de gerência anterior	8 279		8 279
Total	79 709	63 809	15 900

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.

¹ Cfr. arts. 18.º a 20.º do DL 84/2019, de 28/06 (DLEO 2019 aplicável à execução de 2021 nos termos do art. 210.º, por ausência de publicação de DLEO 2021).

As operações extraorçamentais (Quadro 22) 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 (26 129 M€) excedem, em cerca de 7,6 mM€, os registados na despesa (18 501 M€), situação que carece de revisão por não traduzir a realidade da tesouraria.

Quadro 22 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)	1 645		1 645
Receita fiscal extraorçamental contabilizada pela AT	4 983		4 983
Principais entidades pagadoras de fundos europeus	17 703	17 214	490
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	1 128	1 128	0
Outras	671	160	511
Total das operações extraorçamentais	26 129	18 501	7 628

Fonte: SGR e SIGO.

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

- ◆ Reposições abatidas nos pagamentos (RAP), que correspondem à devolução de pagamentos orçamentais realizados em 2021¹, por terem sido indevidos ou efetuados em excesso. São contabilizadas como receita extraorçamental dos SI e, do lado da despesa, são contabilizadas como abates à despesa paga (orçamental), libertando o valor correspondente de dotação orçamental. Este procedimento duplica os registos contabilísticos face ao movimento de tesouraria.

Em 2021, 95,6% das RAP (1 573 M€) foram efetuadas no âmbito dos Encargos da Dívida e referem-se à devolução de montantes de despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados². 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 (4 983 M€). Note-se que, apesar do registo da receita, não foi efetuado o registo contabilístico do movimento de despesa extraorçamental correspondente à sua entrega³.
- ◆ As entidades pagadoras de fundos europeus⁴ funcionam apenas como intermediários, devendo evidenciar: i) em receitas extraorçamentais as verbas recebidas da UE; ii) em despesas extraorçamentais

¹ Ou contabilizados como tal, caso das verbas de “saldos do Cap. 60 do OE 2021” não utilizadas até 15/02/2022 (art. 174.º da LOE 2021).

² 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.

³ 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. ponto 2.12).

⁴ As que em 2021 inscreveram os maiores montantes de operações extraorçamentais foram a AD&C (R: 14 667 M€, D: 14 634 M€), o IFAP (R: 1 102 M€, D: 1 078 M€), IAPMEI (R: 917 M€; D: 586 M€), o Turismo de Portugal (R: 719 M€; D: 693 M€), o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (R: 131 M€, D: 113 M€), Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus + Educação e Formação (R: 98 M€, D: 28 M€) e FCT (R: 69 M€, D: 67 M€).

a sua transferência para os beneficiários finais¹. Estas instruções permitem não empolar a receita e despesa orçamental com a mera transferência de fundos europeus e, simultaneamente, manter o registo das operações, de acordo com os movimentos ocorridos na tesouraria.

É de assinalar, em 2021, o registo das verbas do PRR: na receita, o montante de 1 808 M€ (recebidos pela AD&C a título de subvenções) e na despesa 956 M€ (entregues pela AD&C a diversas entidades da administração central, enquanto beneficiários diretos, mas também intermediários). Porém, relativamente a estas entidades, verificou-se a omissão nos sistemas centrais do Ministério das Finanças de 160 M€ de receita de operações extraorçamentais relativa a verbas recebidas do PRR, que não foram objeto de inscrição extraorçamental nem orçamental e reembolsos de receita orçamental (para igualar o seu valor ao da despesa) que não foram registados em operações extraorçamentais².

- ◆ 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 (1 128 M€ de receita e despesa) abrangendo, designadamente, cauções e custas judiciais.

Note-se que o SNC-AP e as subseqüentes alterações ao classificador económico das receitas e despesas, introduzidas pelo DLEO 2018, vieram alterar as regras para a contabilização das operações extraorçamentais: é o caso dos descontos sobre vencimentos, anteriormente registados como receita extraorçamental e entregues como despesa extraorçamental aquando do seu pagamento e que, pelas novas regras, são classificados como despesa orçamental no momento da sua entrega⁵. A nova regra, em 2018, era apenas vinculativa “*para as entidades que apliquem plenamente o SNC-AP*” e, entre 2019 e 2021, não era aplicável às entidades que não a tivessem aplicado em 2018⁶. A coexistência de diferentes regras de contabilização diminui o rigor da CGE e a qualidade da informação contabilística.

O registo destas operações extraorçamentais nos sistemas centrais de informação do Ministério das Finanças (SGR e SIGO) tem evidenciado fragilidades várias, nomeadamente ausência de contabilização de muitas destas operações⁷ ou subavaliação⁸ face aos valores relevados nas contas de gerência, podendo atingir valores materialmente relevantes. Esta situação deriva, designadamente do entendimento incorreto de algumas

¹ Cfr. ponto 85 da Circular 1399 da DGO (preparação do OE 2021): 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.

² O DL 53-B/2021, de 23/06, prevê que o valor inscrito em receita orçamental seja igual ao da despesa orçamental e, caso tenha sido inscrito um valor superior, a dedução da diferença (por reembolso na receita) e a sua inscrição em receita de operações extraorçamentais.

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

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 Cfr. PCGE 2019, ponto 3.2.5.

⁶ Cfr. n.º 5 do art. 156.º do DLEO 2018, ainda em vigor em 2021, por força do n.º 12 do art. 28.º e do art. 210.º do DLEO 2019.

⁷ Designadamente, nas contas de gerência remetidas ao TC constam na receita de operações de tesouraria mas não no SGR e SIGO, a ADSE (352 M€) e o IGeFE (89 M€); na despesa verificam-se igualmente as seguintes diferenças: a ADSE (922 M€), a GNR (815 M€), a PSP (370 M€), a AT (633 M€), o Exército (217 M€), o IGeFE (125 M€), a AMT (5 M€) e a eSPap (4 M€).

⁸ Por exemplo, comparando os valores das contas de gerência e do SGR e SIGO, na receita a GNR (807 M€), a PSP (384 M€) e o Exército (217 M€), e na despesa a FCT (78 M€), o IAPMEI (14 M€) e o ICNF (3 M€).

entidades que o SGR e o SIGO se destinam exclusivamente ao reporte das receitas e despesas orçamentais, não abrangendo as operações extraorçamentais.

Conforme se destaca noutros pontos do Parecer, os circuitos para os registos contabilísticos (orçamentais e extraorçamentais) do Estado não estão 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. Sendo esta matéria da competência do Ministério das Finanças, no âmbito da reforma em curso, designadamente ao nível da implementação do SNC-AP e da ECE, deverá também, a este nível e desde já, ser assegurado o desenho adequado dos circuitos acima referidos. Em contraditório, o MF refere que *“os registos contabilísticos que assegurem a correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria (...) estão dependentes de uma avaliação em sede do processo da implementação da reforma”*.

2.7. Fluxos financeiros

2.7.1. 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.

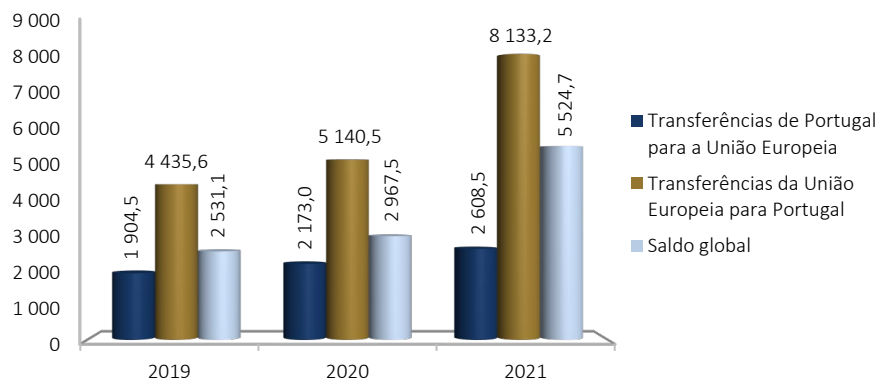
Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, do FEAGA e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária,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

2.7.1.1. Saldo Global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2021 (Volume I – Quadro 74).

Gráfico 19 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2019-2021

(em milhões de euros)



Fonte: TC.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em 2 557,2 M€ (+86,2%), devido sobretudo ao acréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE (2 992,7 M€, +58,2%), em grande parte, 2 844,3 M€, provenientes do MRR e REACT-EU. Esse acréscimo é, no entanto, atenuado pelo aumento das transferências para a UE (435,5 M€, +20%), onde se verificou um aumento da contribuição nacional em todos os itens e o efeito do novo Recurso Próprio “Plásticos”.

2.7.1.2. Fluxos Financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a UE que constituem a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE (Quadro 74), foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO, não existindo quaisquer divergências conforme se espelha no quadro seguinte.

Quadro 23 – Transferências para UE

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	2 608,5	2 608,5	0
+ Direitos aduaneiros (a)	305,8	305,8	0
+ Recurso próprio IVA	315,6	315,6	0
+ Recurso próprio RNB	1 734,1	1 734,1	0
+ Recurso próprio Plásticos	167,3	167,3	0
+ Redução RNB da Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Suécia	115,2	115,2	0
+ Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores	49,2	49,2	0
+ Diversos (b)	0,2	0,2	0
– Restituições e reembolsos (c)	8,0	8,0	0
– Despesas cobrança DA (d)	70,9	70,9	0

(a) Inclui os RPT não cobrados.

(b) Inclui os juros dos RPT.

(c) Inclui correções respeitantes a anos anteriores (CF).

(d) Despesas de cobrança dos direitos aduaneiros, incluindo acertos.

Fonte: DGO e CGE 2021.

Para o acréscimo global das transferências totais para a UE (435,5 M€), contribuíram os aumentos registados nos Direitos Aduaneiros de 101,0M€ (+49,3%) e no RP RNB de 165,1 M€ (+10,5%) e o contributo de novos recursos próprios por via da entrada em vigor da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053, do Conselho, de 14 de dezembro, designadamente o RP Plásticos (167,3 M€) e a Redução RNB da Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Suécia (115,2 M€). As transferências continuaram a respeitar maioritariamente ao “Recurso próprio RNB”, que representa 66,5% da verba total transferida, embora inferior à registada no ano anterior (72,2%).

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

- ◆ O incumprimento em 2021 dos prazos indicados pela CE para o pagamento de RPT não cobrados, para o qual contribuíram as delongas na autorização por parte da Secretária de Estado do Orçamento, sendo que o pagamento fora do prazo acarreta encargos adicionais, a título de juros. Observaram-se

igualmente atrasos na autorização de pagamento de juros, que levaram a Comissão a referir a eventualidade de instauração de processos de infração contra Portugal.

- ◆ Face aos constrangimentos enunciados e à necessidade de evitar o pagamento de juros pelo Estado português, torna-se imprescindível disponibilizar, em tempo útil, os recursos próprios tradicionais à CE, devendo ser instituído um mecanismo de articulação eficaz entre as Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Fiscais.
- ◆ A existência de vários processos de RPT não cobrados que, de acordo com a AT, poderão envolver pagamentos de valor superior a 22,1 M€, por não totalmente apurados, a que acrescerão juros de montante avultado, estimando-se, em relação a um número restrito de processos, um valor de cerca de 44,7 M€.
- ◆ A não efetivação do pagamento de juros reclamado pela CE, no valor de cerca de 53,2 m€, que deveria ter ocorrido até ao final de 2021.
- ◆ A impossibilidade de recuperação pelo IFAP, à semelhança do ano anterior, de qualquer valor da dívida, incluindo juros, de um operador, relativa a “Quotizações sobre o açúcar e isoglucose”, que ascendia a cerca de 1,2 M€.

2.7.1.3. Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal

a) Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2021 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 74 da CGE, apuraram-se diferenças no item PAIC e REACT-EU, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 24 – Transferências da UE

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	8 115,1	8 133,2	-18,1
+ FEDER	2 255,7	2 255,7	0,0
+ FSE	1 075,2	1 075,2	0,0
+ FEAC	23,7	23,7	0,0
+ Fundo de Coesão	388,9	388,9	0,0
+ FEADER	385,5	385,5	0,0
+ FEAMP	61,6	61,6	0,0
+ FEAGA	860,0	860,0	0,0
+ Fundo de Solidariedade da UE	18,0	18,0	0,0
+ Mecanismo de Recuperação e Resiliência	1 807,9	1 807,9	0,0
+ REACT-EU	1 043,4	1 036,4	7,0
+ Desenvolvimento Rural (NGEU)	0,0	7,0	-7,0
+ PAIC	206,9	225,0	-18,1
+ Diversos	0,0	0,0	0,0
- Restituições e reembolsos	11,7	11,7	0,0

Fonte: CGE 2021, IGCP, DGO, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

Relativamente ao ano de 2021, para além da indevida imputação ao REACT-EU do valor recebido a título de reforço do Desenvolvimento Rural da Next Generation EU (NGEU), verificaram-se diferenças no item PAIC, no valor de 18,1 M€, um pouco superior ao observado no ano anterior (17,9 M€).

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

A CGE de 2021, no Quadro A 44 – “Despesa total financiada por fundos europeus”, evidencia o financiamento europeu envolvido na execução orçamental da administração central, especificando os fundos europeus envolvidos em cada Programa Orçamental. Da informação disponibilizada na Conta, observa-se que 2 709,7 M€ da despesa total da administração central foi financiada por fundos europeus, embora esse total deva ser ajustado em relação ao FSE (+437,6 M€) pois é no Quadro CSS 2 – “Execução orçamental da Conta da Segurança Social” que se encontram efetivamente evidenciados todos os pagamentos do FSE (1 210,3 M€). O financiamento europeu evidenciado na CGE representa, assim, 2,4 % da despesa consolidada da Administração Central.

Embora os dados constantes do Quadro A 44 da CGE (e do Quadro CSS 2, quanto ao FSE), não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras, uma vez que estes últimos correspondem a despesa 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.

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

Dessa análise comparativa continuam a resultar divergências acentuadas em relação a alguns fundos, particularmente no FEDER (1 374,2 M€), no FEAGA (851,2 M€) e no Fundo de Coesão (269,3 M€), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos europeus sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental, ou podem representar uma incorreta classificação da despesa.

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

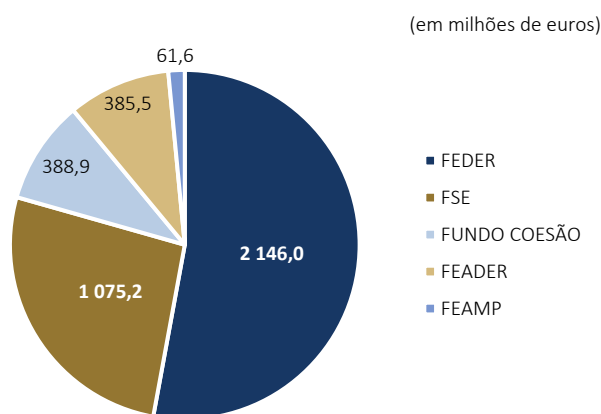
Igualmente, relativamente ao REACT-EU, apesar das verbas deverem ser relevadas orçamentalmente, através de fonte de financiamento específica, o valor registado na CGE de 2021 apresenta, também, uma diferença significativa, de 429,0 M€, face ao valor da despesa validada.

Acresce que não foi possível efetuar essa análise, no âmbito dos fluxos financeiros enquadrados no reforço do Desenvolvimento Rural com origem na NGEU, por não ter sido criada uma fonte de financiamento para esse efeito.

b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2021 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de 4 057,2 M€.

Gráfico 20 – Fluxos financeiros recebidos da UE em 2021 (PT 2020)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

No ano de 2021, verificou-se um aceleração dos níveis de compromisso dos FEEI. No entanto, tendo em conta que se trata do oitavo ano de execução do Portugal 2020 e que, em termos absolutos, a despesa comunitária validada ascendia apenas a 18 991,3 M€, representando uma taxa de execução média de 70,6%, tal significa um nível de execução insuficiente, apesar do progresso de 13,1 p.p. face a 2020¹.

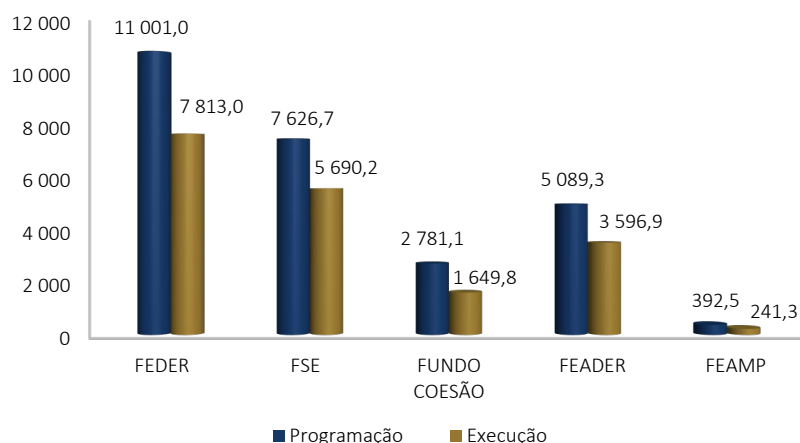
Um pouco acima da taxa média, posicionam-se o FSE, o FEDER e o FEADER com taxas de execução de 74,6%, 71,0% e 70,7%, salientando-se os níveis de execução atingidos pelos PO Capital Humano (FSE), PO

¹ Cuja taxa de execução global acumulada foi de 57,5%.

Competitividade e Internacionalização (FEDER) e PDR Continente (FEADER), com as melhores taxas de execução, de 82,7%, 79,7% e 71,6%, respetivamente.

Gráfico 21 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Apesar do nível de execução registado no final de 2021, observa-se que em termos globais o nível de compromisso dos FEEL do PT2020 já se encontrava em *overbooking* (113,6%). Dos 16 Programas, 11 registavam taxas de compromisso superiores a 100%, verificando-se que este nível era especialmente elevado no PO Competitividade e Internacionalização e no PO Capital Humano, com taxas de 141,7% e 122,8%, respetivamente.

Os fundos que apresentam maior risco de absorção para o período 2022-2023 são o Fundo de Coesão, com uma taxa de compromisso de 103,0% e uma taxa de execução de apenas 59,3%, e o FEAMP, com uma taxa de compromisso de 99,4% e uma taxa de execução de 61,5%.

Salienta-se o ainda avultado investimento por executar/validar no âmbito do PT2020 até ao final de 2023 (7 899,2 M€), data-limite para a elegibilidade das despesas a cofinanciamento.

Num período que deveria ser de recuperação económica e financeira da crise provocada pela pandemia da COVID-19, agora agravado pelo cenário decorrente das consequências da guerra na Ucrânia, torna-se premente promover o aceleramento da execução da generalidade dos Programas do PT2020 de forma a evitar perdas de fundos europeus. No entanto, tal como o Tribunal já assinalou no Relatório de Auditoria ao Portugal 2020¹, este aceleramento deve ser registado sem que os sistemas de controlo desses Programas sejam enfraquecidos e os procedimentos de *compliance* sejam postergados. Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes ao uso dos fundos europeus, tanto mais que a última fase de execução e o encerramento do PT2020 se concretizarão num período coincidente com a execução de um elevado montante de fundos provenientes da UE (mais de 60 000 M€) associados ao Plano de Recuperação e Resiliência e ao próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027 (PT2030).

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

Em sede de contraditório a Ministra da Presidência referiu que, considerando apenas o Portugal 2030 e o PRR “Portugal terá cerca de 40 mil M€ para executar nesta década, o que representa um desafio do qual o Governo tem plena consciência. (...) Naturalmente, a presente conjuntura veio introduzir alguns constrangimentos a uma execução que já de si era ambiciosa. Trata-se de um constrangimento que não é exclusivo de Portugal e que poderá ser condicionado pela evolução da conjuntura, à qual o governo está atento”.

c) Fluxos relativos ao REACT-EU e ao reforço do Desenvolvimento Rural

A execução do REACT-EU – Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa foi operacionalizada, por opção nacional, através do reforço do PO COMPETE e dos PO Regionais dos Açores e da Madeira (FEDER e FSE), no total de 1 594,1 M€ e, no caso do Desenvolvimento Rural, através do reforço do FEADER nos PDR do Continente, dos Açores (ProRural+) e da Madeira (Proderam 2020), no montante de 353,5 M€. O fluxo financeiro de REACT-EU em 2021 foi de 1 036,4 M€ (1 001,5 M€ FEDER e 34,9 M€ FSE) e o fluxo relativo ao reforço do Desenvolvimento Rural correspondeu a 7,0 M€.

Observa-se que a execução global do REACT-EU, em Portugal, no final de 2021, era de 60%, sendo o PO COMPETE aquele que mais se destacava, quer em volume financeiro envolvido, quer nos níveis de compromisso e de execução. Já relativamente ao reforço do Desenvolvimento Rural (FEADER), apurava-se uma taxa de execução global mais baixa, de apenas 21%, apesar do nível de compromisso se situar num nível mais elevado, em 56%.

d) Fluxos relativos ao PRR

Na sequência da aprovação do PRR pela UE, em 13/07/2021, foi transferido para Portugal, em agosto de 2021, o montante correspondente ao adiantamento de 13%, no valor de 2 158,8 M€, do qual 1 807,9 M€ correspondente à parcela relativa à subvenção e 350,9 M€ à do empréstimo, montante que será parcialmente deduzido nos pedidos de desembolso agendados. O primeiro pedido de desembolso à CE ocorreu já em 2022, tendo dado lugar, em maio de 2022, à transferência de mais 1 162,4 M€ (dos quais 553,4 M€ a título de subvenção e 609,0 M€ de empréstimo), o que perfaz um valor acumulado de 3 321,2 M€, ou seja, cerca de 20% do valor a receber (16 606,3 M€).

Em 31/12/2021, o montante de pagamentos ordenados pela EMRP, e concretizados, aos beneficiários intermediários e diretos do PRR, ascendia a 1 197,7 M€, todos a título de pré-financiamento. Contudo, observava-se que existia um montante muito reduzido, de apenas 359,5 M€, canalizado para os beneficiários finais, incluindo os diretos, permanecendo a maior parte na posse dos beneficiários intermediários. Em sede de contraditório, a EMRP veio corrigir a informação prestada em maio de 2022, a qual não pôde ser totalmente considerada, por incluir valores que não foram transferidos em 2021, ano em análise.

Dos 1 197,7 M€ ordenados pela EMRP, 1 032,8 M€ respeitavam a beneficiários da administração central e segurança social, embora a AD&C apenas ainda tivesse transferido 1 032,1 M€, os quais não estão totalmente evidenciados no SIGO/CGE de 2021 como receita do PRR (orçamental ou extraorçamental). Com efeito, apesar da Portaria 48/2021, de 04/03, e do DL 53-B/2021, de 23/06, terem estabelecido que a execução do PRR teria de ter expressão orçamental, sendo, a final, a receita orçamental do ano nivelada pelo valor da despesa orçamental, e o remanescente convertido em receita extraorçamental, os dados apurados não evidenciam o integral cumprimento desse regime.

Apurou-se que várias entidades (SI e SFA), embora tivessem nivelado a receita orçamental pelo valor da despesa, não relevaram em receita extraorçamental a totalidade da receita que excedia a despesa orçamental, no valor de 158,1 M€¹. Igualmente se observaram situações em que a receita orçamental excedia a despesa orçamental, contrariando o estabelecido no DL 53-B/2021. A situação mais relevante regista-se na Conta da Segurança Social, na qual a diferença, no valor de 70,3 M€, é significativa.

No que respeita à execução financeira do PRR registada na CGE de 2021, na Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência (fonte de financiamento 483 – Instrumento de Recuperação e Resiliência), apurou-se que o nível de execução, a 31 de dezembro de 2021, era bastante baixo, ascendendo a despesa consolidada a apenas 71,4 M€, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 25 – Despesa financiada com origem no MRR

(em milhões de euros)

Instrumento europeu	SIGO/CGE (a)
MRR	71,4
Despesa SI	9,5
Despesa orçamental SI	9,5
Despesa extraorçamental SI	0,0
Despesa SFA	54,6
Despesa orçamental SFA	54,6
Despesa extraorçamental SFA	0,0
Despesa orçamental CSS	7,4

(a) Não inclui transferências para administração central e ativos financeiros.

Fonte: SIGO e CSS.

Tendo em conta que a execução física e respetivo cumprimento dos marcos e metas do PRR acompanha, em regra, a execução financeira, impõe-se o aceleração da execução do PRR, com vista ao cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da CE.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, a Ministra da Presidência referiu que *“apesar da execução do PRR ser muito exigente, está a prosseguir em linha com o previsto, em resultado de um cuidadoso exercício de planeamento e da mobilização de todos os atores”*. A EMRP, por sua vez, veio referir que *“(…) a execução financeira observada, a 31 de dezembro de 2021, traduz a fase de implementação do PRR inicialmente mais sustentado em Marcos do que em Metas (...)”*, reconhecendo, no entanto, que *“(…) a concretização a curto prazo das metas previstas impõe o aceleração da execução financeira do PRR, com vista ao cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da CE”*.

Relativamente aos registos contabilísticos, concluiu-se que os mesmos não refletem a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, afetando a fiabilidade da informação constante da CGE de 2021. Esta situação evidencia a necessidade de rigor na contabilização destas verbas, nomeadamente através do seu reconhecimento como receita extraorçamental na parte que não se traduz em despesa orçamental, como legalmente estabelecido. Torna-se também necessária a melhoria dos procedimentos de monitorização da execução orçamental do PRR.

¹ Não inclui 2 M€ transferidos pela AD&C para o Metro do Porto, por exceder, nesse montante, o valor devido, ordenado pela EMRP.

Importa ainda referir que, apesar de ter sido criada a Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência e a fonte de financiamento 483 – Instrumento de Recuperação e Resiliência, observou-se que, no primeiro ano de execução do PRR, os resultados que se apuram não são coincidentes, como seria expectável.

Acresce que o regime excecional de execução orçamental do PRR, estabelecido pelo DL 53-B/2021, de 23/06, prevê, no seu art. 17.º, n.º 3, que a DGO “*elabora trimestralmente um relatório com a análise sistemática da execução orçamental e monitorização das operações de gestão orçamental (...)*”, o que ainda não se verificou.

Neste contexto, a Direção-Geral do Orçamento deve proceder à implementação dos procedimentos necessários para assegurar que a totalidade da execução do PRR esteja refletida no SIGO e, conseqüentemente, na CGE, bem como à elaboração e divulgação dos respetivos relatórios trimestrais, nos termos legalmente estabelecidos.

e) Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2021, a 860,0 M€, dos quais 856,3 M€ para os mercados agrícolas e 3,7 M€ para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de 866,2 M€, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de 3,4 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2021, na execução do FEAGA destacam-se os pagamentos relacionados com o Regime de Pagamento de Base (255,0 M€, 29,4%), as Práticas Agrícolas Benéficas para o Clima e o Ambiente (190,0 M€, 21,9%) e com o Regime de Apoio Associado Voluntário (130,0 M€, 15,0%).

Verificaram-se ainda fluxos financeiros provenientes do FEAC (23,7 M€), de FEDER relativo aos Programas de Cooperação Territorial Europeia (109,7 M€) e transferências do Fundo de Solidariedade (18,0 M€).

No âmbito dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, foi apurado o valor de 225,0 M€, valor superior em 18,1 M€ ao refletido na CGE (206,9 M€).

2.7.2. Fluxos financeiros com o setor público empresarial

O saldo negativo dos fluxos entre o Estado e o SPE aumentou 816 M€ em 2021, atingindo um défice de 5 918 M€. Para este acréscimo contribuíram as dotações de capital e outros ativos financeiros (+1 967 M€ do que em 2020), que mais do que compensaram a quebra significativa dos empréstimos de médio e longo prazos (-1 207 M€), como evidencia o quadro seguinte.

Quadro 26 – Fluxos financeiros entre a administração central e o SPE – 2020-2021

(em milhões de euros)

Classificação económica	2020	2021	Variação
Receitas provenientes do SPE	506	670	164
Juros	-	23	23
Dividendos e participações nos lucros	491	644	153
Transferências	13	2	-11
Unidades de participação	1	-	-1
Despesas destinadas ao SPE	5 608	6 588	979
Transferências e subsídios	1 882	2 057	175
Outras despesas correntes	1	46	45
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	1 687	480	-1 207
Dotações de capital e outros ativos financeiros	2 038	4 005	1 967
Saldo	-5 102	-5 918	-816

Nota: Em 2021, empréstimos a médio e longo prazos (853 M€ de concessões e 373 M€ de reembolsos).

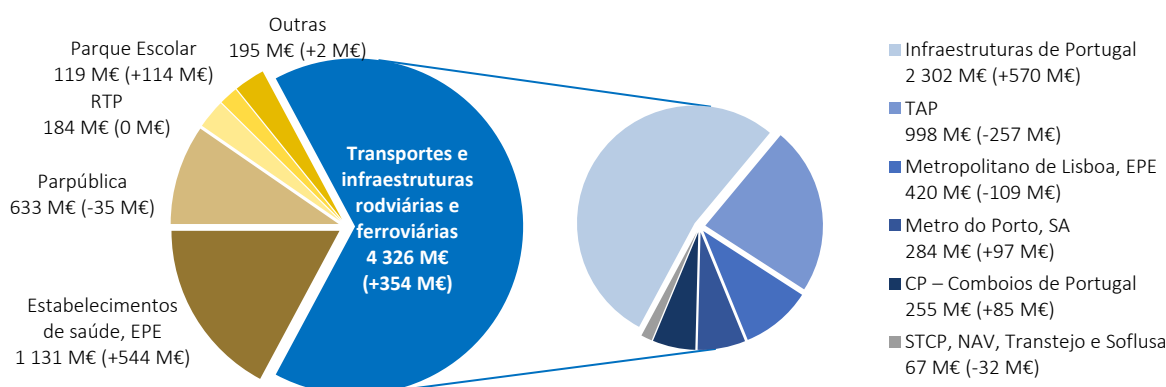
Fonte: CGE, SIGO, SGR e serviços processadores. Cálculos TC.

Por sua vez, as receitas recebidas pela AC das entidades do SPE totalizaram 670 M€ (506 M€ em 2020), na sua maioria (96,2%) na forma de dividendos (+153 M€ do que em 2020) do Banco de Portugal, 336 M€ (479 M€ em 2020) e da CGD, 303 M€ (não distribuiu dividendos em 2020).

Neste contexto, verifica-se uma estrutura do financiamento do SPE diferente da verificada em 2020, uma vez que:

- ◆ aumentaram em 1 967 M€ os fluxos por via das dotações de capital e outros ativos financeiros (4 005 M€), em resultado dos fluxos destinados à TAP, SA (998 M€), à Infraestruturas de Portugal (+559 M€ do que em 2020) e aos estabelecimentos de saúde EPE (+517 M€ do que em 2020);
- ◆ diminuiram em 1 207 M€ os empréstimos de médio e longo prazos (480 M€), em especial pelo efeito base do empréstimo de 1 200 M€ concedido à TAP, SA em 2020.

As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias continuam a ser as principais beneficiárias com 4 326 M€ (3 972 M€, em 2020), conforme evidencia o Gráfico 22, com destaque para a Infraestruturas de Portugal que recebe 34,9% destes fluxos, +570 M€ do que em 2020.

Gráfico 22 – Principais empresas destinatárias – 2021 e variação face a 2020


Fonte: SIGO e serviços processadores. Cfr. Quadro 27.

No quadro seguinte destacam-se, por empresa, a totalidade dos fluxos financeiros com o SPE (6 588 M€):

Quadro 27 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias – 2020-2021

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)		Dotações de capital (b)		Indemnizações compensatórias		Outras		TOTAL	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	427	493	1 962	2 999	263	358	1 553	1 617	4 205	5 468
Infraestruturas de Portugal	-	-	1 054	1 613	68	68	610	622	1 732	2 302
Estabelecimentos de saúde EPE (44)	18	(c)29	563	(d)1 080	-	-	6	22	587	1 131
Parpública	-	-	-	-	-	-	668	(e)633	668	633
Metropolitano de Lisboa	204	119	320	254	5	8	(f)27	38	557	420
Metro do Porto	143	237	-	-	44	7	(f)2	41	189	284
CP – Comboios de Portugal	73	154	-	-	96	98	-	3	170	255
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	-	-	-	-	-	-	184	184	184	184
Parque Escolar	-	-	-	-	-	114	(f)5	5	5	119
EDIA – Empresa Desenvolv. Infra-estru. Alqueva	-	7	22	53	-	-	1	-	22	60
OPART, TNDMII e TNSJ	-	-	-	-	32	32	-	-	32	32
Transtejo e Soflusa	1	-	-	-	18	20	-	9	18	29
SIRESP	-	-	-	-	-	11	-	-	-	11
Parvalorem	-	-26	-	-	-	-	-	-	-	-26
Outras	-11	-27	3	-	-	-	(f)50	60	42	33
Empresas Públicas não Reclassificadas (EPnR)	1 260	-13	76	1 006	19	17	48	111	1 402	1 120
TAP, SGPS	-	-	55	-	-	-	-	-	55	-
TAP, SA	1 200	-	-	998	-	-	-	-	1 200	998
STCP – Soc. de Transportes Coletivos do Porto	32	-	16	-	2	-	-	46	50	46
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	16	17	-	-	16	17
NAV Portugal	31	-9	-	-	-	-	-	-	31	-9
TF – Turismo Fundos	-	-	5	-	-	-	-	-	5	-
Outras	-2	-4	-	8	1	-	(f)48	65	46	68
Total	1 687	480	2 038	4 005	282	375	1 601	1 728	5 608	6 588

(a) Líquidos de reembolsos.

(b) Aumentos de capital (1 475 M€ em 2020 e 2 941 M€ em 2021) e despesas a título de outros ativos financeiros (563 M€ em 2020 e 1 064 M€ em 2021).

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

(d) Processados a título de aumentos de capital (16 M€) e outros ativos financeiros para pagamento de dívidas a fornecedores (1 064 M€).

(e) Regularização de dívidas do Estado à Parpública.

(f) Os valores diferem dos constantes do PCGE 2020 por englobarem a totalidade dos fluxos com o SPE.

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

Relativamente a estas operações, há a destacar:

- ◆ Os empréstimos, líquidos de reembolsos¹, ascenderam a 480 M€ (1 687 M€, em 2020), evidenciando-se os concedidos a: Metro do Porto (237 M€ para a atividade financeira, atividade operacional e investimento), CP – Comboios de Portugal (154 M€ para a atividade financeira) e Metropolitano de Lisboa (119 M€ para financiamento da atividade operacional e do custo incorrido com *swaps*).
- ◆ As dotações de capital dizem respeito a aumentos de capital (ações e outras participações, e unidades de participação) para cobertura de prejuízos, serviço da dívida e investimentos totalizando 2 941 M€ (+1 466 M€ face a 2020). Destacam-se os montantes atribuídos a: Infraestruturas de Portugal

¹ As despesas com empréstimos concedidos totalizaram 853 M€ e os reembolsos 373 M€.

(1 613 M€), TAP, SA (998 M€, dos quais 641 M€ como compensação pela redução da atividade devido à COVID-19 e 358 M€ como compensação pelo *write-off* de dívida da TAP, SGPS constituída até 2015) e Metropolitano de Lisboa (254 M€).

É também de salientar os estabelecimentos de saúde EPE que foram capitalizados, com dotações para a cobertura de prejuízos, a título de outros ativos financeiros, que ascenderam a 1 064 M€ (+501 M€ que em 2020) e a título de aumentos de capital estatutário de 16 M€.

- ◆ As indemnizações compensatórias¹ somaram 375 M€² (+93 M€ do que em 2020), destacando-se a Parque Escolar (114 M€), a CP (98 M€) e a Infraestruturas de Portugal (68 M€).
- ◆ A título de transferências, foi entregue à Infraestruturas de Portugal a receita de contribuição do serviço rodoviário, no montante de 622 M€ (+12 M€) e à RTP a receita relativa à contribuição para o audiovisual, no montante de 184 M€ (o mesmo valor de 2020).

Ao nível do reporte regista-se positivamente o acréscimo de informação na CGE 2021, designadamente informação sobre as empresas públicas que são também EPR, nos quadros “Dividendos entregues ao Estado” (Quadro 53); “Indemnizações compensatórias e outras compensações financeiras” (Quadro 54)³; “Dotações de capital e outros ativos financeiros” (Quadro 55); e “Empréstimos concedidos pela DGTF” (Quadro 56)⁴. Porém, falta algum detalhe nas operações subjacentes.

Acresce também o facto da informação relativa à execução orçamental nem sempre se encontrar desagregada a um nível adequado de especificação da classificação económica uma vez que se mantêm as lacunas, ao nível do classificador, já identificadas em diversos Pareceres. De facto, o classificador económico das receitas e das despesas, relativamente às sociedades financeiras, continua a não distinguir as públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção existe para as sociedades não financeiras. Na receita de ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE e certas classificações económicas (*e.g.* outras despesas correntes) não preveem a especificação sectorial.

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

Os fluxos financeiros⁵ com as administrações regionais e locais registaram um saldo negativo superior ao do ano anterior: -998 M€ (-696 M€ em 2020) ao nível das administrações regionais e -4 918 M€ (-4 493 M€ em 2020) ao nível das administrações locais, como se sintetiza no quadro seguinte:

¹ Relativamente ao Quadro 51 – “Despesas com Indemnizações compensatórias” da CGE verificaram-se divergências que totalizaram 13 M€ por este não incluir a totalidade das transferências para EPR. Em contraditório, a DGO refere que “... este quadro apenas reflete a despesa realizada pelo Estado a título de indemnizações compensatórias atribuídas pela prestação de serviço público (...) não incluindo transferências realizadas com outras finalidades”.

² Atribuídas pelas RCM 15/2021, de 08/03; 59-A/2021, de 14/05; 104/2021 de 06/08, 107/2021, de 09/08, 109/2021, de 09/08 e 192/2021, de 30/12.

³ Os montantes foram os indicados pelas próprias empresas, verificando-se inconsistências com o Quadro 51 – “Despesa com indemnizações compensatórias”, designadamente, por este incluir a Parque Escolar (114 M€) e a SIRESP (11 M€).

⁴ Inclui empréstimos de curto prazo, não considerados no Quadro 27.

⁵ Consideram-se os fluxos financeiros totais, ou seja, incluindo os da AC e da SS, bem como os orçamentais e os extraorçamentais.

Quadro 28 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2020-2021

(em milhões de euros)

Fluxos	2020			2021			Variação	
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa
Com a Administração Regional	90	785	-696	81	1 079	-998	-9	293
AC	90	726	-636	81	987	-906	-9	261
SS	-	60	-60	-	92	-92	-	32
Com a Administração Local	185	4 679	-4 493	223	5 141	-4 918	38	462
AC	185	4 656	-4 471	223	5 105	-4 882	38	449
SS	-	23	-23	-	36	-36	-	13

Fonte: CGE 2021: Quadros 69, 70 (administração regional), 72 e 73 (administração local); Mapa 12 (transferências para os municípios de verbas do FEF, do FSM e da participação dos municípios no IRS) e Mapa 13 (transferências para freguesias de verbas do FFF); SIGO; e informação dos serviços processadores.

Fluxos financeiros com as regiões autónomas

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas aumentaram 293 M€ face a 2020, totalizando 1 079 M€: 636 M€ (+196 M€) para a Região Autónoma dos Açores (RAA) e 443 M€ (+98 M€) para a Região Autónoma da Madeira (RAM). Destes fluxos, 59,6% constituem despesa orçamental (551 M€ da AC e 92 M€ da SS) e 40,4% operações extraorçamentais (Quadro 29).

Quadro 29 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2020-2021

(em milhões de euros)

Entidades	Tipologia	2020	2021	Variação
Operações orçamentais AC+SS		594	643	50
Administração Central		534	551	17
1. RA dos Açores		305	314	8
Gabinete do Representante da RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	294	(a) 302	8
DGTF – Cap. 60	Transferências e subsídios	10	12	2
APA, IFAP, FA e IGEFE	Diversos	1	-	-1
2. RA da Madeira		229	237	9
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	229	(b) 232	4
DGTF – Cap. 60	Transferências	-	5	5
Segurança Social		60	92	33
3. RA dos Açores		33	65	31
4. RA da Madeira		27	28	1
Operações extraorçamentais		192	436	244
5. RA dos Açores		102	258	156
AD&C	FEDER, FC, FSE e MRR	95	254	159
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	6	4	-2
Agência Nacional ERASMUS+	Programa Erasmus+	1	-	-1
6. RA da Madeira		90	178	88
AD&C	FEDER, FC, FSE e MRR	84	171	87
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	4	6	2
Agência Nacional ERASMUS+	Programa Erasmus+	2	1	-1
Região Autónoma dos Açores (1+3+5)		440	636	196
Região Autónoma da Madeira (2+4+6)		345	443	98
Total		785	1 079	293

(a) 195 M€ de repartição de solidariedade e 107 M€ do fundo de coesão.

(b) 186 M€ de repartição de solidariedade e 46 M€ do fundo de coesão.

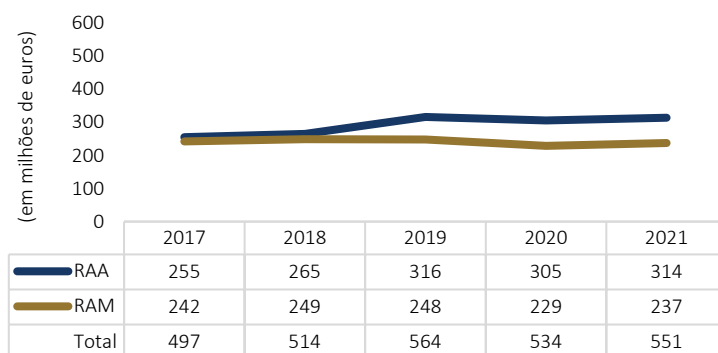
Fonte: CGE, SIGO e informação dos serviços processadores.

De destacar que:

- ◆ 96,9% da despesa orçamental da AC para as RA (534 M€) decorre da aplicação da Lei das Finanças Regionais (Açores – 302 M€ e Madeira – 232 M€), totalizando 17 M€¹ as outras transferências e subsídios.
- ◆ Os fluxos extraorçamentais (436 M€) dizem respeito a fundos europeus, sobretudo do FEDER, FC, FSE e MRR (Açores – 258 M€ e Madeira – 178 M€). Relativamente a subvenções do MRR (PRR) foram transferidos, pela AD&C, 75 M€ para a RAA e 73 M€ para a RAM.

No período 2017-2021, conforme evidencia o gráfico seguinte, o esforço financeiro da AC refletido nos fluxos orçamentais (verbas orçamentais, excluindo empréstimos) aumentou 23,0% no caso dos Açores, e decresceu 1,9% relativamente à Madeira.

Gráfico 23 – Fluxos financeiros da AC para as regiões autónomas – 2017-2021



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC, em 2021, totalizaram 81 M€ (44 M€ dos Açores e 37 M€ da Madeira) e referem-se, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado e juros (46 M€).

Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

Os fluxos financeiros destinados às autarquias locais aumentaram 462 M€, totalizando 5 141 M€ (4 679 M€ em 2020): 86,3% de despesa orçamental da AC e da SS (transferências, subsídios e empréstimos) e 13,7% de operações extraorçamentais, como mostra o quadro seguinte:

¹ 12 M€ para a RAA e 5 M€ para a RAM.

Quadro 30 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2020-2021

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2020	2021	Varição
Operações orçamentais AC+SS		4 209	4 438	229
Administração Central (1+2)		4 187	4 402	216
1. DGAL		3 062	3 284	223
	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	2 001	2 163	161
	Municípios – Produto da participação no IRS	439	475	36
	Municípios – Produto da participação no IVA	62	57	-5
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	0
	Municípios – Fundo de Emergência Municipal (FEM)	4	(a) 4	1
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Cooperação Técnica e Financeira	2	3	1
	Municípios – Excedente 2020 (Lei 73/2013)	147	167	20
	Freguesias – Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	208	214	6
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	8	8	0
	Freguesias – Excedente 2020 (Lei 73/2013)	21	24	3
	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	7	7	1
2. SI e SFA da AC excluindo a DGAL		1 125	1 118	-7
Entidades do Ministério da Educação	Educação e ensino	459	564	105
FA, APA, ICNF e SGMA	Ambiente	263	319	57
IGCP – Encargos da Dívida		225	-	-225
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	61	87	26
	Subsídios	3	5	3
Fundo de Apoio Municipal	Empréstimos	1	3	2
IEFP e CNPDPCJ	Emprego e formação profissional	36	42	6
AD&C	Empréstimos	14	11	-3
TP, TCP e RTA	Turismo	36	16	-20
IFAP e FFP	Agricultura	10	13	3
ANSR e FSPT	Transportes	7	5	-1
ARSA, ARSLVT e INEM	Saúde	2	6	4
IHRU	Habituação	4	24	20
DGPC, DRCC e GAFC	Cultura	1	3	3
Outros organismos	Diversas	4	18	14
Segurança Social		23	36	13
Operações extraorçamentais		470	703	233
AD&C	QREN, FEDER, Fundo Coesão, empréstimos e MRR	441	667	226
IFAP	PRODER e Outros	11	21	10
DGAL	Municípios – Participação no IRS – Açores	8	8	0
	Municípios – Participação no IRS – Madeira	7	6	-1
Alto Comissariado para as Migrações	PQ Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios	2	-	-2
Agência Nacional ERASMUS+	Programa ERASMUS+	1	-	-1
Total		4 679	5 141	462

(a) Valor da despesa orçamental para o FEM. Não coincide com o valor indicado pela DGAL em contraditório (5 M€) que traduz as transferências do FEM para os municípios.

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Ao nível da despesa orçamental destaca-se:

- ◆ 74,0% (3 284 M€) da despesa orçamental foi processada pela DGAL sendo 92,3% (3 032 M€) para os municípios, 7,5% (246 M€) para as freguesias e para as áreas metropolitanas e 0,2% (7 M€) para as comunidades intermunicipais.

Desse montante, a DGAL reteve no final do ano 1,4 M€ por incumprimento da prestação atempada de informação financeira ou por não aprovação ou atualização de Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (0,7 M€, em 2020: 0,2 M€ por esses motivos e 0,5 M€ por incumprimento da redução

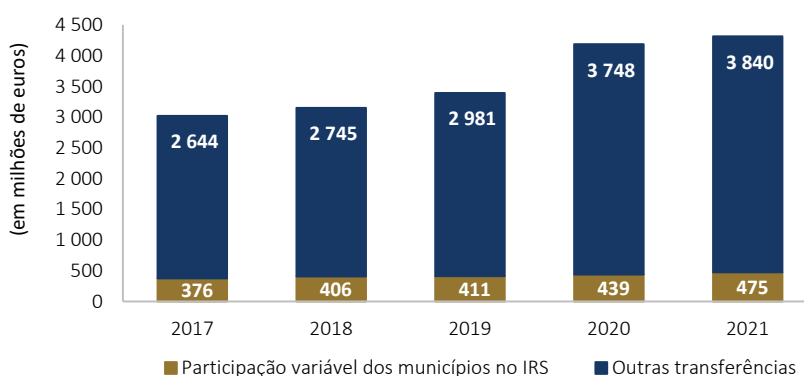
dos pagamentos em atraso). A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios de 0,2 M€ por libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação, relativas a anos anteriores (1,2 M€, em 2020: 0,5 M€ – Fundo de Regularização Municipal e 0,6 M€ – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

- ◆ A despesa processada pelas demais entidades atingiu 1 118 M€, destacando-se os serviços do Ministério da Educação com 564 M€ (11,0% do total dos fluxos de despesa e mais 23,0% do que em 2020) no âmbito da descentralização de competências para os municípios¹, o Fundo Ambiental com 307 M€ (+18,0% do que em 2020)² e o IEFP com 26 M€³.

Por sua vez, as operações extraorçamentais totalizaram 703 M€, dos quais 667 M€ transferidos pela AD&C – relativos a verbas dos fundos europeus FEDER (563 M€), Fundo de Coesão (55 M€), MRR/PRR (16 M€) e de empréstimos (34 M€) – e 14 M€ da participação variável no IRS dos municípios das regiões autónomas.

No período 2017-2021, o esforço financeiro da AC com as autarquias locais refletido nos fluxos orçamentais (excluindo os 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 42,9%. De 2020 para 2021, estas transferências aumentaram 128 M€ (3,1%: participação variável dos municípios no IRS – 0,9% e outras transferências – 2,2%).

Gráfico 24 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2017-2021



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores. Cálculos TC

Quanto à receita proveniente da administração local, num total de 223 M€ (185 M€, em 2020), destaca-se:

- ◆ 163 M€ foram transferências para a ACSS (54 M€) e para empresas de transportes⁴ (47 M€);
- ◆ 37 M€ foram reembolsos de empréstimos do Estado, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro.

¹ Face ao ano anterior, as verbas transferidas aumentaram: 16 M€ em 2019, 107 M€ em 2020, e 105 M€ em 2021, o que mostra a intensificação do processo de descentralização nos dois últimos anos.

² Verbas transferidas para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais destinadas ao financiamento do Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos (PART), que inclui a medida COVID-19 de apoio à reposição da oferta de transportes públicos, e do Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP).

³ Subsídios processados por conta da medida orçamental de despesas COVID-19 “097 – Programa Ativar.PT”.

⁴ 31 M€ para o Metro do Porto e 17 M€ para o Metropolitano de Lisboa.

2.8. Dívida pública financeira

Este ponto examina a dívida pública financeira correspondente aos passivos resultantes do recurso a empréstimos, emissão de títulos e situações passivas decorrentes da utilização de instrumentos derivados. O conceito de dívida financeira integra a dívida direta do Estado em sentido restrito, gerida pelo IGCP e a dívida dos SFA (incluindo EPR).

A CGE 2021 continua a reportar de forma incompleta os valores da dívida financeira do Estado porque omite a dívida dos SFA, no montante de 29 597 M€ (30 493 M€ em 31/12/2020)¹ e não apresenta o respetivo *stock* consolidado.

2.8.1. Dívida financeira consolidada

O valor da dívida consolidada apurado pelo Tribunal (incluindo dívida direta² e dívida dos SFA) ascendeu a 256 859 M€, apresentando uma variação pouco significativa face a 2020, por via do aumento de 1 551 M€ da dívida direta consolidada, compensada por idêntica diminuição da dívida consolidada dos SFA (Quadro 31).

Quadro 31 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2020 (b)	Em 31/12/2021	Valor	%
Dívida direta consolidada (1)=(2)-(3)	247 595	249 147	1 551	0,6
Dívida direta não consolidada (2)	268 273	(a) 278 454	10 182	3,8
Dívida na posse de SI, SFA e SS (3)	20 677	29 308	8 630	41,7
Dívida consolidada dos SFA (4)=(5)-(6)	9 261	7 712	-1 549	-16,7
Dívida dos SFA não consolidada (5)	30 493	29 597	-896	-2,9
Títulos ou empréstimos do Estado (6)	21 232	21 885	653	3,1
Total da dívida consolidada (1)+(4)	256 856	256 859	2	0,0

(a) Não inclui emissões do período complementar (CEDIC).

(b) Difere dos valores do PCGE 2020, devido a alterações do universo de consolidação (cfr. ponto 2.9. Património financeiro).

Fonte: CGE, Inquérito à dívida financeira dos SFA, Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008–2.ª Secção e IGCP. Cálculos TC.

A dívida direta na posse de entidades públicas (SI, SFA e SS) aumentou face a 2020, no essencial, em resultado do acréscimo dos CEDIC na posse dos SFA e da SS. Também a dívida dos SFA ao Estado aumentou 653 M€, sobretudo por um conjunto de empréstimos à Metro do Porto que totalizam 541 M€ (cfr. ponto 2.8.3). A dívida pública consolidada gerou encargos com juros no montante de 6 170 M€³ (6 544 M€ em 2020).

Anualmente, a LOE estabelece limites à emissão de dívida pública, que têm vindo a ser cumpridos. Para 2021, o limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto fixado situou-se nos 19 900 M€, valor ao

¹ Valor apurado pelo Tribunal com informação recolhida através de um inquérito e de informação sobre o património financeiro (prestada pelas entidades ao Tribunal no âmbito da Instrução 1/2008) – 2.ª Secção (cfr. ponto 2.8.3 deste Parecer).

² O apuramento da dívida direta consolidada consiste na identificação dos títulos na posse de SI, SFA e SS.

³ Valor consolidado, ou seja, excluindo o valor pago entre entidades do perímetro orçamental (nos juros da dívida direta, 307 M€ à SS, 233 M€ aos SFA e 4 m€ a SI e nos juros pagos por SFA, 184 M€ a SI e 2 M€ a SFA).

qual deve ser abatido o pré-financiamento de 2020 (valores transitados em saldo para 2021) e acrescida a antecipação de financiamento para o ano seguinte, totalizando assim um limite de 27 418 M€ (cfr. Quadro 80 do RCGE). Para efeitos de demonstração do respetivo cumprimento, o Quadro 81 do RCGE apresenta um acréscimo de endividamento de 2 000 M€, abaixo do valor definido.

Considerando que a dívida, em termos consolidados, se manteve ao nível da de 2020, não está em causa o cumprimento do limite de endividamento. A LOE 2021¹ estabelece que o apuramento da dívida relevante deve ser feito numa base consolidada, porém a informação refletida no RCGE para demonstração do cumprimento de tal limite é insuficiente e suscita as seguintes dúvidas:

- ◆ No caso dos SI, o valor do acréscimo de endividamento líquido do ano apresentado na CGE (5 393 M€), é calculado com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros e, por isso, não é comparável com o valor de 1 551 M€ apurado pelo Tribunal (cfr. Quadro 31), cujo cálculo é realizado com base nos valores nominais do *stock* da dívida, também apresentados no Mapa 15 da CGE, em valor nominal, no início e no final do ano.
- ◆ O Quadro 81 do RCGE apresenta como “Saldo de financiamento que transitou para 2022 (Estado)” 198 M€, saldo que não é coincidente com outras demonstrações da conta, designadamente com o Mapa 24, que não apresenta qualquer saldo para o ano seguinte².
- ◆ No caso dos SFA, o Quadro 81 do RCGE apresenta o endividamento líquido de -1 918 M€, valor que difere do apurado pelo Tribunal (-1 549 M€, cfr. Quadro 31). Como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsector dos SFA, não é possível verificar a origem da diferença.

Para o apuramento do limite do endividamento líquido numa base consolidada previsto na LOE, torna-se necessário que a CGE inclua a dívida dos SFA, à semelhança do que sucede com a dívida direta do Estado (Mapa 15 da CGE). Em contraditório, o IGCP referiu que “partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil apresentar na CGE a dívida do subsector dos SFA (com inclusão das EPR), assim como a dívida consolidada do universo das entidades que a integram”. No entanto, reafirma que “o IGCP não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação atualizada que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada”. Por sua vez, o MF e a DGO não se pronunciaram sobre esta questão. Mais uma vez se reitera a relevância da publicitação da dívida dos SFA e da dívida consolidada na CGE que são elementos essenciais, designadamente para a verificação do efetivo cumprimento dos limites fixados pela AR em cada OE.

Para além da dívida referida foram identificadas operações de derivados financeiros, quer realizadas pelo ICGP (em nome do Estado), quer por SFA, informação que é, em parte, omissa da CGE 2021. O montante total ao justo valor (Quadro 32) representava, no final de 2021, um valor líquido a receber de 271 M€ (que contrasta com 518 M€ a pagar, apurado com referência a 31/12/2020).

¹ Art. 177.º, n.º 3 da LOE 2021 que determina que “O apuramento da dívida relevante para efeito do previsto nas alíneas a) e b) do número anterior é feito numa base consolidada, só relevando a dívida que as entidades nelas indicadas tenham contraído junto de instituições que não integrem a administração central”.

² Cfr. Ponto 2.12.

Quadro 32 – Dívida representada por derivados financeiros

(em milhões de euros)

Entidade com derivados a cargo	Justo valor	
	Em 31/12/2020	Em 31/12/2021
IGCP	-37	503
SFA/EPR	-481	-232
Total	-518	271

Fonte: IGCP; Inquérito à dívida financeira dos SFA.

A variação de 790 M€ no justo valor deste conjunto de operações resulta do efeito conjugado:

- ◆ da variação da carteira a cargo do IGCP em 541 M€, para a qual contribuiu, sobretudo, a amortização¹ em 2021 do instrumento *Swaptions* que em 31/12/2020 tinha o justo valor de -427,6 M€; e de
- ◆ uma progressiva redução dos montantes no subsetor dos SFA, cujos derivados financeiros são detidos exclusivamente pelo Metropolitano de Lisboa e pelo Metro do Porto.

Caixa 3 – Dívida de Maastricht

O conceito de dívida das Administrações Públicas relevante no contexto da supervisão orçamental europeia – a designada dívida de Maastricht – difere da dívida pública em termos de contabilidade pública, seja a dívida direta do Estado (Mapa 15 da CGE) ou a dívida direta consolidada do Estado apurada pelo TC (evidenciadas no quadro seguinte).

Quadro 33 – Dívida pública

		2020	2021
CGE	Dívida direta do Estado – stock nominal de dívida dos SI (a)	268 316	278 489
PCGE	Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	M€ 256 856	256 859
PDE	Dívida de Maastricht (c)	270 491	269 232
	% PIB	135,2	127,4

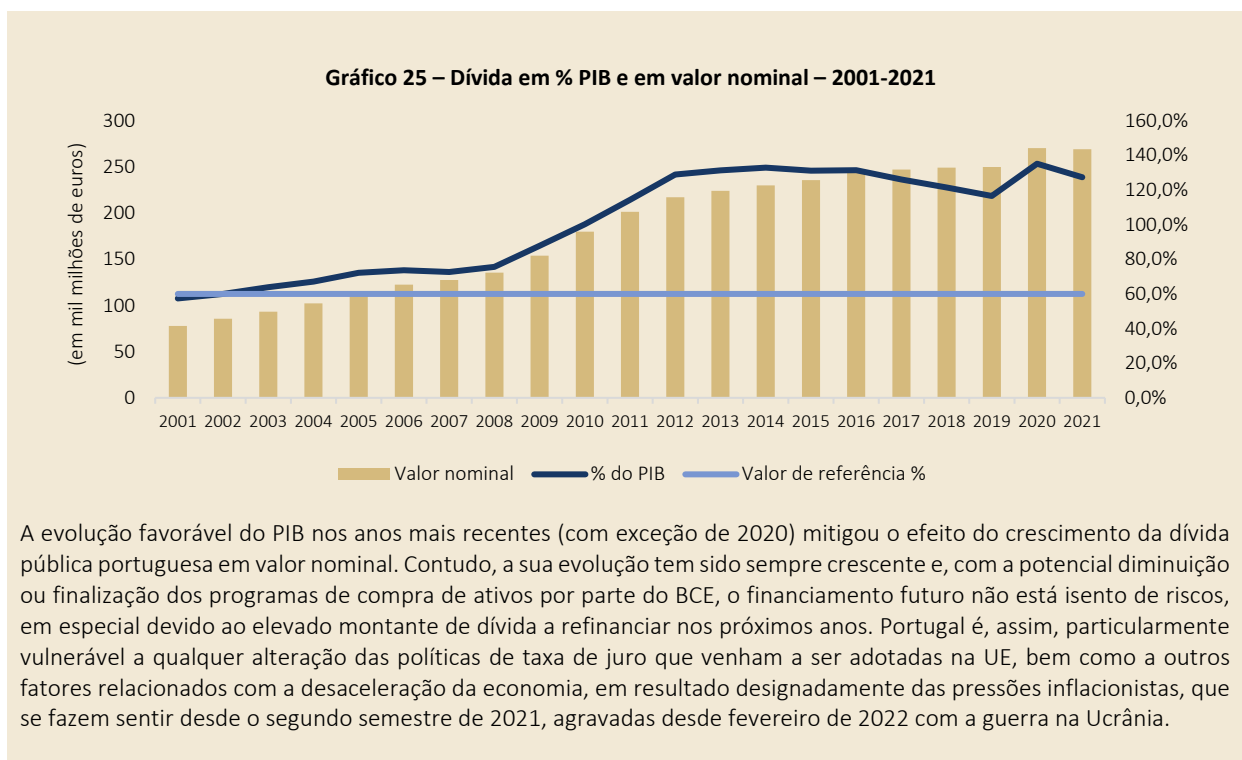
(a) Mapa XXIX da CGE2020 e Mapa 15 da CGE 2021; (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do stock da dívida consolidada), cfr. ponto 2.8.1 PCGE 2021; (c) INE (PDE – 1.ª notificação), março 2022.

Tendo por referência o SEC2010, a dívida pública na ótica de Maastricht engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos do total do setor das AP, ou seja, da administração central, administração regional e local e fundos de segurança social. A dívida de Maastricht é compilada pelo Banco de Portugal e reportada pelo INE ao Eurostat no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE).

A dívida direta do Estado (Mapa 15 da CGE) tem um âmbito mais restrito, limitando-se à dívida sob gestão do IGCP, avaliada ao valor nominal e não consolidado. O TC tem apurado a dívida consolidada do Estado, que integra a dívida direta e a dívida das restantes entidades da administração central compilada com base em informação recolhida junto das entidades, deduzida da que é detida por entidades da administração central e da segurança social.

O rácio dívida pública/PIB diminuiu de 135,2% em 2020 para 127,4% em 2021 e as previsões atuais da CE apontam para 119,9% em 2022 e para 115,3% em 2023. No entanto, o seu desempenho mantém-se sempre longe do valor de referência (60% do PIB).

¹ A despesa com a amortização deste instrumento ascendeu a 344 M€. Cfr. Mapa M63 da CGE 2021.



2.8.2. Dívida direta do Estado (não consolidada)

Para fazer face a necessidades líquidas de financiamento, o OE previa para 2021 um financiamento líquido por recurso à dívida direta do Estado de 18 728 M€¹, apresentando como principal fonte de financiamento a dívida de médio e longo prazo, através da emissão líquida de Obrigações do Tesouro (OT), no montante de 16 123 M€, e do empréstimo SURE (2 934 M€)².

Apesar disso, em 2021, para além das emissões líquidas de OT (6 776 M€)³ e do empréstimo SURE (2 407 M€), uma parte importante do financiamento concretizou-se através de dívida de curto prazo (CEDIC), no valor de 11 854 M€. Contribuiu ainda para o financiamento de 2021, o instrumento europeu *Next Generation EU* (351 M€)⁴ e o reembolso da margem financeira retida pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF), na data da emissão do empréstimo, no valor de 828 M€⁵.

Os gráficos seguintes comparam a previsão do ROE 2021 com a execução e com o correspondente *stock* no final de 2021.

¹ Cfr. Quadro 4.24. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2019-2021 e Quadro 4.26. Composição do financiamento do Estado em 2021 do ROE2021.

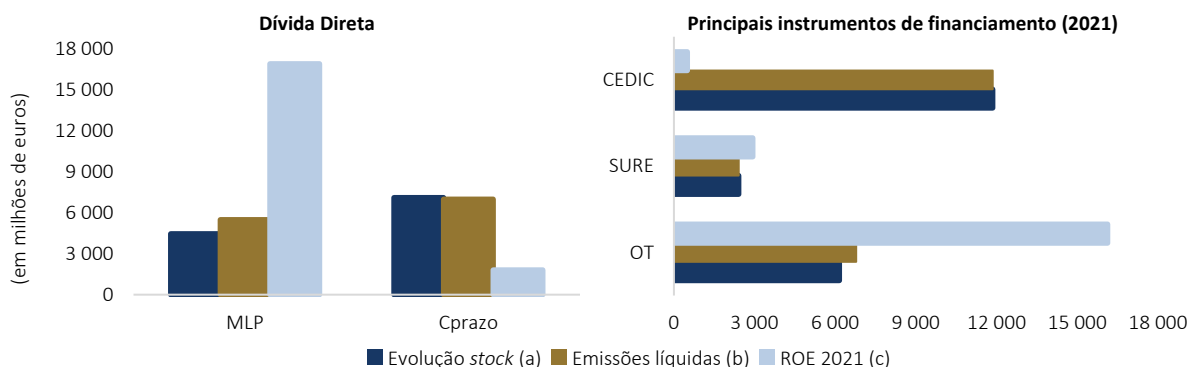
² *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. Instrumento de financiamento da UE para apoio à manutenção dos contratos de trabalho e à despesa relativa à saúde no trabalho, no âmbito da resposta à crise da COVID-19.

³ Em resultado de amortizações de OT com um custo de 12 599 M€ e emissões de OT com produto de 19 375 M€ (cfr. respetivamente, Mapas M63 e M37 da CGE 2021), incluindo trocas e operações bilaterais de recompra.

⁴ Empréstimo ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

⁵ Cfr. Mapa M37 da CGE 2021. Foram ainda recebidos juros no montante de 287 M€ (cfr. Mapa 16 da CGE).

Gráfico 26 – Dívida: previsão (ROE2021) e execução (CGE)



(a) Evolução do stock da dívida em valor nominal, Mapa 15 da CGE2021 e cálculos do TC. Inclui período complementar.

(b) Emissões líquidas (com mais e menos valias). Inclui período complementar.

(c) Previsão da composição do financiamento do Estado, ao valor de encaixe, no ROE2021.

Fonte: IGCP; ROE 2021; CGE 2021. Cálculos TC.

Em termos nominais, em 31/12/2021, o stock da dívida direta ascendeu a 278 454 M€¹, a que acrescem as emissões de CEDIC realizadas no período complementar de 2021 (1 377M€), totalizando 279 831 M€. O stock da dívida apresenta, assim, um aumento de 11 558 M€ (+4,3% do que em 2020).

Quadro 34 – Composição e variação do stock da dívida pública direta

(em milhões de euros)

Designação	Valor apurado				Variação	
	31/12/2020 (1)	31/12/2021 (2)	Período Compl. (3)	Total 2021 (2)+(3)=(4)	Valor (4)-(1)	%
Dívida de médio e longo prazo	249 362	253 839	0	253 839	4 476	1,8
Títulos (ex: OT, OTRV, CEDIM, CT, CA)	193 154	194 902	0	194 902	1 748	0,9
Empréstimos (Diversos) (a)	56 208	58 937	0	58 937	2 729	4,9
dos quais SURE e MRR	3 000	5 762	0	5 762	2 762	92,1
Dívida de curto prazo	18 870	24 496	1 377	25 872	7 002	37,1
Títulos (BT e CEDIC) (b)	18 456	23 956	1 377	25 332	6 876	37,3
Contas-Margem	415	540	0	540	126	30,3
Assunção de dívida (Carris e STCP)	40	120	0	120	80	200,0
Total dívida direta não consolidada	268 273	278 454	1 377	279 831	11 558	4,3

(a) Inclui empréstimos do PAEF, SURE, MRR, BEI, IFRRU.

(b) Sobre o apuramento dos BT e dos CEDIC do período complementar cfr. ponto 2.12.

Fonte: IGCP.

Quando comparado com 31 de dezembro do ano anterior:

- ◆ A dívida de curto prazo ganhou peso no stock da dívida (passou de 7,0% para 8,9%), no essencial, em resultado das emissões de CEDIC. Em 31/12/2021, após as emissões do período complementar, os CEDIC totalizaram 18 900 M€ (+11 854 M€ que em 2020) e o valor das contas-margem era de 540 M€

¹ Sobre as diferenças entre o valor apurado e o valor da CGE (Mapa 15) cfr. ponto 2.12. Para anos anteriores, ver os correspondentes pontos de cada PCGE.

(+126 M€). Ao invés, o valor nominal apurado dos Bilhetes do Tesouro (BT) totalizou 6 432 M€, menos 44% que em 2020¹.

- ◆ Por sua vez, a dívida de médio e longo prazo passou de 93,0% para 91,2% do *stock*, destacando-se o peso das OT, representando 55,5%² (52,3% em 31/12/2020), atingindo 154 443 M€ em valor nominal, mais 6 149 M€ (4,1%) do que no ano anterior.

Em 2021, ocorreu o vencimento da OT “3,85 15abr2021”, no valor nominal de 8 035 M€, e foram realizadas outras operações sobre OT que incluíram:

- ◆ duas novas emissões sindicadas³ com maturidade a 30 e a 10 anos;
- ◆ vários leilões de diferentes linhas de OT, com maturidade residual entre 6 e 31 anos;
- ◆ vários leilões de troca de OT envolvendo a amortização de títulos com vencimento⁴ em 2022, 2023 e 2024, contra a emissão⁵ de outros com maturidade mais longa (2027-2052).

No total, em 2021, as emissões de OT ascenderam, em valor nominal, a 18 259 M€ e as amortizações a 12 110 M€, com os respetivos efeitos de menos e mais valias nas amortizações e emissões a gerarem uma receita de 627 M€.

Relativamente à dívida de MLP é ainda de realçar:

- ◆ A contratação do empréstimo SURE, instrumento temporário da UE, para proteger os postos de trabalho e os trabalhadores afetados pela pandemia. Como beneficiário, Portugal pode receber um financiamento global de 5,9 mil M€, tendo recebido a primeira tranche do empréstimo em dezembro de 2020 no montante de 3 mil M€⁶. Em 2021, Portugal recebeu mais duas tranches de valor nominal de 1 500 M€ e 911 M€⁷, tendo pago comissões de emissão no valor de 4,1 M€ e juros no valor de 4,2 M€.
- ◆ O reembolso da margem financeira retida pelo FEEF na data da emissão do empréstimo⁸ no total de 1 114 M€ (828 M€ relativos a capital e 287 M€ a juros).

¹ Sobre as diferenças entre valores apurados (BT e CEDIC do período complementar) e a CGE, cfr. ponto 2.12.

² Se forem consideradas as emissões do período complementar de 2021, as OT representam 55,2% do *stock* total da dívida.

³ Emissões apoiadas por um consórcio de instituições financeiras (sindicato bancário) que preenchem um conjunto de condições e garantias previamente fixadas (Instruções 2/2014 do IGCP). O IGCP recorre às emissões sindicadas no lançamento de novas linhas de OT, mecanismo através do qual os investidores manifestam diretamente as suas intenções de subscrição dos novos títulos ao emitente. A tranche inicial de OT é aumentada posteriormente através de leilões (acessíveis apenas a operadores especializados de valores do Tesouro). Novos títulos: OT 0,03 17Out2031 e OT 1,00 12ABR2052.

⁴ Títulos amortizados: OT 2,20 17OUT2022, no valor nominal de 831 M€; OT 4,95 25Out2023 no valor de 1 305 M€; e OT 5,65 15Fev2024 no valor de 1 939 M€; e BND_EUR_17OCT2022 no valor nominal de 100 M€.

⁵ Emissão OT 2,125 17 OUT2028 no valor nominal de 2 125 M€; OT 0,30 17Out2031 no valor nominal de 781 M€; OT 2,25 18 abril2034 no valor de 647 M€; Ot 4,10 15Abril2037 no valor de 336 M€; e OT 1.00 12ABR2052 no valor de 286 M€.

⁶ Cfr. PCGE 2020, ponto 3.2.7.2.

⁷ Estas têm, respetivamente, maturidade em 2029 (8 anos) e 2047 (26 anos), e taxa de juro de 0,019% e 0,757%. Esta tranche tem associadas menos valias na data de emissão de valor global de 4 M€, tendo o produto dos respetivos empréstimos totalizado o valor global líquido de 2 407 M€.

⁸ Empréstimo no âmbito do PAEF (em 2011), com maturidade original para 2021, que foi, entretanto, estendida até 2036.

- ◆ Em agosto de 2021, Portugal recebeu sob a forma de empréstimo 350,9 M€¹ do instrumento Europeu *Next Generation EU* (ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência).
- ◆ A amortização de OTRV no valor de 3 450 M€, reduzindo o *stock* no final do ano para 4 500 M€, 1,6% do total do *stock* da dívida (em 31/12/2020 representavam 3,0%).
- ◆ A recompra, em julho e outubro de 2021, da obrigação em USD “BND USD 15Out2024”². Globalmente, em 2021, foram amortizados títulos em valor nominal de USD 1 436 M. Em 31/12/2021, o correspondente *stock* era de USD 3 064 M (2 706 M€). Na mesma data, a dívida em moeda estrangeira³ representava 1,1% do *stock* da dívida (1,5% em 31/12/2020).
- ◆ O aumento do *stock* da dívida a retalho (CA + CT) em 536 M€ que, no final do ano, totalizava 30 318 M€, no essencial, em resultado do aumento dos CT Poupança Crescimento e dos novos CT Poupança Valor⁴, criados em 2021, cujas emissões foram parcialmente compensadas pelas amortizações de CT e CT Poupança Mais, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 35 – Evolução da dívida a retalho

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2020	Em 31/12/2021	Valor	%
Dívida a retalho	29 781	30 318	536	1,8
Certificados de Aforro (CA)	12 220	12 469	249	2,0
Certificados do Tesouro (CT)	17 562	17 849	287	1,6
CT	990	193	-797	-80,5
CT Poupança Mais	6 582	3 381	-3 201	-48,6
CT Poupança Crescimento	9 990	13 118	3 128	31,3
CT Poupança Valor	0	1 156	1 156	-

Fonte: IGCP.

Em 2021, os encargos com amortizações de CA e CT ascenderam respetivamente a 624 M€ e 4 335 M€, o que perfaz 4 959 M€. Os encargos com juros de CA e CT totalizaram respetivamente a 199 M€ e 377 M€, perfazendo 576 M€. Desta forma, os encargos com amortizações e juros destes títulos totalizaram 5 535 M€.

Note-se que as operações realizadas em 2021 alteraram o perfil das maturidades da dívida de MLP em 31/12/2021 face ao final de 2020 (Gráfico 27), traduzindo:

- ◆ o aumento significativo das responsabilidades entre os anos 2027 e 2031, com destaque para 2028, cujos vencimentos ultrapassam os 24 mil M€;
- ◆ o aumento das responsabilidades em 2031 e 2052 devido às emissões de OT;
- ◆ o aumento das responsabilidades em 2029 e 2046 em resultado do empréstimo SURE;

¹ Com uma maturidade de 30 anos.

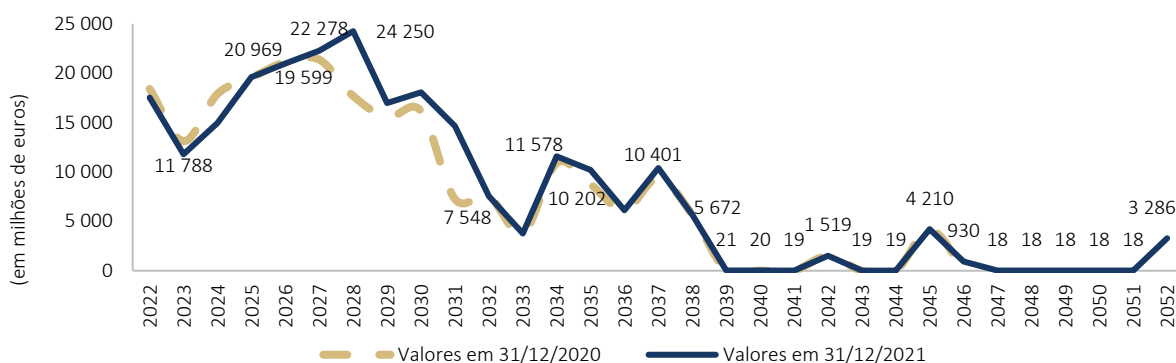
² Cfr. Mapa 15 da CGE.

³ A dívida em moeda estrangeira inclui os instrumentos: BND CNY 03JUN2022 e BND USD 15OUT2024, cfr. Mapa 15 da CGE.

⁴ Criados pela RCM 131-B/2021, de 10/09. Com a disponibilização deste produto foram suspensas novas subscrições dos CT Poupança Crescimento. O novo produto (CTPV) é emitido por um prazo de 7 anos e a taxa de juro a partir do 3.º ano é acrescida de um prémio em função do crescimento médio real do PIB.

- ◆ a extensão da maturidade da dívida para 2052 (em 2020 a maturidade máxima era 2046), em resultado do empréstimo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, com vencimentos entre 2032 e 2051, e da emissão em 2021 de OT com vencimento em 2052;
- ◆ a redução dos montantes a amortizar em 2022 (menos 831 M€), em 2023 (menos 1 305 M€) e em 2024 (menos 1 939 M€), em resultado das trocas de OT ocorridas em 2021, transferindo estes pagamentos para os anos de 2028 (+2 125 M€), 2031 (+681 M€), 2034 (+647 M€), 2037 (+336 M€) e 2052 (+286 M€).

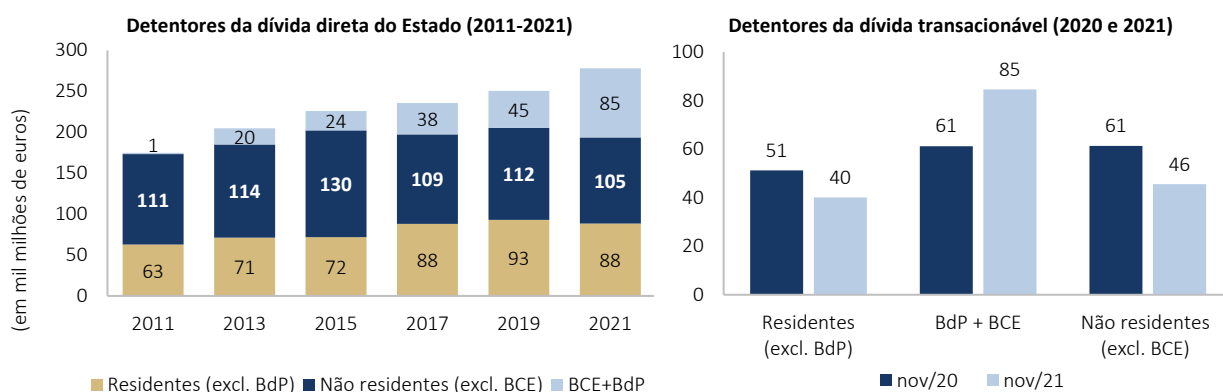
Gráfico 27 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo (em 31/12/2021)



Fonte: IGCP. Cálculos TC.

No que respeita aos detentores da dívida (Gráfico 28) destaca-se o aumento do peso do Eurosistema, refletindo os programas de compra de ativos, *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) e *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Nos últimos anos, o Eurosistema tem assegurado um montante significativo e crescente das necessidades de financiamento. Em 2021, o Eurosistema detinha 85 mil M€ em títulos de dívida portuguesa, como evidenciam os gráficos seguintes¹.

Gráfico 28 – Detentores da dívida direta do Estado



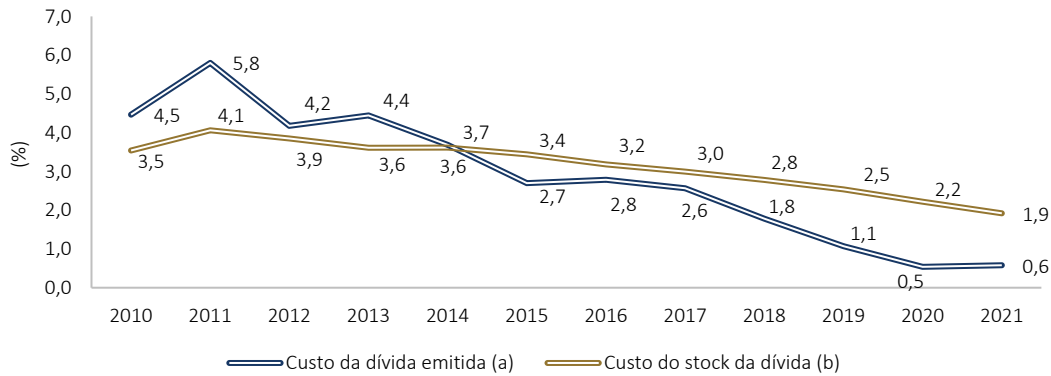
Nota: Desde o início do PEPP (programa do Eurosistema de compra de ativos devido a emergência pandémica), em março de 2020, que a desagregação dos dados relativos aos detentores da dívida, divulgada pelo BCE, ocorre com periodicidade bimestral, pelo que informação dos detentores da dívida transacionável de 2020 e 2021 é referente aos respetivos meses de novembro.

Fonte: IGCP. Cálculos TC.

¹ Tendo por referência os valores disponibilizados em novembro de 2020 e de 2021.

O programa de recompras, as medidas implementadas pela UE (SURE e MRR) e o Eurosistema permitiram a manutenção do custo da dívida direta do Estado emitida e a taxa de juro implícita do *stock* da dívida fixou-se em 1,9% (inferior a 2020), contribuindo para a descida do custo médio do *stock* da dívida (Gráfico 29).

Gráfico 29 – Custo da dívida – 2010-2021



(a) Custo da dívida emitida = custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente, ponderado pelo montante e maturidade.
 (b) Custo do *stock* da dívida = rácio entre juros devidos do subsector Estado e saldo médio da dívida direta do Estado no final dos anos t e t-1.
 Fonte: IGCP.

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 2021 em diversos mapas (Mapas 15, 16, 24, 38, 37 e M63)¹ utilizando conceitos subjacentes, nem sempre idênticos, que se traduzem em valores diferentes. Como o Tribunal tem assinalado, essas diferenças ao não serem devidamente explicitadas comprometem a transparência da informação e a compreensão dos dados.

Quadro 36 – Receita da emissão de dívida e despesa da dívida direta

Receita

Valor nominal: 60 352M€	Em 2021, foi emitida dívida com valor nominal de 60 352 M€ (Mapa 15) que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, de 62 342 M€ (Mapa 37).
Produto de empréstimos de 2021: 62 342 M€ (com mais e menos valias)	Deste montante, 62 143 M€ ² foram aplicados em 2021, como receita de passivos financeiros (Mapa 24), a este valor acresceram 1 501 M€ que tinham transitado em saldo de 2020 (Mapa 24). Assim, a receita de passivos financeiros aplicada na execução orçamental de 2021 ascendeu a 63 644 M€.
Receita de passivos financeiros: 63 644 M€ (aplicação do produto empréstimos)	

¹ Apesar da alteração da numeração na CGE 2021, estes mapas mantêm a mesma estrutura que tinham até 2020.

² O remanescente (198 M€) foi aplicado em 2022, sobre os valores dos Mapas 15 e 37, cfr. ponto 2.12 deste Parecer.

Despesa

Foi amortizada dívida no valor nominal de 48 991 M€ (Mapa 15), com o custo de 49 666 M€ (Mapa M63) a que acresce o custo das operações de derivados financeiros no valor de 200 M€, o que perfaz 49 866 M€.

Este valor foi suportado com verbas provenientes do OE (Mapa 38).

Os juros das operações de financiamento totalizaram 6 455 M€ (Mapa 16) e o IGCP pagou juros ao BdP, por aplicações de Tesouraria, no valor de 20 M€ (Mapa 16, alínea m)), o que perfaz uma despesa com juros de 6 476 M€. O pagamento destas despesas realizou-se com:

6 301 M€ – provenientes do OE (Mapa 38);
72 M€ – obtidos na gestão de derivados financeiros e contas margem (Mapa 16);
7 M€ – obtidos em aplicações de tesouraria (Mapa 16, alínea m)); e
96 M€ – de juros corridos recebidos na emissão de OT (Mapa 16).

Foram pagos “Outros encargos correntes da dívida”, no valor de 77 M€ respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão (Mapas M25 e 38).

Valor nominal amortizado:	48 991 M€
Custo das amortizações:	49 666 M€
Despesa Passivos Financeiros: (execução orçamental)	49 866 M€
Juros operações. financiamento:	6 455 M€
Juros pagos ao BdP:	20 M€
Total dos juros	6 476 M€
Juros (execução orçamental)	6 301 M€
Outros Encargos:	77 M€

Fonte: CGE 2021; IGCP.

Em 2021, o ambiente de taxas de juro particularmente baixas foi sustentado pelo programa de compras do BCE. Contudo, as taxas de juro de longo prazo iniciaram uma tendência de subida em 2021, motivada pelo crescimento de expectativas de inflação e de redução gradual dos estímulos de apoio à atividade económica. Em dezembro de 2021, o BCE divulgou o fim deste programa (para março de 2022), continuando a fase de reinvestimento até final de 2024. Simultaneamente, o BCE anunciou o aumento transitório das compras ao abrigo do programa de compra de ativos, nos segundo e terceiro trimestres de 2022, retomando o ritmo normal no último trimestre de 2022.

No que respeita aos juros dos instrumentos de financiamento:

- ◆ OT atingiram 4 738 M€¹ (4 877 M€ em 2020). Foram ainda pagos 14,5 M€² de comissões de emissão;
- ◆ empréstimos do PAEF totalizaram 669 M€³ (990 M€⁴ em 2020), aos quais acresceram comissões no valor global de 23 M€ (14 M€ em 2020);
- ◆ CA (199 M€) e CT (377 M€) ascenderam a 576 M€ (715 M€ em 2020);
- ◆ *Medium Term Notes* (MTN)⁵, em USD, totalizaram 216 M USD, o equivalente a 183 M€ (204 M€ em 2020);
- ◆ empréstimo SURE totalizou 4 M€ e foram pagas comissões no valor de 4 M€ (6 M€ em 2020).

¹ Inclui juros corridos no valor de 47 M€.

² Cfr. Mapa M25 da CGE 2021.

³ Dos quais 590 M€ ao MEEF e 79 M€ ao FEEF (este valor resulta de pagamentos no valor de 366 M€ e recebimentos no valor de 287 M€), cfr. Mapa 16.

⁴ Dos quais 584 M€ ao MEEF e 584 M€ ao FEEF.

⁵ Títulos designados no Mapa 15 da CGE 2021 por BND USD 15OUT2024.

Em 2021, destacam-se ainda as receitas obtidas na emissão de BT (em resultado das taxas de juros negativas¹), bem como os juros recebidos do FEEF, que no Mapa 16 da CGE totalizam, respetivamente, 51 M€ e 287 M€, que contribuíram para o financiamento dos juros do ano.

2.8.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

O Tribunal procede a um apuramento da dívida dos SFA, com base num inquérito sobre passivos financeiros. Para o PCGE 2021, foi recolhida a informação diretamente de 90 entidades².

Dívida não consolidada

O stock de dívida não consolidada dos SFA registou uma diminuição de 895 M€ em relação a 2020, situando-se em 29 597 M€ a 31/12/2021³, sendo, quase na sua totalidade (99,7%), dívida de médio e longo prazo.

Ao longo de 2021 assistiu-se, à semelhança de anos anteriores, a um aumento da dívida dos SFA ao Estado (637 M€) e a uma diminuição significativa dos valores associados a dívida contraída junto de entidades fora do perímetro orçamental (-1 549 M€). A dívida entre SFA mantém um valor residual (152 M€) (cfr. Quadro 37).

Quadro 37 – SFA – Dívida financeira não consolidada

(em milhões de euros)

Subsetores		Valores apurados		Variação	
Devedor	Credor	31/12/2020	31/12/2021	Valor	%
SFA	DGTF	21 096	21 733	637	3,0
SFA	Entidades fora do perímetro orçamental	9 262	7 712	-1 549	-16,7
SFA	SFA	136	152	16	11,7
Total		30 493	29 597	-895	-2,9

Fonte: Inquérito à dívida financeira dos SFA.

Dívida consolidada

A dívida financeira consolidada dos SFA – equivalente aos valores em dívida a entidades fora do perímetro orçamental – totalizou 7 712 M€ em 2021, o que representa uma diminuição de 1 549 M€ em relação ao ano anterior. Este universo, em particular, é composto por 21 entidades em 2021 (22 em 2020).

¹ Sobre a contabilização dos juros dos BT, obtidos na data da emissão, ver ponto 2.12.

² Amostra selecionada com base nos SFA/EPR que detinham dívida em 31/12/2020 e os que na execução provisória da receita e despesa orçamental de 2021 (mês 12) apresentam fluxos em passivos financeiros (receita e despesa) ou em juros da dívida pública, outros encargos correntes da dívida pública e juros de locação financeira.

³ 100 M€ de redução do montante total de dívida em 2021 são referentes à saída do perímetro orçamental da Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA (objeto de fusão por incorporação na SPGM, atualmente BPF).

Quadro 38 – Dívida financeira consolidada (SFA/EPR)

(em milhões de euros)

Entidades	Valores apurados				Variação
	31/12/2020	Estrutura %	31/12/2021	Estrutura %	Valor
Infraestruturas de Portugal	2 559	27,6	1 929	25,0	-630
Metropolitano de Lisboa	1 431	15,5	1 291	16,7	-140
Fundo de Resolução	700	7,6	1 129	14,6	429
Metro do Porto	947	10,2	829	10,7	-118
Parque Escolar	842	9,1	804	10,4	-38
Entidade Nacional para o Setor Energético	360	3,9	360	4,7	0
CP – Comboios de Portugal	506	5,5	350	4,5	-156
BANIF (em liquidação)	304	3,3	304	3,9	0
Parpública	850	9,2	250	3,2	-600
Outras entidades	762	8,2	466	6,0	-296
Total	9 261	100,0	7 712	100,0	-1 549

Fonte: Inquérito à dívida financeira dos SFA.

O conjunto dos nove principais devedores manteve-se inalterado em relação ao ano anterior.

À exceção do Fundo de Resolução, que passou a integrar o grupo das três primeiras entidades da lista com os maiores valores em dívida, dado o aumento de 429 M€ no endividamento a instituições de crédito, as restantes entidades registaram reduções da sua dívida, sendo de destacar:

- ◆ A dívida financeira da Infraestruturas de Portugal fixou-se em 1 929 M€, tendo registado um decréscimo de 630 M€, em resultado da amortização de empréstimos contraídos junto do BEI (129 M€) e da amortização de 500 M€ do empréstimo obrigacionista “REFER Eurobond 06/21”.
- ◆ A PARPÚBLICA realizou amortizações de 600 M€, o que representa um decréscimo de 70,6% no montante em dívida.
- ◆ O ML procedeu à amortização de 140 M€ relativos a empréstimos contraídos junto do BEI.

Os financiadores mais relevantes são duas entidades internacionais especializadas, o BEI e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, cujos financiamentos, no final de 2021, totalizavam 2 021 M€. A dívida a estas entidades reduziu-se 518 M€ em resultado das amortizações do ano, das quais se destacam as efetuadas pela IP e pelo ML (cfr. Quadro 38).

À semelhança de anos anteriores, verifica-se que, em 2021, a redução da dívida consolidada dos SFA resulta em grande medida, da substituição da dívida bancária através da realização de aumentos de capital do Estado em numerário (com especial relevância para a IP), como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 39 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Entidades	Redução da dívida em 2021 (1)	Aumentos de Capital (2)	Empréstimos do Estado (3)	Financiamento líquido em 2021 (4)=(2) + (3)-(1)
Infraestruturas de Portugal	640	1 613	-	973
Metropolitano de Lisboa	21	254	119	352
EDIA – Empresa de desenvolvimento e infraestruturas do Alqueva, SA	26	53	7	34
Parpública	600 (a)	-	-	-600
Metro do Porto	-118	-	541	659
Parque Escolar	38	-	-	-38
CP – Comboios de Portugal	-	-	156	156
Total	1 207	1 919	824	1 536

(a) Através de transferência de capital do Estado por contrapartida com dívida à PARPÚBLICA, resultante da aplicação do disposto no n.º 3 do art. 9.º do DL 209/2000, de 02/09.

Fonte: CGE 2021, Inquérito à dívida financeira dos SFA. Cálculos TC.

Fluxos financeiros

Apesar de a CGE 2021 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 afetam a fiabilidade da Conta nesta área, em especial no que diz respeito às receitas provenientes da realização/aumento de capital indevidamente contabilizadas como receitas de passivos financeiros, no montante global de 2 998 M€ (cfr. ponto 2.12).

O quadro seguinte reflete os montantes constantes na CGE e os apurados pelo TC para o serviço da dívida dos SFA relativos à dívida não consolidada (ou seja, a dívida dos SFA para com qualquer entidade), 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.

Quadro 40 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença (1)-(2)
Receitas de emissão de dívida	4 471	1 463	3 007
Despesas de amortização de dívida	2 500	2 359	141
Juros e outros encargos correntes da dívida	605	681	77

Fonte: CGE 2021. Inquérito à dívida financeira dos SFA. Cálculos TC.

Sobre as divergências acima identificadas, confrontar ponto 2.12. Quanto à informação divulgada na CGE, refira-se ainda que também existem diferenças significativas entre os valores apresentados no Mapa M15¹ e os valores consolidados apurados pelo Tribunal, nomeadamente, ao nível das receitas de passivos financeiros. Para além das diferenças já identificadas, existem também diferenças no âmbito da consolidação – no Mapa M15, esta é realizada exclusivamente entre SFA/EPR, enquanto o Tribunal consolida fluxos entre os SFA/EPR e as restantes entidades da administração central.

¹ Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos (Volume II, Tomo I).

No que respeita aos fluxos de derivados financeiros (juros), os pagamentos efetuados em 2021 pelo ML e MP totalizaram 196 M€, representando 32,9% do total dos juros do subsetor.

2.9. Património financeiro

Na CGE 2021, a informação sobre a carteira de ativos financeiros do Estado é incompleta e pouco transparente, quer em termos do universo das entidades gestoras de património, quer por agregação ou falta de dados sobre alguns dos ativos ou operações específicas¹. O ponto 2.12 elenca e quantifica os erros e omissões que afetam este reporte. Deste modo, continua a ser essencial a informação prestada nos termos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção², a partir da qual o TC apura o valor do património financeiro e confronta com a informação apresentada na CGE. Com base neste apuramento, o Tribunal verificou terem sido cumpridos os limites, previstos na LOE 2021³, de 5 000 M€ para a concessão de empréstimos e outras operações de crédito ativas do Estado e de 2 035 M€ para a de empréstimos pelos SFA.

Em 2021, o valor nominal do património financeiro foi de 119 239 M€ (Quadro 41)⁴. Mais de metade da carteira (61,4%) era constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da administração central. Excluindo estes ativos, o património financeiro consolidado ascendeu a 46 066 M€.

Quadro 41 – Património financeiro da administração central – 2021-2020

(em milhões de euros)

Designação	Total da carteira em				Variação	
	31/12/2020 (a)		31/12/2021		Consolidado	
	Não consolidado	Consolidado	Não consolidado	Consolidado	Valor	%
Património financeiro do Estado	83 781	32 255	86 237	31 328	-926	-2,9
Participações	31 670	4 682	34 289	5 362	681	14,5
Créditos	27 398	5 634	26 091	3 947	-1 687	-29,9
Outros ativos financeiros	24 713	21 939	25 858	22 020	80	0,4
Património financeiro dos SFA/EPR	27 940	15 003	33 002	14 738	-265	-1,8
Participações	4 242	3 144	4 149	3 052	-92	-2,9
Créditos	8 499	8 141	8 452	8 136	-5	-0,1
Outros ativos financeiros,	15 199	3 718	20 400	3 550	-168	-4,5
<i>dos quais títulos de dívida pública</i>	<i>10 510</i>	<i>0</i>	<i>15 839</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
Total	111 720	47 258	119 239	46 066	-1 192	-2,5

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2020 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2022 e, no caso dos SFA, também pela saída da SPGM do perímetro orçamental.

Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Cálculos TC.

Face a 2020, o valor consolidado do património financeiro reduziu-se em 1 192 M€ (2,5%), sobretudo em resultado do decréscimo dos créditos do Estado em 1 687 M€ (29,9%), em parte compensado pelo aumento

¹ Refira-se que têm sido registadas melhorias na informação, designadamente, sobre a carteira de participações das EPR.

² Publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 09/12/2008, vincula todos os serviços e organismos da administração central a remeter, até ao final de fevereiro de cada ano, a informação relativa aos ativos financeiros.

³ N.ºs 1 e 2 do art. 166.º.

⁴ No caso de ativos sem valor nominal, consideraram-se os valores indicados pelas entidades, os de cotação, quando disponíveis ou ainda os resultantes das respetivas percentagens detidas sobre o capital social.

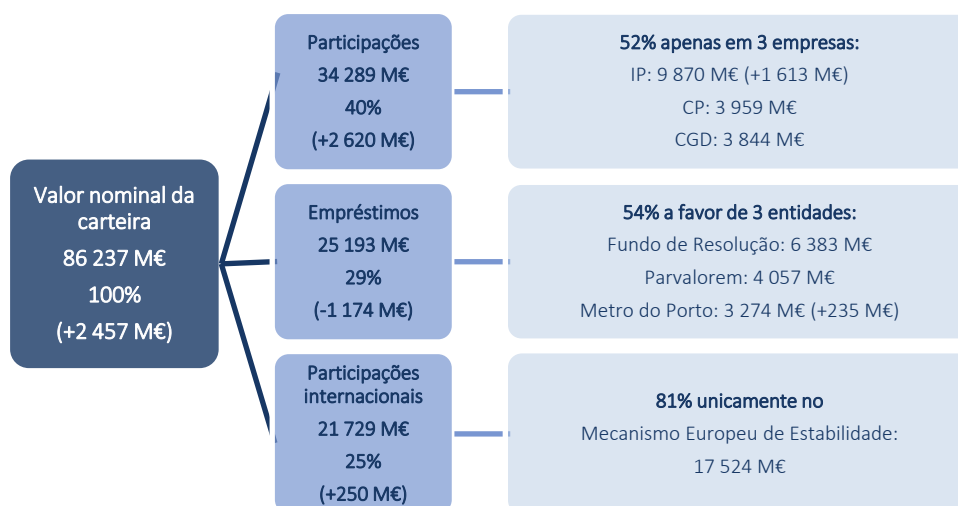
das participações em 681 M€ (14,5%) e pelo decréscimo de 265 M€ (1,8%) no património financeiro dos SFA justificado pela diminuição das carteiras dos outros ativos, que integram as aplicações em depósitos a prazo e em fundos de investimentos.

2.9.1. Património financeiro do Estado

O património financeiro do Estado gerido pela DGTF era, a 31/12/2021, composto por uma carteira com o valor nominal de 86 237 M€ (mais 2 457 M€ que em 2020), constituída na sua maioria (63,7%) por ativos detidos em entidades do perímetro orçamental (SI e SFA/EPR).

Na figura abaixo evidenciam-se os ativos financeiros de maior peso na carteira do património financeiro do Estado (94,2%), mantendo-se o destaque para as participações e os empréstimos e para as respetivas entidades mais representativas.

Figura 3 – Património financeiro do Estado – Ativos e entidades mais representativas – 2021 e variação face a 2020



Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008. Cálculos TC.

A informação da carteira de ativos do Estado irá beneficiar com a sua relevação contabilística em base de acréscimo na Entidade Contabilística Estado (ECE) porque permitirá: 1) refletir o impacto das operações sem fluxos associados (como dações em pagamento, compensações, perdões e extinções de créditos, dissolução e liquidação de entidades, aumentos ou reduções de capital); e 2) a mensuração mais fiável do valor dos ativos que integram a carteira, designadamente através do reconhecimento das imparidades necessárias.

Caraterização da carteira por instrumento

Em 2021, destaca-se o aumento nas participações societárias (2 347 M€) e nas prestações acessórias de capital (1 064 M€) e a redução nos créditos por empréstimos (-1 174 M€) (Quadro 42).

Quadro 42 – Carteira de ativos financeiros do Estado – 2021-2020

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Total da Carteira em		Variação	
	31/12/2020 (a)	31/12/2021	Valor	%
1 – Participações (a)	31 670	34 289	2 620	8,3
Societárias	20 346	22 693	2 347	11,5
EPE	11 323	11 596	273	2,4
2 – Créditos	27 398	26 091	-1 307	-4,8
por empréstimos	26 367	25 193	-1 174	-4,5
por execução de garantias	776	652	-123	-15,9
sobre entidades extintas e outros	256	246	-10	-3,9
3 – Outros ativos financeiros	24 713	25 858	1 144	4,6
<i>com destaque:</i>				
Participações em organizações financeiras internacionais	21 479	21 729	250	1,2
Prestações acessórias de capital	2 410	3 474	1 064	44,2
Total não consolidado (1+2+3)	83 781	86 237	2 457	2,9
Total consolidado	32 255	31 328	-926	-2,9

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2020 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2022.

Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008. Cálculos TC.

Em cada um destes instrumentos, destaca-se:

1) Participações

O valor global da carteira de participações do Estado ascendeu a 34 289 M€¹, mais 2 620 M€ face a 2020, sendo que 84,4% pertence a ativos em entidades do perímetro orçamental e 51,5% estão concentradas em três entidades: IP, CP e CGD (Figura 3 e Quadro 43).

Quadro 43 – Principais participações no capital social e estatutário

(em milhões de euros)

Entidades	2019	2020	2021	Variação 2021/2020	
				Valor	%
Infraestruturas de Portugal, SA	7 068	8 257	9 870	1 613	19,5
CP – Comboios de Portugal, EPE	3 959	3 959	3 959	0	0,0
Caixa Geral de Depósitos, SA	3 844	3 844	3 844	0	0,0
Metropolitano de Lisboa, EPE	3 090	3 414	3 668	254	7,4
SAÚDE (a)	3 313	3 327	3 345	18	0,5
Banif – Banco Internacional do Funchal, SA (em liquidação)	2 596	2 596	2 596	0	0,0
Parública – Participações Públicas, SGPS, SA	2 000	2 000	2 000	0	0,0
Rádio e Televisão de Portugal, SA	1 433	1 433	1 433	0	0,0
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	839	860	913	53	6,2
TAP, SA	0	0	904	904	-
Total	28 142	29 690	32 532	2 842	9,6

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

Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008. Cálculos TC.

¹ De referir que a DGTF, na informação que divulga no seu sítio na internet sobre as participações do Estado: i) não inclui os títulos de participação do Estado representativos do capital no Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, apesar de o Estado deter 95% do seu capital (75 M€ por considerar apenas as participações em empresas do Setor Empresarial do Estado); ii) não inclui seis Sociedades Polis no valor total de 47 M€ (BejaPolis, Chaves Polis, Polis Litoral Norte, Polis Litoral Ria Formosa, Polis Litoral Sudoeste, Polis Albufeira) – apenas incluídas, com referência a 30/06/2022, na informação que a DGTF passou a divulgar sobre as sociedades em processo de liquidação.

Relativamente às operações realizadas em 2021, é de destacar os aumentos de capital: de 1 613 M€ na IP (para fazer face aos efeitos da pandemia que originou quebras acentuadas ao nível das principais receitas da empresa), de 998 M€ na TAP, SA, de 254 M€ no ML e de 53 M€ na EDIA.

Quanto às alterações na carteira de participações do Estado, é de salientar as seguintes situações:

- ◆ Com as injeções de capital de 462 M€ e de 536 M€, num total de 998 M€, o Estado tornou-se o único acionista da TAP, SA. No final de 2021, ocorreu o aumento do capital através da conversão de prestações suplementares no valor de 154 M€ e o aumento realizado em espécie por conversão de créditos em 1 259 M€, sendo que, após redução para cobertura parcial de prejuízos, o capital social registado em 31/12/2021 situou-se em 904 M€, tendo sido este o valor de entrada da TAP, SA na carteira de participações do Estado.
- ◆ Entrada do Estado no capital social do NB (94,5 M€) através da conversão dos direitos que haviam sido atribuídos ao Estado, referentes ao ano fiscal de 2015, ao abrigo do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos, que lhe conferiram uma participação de 1,56% (compensada pela redução da participação do FdR)¹.
- ◆ Entrada do Hospital de Vila Franca de Xira² com um capital estatutário de 4 M€.
- ◆ Saída da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP), com uma participação de 322,1 M€, em resultado da intermunicipalização da STCP³ e transmissão da totalidade das ações do Estado representativas do capital social da empresa para os Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia.

Realça-se ainda que a carteira de participações do Estado continua a incluir entidades há muitos anos em processo de liquidação, como a Silopor⁴, já objeto de recomendações do Tribunal no sentido da sua conclusão⁵.

Sendo a DGTF a entidade à qual compete assegurar a gestão integrada do património do Estado, o TC reitera a necessidade de revisão e atualização da carteira do Estado, pois esta continua a incluir ativos sobre os quais não se perspetiva que venham a gerar qualquer valor, ou cujos custos de gestão podem superar os valores a recuperar e, ainda, sobre entidades há muito extintas ou em processo de liquidação⁶.

O MF informou em contraditório que *“(...) continuará a reforçar os trabalhos de identificação e validação da informação respeitante ao universo do SEE, incluindo o reporte de informação respeitante a (i) Empresas em liquidação, (ii) Participações em organizações internacionais, (iii) Participadas, incluindo participações estrangeiras,*

¹ Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08. O aumento de capital foi de 154,9 M€ e resultou da conversão dos direitos que haviam sido atribuídos ao Estado, referentes ao ano fiscal de 2015, ao abrigo do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos, que conferiram uma participação de 1,56%, passando de 5 900 M€ para 6 055 M€. O valor considerado (94,5 M€) corresponde à percentagem detida pelo Estado no total do capital social.

² Criado nos termos do DL 33/2021, de 12/05.

³ DL 151/2019, de 11/10 com as alterações introduzidas pelo DL 175/2019, de 27/12.

⁴ Processo de liquidação a decorrer desde 2001 (DL 188/2001, de 25/06).⁵ Bem como o BES e Banif, entidades em processos de liquidação judicial, de falência/insolvência ou ao abrigo do Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de dissolução e liquidação de entidades.

⁵ Bem como o BES e Banif, entidades em processos de liquidação judicial, de falência/insolvência ou ao abrigo do Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de dissolução e liquidação de entidades.

⁶ Em contraditório, à semelhança de Pareceres anteriores, a DGTF informou que tem vindo a promover a identificação dos ativos cuja manutenção na carteira de participações da DGTF poderá não se justificar.

sociedades por quotas e agrupamentos complementares de Empresas, e (iv) Valores das participações. Adicionalmente, será dada continuidade à identificação dos ativos de natureza não estratégica, tendo em vista a sua eliminação da carteira do Estado, bem como a conclusão dos processos de dissolução, liquidação ou fusão em curso, sem prejuízo daqueles que, como identificado, se encontrarem em processos judiciais de liquidação, ou enquadrados em regimes jurídicos no âmbito dos quais a conclusão da sua liquidação não se encontra no controlo dos respetivos acionistas”.

2) Créditos

2a) Créditos por empréstimos

O valor apurado de créditos por empréstimos, no final de 2021, totalizou 25 193 M€, sendo 87,1% detido por SFA/EPR. Destes, 53,3% concedidos a entidades que, direta ou indiretamente, apoiavam o sistema financeiro (FdR, Parvalorem, Parups e Parparticipadas), 33,2% a empresas de transportes (MP, ML, CP e Transtejo) e 10,7% a empresas de infraestruturas (a IP e a EDIA).

Quadro 44 – Principais créditos por empréstimos

(em milhões de euros)

Entidade	Capital vincendo
FdR	6 383
Parparticipadas, Parups e Parvalorem	5 303
MP	3 274
IP	2 216
ML	2 116
CP	1 787
EDIA	133
Transtejo	103
Total	21 314

Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008.
Cálculos TC.

De notar que mais uma vez, em 2021, várias entidades com créditos do Estado não fizeram pagamentos de capital ou de juros. Aliás, à exceção do FdR que procedeu ao pagamento de juros, as restantes EPR que constam do quadro acima continuaram a beneficiar do diferimento do serviço da dívida para 2022, sem quaisquer custos adicionais¹, relativamente a empréstimos com um capital vincendo de 14 058 M€ (55,8% do total).

A variação de -1 174 M€ face a 2020 resulta sobretudo das seguintes operações:

- ◆ Conversão dos créditos sobre a TAP, SA em aumento de capital social, no montante total de 1 259 M€ (1 200 M€ em capital e 59 M€ de juros).
- ◆ Contratualização de novos empréstimos, com despesa no total de 843 M€, destacando-se os concedidos ao MP (541 M€)², à CP (156 M€) e ao ML (119 M€).
- ◆ Amortizações de empréstimos a médio e longo prazo, no total de 523 M€.

¹ Por vários Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, conforme informação da DGTF.

² Não inclui o empréstimo de 50 M€ contratualizado em 2021 entre o Estado (DGTF) e a MP, nos termos do n.º 5 da RCM 13/2020, de 25/03, por não ter existido qualquer despesa nesse ano.

- ◆ A assunção pelo Estado de dívida da STCP, no valor de 282 M€¹.
- ◆ Acordos de regularização de créditos (capital e juros) sobre a IP relativos a investimentos em infraestruturas ferroviárias de longa duração – ILD em 10,8 M€.
- ◆ Cessão de créditos da Parvalorem, no valor de 7,5 M€.

Em matéria de gestão desta carteira, continuam a existir empréstimos sem qualquer movimento², ou registam vencimentos, mas sem pagamentos, num valor superior a 600 M€ (excluindo os juros).

2b) Créditos por execução de garantias

O valor nominal por recuperar, a 31/12/2021, em resultado de créditos por execuções de garantias, era de 652 M€, menos 123 M€ que em 2020. Contribuiu para este resultado a recuperação das garantias concedidas ao BPP (63 M€), à Parvalorem (53 M€) e ao FCGM (4 M€). Salienta-se a execução de novas garantias no valor global de 2 M€.

2c) 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, ascenderam a 246 M€, verificando-se uma diminuição de 10 M€³: 67,4 M€ correspondem a créditos associados ao Acordo Quadro de 09/12/2011 relativo à privatização do BPN e 22,7 M€ a créditos sobre o BPP.

3) Outros ativos financeiros

3a) Participações em organizações financeiras internacionais

As participações em entidades internacionais, representavam 25,2% do valor do total da carteira do Estado gerida pela DGTF, ascendendo a 21 729 M€, em 31/12/2021. A participação de maior valor (80,6%) é a relativa ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), cuja subscrição corresponde a 17 524 M€. A variação positiva do valor da carteira do Estado face a 2020 (+250 M€) justifica-se pelas participações do Banco Africano de Desenvolvimento-BAD (+150 M€), do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD (+62 M€) e do Banco Asiático de Desenvolvimento-BAsD (+57 M€). Em sentido contrário, salienta-se a redução da participação da República Portuguesa junto do MEE em 30 M€, resultado da redistribuição do capital pelos diferentes estados-membros⁴.

3b) Prestações suplementares e acessórias de capital

Verificou-se novamente um significativo aumento do valor deste tipo de ativos, tendo evoluído para 3 474 M€ no final de 2021, mais 44,1% (1 064 M€) face a 2020, em resultado das entradas de capital para cobertura de prejuízos efetuadas nesse montante para 40 entidades EPE da saúde (Quadro 455). Estas transferências

¹ Nos termos do DL 151/2019, de 11/10, com as alterações do DL 175/2019, de 27/12, e Despacho 313/2021-SET, de 08/04, foi determinada a extinção das responsabilidades da STCP emergentes dos financiamentos concedidos pelo Estado, com efeitos a 01/01/2021 (276,7 M€ de capital e 4,9 M€ de juros).

² Alguns já antigos, designadamente a RTP, IHRU e RAM (Empréstimo de 62,5 M€).

³ Justificada pelas seguintes variações: pagamentos de entidades devedoras (5,6 M€), prescrições (2,2 M€) e extinções (2 M€) de créditos.

⁴ Cfr. n.º 2 do art. 11.º da Resolução da AR 319/2021 de 14/12, que aprovou a alteração ao Tratado que criou o MEE entre os Estados-Membros da União Económica e Monetária, feito em Bruxelas, em 27/01/2021 e em 08/02/2021.

continuam a ser injustificadamente classificadas como ativos¹, uma vez que não se traduzem num aumento de capital, nem se indica qualquer possibilidade do respetivo reembolso ao Estado. Aliás, como se esclarece no RCGE 2021², destinam-se “ao pagamento de dívidas a fornecedores”.

Quadro 45 – Principais "entradas de capital para cobertura de prejuízos"

(em milhões de euros)

Entidades	2019	2020	2021
CP – Comboios de Portugal, EPE	519	0	0
Estabelecimentos de saúde EPE (a)	684	563	1 064
Total	1 203	563	1 064

(a) Inclui hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde EPE.

Fonte: DGTF. Cálculos TC.

3c) Unidades de participação

O valor global da carteira de unidades de participação em 31/12/2021 era de 647 M€, sem alterações significativas face a 2020. Nesta carteira, destacam-se 13 Fundos com 572 M€, em que apenas dois (o FAM, com 255 M€, e o Fundo de Fundos para a Internacionalização, com 100 M€) representavam 54,8% do total.

Fluxos financeiros

Em 2021, os ativos financeiros sob gestão da DGTF geraram 644 M€ de receita (+ 488 M€ que 2020), sendo de destacar, a proveniente de:

- ◆ amortizações de empréstimos a médio e longo prazo, no total de 523 M€ – efetuadas pelo MP (305 M€), FAM (60 M€), Grécia (46,8 M€), Parvalorem (26 M€), PAEF à RAM (31 M€) e à RAA (15 M€), QREN (7 M€) e vários municípios (15 M€);
- ◆ recuperação de créditos garantidos que totalizaram 120 M€;
- ◆ dividendos (645 M€) pagos pelo BdP³ (336 M€), pela CGD (303 M€) e ainda 5 M€ de dividendos pagos por 10 entidades não financeiras das quais, a Administração dos Portos de Sines e do Algarve (2,1 M€)⁴ e a Portugal Venture Capital Initiative (1,9 M€);
- ◆ juros de empréstimos (106 M€), nomeadamente os pagos pelo FdR (83 M€) e pelo MP (23 M€).

Por sua vez, a despesa com ativos financeiros ascendeu a 4 945 M€⁵, sendo de destacar:

¹ Mais uma vez se sublinha o entendimento de que a despesa foi indevidamente registada pela DGTF como “outros ativos financeiros”, apesar do esclarecimento da DGO nesse sentido (PCGE 2018), com Despacho Conjunto de 26/10/2018 dos Secretários de Estado do Orçamento e do Tesouro e do Secretário de Estado Adjunto da Saúde.

² RCGE p. 110.

³ O Banco de Portugal paga dividendos ao Estado, apesar de não constar da carteira sob gestão da DGTF.

⁴ O valor considerado corresponde ao contabilizado como receita do Estado. De acordo com o MF e a DGTF, a APS entregou a título de dividendos 2,2 M€, tendo sido afetos ao Fundo Azul 0,1 M€.

⁵ Abaixo do valor orçamentado de 7 803 M€. A diferença (entre o orçamento corrigido e a execução de 2 858 M€) é justificada, em grande parte, pela não concretização das seguintes operações: i) dotações de capital, num total de 111 M€, salientando-se: 70 M€ (CP) e 39 M€ (IP) e ii) empréstimos a médio e longo prazos, num total de 2 042 M€, com destaque para 853 M€ (Fundo de Resolução Europeu), 343 M€ (MP), 312 M€ (CP), e 150 M€ (FAM).

- ◆ 59% respeita a dotações de capital (2 934 M€), dos quais 1 613 M€ correspondem à capitalização da IP, 998 M€ à TAP, 254 M€ à ML, 53 M€ à EDIA e 16 M€ a entidades EPE da saúde;
- ◆ 19% respeita a empréstimos (931 M€), sendo 541 M€ da MP, 156 M€ da CP e 119 M€ do ML e
- ◆ 1 064 M€ classificada como injeções de capital para cobertura de prejuízos de entidades EPE da saúde¹.

De salientar que os ativos podem gerar rendimentos ou, pelo contrário, exigir do Estado um esforço financeiro com impacto negativo nas contas públicas. De facto, algumas das intervenções do Estado não produzem retorno financeiro significativo, pondo em causa a sua classificação como despesa de ativos financeiros (despesa não efetiva). Nesse sentido, para efeito do Procedimento dos Défices Excessivos, de acordo com o Sistema de Contas Nacionais, algumas dessas operações têm sido reclassificadas para transferências de capital (despesa efetivas).

Em 2021, foram reclassificadas como despesa efetiva as injeções de capital para a IP (1 613 M€), estabelecimentos de saúde EPE (1 080 M€), TAP², ML (254 M€) e para a EDIA (53 M€), num total de 3 640 M€.

2.9.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

A carteira de ativos financeiros dos SFA/ EPR³ a 31/12/2021, totalizava 33 002 M€, sendo que 55,3% eram ativos detidos sobre entidades integradas no perímetro de consolidação, conduzindo a um valor total consolidado⁴ de 14 738 M€ (Quadro 41). Do valor global da carteira, 53% é detido por cinco entidades gestoras (com valor superior a 2 000 M€) (Figura 4).

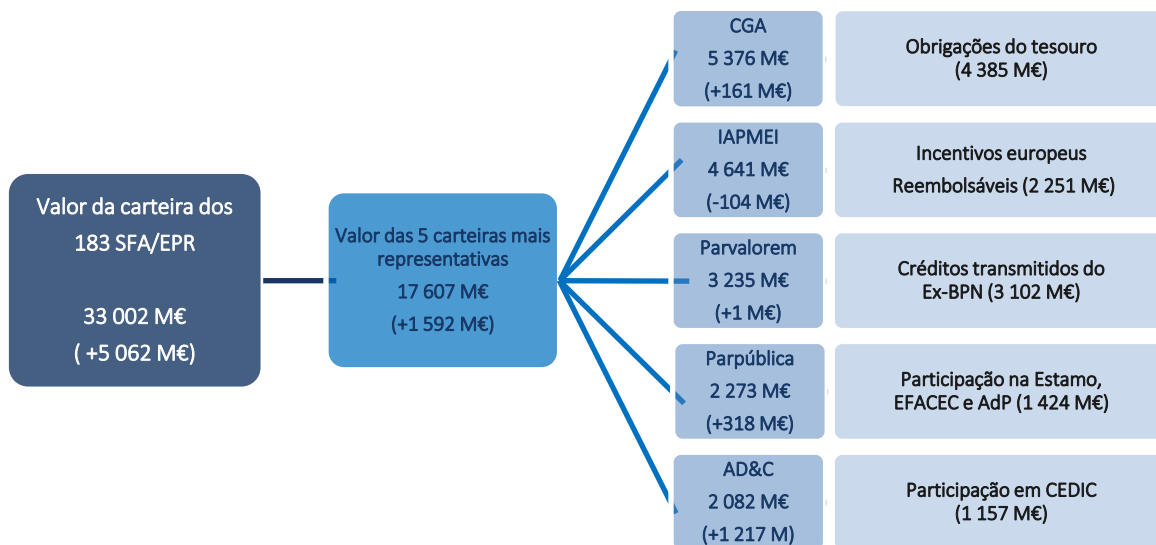
¹ Vide ponto 3b) prestações suplementares e acessórias de capital.

² Em 2021, o aumento de capital da TAP SA totalizou 998 M€. O impacto desta operação em contabilidade nacional foi de 640 M€, uma vez que 358 M€ (valor da compensação à TAP SA pelo desreconhecimento da dívida da TAP SGPS, constituída em 2015) já integrava a dívida pública das AP.

³ O exame efetuado contemplou a análise de 183 SFA/EPR. Face a 2020, destaca-se a saída do perímetro da AC da carteira da SPGM (atualmente BPF).

⁴ A consolidação que foi efetuada respeita à anulação de ativos financeiros detidos sobre entidades do perímetro da AC.

Figura 4 – Entidades e ativos com maior representatividade no património financeiro dos SFA



Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008. Cálculos TC.

Em 2021, o património financeiro não consolidado dos SFA registou um acréscimo de 5 062 M€ (+18,1%) em resultado, sobretudo, do acréscimo de 5 758 M€ nas aplicações em CEDIC/CEDIM (+129,1%). Porém, parte deste acréscimo verificou-se apenas no final do ano e de forma transitória, em resultado da execução de um despacho do MEF¹, nos termos do qual o IGCP aplicou em CEDIC disponibilidades de tesouraria de entidades sujeitas ao cumprimento do princípio de unidade de tesouraria² no final do ano e por um período máximo de três dias, com o objetivo de “(...) evitar uma duplicação de endividamento que seria exigida para cobrir as necessidades de financiamento do ano”³.

O património financeiro dos SFA gerou rendimentos no valor total não consolidado de 338 M€ que resultaram sobretudo da carteira de títulos de dívida pública (233 M€).

¹ Despacho 12447-A/2021 do Ministro de Estado e das Finanças, de 20/12.

² Aplicações de muito curto prazo, até 03/01/2022, cabendo ao IGCP determinar as entidades e os montantes das disponibilidades a aplicar.

³ Estas aplicações provocaram também um acréscimo do número de entidades gestoras de ativos financeiros. São de destacar os acréscimos verificados no final do ano nas carteiras da AD&C (556,7 M€), do IGFEJ (620,5 M€), do IEFP (331,4 M€), da Parpública (336 M€), do IMT (310 M€) e da ADSE (270 M€).

Quadro 46 – Património financeiro não consolidado dos SFA

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2020 (a)		31/12/2021		Variação		Rendimentos	
	Total	Em SFA	Total	Em SFA	Total	%	Total	Consolidados
Títulos de dívida pública	10 510	10 510	15 839	15 839	5 329	98	233	0
Obrigações e Bilhetes do Tesouro	5 644	5 644	5 315	5 315	-329	-5,8	194	0
CEDIC/CEDIM	4 462	4 462	10 220	10 220	5 758	129,1	19	0
Outros	404	404	304	304	-100	-24,8	20	0
Créditos por	8 499	359	8 452	316	-47	-0,6	30	28
Empréstimos	4 998	359	4 949	316	-48	-1,0	14	12
<i>dos quais no âmbito da COVID</i>	<i>60</i>	<i>0</i>	<i>189</i>	<i>0</i>	<i>130</i>	<i>100,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Execução de garantias	392	0	395	0	3	0,9	1	1
Transmissão	3 110	0	3 107	0	-2	-0,1	15	15
Participações	4 242	1 098	4 149	1 098	-92	-2,2	73	69
Societárias	4 211	1 097	4 114	1 097	-97	-2,3	73	69
Não societárias	30	1	35	1	5	16,5	0	0
Outros ativos financeiros	4 689	971	4 562	1 011	-127	-2,7	2	2
Unidades de participação	2 669	100	2 593	100	-77	-2,9	1	1
Obrigações	689	0	681	0	-8	-1,2	1	1
Participações em fundos não titulados	866	866	907	907	41	4,7	0	0
Outros	464	5	381	5	-83	-17,9	0	0
Total	27 940	12 937	33 002	18 264	5 062	18,1	338	99

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2020 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2022 e pela alteração do perímetro da AC (saída da SPGM/BPF e entrada da SIRESP).

Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008. Cálculos TC.

Relativamente ao ano de 2021, são de destacar as seguintes operações e variações mais significativas:

1) Créditos

A diminuição de 47 M€ decorreu das variações dos créditos por empréstimos das seguintes carteiras:

- ◆ IAPMEI (-111,3 M€) – resultou de recebimentos de incentivos reembolsáveis, essencialmente, dos Programas Operacionais do QREN e do PT2020 (-160,2 M€), dos abatimentos realizados por prémios de realização (-29,2 M€) e pela devolução de incentivos reembolsáveis (-23,4 M€), compensados pelos novos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas mencionados (78 M€) e ainda pelos empréstimos concedidos no âmbito da Linha de Apoio à Tesouraria para Micro e Pequenas Empresas (LATMPE)¹ (25,2 M€);
- ◆ Oitante (-90,8 M€)² – em resultado, sobretudo, do reembolso do empréstimo pela Banif Imobiliária, SA³;
- ◆ ITP (108,1 M€) – acréscimo devido, essencialmente aos subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito das medidas de combate à pandemia de COVID-19, no valor de 104,3 M€;
- ◆ AD&C (60,1 M€) – em resultado dos novos empréstimos concedidos ao abrigo do POSEUR Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos a organismos da administração central e

¹ Esta linha foi criada ao abrigo do DL 64/2021, de 28/07.

² Os valores dos créditos por empréstimo da WIL e da Banif Imobiliária considerados no apuramento são os valores nominais.

³ Em relação à Banif Imobiliária são tomados os valores nominais e não os contabilísticos indicados, no mapa da Instrução. Assim, o valor nominal deste crédito ascendia no início do ano a 200,7 M€ e no final do ano a 142,2 M€.

do POCI – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (88 M€) e pelos reembolsos registados no âmbito desses programas (-27 M€).

No âmbito das medidas extraordinárias de resposta à pandemia, a 31/12/2021, identificam-se 189 M€ de empréstimos concedidos por SFA (dos quais 159 M€ corresponderam a apoios reembolsáveis à Tesouraria para Microempresas do Turismo, concedidos pelo ITP, e 25 M€ a subsídios reembolsáveis atribuídos pelo IAPMEI a empresas em situação de crise empresarial) e 14 M€ de execução de contragarantias pelo FCGM.

2) Participações

A quebra de 92 M€ nas participações ficou a dever-se, sobretudo, à redução nas participações societárias (-97 M€) justificada pela extinção por fusão da PARBANCA na Caixa Participações, SGPS, SA, durante o ano, transitando o seu património para fora do perímetro da AC (- 56,8 M€) e pelo decréscimo de 55,7 M€ na carteira do FdR em resultado da entrada do Estado no capital do Novo Banco¹.

3) Outros ativos financeiros

A redução de -127 M€ ficou a dever-se, essencialmente a:

- ◆ Depósitos a prazo (-94,8 M€), com destaque para as variações registadas nas carteiras do FCGM (-66,7 M€) e da SCML (-25 M€);
- ◆ Participações em Fundos não titulados (40,7 M€), em 2021 ocorreram reforços no FCGM², no Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema e no Fundo de Dívida e Garantias, por parte, respetivamente, do IEFP (8,0 M€), do Turismo de Portugal (7,3 M€) e do IAPMEI (22,9 M€).

Fluxos financeiros

A despesa com ativos financeiros, designadamente com as aplicações em CEDIC ascendeu a 4 574 M€. No caso da receita, destacam-se os outros ativos financeiros no valor de 1 311 M€, sendo o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) a entidade que mais contribuiu para este peso.

Quanto aos rendimentos da propriedade, foram recebidos 339 M€³, com destaque para os juros da carteira de títulos de dívida pública. Eliminando-se os fluxos entre entidades do perímetro orçamental, os rendimentos da propriedade consolidados apurados totalizaram 99 M€.

¹ O aumento de capital foi de 154,9 M€ e resultou da conversão dos direitos que haviam sido atribuídos ao Estado, referentes ao ano fiscal de 2015, ao abrigo do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos, que conferiram uma participação de 1,56%, passando de 5 900 M€ para 6 055 M€, com a consequente diluição da participação da Lone Star e do FdR. Porém, uma vez 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 deve afetar exclusivamente a participação do FdR, o Fundo transmitiu à Lone Star, o valor correspondente em ações, pelo que, em 31/12/2021, a participação do FdR no NB passou de 25% para 23,44%, por forma a manter a participação de 75% da Lone Star.

² Ainda relativamente ao FCGM, foi reportado pelo Turismo de Portugal um desinvestimento de 2,5 M€.

³ Excluindo rendas e ativos incorpóreos.

A contabilização das operações relativas a CEDIC e a CEDIM encontra-se afetada por erros e omissões, dos quais resulta uma subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE de 197,6 M€ e uma subvalorização da despesa de ativos financeiros de 891,2 M€¹ (cfr. ponto 2.12).

2.10. Património imobiliário

O reporte sobre o património imobiliário da AC no RCGE encontra-se incompleto e reflete as fragilidades do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), que não permitem conhecer o universo de imóveis do Estado², limitando a apreciação em sede deste Parecer – cfr. ponto 2.10.1.

Relativamente às operações imobiliárias de aquisição e alienação concretizadas pelas entidades da AC, apesar de algumas melhorias no reporte, subsistem inconsistências importantes entre o RCGE 2021 e a execução orçamental (receita e despesa) – cfr. ponto 2.10.2.

Finalmente, quanto ao princípio da onerosidade, o RCGE inclui informação detalhada³ quanto à sua aplicação por ministério e por cada ano desde 2014. Porém, a forma de apresentação da informação não contribui para a clareza das variações ocorridas relativamente aos valores estimados e recebidos – cfr. ponto 2.10.3.

2.10.1. Inventário

Tal como recorrentemente identificado pelo TC em sede de Parecer, a CGE não inclui informação fiável e completa sobre o inventário do património imobiliário do Estado. Para ultrapassar as limitações do SIIE, a DGTF iniciou em 2020 um processo para o desenvolvimento de um novo sistema, o Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público (SIGPIP)⁴, que agora se encontra previsto no âmbito do financiamento do PRR⁵. Neste contexto, foi assinado o contrato de financiamento entre a Estrutura de Missão Recuperar Portugal e a eSPap e, outro, entre esta e a DGTF, que antecede o lançamento do concurso internacional.

Note-se que, tal como já recomendado em anteriores Pareceres, e ainda mais no contexto dos investimentos previstos no PRR no âmbito do património imobiliário do Estado, é crucial que o Governo promova a elaboração de um Programa de Gestão do Património Imobiliário e de um Programa de Inventariação⁶. De facto, estes programas são instrumentos essenciais para uma abordagem estratégica e integrada do património imobiliário público, expressamente previstos no respetivo regime jurídico⁷, com as ações necessárias à conclusão do

¹ Realça-se que podem estar a ser considerados valores de aplicações que não representem receita própria ou que respeitem a fundos europeus e que por isso não devam ser classificados orçamentalmente.

² Para maior detalhe, cfr. Relatório 16/2020 – 2.ª Secção, aprovado em 03/12.

³ Quadros 107 a 121 (pp. 191 a 199).⁴ O SIGPIP prevê a criação de uma plataforma central que agrega dados de diversos sistemas e bases de dados, designadamente o Sistema de Gestão Imobiliária (SGI), o SIIE e as bases de dados relativas às matrizes prediais da AT e do registo predial do Instituto de Registos e Notariado (IRN).

⁴ O SIGPIP prevê a criação de uma plataforma central que agrega dados de diversos sistemas e bases de dados, designadamente o Sistema de Gestão Imobiliária (SGI), o SIIE e as bases de dados relativas às matrizes prediais da AT e do registo predial do Instituto de Registos e Notariado (IRN).

⁵ No âmbito da reforma “Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública”, no Eixo 6, centrado na promoção da eficiência na gestão do património público.

⁶ Os últimos aprovados abrangeram o período 2009-2012.

⁷ Cfr. arts. 112.º e 114.º do Regime jurídico do património imobiliário público (DL 280/2007, de 07/08).

inventário que assegure a elaboração das demonstrações financeiras que devem acompanhar a CGE e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à ECE. Em contraditório, o MF e a DGTF informaram que “Em 2021 houve um processo de validação/atualização da informação no SIE por parte das entidades públicas, no âmbito do diagnóstico sobre os serviços de saúde e segurança no trabalho (SST) na Administração Pública”, tendo sido criado no sistema um módulo para o efeito.

2.10.2. Operações imobiliárias

As operações imobiliárias envolvem a alienação e aquisição de imóveis, mas também outras variações patrimoniais decorrentes de permutas, mutações dominiais, dações em pagamento ou expropriações que podem não envolver fluxos financeiros. 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, uma vez que, atualmente, apenas são registadas na execução orçamental de cada ano e, conseqüentemente nos mapas da CGE, as receitas e as despesas relativas as operações de alienação e aquisição que geram fluxos financeiros, realizadas no próprio ano e em anos anteriores.

O registo das operações imobiliárias pelas EPR tem especificidades que o distingue do que é realizado pelas restantes entidades da administração central pelo que importa que seja corretamente refletido em sede da CGE; o reporte da informação no RCGE 2021 não permite a este Parecer deixar de assinalar inconsistências na informação divulgada resultantes, em particular, do enfoque nas operações conduzidas pela DGTF, não obstante os valores cada vez mais significativos das operações realizadas por EPR.

Tipicamente, os fluxos financeiros das operações imobiliárias efetuadas pela DGTF (em nome do Estado) e pelos institutos públicos, são registados com receita de bens de investimento (alienações) e despesa de bens de capital (aquisições). No entanto, no que respeita às EPR a situação é diferente. Uma vez que a contabilização dos imóveis depende da finalidade a que se destinam, os fluxos de receita e despesa podem não ser integralmente registados como receitas e despesas de capital, mas sim como receitas e despesas correntes, dada a natureza empresarial da maioria das EPR, designadamente daquelas para as quais, de acordo com o seu objeto de negócio, todos os imóveis (ou parte deles) se destinem a revenda e, como tal, constituam mercadorias e sejam assim registados na contabilidade patrimonial (em inventários). Deste modo, optou-se por analisar separadamente as receitas e despesas relativas a operações imobiliárias conduzidas pelas EPR.

Operações imobiliárias do Estado e dos SFA (excluindo EPR)

A receita de alienações atingiu 14 M€, dos quais 90,4% decorrentes da alienação de edifícios (Quadro 47).

Quadro 47 – Receita de alienações de imóveis – Estado e SFA (excluindo EPR)

(em milhares de euros)

Estado e Institutos públicos	Terrenos	Habitações	Edifícios	Total	Quadros 125 e 126 RCGE
Estado – DGTF (a)	190	15	9 848	10 062	
SFA (excluindo EPR)	14	1 081	2 522	3 617	
Total	204	1 096	12 370	13 679	11 045

(a) Do valor de 10 062 m€, 9 m€ foram registados por outros SI.

Fonte: CGE 2021; SGR e SIGO. Cálculos TC.

No entanto, a informação constante no RCGE 2021 encontra-se incompleta porque omite cerca de 20% do valor total (Quadros 125 e 126). Acresce que o Quadro A33, ao refletir a totalidade da execução orçamental da receita proveniente da venda de bens de investimento, não permite explicar as diferenças para os quadros do relatório.

Relativamente à despesa, encontra-se registado nos sistemas de execução orçamental um total de 100 M€, embora apenas 11 M€ (10,6%) digam respeito a aquisições de imóveis, sendo 70 M€ (69,8%) relativos a despesas de conservação. A despesa com aquisições que consta da execução orçamental é três vezes superior ao montante de 3 M€ relativo a aquisições indicado no RCGE (Quadros 122 e 124).

Quadro 48 – Despesa com aquisição de imóveis – Estado e SFA (excluindo EPR)

(em milhares de euros)

Estado e Institutos públicos	Terrenos	Habitacões	Edifícios	Total	
SI	0	0	21 775	21 775	
SFA (excluindo EPR)	4 073	6 200	68 051	78 323	
Total	4 073	6 200	89 826	100 098	Quadro 122
Identificação na execução orçamental da finalidade através da sublínea					RCGE (a)
Aquisição	4 073	1 536	4 987	10 596	3 396
Construção			19 334	19 334	
Conservação		4 624	65 216	69 840	
Em branco – não identificável		40	288	328	

(a) No RCGE, o Quadro 122 inclui, adicionalmente, 6 M€ relativos a uma aquisição que, por dizer respeito a uma dação em pagamento, não gerou despesa.

Fonte: CGE 2021, SIGO. Cálculos TC.

Como evidencia o quadro acima, apenas a indicação da sublínea em todos os registos permite distinguir as aquisições das restantes despesas. Apesar de ser de utilização obrigatória¹, verifica-se existirem registos no valor de 328 m€ que não cumprem esse requisito.

Acresce que se verificou ainda em 2021:

- ◆ duas permutas de imóveis, uma entre o Estado e o Município do Porto pelo valor de 2 M€, sem reflexo na execução orçamental, e outra entre o Estado e o Município da Anadia no valor de 1,5 M€, de que resultou um excedente de receita a favor do Estado de 0,4 M€²;
- ◆ dação de um imóvel pela Parque Escolar ao Estado para pagamento de uma dívida, no valor de 6 M€, operação com implicações patrimoniais, mas sem impacto orçamental na despesa.

Operações imobiliárias das EPR

O RCGE identifica apenas 47,9% do valor das alienações de imóveis realizadas pelas EPR, apurando-se uma divergência de 46 M€ entre a execução orçamental e os valores do Quadro 134 do RCGE (Quadro 49).

¹ Circular 1399 A da DGO – “Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2021”.

² Esta permuta gerou receita de 369 808 €, registada como venda de bens de investimento do grupo “edifícios”, uma vez que o imóvel alienado em permuta pelo Estado foi avaliado em mais 369 808 € do que o imóvel adquirido por permuta ao Município de Anadia.

Quadro 49 – Receita de alienações de imóveis – EPR – por entidade

(em milhares de euros)

EPR	Execução Orçamental (a)		Quadro 134 RCGE	Diferença
	Classificação económica	Valor		
Oitante, SA		43 683	-	43 683
Estamo – Participações Imobiliárias, SA		10 379	10 673	-294
Infraestruturas de Portugal, SA		3 992	3 992	0
Universidade de Aveiro – Fundação Pública	Venda de bens de investimento	1 000	-	1 000
Metro do Porto, SA		140	140	0
Instituto Português De Oncologia – Lisboa, EPE		132	132	0
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA		13	13	0
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE		2	-	2
SAGESECUR – Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos, SA	Outros investimentos	14 960	14 960	0
Banif Imobiliária, SA		1 320	-	1 320
Parvalorem, SA	Venda de bens e serviços correntes – Mercadorias	11 196	11 084	(b) 112
Parups, SA		869	794	(b) 75
Metro Mondego, SA		-	199	-199
Total		87 686	41 987	45 699

(a) A execução orçamental foi corrigida dos erros detetados na análise das operações – cfr. ponto 2.12.

(b) As divergências apuradas relativamente à Parvalorem e à Parups, face aos valores do Quadro 134, devem-se ao facto de ocorrerem adiantamentos na celebração dos contratos de promessa de compra e venda, que são contabilizados como receita no momento em que são recebidos.

Fonte: CGE 2021, SIGO. Cálculos TC.

O quadro acima evidencia que:

- ◆ O RCGE não identifica operações da Oitante e da Universidade de Aveiro apesar de estas entidades terem registado receita de alienações de imóveis no valor de 44 M€ e 1 M€, respetivamente. Por sua vez, inclui a Metro Mondego que não registou receita de alienação de imóveis.
- ◆ As EPR de regime simplificado usam o modelo simplificado de classificação económica das receitas e despesas públicas definido pela DGO que é, como o Tribunal tem assinalado, insuficiente para a correta especificação das operações, uma vez que essas entidades apenas podem registar as receitas de alienações de imóveis na rubrica residual “outros bens investimentos”.

O RCGE inclui as receitas da Sagesecur (15 M€) registadas nessa rubrica, mas não inclui as da Banif Imobiliária (1 M€)¹, apesar de serem ambas EPR de regime simplificado.

De referir que o facto de o Quadro A33 incluir as receitas registadas na rubrica “outros bens de investimento” não apenas pelas EPR de regime simplificado, mas também pelas restantes entidades da AC² compromete a sua utilidade na reconciliação da execução orçamental com as operações imobiliárias.

¹ Por se tratar de uma rubrica residual que poderia incluir operações de outra natureza, confirmou-se junto da Banif Imobiliária que se tratava efetivamente de receita de alienação de imóveis.

² As entidades da AC que não sejam EPR de regime simplificado usam o classificador completo, pelo que as receitas que registem nesta rubrica residual não dizem respeito a operações imobiliárias.

- ◆ As receitas provenientes de alienações de imóveis da Parvalorem e da Parups foram registadas como venda de bens e serviços correntes, uma vez que estes integram os inventários e as alienações correspondem à atividade corrente das duas entidades.

De notar que os procedimentos adotados pelas EPR na contabilização das receitas de alienações não são uniformes, uma vez que a Estamo e a Oitante também consideram os imóveis (ou parte deles) em inventários como mercadorias por se destinarem a venda mas, apesar disso, registam as verbas recebidas como receita de venda de bens de investimento.

Esta situação é também demonstrativa da desatualização do classificador que não está adaptado a operações relevantes conduzidas pelas EPR, dada a sua natureza, apesar de integrarem o perímetro orçamental desde 2012 (e de forma mais significativa desde 2015).

As EPR registaram 193 M€ de despesas relativas a imóveis, mas apenas 15 M€ dizem respeito a aquisições, sendo que mais de metade da despesa (101 M€) se destina a conservação e reparação (Quadro 50).

Quadro 50 – Despesa relativa a imóveis – EPR – por finalidade da despesa

(em milhares de euros)

Finalidade da despesa	Terrenos	Habitacões	Edifícios	Total	Quadro 133 RCGE
Aquisição	15 019		322	15 341	23 533
Construção			75 146	75 146	
Conservação ou reparação			101 312	101 312	
Em branco – não identificável			1 175	1 175	
Total	15 019		177 955	192 974	

Fonte: CGE 2021, SIGO. Cálculos TC.

No que se refere à despesa com aquisição de imóveis, o valor registado na execução orçamental é de 15 M€ quando as operações identificadas no Quadro 133 ascendem a 24 M€, sendo que a informação é coincidente apenas no que respeita à Estamo (Quadro 51).

Quadro 51 – Despesa com aquisições de imóveis – EPR – por entidade

(em milhares de euros)

EPR	Execução Orçamental	Quadro 133 RCGE	Diferença
Estamo	14 960	14 960	0
Metro do Porto	0	8 573	-8 573
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	39	0	39
Universidade do Porto – Fundação pública	20	0	20
Total	15 019	23 533	-8 514

Fonte: CGE 2021, SIGO. Cálculos TC.

2.10.3. Princípio da onerosidade

O princípio da onerosidade¹ determina que a ocupação de imóveis do Estado por entidades da administração central deve ser sujeita ao pagamento de uma contrapartida.

Neste contexto, o RCGE reporta² terem sido recebidas contrapartidas pela ocupação de imóveis do Estado no montante de 315 M€, 14 vezes mais do que em 2020 (22 M€) devido ao recebimento das contrapartidas devidas pelos imóveis das Forças Armadas, no valor de 293 M€, que incluem 115 M€ de contrapartidas referentes a 2020 que não tinham sido pagas nesse ano (cfr. Quadro 52).

Quadro 52 – Pagamento das contrapartidas do princípio da onerosidade – 2014-2021

(em milhares de euros)

Princípio da Onerosidade relativo a	Valor devido (a)	Valor cobrado				Valor por pagar
		até 2020	2021	Total	% recebida até 31/12/2021	
2014	6 126	5 505	0	5 505	89,9	621
2015	11 179	9 982	0	9 982	89,3	1 198
2016	21 063	17 865	0	17 865	84,8	3 198
2017	29 069	24 568	215	24 783	85,3	4 287
2018	28 485	23 835	160	23 996	84,2	4 489
2019	26 153	22 044	7	22 051	84,3	4 102
2019 – Forças Armadas	57 667	57 667	0	57 667	100,0	0
2020	26 543	15 840	4 488	20 328	76,6	6 215
2020 – Forças Armadas	114 586	0	114 586	114 586	100,0	0
2021	26 847	0	17 303	17 303	64,4	9 544
2021 – Forças Armadas	178 523	0	178 523	178 523	100,0	0
Total	526 241	177 304	315 282	492 587	93,6	33 654

(a) Valor que vai sendo atualizado pela DGTF.

Fonte: CGE 2014 a 2021, PCGE 2014 a 2020. Cálculos TC.

Este reporte permite constatar que:

- ◆ No final de 2021, permaneciam por pagar 10 M€ (35,5% do total), o que é elucidativo do significativo nível de incumprimento por parte das entidades que ocupam imóveis do Estado.
- ◆ A DGTF, recorrentemente, não contabiliza como receita do ano a totalidade dos valores recebidos o que, para além de violar o princípio da anualidade, não é compatível com um nível desejado de transparência. Em 2021, a receita registada de 327 M€ corresponde à soma de duas parcelas: uma corresponde aos valores recebidos em 2020 não contabilizados como receita desse ano e outra respeita a contrapartidas

¹ Previsto no art. 4.º do DL 280/2007, de 07/08. O regulamento de aplicação gradual do princípio da onerosidade, apenas aprovado através da Portaria 278/2012, de 14/09, foi alterado pelos seguintes diplomas: i) Portaria 222-A/2016, de 12/08, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida desde janeiro de 2013, para as áreas registadas no SIIE até 31/12/2012; ii) Portaria 397/2019, de 21/11 sujeitou os imóveis ou partes de imóveis ou espaços afetos às atividades operacionais das Forças Armadas ao princípio da onerosidade (art. 2.º, n.º 2); e iii) Portaria 309-D/2020, de 31/12, estabeleceu os termos em que é devida a contrapartida pelos serviços, organismos ou demais entidades utilizadoras de espaços públicos. Com esta terceira alteração, pretende-se ainda acautelar necessidades concretas de afetação dessas receitas, justificadas pela natureza diferenciada da tipologia específica dos imóveis em causa (art. 7.º, n.º 2), estabelecendo que a receita proveniente das contrapartidas devidas pela utilização dos imóveis destinados às atividades operacionais das Forças Armadas é afeta na sua totalidade a receita geral do Estado.

² O RCGE 2021 inclui 15 quadros relativos à aplicação do princípio pelos vários ministérios e por cada ano desde 2014 – Quadros 107 a 121 (pp. 191 a 199).

recebidas em 2021. Este procedimento, agravado pelo facto de a DGTF não distinguir, em registos diferentes, as verbas do próprio ano das relativas a anos anteriores, dificulta a conciliação entre os recebimentos e os montantes registados como receita.

Quanto aos procedimentos adotados pela DGTF:

- ◆ Ao nível da cobrança, apesar de se encontrar prevista desde 2017 a utilização do DUC¹ para a liquidação e pagamento das contrapartidas devidas pela aplicação do princípio da onerosidade, tal não se verificou, tendo-se mantido o procedimento transitório de emissão de fatura pela DGTF².
- ◆ Sobre a cobrança dos montantes em atraso, a DGTF refere que no âmbito do DLEO 2019 *“(...) foi autorizada a notificar os serviços, organismos públicos e demais entidades para pagamento das contrapartidas liquidadas, comunicadas e devidas nos anos de 2014, 2015 e 2016 e cujo pagamento não tenha sido realizado, procedendo à emissão das correspondentes faturas. Assim, não obstante a elevada taxa de execução já atingida no que se refere aos citados anos, foram emitidas as faturas correspondentes aos montantes em atraso, prevendo-se, no corrente ano, a notificação das entidades para cobrança destes montantes”*. De notar que não foram identificados procedimentos para recuperar os montantes em falta das contrapartidas relativas aos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020. Em contraditório, o MF e a DGTF alegaram que *“...parte reduzida das entidades envolvidas na aplicação do princípio da onerosidade concentram em si um conjunto de contrapartidas com peso relevante no total em dívida, sendo previsível o cumprimento do respetivo pagamento, atendendo à dinâmica verificada em anos antecedentes”*.

Como o Tribunal tem assinalado, o alargamento do prazo para pagamento das contrapartidas devidas, estabelecidas nos sucessivos DLEO, adia a verificação de situações de incumprimento, penalizando as entidades cumpridoras face às incumpridoras que, apesar de não pagarem as respetivas contrapartidas, não são sujeitas às sanções previstas na lei³ e compromete o objetivo de maior eficiência que se visava atingir com a implementação do princípio da onerosidade. O MF e a DGTF, em contraditório, referem que *“...nos termos do n.º 4 do artigo 135.º do DLEO 2019, o cumprimento das entidades quanto à aplicação do princípio da onerosidade, é sempre acutelado em sede de admissão de candidaturas ao financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP)”*, porém, tal procedimento não esgota as situações previstas na lei.

¹ A Portaria 222-A/2016, de 12/08, definiu que o pagamento das contrapartidas devidas pelas entidades ocupantes dos imóveis do Estado se efetuasse através de DUC a partir de 2017, tendo-se recorrido à emissão de fatura pela DGTF, em substituição temporária do DUC; posteriormente foi decidido que se aguardaria pela implementação do DCC – Documento Contabilístico de Cobrança, em desenvolvimento pela eSPap no contexto da reforma em curso.

² Segundo a DGTF, *“(...) através do sistema Gerfip, as quais foram enviadas por correio eletrónico, em virtude do teletrabalho a que estiveram sujeitos os colaboradores da DGTF durante a pandemia COVID-19”*.

³ Nos termos do n.º 4 do art. 135.º do DLEO 2019, designadamente: a aplicação das penas previstas no Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, a não admissão de candidaturas ao financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) 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 no âmbito da comparticipação do FRCP, bem como, mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, de outros contratos de financiamento no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação.

2.11. Operações de tesouraria

A atividade da tesouraria do Estado¹ compreende a movimentação de fundos públicos realizada não só em execução do OE mas também através de operações específicas do Tesouro (OET). A gestão global desses movimentos, designados em geral por operações de tesouraria, bem como a sua relevação na contabilidade do Tesouro² é realizada pelo IGCP.

Note-se que 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. Para o ano económico de 2023, a LEO prevê a inclusão na CGE da demonstração consolidada do desempenho orçamental³, essencial para refletir a execução orçamental e os fluxos financeiros de todas as entidades que integram a AC, incluindo a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado. Porém, para o modelo de gestão de tesouraria a implementar no âmbito da reforma em curso, encontra-se prevista a revisão do Regime da Tesouraria do Estado, cuja proposta de diploma se encontra em elaboração pelo IGCP desde 2019.

Complementarmente, o princípio da unidade da tesouraria do Estado (UTE) – que se traduz na centralização de fundos pelas entidades públicas na tesouraria do Estado – constitui um instrumento essencial a uma maior eficiência na gestão dos fundos públicos permitindo, designadamente, maior flexibilidade na gestão da dívida pública e, dessa forma, menores custos de financiamento.

2.11.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

2.11.1.1. Balanço da tesouraria do Estado

Ao nível da informação sobre a tesouraria, a CGE 2021:

- ◆ já não integra a Conta de fluxos financeiros do Estado prevista na LEO 2001, apesar de a demonstração consolidada do desempenho orçamental da administração central e segurança social apenas dever constar da CGE 2023 e não se conhecer propostas sobre os mapas relativos à situação da tesouraria⁴ a incluir no “novo modelo da CGE” (a desenvolver no âmbito da reforma em curso);
- ◆ apresenta (a título de elementos informativos) os mapas relativos à situação de tesouraria nos termos da LEO 2001, não existindo alterações face ao observado em anos anteriores, ou seja, a movimentação e relevação dos fundos mantêm-se apenas para os serviços que possuem as contas no IGCP.

Enquanto a nova informação não existir, os mapas relativos aos movimentos e saldos das contas das entidades e nas caixas da tesouraria do Estado⁵, que relevam os saldos que constituem o Balanço da Tesouraria do Estado, constituem a informação disponível para apreciar as movimentações ocorridas na tesouraria do Estado.

¹ Cfr. regime da tesouraria do Estado (RTE), 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.

⁴ Estabelece que a CGE compreende, designadamente, um relatório e notas às demonstrações orçamentais e financeiras, mas não define os elementos informativos que devem conter. Acresce que também não prevê, nos mapas contabilísticos que acompanham a CGE, quaisquer mapas relativos à situação de tesouraria (art. 67.º conjugado com o art. 42.º).

⁵ Mapa M20 e 22 do Volume II, Tomo I, respetivamente.

No final de 2021, o saldo global totaliza 12 663 M€, o que representa um decréscimo de 7 052 M€ (35,8%) face a 2020 (Quadro 53). De notar, no entanto, que o saldo no final de 2020 foi bastante mais elevado do que em anos anteriores, mais 8 481 M€ (75,5%) do que em 2019, evolução que resultou, sobretudo, da revisão das necessidades de financiamento do Estado, aquando do Orçamento Suplementar.

Quadro 53 – Balanço da tesouraria do Estado – 2020-2021

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2020	31/12/2021	Variação	
			Valor	%
Ativo	19 714	12 663	-7 052	-35,8
Disponibilidades e Aplicações	17 911	9 790	-8 122	-45,3
Banco de Portugal	17 162	9 306	-7 855	-45,8
Bancos estrangeiros	1	3	2	196,8
Bancos nacionais	255	284	29	11,3
Caixas do Tesouro	184	192	8	4,2
Aplicações de recursos disponíveis	300	0	-300	-100
Cheques a cobrar	1	0	0	24,3
Depósitos dos clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	8	3	-5	-59,7
Terceiros	1 803	2 873	1 070	59,4
Antecipação de fundos previstos nos OE	1 789	1 446	-343	19,2
Produto de Empréstimos – Período complementar de 2021	-	1 377	1 377	-
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	14	51	36	259,8
Passivo	19 714	12 663	-7 052	-35,8
Terceiros	19 709	12 660	-7 048	-35,8
Depósitos no IGCP	18 197	12 649	-5 548	-30,5
Serviços integrados	2 841	3 167	326	11,5
Serviços e fundos autónomos	6 776	(a) 3 573	-3 203	-47,3
Entidades públicas reclassificadas	1 576	1 290	-286	-18,1
Outras entidades	7 004	(a) 4 620	-2 384	-34,0
Outras Contas no IGCP	1 512	11	-1 500	-99,3
Empréstimos contraídos pelo Estado	1 501	0	-1 501	-
Outras contas	11	11	0	-
Resultados de Operações Financeiras	5	2	-3	-59,9

(a) O saldo relativo a outras entidades (4 620 M€) considerado pelo IGCP está sobrevalorizado em 11 M€ porque inclui o Fundo de Eficiência Energética que é um SFA.

Fonte: CGE de 2020 (Mapa 47) e CGE 2021 (Mapa 26) – Volume II, Tomo I – Balanço da tesouraria do Estado. ICGP. Cálculos TC.

O balanço da tesouraria do Estado releva os saldos existentes no final do ano em disponibilidades e aplicações, bem como as respetivas contrapartidas nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras. Para a diminuição do ativo em 7 052 M€ contribuiu a variação das seguintes rubricas:

- ◆ O saldo de disponibilidades e aplicações ascendeu a 9 790 M€, menos 8 122 M€ face a 2020 (-45,3%), em resultado da diminuição dos valores depositados no Banco de Portugal em 7 855 M€ e da diminuição das aplicações financeiras nas IC em 300 M€¹. A redução do saldo dos valores depositados no Banco de Portugal resulta:

¹ Feito base de aplicações de excedente de tesouraria em 2020 ao abrigo de acordos bilaterais de cedência de liquidez no âmbito da *Global Master Repurchase Agreements* (GMRA): estas aplicações possuem características idênticas aos depósitos a prazo, mas acresce às mesmas a existência de colateral em títulos, ou seja, a Tesouraria efetua a aplicação, coloca capital no banco e, em troca, recebe títulos (por sua vez, na data da maturidade recebe o capital e devolve os títulos ao banco).

- ◇ por um lado, de uma menor necessidade de financiamento do ano devido à posição de tesouraria elevada no final de 2020, bem como a um menor ajustamento para o défice orçamental em 2021 (-2 733 M€) e aquisição líquida de ativos financeiros (-284 M€) face a 2020;
 - ◇ por outro lado, do aumento de amortizações, no valor de 5 281 M€, nomeadamente em Obrigações do Tesouro (+2 155 M€) e Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (+3 450 M€).
- ◆ O saldo devedor de terceiros totalizou 2 873 M€, mais 1 070 M€ do que em 2020, refletindo:

- ◇ O valor aplicado em despesa de 2021 (1 377 M€) relativo ao produto de emissões de 1 575 M€ em CEDIC ocorridas em 2022 ao abrigo do período complementar de 2021.

O valor remanescente (198 M€) foi aplicado na execução de 2022, mas não transitou em saldo na execução de 2021 pelo facto do IGCP ter alterado o procedimento de contabilização destas verbas relacionadas com o período complementar, contabilizando os 1 575 M€ do período complementar na execução de 2022 e relevando em 2021 apenas a parte que foi aplicada em despesa (1 377 M€)¹, o que implicou que não se apurasse saldo a transitar para 2022 no mapa de aplicação de produtos de empréstimos². Este novo procedimento traduziu-se numa falta de consistência com outros mapas da conta que evidenciam o saldo de 198 M€³, bem como com outros mapas que relevam o valor de 1 575 M€ na execução de 2021⁴.

Em contraditório, o IGCP informou que “...*não fazia sentido relevar, como saldo de financiamento para o ano seguinte, o diferencial entre o valor estimado para o período complementar de 2021 e aquele que foi aplicado nas necessidades desse ano. Mais se informa, que este último valor foi relevado na Contabilidade da Tesouraria do Estado em janeiro de 2022 e aplicado em receita de passivos financeiros, no ano 2022, na data do encerramento da CGE2021*”. Porém, com tal procedimento, não ficou assegurada a consistência dos mapas da CGE e quadros do Relatório da CGE no que respeita ao produto das emissões do período complementar.

- ◇ A diminuição do saldo devedor por regularizar das antecipações de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia⁵ em 343 M€, que resultou do efeito conjugado:
 - da redução do saldo das antecipações de fundos por regularizar da AD&C em 520 M€, por via das regularizações de saldos de anos anteriores efetuadas (1 020 M€ em 2020) que, em conjunto com as do próprio ano (1 034 M€), excederam as novas antecipações de 2021 (1 534 M€)⁶;

¹ Em 2019, também foi necessário recorrer ao período complementar, no valor de 1 553 M€, que refletiu as emissões de dívida de 1 312 M€ em CEDIC e 241 M€ em BT ocorridas em 2020, sendo aplicado em despesa o valor de 1 445 M€ e transitando em saldo o valor de 108 M€, pelo facto dos movimentos terem sido contabilizados na execução de 2019.

² Mapa M24 do Volume II, Tomo I.

³ Quadro 76 – Necessidades e fontes de financiamento do Estado: evolução, Quadro 77 – Necessidades e fontes de financiamento do Estado: comparação com a previsão e Quadro 81 – Verificação do limite de acréscimo de endividamento líquido global direto (Volume I, Tomo I).

⁴ Mapa 15 – Movimento da Dívida Direta do Estado no ano de 2021 (Volume I, Tomo III) e Mapa 37 – Movimento relativo ao Produto dos Empréstimos Públicos (Volume II, Tomo I).

⁵ O saldo devedor da antecipação de fundos (1 446 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. No final de 2021, o saldo por regularizar das antecipações de fundos encontra-se distribuído pelo IFAP (934 M€), pela AD&C (500 M€) e pela SGMAI (12 M€). De acordo com a informação do ICGP deveriam ter sido regularizadas até ao final do ano de 2021, antecipações concedidas ao IFAP em 2020: 21 M€ de 2020 no âmbito do FEAGA e 84 M€ do FEADER 2020.

⁶ As antecipações de fundos e as regularizações incluem o montante antecipado e regularizado do PRR no valor de 271 M€.

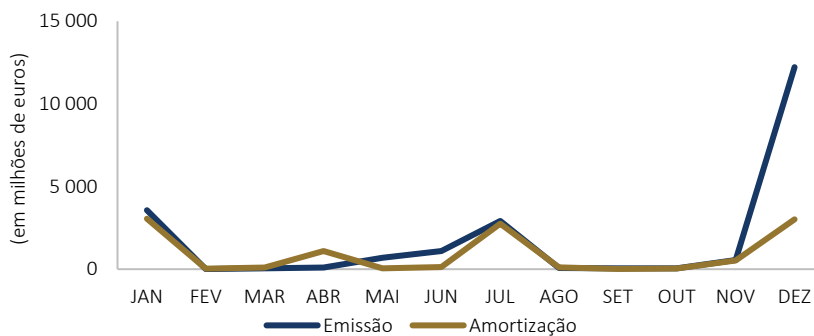
- do aumento do saldo por regularizar do IFAP em 165 M€, refletindo as antecipações (1 236 M€) superiores às regularizações efetuadas (1 071 M€);
- das antecipações de fundos concedidas à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) (12 M€)¹.

Para a diminuição do passivo em 7 052 M€ (-35,8%) contribuiu a variação das seguintes rubricas:

- ◆ Diminuição de empréstimos contraídos pelo Estado devido ao efeito base do saldo dos empréstimos não utilizados em 2020 e que foi aplicado em despesa de 2021 (1 501 M€).
- ◆ Diminuição de depósitos (das entidades da AC e de outras fora do perímetro orçamental) em 5 548 M€, devido à subscrição de 21 376 M€² em CEDIC (tendo sido amortizados 10 899 M€). O decréscimo do saldo dos depósitos foi, no entanto, atenuado pelas verbas do PRR³ ainda não utilizadas pelas entidades da AC (818 M€)⁴ e de outras entidades (147 M€)⁵.

A significativa emissão de CEDIC (12 221 M€) verificada em dezembro, deu-se no seguimento do despacho do MEF⁶ que determinou a execução pelo IGCP, até ao dia 03/01/2022 e com a duração máxima de três dias, das operações de aplicação de disponibilidades de tesouraria das entidades sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade da tesouraria, até ao limite do montante necessário para cobrir as necessidades de financiamento do ano (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico 30 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – 2021



Fonte: IGCP – Aplicações a 31/12/2021.

Ao longo dos últimos anos o IGCP, de acordo com a estratégia de financiamento definida, tem contemplado a manutenção de uma almofada financeira que, em 2021, se traduziu num saldo de tesouraria com um valor médio de depósitos de 13 850 M€ (11 606 M€ em 2019 e 14 009 M€ em 2020), o qual teve um custo líquido de 49 M€ (63 M€ em 2019 e 46 M€ em 2020)⁷.

¹ Contas relativas ao Fundo de Segurança Interna (6 M€) e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (6 M€).

² Inclui 667 M€ de verbas do PRR aplicadas pela AD&C (608 M€), pela Agência para a Modernização Administrativa (30 M€) e Instituto de Emprego e Formação Profissional (28 M€).

³ No âmbito do PRR, foi recebido 1 808 M€ a título de subvenções e 351 M€ em empréstimos.

⁴ Dos quais se destacam o IAPMEI (298 M€), a ACSS (155 M€), o Metropolitano de Lisboa (72 M€) e Fundo Ambiental (55 M€).

⁵ Verbas relativas ao Instituto de Desenvolvimento Regional – RAM (73 M€), Instituto da Segurança Social (54 M€) e Instituto de Informática (20 M€).

⁶ Despacho 12447-A/2021, de 21/12.

⁷ IGCP, Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – 2020, pp. 35 e 36.

A informação na CGE sobre a posição de tesouraria, bem como sobre o saldo efetivo das entidades que integram o perímetro da Conta¹, é incompleta e de utilidade limitada, porque continua a cingir-se à movimentação de fundos na tesouraria do Estado em conta de terceiros no IGCP, excluindo a das contas que as entidades detêm na banca comercial, situação que deverá ser corrigida no âmbito da implementação da reforma em curso (LEO 2015 e SNC-AP)².

2.11.2. Unidade de tesouraria do Estado

A unidade de tesouraria do Estado (UTE), enquanto instrumento de gestão e racionalização dos fundos públicos, visa reduzir a pressão sobre as disponibilidades de tesouraria, otimizar a sua gestão global e flexibilizar a estratégia de gestão da dívida pública. O princípio da UTE, consagrado no Regime de Tesouraria do Estado (RTE)³, traduz-se na obrigação das entidades sujeitas (em 2021, 488 entidades da AC e 59 EPNF)⁴ manterem a totalidade das suas disponibilidades em contas na tesouraria do Estado e de efetuarem todas as movimentações de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP⁵.

De referir que o valor significativo dos montantes fora do Tesouro, por dispensa do cumprimento da UTE (cfr. ponto 2.11.2.4.), constitui um risco de se comprometerem os objetivos que o princípio visa atingir. Em 2021:

- ◆ as 17 entidades dispensadas por disposição legal detinham 5 074 M€ fora do Tesouro (a CGA com 4 813 M€);
- ◆ foram dispensadas por despacho 132 entidades (24,1% do universo), envolvendo fundos fora do Tesouro no total de 807 M€.

A informação da CGE 2021 sobre a UTE continua a não identificar de forma detalhada os fundos das empresas públicas não financeiras (EPNF) detidos fora do Tesouro, em incumprimento ou por dispensa. Embora conste já alguma informação provisória⁶, o MF e a DGTF, em contraditório, manifestam o objetivo de prosseguir o trabalho de disponibilização de informação detalhada respeitante a situações provenientes de incumprimento e dispensa.

¹ O saldo de tesouraria da AC que se conhece e que integra os mapas da CGE é somente aquele que o IGCP, no âmbito das suas competências, reporta no seu Balanço.

² Cfr. art. 66.º da LEO 2015 e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da NCP 26 do SNC-AP.

³ Cfr. art. 2.º do DL 191/99, de 05/06.

⁴ Consideradas as entidades constantes dos sistemas SOL da DGO e SIRIEF da DGTF.

⁵ De acordo com o n.º 7 do art. 54.º da LEO, o incumprimento do princípio da UTE faz incorrer em responsabilidade financeira os titulares do órgão de direção das entidades em causa.

⁶ “À data de 31 de dezembro de 2021, o montante global de disponibilidades e aplicações financeiras detidas por 139 EPNF ascendia a cerca de 3077 milhões de euros, dos quais 2933 milhões de euros se encontravam depositados no IGCP (...)”.

2.11.2.1. Enquadramento legal

A UTE continua a ser operacionalizada no contexto das sucessivas leis orçamentais e decretos-lei de execução orçamental (DLEO)¹, sendo o controlo do seu cumprimento assegurado pelo Ministério das Finanças com a intervenção do IGCP, da DGO (para as entidades da AC)², da DGTF (para as EPNF) e da IGF³.

O cumprimento da UTE pode ser objeto de dispensa expressamente prevista na lei ou através: i) de despacho do IGCP, pelo prazo máximo de dois anos, devendo esta entidade dar conhecimento dos serviços bancários dispensados⁴ à DGO e, no caso das EPNF, também à IGF e à DGTF⁵; ii) de autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, relativamente a exercícios anteriores, em situações excecionais, devidamente fundamentadas⁶. Em 2021, não obstante as fragilidades da informação e a fragmentação legislativa que o Tribunal tem assinalado neste domínio, o quadro legal da UTE não sofreu alterações até porque, não tendo sido aprovado um DLEO para o ano de 2021, se aplicaram as regras estabelecidas no DLEO 2019.

Nas instituições de ensino superior (IES), o respetivo regime jurídico prevê⁷ que possam depositar em qualquer instituição bancária as receitas que arrecadam, com exceção das dotações do OE e das aplicações financeiras (salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total).

De acordo com o princípio da UTE, as entidades estão ainda obrigadas a entregar os rendimentos auferidos fora do Tesouro, que tenham sido obtidos quer em situações de incumprimento, quer em situações de dispensa⁸. Quando dispensadas do cumprimento da UTE, podem, em situações excecionais, ser dispensadas da entrega de rendimentos, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças⁹.

Com vista ao controlo, as entidades devem trimestralmente fazer prova do cumprimento do princípio da UTE, nos seguintes sistemas: serviços on-line (SOL) da DGO, para as entidades da AC, e sistema de recolha de informação económica e financeira (SIRIEF) da DGTF para as EPNF.

A dispensa do cumprimento do princípio da UTE não isenta as entidades do reporte de informação. Acresce que a lei equipara a prestação de informação incorreta, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio¹⁰.

¹ Para 2021 – art. 172.º da Lei 75-B/2020, de 31/12 (LOE2021) e art. 115.º do DL 84/2019, de 28/06 (DLEO 2019) que se aplica em 2021 por força do seu art. 210.º.

² À DGO compete o controlo das entregas como receita do Estado dos rendimentos auferidos em incumprimento do princípio da UTE e elaborar proposta de aplicação de eventuais sanções às entidades da AC nos termos dos n.ºs 7 e 8 do art. 172.º da LOE 2021.

³ À qual compete, no âmbito das atribuições de autoridade de auditoria, verificar o cumprimento do princípio da UTE pelas entidades obrigadas, em especial quanto aos fundos que se encontrem fora da tesouraria do Estado.

⁴ 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.

⁵ Cfr. n.º 5 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁶ Cfr. n.º 7 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁷ Cfr. n.ºs 3 e 5 do art. 115.º da Lei 62/2007 de 10/09.

⁸ Cfr. n.º 6 do art. 172.º da LOE 2021 e n.º 9 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁹ Cfr. n.º 10 do art. 115.º do DLEO 2019.

¹⁰ Cfr. n.º 3 do art. 115.º do DLEO 2019.

O quadro legal aplicável à UTE continua incompleto, disperso por vários diplomas e apresenta lacunas, ao nível quer dos procedimentos de acompanhamento e controlo, quer do respetivo regime sancionatório¹.

Neste âmbito, o MF informou o Tribunal² que em 2019, por despacho do SEAFin, foi solicitado ao IGCP a apresentação de uma proposta de projeto de diploma legal único que regule as matérias atinentes ao princípio da UTE, considerando que “A revisão do atual quadro legal continua a ser uma necessidade efetiva tendo em vista suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no domínio da tesouraria do Estado, aguardando a preparação do referido projeto”. Apesar disso, a situação não registou qualquer evolução, uma vez que o IGCP alega que, não obstante o Despacho do SEAFin “(...) não foi chamado até hoje a, no âmbito dos trabalhos da UniLEO, atualizar o projeto de alteração ao Regime Geral da Tesouraria do Estado que apresentou em maio de 2015”.

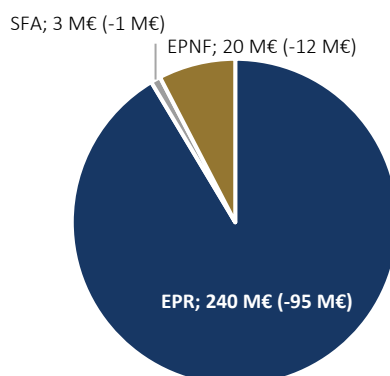
Em contraditório, o IGCP informou que “(...) partilha o entendimento quanto à necessidade de revisão/atualização do regime jurídico da tesouraria do Estado” e que “(...) foram desenvolvidos trabalhos em 2022 no sentido de, a partir do projeto de alteração do DL n.º 191/99 apresentado à tutela em 2015, se estabilizar uma nova proposta”. Acrescentou ainda que “A UniLEO, no passado mês de junho, informou ao IGCP um documento sob o título Modelo de Gestão da Tesouraria – Modelo Concetual e Requisitos Funcionais (“draft”) (...) A análise do documento foi solicitada ao IGCP mas envolve outras entidades (vg., DGO). Admite-se que existam evoluções antes do final do último trimestre deste ano”.

Por seu lado, o MF reafirma “(...) que a revisão do atual quadro legal continua a ser uma necessidade efetiva tendo em vista suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no domínio da tesouraria do Estado, aguardando a preparação do referido projeto”.

2.11.2.2. Incumprimento da UTE

Em 2021, num total de 263 M€ identificados pelo TC por incumprimento da UTE (371 M€ em 2020), 92,4% dizem respeito a entidades da AC (SI, SFA e EPR) e 7,6% a EPNF (Gráfico 31).

Gráfico 31 – Principais incumpridores da UTE (ex. IES), por tipo de entidade – 2021 e variação face a 2020



Fonte: DGO e DGTF. Cálculos TC.

¹ Sobre esta matéria, a IGF propôs ao Governo a alteração do regime legal da UTE, nomeadamente, com a criação de um quadro jurídico único e a definição de um regime sancionatório a aplicar às entidades incumpridoras (cfr. Relatório 156/2021, homologado pela SEO, em 26/01/2022).

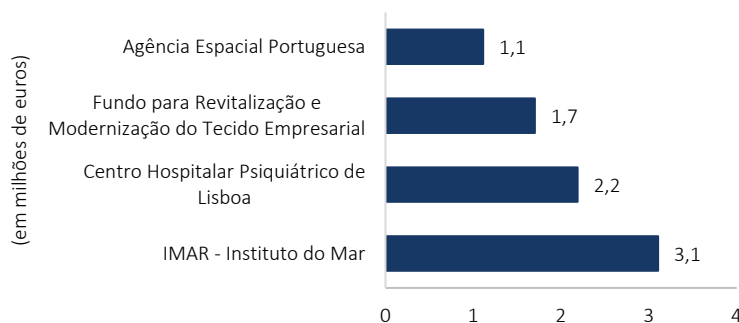
² Cfr. Ofício 472 de 28/04/2022.

Das situações de incumprimento, à semelhança de anos anteriores, destaca-se o Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) que detinha fora do Tesouro 231 M€ (297 M€ em 2020), representando 87,8% do total. Esta entidade tem vindo a apresentar dificuldades na abertura de contas no IGCP e, em 2021, a DGO¹ continuou a realçar que o Fundo tem alegado que “(...) pela sua natureza, tem a necessidade e, em determinadas linhas de crédito, a obrigação contratual de ter contas bancárias específicas para depósito dos fundos que gere. Esta situação verifica-se, pelo menos, desde o ano de 2019 e não teve ainda resolução final (...)”. De referir que, apesar destes constrangimentos, o FCGM não tem solicitado dispensa do cumprimento da UTE.

Em contraditório, o FCGM responde que “(...) na sequência dos pedidos que vinham a ser feitos desde 2019, o IGCP reuniu condições técnicas para a abertura de mais contas. O BPF, na qualidade de entidade gestora do FCGM, está a operacionalizar essa abertura de contas e com isso espera a prazo reduzir substancialmente os saldos fora do IGCP”. Por seu lado, o IGCP informou que “Nos termos acordados com o FCGM está prevista a abertura na tesouraria do Estado das contas consideradas necessárias por aquela Entidade, das quais 22 já foram abertas por esse Fundo, pelo que não se afiguram razões para a manutenção do incumprimento assinalado”².

O gráfico seguinte identifica os principais incumpridores na AC com fundos fora da tesouraria do Estado, excluindo o FCGM e as IES.

Gráfico 32 – Principais entidades da AC em incumprimento (excluindo IES e FCGM)



Fonte: CGE 2021 e DGO (SOL). Cálculos TC.

Sobre as informações prestadas em contraditório³ pelas entidades constantes no gráfico anterior, salienta-se:

- ◆ A Agência Espacial Portuguesa alegou que foi reclassificada no perímetro orçamental em 2021 e “Não se crê que o disposto no artigo 210 “Produção de efeitos” do DLEO de 2019, quando refere que se mantém em vigor até à “entrada em vigor do decreto-lei de execução orçamental para 2020” seja, por si, habilitação suficiente para que possa vigorar durante a execução de mais três orçamentos diferentes (...)”. Sobre este aspeto, o Tribunal salienta as instruções aplicáveis à execução orçamental de 2021 divulgadas pela DGO, nomeadamente as que respeitam à unidade de tesouraria, e que mantiveram em vigor o DLEO 2019⁴.

¹ No relatório que elaborou sobre a avaliação do cumprimento do princípio da UTE – 2.º Trimestre 2021.

² Posição partilhada em contraditório pelo MF.

³ Com exceção do Fundo para Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial que não respondeu. O MF e a DGTF informaram que os acionistas do Fundo estão a diligenciar no sentido da sua liquidação (cfr. Despacho 57/2022-SEFin, de 02/02) encontrando-se atualmente impossibilitados de mover fundos.

⁴ Instruções aprovadas pela Secretária de Estado do Orçamento em 08/02/2021 – Circular Série A 1400 (pontos 124 a 132).

- ◆ O Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa (CHPL), não concorda estar em situação de incumprimento da UTE, invocando que “(...) *tem vindo a solicitar dispensa do cumprimento da UTE, para as contas bancárias, afetas à movimentação dos valores pertencentes a doentes em regime de internamento prolongado, domiciliadas na banca comercial e tituladas pelo Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa*”. Sobre as alegações expostas, o Tribunal alerta que o IGCP não autorizou a dispensa para os anos de 2020 e 2021, invocando não terem sido apresentados motivos que sustentem o pedido de exceção do cumprimento da UTE apresentado pelo CHPL¹, devendo esta entidade recorrer integralmente aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.
- ◆ O IMAR- Instituto do Mar vem referir que “(...) *em 2022 concluiu o processo de adesão ao IGCP. O 3.º trimestre de 2022 já será reportado com esta actualização*”.

Relativamente às EPNF em incumprimento, destacam-se com fundos fora do Tesouro, a Imofundos – Soc. Gestora de Fundos Investimento Imobiliário (6,7 M€), a AdSA – Águas de Santo André, SA (4,4 M€) e a Adp Valor – Serviços Ambientais, SA (4,1 M€)². No que respeita a estas entidades, em contraditório, o MF e a DGTF, referiram que, nas orientações quanto aos procedimentos para cumprimento do princípio da UTE e prestação de informação associada dirigidas às EPNF detidas diretamente pelo Estado foi solicitado que as mesmas fossem transmitidas às respetivas empresas participadas.

Relativamente às IES, num universo de 77 identificaram-se 361 M€ de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro (mais 21 M€ que em 2020)³. Porém, considerando o regime especial destas entidades, apenas foi identificada em situação de incumprimento a UTL – Faculdade de Motricidade Humana com 42,0% de dotações do OE fora do IGCP⁴.

Quanto aos rendimentos das disponibilidades e aplicações financeiras, auferidos fora da tesouraria do Estado, apurou-se⁵ que foram obtidos 16 M€ em incumprimento, tendo sido entregues apenas 0,8 M€⁶; a FLAD auferiu 15,5 M€ e não procedeu à sua entrega. Note-se que a FLAD é uma entidade dispensada por lei⁷ mas, ainda assim, a entrega dos rendimentos auferidos é obrigatória a não ser em situações excecionais, quando dispensada pelo membro do Governo responsável pela área das finanças⁸, o que não sucedeu. A FLAD alega a sua discordância quanto à classificação institucional para o não cumprimento das obrigações legais quanto à UTE. O Tribunal faz notar que, enquanto EPR, a FLAD está sujeita ao cumprimento da UTE.

¹ Informação do IGCP 1658/2020 de 27/10 com despacho de 28/10.

² Fonte: SIRIEF (DGTF). A AdSA e a Adp Valor – Serviços Ambientais informaram, em contraditório, que apenas procederam ao carregamento do parecer e despacho do IGCP em 05/08/2022. Ainda assim, o despacho do IGCP (Inf. 860/2021 de 29/11) foi parcial e condicionado a que alguns dos serviços dispensados (valores movimentados através da vertente credora dos débitos diretos e valores arrecadados pela DPG da SIBS) fossem quinzenalmente transferidos para contas da ADP no IGCP, o que não se verificou a 31/12/2021.

³ Em 2020, foram identificadas 4 entidades com 6 M€ de dotações do OE fora do Tesouro.

⁴ Em contraditório, a entidade esclareceu que deveria ter realizado uma alteração orçamental de transferência de dotações disponíveis, o que não se verificou.

⁵ Segundo informação reportada no SOL.

⁶ Relativos, na sua maioria, ao Fundo de Garantia Automóvel (0,5 M€) e ao Fundo de Acidentes de Trabalho (0,2 M€).

⁷ Nos termos da alínea h) do n.º 4 do art. 115.º do DLEO 2019.

⁸ Cfr. n.º 10 do art. 115.º do DLEO 2019.

Sobre as situações de incumprimento da UTE identificadas durante o ano de 2021, a DGO informou não ter sido possível apresentar à Tutela qualquer proposta de aplicação de sanções¹, por limitações de recursos e necessidade de manter a resposta às competências centrais da DGO no processo orçamental.

2.11.2.3. Inconsistências da informação

Continua a verificar-se a prestação de informação incorreta por parte de algumas entidades (que é equiparada ao incumprimento do princípio da UTE²), salientando-se as seguintes situações:

- ◆ Divergência na informação sobre disponibilidades e aplicações, entre o reporte no SIRIEF e no SOL³, verificando-se que no SIRIEF, 34 entidades reportam menos 436 M€ quanto a disponibilidades no Tesouro, e 20 entidades menos 17 M€ de disponibilidades fora do Tesouro.
- ◆ Saldos de disponibilidades e aplicações no Tesouro de EPR (constantes no SIRIEF) inferiores em 198 M€ relativamente à informação remetida pelo IGCP⁴.

Apesar dos esforços desenvolvidos pela DGTF no âmbito da verificação do cumprimento do princípio da UTE, na reconciliação da informação enviada ao Tribunal sobre as disponibilidades e aplicações remetida pelo IGCP⁵ com a reportada pelas próprias entidades no SIRIEF, continua a constatar-se a necessidade de dar continuidade a este processo por forma a obter informação consistente e fidedigna.

- ◆ Omissão de informação (3 entidades da AC sem reporte) e registos provisórios (15 entidades da AC).

O Tribunal tem salientado que as insuficiências detetadas impõem a adoção de medidas de reforço dos procedimentos de controlo, prestação articulada de informação e introdução de melhorias na plataforma SIRIEF. Sobre esta matéria, a DGTF alegou que *“(…) à semelhança do procedimento adotado em anos anteriores, procedeu à reconciliação dos dados carregados pelas entidades no SIRIEF e a informação remetida pelo IGCP (...). Em resultado deste processo, foi solicitado às empresas a justificação e/ou correção das divergências apuradas. Informou ainda que “(...) deu continuidade ao trabalho de desenvolvimento e implementação do novo sistema de informação, designado de Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado (SISEE), que irá substituir o SIRIEF, estando a decorrer, atualmente, a fase piloto do projeto, em que um conjunto de entidades previamente selecionadas se encontram já a reportar a informação económico-financeira, no novo sistema. (...) os formulários da UTE disponíveis no SISEE foram objeto de revisão, passando estes a evidenciar, quer os saldos contabilísticos, quer os saldos bancários, permitindo, assim, uma melhor validação, controlo e comparabilidade da informação reportada”*.

2.11.2.4. Entidades dispensadas 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, em situações excecionais e devidamente fundamentadas, podem solicitar a dispensa do cumprimento da UTE, pelo prazo máximo de dois anos, para movimentar algumas das

¹ Nos termos do n.º 8 do art. 172.º da LOE 2021.

² Cfr. n.º 3 do art. 115.º do DLEO 2019.

³ De um total de 139 entidades com reporte de disponibilidades e aplicações no SIRIEF, apenas 59 são EPNF. As restantes 80, sendo EPR, reportam simultaneamente no SOL, por serem entidades que integram o perímetro orçamental da AC.

⁴ Informação extraída em 07/01/2022.

⁵ Cfr. estipulado no n.º 2 do art. 28.º do RJSPE.

suas disponibilidades e aplicações financeiras na banca comercial, devendo fazer referência expressa ao período abrangido.

Em 2021, encontravam-se dispensadas do cumprimento da UTE 132 entidades (24,1% das entidades que constam dos sistemas de reporte), envolvendo fundos que totalizam 807 M€ (Quadro 54). Destacam-se as EPR, com cerca de 691 M€ (85,7%), e entre estas o Fundo de Garantia de Depósitos com 577 M€ (83,5%).

Quadro 54 – Fundos fora do IGCP detidos por entidades com despacho de dispensa do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

Tipo de entidade	Disponibilidades fora do Tesouro		Variação	
	2020	2021	Valor	(%)
SI	4	2	-3	-59,3
SFA	64	59	-5	-7,7
EPR	706	691	-15	-2,1
EPNF	23	55	33	145,0
Total	797	807	10	1,3

Fonte: DGO, DGTF e IGCP. Cálculos TC.

A quase totalidade dos serviços bancários objeto de dispensa continua a ter como fundamento não serem serviços prestados pelo IGCP. Em 2021, esta entidade deferiu 54 pedidos de dispensa do cumprimento da UTE. Dos motivos mais invocados pelas entidades, o IGCP¹ destaca quatro: garantias bancárias, cartões pré-pagos, vertente credora dos débitos diretos e a custódia de títulos (excluindo dívida pública), os quais representam 50% das fundamentações para a dispensa.

O IGCP assinala ainda algumas melhorias na prestação dos serviços bancários que contribuem para o cumprimento da UTE pelos organismos públicos, nomeadamente, a disponibilização de uma nova plataforma *online* de prestação de serviços bancários² que substituiu o *Homebanking* (HB) e melhorias na gestão e comunicação³.

Finalmente, as 17 entidades dispensadas por disposição legal detinham 5 074 M€ de fundos fora do IGCP (5 242 M€ em 2020), sendo de destacar a CGA com 4 813 M€ (94,9%). Refira-se ainda que, quanto aos rendimentos das disponibilidades e aplicações financeiras⁴, a CGA auferiu 135 M€ fora da tesouraria do Estado, rendimentos que foram dispensados de entrega nos cofres do Tesouro⁵.

¹ No relatório de Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública (2021).

² *Internet banking* (IB)-Com características que se aproximam de aplicações disponibilizadas pela banca comercial.

³ Melhoria dos mecanismos de autenticação e assinatura; maior agilização da gestão de utilizadores; disponibilização de informação mais abrangente; nova abordagem nas consultas aos movimentos bancários bem como uma melhoria dos canais de comunicação entre o IGCP e os clientes através do gestor de conta (via caixa de correio interna).

⁴ Segundo informação reportada no SOL.

⁵ Nos termos do Despacho 341/21/MEF, de 31/12.

2.12. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros

2.12.1. Receitas e despesas da administração central e da segurança social

Insuficiências e limitações da consolidação

A conta consolidada de 2021, apresentada no RCGE (Quadro 26) e nos elementos informativos (Mapa M19), agrega os valores da execução orçamental dos subsectores da AC¹ e da SS e elimina, no processo de consolidação, parte dos fluxos relativos às operações ocorridas entre os dois subsectores². Em contraditório, a DGO refere que não acompanha esta observação, “visto que o processo de consolidação de contas visa a obtenção de uma imagem global consolidada de um setor (...) através da agregação dos valores de execução brutos (...), à qual são eliminados os fluxos internos”. No entanto, o que está em causa é uma incompleta eliminação desses fluxos, uma vez que se constata que o grau de consistência da informação sobre a receita e a despesa consolidada da AC e da SS não evoluiu face ao ano anterior, pois continua a verificar-se que:

- ◆ A consolidação não abrangeu todas as operações materialmente relevantes entre entidades do perímetro orçamental processadas por conta de outras classificações económicas³.
- ◆ A consolidação dos juros foi incompleta, da qual resultou uma sobrevalorização de 698 M€ dos juros na receita e na despesa consolidadas, atendendo a que, do total na despesa com juros da dívida pública direta (6 301 M€) estão classificados como pagos:
 - ◇ a SFA 34 M€, valor inscrito como receita⁴ e eliminado na consolidação, embora tenha sido apurado pelo Tribunal terem sido recebidos 233 M€⁵;
 - ◇ à SS 3 M€, valor eliminado na consolidação, quando esta registou 303 M€ em receita de juros pagos pelo Estado.

Esta situação ocorre na dívida sob a forma de títulos transacionáveis⁶, por não ser possível identificar, na despesa, os juros efetivamente pagos a entidades do perímetro de consolidação⁷. 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: i) assegurar, do lado da receita das entidades receptoras, a devida classificação como juros recebidos do Estado; e ii) tomar esse montante como o valor a consolidar (o que se traduz, na

¹ Relativamente aos anos anteriores, deixou de individualizar os valores dos SI e SFA, em linha com a LEO 2015, que eliminou essa distinção (que permanece noutros diplomas legais ainda não revistos, como a Lei de bases da contabilidade pública).

² Nos Quadros 25, 26 e 27 e no Mapa M19 (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.

³ Por exemplo, em 2021, os serviços da administração central registaram pagamentos de 319 M€ ao Estado em locação de edifícios e 27 M€ à Estamo; 40 M€ em aquisição de serviços à AMA e 8 M€ à eSPap.

⁴ Subsistem divergências inferiores a 1 M€ entre a despesa dos SI e a receita dos SFA.

⁵ Contrariamente às instruções da DGO (cfr. ponto 67 da Circular 1399, de preparação do OE 2021) alguns SFA classificam os juros recebidos do Estado como provenientes de bancos (por exemplo, no caso da CGA, 199 M€).

⁶ Designadamente obrigações e bilhetes do Tesouro.

⁷ 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 receptora, 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.

prática, do lado da despesa, em reclassificar como pagos a entidades do perímetro de consolidação parte dos juros inscritos como pagos a bancos).

Os juros registados como pagos pela AC à SS (3 M€) foram abatidos à receita de juros da SS proveniente da AC (303 M€)¹; a diferença de 300 M€ continuou classificada como receita de juros².

- ◆ Embora a conta consolidada tenha deixado de apresentar a separação entre SI e SFA, a identificação das diferenças de conciliação continua a ser apurada para cada subconjunto daqueles serviços. Por exemplo, nas transferências correntes: i) entre SI, a receita é inferior à despesa em 2 M€ (divergência de consolidação das despesas correntes); ii) entre SFA, a receita excede a despesa em 40 M€ (divergência de consolidação das receitas correntes); e iii) entre SI e SFA, a receita é inferior à despesa em 47 M€ (divergência de consolidação das despesas correntes). Caso as divergências fossem apuradas globalmente para a AC, a divergência de consolidação das transferências correntes seria de 9 M€, classificada em despesas correntes.

2.12.2. Conta da administração central

2.12.2.1. Universo

Omissões

Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade:

- ◆ Não constam no OE 2021 e na CGE os Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação (FINOVA) e de Garantia de Viagens e Turismo. Também não foram inscritos como SFA, nem as suas receitas e despesas foram integradas nas da entidade gestora, os Fundos (patrimónios autónomos) de Apoio à Inovação e da Língua Portuguesa;
- ◆ 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.

2.12.2.2. Receita

Em 2021, e até à total implementação da LEO, sobretudo no que respeita à ECE, subsiste o incumprimento de normas fundamentais do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)³, em vigor desde 2001, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- ◆ Inexistência de despacho de transição relativamente às entidades que passaram a dispor do SGR, bem como da nomeação formal do responsável pela contabilização da receita.
- ◆ A lista das entidades administradoras de receitas do Estado (EARE) publicada pela DGO não identifica, no início do exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receita. A DGO incluiu 24 novas EAR à medida que as mesmas reportaram execução quando deveriam constar da lista inicial.

¹ Em anos anteriores eram reclassificados diretamente em divergências.

² Note-se que o mesmo acontece com uma parte significativa dos juros da dívida pública recebidos pelos SFA e classificados como recebidos de bancos.

³ Definido pelo DL 301/99, de 05/08 e regulamentado pela Portaria 1 122/2000, de 28/07.

- ◆ Falta de interligação dos sistemas próprios das EAR ao SGR – com destaque para os sistemas da AT, dado o seu impacto na receita fiscal. Em contraditório, a AT, *“relativamente aos registos da receita a efetuar (...) no âmbito da sua atuação enquanto agente do Estado ao nível da ECE”*, reitera a sua convicção de que *“os desenvolvimentos para a implementação da reforma em curso permitirão ultrapassar a atual falta de interligação com o Sistema da DGO”*.
- ◆ A intervenção na contabilização das receitas dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE, continua a manter-se, designadamente pela necessidade de reporte de receita do Estado por entidades que não possuem SGR (como os SFA, autarquias e estabelecimentos de educação dos ensinos básico e secundário); situação que poderá ser solucionada com a criação da Conta Única do Tesouro e do Documento Contabilístico de Cobrança (DCC). Em contraditório, a AT refere que ainda não foram criadas as condições necessárias ao registo da receita pelas entidades que não possuem SGR, pelo que procede ao seu registo contabilístico, no cumprimento da sua missão e atribuições. Por sua vez, a DGO refere que *“se observaram desenvolvimentos, em 2020, com a implementação do projeto da Conta Única do Tesouro e de Documento Contabilístico de Cobrança (DCC) num serviço integrado, suportados pelos meios tecnológicos da ESPAP: SGR e GERFIP”*.

A reforma em curso deverá assegurar uma definição clara das entidades às quais cabe administrar receitas do Estado,¹. Em 2021, verificou-se que foram contabilizados 584 M€ em impostos por entidades da AC e 212 M€ pela segurança social, sem estar clarificado que estas entidades sejam formalmente EAR. Estão em causa receitas relacionadas com os jogos sociais do Estado concessionados à SCML e com o imposto do jogo e imposto do jogo *online* geridos pelo Turismo de Portugal², e derivam do facto de vários diplomas atribuírem funções de liquidação e coordenação destas receitas às referidas entidades sem que tivesse havido uma articulação destes diplomas com o RCRE. Por outro lado, a SCML e o Turismo de Portugal transferem parte destas receitas para as entidades beneficiárias, que as contabilizam como impostos, sem que lhe estejam atribuídas as respetivas funções de liquidação e cobrança³.

Omissões

A receita fiscal não inclui o valor dos encargos com a liquidação e cobrança. Em 2021, totalizaram 23 M€, calculados em percentagem dos valores cobrados de certos impostos e contribuições: CSR (13 M€), CESE (4 M€), adicional ao IMI (3 M€) e outros (3 M€). Esse montante, deduzido à receita dos impostos, constituiu receita própria da AT, inscrito como receita de venda de serviços⁴. Porém, estes montantes resultam dos impostos pagos pelos contribuintes, pelo que não deverão ser deduzidos à receita fiscal. Justifica-se, assim, rever a orçamentação e a contabilização destas verbas para assegurar, por um lado, o registo integral destas receitas como receita fiscal e, por outro, a respetiva contabilização da receita própria da AT.

Em contraditório, a AT reitera que as receitas próprias (23 M€ em 2021), relativas a encargos de liquidação e cobrança *“(...) decorrem das disposições legais (...) sendo o seu registo contabilístico efetuado na classificação económica 07 02 99 – Venda de Bens e Serviços Correntes – Serviços – Outros, decorrente de orientações transmitidas*

¹ Uma vez que se mantém o conceito de entidade administradora na LEO 2015, nos termos do n.º 4 do seu art. 49.º.

² Estas receitas da SCML e Turismo de Portugal estão classificadas em outros impostos indiretos.

³ Para além da SS (212 M€), as entidades que contabilizam valores mais relevantes destas receitas como impostos são: ACSS (107 M€), IPDJ (69 M€), Fundo de Fomento Cultural (22 M€) e Autoridade Nacional de Proteção Civil (16 M€).

⁴ Decorrente de disposições legais que atribuem como receita própria da AT, a retenção de uma determinada percentagem destes impostos para compensar os encargos de liquidação e cobrança incorridos pela AT. A contabilização da receita em venda de serviços decorre de orientações transmitidas pela DGO.

pela DGO”. A AT refere ainda que foi colocada a questão à DGO sobre uma eventual revisão das orientações existentes e alteração de procedimentos de contabilização dos encargos de liquidação e cobrança pela AT, estando a aguardar as devidas orientações por parte daquela direção-geral.

Subsistem deficiências na contabilização das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE (SGR e SIGO), nomeadamente a ausência de contabilização de uma parte significativa destas operações ou subavaliação face aos valores relevados nas contas de gerência, podendo atingir valores materialmente relevantes (pelo menos 1 849 M€, valor identificado em falta na receita de cinco entidades). Essa situação abrange também parte das verbas do PRR (160 M€) e decorre, designadamente, do incorreto entendimento de algumas entidades de que o SGR e o SIGO se destinam exclusivamente ao reporte das receitas e despesas orçamentais, não abrangendo as operações extraorçamentais (cfr. ponto 2.6). Em contraditório, o MF e a DGO referem que *“a contabilização é da responsabilidade das Entidades, sendo que a DGO tem incluído nas circulares de preparação do OE instruções sobre a utilização das classificações extraorçamentais”*. O Tribunal salienta que deverá resultar claro, para todas as entidades envolvidas, que o registo das operações extraorçamentais não se cinge à sua contabilização para efeitos da prestação de contas, mas que deve constar, também, dos sistemas de reporte da execução orçamental (atualmente, o SGR e o SIGO), dos quais são extraídos os mapas que suportam a CGE.

Subsiste a falta de contabilização nos sistemas contabilísticos da despesa extraorçamental que corresponde à entrega aos municípios e regiões autónomas dos impostos cobrados que lhes pertencem e que são contabilizados pela AT (4 606 M€ em 2020 e 4 983 M€ em 2021), não estando formalmente designada a entidade que deve autorizar e assegurar o registo contabilístico dessa despesa (cfr. ponto 2.6). 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.

2.12.2.3. Despesa

Erros de especificação

- ◆ Metropolitano de Lisboa (53 M€): despesa orçamental relativa a leasing operacional de material circulante processada a título de despesas de investimento quando corresponde a despesa orçamental de aquisição de bens e serviços.
- ◆ ESTAMO (4 M€): despesa orçamental relativa ao pagamento de dividendos processada a título de outras despesas de capital quando tem a natureza de despesa corrente.

2.12.2.4. Fluxos financeiros

Erros nos quadros do relatório da Conta

No Quadro 74, o total de transferências financeiras da UE para Portugal encontra-se subavaliado em 18,1 M€, por não incluir transferências ao abrigo de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária. Também o item REACT-EU agrega indevidamente os fluxos relativos ao Desenvolvimento Rural NGEU, no montante de 7 M€.

2.12.2.5. Dívida pública

Omissões

A CGE omite a totalidade do *stock* da dívida dos SFA: 29 597 M€ em valor nominal (dívida consolidada de 7 712 M€) em 31/12/2021. Omite, ainda, a dívida representada por derivados financeiros detidos por dois SFA: -232 M€ ao justo valor, em 31/12/2021.

Erros nos mapas da Conta

- ◆ O Tribunal, desde o PCGE 2016, tem vindo a assinalar fragilidades na contabilização dos juros recebidos nas emissões de BT, quando estas se realizam a taxas de juro negativas¹, que se mantêm na CGE 2021. O IGCP classifica as receitas obtidas com juros como se fossem passivos financeiros, quando efetivamente não o são, entregando estas receitas correntes como receitas de capital. Assim, no Mapa 15 o *stock* da dívida, em 31/12/2020, está sobrevalorizado em 43,4 M€ e, em 31/12/2021, em 34,8 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. Também a despesa com passivos financeiros, designadamente no Mapa M63, está sobrevalorizada em 51 M€ porque, na maturidade dos BT, o IGCP requisita ao OE, como passivos financeiros, o valor dos juros recebidos na data da emissão e abate à 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 no momento do recebimento.

No Mapa 16 da CGE, a alínea l) indica que os valores dos juros dos BT (51 M€) foram “*recebidos na amortização de Bilhetes do Tesouro (emitidos com taxas de juro negativas) e deduzidos aos juros de dívida pública*”. Ora, estes títulos são emitidos a desconto e, como tal, os juros são pagos pelos investidores na data da emissão e entregues como passivos financeiros ao OE. No momento da amortização, os montantes em causa são requisitados ao OE, como passivos financeiros, e usados no pagamento de despesa corrente (juros). Pelo mesmo motivo, no Mapa 24 e no Mapa 37, o produto de emissão de empréstimos públicos 2021 (receita de passivos financeiros) está sobrevalorizado em 43 M€.

Em síntese, na CGE, as receitas correntes obtidas na emissão de BT (juros negativos) são contabilizadas como se fossem receitas de capital (passivos financeiros), distorcendo os valores da despesa/receita corrente e de capital.

Em contraditório, o IGCP refere que “*a partir do momento em que os Bilhetes do Tesouro passaram a ser emitidos com taxas de juro negativas, o Tribunal de Contas passou a defender que os fluxos financeiros a eles associados deveriam ser contabilizados com regras diferentes daquelas que foram adotadas, no passado, quando as emissões desses títulos eram efetuadas com taxas de juro positivas*”.

Cumprе esclarecer que, desde o momento em que os títulos começaram a ser emitidos a taxas de juro negativas e o IGCP passou a classificar todos os fluxos como se fossem passivos financeiros, quer no momento do recebimento, quer no momento da amortização dos títulos, o Tribunal tem salientado que a contabilização dos fluxos (juros e passivos financeiros) deve, em qualquer circunstância, respeitar os princípios e regras orçamentais previstos na LEO, que não permitem que receitas de juros sejam contabilizadas como passivos financeiros.

¹ Situação que resulta num recebimento, que nos termos da alínea ii), nº 3, art. 15º da LEO, por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.

Por seu lado, o MF refere que “a receita de passivos financeiros” coincide “com a despesa de passivos financeiros” e que o “stock de Bilhetes do Tesouro é representativo do valor de encaixe”. Independentemente dos fluxos de receita e despesas serem coincidentes, a sua contabilização deve respeitar o classificador económico o que, dado o procedimento adotado, não está a suceder. E, no que respeita ao *stock* da dívida, o Mapa 15 da CGE deve refletir o valor nominal da dívida, para todos os instrumentos, não o valor de encaixe. Desta forma, não se justifica a exceção aplicada aos BT nem na contabilização dos fluxos nem no apuramento do *stock*.

- ◆ O Mapa 24 da CGE apresenta como “emissões de empréstimos em 2021 ao abrigo do período complementar” apenas 1 377 M€, o correspondente valor nos Mapas 15 e 37 é 1 575 M€. No Mapa 24, as emissões do ano, incluindo período complementar são coincidentes com a aplicação em despesa orçamental, apresentando saldo nulo, quando os Quadros 76, 77 e 81 do RCGE 2021 apresentam um “saldo de financiamento que transitou para 2022 (Estado)” no valor de 198 M€.

No âmbito do contraditório, o MF e o IGCP justificam a diferença entre o valor do Mapa 24 (1 377 M€) e dos Mapas 15 e 37 (1 575 M€), alegando que o Mapa 24 reporta o valor das emissões do período complementar que financiou o ano de 2021 e os Mapas 15 e 37 reportam “o valor que, em janeiro de 2022, foi estimado como produto de emissões ao abrigo do período complementar de 2021”.

Ora, o Mapa 15 deve refletir o valor nominal da dívida no início e no fim de cada ano orçamental (incluindo o período complementar) e o Mapa 37 deve refletir o correspondente valor do produto das emissões do ano (com período complementar). Por outro lado, estes mapas têm de estar em concordância com os da receita do ano, designadamente com o Mapa 24 o que não acontece. Para além disso, o RCGE apresenta como “Saldo de financiamento que transitou para 2022 (Estado)” 198 M€, saldo que também não é coincidente com o Mapa 24 e com outras demonstrações da CGE, que não apresentam qualquer saldo para o ano seguinte.

Verifica-se, assim, que os mapas da CGE e quadros do RCGE não são consistentes no que respeita ao produto das emissões do período complementar.

- ◆ O Mapa 16 “Encargos com Juros da Dívida pública a cargo do IGCP” e o Mapa M63 “Encargos de Amortizações da dívida Pública a cargo do IGCP” não incluem nos “saldos dos encargos pagáveis¹”, 67 M€ (44 M€ em 31/12/2020) relativos a Certificados de Aforro e do Tesouro que, apesar de vencidos, o IGCP não pagou por desatualização/inativação dos NIB² associados às contas aforro³ e a saldos de contas aforro de titulares falecidos, que aguardam a instrução do processo de habilitação de herdeiros.

Em contraditório, o MF e o IGCP confirmam a existência “saldos depositados numa conta interna no IGCP” que “correspondem a valores pertencentes a terceiros” e alegam que os encargos relativos a amortizações e juros são liquidados no seu vencimento, com reflexo na execução orçamental da despesa sendo esses montantes evidenciados pelo IGCP nos mapas referidos. De facto, esses montantes são evidenciados

¹ Trata-se de valores pertencentes a terceiros que se encontram à guarda do IGCP até ao seu efetivo pagamento ou até à prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública.

² A cada conta Aforro está associado um NIB para o qual são pagos os juros e amortizados os títulos na data de vencimento, tornando-se essencial que os detentores dos títulos atualizem o NIB junto do IGCP sempre que necessário.

³ O IGCP tem diligenciado para ultrapassar estas situações, tentando contactar os clientes em causa, designadamente via email, para os clientes que disponibilizaram o respetivo endereço eletrónico, e via postal, para os restantes clientes.

nos mapas mas, ao contrário do que sucede com outros títulos, constam indevidamente como tendo sido integralmente pagos no próprio ano, não permitindo evidenciar qualquer saldo¹.

Erros de especificação

i) Erros por insuficiência, desatualização ou simplificação do classificador

- ◆ As receitas da emissão de dívida que constam na CGE encontram-se sobrevalorizadas num total de 3 007 M€ e as despesas com amortizações estão sobrevalorizadas em 141 M€ e os juros da dívida encontram-se subvalorizadas em 77 M€.

Essa sobrevalorização fica, em grande medida, a dever-se à indevida contabilização pelos SFA das receitas provenientes de realizações de capital do Estado como se de passivos financeiros se tratasse, no valor global de 2 998 M€, uma vez que o classificador económico não prevê uma rubrica adequada para o registo dessas operações. Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO consideram que “... a classificação económica adotada é, de entre as disponíveis no classificador orçamental em vigor, a que melhor reflete a natureza das operações envolvidas. A receita proveniente de aumentos de capital das Entidades Públicas Reclassificadas e da subscrição de unidades de participação em Fundos confere um direito à entidade que subscreve os aumentos de capital ou as unidades de participação, que são considerados ativos financeiros na despesa desta entidade que os realiza. Adotando as classificações disponíveis no classificador, o fluxo correspondente é registado na receita de passivos financeiros das entidades que recebem os meios financeiros”. Porém, o Tribunal faz notar que estes montantes não podem ser considerados passivos financeiros pois não dão origem a uma dívida destas entidades para com o Estado. Deste modo, a criação de uma rubrica específica em receita de passivos financeiros, por parte da DGO, para o registo em 2021 da receita de dotações de capital não solucionou a situação que o Tribunal tem vindo a assinalar.

- ◆ O modelo simplificado de classificação das receitas e despesas públicas, definido pela DGO e que se aplica às EPR de regime simplificado, continua a ser insuficiente para a correta especificação das operações, conduzindo à indevida contabilização da receita proveniente de dívida numa rubrica residual relativa a outros passivos financeiros. O valor dos erros desta natureza ascendeu a 429 M€².

ii) Outros erros

- ◆ O Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), apesar de não ter dívida financeira, contabilizou indevidamente como passivos financeiros, receitas e despesas num total de 24 M€, essencialmente relacionadas com a execução do aval do Estado.

Esta situação tem sido recorrente, e, o MF tem referido em anos anteriores 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”. Por seu lado, o FCGM em contraditório refere 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”. O FCGM manifesta ainda a sua concordância com a “...recomendação do Tribunal de Contas para a revisão, por parte das entidades competentes, dos classificadores económicos previstos no Decreto-Lei n.º 26/2002, especialmente no que concerne aos ativos e passivos financeiros”, concluindo que “...apenas se limitou, tal

¹ Os Mapas 16 e M63 permitem evidenciar os valores liquidados de amortizações e juros que afetam a execução orçamental da despesa, mas permitem também, através de duas colunas adicionais, indicar os valores efetivamente pagos relativamente a títulos vencidos no ano e a títulos vencidos em anos anteriores.

² Respeitantes ao Fundo de Resolução e à Conset – Promoção Imobiliária.

como nos anos anteriores, a aplicar a sugestão da DGO (...) transmitida em função do enquadramento do mecanismo de funcionamento das garantias de Estado (...).

- ◆ Incorreta distinção do tipo de dívida quando se contabilizam amortizações: a Infraestruturas de Portugal contabilizou 500 M€ em amortizações de empréstimos de médio e longo prazo, quando se tratava de amortizações de títulos. Em contraditório, a IP refere que passará a contabilizar “(...) na classificação económica 10.03. Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo”.

2.12.2.6. Património financeiro

Princípio da anualidade

A DGTF procedeu à contabilização como receita do ano de 2022 dos montantes recebidos em 2021 pela amortização de um empréstimo efetuada pela Parque Escolar (19,5 M€) e pela recuperação da garantia da Parups (18,5 M€).

Omissões nos quadros do RCGE e nos mapas da Conta

O Quadro 12 do RCGE “Variação do valor nominal da carteira de participações do Estado/DGTF” continua a apresentar uma informação agregada por setor sem indicar as entidades e não inclui todas as participações do Estado, salientando-se a omissão das participações em organizações internacionais (consideradas pelo Tribunal com o valor de 4 205 M€¹), com destaque para a participação do Estado no BEI (1 899 M€), no Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (800 M€) e no Banco Asiático de Desenvolvimento – BAsD (739 M€). Em contraditório, a DGTF informou “(...) em futuros reportes para a CGE passará a constar o valor subscrito ao invés do realizado”.

O Quadro 13 “Participações detidas pelas empresas públicas reclassificadas em 2020 e 2021” não reflete a totalidade do património financeiro gerido pelas EPR, uma vez que:

- ◆ Não integra o universo de EPR gestoras de participações financeiras, estando em falta várias entidades, designadamente a Banif Imobiliária, a Oitante, o Fundo de Resolução, a Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a Metro do Porto Consultoria.
- ◆ Não evidencia a totalidade das carteiras das EPR que integram o quadro, designadamente participações estrangeiras, em sociedades por quotas e em agrupamentos complementares de Empresas.
- ◆ No que respeita à carteira da Parups, para além de não estarem identificadas todas as participações², os valores apresentados respeitam aos valores unitários e não aos globais de participação.

Em contraditório, o MF reconheceu “(...) um lapso no reporte dos valores das participações respeitantes à carteira da PARUPS” e a DGTF informou que “(...) irá diligenciar junto das EPR no sentido de obter informação relativa às respetivas participações estrangeiras, em sociedades por quotas e em agrupamentos complementares de Empresas”.

O Quadro A32 – Receita da Administração Central com dividendos e participações nos lucros das Administrações Públicas comporta incorreções relacionadas com erros de classificação e ainda com o facto de alguns dos valores não corresponderem a valores líquidos.

¹ Valor de acordo com o câmbio a 31/12/2021.

² Tais como BPN ACE e Taib Bank.

Os Mapas 31, 32, 33, 34 e 35 da CGE 2021¹, relativos à diferentes formas de extinção de créditos:

- ◆ Continuam a incluir valores agregados por classificação económica, sem discriminar as operações e entidades subjacentes a esses valores (nem as mais significativas). Acresce que algumas dessas operações, apesar de diminuírem o valor dos créditos, não têm reflexo orçamental por não implicarem fluxos financeiros, aspeto que reforça a importância da relevação contabilística em base de acréscimo.
- ◆ Não compreendem todas as operações, estando em falta anulações do IHRU, da Parvalorem e do IEFP nos valores de 0,2 M€², 5 M€ e 3 M€, respetivamente, sendo que: a Parvalorem identificou e registou *write offs* no âmbito do encerramento de contas e após data limite para a comunicação à DGO; e o IEFP não dispunha dessa informação à data limite para comunicação. Em contraditório, o IEFP e a Parvalorem confirmam o relatado. Por sua vez, o IHRU alega que o valor em causa não foi reportado *“(...) de acordo com as instruções de preenchimento do mapa de Transferências, Subsídios e Indemnizações/Créditos Extintos, presente nos serviços online da DGO, onde apenas são registados os movimentos com entidades privadas exteriores ao setor público, razão pela qual os 196.981,55€ acima referidos não se encontram presentes nos mapas da CGE de 2021”*. Ora, esta interpretação não é correta, uma vez que as instruções para os mapas dos créditos extintos não limitam a informação às entidades exteriores ao setor público.

Erros de especificação

- ◆ Continuam a verificar-se transferências indevidamente classificadas como ativos. Em 2021, verificaram-se, de novo, “entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados” em benefício de entidades EPE do setor da saúde, no valor global de 1 064 M€ (+501 M€ face a 2020).

No PCGE 2018, 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”,* posição que só vem reforçar a necessidade de concluir a revisão do classificador. O MF, em contraditório, refere que *“... a revisão do classificador económico ocorrerá no âmbito da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, por forma a garantir uma gestão parcimoniosa dos classificadores económicos”*.

- ◆ Continuam a verificar-se situações de SFA/EPR que não cumprem as orientações da DGO quanto ao registo dos fluxos financeiros associados às aplicações CEDIC/CEDIM³, alertando-se as entidades para a necessidade de darem cumprimento a essas orientações⁴ corrigindo práticas que têm seguido, como:
 - ◇ falta do registo orçamental da primeira operação de constituição no ano ou de resgate total da carteira no ano, provocando uma subvalorização, respetivamente, da despesa ou da receita com ativos financeiros;
 - ◇ registo de todas as operações realizadas durante o ano, de constituição e/ou de resgate, causando uma sobrevalorização da despesa ou da receita;

¹ Volume II, Tomo I “Elementos informativos comuns às contas dos SI, SFA e SS” – Mapas 31 “Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, 32 “Créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação”, 33 “Créditos extintos por confusão”, 34 “Créditos extintos por prescrição” e 35 “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”.

² O IHRU reportou ainda erradamente como anulações de capital a anulação de juros registada no valor de 35 m€.

³ Circular da DGO Série A 1400 relativa à execução orçamental de 2021 no Ponto VI Registos contabilísticos específicos, Contabilização de CEDIC/CEDIM, pontos 91 a 94.

⁴ Registe-se que em 2021 vários SFA inscreveram pela primeira vez em rubrica orçamental as despesas associadas quer às novas subscrições, quer às reparações, estando a despesa sobrevalorizada pela não utilização do critério da variação líquida.

- ◇ registo das receitas e das despesas por variação líquida e estruturação das mesmas por fonte de financiamento, originando um empolamento da receita e da despesa;
- ◇ falta do registo de aplicações constituídas e resgatadas no mesmo ano, sem que exista saldo inicial e final;
- ◇ registo de rendimentos pelo valor líquido, em detrimento do princípio da não compensação.

Verifica-se que ocorreram aplicações em CEDIC realizadas com fundos europeus ou com receitas extraorçamentais, pelo que é necessário que a DGO divulgue orientações específicas sobre os procedimentos a adotar, nesses casos, para a correta e uniforme classificação das despesas e receitas.

- ◆ No caso das despesas associadas à subscrição de unidades do Fundo de Compensação do Trabalho salienta-se que a maioria das entidades já efetua o registo de acordo com as instruções da DGO¹.

O Tribunal reitera o entendimento de que não é correta a utilização da mesma rubrica para a inscrição das despesas associadas ao FCT e ao FGCT, dada a natureza distinta dos Fundos. Por sua vez, em matéria de receitas, as orientações vigentes não ponderam a possibilidade de recuperação dos valores aplicados no FCT, situação para a qual o Tribunal tem vindo a alertar². Sobre os fluxos associados ao FCT o MF e a DGO, em contraditório, à semelhança de anos anteriores, referem que o reembolso se traduz numa possibilidade e, por sua vez, a despesa se traduz numa obrigação, não considerando que exista uma lógica de investimento financeiro. Reforçam ainda o entendimento de que se trata de despesas com pessoal. Ora, nos termos da lei que estabelece os regimes jurídicos do FCT e do FGCT, a entidade empregadora tem direito, por via da cessação do contrato de trabalho de um trabalhador, ao reembolso do saldo da respetiva conta no FCT, independentemente da obrigação de pagar ou não essa compensação ao trabalhador. Por sua vez, atendendo às características do FCT, como fundo de capitalização, e ao direito da entidade empregadora de receber os valores entregues, as contribuições realizadas para o FCT³ devem ser reconhecidas como um ativo financeiro.

- ◆ Em matéria de execução, a FLAD manteve o procedimento descrito no anterior PCGE, contabilizando indevidamente como receitas os aumentos/reduções do justo valor das participações e como despesa a variação entre o valor final das receitas e das despesas.

Em contraditório, a FLAD continua a informar sobre as “(...) dificuldades de refletir nos sistemas informáticos e contabilísticos da Direção-Geral do Orçamento o modelo de financiamento (...)”, referindo ainda que “(...) não existe nos sistemas informáticos da Direção-Geral do Orçamento a possibilidade de tratar estes possíveis dividendos como receita (...)” pelo que, com o acordo da DGO “(...) são refletidos no sistema como receitas próprias da FLAD, na ausência de melhor alternativa”. Ora, o Tribunal faz notar que os dividendos são passíveis de registo existindo rubrica própria no classificador económico da receita (capítulo 05 – rendimentos da propriedade).

- ◆ Impacto dos erros materialmente relevantes ao nível da receita e despesa de ativos financeiros:
 - ◇ Subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE por:

¹ Inscrevendo essas despesas na rubrica 01.03.05. “Despesas com pessoal – Segurança Social – Contribuições para a segurança social”, não existindo, todavia, um cumprimento rigoroso quanto à utilização da alínea e subalínea.

² Posição mais detalhadamente fundamentada no PCGE 2020, pp. 135 e 136.

³ Já no que concerne ao FGCT, as despesas associadas devem ser inscritas na rubrica despesas com o pessoal.

- Omissão de receitas associadas ao resgate de CEDIC e CEDIM no valor de 127,0 M€ e de 350,0 M€¹, respetivamente; e no caso dos CEDIC, ao resgate de aplicações constituídas no ano em apreço no valor de 65,8 M€.
 - Registo pela Parvalorem das receitas decorrentes da amortização parcial das obrigações no valor de 1,3 M€ na rubrica “outras receitas correntes”. Em contraditório, a Parvalorem esclareceu que irá passar a registar estas receitas como ativos financeiros, retomando o procedimento que adotou até 2020.
 - Inscrição pela Parbanca da receita obtida com a alienação de ações do Banco Nacional Ultramarino, SA (MACAU) no valor de 0,2 M€ como passivos financeiros.
 - Registo pela Transtejo e pelo ML da receita obtida pela contrapartida da transmissão do património global da OTLIS Operadores de Transporte da Região de Lisboa, ACE para a TML, nas classificações de rendimentos da propriedade e venda de bens de investimento, respetivamente, no valor de 0,8 M€ cada. Em contraditório, o ML informou que o registo da receita foi efetuado na rubrica que lhe pareceu mais adequada, não tendo este registo suscitado dúvidas à DGO. Ora, detendo o ML e a Transtejo uma participação no capital da OTLIS, ACE e a receita ser proveniente desta participação que constitui um ativo financeiro, a rubrica mais indicada para efetuar o registo dessa receita seria a de ativos financeiros.
 - Contabilização incorreta pela Oitante, na receita de venda de bens de investimento, de 35 M€ relativos ao reembolso/redução de capital dos fundos de investimento imobiliários.
- ◇ Sobrevalorização das receitas de ativos financeiros na CGE por:
- Registo da totalidade dos fluxos associados ao resgate dos CEDIC, não sendo deduzido o valor das reaplicações realizadas no mesmo ano, gerando um empolamento de 345,2 M€ na receita.
 - Registo de forma incorreta pelo IPO Coimbra, embora por indicação da DGO, como ativos financeiros do saldo de gerência consignado ao projeto de Requalificação do Edifício da Cirurgia e Imagiologia, no valor de 16,6 M€.
- ◇ Subvalorização das despesas de ativos financeiros na CGE pela omissão de despesas associadas a novas aplicações de CEDIC no valor de 1 170,6 M€² e ainda com a constituição de aplicações no ano e que foram resgatadas neste ano no valor de 65,8 M€.
- ◇ Sobrevalorização das despesas de ativos financeiros na CGE por:
- Registo da totalidade das despesas associados à constituição de CEDIC, causando um empolamento da despesa de 345,2 M€, em detrimento do critério da variação líquida.
 - Errada classificação pelo Turismo de Portugal dos reembolsos recebidos no âmbito dos sistemas de incentivos do PT 2020 e transferidos para a AD&C no valor de 1,4 M€. O ITP, em contraditório, informa que, em sede prestação de conta de gerência ao Tribunal, procedeu à correção da classificação económica.

¹ No caso desta receita, a ADSE informou procedeu ao registo na rubrica 17.02 “Operações extraorçamentais- Outras operações de tesouraria”. Todavia, não houve registo no SIGO de receitas nessa rubrica de classificação económica.

² Ressalva-se que este valor pode ainda integrar despesas realizadas com fundos europeus ou com outras verbas que não devem ser consideradas nesta classificação.

- ◆ A incorreta especificação das operações prejudica a consolidação dos fluxos financeiros referentes a rubricas de ativos financeiros, sendo de salientar as seguintes situações.
 - ◇ A CGA continua a registar incorretamente os juros da carteira de dívida pública, como tem sucedido em anos anteriores, como juros pagos por sociedades financeiras e não como pagos por entidades da administração central, o que impede a consolidação desses montantes. Em contraditório, a CGA justifica a inscrição em sociedades financeiras, pelo facto de os juros serem pagos pelo IGCP à CGD, entidade responsável pela gestão das carteiras de títulos que, por sua vez, os entrega à CGA através de depósito. Refere ainda que “(...) o referido entendimento será de reavaliar junto da DGO”.
 - ◇ A AD&C continua a reportar os recebimentos (26,8 M€) com origem nos reembolsos dos subsídios concedidos no âmbito do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) do Portugal 2020 por entidades que não integram o perímetro da AC, como receita proveniente da carteira de uma EPR a AICEP¹, o que conduz à indevida consolidação destes fluxos.

2.12.2.7. Património imobiliário

Princípio da anualidade

Os valores relativos às contrapartidas do princípio da onerosidade não são, de forma recorrente, integralmente contabilizados em receita no ano em que são recebidos. A DGTF deverá adotar procedimentos que permitam o registo atempado da receita e o cumprimento do princípio da anualidade. Em contraditório, o MF e a DGTF alegam que “...tal como em anos anteriores, em 2021 estes valores não foram plenamente contabilizados porquanto tem vindo a verificar-se, também recorrentemente, que as entidades procedem a grande parte do pagamento de contrapartidas no final de cada ano, concentrando-se a necessidade de conferência de valores e sua contabilização nos últimos dias de cada ano”. De notar que, para além do atraso na contabilização, o procedimento seguido pela DGTF de registar conjuntamente essas verbas não permite distingui-las das recebidas no próprio ano.

Erros de especificação

Da análise da informação recolhida junto das entidades, resultou a identificação dos seguintes erros:

- ◆ A Oitante registou incorretamente, como receita de alienação de imóveis, 35 M€ obtidos com o reembolso/redução de capital dos fundos de investimento imobiliários (cfr. ponto 2.9).
- ◆ O ML registou incorretamente como receita associada à venda de edifícios 0,6 M€ resultante de rendas obtidas com imóveis, tendo reconhecido, em contraditório, o erro de inscrição, alega que “...disponibilizou informação a várias entidades” (incluindo a DGO e a DGTF) tornando “possível validar a inexistência de qualquer alíneação de património imobiliário pela empresa...”.
- ◆ A Unidade Local de Saúde do Nordeste registou indevidamente em aquisições de bens de capital – edifícios, 0,3 M€ relativos a obras².

Omissões e inconsistências dos quadros do Relatório e da Conta

Os quadros do RCGE relativos às operações imobiliárias não são conciliáveis com a execução orçamental refletida na CGE, verificando-se divergências significativas, identificadas detalhadamente nos Quadros 45 a 51

¹ Embora essa operação não fosse consolidada por não existir contrapartida em passivos financeiros por parte da AICEP, não está correta a integração desse movimento na AICEP.

² A entidade informou ao Tribunal que “no decorrer no ano económico de 2021 (...) foram registados incorretamente 321 883 €, na classificação económica 070103 relativa a edifícios, na subalínea de aquisições.

do ponto 2.10. Em contraditório, o MF e a DGTF informaram que esta direção-geral “... incluiu nos mapas os valores da despesa com aquisições cujos procedimentos estão previstos e regulados no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, e nos quais a DGTF tenha tido intervenção”. Ora, a CGE deverá incluir a informação sobre as operações imobiliárias efetuadas por todas as entidades da AC, independentemente da intervenção por parte da DGTF.

No que respeita às operações imobiliárias conduzidas pelas EPR, verificaram-se divergências entre a informação que consta nos mapas do RCGE 2021 e o registo na execução orçamental derivadas: i) do facto de existirem EPR cujo objeto integra a revenda de imóveis e, como tal, constituam mercadorias registadas na contabilidade patrimonial em inventários¹; e ii) de o classificador económico simplificado das receitas e despesas públicas aplicado às EPR de regime simplificado prever o registo orçamental em rubrica residual que não permite a correta identificação e especificação das operações imobiliárias destas entidades. Estas situações demonstram que a desatualização do classificador face às operações relevantes conduzidas pelas EPR, dada a sua natureza, prejudicam a transparência da informação do RCGE e dificultam o controlo do património imobiliário do conjunto das entidades que integram o perímetro do orçamento e da CGE.

O MF e a DGTF referem, em contraditório, que esta direção-geral “(...) procurará dar resposta... a respeito da necessidade de divulgação da integralidade das alienações e aquisições dos imóveis, garantido a sua consistência com a execução orçamental associada às mesmas”. A DGO, por sua vez, remete a responsabilidade para as entidades ao alegar que “(...) se encontra vertida no Aviso publicitado pela DGO com a referência 04/DGO/2021 (CGE2021 – Antecipação de prazos), a necessidade de informação sobre o património imobiliário público para efeitos da CGE2021”.

2.12.2.8. Unidade de tesouraria do Estado

Omissões

- ◆ A CGE continua a não reportar os fundos das EPNF detidos fora do Tesouro² para entidades em incumprimento que, em 2021, ascendiam a cerca de 20 M€³, e 69 M€ para EPNF dispensadas. Neste sentido, o Tribunal reitera a necessidade desta informação constar na CGE de forma detalhada⁴.
- ◆ A CGE não identifica as entidades que não reportaram informação embora, nos termos da lei, a falta de prestação de informação ou a prestação de informação incorreta seja equiparada, para todos os efeitos, ao incumprimento da UTE.

Sobre estas observações, a DGTF alegou que “(...) procurará densificar estas matérias, providenciando informação mais detalhada sobre as situações de incumprimento”, acrescenta que “...procurará dar resposta às observações formuladas pelo Tribunal de Contas” e reitera a disponibilidade “...em cooperar e partilhar informação com as demais entidades envolvidas (IGCP, DGO e IGF) por forma a mitigar as limitações e insuficiências no controlo deste princípio”. Neste sentido também se pronunciou o MF, referindo que “(...) continuará a promover a colaboração e partilha de informação entre os diferentes serviços e entidades envolvidas, por forma a mitigar as limitações e insuficiências no controlo do cumprimento do princípio da UTE e uma atuação mais eficaz sobre as situações de incumprimento”.

¹ Parte destas EPR regista na execução orçamental as operações como venda de bens e de serviços (o que está correto do seu ponto de vista patrimonial, mas gera inconsistências), outras em bens de investimento (não existindo, neste caso, correspondência com os seus registos patrimoniais, levando, igualmente, a inconsistências).

² De acordo com a informação definitiva.

³ Valores obtidos com base no reporte do SIRIEF respeitante a 59 EPNF.

⁴ Em complemento à informação já prestada no ponto empresas públicas não financeiras do setor empresarial do Estado.

3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

A conta consolidada da segurança social (CSS) é composta por demonstrações financeiras e mapas orçamentais sendo acompanhada por um relatório. Elaborada, pela primeira vez, na vigência da LEO 2015¹, inclui novos mapas contabilísticos². O reporte da execução orçamental inclui ainda quatro novos mapas: o das pensões, o das receitas e despesas da segurança social nos termos da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), o das despesas de administração por classificação económica e orgânica³ e um das receitas cessantes desagregadas por diversos diplomas ao abrigo dos quais as receitas deixaram de ser cobradas⁴, contribuindo, assim, para uma maior transparência da informação divulgada na Conta. Porém, porque o subsetor da segurança social ainda não transitou para o SNC-AP⁵, não se incluem as demonstrações orçamentais previstas no novo regime contabilístico, mantendo-se os mapas gerais e informativos previstos na antiga LEO.

Note-se que o relatório da CSS continua a constituir um anexo ao relatório da CGE, em vez de integrar o corpo do relatório a par com a Administração Central e a Administração Regional e Local.

O Parecer sobre a CSS 2021, da competência do Conselho Consultivo do IGFSS⁶, não se encontra ainda disponível, apesar de o Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) e o IGFSS terem informado em contraditório que a CSS foi apreciada e votada favoravelmente em reunião do Conselho Consultivo de 20/07/2022⁷. Para as contas das entidades que integram o universo da CSS, a lei prevê a emissão de certificação legal de contas (CLC) e/ou parecer sobre as contas⁸, mas como se explicita no ponto seguinte, nem para todas as entidades foram emitidos os respetivos documentos.

3.1. Universo

São onze as entidades que integram o perímetro de consolidação financeira e orçamental da segurança social (cfr. Figura 5).

¹ Apesar de aprovada em 2015 (Lei 151/2015, de 11/09), a produção de efeitos da grande maioria do articulado da LEO esteve suspensa até abril de 2020.

² Mapas 1, 7, 8, 9 e 10 (art. 42.º, por remissão do art. 67.º, ambos da LEO).

³ O art. 51.º, n.º 1, alínea e) da LEO refere que o orçamento do subsetor da segurança social apresenta “As despesas de administração por classificação económica e orgânica”. No entanto, o art. 42.º, que estabelece os mapas contabilísticos que fazem parte do orçamento e que, por remissão do art. 67.º, também acompanham a CGE, não contempla qualquer mapa destinado a refletir esta informação. Ainda assim, a CGE inclui o Mapa 60 com as despesas de administração da segurança social por classificação económica e orgânica.

⁴ Mapa 59 com a desagregação dos valores de contribuições dispensadas e a identificação da legislação permissiva, dando acolhimento à recomendação 43-PCGE/2020. Contudo, esta informação deveria integrar também o Mapa 10 (exigido pelo art. 67.º), publicado no Volume I, Tomo III, a par com a informação da administração central, e não o conjunto dos elementos informativos publicados no Volume II, Tomo I.

⁵ De acordo com o IGFSS, em fevereiro de 2022, a transição do subsetor da segurança social para o SNC-AP está prevista para o exercício de 2023. Porém, a LOE 2022 determina que “As entidades públicas asseguram as condições para a prestação de contas em SNC -AP, em 2023, relativamente às contas do ano de 2022” – cfr. n.º 3 do art. 267.º da Lei 12/2022, de 27/06.

⁶ N.º 4 do art. 7.º do DL 84/2012, de 30/03.

⁷ E que “...assim que obtidas as assinaturas dos membros será remetido (...) o extrato da ata com o parecer daquele órgão”.

⁸ Das onze entidades que constituem o universo da CSS, seis institutos estão sujeitos a certificação legal de contas e parecer do fiscal único (Lei 3/2004, de 15/01, na sua versão atualizada), três fundos estão sujeitos a parecer do fiscal único (DL 203/2012, de 28/08, DL 59/2015, de 21/04, e DL 56/2019, de 26/04), um fundo encontra-se sujeito a parecer do conselho consultivo (Portaria 324/2019, de 20/09).

Figura 5 – Universo da conta da segurança social



Fonte: CSS 2021.

Relativamente às CLC e/ou pareceres sobre as contas anuais das diversas entidades, legalmente exigidos, não foi emitida a CLC e o parecer do Fiscal Único do IGFSS. Este órgão de fiscalização também não emitiu o parecer sobre as contas do FCE.

As contas individuais apresentam fragilidades, pelo que das seis CLC emitidas, uma tem escusa de opinião (ISSM) e duas têm reservas (ISS e ISSA); quatro CLC também apresentam ênfases (II, ISSM, ISS e FGS¹). As bases de escusa de opinião, de reservas e ênfases incidiram, designadamente, sobre as matérias constantes da Figura 6.

Figura 6 – Principais bases de escusa de opinião, reservas e ênfases das CLC

Escusa de opinião	Reservas	Ênfases
<ul style="list-style-type: none"> • Dívida de contribuintes • Dívida de prestações sociais a repor • Provisões para cobrança duvidosa • Especialização de exercícios 	<ul style="list-style-type: none"> • Imobilizado • Dívida de contribuintes • Dívida de prestações sociais a repor • Outras dívidas de terceiros • Provisões de cobrança duvidosa 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de contas em POCISSSS • Rubrica de resultados (elevadas flutuações) • Pandemia COVID-19

Fonte: CLC 2021 do ISS, do II, do ISSA, do ISSM e do FGS.

Note-se que também as matérias relacionadas com imobilizado, dívida de contribuintes, de prestações sociais a repor e de outras dívidas de terceiros, bem como as provisões para cobrança duvidosa e especialização de exercícios (juros de dívida contributiva) têm sido, no âmbito dos pareceres sobre a CGE, objeto de reservas no juízo sobre a conta da segurança social.

¹ Apesar de a lei referir parecer do Fiscal Único do FGS, este também tem emitido uma CLC.

Em fevereiro de 2022, foi concluída a auditoria informática ao sistema de informação financeira da segurança social (SIF) solicitada à Tutela, em maio de 2019, pelo anterior Fiscal Único do IGFSS¹. A auditoria teve como objetivo obter garantia razoável de fiabilidade sobre se o sistema de informação financeira e os sistemas de gestão de contas correntes, relativamente ao período de 2019 e 2020, estavam isentos de distorções materialmente relevantes. O relatório refere limitações que não permitiram “... determinar o saldo do valor de referência da dívida de contribuintes e outros devedores, à data de 31 de dezembro de 2018, 2019 e 2020” e formula propostas de melhoria e recomendações relativas, designadamente, quanto à gestão dos dados e de mecanismos de controlo e monitorização nas atividades de extração, transformação e integração de dados e ao processo de contabilização de informação financeira. O relatório foi remetido à Tutela, pelo IGFSS, com proposta de designação de um grupo de trabalho.

À semelhança do ocorrido para 2020, os impactos da pandemia de COVID-19 continuam a estar refletidos nos relatórios de gestão e/ou anexos às demonstrações financeiras das várias entidades da segurança social, quer ao nível dos impactos financeiros², quer ao nível da atividade. Realce-se que o Relatório de Gestão do FESSPBC dá conta, pelo segundo ano consecutivo, que a pandemia e consequente retração económica, com repercussões na diminuição das receitas provenientes dos casinos, coloca uma “*incerteza significativa relativa à continuidade das operações do Fundo em 2022*”.

Por último, assinala-se que o mandato do fiscal único do II terminou em 18/06/2019³, pelo que o respetivo Conselho Diretivo formalizou, em 23/05/2019, um pedido de renovação do mandato desse órgão de fiscalização junto da Tutela⁴ não tendo havido, apesar de terem decorrido cerca de três anos, qualquer despacho de autorização neste sentido, pelo que o fiscal único se tem mantido em funções⁵.

3.2. Alterações orçamentais

No ano de 2021, as alterações orçamentais aumentaram a receita e a despesa total em 5 401 M€ (9,9%) e em 5 214 M€ (9,8%), respetivamente, o que resultou num acréscimo do saldo orçamental total de 187 M€. O impacto destas alterações no saldo orçamental efetivo foi inverso e significativamente maior, registando este um decréscimo de 1 364 M€, desempenho para o qual contribuíram o aumento da receita efetiva em 471 M€ e o da despesa efetiva em 1 836 M€.

¹ Exerceu funções entre 2016 e 2021. As CLC relativas aos exercícios de 2016 a 2019 foram sempre emitidas com escusa de opinião e a CLC de 2020 ainda não foi emitida.

² Ver ponto 3.3.4. Impacto das medidas COVID-19 na segurança social.

³ Designado pelo Despacho 8010/2014, de 22/05 do Ministro de Estado e das Finanças e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, publicado no DR, 2.ª Série, 116, de 19/06.

⁴ Nos termos do n.º 2, do art. 27.º da Lei 3/2004, de 15/01, na versão atual (Lei-quadro dos institutos públicos).

⁵ Nos termos do n.º 3 do art. 27.º da Lei 3/2004.

Quadro 55 – Orçamento da Segurança Social – alterações orçamentais – 2021

(em milhões de euros)

Designação	OSS Inicial	Alterações orçamentais				OSS Final
		Créditos especiais	Reforços	Anulações	Total	
Receita Efetiva	31 675	471	78	78	471	32 147
Receita não efetiva	22 670	4 747	185	3	4 929	27 599
Ativos financeiros	21 656	0	0	0	0	21 656
Passivos financeiros	260	0	0	0	0	260
Saldo do Ano Anterior	753	4 747	185	3	4 929	5 682
Receita Total	54 345	5 219	263	81	5 401	59 745
Despesa efetiva	30 743	1 837	5 187	5 188	1 836	32 579
Despesa não efetiva	22 380	3 381	2 300	2 303	3 378	25 758
Ativos financeiros	22 098	3 381	2 300	2 303	3 378	25 477
Passivos financeiros	282	0	0	0	0	282
Despesa Total	53 123	5 217	7 487	7 491	5 214	58 337
Saldo orçamental efetivo	932					-432
Saldo orçamental total	1 222					1 409

Fonte: LOE e CSS 2021. Cálculos TC.

As alterações orçamentais registadas na receita resultaram essencialmente de:

- ◆ Créditos especiais provenientes de:
 - ◇ Integração de saldos do ano anterior, no montante de 4 747 M€, sendo que a maioria se destinou à aplicação em ativos financeiros (3 381 M€) e à realização de despesa no âmbito das medidas excecionais e temporárias COVID-19 (1 279 M€);
 - ◇ Aumento de receita efetiva, no montante de 471 M€, maioritariamente proveniente de: Fundos Europeus (276 M€), para aplicação em despesa enquadrada no programa operacional do PT2020 no âmbito da ação social (24 M€), de formação profissional (207 M€) e também com destino a despesa do PRR (45 M€); do Orçamento do Estado para aplicação em despesa no âmbito das medidas excecionais e temporárias COVID-19 (98 M€); e de reposições não abatidas nos pagamentos (87 M€) para compensação do aumento de despesa com a atualização do valor da prestação social para a inclusão, em virtude dos procedimentos contabilísticos adotados¹.
- ◆ Reforços, no valor de 263 M€, através da integração de saldos no montante de 185 M€, para fazer face a despesa já orçamentada, e de 78 M€ por contrapartida de anulação de receita.
- ◆ Anulação de receita, no montante de 81 M€, dos quais 3 M€ para correção do saldo inicial integrado no OSS 2021, relativo ao FEFSS, em virtude de o saldo final apurado ser inferior ao estimado no OSS inicial, e o restante por contrapartida de reforço de receita (78 M€).

Ao nível da despesa as alterações orçamentais resultaram:

- ◆ Na sua maioria, de transferências e anulações entre classificações económicas, sendo as anulações superiores aos reforços em cerca de 4 M€.
- ◆ De créditos especiais em que 64,8% foram aplicados em despesa não efetiva (ativos financeiros) e o restante em despesa efetiva, sendo esta, na sua maioria, destinada a transferências para:

¹ Cfr. ponto 3.3.1.

- ◇ as famílias, no âmbito das medidas excecionais e temporárias COVID-19 (1 298 M€);
- ◇ a administração central, para projetos de ação social e de formação profissional (237 M€);
- ◇ as instituições sem fins lucrativos (142 M€), destinadas à atualização das participações no âmbito dos acordos de cooperação (48 M€) e a despesas no âmbito do PRR (35 M€), à rede nacional de cuidados continuados (28 M€), à integração das pessoas em situação de sem abrigo (2 M€) e às medidas excecionais e temporárias COVID-19 (29 M€).

Note-se que o acréscimo da receita proveniente das alterações orçamentais (+9,9%) se encontra subvalorizado, uma vez que o valor das transferências do OE destinadas a financiar despesa com medidas COVID-19 foi superior em 801 M€ ao valor orçamentado, por não incluir uma alteração desse montante efetuada em dezembro de 2021¹. Se este valor tivesse sido refletido em transferências do OE, como reforço, no orçamento de receita do OSS, este teria tido um acréscimo de 11,4%, em vez dos 9,9%. A propósito da não inclusão desse valor no OSS 2021, o IGFSS veio referir que “(...) *face à data da concretização da transferência, no dia 30 de dezembro, e os prazos da elaboração orçamental do mês de dezembro, não foi refletido no orçamento da segurança social*”.

3.3. Execução orçamental

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)² estabelece que o Sistema de Segurança Social (SSS) abrange o Sistema Previdencial³, o Sistema de Proteção Social de Cidadania (composto por três subsistemas: Solidariedade, Proteção Familiar e Ação Social) e o Sistema Complementar⁴. Acresce ainda o Sistema dos Regimes Especiais, criado em 2012, destinado inicialmente a acomodar as despesas com as pensões do regime substitutivo bancário⁵ e dos trabalhadores do BPN⁶ e, posteriormente, complementos de pensão de trabalhadores da CARRIS⁷ e dos Transportes Coletivos do Porto (STCP)⁸, em consequência da passagem destas empresas para a gestão das respetivas autarquias.

Em 2021, continuou a verificar-se um aumento da pressão orçamental estrutural sobre o SSS, por via da redução do número de beneficiários ativos e do aumento do número de beneficiários de prestações sociais. Com efeito,

¹ Ao abrigo do n.º 22 do art. 8.º e da alínea b) do art. 143.º da LOE 2021, por despacho conjunto da Secretária de Estado do Orçamento e do Secretário de Estado da Segurança Social, de 30/12/2021, foi autorizado o reforço do orçamento da segurança social em 801 M€ para financiamento de despesa do OSS “...afeta às medidas no âmbito do COVID-19 já realizada no ano de 2021, financiada por integração de saldos com origem no orçamento do Estado do sistema previdencial, fonte de financiamento OE”.

² Lei 4/2007, de 16/01, alterada pela Lei 83-A/2013, de 30/12.

³ Para efeitos de gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela componente Repartição que é, maioritariamente, financiada por contribuições e quotizações e pela componente Capitalização que incorpora o FEFSS, financiado por saldos do próprio sistema, por receitas fiscais consignadas, por receitas provenientes da venda de imóveis e ganhos obtidos na gestão da própria carteira e, desde 2021, por receitas provenientes do princípio da onerosidade.

⁴ O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual (cfr. art. 81.º da LBSS). O sistema complementar não integra a CSS.

⁵ 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.

⁶ Financiado pelo fundo de reserva constituído em 2012, junto da CGA, nos termos do DL 88/2012, de 11/04.

⁷ Complementos de pensão de reforma ou de invalidez e de sobrevivência, ao abrigo do DL 95/2017, de 10/08, com a alteração introduzida pela Lei 27/2018, de 05/07. O encargo é assumido pela CGA, mas com verbas integralmente provenientes do OE.

⁸ Complementos de pensão de reforma ou de invalidez e de sobrevivência, ao abrigo do DL 151/2019, de 11/10, com a alteração introduzida pelo DL 175/2019, de 27/12. O encargo financeiro é assumido pela CGA, mas com verbas provenientes do respetivo fundo de pensões dos STCP (cfr. ponto 4.1).

a população com 65 ou mais anos aumentou 5,0% (mais 114,4 mil indivíduos) e a população ativa manteve a tendência decrescente dos últimos anos (menos 16,7 mil indivíduos em 2021)¹. Em termos conjunturais, o comportamento da economia portuguesa foi ainda marcado pelo impacto da crise sanitária, com a atividade a recuperar ao longo do ano em consonância com o alívio das restrições COVID-19 e com as medidas de estímulo à recuperação económica.

A execução orçamental da SS foi especialmente afetada pela manutenção das linhas de política para o setor, com destaque para as medidas destinadas à recuperação dos rendimentos das famílias, ao reforço das políticas de natalidade, à sistematização e reforço das políticas de apoio à deficiência, bem como as que se destinam ao combate à pobreza e exclusão social, seguindo o padrão iniciado em 2016. Os pontos seguintes descrevem o reflexo na execução orçamental da SS.

3.3.1. Receita

A receita da SS totalizou 46 415 M€, mais 2,2% (977 M€) face a 2020. Já a receita efetiva ascendeu a 33 567 M€, mais 1 421 M€ (4,4%), comportamento influenciado pela expansão das receitas contributivas que apresentaram um aumento de 9,5% (1 724 M€), pelo aumento das transferências do exterior em 431 M€ (43,3%) e pelo recuo das transferências da administração central (menos 1 032 M€).

Quadro 56 – Receitas por classificação económica – 2020-2021

(em milhões de euros)

Designação	2020	2021		Variação CSS 2021/2020	
	CSS	OSS Final	CSS	Valor	%
Receitas Correntes	31 953	31 901	33 120	1 166	3,7
Impostos Indiretos (a)	204	227	212	8	4,1
Contribuições para a Segurança Social	18 230	18 928	19 954	1 724	9,5
Taxas, multas e outras penalidades	74	89	77	3	3,4
Rendimentos da propriedade	496	496	511	15	3,1
Transferências correntes	12 902	12 106	12 301	-601	-4,7
Venda de bens e serviços correntes	35	38	54	19	54,7
Outras receitas correntes	12	18	10	-2	-15,2
Receitas Capital	10 072	21 924	7 167	-2 906	-28,8
Venda de bens de investimento	1	5	1	0	9,7
Transferências de capital	0	2	0	0	-31,7
Ativos financeiros	10 071	21 656	7 166	-2 905	-28,8
Passivos financeiros	0	260	0	0	n.a.
Outras receitas de capital	0	0	0	0	-100,0
Outras Receitas	3 412	5 920	6 128	2 717	79,6
Reposições não abatidas nos pagamentos	191	238	446	254	132,9
Saldo do Ano Anterior	3 220	5 682	5 682	2 462	76,5
Receita Total	45 437	59 745	46 415	977	2,2
Receita Efetiva (b)	32 146	32 147	33 567	1 421	4,4

(a) Os impostos indiretos incluem a receita do imposto especial do jogo "on line" (Turismo de Portugal) no montante de 18 M€ e receitas de jogos sociais da Santa Casa da Misericórdia (194 M€) – cfr. Quadro 57.

(b) Receita efetiva = receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2020 e 2021 e OSS Final. Cálculos TC.

¹ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contacto=pi&indOcorrCod=0011166&selTab=tab0
<https://www.pordata.pt/Subtema/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+Residente-28>.

A estrutura de financiamento do SSS foi em 2021 idêntica à dos anos anteriores com cerca de 60% da receita efetiva proveniente de contribuições e quotizações, 32,4% proveniente da administração central do Estado, por via de transferências de várias naturezas e de receitas fiscais consignadas, e o restante proveniente de fundos da UE e de receitas próprias da SS (Quadro 57).

Quadro 57 – Origens de financiamento – 2020-2021

(em milhões de euros)

Origens de financiamento	2020	2021		Variação CSS 2021/2020	
	CSS	OSS Final	CSS	Valor	%
Contribuintes	18 230	18 928	19 954	1 724	9,5
Administração Central, das quais:	11 906	10 145	10 874	-1 032	-8,7
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7 107	7 034	7 034	-73	-1,0
Transferência OE p/ comp. medida COVID-19 <i>Layoff</i> Contribuições	549	71	71	-478	-87,1
Transferências do OE – adicional à contribuição Setor Bancário	33	33	34	1	2,8
Transferências do OE – Medidas Extraordinárias – COVID-19	1 944	674	1 474	-469	-24,1
Transferências do OE – Adicional ao IMI	304	140	128	-176	-57,8
Transferências do OE – IRC	182	377	337	155	85,1
Transferências do OE – IVA Social	883	915	915	32	3,6
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	191	221	194	3	1,4
Turismo de Portugal	13	6	18	6	43,0
União Europeia, das quais:	996	1 963	1 427	431	43,3
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	968	1 820	1 322	355	36,7
Transferências do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)		45	78	78	n.a.
Atividade da Segurança Social	810	884	1 099	290	35,8
Rendimentos de propriedade	496	496	511	15	3,1
Outras receitas	314	388	588	274	87,5
Receita efetiva (a)	32 146	32 147	33 567	1 421	4,4
Receita total	45 437	59 745	46 415	977	2,2

(a) Receita efetiva = Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS2020 e 2021 e OSS Final.

Merece destaque:

- ◆ A receita de contribuições e quotizações que totalizou 19 954 M€, mais 1 724 M€ (9,5%) face a 2020 e 5,4% acima do previsto¹, refletindo o processo de desconfinamento social e a consequente retoma da atividade económica.
- ◆ A receita proveniente da administração central totalizou 10 874 M€, menos 8,7% que em 2020, ano em que devido à pandemia se tinha registado um acréscimo de 30,9%. Incluem-se aqui verbas para financiamento:
 - ◇ das despesas da componente não contributiva, em linha com as políticas de reforço da coesão e integração social e combate à pobreza, onde se integram os acréscimos dos rendimentos destinados às famílias mais carenciadas (6 824 M€);
 - ◇ das despesas com medidas COVID-19 (1 474 M€) e das receitas cessantes COVID-19 (71 M€);

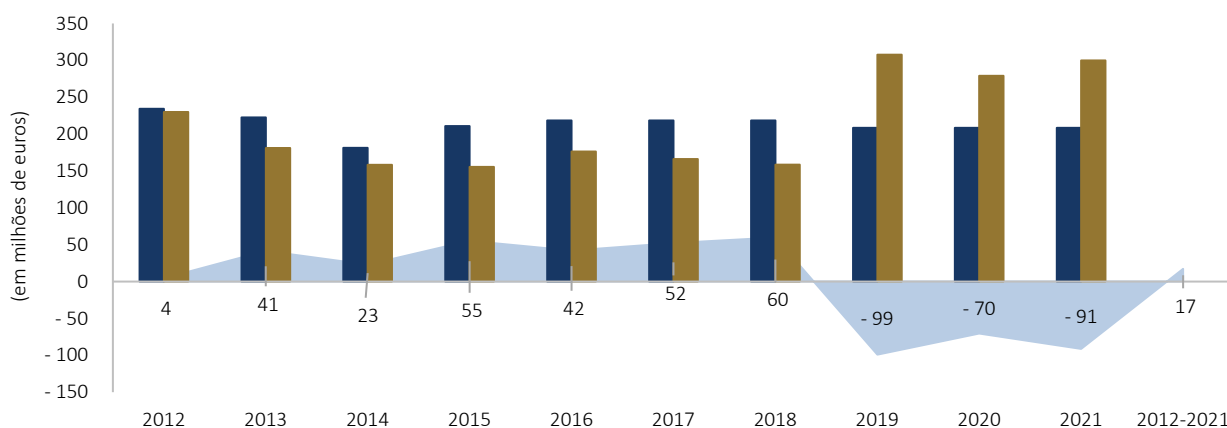
¹ O valor do orçamento final corrigido foi de 18 928 M€ e a receita cobrada foi de 19 954 M€, ficando 1 026 M€ acima do previsto.

◇ de receitas fiscais consignadas ao FEFSS (34 M€) e ao equilíbrio do sistema previdencial repartição (466 M€)¹.

- ◆ As transferências da AC incluíram também 209 M€ que visam compensar a perda de receita contributiva (receitas cessantes da segurança social compensadas pelo Estado por aplicação de políticas que visam reduzir ou isentar situações sujeitas a contribuições)².

Estas verbas têm vindo a apresentar-se pouco consistentes com as necessidades de financiamento ao longo do tempo, como se pode observar no Gráfico 33, quer no que respeita à previsão da perda de receita quer no que respeita ao seu financiamento³. No período analisado (2012-2021), foram sobrefinanciados os anos de 2012 a 2018 e subfinanciados os anos seguintes, com o total do período a apresentar ainda um excesso de financiamento proveniente do OE na ordem dos 17 M€.

Gráfico 33 – Receitas cessantes – comparativa da receita perdida e respetivo financiamento



■ Diferença entre transf. OE e perda receita sem COVID-19 ■ Transf. OE sem COVID-19 ■ Perda receita (DL 367/2007, 02/11) sem COVID-19

Fonte: CSS 2012 a 2021.

- ◆ As receitas provenientes:

- ◇ da atividade da SS⁴ aumentaram 35,8% (mais 290 M€); enquadram-se neste grupo de receitas as reposições não abatidas nos pagamentos com um crescimento de 132,9% (254 M€) para o qual contribuíram os efeitos das operações contabilísticas de atualização da prestação social para a inclusão (PSI) e respetivo complemento, procedimento que resultou num aumento das reposições

¹ “Ao Sistema Previdencial da Segurança Social, foi consignado, em 2021, ao Orçamento da Segurança Social, de forma extraordinária e para assegurar o equilíbrio do sistema previdencial repartição, 517 milhões de euros que procederá de receitas resultantes do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (140 milhões de euros) e da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (377 milhões de euros)” – in relatório do OE/2021. O valor efetivamente transferido foi inferior em ambas as componentes (128 M€ de adicional ao IMI e 337 M€ de IRC).

² Cfr. alínea h) do art. 14.º do DL 367/2007, de 02/11, alterado pelas Leis 3-B/2010, de 28/04, e 55-A/2010, de 31/12.

³ Sobre a questão de o valor dos financiamentos ser igual em diferentes exercícios quando a perda da receita não é consistente com este procedimento, o IGFSS vem esclarecer que se trata de estimativas que por falta de pressupostos mais robustos aquando da elaboração do orçamento o valor tem-se mantido idêntico para alguns anos.

⁴ Juros, dividendos, rendas, alienação de imóveis, reposições e taxas, multas e outras penalidades (3,2% da receita efetiva).

em 87,3 M€¹, e de alteração de metodologia no registo das prestações devolvidas à SS (25 M€)², bem como o aumento de 129,7% (69 M€) na devolução de saldos de anos anteriores de várias entidades;

- ◇ da UE cresceram 43,3% (431 M€)³, no âmbito do FSE (+355 M€), do FEAC (-2 M€) e do PRR (78 M€)⁴;
- ◇ da SCML (referentes ao resultado da exploração dos jogos sociais) aumentaram 1,4% (3 M€).

3.3.2. Despesa

A despesa total da SS atingiu 42 781 M€, mais 3 049 M€ (7,7%) face a 2020 e a despesa efetiva totalizou 31 238 M€ (mais 1 224 M€, 4,1%), refletindo o crescimento das despesas correntes em 4,1% (mais 1 216 M€). Já as despesas de capital, maioritariamente constituídas por despesas não efetivas, evidenciaram um acréscimo de 18,8% (mais 1 833 M€) influenciadas pelo aumento dos ativos financeiros.

Quadro 58 – Despesas por classificação económica – 2020-2021

(em milhões de euros)

Designação	2020	2021		Variação CSS 2021/2020	
	CSS	OSS Final	CSS	Valor	%
Despesas Correntes	29 979	32 503	31 195	1 216	4,1
Despesas com o pessoal	286	316	293	7	2,4
Aquisição de bens e serviços	86	179	100	14	15,7
Juros e outros encargos	7	11	7	0	-6,6
Transferências correntes	28 859	30 746	29 806	946	3,3
Subsídios	732	1 230	980	248	33,9
Outras despesas correntes	8	19	10	2	21,2
Despesas Capital	9 752	25 834	11 586	1 833	18,8
Aquisição de bens de capital	30	65	39	9	28,5
Transferências de capital	5	11	4	-1	-17,0
Ativos financeiros	9 717	25 477	11 543	1 826	18,8
Passivos financeiros	0	282	0	0	-100,0
Despesa Total	39 732	58 337	42 781	3 049	7,7
Despesa Efetiva (a)	30 014	32 579	31 238	1 224	4,1

(a) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2020 e 2021 e OSS Final.

Na evolução da despesa efetiva destacam-se:

- ◆ As transferências correntes com mais 946 M€ (3,3%), influenciadas pela evolução das transferências para as famílias (+703 M€, 2,8%), que acomodaram o financiamento das medidas destinadas à

¹ A operação contabilística (anulação do processamento efetuado num período anterior e registo de novo processamento para o mesmo período) relativa à atualização, com efeitos a partir de 1 de outubro, do valor de referência anual da PSI e respetivo complemento (Portaria 5/2021, de 06/01), para os meses de outubro a dezembro de 2020, implicou uma compensação na receita de 2021 no valor de 87,3 M€ (RNAP de março de 2021).

² Em 2021 as devoluções à SS de prestações sociais não pagas passaram a ser contabilizadas como operação orçamental.

³ As transferências da UE representam 4,3% da receita efetiva da SS.

⁴ Sobre a contabilização da receita de PRR cfr. ponto 3.6.

recuperação dos rendimentos das famílias, ao reforço das políticas de natalidade, à sistematização e reforço das políticas de apoio à deficiência, ao combate à pobreza e exclusão social, seguindo o padrão iniciado em 2016 e bem assim as medidas extraordinárias destinadas a minimizar o impacto da crise pandémica no contexto socioeconómico¹.

- ◆ Os subsídios com um aumento de 248 M€ (33,9%), justificado pelas verbas concedidas a entidades da administração central para ações de formação profissional (mais 184 M€).

Cerca de 92,5% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais, que totalizaram 28 906 M€, mais 782 M€ (2,8%) que em 2020.

Quadro 59 – Prestações sociais e outras – 2020-2021

(em milhões de euros)

Aplicações de Despesa	2020		2021		Variação CSS 2021/2020	
	CSS	OSS Final	CSS	Valor	%	
Prestações Sociais	28 124	29 833	28 906	782	2,8	
Pensões e complementos, das quais:	18 415	18 994	18 889	474	2,6	
<i>Sobrevivência</i>	2 516	2 602	2 590	74	2,9	
<i>Invalidez</i>	1 175	1 182	1 167	-8	-0,7	
<i>Velhice</i>	13 788	13 981	13 912	123	0,9	
<i>Pensões do regime substitutivo Bancário (a)</i>	435	424	422	-13	-3,1	
<i>Parcela de atualização extraordinária de pensões</i>	449	750	747	298	66,4	
Desemprego e Apoio ao Emprego, das quais:	1 515	1 716	1 593	77	5,1	
<i>Subsídio de Desemprego</i>	1 216	1 323	1 282	67	5,5	
Ação social, das quais (b):	2 140	2 550	2 287	147	6,9	
<i>Transf. e subsídios – Instituições sem fins lucrativos</i>	1 743	2 015	1 838	95	5,4	
<i>Transf. e subsídios – Famílias</i>	92	111	108	16	17,8	
Subsídio e complemento de doença	746	803	754	7	1,0	
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	0	25	2	1	455,8	
Abono de família (c)	822	816	786	-36	-4,3	
Rendimento Social de Inserção	340	370	356	16	4,8	
Complemento Solidário para Idosos	212	229	204	-7	-3,4	
Medidas Extraordinárias e Temporárias (COVID-19) (d)	1 897	2 131	1 920	23	1,2	
Subsídio reestruturação familiar	-	0	0	0	n.a.	
Parentalidade	657	654	638	-19	-2,9	
Subsídio por morte	139	152	145	7	4,8	
Deficiência	567	717	694	126	22,3	
Outras despesas	673	675	639	-34	-5,1	
Formação profissional e políticas ativas de emprego	1 543	2 295	1 966	423	27,4	
Políticas ativas de emprego	673	774	687	14	2,1	
Transf. e subsídios de formação profissional	870	1 522	1 279	408	46,9	
Administração (e)	340	436	358	18	5,4	
Passivos Financeiros	0	282	0	0	-100,0	
Aplicações Financeiras – IGFSS	1 853	9 100	2 800	947	51,1	
Capitalização, das quais:	7 871	16 391	8 751	880	11,2	
Ativos financeiros – FEFSS	7 864	16 377	8 743	879	11,2	
Despesa total	39 732	58 337	42 781	3 049	7,7	
Despesa efetiva (f)	30 014	32 579	31 238	1 224	4,1	

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Inclui despesas associadas à pandemia de COVID-19 (2020: 44 M€, sendo 1 M€ de transferência para a AC; 2021: 36 M€).

(c) Inclui 27 M€ de despesa associada à pandemia de COVID-19, pago em setembro de 2020, como prestação única.

(d) Inclui as medidas de apoio às empresas e às famílias: 297 M€, em 2020, e 244 M€, em 2021, de transferências para a AC (IEFP).

(e) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização. Inclui 4 M€ de despesas associadas à pandemia.

(f) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2020 e 2021 e OSS Final. Cálculos TC.

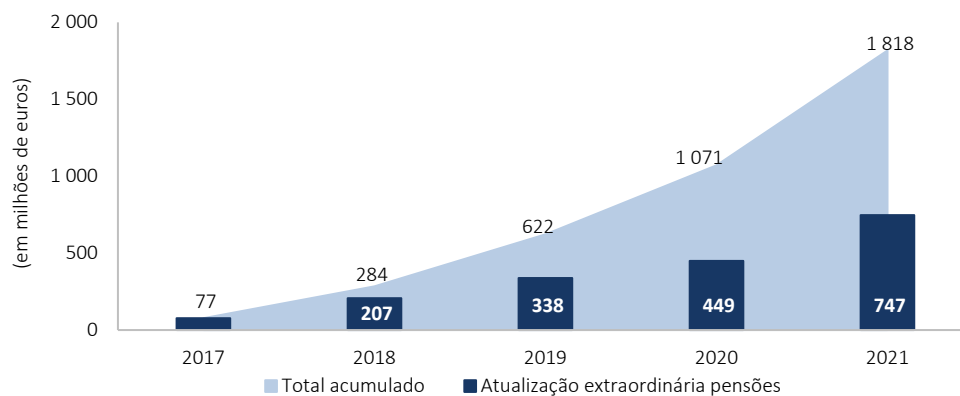
¹ Sobre a classificação económica da despesa com *layoff* simplificado e apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade cfr. ponto 3.6.

Relativamente às prestações sociais destacam-se:

- ◆ As pensões e complementos (que representam 65,3% da despesa em prestações sociais) ascenderam a 18 889 M€, mais 474 M€ (2,6%) do que em 2020, em reflexo:
 - ◇ do efeito preço derivado dos aumentos extraordinários acumulados desde 2017¹, da reposição das atualizações anuais², e do impacto dos regimes de reforma antecipada (por valorização de carreiras muito longas, implementado em 2017, e por flexibilização, em 2019);
 - ◇ do efeito quantidade (mais 7 579 beneficiários/pensões)³.

O gráfico seguinte evidencia o crescimento exponencial da despesa com a atualização extraordinária de pensões, em todo o período temporal da extensão da medida, atingindo, em termos acumulados, 1 818 M€, 41,1% dos quais em 2021.

Gráfico 34 – Aumento extraordinário de pensões – 2017-2021



Fonte: CSS 2017 a 2021. Cálculos TC.

- ◆ As prestações de apoio às famílias e às empresas totalizam 5 498 M€ (+118 M€), nas quais se incluem:
 - ◇ As destinadas a elevar o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza (rendimento social de inserção e complemento solidário para idosos), que registaram uma evolução em linha com a do número de beneficiários abrangidos.
 - ◇ As relativas à parentalidade e abono de família, com evoluções negativas face a 2020⁴, a refletir a evolução da população alvo, associada a fatores demográficos, uma vez que a evolução das políticas sobre estas matérias⁵, assentes num reforço continuado destas prestações, em valor e universo de

¹ Atualização prevista no art. 75.º da LOE 2021, com efeitos a partir de 01/01/2021 e regulamentada pelo Decreto Regulamentar 1 – A/2021, de 22/02.

² DL 254-B/2015, de 31/12 – em função do crescimento do PIB (média dos dois anos anteriores) e da variação do índice de preços no consumidor (nos últimos 12 meses, sem habitação, medida no final de novembro do ano anterior ao que respeita a atualização), indicadores cujas variações não foram suficientes para produzir efeitos práticos na atualização regular anual das pensões para 2021.

³ <https://www.seg-social.pt/estatisticas>.

⁴ Excluído o efeito da medida extraordinária, implementada em 2020, de pagamento de um adicional do abono de família, conforme previsto no Programa de Estabilização Económica e Social, que não teve continuidade em 2021, a tvh foi de -1,1%.

⁵ Em 2019, foi reforçado o valor do abono de família para as crianças entre os 4 e os 6 anos de idade, tendo sido também garantido a atribuição da majoração para os segundos e terceiros filhos desde o nascimento até aos 36 meses. Em 2020, foi aprovado o pagamento de uma prestação complementar aos titulares de abono de família para crianças e jovens até aos 16 anos (três primeiros escalões de rendimentos). A RCM 184/2021, de 29/12, aprovou a Estratégia Nacional de Combate à

beneficiários abrangidos, não foi suficiente para diluir o efeito regressivo da população alvo que, face a 2020, perdeu 30 956 indivíduos, no caso do abono de família. Já o recuo das despesas com parentalidade refletem a evolução da natalidade (menos 4 948 nados vivos face a 2020¹) no período considerado.

- ◇ As que respeitam ao apoio à deficiência² e dependência e morte, que evidenciam variações homólogas positivas reflexo do efeito das políticas³, implementadas em 2016 e reforçadas nos anos subsequentes, de alavancagem dos benefícios destinados ao apoio às famílias e ainda a integração de novos beneficiários (mais 8 825 indivíduos⁴).
- ◇ As referentes às medidas extraordinárias COVID-19 que ascendem a 1 920 M€⁵.
- ◆ As prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho totalizaram 1 593 M€⁶, mais 77 M€ (5,1%), nas quais se destacou o subsídio de desemprego (1 282 M€). Estas prestações, cuja despesa vinha apresentando uma trajetória descendente desde 2014, interrompida em 2020, com um aumento explicado pelo crescimento médio do número de beneficiários em 26,9%, eventualmente decorrente da situação pandémica (mais 98 170 beneficiários), manteve ainda, em 2021, um comportamento crescente explicado pela reconfiguração da medida⁷ que resultou no aumento do valor médio mensal das prestações de desemprego processado por beneficiário.

O Gráfico 35 evidencia a evolução destas despesas e do número de beneficiários, num período mais longo (2012-2021), comparando-se o período da crise das dívidas soberanas (2012-2013), quando não foram aplicadas medidas mitigadoras dos efeitos dos estabilizadores automáticos sobre o mercado de trabalho, com o período da crise sanitária (2020-2021) durante o qual medidas dessa natureza foram aplicadas.

Pobreza (2021-2030), em que um dos objetivos estratégicos se prende com o alargamento do acesso e o reforço do valor do abono de família, por forma a reduzir a disparidade entre os valores para os diferentes escalões etários.

¹ INE, nados-vivos em Portugal, atualização de 27/04/2022.

² O valor da despesa com PSI está sobrevalorizada em 87 M€ pelos motivos já explicitados no ponto 3.3.1.

³ Em 2017, foi introduzida e implementada a componente base prestação social para a inclusão, que veio substituir algumas das atribuições anteriormente realizadas como a pensão de invalidez. Em 2018 foi introduzido o complemento desta prestação. Em 2019, esta prestação foi alargada à infância e juventude, por forma a abranger e reforçar a proteção social de pessoas com deficiência mais jovens, bem como das suas famílias. Em 2021, os apoios aos cuidadores informais, em experiência piloto, nos anos anteriores, foram alargados ao universo de potenciais beneficiários.

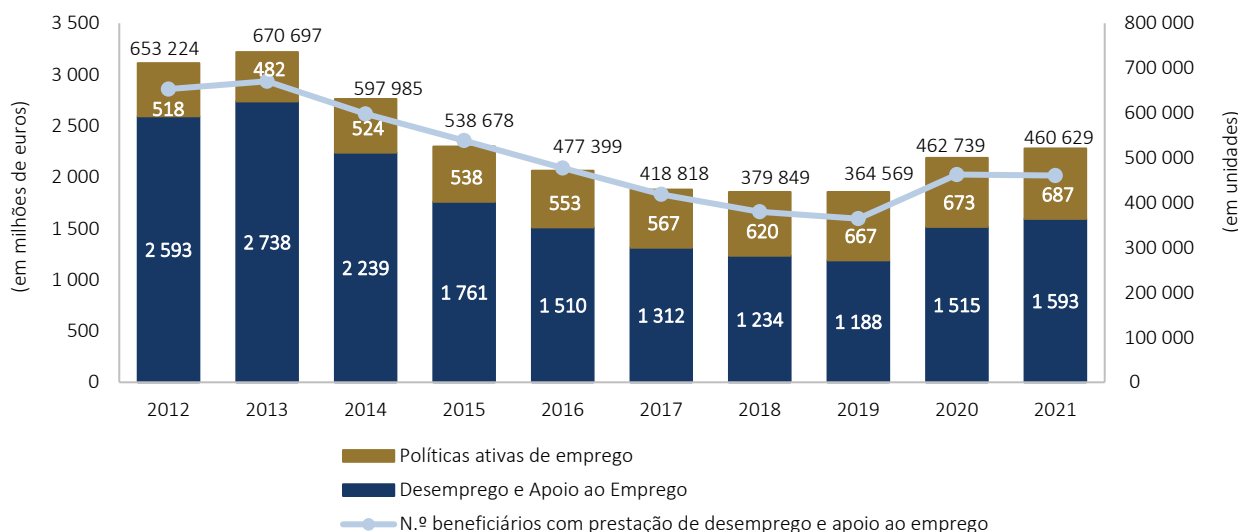
⁴ Estatísticas da SS relativas à prestação social de inclusão – situação da base de dados em 02/2021 (extração a 03/08/2022).

⁵ Valor que diverge do constante do Quadro 62 por não incluir as despesas de ação social e de administração associadas às medidas COVID-19.

⁶ Subsídio de desemprego (1 282 M€); Complemento de desemprego (25 M€); Subsídio social de desemprego (133 M€); Garantia Salarial (77 M€); Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego por salários em atraso (14 M€); Compensação salarial – *layoff* normal (62 M€); e Retribuições intercalares (18 m€).

⁷ Aumento de mínimos para 1,15 do indexante de apoios sociais (504,63€) nas situações em que as remunerações que serviram de base ao cálculo da prestação correspondam pelo menos ao valor do salário mínimo (art. 155.º da LOE).

Gráfico 35 – Prestações sociais e políticas ativas de emprego 2012-2021



Fonte: CSS 2012 a 2021. Cálculos TC.

3.3.3. Saldos da segurança social

O saldo de execução orçamental (SEO) acumulado, no final de 2021, foi de 4 035 M€ (menos 33,7% que em 2020), tendo o saldo do ano contribuído com menos 2 049 M€ para esta erosão. O quadro seguinte reflete o total das receitas e despesas de cada um dos sistemas/subsistemas da SS, bem como os respetivos saldos¹.

Quadro 60 – Saldos de execução orçamental por sistemas, componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh %
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	4 352	747	111	307	566	0	6 083	69,7
1.1. Saldo de anos anteriores integrado	4 349	747	111	307	168	0	5 682	76,5
1.2. Saldo de anos anteriores não integrado	3	0	0	0	399	0	401	6,2
2. Receita do ano	24 322	8 292	1 951	4 660	2 444	430	42 100	-1,0
3. Despesa do ano	25 895	8 751	1 989	4 738	2 347	430	44 149	10,3
4. SEO do ano (2)-(3)	-1 573	- 458	- 37	- 78	98	0	-2 049	-182,4
5. SEO do ano com saldo integrado (4)+(1.1)	2 777	289	74	229	265	0	3 634	-36,3
6. SEO final acumulado (5)+(1.2)	2 779	289	74	229	664	0	4 035	-33,7
7. Saldo total efetivo do exercício de 2021	1 227	1 118	- 37	- 78	97	0	2 328	9,2

Fonte: CSS 2020 e 2021. Cálculos TC.

Os saldos acumulados de anos anteriores (6 083 M€) apurados por componentes e subsistemas foram alocados da seguinte forma:

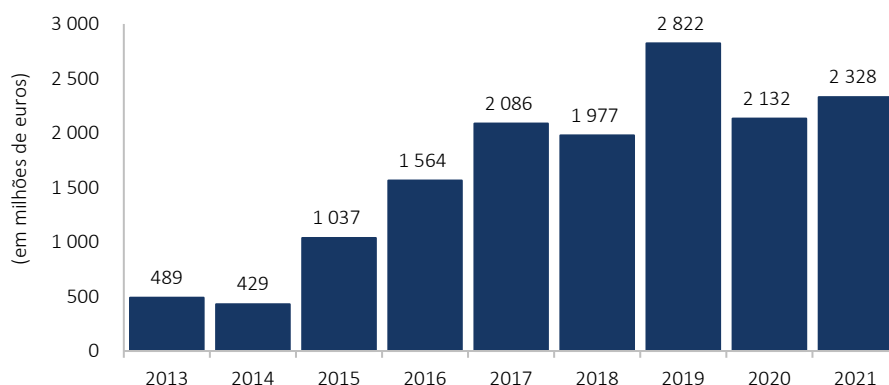
¹ Sobre o valor dos saldos finais em 2021 cfr. ponto 3.6.

- ◆ 5 096 M€ integrados, para utilização em despesa, nas respetivas componentes do sistema previdencial (4 349 M€ em repartição e 747 M€ em capitalização);
- ◆ 586 M€ integrados no sistema de proteção social de cidadania¹, sendo 449 M€ destinado a transferências para o sistema previdencial-repartição para financiamento da despesa associada a medidas COVID-19 e 137 M€ para aplicação em despesa do subsistema de ação social;
- ◆ 401 M€ não integrados: componente repartição do sistema previdencial (3 M€) e subsistema de ação social do sistema de proteção social e cidadania (399 M€).

Em 2021 e a título excecional, o sistema previdencial-repartição recebeu 466 M€ de receitas fiscais consignadas ao FEFSS – provenientes do Adicional ao IMI (128 M€) e da parcela do IRC (337 M€) – para equilíbrio do sistema, à semelhança do que aconteceu entre 2012 e 2017, período em que o esforço financeiro do Estado para este mesmo fim totalizou 5 589 M€. Foram transferidos 582 M€ do sistema previdencial-repartição para o sistema previdencial-capitalização provenientes de saldos de anos anteriores (581 M€) e ainda da receita arrecadada com alienação de imóveis (445 m€) e da aplicação do princípio da onerosidade (229 m€).

Em 2021, o saldo de execução efetiva aumentou 197 M€ (9,2%), para 2 328 M€, dado que o aumento da despesa efetiva (4,1%) foi inferior ao aumento da receita efetiva de (4,4%).

Gráfico 36 – Saldo anual efetivo do SSS – 2013-2021



Fonte: CSS 2013 a CSS 2021. Elaboração TC.

3.3.4. Impacto das medidas COVID-19 na segurança social

As medidas adotadas para mitigar os efeitos causados pela pandemia geraram, em 2021, um impacto na despesa do SSS, na ordem dos 1 960 M€², menos 12 M€ que em 2020, e na arrecadação de receita um impacto negativo

¹ Distribuído pelos vários subsistemas de: proteção familiar (111 M€), solidariedade (307 M€) e ação social (168 M€).

² Este valor inclui as despesas divulgadas na CGE no quadro CSS4 (1 951 M€) e o valor de despesas não divulgadas naquele quadro (9 M€). O valor de 1 960 M€ inclui o evidenciado como medidas COVID-19 no mapa de execução orçamental da SS (1 920 M€ – cfr. Quadro 62 – Prestações sociais e outras) e também despesas de ação social (36 M€) e de administração (4 M€).

estimado em cerca de 257 M€¹.

Na receita (Quadro 61), destacam-se as medidas de apoio à tesouraria das empresas e outras entidades, como sejam as isenções/reduções de contribuições a cargo das entidades empregadoras, o diferimento de pagamentos de contribuições e a suspensão do pagamento de planos prestacionais (no âmbito dos processos de execução fiscal/contributiva ou celebrados por via administrativa). Estas medidas prejudicaram a arrecadação da receita da SS em 226 M€, por perda definitiva de receita, em 31 M€, por perda temporária decorrente da suspensão de pagamento dos planos prestacionais, e em 53 m€ relativos a diferimentos do pagamento de contribuições devidas por trabalhadores independentes².

Quadro 61 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19 – Receita – 2020-2021

(em milhões de euros)

Medidas	2020	2021		
	CSS	OSS final	CSS	Taxa execução %
Iisenção de pagamento da Taxa Social Única (a)	517	71	226	318,2
Diferimento do pagamento de Contribuições para a Segurança Social	113		0,05	
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva (b)	72		29	
Suspensão de pagamento de planos prestacionais fora do processo executivo (c)	2		2	
Total de receita efetiva não cobrada (d)	704	71	257	361,5

(a) Valores definitivos ainda não apurados.

(b) Valor estimado. A designação divulgada refere "execução contributiva", mas também inclui dívida não contributiva.

(c) Valores não considerados no Quadro A53 da CGE. Disponibilizados em julho de 2022 com reporte àquela data.

(d) Cfr. Quadro mais desenvolvido no Anexo A3 do presente Parecer.

Fonte: CSS 2020 e 2021 e IGFSS. Cálculos TC.

Na despesa (Quadro 62), o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade foi a medida com maior impacto (549 M€) seguindo-se o *layoff* simplificado (368 M€). Também tiveram impacto significativo as medidas destinadas aos apoios ao rendimento dos trabalhadores e das famílias (337 M€)³ e as associadas ao isolamento profilático e à doença (220 M€)⁴. As importâncias transferidas para o IEFP para execução do incentivo extraordinário à normalização da atividade representaram 12,4% (244 M€) do total das despesas da SS destinadas às medidas COVID-19.

¹ Considera-se que é um impacto estimado dado que: 1) ainda não está concluído o processo de apuramento da perda definitiva de receita relativo à medida de incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial; 2) o valor relativo à não cobrança de receita por suspensão de planos prestacionais em processo executivo foi apurado com base numa estimativa de receita a cobrar e não com base na receita não cobrada (diferença entre a meta estabelecida para a cobrança de planos prestacionais e processos executivos nos meses em que ocorreu a suspensão e o valor cobrado nesses meses, não existindo informação desagregada por planos prestacionais) e o respetivo valor incluir apenas dados do IGFSS (não inclui os institutos das regiões autónomas).

² Apoio extraordinário à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes (2021).

³ Prorrogação de desemprego (184 M€); Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (75 M€); Apoio excepcional à família (51 M€); Apoio extraordinário de proteção social (16 M€); Majoração ao apoio extraordinário (5 M€); Medida extraordinária de incentivo à atividade profissional (4 M€); Complemento de estabilização para trabalhadores em *layoff* simplificado (0,5 M€); Apoio a situações de desproteção social de trabalhadores independentes (48 m€); Diminuição dos prazos de garantia do subsídio de desemprego e por cessação da atividade (18 m€); Prestações sociais – Idosos COVID-19 (1 M€); Prestação complementar de abono de família (135 m€).

⁴ Isolamento profilático (106 M€), Subsídio por doença COVID-19 (84 M€), Subsídio de assistência a filho e a neto (26 M€) e Prestações por doenças profissionais (3 M€).

Quadro 62 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19 – Despesa – 2020-2021

(em milhões de euros)

Medidas	2020	2021
Layoff simplificado	823	368
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente	280	204
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	159	549
Isolamento profilático, subsídio de doença e de assistência a filho e a neto e doenças profissionais	113	220
Apoios ao rendimento dos trabalhadores e das famílias (a)	252	337
Apoios ao setor social (b)	43	34
Incentivo extraordinário à normalização da atividade (IEFP)	297	244
Despesas de administração e outros encargos (c)	6	4
Total das despesas COVID-19 (d)	1 972	1 960

(a) Em 2020 inclui 27 M€ de “prestação complementar de abono de família para crianças e jovens” que não foi considerado no Quadro A53 da CGE 2020.

(b) Inclui valores pagos com “domiciliação de serviços prestados por entidades do setor social” que não foram considerados nos Quadros A53 da CGE 2020 (25 M€) e 2021 (9 M€).

(c) O ano de 2020 inclui 1 M€ de transferências para a AC. Em 2021 não houve transferências para a AC.

(d) Cfr. Quadro mais desenvolvido no Anexo A4 do presente Parecer.

Fonte: CSS 2020 e 2021 e IGFSS. Cálculos TC.

Estes dados evidenciam também as diferenças nos apoios concedidos nos dois anos de crise pandémica designadamente, o facto do *layoff* simplificado ter sido progressivamente substituído pelo apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade empresarial, bem como o aumento da despesa destinada à manutenção dos rendimentos dos trabalhadores e das famílias e a associada ao isolamento profilático e à doença, que aumentaram significativamente face a 2020 (33,7% e 94,7%, respetivamente). No seu conjunto, os apoios à capacidade produtiva das empresas representaram, em 2021, 46,8% do impacto direto das medidas COVID-19.

Quanto ao financiamento dessas medidas, há a salientar o seguinte:

- ◆ A LOE 2021 atribuiu o financiamento dos apoios concedidos no quadro da situação pandémica ao OE, através de transferências extraordinárias para o OSS (674 M€ para a despesa e 71 M€ destinados à perda de receita), por forma a reduzir a pressão sobre a sustentabilidade da segurança social¹. O financiamento previsto assentou num enquadramento macroeconómico de crescimento e de abrandamento acentuado da pandemia, o que viria a ser contrariado logo durante o primeiro trimestre do ano. Assim:
 - ◇ Para financiamento da despesa com as medidas enquadráveis no sistema previdencial repartição e nos subsistemas de solidariedade e proteção familiar, para além da transferência extraordinária do OE inicialmente prevista (674 M€), procedeu-se à integração de saldos remanescentes de 2020 (no valor global de 1 250 M€) e ao reforço das transferências diretas do OE para o efeito em 801 M€² que, no seu conjunto, não só foram suficientes para fazer face ao impacto das medidas COVID-19 na despesa (1 920 M€) como ainda geraram um saldo de 817 M€³.
 - ◇ Para financiamento da perda de receita não se procedeu a qualquer reforço do orçamento, pelo que o valor transferido pelo OE (71 M€) ficou significativamente aquém da perda apurada (226 M€)⁴.

¹ Art. 144.º da LOE 2021 e art. 6.º do DL 23-A/2021, de 24/03, alterado pelo art. 5º do DL 56-A/2021, de 06/07.

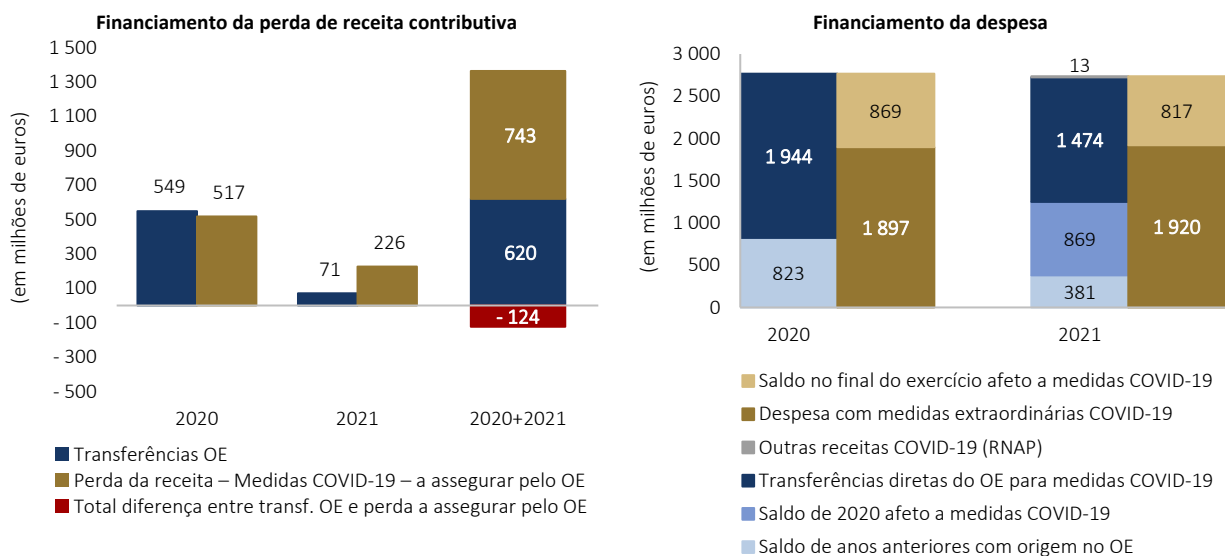
² O orçamento inicial de receita do OSS apenas previu 673,9 M€ para financiamento da despesa com medidas COVID-19. No entanto, em finais de dezembro de 2021 o OE transferiu mais 800,6 M€ para financiamento destas medidas (cfr. ponto 3.1).

³ Inclui ainda 13 M€ de outras receitas correntes.

⁴ De acordo com o IGFSS, ainda se encontra em atualização a informação de suporte à perda de receita associada “...ao incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (2020 e 2021), cujo circuito de apuramento e validação

Os gráficos seguintes evidenciam a perda de receita e a despesa com as medidas extraordinárias nos anos de 2020 e 2021 (enquadráveis no sistema previdencial repartição e nos subsistemas de solidariedade e proteção familiar) e as suas fontes de financiamento.

Gráfico 37 – Financiamento das medidas extraordinárias COVID-19 (receita e despesa)



- ◆ As despesas com as medidas extraordinárias COVID-19 enquadráveis no sistema de ação social (36 M€), designadamente com apoios ao setor social (34,4 M€) e às famílias (1,4 M€) foram financiados por receitas do OE (14,5 M€) e por receitas de jogos sociais (21,4 M€).

Ainda para financiamento destas medidas verificou-se, logo em 2020, a operacionalização de uma linha específica de financiamento para as instituições particulares de solidariedade social ou entidades equiparadas sem fins lucrativos com dificuldades de tesouraria, com a subscrição pela SS de 6,2 M€¹ de capital do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) e a assunção de garantias até ao limite de 18,5 M€ (responsabilidades contingentes), situação que se manteve inalterada em 2021.

Ao nível do reporte específico destas medidas, é de referir que, à semelhança do verificado em 2020, não foi referenciada como despesa COVID-19 a comparticipação financeira da segurança social no âmbito dos acordos de cooperação para as respostas sociais cuja atividade foi suspensa, com vista à manutenção da capacidade instalada que, em 2021, ascendeu a 168 M€².

- ◆ Por último, as despesas de administração com as medidas COVID-19 (4 M€) foram suportadas pelas fontes de financiamento dos respetivos sistemas onde foram enquadradas as despesas.

envolve várias entidades...” e serão encetadas diligências para que o “...diferencial venha a constituir receita do OSS, no âmbito do processo de execução do OSS 2022 ou através da sua inscrição orçamental no quadro da preparação da proposta do OSS para 2023”.

¹ Art. 8.º do DL 37/2020, de 15/07 – criou uma linha de financiamento ao setor social, prorrogada até 31/12/2021, pelo DL 22- C/2021, de 22/03.

² O IGFSS não inclui estas despesas por considerar que não representam uma despesa adicional para a SS, uma vez que já se encontram contratualizadas (cfr. Relatório 1/2021 - AEO - 2.ª Secção – COVID-19 – Execução Orçamental, Dívida e Garantias a 30/09/2020). Independentemente da sua contratualização, estas são despesas que se realizaram para suprir carências resultantes da pandemia e, como tal, o seu reporte cabe nesta especificação.

3.4. Balanço e demonstração de resultados

3.4.1. Balanço

A situação financeira e patrimonial da segurança social no biénio 2020/2021 é a que se reflete nos quadros seguintes, apresentando o balanço um aumento, em termos líquidos, de 2 555 M€ (7,5%) face a 2020¹.

Quadro 63 – Balanço da segurança social – 2020-2021

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2020	2021		Variação 2021/2020	
		Valor	%	Valor	%
Ativo					
Ativo Bruto					
Imobilizado	916	953	2,1	36	4,0
Existências	3	5	0,0	1	40,9
Dívidas de terceiros	13 291	13 336	29,3	46	0,3
Disponibilidades	28 592	31 166	68,5	2 574	9,0
Acréscimos e diferimentos	44	48	0,1	5	10,5
Total do Ativo bruto	42 846	45 508	100,0	2 662	6,2
Amortizações/Provisões imobilizado	528	541		12	2,3
Provisões para cobrança duvidosa	8 231	8 325		95	1,2
Total Ativo Líquido	34 087	36 642		2 555	7,5
Fundos Próprios					
Património	22 145	23 061	65,7	916	4,1
Cedências de ativos	-6	-6	0,0	0	-0,4
Reservas	1 040	1 041	3,0	1	0,1
Resultados transitados	6 405	8 451	24,1	2 046	31,9
Resultado líquido do exercício	2 881	2 569	7,3	-312	-10,8
Total dos Fundos Próprios	32 466	35 116	100,0	2 651	8,2
Passivo					
Provisões para riscos e encargos	39	58	3,8	19	47,4
Dívidas a terceiros	431	373	24,5	-58	-13,4
Acréscimos e diferimentos	1 152	1 095	71,8	-57	-4,9
Total do Passivo	1 622	1 526	100,0	-96	-5,9
Total dos Fundos Próprios e do Passivo	34 087	36 642		2 555	7,5

Fonte: CSS de 2020 e 2021. Cálculos TC.

Ativo

Em 2021, 85,1% do ativo líquido é constituído por disponibilidades (83,9% em 2020), 13,7% por dívidas de terceiros (14,8% em 2020), uma área de grande risco em termos da fiabilidade dos valores relevados no balanço, e 1,1% por imobilizado, classe igualmente considerada área de risco. Destaca-se:

Ao nível do imobilizado:

O total do imobilizado registou um acréscimo de 4,0% (36 M€) no valor bruto e 6,2% (24 M€) no valor líquido, devido, essencialmente, à evolução positiva das imobilizações corpóreas que aumentaram 4,8%, em termos

¹ Cfr. ponto 3.6 sobre as observações que suportam as reservas aos valores relevados no balanço.

brutos 9,2% em termos líquidos (representam mais de 73% nesta classe de ativos)¹ e ao decréscimo de cerca de 1% nos investimentos financeiros² (Quadro 64).

Quadro 64 – Imobilizado – 2020-2021

(em milhares de euros)

Imobilizado	2020		2021	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	996	33	942	43
Imobilizações corpóreas	785 213	277 371	823 060	302 955
Investimentos financeiros	130 192	110 718	128 775	109 249
Total	916 401	388 122	952 776	412 247

Fonte: CSS de 2020 e 2021.

- ◆ O imobilizado corpóreo aumentou 38 M€, em valor bruto, e as variações mais significativas decorreram, essencialmente, do efeito conjugado:
 - ◇ do aumento no *equipamento básico* (34 M€, 8,6%)³, sobretudo por aquisições e de transferências de imobilizado em curso de *software* e de equipamento informático, bem como nos *edifícios e outras construções* (15 M€, 6,1%) e nos *terrenos e recursos naturais* (3 M€, 6,8%) essencialmente pela valorização de imóveis, sendo de destacar a reavaliação de um imóvel do FEFSS (11 M€)⁴ e o reconhecimento nas demonstrações financeiras de 2021 de dois imóveis (4 M€) que já se encontravam na posse da segurança social há alguns anos⁵;
 - ◇ da diminuição do *imobilizado em curso* (9 M€, 27,6%), do *equipamento administrativo* (3 M€, 5,6%), do *equipamento de transporte* (1 M€, 17,6%) e de *outras imobilizações corpóreas* (2 M€), em resultado, essencialmente, da incorporação em equipamento básico e do abate de bens móveis⁶.
- ◆ Os investimentos financeiros diminuiram 1,4 M€ no ativo bruto, variação que resulta, essencialmente, do levantamento efetuado pelo IGFSS na área dos imóveis, com vista à migração de dados para o novo sistema de informação, e que deu origem, por um lado, à relevação nas demonstrações financeiras no exercício de 2021 de imóveis que já estavam na posse da segurança social há alguns anos (1 M€) e, por outro, ao abate de 400 registos de imobilizado relativos a imóveis (3 M€) que, na sua maioria, já tinham sido transferidos, cedidos, alienados ou que não foram identificados.

¹ 86,4% no total do imobilizado em valor bruto e 73,5% no total do imobilizado em valor líquido.

² 1,1% (1,4 M€) no imobilizado bruto e 1,3% (1,5 M€) no imobilizado líquido.

³ Este aumento resulta do efeito conjugado de aquisições e de transferências de imobilizado em curso no valor de 44 M€, sobretudo do II e de abates no valor de 9 M€, que ocorreram nos seguintes institutos: II (4 M€), ISS (3,6 M€), ISSA (983 m€), IGFSS (455 m€) e ISSM (3 m€).

⁴ Imóvel considerado no FEFSS em investimentos financeiros reavaliado ao valor de mercado em 2021. Este imóvel está arrendado ao ISS, entidade que integra o perímetro da CSS e, por isso, é objeto de reclassificação em sede de consolidação.

⁵ ISSM: Imóvel cedido ao ISSM pela Região Autónoma da Madeira pelo facto de desde 1977 o “Lar do Vale Formoso” se ter mantido em funcionamento pela segurança social, que tem suportado todos os encargos com as diversas obras de conservação e adaptação do imóvel. O título de cedência realizado em 29/06/2017 não atribui valor ao imóvel, recorrendo o ISSM ao valor patrimonial tributário determinado no ano de 2020; ISS: Imóvel proveniente do ex-Instituto das Obras Sociais, transferido para a segurança social através da Portaria 1003/80, de 22/11, já relevado nas demonstrações financeiras do ISS pelo menos desde 2002, foi objeto de desanexação dando origem a um novo artigo matricial relevado nas demonstrações financeiras de 2021 valorizado pelo valor patrimonial tributário (cfr. ponto 3.6).

⁶ Referentes a equipamento administrativo: ISSA (1,9 M€); ISS (938 m€), IGFSS (127 m€) e IGFSS (114 m€); Outras imobilizações corpóreas: IGFSS (836 m€), ISSA (516 m€) e ISS (352 m€); Equipamento de transporte: ISS (1,2 M€), IGFSS (42 m€) e II (24 m€).

Os investimentos financeiros incluem ainda dois depósitos a prazo constituídos como garantia dos empréstimos concedidos pela Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) às instituições do sector não lucrativo, no âmbito das Linhas de Crédito I e II de apoio à economia social iniciados em 2012¹. Na vigência destas garantias, foram executados 1,6 M€ por incumprimento junto da CEMG das instituições beneficiárias dos empréstimos². Para recuperação deste valor, foram acionados os acordos de garantia de pagamentos celebrados entre essas instituições e o IGFSS³.

De referir que a variação ocorrida, em 2021, em algumas contas de imobilizado teve por base a preparação da migração de dados relativos aos imobilizados para o novo sistema, tendo em vista a transição para o SNC-AP.

Ao nível da dívida de terceiros:

A dívida bruta, que representa 29,3% do ativo, totalizou 13 336 M€ (+0,3% do que em 2020) em resultado de uma diminuição na dívida de médio e longo prazos (-175 M€)⁴ e de um aumento da de curto prazo (+220 M€). Também a dívida líquida de provisões para cobrança duvidosa registou um decréscimo de 1,0%, face a 2020, atingindo o valor de 5 011 M€, que reflete uma diminuição de 144 M€ na dívida de médio e longo prazos e um aumento na dívida de curto prazo (+95 M€).

Quadro 65 – Dívida de terceiros – 2020-2021

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2020		2021	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	1 726	39	1 791	49
Contribuintes	10 325	4 454	10 417	4 526
Prestações sociais a repor	733	155	749	157
Outros devedores	503	412	375	278
Outros	4	0	5	0
Total	13 291	5 060	13 336	5 011

Fonte: CSS de 2020 e 2021.

Ao nível da dívida de contribuintes, que representa 90,3% do total da dívida líquida (78,1% da dívida bruta) verifica-se que:

- ◆ 70,1% (7 301 M€) do valor em dívida (bruta) estava em mora há mais de um ano e 72,9% (7 588 M€) estava participada a execução fiscal (-115 M€ que em 2020). Desta última, a maior parte (78,2%)⁵ com uma antiguidade superior a 5 anos e 18,5% relativa a contribuintes com dívidas superiores a 1 M€⁶;

¹ O valor total das garantias foi de 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.

² Entre 2015 e 2019 dez instituições beneficiárias das linhas de crédito deixaram de cumprir as suas obrigações (duas em 2015, 160 m€; duas em 2016, 604 m€; três em 2017, 391 m€; duas em 2018, 126 m€; e uma em 2020, 369 m€).

³ Entre 2015 e 2021 foram recuperados 361 m€ através de acordos prestacionais e introduzidas duas ações em Tribunal e uma no Ministério Público. Estas ações não registam evolução desde 2019.

⁴ No exercício de 2021 foram extintos por prescrição créditos no valor de 80 M€ (Contribuintes: 79,3 M€; Beneficiários: 710 m€; e Outros devedores: 50 m€).

⁵ 50,5% (3 829 M€) com uma antiguidade superior a 10 anos; 13,2% (1 002 M€) estava associada a planos prestacionais, tendo face a 2020 apresentado um decréscimo de 145 M€ (12,6%).

⁶ 630 contribuintes com dívidas superiores a 1 M€, sete destes com dívidas superiores a 10 M€.

- ◆ 57,0% (5 939 M€) estava classificada como dívida de cobrança duvidosa e provisionada em cerca de 99,2% (5 890 M€) refletindo, para além da sua antiguidade, o risco de incobrabilidade¹;
- ◆ o valor da dívida líquida teve um aumento mais significativo (1,6%) do que o valor da dívida bruta (0,9%), reflexo de um aumento do valor em dívida com menor antiguidade, o que está em linha com as medidas associadas à pandemia COVID-19, designadamente quanto ao diferimento dos prazos de pagamento das contribuições e dos planos prestacionais, durante os anos de 2020 e 2021².

As dívidas de clientes, no total de 1 791 M€³ (+3,8% do que em 2020), em termos brutos, provêm sobretudo de:

- ◆ sub-rogação de créditos, na sequência de pagamento de salários em atraso a cargo do FGS (1 379 M€)⁴ – de notar que a quase totalidade desta dívida (1 373 M€) se encontra provisionada a 100% refletindo um elevado risco de cobrança; a restante parte (6 M€) respeita a planos prestacionais no âmbito dos processos especiais de revitalização;
- ◆ reembolsos, reposições ou restituições de prestações pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores que, em 2021, totalizaram 411 M€⁵, com 2,8% incluído em acordos prestacionais voluntários – a dívida de cobrança duvidosa ascendia a 368 M€ (89,7%) e estava provisionada a 100%⁶.

Cerca de 21,2% (87 M€) do total da dívida encontrava-se em execução fiscal, estando 7 M€ incluídos em acordos prestacionais executivos. Em 2021, foram participadas dívidas de 17 343 devedores, num total de 91 M€, verificando-se uma significativa recuperação face a 2020 (673 devedores; 410 m€), mas ainda com grande margem para melhoria, uma vez que 78,3% (288 M€) da dívida de cobrança duvidosa não estava participada a execução fiscal.

Relativamente às dívidas de prestações sociais (por pagamentos indevidos a beneficiários), que totalizaram 749 M€ (+2,2% face a 2020) e 157 M€ em valor líquido de provisões de cobrança duvidosa:

- ◆ 628 M€ (83,8%) estavam classificados como dívidas de cobrança duvidosa e na sua maioria (94,4%) provisionados, o que reflete a antiguidade da dívida;
- ◆ Quanto à fase da dívida:
 - ◇ 80 M€ (10,6%) estavam participados a execução fiscal⁷. Em 2021, foram participados a execução fiscal cerca de 15 M€, envolvendo 29 716 beneficiários, o que representou um decréscimo de 25,8% em valor (5 M€) e 30,5% em número (13 015 beneficiários);
 - ◇ 42 M€ (5,6%) respeita a planos prestacionais de cobrança voluntária;
 - ◇ assim, 627 M€ (83,8%) da dívida continua a não estar participada a execução fiscal nem enquadrada em planos prestacionais de cobrança voluntária, o que compromete a sua cobrança.

¹ 97,8% da dívida de cobrança duvidosa tem antiguidade superior a dois anos estando, por isso, provisionada a 100%. Existem valores em dívida desde 1976.

² Arts. 3.º, 4.º e 5.º do DL 10-F/2020, de 26/03, alterado pelo DL 99/2020, de 22/11, e DL 10-A/2020, de 13/03.

³ Sobre a fiabilidade do valor em dívida de clientes cfr. ponto 3.6.

⁴ O valor em dívida aumentou 2,7% (36 M€), face a 2020.

⁵ O valor em dívida aumentou 7,7% (30 M€) face a 2020.

⁶ Em 2021, o IGFSS alterou o critério de valorimetria das provisões para cobrança duvidosa, derogando o princípio estabelecido no POCISSSS, passando a constituir provisões a 100% para as dívidas com maturidade superior a 6 meses.

⁷ 22,8% (18 M€) desta dívida estava incluída em planos prestacionais executivos.

A dívida de outros devedores, que totalizou 375 M€, diminuiu, em relação a 2020, 128 M€ (-25,4% em termos brutos), decorrente de variações positivas e negativas em várias contas das quais se destaca a anulação da dívida do Ministério da Agricultura, no montante de 85 M€, por ter sido considerada indevida¹, e a redução de 38 M€ respeitante a adiantamento de pensões aos CTT, devido à alteração na forma de pagamento de pensões aos beneficiários de vale de correio para transferência bancária². Este grupo incorpora um conjunto de dívidas com bastante antiguidade, algumas das quais têm vindo a ser objeto de acompanhamento por parte do Tribunal há vários anos (96 M€)³ e outras mais recentes (22 M€)⁴. Apesar de desenvolvimentos ocorridos em 2021 e 2022⁵, desencadeados pelos institutos da segurança social, estes carecem de intervenção da tutela tendo em conta, por um lado, a reiterada falta de resposta de algumas das entidades devedoras, e, por outro, a necessidade de decisão que permita sanar as posições divergentes entre entidade credora e entidade devedora.

Em contraditório, o SESS informa que continuarão a efetuar-se as diligências necessárias e o IGFSS refere que dará continuidade aos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos.

Ao nível das disponibilidades:

As disponibilidades representam 68,5% do ativo bruto e 85,1% do ativo líquido e aumentaram 2 574 M€ (9,0%) face a 2020, conforme se evidencia no quadro seguinte:

¹ Sobre esta matéria cfr. ponto 3.6.

² Segundo o relatório de ISS de 2021, o valor em dívida dos CTT representa os adiantamentos de pensões cuja execução orçamental tem execução no mês seguinte, fruto de cláusulas contratuais estabelecidas com os CTT para a emissão de pagamento de pensões por vale de correio e a variação do valor em dívida revela o acréscimo de pagamentos por transferência bancária, face a 2020, por força de ações de sensibilização junto dos pensionistas para mudança de meio de pagamento.

³ Ministério da Saúde (89 M€); Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (6 M€); e Direção Regional do Trabalho e Qualificação da RAA (2 M€). Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 4.1.4 da Parte II do PGCE 2018.

⁴ IGFSS: Dívida do Ministério da Defesa (20 M€) para reembolso dos pagamentos efetuados pela SS de prestações previstas nas Leis 9/2002, de 11/02, 21/2004, de 05/06, e 3/2009, de 13/01 e dívidas relacionadas com adiantamentos por conta do OSS de ações de formação Profissional com suporte em fundos europeus (2,3 M€).

⁵ Dívidas do Ministério da Saúde (MS): – sobre a dívida proveniente da ex-Caixa de Previdência dos TLP (88,7 M€), o ISS informou, em julho de 2022, que se mantêm os constrangimentos à validação das faturas dos beneficiários de doença profissional no âmbito do reembolso da comparticipação da responsabilidade do ISS ao MS, mas que está em curso a implementação de uma medida de desmaterialização da validação das faturas entre organismos que irá permitir ao ISS efetuar o reembolso àquele Ministério pelo que, nessa altura, será retomada a proposta de encontro de contas com o MS junto da Tutela. – Dívida no âmbito das Misericórdias (0,4 M€), o IGFSS informou, em junho de 2022, que está a avaliar a resolução da dívida, uma vez que a ACSS, tem vindo a alegar a prescrição da dívida ao abrigo do art. 309.º do Código Civil, posição que não tem sido aceite pelo Instituto; Direção Regional do Trabalho e Qualificação da Região Autónoma dos Açores – o IGFSS, em junho de 2022, informou que em 02/06/2022 voltou a solicitar àquela Direção-Geral o pagamento da dívida, fazendo referência às sucessivas solicitações realizadas pelo Instituto desde 2013 e que não terão tido resposta; Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela – o IGFSS, em junho de 2022, informou que a última diligência realizada junto da Caixa foi em 25/06/2021; Dívida do Ministério da Defesa – o IGFSS informou, em junho de 2022, que o último pedido de regularização da dívida foi em 31/03/2021, não tendo obtido resposta; Dívidas com origem em adiantamentos para ações de formação profissional – o IGFSS, em junho de 2022, informou que em junho de 2021 a AD&C referiu continuar a desenvolver diligências para tentar recuperar os valores em dívida das entidades beneficiárias dos fundos europeus e que em junho de 2022 voltou a solicitar informação à AD&C sobre eventuais desenvolvimentos na recuperação dos valores em dívida e quais as diligências em curso.

Quadro 66 – Disponibilidades – 2020-2021

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor		Variação 2021/2020	
	2020	2021	Valor	%
Títulos negociáveis	22 057	26 658	4 602	20,9
Ações	4 594	5 175	581	12,6
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0,0
Títulos da dívida pública	17 353	21 442	4 089	23,6
Outros títulos	84	14	-70	-83,1
Outras aplicações de tesouraria	25	27	2	8,4
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	6 535	4 508	-2 028	-31,0
Conta no Tesouro ^(a)	5 305	3 595	-1 709	-32,2
Depósitos em Instituições Financeiras	1 231	912	-318	-25,9
Caixa	0	0	0	48,7
Total	28 592	31 166	2 574	9,0

(a) Reclassificação realizada pelo TC, para efeitos de análise, relativamente ao valor dos depósitos bancários no IGCP, uma vez que o balanço da SS não releva estes valores em conta apropriada nos termos do POCISSSS (o valor relevado no balanço em depósitos em instituições financeiras foi deduzido do valor dos depósitos existentes em contas bancárias do IGCP das seguintes entidades: IGFSS, II, ISS, FSS e FEFSS).

Fonte: CSS 2020 e 2021, SIF e Econtas. Cálculos TC.

- ◆ Os títulos negociáveis, na sua maioria títulos da dívida pública (21 442 M€)¹, que representam 85,5% da classe de disponibilidades, aumentaram 4 602 M€ (20,9%), face a 2020, e incorporam basicamente o património do FEFSS.
- ◆ Os depósitos em instituições financeiras diminuíram cerca de 2 028 M€ (31,0%), por efeito do decréscimo da Conta no Tesouro (1 709 M€) que totalizou 3 595 M€. Este decréscimo resultou, essencialmente, da diminuição dos depósitos à ordem no IGCP do IGFSS (1 594 M€, 32,1%) e do FEFSS (310 M€, 90,2%)². Em contrapartida, estas duas entidades aumentaram as suas aplicações em CEDIC no IGCP, em 3 350 M€³, e que representam 81,9% do acréscimo verificado em títulos de dívida pública.
- ◆ As disponibilidades relevadas na CSS encontram-se subavaliadas em, pelo menos, 38 M€ devido à transição de documentos com movimentos por reconciliar que impede a relevação dos mesmos nas demonstrações financeiras. Em 2021, os documentos com movimentos por reconciliar ainda demonstravam valores significativos tanto em número (79 419), como em volume financeiro (1 711 M€) em 61 contas bancárias de duas instituições da segurança social (cfr. ponto 3.6).

Ao nível dos Fundos próprios:

Os fundos próprios, no valor de 35 116 M€, cresceram 8,2% (2 651 M€) tendo o maior aumento ocorrido nos resultados transitados (31,9%, 2 046 M€), que resulta, maioritariamente, da afetação do resultado líquido do exercício anterior (1 999 M€). No entanto, destacam-se ainda os seguintes movimentos com impacto positivo e negativo no saldo da conta de resultados transitados: 1) a transferência de saldos provenientes de jogos sociais

¹ 17 601 M€ respeitam ao FEFSS e 3 841 M€ ao IGFSS.

² Pela primeira vez, verificou-se que o ISS e o FSS, em 31/12/2021, tinham depósitos à ordem no IGCP, de 54 M€ e de 122 M€, respetivamente, e o II aumentou esses depósitos em 19 M€, face a 2020.

³ IGFSS mais 2 800 M€ e FEFSS mais 550 M€.

para o património do FSS (+121 M€)¹; 2) a relevação contabilística de imóveis ou correção de valor (+6,7 M€)²; 3) nivelamento de saldos (+7,4 M€)³; anulação de dívidas a receber (-86 M€)⁴ e abate de imóveis (-2,2 M€)⁵.

Os fundos próprios são constituídos, na sua maioria, por património, no valor de 23 061 M€, pertencendo 93,6% ao FEFSS (21 579 M€)⁶. Face a 2020, esta componente registou um acréscimo de 916 M€ (4,1%), que resulta, essencialmente, da afetação à conta de património do FEFSS do resultado líquido do exercício de 2020 (882 M€) e ainda do adicional de solidariedade sobre o setor bancário (34 M€)⁷.

O resultado líquido apurado no exercício de 2021 foi de 2 569 M€ e diminuiu 312 M€ (10,8%) relativamente a 2020, com os três grupos de resultados a contribuírem para esta diminuição, embora todos se apresentem positivos: operacionais atingiram 1 023 M€ (-165 M€, -13,9%); financeiros alcançaram 802 M€ (-90 M€, -10,1%); e extraordinários com 744 M€ (-58 M€, -7,2%).

Ao nível do Passivo:

Ascende a 1 526 M€ e apresenta uma diminuição de 96 M€ (5,9%), face a 2020. O grupo patrimonial predominante é o dos acréscimos e diferimentos (contas de especialização de exercícios), no qual os proveitos diferidos, com um peso de 68,6% (1 046 M€), diminuíram 3,9% (43 M€), sobretudo, pelo efeito conjugado da diminuição de 121 M€, por transferência de proveitos diferidos para resultados transitados⁸, e do aumento de 75 M€, proveniente de verbas do PRR.

Nas dívidas a terceiros, o montante relevado em outros credores ascende a 199 M€ e regista uma redução de 67 M€ (25,2%) face a 2020, que resulta, essencialmente, da diminuição de valores pendentes de liquidação relativos a operações com instrumentos financeiros do FEFSS (62 M€). Em sentido inverso, as provisões para riscos e encargos aumentaram 47,4% (19 M€), ascendendo a 58 M€, devido a um significativo aumento de processos instaurados contra o ISS em 2021, destacando-se as ações administrativas (40 M€) e as impugnações

¹ As receitas provenientes dos resultados líquidos de exploração de jogos sociais (SCML) eram contabilizadas no IGFSS como proveitos diferidos e estes valores eram transferidos para o FSS à medida das necessidades. Em 2021, este procedimento foi alterado passando aquelas receitas a serem contabilizadas diretamente na conta do FSS como proveitos. Os saldos de anos anteriores na posse do IGFSS foram transferidos para o FSS e posteriormente afetados a resultados transitados do Fundo. Este procedimento proporcionou um impacto nos resultados transitados e no fundo patrimonial da conta consolidada da SS.

² Foram relevados contabilisticamente imóveis que já estavam na posse da SS em anos anteriores pelo IGFSS (1,1 M€) e pelo ISS (3,4 M€) e foram feitas correções de valor pelo ISS (2,2 M€).

³ A comparação entre os saldos dos sistemas auxiliares de conta corrente de beneficiários (SICC) e os saldos existentes no SIF (contabilístico) teve como resultado um saldo líquido superior no SICC, pelo que foi necessário proceder ao nivelamento entre os dois sistemas que, segundo os serviços, foi condição necessária para implementar a nova *interface* SICC/SIF/TU relativamente aos valores contabilizados na *conta 2685- Credores por prestações em prescrição*.

⁴ Anulação da dívida do Ministério da Agricultura no valor de 85 M€ (cfr. ponto 3.6) e anulação da dívida da SCML proveniente da aplicação do princípio da onerosidade pela utilização de um imóvel nos anos de 2019 e 2020, uma vez que durante esse período vigorava um acordo de cedência com início em 1980, cuja cessação só ocorreu em 31/12/2020, segundo entendimento do IGFSS após reclamação da SCML (despacho do CD de 09/07/2021).

⁵ Deste valor, destaca-se o valor contabilístico dos abates realizados pelo IGFSS (1,7 M€), na sequência de levantamento realizado para a transição para o novo regime contabilístico (SNC-AP).

⁶ O valor do património relevado no balanço do FEFSS foi deduzido do movimento de consolidação efetuado pelo IGFSS correspondente à receita proveniente de: saldo orçamental do sistema previdencial - repartição (581 M€), alienação de imóveis (445 m€) e rendimentos patrimoniais com origem no princípio da onerosidade (229 m€).

⁷ Cfr. ponto 3.5 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

⁸ Movimento já referido no ponto dos fundos próprios (transferência do IGFSS para o FSS).

judiciais (11 M€) com maior probabilidade de gerar uma saída de recursos do Instituto, tendo em conta que representam 87,6% do total das provisões para riscos e encargos¹.

3.4.2. Demonstração de resultados

Em 2021, o total dos proveitos foi de 43 791 M€ e o dos custos 41 222 M€, o que proporcionou, como referido, um resultado líquido positivo de 2 569 M€, menos 312 M€ (10,8%) do que em 2020².

Quadro 67 – Demonstração de resultados – 2020-2021

(em milhões de euros)

Contas	Valor		Variação 2021/2020	
	2020	2021	Valor	%
Custos e perdas				
Transf. correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	29 504	30 661	1 157	3,9
Custos com o pessoal	279	285	5	1,9
Fornecimentos e serviços externos	99	112	12	12,3
Provisões do exercício	451	420	-31	-6,9
Amortizações do exercício	21	23	2	10,7
Outros custos e perdas operacionais	5	5	0	6,0
Total dos custos operacionais	30 359	31 505	1 146	3,8
Custos e perdas financeiros	1 418	1 417	-1	-0,1
Custos e perdas extraordinários	3 660	8 300	4 640	126,8
Total dos Custos e Perdas	35 437	41 222	5 785	16,3
Proveitos e Ganhos				
Impostos e taxas	18 588	20 207	1 620	8,7
Transferências e subsídios correntes obtidos	12 848	12 197	-651	-5,1
Outros proveitos e ganhos operacionais	110	123	13	11,3
Total dos proveitos operacionais	31 546	32 528	981	3,1
Proveitos e ganhos financeiros	2 310	2 219	-91	-3,9
Proveitos e ganhos extraordinários	4 462	9 044	4 582	102,7
Total dos Proveitos e Ganhos	38 318	43 791	5 473	14,3
Resultados operacionais	1 187	1 023	-165	-13,9
Resultados financeiros	892	802	-90	-10,1
Resultados extraordinários	802	744	-58	-7,2
Resultado líquido do exercício	2 881	2 569	-312	-10,8

Fonte: CSS de 2020 e 2021. Cálculos TC.

Os proveitos e ganhos aumentaram 5 473 M€ (14,3%) devido, essencialmente, às seguintes variações:

- ◆ Acréscimo de 981 M€ (3,1%) dos proveitos operacionais devido, sobretudo, ao efeito conjugado:
 - ◇ do aumento das contribuições e quotizações para a SS declaradas em 1 593 M€ (8,7%), dos fundos europeus em 424 M€ (44,1%) destinados, sobretudo, a ações de formação profissional bem como

¹ Sobre a constituição e anulação de provisões cfr. ponto 3.6.

² Cfr. ponto 3.6 sobre as observações que suportam as reservas aos valores da demonstração de resultados.

da afetação ao sistema previdencial - repartição, em 2021 e a título excecional, de receitas fiscais consignadas ao FEFSS (466 M€)¹;

- ◊ da diminuição dos financiamentos do OE para as medidas COVID-19 (1 359 M€)² e para cumprimento da LBSS (211 M€).
- ◆ Acréscimo dos proveitos extraordinários em 4 582 M€ (102,7%), destacando-se os seguintes aumentos: 4 218 M€ (104,7%) em correções às declarações de contribuições para a segurança social; 80 M€ (46,6%) em anulação de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes; 69 M€ (129,7%) em devolução de saldos de anos anteriores, representando o do IEFP 85,7% daquele acréscimo; e 127 M€ (222,2%) na emissão de reposições não abatidas nos pagamentos, sendo 87 M€ devido ao reprocessamento em 2021 da prestação social para a inclusão e respetivo complemento respeitantes aos meses de outubro a dezembro de 2020 para atualização de valor³.
- ◆ Decréscimo de 91 M€ (-3,9%) dos proveitos financeiros, que ascenderam a 2 219 M€, resultante da atividade do FEFSS (-93 M€, -4,0%) e compensada com o acréscimo dos rendimentos do IGFSS com juros (1 M€) e rendas de imóveis (1 M€). O decréscimo dos proveitos financeiros do FEFSS decorreram, sobretudo, da diminuição das diferenças de câmbio realizadas (335 M€, -57,2%), dos ganhos de contratos de futuros (173 M€, 49,2%) e dos juros (19 M€, -4,8%) e do aumento dos ganhos potenciais com diferenças de câmbio favoráveis (221 M€, 255,8%) e mais valias por revalorização de mercado (164 M€, 23,9%)⁴.

Os custos e perdas aumentaram 5 785 M€ (16,3%), variação que decorreu essencialmente do:

- ◆ Aumento dos custos operacionais, no valor de 1 146 M€ (3,8%), devido, sobretudo, ao aumento das prestações sociais em 712 M€ (2,8%), que ascenderam a 25 818 M€ (62,6% do total dos custos) e das transferências e subsídios em 445 M€ (10,1%)⁵ e da diminuição da anulação de provisões do exercício em 31 M€ (-6,9%).

O acréscimo das prestações sociais resultou maioritariamente do aumento com as pensões e complementos (468 M€, 2,5%), com especial destaque para o acréscimo na parcela de atualização de pensões (298 M€, 63,6%); da prestação social para a inclusão e respetivo complemento (115 M€)⁶; e de

¹ Nos termos do art. 376.º do LOE 2021 a receita fiscal consignada ao FEFSS proveniente de IRC e AIMI foi afeta ao sistema previdencial-repartição. Nos anos em que estas receitas fiscais são afetas ao FEFSS são contabilizadas na conta de 51 – Património.

² Apesar da significativa redução das transferências para financiamento das medidas COVID-19, salienta-se que em 2020 tinham sido imputados proveitos relativos a medidas COVID-19 provenientes de saldos com origem no OE (551 M€ estavam contabilizados em proveitos diferidos). Em 2021 o valor dos proveitos registados em medidas COVID-19 corresponde ao montante transferido do OE nesse ano, sendo as necessidades de financiamento colmatadas com verbas que foram registadas em proveitos também com origem no OE, em 2020 e 2021, mas associadas ao financiamento da LBSS. De salientar que o sistema previdencial - repartição recebeu transferências do Sistema de Proteção Social e Cidadania no valor de 254 M€, em 2020, e de 700 M€, em 2021, ambos afetos ao financiamento de medidas COVID-19.

³ A operação contabilística (anulação do processamento efetuado num período anterior e registo de novo processamento para o mesmo período) relativa à atualização, com efeitos a partir de 1 de outubro, do valor de referência anual da PSI e respetivo complemento (Portaria 5/2021, de 06/01), para os meses de outubro a dezembro de 2020, implicou uma compensação na receita de 2021 no valor de 87,3 M€ (RNAP de março de 2021) (cfr. SEO da DGO janeiro a março 2021).

⁴ E ainda com o aumento dos ganhos realizados com a alienação de aplicações de tesouraria (26 M€, 24,0%) e com os rendimentos obtidos com participações de capital (23 M€, 26,9%).

⁵ Foram utilizados os saldos das contas que concorreram para o valor relevado em transferências correntes concedidas e prestações sociais na demonstração de resultados consolidada. Três destas contas apresentam saldo credor (cfr. ponto 3.6).

⁶ Este valor está afetado do reprocessamento, em 2021, das prestações de outubro a novembro de 2020 para efeitos de atualização (cfr. pontos 3.3.2 e 3.3.3).

prestações com medidas extraordinárias COVID-19 (81 M€) enquadradas no sistema previdencial-repartição e nos subsistemas de solidariedade e proteção familiar. O acréscimo das transferências e subsídios destinaram-se, essencialmente, a ações de formação profissional.

- ◆ Aumento dos custos e perdas extraordinários em 4 640 M€ (126,8%), resultante sobretudo do aumento do valor da anulação de contribuições para a SS em 4 596 M€ (130,0%).

Acresce ainda o aumento do valor da prescrição de dívida contributiva em 44 M€ (125,7%), de custos com ação social em 11 M€ (31,6%)¹, de quebras de existências em 6 M€ (628,9%)² e de amortizações extraordinárias em 4 M€ (148,8%), na quase totalidade de imóveis³, e a diminuição de outros custos extraordinários, sendo a mais significativa a diminuição de anulações de contraordenações em 12 M€ (-34,7%).

- ◆ Os custos e perdas financeiros ascenderam a 1 417 M€ e mantiveram-se estáveis⁴ sendo, na sua quase totalidade, custos do FEFSS. Esta estabilidade foi proporcionada, por um lado, pelo aumento das valias potenciais por revalorização de mercado em 386 M€ (190,3%) evolução que foi quase integralmente compensada com a diminuição das diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais em 373 M€ (-89,2%). Já o impacto do decréscimo de 198 M€ (-56,5%) nas perdas em contratos de futuros foi quase todo absorvido com o acréscimo de 125 M€ (30,6%) nas diferenças de câmbio desfavoráveis realizadas e de 59 M€ (175,1%) nas perdas na alienação de aplicações de tesouraria.

3.4.3. Princípio da onerosidade

A LOE 2021, à semelhança das LOE de 2019 e 2020, determinou a aplicação do princípio da onerosidade, sem exceção, aos imóveis da propriedade do IGFSS que se encontrassem ocupados ou a ser utilizados por outras entidades públicas sem contrato de arrendamento, até que fosse celebrado o respetivo contrato⁵.

De acordo com os registos contabilísticos do Instituto, os valores cobrados e os valores em dívida em 31/12/2021 relativos aos anos de 2019, 2020 e 2021 são os seguintes:

¹ Regularizações que deram origem a transferências para as instituições sem fins lucrativos relativas a acordos de cooperação (mais 4,6 M€, 13,1%) e a transferências para as famílias relativas a prestações de alimentos devidos a menores (mais 6,6 M€, 5 843,2%).

² No ISS, com perdas registadas por quebras de impressos, no valor de 1 219 m€ (mais 1 210 m€) e de material de limpeza e higiene, no valor de 4 407 m€ (mais 4 398 m€).

³ Decorrente de recomendações do Tribunal, o ISS tem vindo a regularizar algumas das situações irregulares detetadas na análise às várias amostras de imóveis incluídas em pareceres anteriores.

⁴ Apresentam um ligeiro decréscimo de 1 M€ (0,1%), face a 2020.

⁵ N.º 4 do art. 148.º. Nos casos em que não se encontre apurado o valor de mercado da renda, a contraprestação semestral devida pelas entidades utilizadoras dos espaços deve ser fixada por m² ocupado, consoante a localização do imóvel (concelho de Lisboa: 7 €/m²; concelho do Porto: 5 €/m²; restante território: 4 €/m²). De acordo com a Portaria 278/2012, de 14/09 (alterada pelas Portarias 222-A/2016, de 12/08, e 397/2019, de 21/11), que regulamenta os termos em que é devida a contraprestação.

Quadro 68 – Princípio da onerosidade – Segurança Social

(em milhares de euros)

Princípio da onerosidade relativo a	Valor em dívida em 31/12/2021			Valor cobrado (2019-2021)		
	Capital	Juros	Total	Capital	Juros	Total
2019	4 393	61	4 454	118	0,4	119
2020	4 381	279	4 660	105	1,7	106
2021	4 872	490	5 362	22	0	22
Total	13 647	829	14 476	245	2,1	248

Fonte: SIF e IGFSS. Cálculos TC.

Apenas foi cobrado 1,7% do valor devido. Das contrapartidas identificadas pelo IGFSS, apenas quatro entidades efetuaram pagamentos¹ sendo que, no final de 2021, nove entidades deviam 14 M€ relativos a 27 imóveis.

Apesar da arrecadação da receita ser bastante reduzida, as dívidas relativas às contrapartidas por aplicação do princípio da onerosidade continuam a não ser participadas a execução fiscal alegando o IGFSS que ainda não se encontram reunidas as condições do ponto de vista tecnológico que permitam esta participação e que estas estão dependentes da entrada em exploração do SNC-AP (prevista para 01/01/2023)².

O IGFSS, em 2021 e 2022, continuou a desenvolver procedimentos com vista à fixação do valor mensal das rendas, ou à alienação dos imóveis e celebração dos respetivos contratos de arrendamento suportados em relatórios de avaliação por peritos inscritos na CMVM. Contudo, verifica-se que as entidades notificadas para efeito de celebração desses contratos não se pronunciaram nem pagaram os valores devidos pela aplicação do princípio da onerosidade (com exceção de uma que celebrou contrato de arrendamento em 2021 e outra que informou que irá desocupar o imóvel mantendo o pagamento das contrapartidas até à desocupação).

De salientar que, em regra, o valor da contrapartida devida por aplicação do princípio da onerosidade é inferior ao valor da renda (mais próximo do valor de mercado), aspeto que pode criar constrangimentos à celebração dos contratos de arrendamento, por se traduzirem numa situação financeiramente menos vantajosa para as entidades ocupantes.

Finalmente, refira-se que é essencial que, conforme determina a lei³, o património do ISS que não se encontre afeto à utilização dos respetivos serviços ou como equipamento social seja transferido para o IGFSS, permitindo também que esses imóveis sejam sujeitos ao pagamento de contrapartidas até à celebração dos respetivos contratos de arrendamento. No PCGE 2020, o Tribunal identificou 25 imóveis detidos pelo ISS ocupados por entidades públicas. No entanto, não foi efetuada nenhuma transferência, dado que para quatro imóveis, a aceitação por parte do IGFSS está em análise e os restantes não reúnem ainda condições que permitam a sua transferência.

¹ Duas entregaram os imóveis em 2019 e 2020, uma celebrou contrato de arrendamento e outra, que integra o perímetro da CSS, mantém o pagamento.

² O IGFSS solicitou ao II a criação de mecanismos que permitissem a participação de dívida a execução fiscal e sinalizou esta participação como prioritária. O II, por sua vez, sinalizou esta tarefa para um desenvolvimento posterior à entrada em exploração do SNC-AP.

³ Art. 4.º do DL 112/2004, de 13/05.

3.5. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) foi criado em 1989 com o objetivo de contribuir para a estabilização financeira futura do sistema previdencial da Segurança Social. É um património autónomo gerido pelo IGFCSS, em regime de capitalização.

No final de 2021, o valor do Fundo era de 23 180 M€, mais 1 419 M€ face a 2020, representando 11,0% do PIB¹, em resultado das entradas de capital, responsáveis por 43,4% do aumento verificado, e do resultado da gestão da carteira, que representa 56,6% desse aumento.

O valor do Fundo é suficiente para cobrir o equivalente a 151,3%² da despesa anual com pensões suportada pelo sistema previdencial-repartição, o suficiente para satisfazer compromissos com estes encargos durante 18,2 meses, ainda aquém do objetivo definido de 24 meses. De notar que o crescimento do valor do Fundo (6,5%) foi superior ao crescimento verificado na despesa com pensões em pagamento (3,5%).

3.5.1. Financiamento do FEFSS

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) definiu quatro fontes de financiamento do FEFSS: uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que o Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período de dois anos (que se verificou apenas até à LOE 2009, sem que se tenha atingido o objetivo); os saldos anuais do sistema previdencial; as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras.

Para além disso, a partir de 2017, e dando resposta ao princípio da diversificação das fontes de financiamento da SS, foram progressivamente consignadas ao FEFSS as seguintes receitas fiscais: i) a receita do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), disposição criada na LOE 2017 e ajustada na LOE 2018; ii) parte da receita de IRC, consignação criada pela LOE 2018; e iii) o adicional de solidariedade sobre o setor bancário criado pela LOE 2020³. Destas receitas, em 2021 e a título excecional, apenas a proveniente do adicional de solidariedade sobre o setor bancário, se manteve consignada ao FEFSS⁴ tendo as restantes sido consignadas ao equilíbrio financeiro do sistema previdencial repartição⁵. A LOE 2021 veio ainda estabelecer a transferência para o FEFSS da receita proveniente da aplicação do princípio da onerosidade⁶.

Neste contexto, em 2021, as entradas de capital no Fundo, que ascenderam a 616 M€ (mais 96 M€ do que em 2020) foram provenientes:

¹ Considerando a estimativa para o PIB 2021 atualizada pelo INE em 31/08/2022 (211 279,7 M€).

² De acordo com o Relatório e Contas, o cálculo do gasto anual com pensões foi alterado este ano, por aproximação à metodologia utilizada pelo TC.

³ Art. 18.º da Lei 27-A/2020, de 24/07 (segunda alteração à LOE 2020).

⁴ Art. 9.º do Anexo VI, da Lei 27-A/2020.

⁵ Art. 376.º, n.ºs 2 a 5 da Lei 75-B/2020, de 24/07 (LOE 2021) e Relatório do OE, p. 100.

⁶ Art. 148.º da Lei 75-B/2020, de 31/12 (LOE 2021).

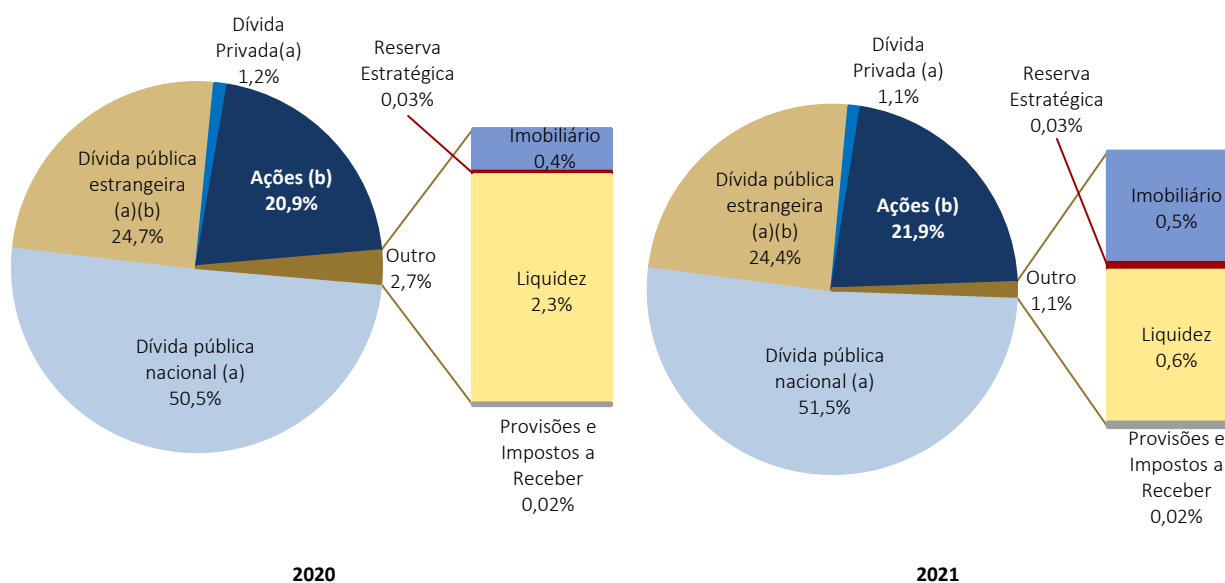
- ◆ da transferência do saldo anual do sistema previdencial-repartição, no montante de 581 M€, quando, em 2020, não foi efetuada qualquer transferência daquele sistema, apesar de a LOE 2020 o prever¹ (situação que compara com 1 300 M€ em 2019 e 1 500 M€ em 2018);
- ◆ da receita do adicional de solidariedade sobre o setor bancário², no valor de 34 M€, quando, em 2020, as receitas fiscais consignadas ao FEFSS tinham ascendido a 519 M€ (304 M€ de receita do AIMI, 182 M€ de parte da receita do IRC e 33 M€ do adicional de solidariedade sobre o setor bancário);
- ◆ de receitas de alienação de imóveis (0,4 M€, tal como em 2020) e, pela primeira vez, da aplicação do princípio da onerosidade (0,2 M€).

3.5.2. Carteira do Fundo – composição, valorização, rentabilidade e risco

3.5.2.1. Composição

O gráfico seguinte explicita a composição da carteira em 2020 e 2021.

Gráfico 38 – FEFSS – Composição carteira – 2020-2021



(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições.

Fonte: Informação do IGFCSS 2021. Cálculos TC.

¹ Art. 139.º, n.º 1 “Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património, são transferidos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social”.

² Art. 18.º da Lei 27-A/2020, de 24/07, e art. 9.º do Anexo VI da referida Lei.

Em 2021, 51,5% (11 944 M€) do valor do Fundo estava investido em dívida pública portuguesa¹, mais 8,7% (958 M€) face a 2020, mantendo o seu peso na carteira próximo do limite mínimo de 50% a que o Fundo se encontra obrigado².

Ao nível das outras componentes verificou-se um aumento de 5,1% na dívida pública estrangeira, para 5 653 M€ (24,4% do total) e na carteira de títulos de rendimento variável (ações) de 11,6%, para 5 078 M€ (21,9% da carteira)³.

A dívida privada estrangeira⁴ (ativos de rendimento fixo), no valor de 245 M€, representou 1,1% (1,2% em 2020), tendo o montante diminuído 2,2% (menos 5,5 M€) face a 2020.

O montante considerado em Liquidez⁵ diminuiu 71% (menos 349 M€) face a 2020, representando, em 2021, 0,6% da carteira (143 M€)⁶.

A componente de imobiliário (0,5% da carteira do Fundo) aumentou para 105 M€ (mais 13 M€, 14,1%), em resultado, essencialmente, de uma melhoria de rentabilidade⁷.

A reserva estratégica⁸ é composta, desde 2019, por investimentos de cerca de 8 M€ relativos a 3 Subfundos Imobiliários⁹, integrados no FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, a representar, no final de 2021, cerca de 0,03% da carteira de ativos do FEFSS, os quais apresentaram uma rentabilidade negativa (menos 1,0% que compara com menos 2,4% em 2020), o que se traduziu numa perda de valor desta carteira de cerca de 75 m€, em termos homólogos.

¹ O IGFCCS 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 IGFCCS em Liquidez, foram na análise efetuada, considerados na dívida pública portuguesa).

² Sujeito às regras definidas no Regulamento de gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria 1 273/2004, de 07/10, com as alterações introduzidas pela Portaria 24/2018, de 18/01.

³ O reforço das ações ocorreu nos mercados da zona euro com 951 M€ (18,7% do total dos ativos de rendimento variável, mais 397 M€ do que em 2020), dos EUA, com 2 656 M€ (52,3% do total dos ativos de rendimento variável, mais 75 M€ do que em 2020), do Japão, com 1 001 M€ (mais 37 M€), da Suíça com 167 M€ (mais 19 M€) e do Reino Unido com 304 M€ (mais 100 m€). No seu conjunto, o valor total do reforço em ações ascendeu a 527 M€, o que significou um aumento do valor da carteira dos ativos de rendimento variável em 11,6 % (4 551 M€ em 2020, para 5 078 M€, em 2021).

⁴ ETF (*Exchange Traded Funded Fund*) que tem, como ativos subjacentes, dívida privada de emitentes com *rating investment grade*, de países da OCDE – 2 500 000 unidades do título de dívida privada “*Mercer QIF Fund plc – Mercer Passive OECD Global Credit Fund*”.

⁵ Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, menos os Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

⁶ Nesta componente 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.

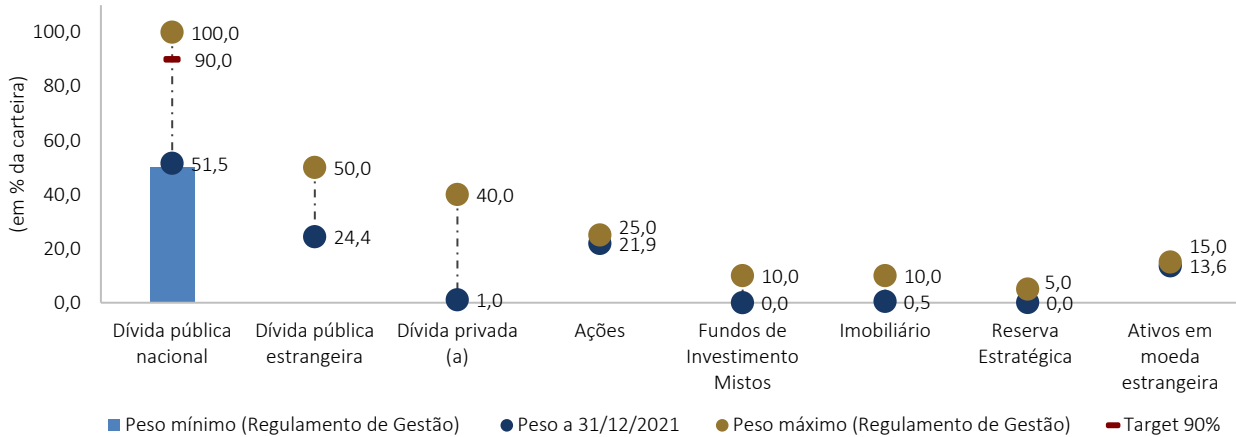
⁷ A melhoria da rentabilidade da componente imobiliário é justificada, sobretudo, pelo facto de em 2021 o IGFCCS ter procedido à avaliação do Edifício 5 de outubro, o que originou um acréscimo de valorização do imóvel de 10,8 M€.

⁸ 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. No final de 2018, esta classe de ativos não possuía qualquer valor, consequência da alienação das ações da PHAROL em 2018 e de o investimento na FINPRO ter-se perdido com o processo de insolvência. Ambos os casos resultaram em perdas significativas para o FEFSS. Sobre esta matéria cfr. Pareceres anteriores.

⁹ Fundos sob gestão da FUNDIESTAMO – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA: Imomadalená (750 000 Unidades de Participação), Imoaveiro (152 379 Unidades de Participação) e Imoresidências (6 222 857 Unidades de Participação).

No que se refere aos limites definidos legalmente para a carteira do FEFSS, verificou-se que estes foram cumpridos, como reflete o Gráfico 39.

Gráfico 39 – FEFSS – Limites à composição da carteira – 2021



(a) Inclui ativos de rendimento fixo e também aplicações geridas na Liquidez, em que a contraparte é uma instituição bancária, mas que se incluem na dívida privada para efeitos do risco.

Não foi incluída a componente dos Derivados (4 258 M€) que, em módulo, representa 18,4% da carteira (o peso do valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivativos não pode exceder o valor líquido global do FEFSS – Regulamento de Gestão).

Fonte: IGFCCS.

O regulamento do FEFSS¹ estabelece apenas limites máximos para investimentos em determinadas classes de ativos, com exceção para a dívida pública nacional a que se impõe igualmente um limite mínimo de 50%.

A Portaria 216-A/2013, de 02/07, determinou a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até ao limite de 90%, estabelecendo ainda que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015. O Tribunal no PCGE 2020 formulou uma recomendação no sentido de que o Governo procedesse à reavaliação da referida Portaria, por forma a assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do FEFSS sejam aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitam otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo².

O SESS informou, em sede de contraditório ao PCGE 2020, que a reavaliação da referida portaria se encontrava em curso, situação que se mantém inalterada³.

¹ Aprovado pela Portaria 1 273/2004, de 07/10, alterada pela Portaria 24/2018, de 18/01.

² Cfr. Recomendação 46-PCGE/2020, p. 282.

³ O IGFCCS em 31/05/2022 informou que em 22/07/2021 submeteu à Tutela para apreciação e discussão, uma proposta de reflexão sobre a estratégia de investimento a longo prazo do FEFSS e que no referido documento foi proposta a revogação da Portaria 216-A/2013, bem como alterações ao regulamento de gestão do FEFSS.

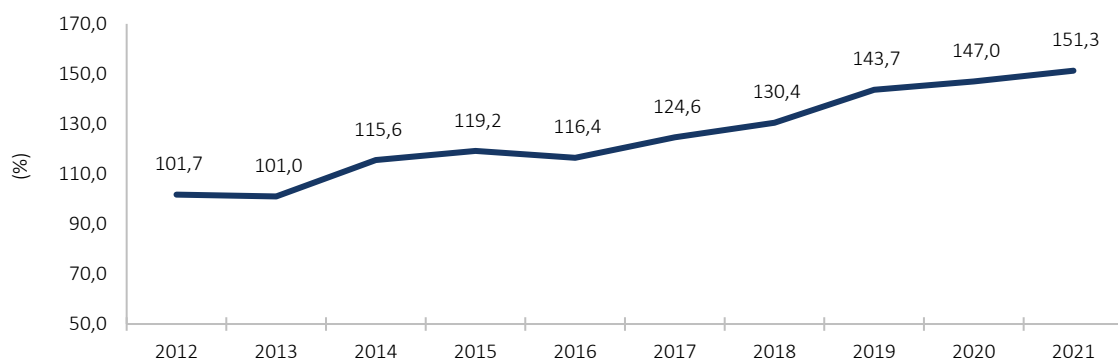
A este propósito importa ainda referir que o peso da dívida pública nacional atingiu o seu volume máximo em 2015 (78,1%), tendo o seu peso vindo a diminuir a partir daí, situando-se em torno do limite mínimo imposto pelo Regulamento do FEFSS nos últimos dois anos (51,5% em 2021 e 50,5% em 2020)¹. Já o montante aplicado em dívida pública estrangeira, para a qual não existe um limite regulamentar explícito², manteve-se estável, fixando-se em 24,4% da carteira (24,7% em 2020).

3.5.2.2. Valorização

Entre 2020 e 2021, o valor do FEFSS aumentou 6,5%³ (1 419 M€), fixando-se em 23 180 M€. Esta apreciação superou a taxa de crescimento da despesa com pensões do sistema previdencial no mesmo período (3,5%), tendência que se tem verificado nos últimos anos⁴. O índice de rotação da carteira foi de 0,89 (ligeiramente acima do apurado em 2020, 0,83, mas abaixo do verificado em 2019, 1,23, e próximo dos índices de rotação verificados em 2017 e 2018, 0,69 e 0,87, respetivamente).

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 2021 a apresentar o melhor valor para este índice (151,3%). Porém, apesar do esforço colocado no aumento de verbas destinadas a reforçar o FEFSS, para o cumprimento das obrigações futuras com as pensões, designadamente as arrecadadas ao abrigo do princípio da diversificação das suas fontes de financiamento, continua por atingir o rácio legalmente estabelecido para a cobertura das pensões em pagamento (200% ou 24 meses de pensões do sistema previdencial).

Gráfico 40 – FEFSS – Taxa de Cobertura das Pensões – 2012-2021



Fonte: CSS e IGFCSS. Cálculos TC.

¹ A informação prestada pelo IGFCSS em 20/07/2021, no âmbito do PCGE/2020, refere que: “Ainda que ultrapassadas as circunstâncias, referidas no preâmbulo da Portaria 216-A/2013 e que a fundamentaram, desde logo o elevado spread entre yields da dívida pública portuguesa e as de outros estados membros da OCDE bem como os pressupostos assumidos no âmbito da vigência do Programa de Assistência Económico Financeira, o IGFCSS não recebeu instruções do Governo em relação ao volume de investimentos de dívida pública portuguesa...” acrescentando ainda que “O CD do IGFCSS tem entendido ser mais prudente, dada a evolução das circunstâncias de mercado, marcada por uma muito significativa descida das yields da dívida pública Portuguesa e pela redução da liquidez do mercado, assegurar o mínimo de investimento em dívida pública portuguesa (50%) sem, contudo, procurar ativamente atingir o referido limite dos 90%”.

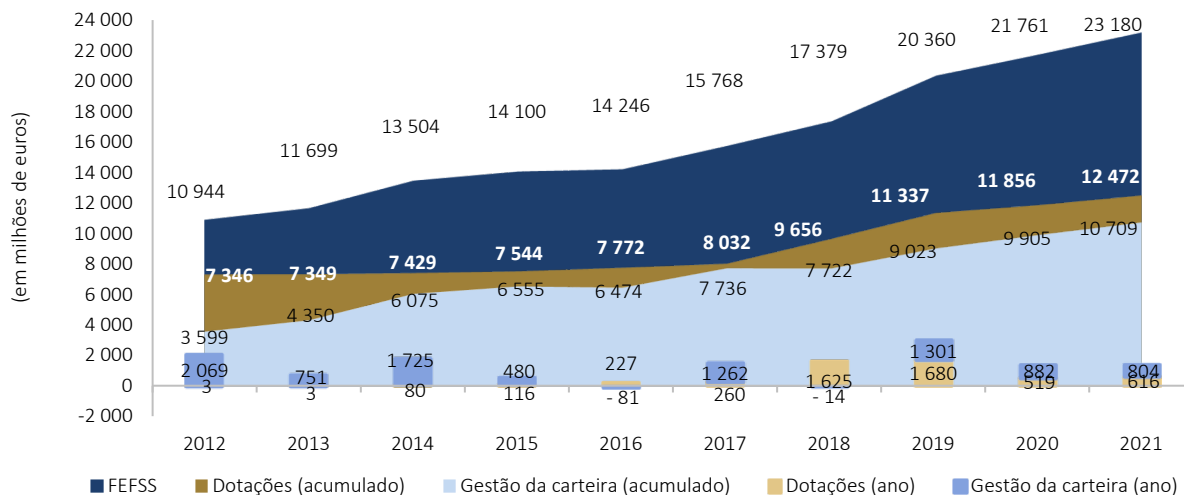
² No máximo, poderia constituir a totalidade dos 50% da carteira que não têm de ser investidos em dívida pública nacional.

³ Com contributos positivos de ambas as componentes (616 M€ de entradas de capital e 804 M€ de valor acrescentado pela gestão da carteira).

⁴ Nos anos de 2010, 2011, 2013 e 2016 o valor da despesa com pensões cresceu mais do que o valor do Fundo.

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 41 – Valorização do FEFSS – 2012-2021



Fonte: IGFCCS.

Note-se que o valor acrescentado pela gestão dos ativos, sensível ao comportamento dos mercados, totalizava, no final de 2021, em rendimentos e valias¹ acumulados 10 709 M€ (46,2% do total). Já as entradas de capital valiam 12 472 M€, em termos acumulados (53,8% do total).

A variação do valor do FEFSS, no último quinquénio, encontra-se desagregada no Quadro 69. Por sua vez, o gráfico evidencia o contributo das entradas de capital e do valor acrescentado pela gestão no mesmo período.

Quadro 69 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2017-2021

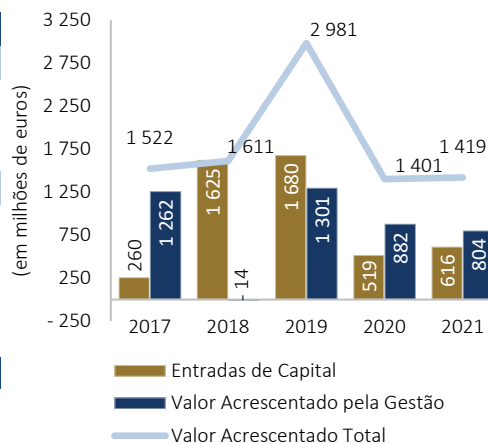
(em milhões de euros)

Descrição	2017	2018	2019	2020	2021
Entradas de capital (a)	260	1 625	1 680	519	616
Saldo Sist. Prev. – Repartição	200	1 500	1 300	0	581
Receitas Fiscais Consignadas	50	120	322	519	34
Alienação e Rendimentos Patrimoniais	10	5	58	0	1
Valor acrescentado pela gestão (b)	1 262	-14	1 301	882	804
Rendimentos	600	367	333	725	220
Mercado Monetário Líquido	-3	5	33	16	39
Valias Realizadas	-32	-63	126	70	229
Juro corrido	12	-40	-36	-24	-36
Variação das Valias potenciais	684	-283	845	95	351
Total	1 522	1 610	2 981	1 401	1 419

(a) Dotações provenientes do IGFSS e do OE.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo ano.

Fonte: IGFCCS. Cálculos TC.



¹ As valias acumuladas incluem valias realizadas e valias potenciais. A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor. As valias potenciais podem gerar distorções nas análises de desempenho e rentabilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que se venham a traduzir em valias efetivas.

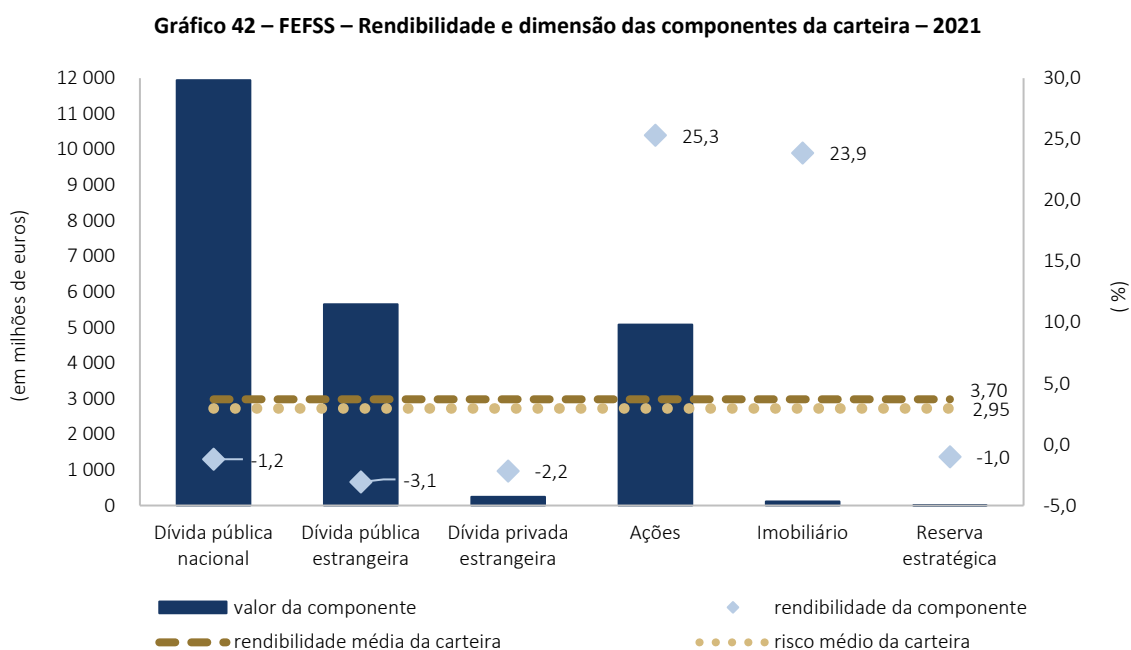
O acréscimo de 96 M€ nas entradas de capital mais do que compensou o decréscimo de 78 M€ (8,9%) no valor acrescentado pela gestão, que se ficou a dever à diminuição dos rendimentos que excedeu os acréscimos verificados nas outras componentes, sobretudo nas valias realizadas e potenciais.

Em 2021, a valorização do FEFSS foi inferior a metade da verificada em 2019, ano em que tanto as entradas de capital como o valor acrescentado pela gestão atingiram o seu valor máximo. Verifica-se também que, no último quinquénio, existiram significativas alterações em relação ao peso do contributo das diversas componentes que integram as entradas de capital e o valor acrescentado pela gestão, o que revela alguma instabilidade e imprevisibilidade no que respeita ao comportamento que poderão apresentar as várias componentes que geram valor para o FEFSS a curto e médio prazo.

3.5.2.3. Rendibilidade e risco

Em 2021, verificou-se uma redução da taxa de rendibilidade global do FEFSS, face a 2020, passando de 4,33% para 3,70%, resultado da volatilidade dos mercados num contexto de elevada incerteza, em consequência da pandemia.

Este desempenho é explicado sobretudo pela carteira dos títulos de rendimento fixo (inclui fundos de obrigações, juros corridos e forwards) que evoluiu de uma rendibilidade positiva em 2020 (3,94%) para uma rendibilidade negativa em 2021 (menos 2,05%) e que constitui a maior carteira de investimentos deste Fundo. Em sentido contrário evoluiu a carteira dos títulos de rendimento variável (ações), que passou de uma rendibilidade de 6,18% em 2020 para 25,32% em 2021, e os investimentos em imobiliário, que passaram de uma rendibilidade de 8,40% em 2020 para 23,86% em 2021. Já a carteira da reserva estratégica continuou a apresentar uma rendibilidade negativa em 2021 (menos 1,02%) embora apresentando alguma recuperação face a 2020 (menos 2,35%).

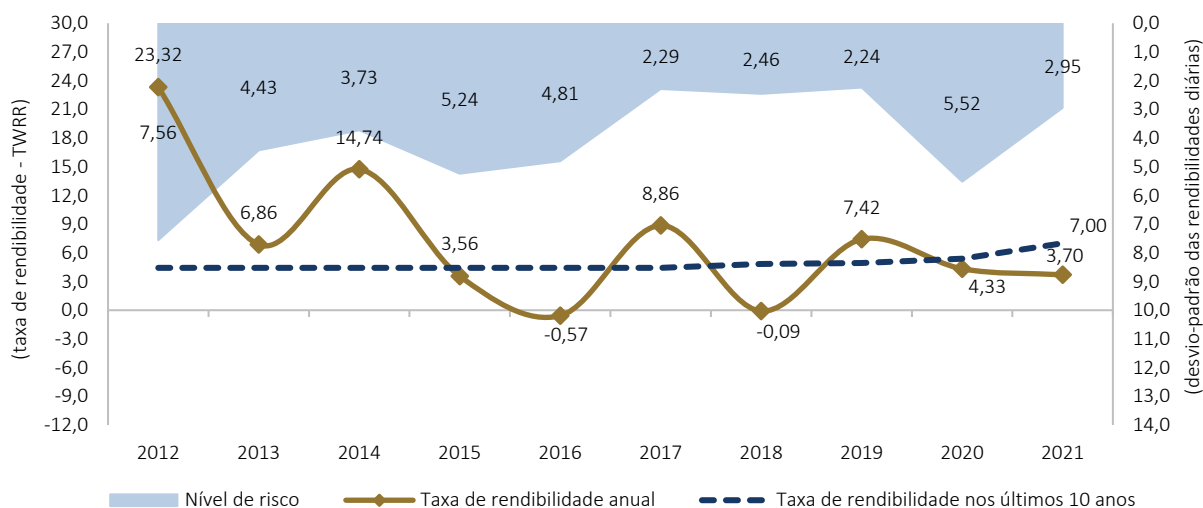


Fonte: IGFCSS – Relatório e Contas 2021 do FEFSS.

A desagregação da rentabilidade por classes de ativos permite ainda concluir que, de entre os títulos de rendimento fixo (obrigações) que mantiveram, em 2021, o seu peso na carteira, a dívida pública nacional (maior componente do FEFSS), passou de uma rentabilidade positiva de 2,41%, em 2020, para uma rentabilidade negativa de 1,21%, em 2021. Também a dívida pública estrangeira passou de uma rentabilidade positiva de 5,96% em 2020, para uma rentabilidade negativa de 3,08% em 2021, atingindo o Reino Unido a rentabilidade mais negativa (4,37%). Em relação à carteira dos títulos de rendimento variável (ações), verificou-se que a alteração mais significativa ocorreu no mercado da Europa, onde os títulos passaram de uma rentabilidade negativa em 2020 (menos 6,42%) para uma rentabilidade positiva em 2021 (24,62%) e no mercado dos EUA, onde a rentabilidade continuou positiva em 2021 (32,64%), porém mais elevada que em 2020 (12,65%).

O Fundo apresentou uma rentabilidade média anual de 4,67% desde a sua criação (7,00% nos últimos 10 anos), O nível de risco¹ desceu para 2,95%, abaixo do verificado em 2020 (5,52%) porém ainda acima do obtido em 2019 (2,24%), tal como ilustra o gráfico seguinte².

Gráfico 43 – FEFSS – rentabilidade e risco – 2012-2021



Fonte: IGFCSS.

3.6. Observações – incumprimento de princípios, omissões e erros

Ao nível dos elementos informativos da CSS

À semelhança dos anos anteriores, a informação incluída no Relatório da CGE 2021 sobre a CSS³ é escassa e encontra-se apenas em anexo, limitação que não é suprida pelo Relatório Analítico sobre a CSS 2021, uma vez que este documento não acompanhou a CSS, nem tão pouco se encontra disponível⁴.

¹ Medido pelo desvio-padrão anualizado das rentabilidades diárias.

² 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.

³ Cfr. Volume I, Tomo I, Ponto V. Anexos – Conta da Segurança Social (pp. 463 a 474).

⁴ O IGFCSS informou, em 01/07/2022, que o relatório se encontra em elaboração e que assim que estiver terminado e analisado pela Tutela, “será oportunamente remetido” ao Tribunal.

Ao nível da regulamentação

- ◆ Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, bem como a portaria com a composição e 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 desde 2009².
- ◆ 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 OSS³, não se encontrando assim a legislação nacional em linha com a legislação comunitária no que à constituição de património diz respeito.
- ◆ Relativamente à parte da receita de IRC afeta ao FEFSS⁴, o Tribunal assinalou no PCGE 2020⁵ que:
 - ◇ da falta de clareza da norma e da existência de inconsistências têm resultado dificuldades na sua interpretação e aplicação que oneram os trabalhos de apuramento;
 - ◇ dada a inexecuibilidade da norma que se refere a um conjunto diversificado de taxas, o SEAF determinou à AT que, no apuramento, considerasse apenas a taxa de 21%;
 - ◇ a metodologia de cálculo complexa e com necessidade de acertos subsequentes tem dificultado a correta determinação do valor a afetar pelo que, no período 2018 a 2020, foi transferido para o FEFSS um montante inferior em 51 M€ ao devido⁶.

Em novembro de 2021, a AT propôs ao SEAF que fosse realizado o acerto de 50,8 M€ relativo aos anos anteriores, bem como uma alteração na forma de cálculo do acerto da receita de IRC consignada ao FEFSS “(...) visando colmatar as deficiências detetadas pelo Tribunal de Contas”, proposta que, em cumprimento de Despacho do SEAF, foi remetida à SEO “(...) para efeitos de ponderação de uma eventual revisão da metodologia de apuramento da consignação de IRC ao FEFSS, com vista a conferir maior estabilidade ao seu cálculo e respetiva transferência para o Fundo”.

Em dezembro de 2021, face à necessidade de a AT fazer refletir na execução orçamental eventuais alterações ao apuramento, o SEAF deu orientações para que o registo fosse efetuado “(...) de acordo com a metodologia vigente, sem qualquer alteração ao que tem sido adotado”.

¹ Estas observações têm sido objeto de recomendações por parte do Tribunal em pareceres anteriores. Em contraditório, o SESS informou que a proposta de diploma de regulamentação da tesouraria única da SS está em fase de revisão e que a proposta de diploma para fixação da composição e dos limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS está em fase de apreciação para posterior envio ao Ministério das Finanças.

² Em 08/07/2022, em sede de acompanhamento de recomendações, o SESS informou, à semelhança de 2021, que atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, a sua harmonização será oportuna numa revisão mais global destes diplomas. Em 01/07/2022 o MF remeteu o acompanhamento para o MTSSS. Em contraditório, o SESS reitera a informação anteriormente prestada.

³ Art. 14.º, n.º 3 do Regime do FGS. Recomendações: 37-PCGE/2020, 33-PCGE/2019, 41-PCGE/2018, 46-PCGE/2017, 71-PCGE/2016, 89-PCGE/2015, 82-PCGE/2014 e 75-PCGE/2013. Em contraditório, o SESS reitera que a portaria se encontra em apreciação e o MF não se pronunciou.

⁴ Criada pelo LOE 2018 foi, em 2021 e a título excecional, consignada ao equilíbrio financeiro do sistema previdencial repartição (art. 376.º, n.º 2 a 5 da Lei 75-B/2020, de 24/07 (LOE 2021) e ROE, p. 100).

⁵ Para informação mais detalhada cfr. ponto 3 da Parte II do PCGE 2020, pp. 206 a 209 e p. 282.

⁶ No período 2018-2020 foram transferidos para o FEFSS 451 M€, quando deveriam ter sido transferidos 502 M€.

De referir que, apesar de o Tribunal ter recomendado a revisão da norma no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade (quanto às taxas a considerar) bem como a sua simplificação, esta manteve-se inalterada na LOE 2022 que, não só não vem suprir as questões já identificadas, como cria uma consignação de IRS¹, cujo valor a afetar ao FEFSS é também determinado de forma complexa e com base em cálculos que a AT terá de efetuar considerando a informação das declarações de IRS.

Em contraditório, o SESS informa que *“Quanto à clarificação da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita do IRC, encontram-se as respetivas tutelas a articular nesse sentido”*.

Ao nível operacional

Continua a não ser possível a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente do Sistema de Informação Financeira da SS (SIF), em virtude de duas das onze entidades que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS) não utilizarem essa aplicação informática. Para além desta limitação, o sistema apresenta outras de ordem técnica que impedem a efetiva consolidação no sistema e na produção automática dos mapas orçamentais consolidados², do balanço consolidado e do mapa de amortizações e provisões³, o que exige intervenções manuais por parte do IGFSS na elaboração das peças contabilísticas finais consolidadas⁴.

Estão em curso os trabalhos de transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) tendo o IGFSS informado que o IGFCSS e o FEFSS vão continuar a utilizar os seus sistemas informáticos (gestão de ativos financeiros e contabilidade) e que a informação será incluída no novo sistema de informação financeira da segurança social através de interface, não tendo sido ainda explicitado o nível de detalhe com que essa informação será vertida para o novo sistema.

A prestação de contas do IGFSS⁵ não inclui o relatório e parecer do fiscal único e a CLC alegando a entidade que estes documentos ainda não foram emitidos pelo respetivo órgão de fiscalização. O novo Fiscal Único do IGFSS também não emitiu o parecer sobre o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do FCE⁶.

Ao nível da contabilidade orçamental

- ◆ À semelhança de 2020, mantém-se a classificação económica dos valores pagos às empresas relativos às medidas COVID-19 (*layoff* simplificado e apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade) na rubrica de classificação económica *“transferências para as famílias”* e não em *“transferências para*

¹ Art. 282.º da Lei 12/2022, de 27/06.

² 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.

³ O mapa das amortizações e provisões consolidado produzido pela aplicação informática não evidencia valores reais relativamente aos movimentos do ano daquela natureza.

⁴ São elaboradas com recurso a folha de cálculo, o que potencia o risco de erro da aplicação financeira da CSS e exige um esforço acrescido por parte daquele Instituto, enquanto entidade consolidante.

⁵ O anterior Fiscal Único do IGFSS ainda não emitiu o relatório e parecer e a certificação legal de contas relativas ao ano de 2020 e as relativas aos anos de 2016 a 2019 foram todas emitidas com escusa de opinião. O novo Fiscal Único foi nomeado por despacho de 23/09/2021 do SEAAF e por despacho de 01/10/2021 do SESS, com efeitos a 19/10/2021 (Despacho 10 128/2021, publicado no DR, 2.ª série de 19/10/2021).

⁶ Nos termos do n.º 1 do art. 8.º do anexo ao DL 56/2019, de 26/04, compete ao fiscal único do IGFSS emitir parecer sobre a conta do FCE. O IGFSS em 01/07/2022 informou que este parecer já foi solicitado ao Fiscal Único e que remeterá cópia quando for rececionado.

sociedades e quase sociedades não financeiras”, destinatários dos fluxos financeiros para financiar as remunerações pagas por estas entidades aos trabalhadores.

Tal como referido no PCGE 2020, a classificação económica utilizada não é a mais adequada, porque se trata de medidas de apoio à manutenção da capacidade produtiva das empresas, que se traduzem num apoio financeiro às empresas, como refere explicitamente a legislação que as regulamenta.

- ◆ A SS registou em receita orçamental o valor de 78 M€ recebido a título de adiantamento do PRR para dois investimentos: “Transição digital da Segurança Social” (24 M€) e “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” (54 M€). Destes investimentos, apenas foram executados 7 M€ relativamente ao primeiro.

O registo da totalidade da verba recebida como receita orçamental, ao contrariar a disposição legal que determina que apenas deve ser relevada como receita orçamental do ano o montante correspondente ao valor da despesa executada nesse mesmo ano, convertendo-se o remanescente em operações extraordinárias¹, sobrevalorizou o saldo orçamental em 70 M€. Em contraditório, o IGFSS informa que irá “...assegurar o cumprimento do estipulado no referido diploma”.

Ao nível do reporte das medidas COVID-19

Não foram sinalizadas como medidas extraordinárias COVID-19 no Quadro A53 da CGE:

- ◆ Como perda de receita temporária 2 M€ relativos a planos prestacionais geridos fora do processo executivo devido ao período de suspensão ocorrido entre janeiro e março de 2021².
- ◆ Os pagamentos a instituições do setor social pela domiciliação de serviços prestados aos utentes nos casos em que a atividade foi suspensa, no valor de 9 M€³.

Ao nível da contabilidade patrimonial

Bens móveis

Do exame realizado constatou-se:

- ◆ A omissão de informação no inventário dos institutos sobre a localização dos bens num total de 26 M€⁴, ou seja, cerca de 5,3% do volume financeiro registado no balanço (ativo bruto 489 M€), o que impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística que possibilite a validação dos montantes refletidos nas demonstrações financeiras, pese embora a significativa melhoria registada face ao ano anterior

¹ O regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos nos projetos aprovados no âmbito do PRR, aprovado pelo DL 53-B/2021, de 23/06, determina nos termos do n.º 1 do art. 8.º que “Os montantes da receita orçamental do ano, financiados exclusivamente pelo PRR, que não se tenham traduzido em despesa até ao final do mesmo ano, devem ser objeto de operação de conversão para operações extraordinárias, nos primeiros 10 dias úteis de janeiro do ano seguinte, relevando para efeitos de execução orçamental do ano anterior” e que “Os montantes a que se refere o número anterior são objeto de conversão em operações orçamentais e de registo nos mesmos projetos PRR no ano ou anos seguintes, à medida que tenha aplicação em despesa” (n.º 2 do mesmo artigo).

² Dados fornecidos pelo IGFSS.

³ Nos termos do art. 5.º da Portaria 85-A/2020, de 03/04, e art. 4.º da Portaria 160/2020, de 26/06. A Portaria 28/2021, de 8/02, alargou esta medida até 30/6/2021.

⁴ Corresponde a 21 962 números de imobilizado (um número de imobilizado pode incluir vários bens). IGFSS: 7,8 m€, 3 números; ISS: 21,3 M€, 18 338 números; II: 3,4 M€, 1 532 números; ISSA: 985,7 m€, 2 050 números; ISSM: 125,7 m€, 39 números. Em contraditório, os institutos informaram que continuam a proceder à identificação da localização (IGFSS, ISS, II e ISSA) e aos abates (ISS).

(13,1% e 60 M€)¹. Esta melhoria continua a ser o reflexo dos trabalhos desenvolvidos nos últimos anos e que resultam: de registos informáticos mais completos e atempados, ao nível dos bens que se vão adquirindo, da recuperação de informação de bens adquiridos em anos anteriores e ainda do abate de bens obsoletos², contribuindo para o acolhimento parcial das recomendações formuladas em pareceres anteriores³.

- ◆ Ainda quanto aos bens que não dispõem de informação sobre localização, considerando apenas os bens adquiridos no ano, verificou-se um retrocesso ao nível do volume financeiro (1,6% em 2021 e 1,1% em 2020), apesar de uma melhoria no número de bens (7,9% em 2021 e 13,4% em 2020).
- ◆ Continuam ainda a existir situações incorretamente classificadas como bens móveis⁴.
- ◆ Erros no cálculo das amortizações:
 - ◇ Para 7 151 bens adquiridos em 2021 registados na conta 423 – *Equipamento básico*, individualmente ou em grupo, foi atribuído um período de vida útil inferior ao estabelecido no CIBE, o que sobrevalorizou o valor das amortizações em 2021⁵. O II em 2022 já transferiu grande parte destes bens para números de imobilizado individualizados e, nalguns casos, alterou a vida útil de um para quatro anos. No entanto, o valor das amortizações não foi corrigido para o período já decorrido até à data da transferência, mantendo-se a sobrevalorização das amortizações.
 - ◇ Em 2021 mantém-se a situação identificada para os 830 bens adquiridos em 2020 com período de vida útil inferior ao estabelecido no CIBE, sobrevalorizando as amortizações acumuladas⁶.
 - ◇ Foi ainda atribuído um período de vida útil inferior ao estabelecido no CIBE a um bem adquirido em 2021 e registado na conta 429 – *Outras imobilizações corpóreas*, o que sobrevaloriza as amortizações⁷.

De salientar que a atualização dos inventários para a implementação do SNC-AP com reconciliações físico-contabilísticas tem proporcionado regularizações contabilísticas relevantes das quais se destacam as ocorridas no IGFSS⁸ e no ISSA que, através de registo de abates, em 2021, reduziram o valor bruto dos bens móveis refletido no balanço de 2020 em cerca de 45,4% e 39,4%, respetivamente.

¹ Corresponde a 39 952 números de imobilizado.

² Em 2021 foi introduzida informação sobre a localização de bens adquiridos em anos anteriores relativa a 15 877 bens no valor de 28 M€. No mesmo ano foram registados abates de 3 545 bens, no valor de 6,9 M€, que não dispunham de informação sobre localização. Nota: cálculos TC obtidos através dos ficheiros de gestão de imobilizado dos anos de 2020 e 2021 extraídos do SIF.

³ Recomendações: 26-PCGE/2020, 24-PCGE/2019, 30-PCGE/2018, 43-PCGE/2017, 57-PCGE/2016, 69-PCGE/2015, 68-PCGE/2014, 67-PCGE/2013, 61-PCGE/2012 e 67-PCGE/2011.

⁴ No IGFSS permanece um número de imobilizado que respeita a obras em edifícios e no II o registo de bens consumíveis como bens inventariáveis.

⁵ II: 3 496 bens; ISS: 3 003 bens; ISSA: 200 bens; e ISSM: 452 bens. Em contraditório, o ISS informa que vai corrigir o procedimento e o ISSA que vai implementar procedimentos para validar a conformidade das taxas de depreciação.

⁶ Cfr. PCGE 2020, p. 170.

⁷ Bem adquirido por (17 m€, foi atribuído um período de vida de um ano (ISSM). No CIBE os períodos de vida útil são todos superiores a 1 ano.

⁸ Refira-se que, no âmbito dos procedimentos de reconciliação físico-contabilística dos bens móveis, foi elaborado um manual de procedimentos, aprovado pelo CD do IGFSS em 02/12/2021.

Bens imóveis

Foi analisada uma amostra de 34 imóveis relevados no balanço em 31/12/2021 pelo valor de 23 M€ (ativo bruto)¹, tendo-se concluído o seguinte:

- ◆ Insuficiente documentação de suporte aos registos contabilísticos: para 26,6% (8 M€) do valor registado não foi apresentada qualquer documentação de suporte e para 20,9% (7 M€) a documentação apresentada não suporta adequadamente o valor registado.

É no valor dos saldos iniciais de 2002 que se verifica a maior ausência de documentação comprovativa (5 M€) ou não adequada (6 M€), com origem em edifícios construídos pela segurança social ou benfeitorias realizadas em imóveis adquiridos de forma onerosa ou por integração de património de outras instituições. Também as benfeitorias realizadas a partir de 2002 apresentam uma percentagem elevada de falta de documentação comprovativa (60,2%). Esta situação decorre do facto de as instituições não preservarem a documentação comprovativa quer das obras de construção dos edifícios, quer das benfeitorias realizadas, alegando dificuldades na sua obtenção ou a sua destruição ao abrigo de regulamentos arquivísticos². O Tribunal reitera que os documentos que suportam valores ainda relevados nas demonstrações financeiras devem ser preservados, procedimento que já vem sendo acolhido relativamente à documentação mais recente. Por sua vez, a aplicação dos regulamentos arquivísticos ao nível da eliminação de documentos deve acautelar as exigências que decorrem de outras disposições legais³.

- ◆ Não foram disponibilizados os relatórios de avaliação para dois imóveis adquiridos por dação em pagamento impedindo a confirmação do valor real atribuído, ainda que o mesmo conste dos autos de dação e o relatório do perito avaliador (21/04/20020) de um imóvel refere que se prevê uma particular dificuldade de comercialização.
- ◆ O valor de dois imóveis relevados contabilisticamente não corresponde ao preço indicado na escritura de aquisição (ISSM).
- ◆ Sobrevalorização das demonstrações financeiras:
 - ◇ No registo de um imóvel foi utilizado o valor patrimonial tributário (2 570 m€), quando existe uma escritura de compra e venda do imóvel celebrada em 1991 (84,8 m€) (ISS);
 - ◇ Em 2021 foi registado um imóvel, valorizado pelo valor patrimonial tributário (2 342 m€), que fazia parte de um outro imóvel já relevado nas demonstrações financeiras pelo menos desde 2002 (ISS); Sobre estas duas situações, o ISS em contraditório informou que vão ser corrigidas.
 - ◇ O valor de um edificado já demolido ainda consta das demonstrações financeiras (9,5 m€, ISSA).

¹ IGFSS: 18 imóveis, no valor de 4,8 M€; ISS: sete imóveis, no valor de 12,3 M€; ISSA: seis imóveis, no valor de 4,2 M€; e ISSM: três imóveis, no valor de 1,9 M€.

² ISS: Portaria 1383/2009, de 4/11; ISSA: Portaria 12/2014, de 26/02; e ISSM: Portaria 110/2008, de 18/08.

³ Não se verificaram faltas de documentação com antiguidade inferior a 5 anos. O Tribunal nos PCGE 2016 e 2017 formulou recomendações (44-PCGE/2017 e 58-PCGE/2016) no sentido de que os processos relacionados com imóveis contivessem toda a informação comprovativa dos valores relevados nas demonstrações financeiras.

- ◆ Subvalorização das demonstrações financeiras por inexistência de registo de terreno obtido por doação¹, onde foi construído um edifício pela segurança social e por um imóvel não se encontrar registado pelo seu valor de aquisição (IGFSS)².
- ◆ O valor líquido dos imóveis relevado no balanço não é fidedigno e os procedimentos adotados incumprem o estabelecido no CIBE e no POCISSSS:
 - ◇ Incorreta afetação às parcelas de terreno e de edificado dos valores constantes no relatório de avaliação de um imóvel adquirido por dação em pagamento, subvalorizando a primeira e sobrevalorizando a segunda, implicando ainda o cálculo de amortizações superiores ao devido³.
 - ◇ A conta de *Terrenos e recursos naturais* inclui indevidamente valores relativos à construção de um edifício e a benfeitorias realizadas nos edificados que, conseqüentemente, não têm sido objeto de amortizações⁴.
 - ◇ O valor líquido da conta de *Edifícios e outras construções* está sobrevalorizado devido a amortizações não calculadas em virtude de:
 - O cálculo estar a incidir apenas em 75% do valor correspondente ao edificado e existir número de imobilizado autónomo para a parcela de terreno; o cálculo estar a incidir apenas sobre 75% do valor das benfeitorias realizadas; o valor afeto à parcela de terreno ser superior ao que consta da escritura de aquisição; criação indevida de parcela de terreno quando já existia registo contabilístico; e anulação indevida de amortizações⁵.
 - A taxa de amortização efetiva ser inferior à devida: para dois imóveis adquiridos em estado de uso não foram deduzidos ao período de vida útil os anos já decorridos⁶ e para um imóvel construído pela segurança social o período de vida útil não foi contado desde a sua conclusão⁷.
 - ◇ Sobrevalorização do valor das amortizações acumuladas devido a erro de parametrização no procedimento automático de segregação da parcela de terreno ocorrida no ano de 2010, dos quais resultaram valores de amortização do exercício superiores ao devido naquele ano, que se situaram

¹ Incumprimento do ponto 4.1.4 dos critérios de valorimetria do POCISSSS. Terreno obtido por escritura de doação celebrada em 21/09/2015, com o valor atribuído de 31,2 m€ (ISSA).

² O imóvel já se encontrava relevado nas demonstrações financeiras do ISS pelo menos desde 2002 (11 m€). Em 11/11/2010 foi celebrada uma escritura por usucapião com um valor atribuído 38 m€, passando este a ser o valor de aquisição. Em 2021, o imóvel foi transferido para o IGFSS. Em contraditório, o IGFSS informa que vai adotar procedimentos para atualização do valor do imóvel.

³ O relatório de avaliação do imóvel para efeitos de dação em pagamento distingue o valor atribuído ao terreno (748,7 m€) e ao edificado (890,6 m€). No entanto, estes valores não foram seguidos a nível de registo contabilístico, sendo afeto 75% do valor total ao edificado (1 229,5 m€) e 25% ao terreno (409,8 m€). Em contraditório, o IGFSS informa que vai proceder à correção.

⁴ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. Cerca de 830 m€ não têm sido objeto de amortização. Relativo a construção de edifícios (156,5 m€, ISSA, um imóvel) e a benfeitorias (674 m€, ISS, seis imóveis). Em contraditório, o ISS informou que já regularizou a situação de dois imóveis e que vai proceder à regularização dos restantes.

⁵ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. Cerca de 3,1 M€ não têm sido objeto de amortização: 663 m€, cálculo a incidir apenas sobre 75% (ISSA, três imóveis); 1,8 M€, afeto a parcela de terreno (ISS: 1,6 M€, quatro imóveis; ISSA: 256 m€, dois imóveis); 465 m€, criação indevida de parcela terreno (ISS, um imóvel); 127 m€, anulação amortizações (ISSA, três imóveis). Em contraditório, o ISS informa que quanto à criação indevida da parcela de terreno a situação vai ser regularizada.

⁶ Incumprimento do n.º 3 do art. 22.º do CIBE (IGFSS e ISSM). Em contraditório, o IGFSS informou que já procedeu à correção. Alerta-se que pelo facto de se tratar de uma correção ao registo inicial que a correção ao valor das amortizações deve retroagir a essa data.

⁷ Incumprimento do n.º 1 do art. 22.º do CIBE. O período de vida útil atribuído foi de 80 anos com início em 2006 e o imóvel ficou concluído em 1989. Em contraditório, o ISS informa que está em processo de regularização.

entre os 71,1% e 38,5% nos dois imóveis analisados. Esta incorreta parametrização teve reflexos em todos os imóveis objeto de segregação da parcela de terreno que ocorreu naquele ano no IGFSS, sendo a percentagem de sobrevalorização variável de imóvel para imóvel¹.

- ◇ O valor líquido da conta de Edifícios e outras construções está subvalorizado devido: ao cálculo de amortizações sobre a parcela afeta ao terreno² e à taxa efetiva de amortização ser superior à devida, dado que as amortizações começaram a ser calculadas em data anterior à da conclusão do edifício³.
- ◆ O valor líquido dos investimentos em imóveis está sobrevalorizado por uma situação em que tendo sido afeto à parcela de terreno um valor superior ao devido, este não está a ser objeto de cálculo de amortizações⁴ e subvalorizado por outra em que o cálculo das amortizações esteve a incidir sobre o valor afeto à parcela de terreno⁵.
- ◆ Imóveis que já estavam na posse da segurança social há largos anos só foram relevados nas demonstrações financeiras de 2021, 2020 e 2018, situação que indicia fragilidades no controlo ao nível dos imóveis e da sua efetiva relevação contabilística⁶. Também as transferências dos imóveis do ISS para o IGFSS nem sempre ocorrem com celeridade, verificando-se que três das 11 realizadas em 2021, só ocorreram mais de um ano após a emissão do despacho autorizador do Conselho Diretivo do ISS.
- ◆ Sete imóveis não dispõem de registo na conservatória do registo predial em nome dos atuais institutos⁷.

¹ Antes da segregação da parcela de terreno para número de imobilizado autónomo o cálculo do valor das amortizações já estava a incidir apenas sobre 75% do valor do imóvel. Com a transferência de 25% do valor então registado o valor da amortização, que deveria ficar igual à do ano de 2009 foi alterada em 2010 para valor superior (nos dois casos analisados um foi superior em 71,1% e noutro em 38,5%). Em contraditório, o IGFSS informa que vão ser efetuadas as correções ao valor das amortizações para estes dois imóveis. Alerta-se para o facto de este erro de parametrização ter incidido sobre todos os imóveis do IGFSS com o procedimento da segregação da parcela de terreno realizado em 2010, pelo que os procedimentos de correção devem ter em conta todo o universo dos imóveis que estão nesta situação, de modo a não prejudicar a transferência de dados para o novo sistema que está prevista para 2023.

² Incumprimento do estabelecido no art. 36.º do CIBE. O cálculo das amortizações está a incidir indevidamente sobre 478 m€ (ISSM, três imóveis).

³ Incumprimento do n.º 1 do art. 22.º do CIBE. Foi atribuído um período de vida útil de 50 anos com início de cálculo de amortizações em 1988 (ano da aquisição do terreno), quando os dados disponíveis apontam para que a conclusão do edifício tenha ocorrido em 1993 (ISS).

⁴ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. 1,8 m€ não têm sido objeto de amortização. Em contraditório, o IGFSS informa que irá avaliar a possibilidade de correção, dado tratar-se de um imóvel transferido pelo ISS em 2021.

⁵ Incumprimento do estabelecido no art. 36.º do CIBE. O cálculo das amortizações esteve a incidir indevidamente sobre o valor de 56 m€ entre 30/12/2005 e 4/12/2020. Em contraditório, o IGFSS informa que irá avaliar a possibilidade de correção, dado tratar-se de um imóvel transferido pelo ISS em 2021.

⁶ Seis imóveis na posse da segurança social desde 1993 e 1998. Dois foram relevados nas DF em 2021 (IGFSS e ISS), um em 2020 (ISS) e três em 2018 (ISS). Em contraditório, o IGFSS alega que o imóvel foi relevado em 2021 ao abrigo do ponto 4.1.4 do POCSSS porque a entidade cedente (ISS) não possuía registo contabilístico. Ora, o imóvel já tem titularidade a favor do IGFSS desde 04/05/2006 (por transferência de património), conforme consta da certidão da conservatória e que o Conselho Diretivo do IGFSS, em 26/01/2006, aceitou a transferência do imóvel do ISS para o IGFSS ao abrigo do DL 112/2004. Assim, entre a data da alteração da titularidade a favor do IGFSS e a relevação contabilística passaram cerca de 15 anos.

⁷ IGFSS (1); ISS (2); ISSA (4).

Foram ainda selecionados cinco imóveis já analisados em Pareceres anteriores que evidenciavam erros de cálculo no valor das amortizações, tendo-se verificado que, apesar dos movimentos de correção efetuados posteriormente, se mantêm erros em três destes cinco imóveis¹.

O Tribunal tem, ao longo dos anos, efetuado verificações aos processos de imóveis e respetivos registos contabilísticos, tendo anualmente identificado situações não conformes com a legislação e as regras contabilísticas e formulado recomendações no sentido de ultrapassar essas situações². Contudo, conforme ficou atrás exposto, continuam a verificar-se situações semelhantes às anteriormente identificadas, o que demonstra que as entidades da segurança social nem sempre têm implementado procedimentos que, de forma sistemática, permitam evitar e corrigir erros, para além das situações específicas assinaladas, em cada ano, pelo Tribunal.

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)³:
 - ◇ apenas são extraídos ficheiros de um dos sistemas auxiliares de contas correntes (SEF) que permitem identificar o valor da dívida participada a execução fiscal por contribuinte e a sua antiguidade;
 - ◇ não é extraída idêntica informação no processo de encerramento de contas, para a dívida que ainda não foi participada a execução fiscal e constante do sistema auxiliar GC. Este facto impossibilita um controlo básico de encerramento de contas⁴, pois não há evidência do valor em dívida por contribuinte e da sua antiguidade para 27,1% (2 828 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;

¹ ISS: em dois imóveis foram calculadas amortizações extraordinárias sobre um valor que já estava totalmente amortizado e também foram calculadas amortizações sobre a diferença entre o valor do imóvel atribuído na escritura de usucapião e o registado em 2002, com efeitos a esse ano quando a escritura foi celebrada apenas em 2017. Noutro imóvel o valor agora considerado como parcela de terreno exige correções ao longo de todo o período de vida útil já decorrido e não apenas a partir de 2008, dado que o valor agora considerado como parcela de terreno do imóvel corresponde ao valor de aquisição do terreno para construção do edifício por escritura celebrada em 27/06/73. Assim, as correções às amortizações devem ser realizadas em conformidade. Esta escritura não foi disponibilizada ao TC no âmbito dos trabalhos de verificação e de acompanhamento dos PCGE de 2017 e 2019, respetivamente, pelo que as observações então realizadas sobre o imóvel não tiveram em conta estes novos elementos.

² Recomendações: 27-PCGE/2020, 26-PCGE/2019, 32-PCGE/2018, 44-PCGE/2017, 45-PCGE/2017, 59-PCGE/2016, 60-PCGE/2016, 72-PCGE-2015, 70-PCGE/2014, 67-PCGE/2013, 63-PCGE/2012. “O SESS no acompanhamento de recomendações informou que à medida que se vão identificando incongruências de informação sobre esta matéria, as mesmas são atempadamente corrigidas. Todavia, face aos trabalhos que decorrem na transição do subsector para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) e de implementação do novo sistema de informação financeira (em SAP4-Hana), irá proceder-se a uma integral revisão sobre os imobilizados”.

³ Recomendações: 29-PCGE/2020, 27-PCGE/2019, 33-PCGE/2018, 38-PCGE/2017, 62-PCGE/2016, 63-PCGE/2016, 76-PCGE/2015, 78-PCGE/2015, 71-PCGE/2014, 69-PCGE/2013 e 68-PCGE/2011. Em contraditório, o SESS e o IGFSS informaram que não foi oportuno dar continuidade aos trabalhos face à necessidade de priorizar outras tarefas, nomeadamente a implementação da interface SICCC/SIF e a adoção do referencial contabilístico SNC-AP e o novo ERP SAPHana. O ISSA, na mesma sede, informou que “...aguarda pela conclusão dos trabalhos entre o II, IP e IGFSS, IP...”.

⁴ A falta de extração de informação do sistema GC no âmbito do processo de encerramento de contas não permite aplicar um procedimento básico de encerramento de contas que confirme que o total do balancete auxiliar (lista de saldos por contribuinte) corresponde ao saldo do razão geral (valor relevado no balanço).

- ◇ os sistemas auxiliares de contas correntes (GC e SEF) são sistemas abertos concebidos na ótica do relacionamento com o contribuinte e não têm subjacente uma ótica contabilística de encerramento de 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 informa que *“tem vindo a ser feito um trabalho de apuramento de valores em dívida por contribuinte, com indicação da antiguidade da dívida, e também desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva”* e que este apuramento é efetuado nos sistemas operacionais (GC e SEF), em termos comparativos com o SIF. Informa ainda que *“...face à ausência de algumas extrações de dados resultantes de operações nos sistemas de GC e de SEF, eventualmente relevantes em termos contabilísticos, a comparação ainda não se encontra totalmente alinhada”* e que as várias instituições da SS estão a *“avaliar procedimentos metodológicos que visem dirimir estas dificuldades”*.

- ◆ Algumas contas destinadas ao registo de dívida proveniente de juros de mora³ continuam a apresentar saldos credores (contranatura) que totalizam o montante de 41 M€⁴, 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.
- ◆ Os atuais requisitos de extração de processos em execução fiscal para efeitos de constituição de provisões para cobrança duvidosa não acautelam a inclusão de processos suspensos por motivo de existência de planos extraordinários de regularização de dívida que são geridos fora do SEF, implicando uma sobrevalorização do valor da dívida de cobrança duvidosa e das respetivas provisões em valor correspondente ao da dívida dos respetivos processos no momento em que foram tidos em conta na data da celebração do acordo⁵. Esta sobrevalorização ocorre porque são incluídos indevidamente valores de dívida de cobrança duvidosa que já não estão em dívida (pagamentos efetuados através dos planos prestacionais) ou que, estando ainda em dívida, não devem ser classificados como dívida de cobrança duvidosa⁶, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Em contraditório, o SESS, o IGFSS, o II e o ISSA informam que *“serão reavaliados os requisitos de extração em execução fiscal para efeitos de constituição de provisões para cobrança duvidosa, de forma a acautelarem a inclusão de processos suspensos por motivo de existência de planos extraordinários de regularização de dívida que são geridos fora do SEF”*.

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 Conta 21212-Contribuintes c/c – Juros de mora – Regime dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa.

⁵ O valor em dívida dos processos em execução fiscal não é atualizado em função do valor que é cobrado no âmbito dos planos prestacionais de regularização extraordinária de dívida, por inexistência de interface entre os vários sistemas informáticos para este efeito (SEF, GC, Acordos Planos Prestacionais em SISS).

⁶ Política contabilística utilizada para os acordos celebrados no âmbito do processo executivo.

- ◆ Continua a não ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2021, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras, subvalorizando-as na exata medida do valor desses juros¹.

Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico na CSS foi estimado o valor dos juros vencidos² nos últimos seis anos. Para a dívida constituída a partir de 2016 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 230 M€, dos quais 58 M€ correspondem ao exercício de 2021.

No ponto 14 da nota 17 do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas é indicado que os proveitos são contabilizados no período a que dizem respeito, independentemente da data do seu recebimento. No entanto, este princípio não se tem aplicado aos juros vencidos e não pagos provenientes de dívida contributiva e não é divulgada informação que justifique a sua não aplicação, contrariando o ponto 3.2 do POCISSSS, induzindo em erro os utilizadores das demonstrações financeiras.

- ◆ Em 2021 o valor de anulações de dívida já prescrita em anos anteriores foi de 20 M€, o que prejudicou a correção dos valores anuais reportados, quer quanto às prescrições, quer quanto ao valor da dívida relevada no balanço, sobretudo quando essas anulações ocorrem em virtude de terem sido pagos valores dados como prescritos³. A melhoria verificada em 2020 quanto aos valores das anulações (2 M€) já não se verificou em 2021, dado que se voltou a aproximar do valor de 2019 (24 M€).

¹ Dívida de contribuintes, resultados transitados, proveitos e resultado líquido. Recomendações: 31-PCGE/2020, 28-PCGE/2019, 34-PCGE/2018, 40-PCGE/2017, 64-PCGE/2016, 79-PCGE/2015, 72-PCGE/2014 e 70-PCGE/2013. O SESS, em 08/07/2022, informou que a reavaliação das condições técnicas necessárias para o cumprimento do princípio contabilístico invocado na recomendação encontra-se em curso. Em contraditório, o SESS reitera a informação prestada em 22/07/2022 e o IGFSS também se pronuncia no mesmo sentido. Na mesma sede, o II informa que “As várias instituições da Segurança Social estão a avaliar procedimentos metodológicos que visem a relevação da dívida respetiva” e o ISSA informa que aguarda a avaliação do IGFSS e que o procedimento também será adotado pelo Instituto.

² Cálculos TC: esta estimativa teve como fonte a informação dos ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2021, relativamente aos valores em dívida participados a execução fiscal. Foi utilizado o ficheiro da dívida de entidades privadas incluída no *Mapa 3.1.a_b NOP – Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF – Sem Organismos Públicos* dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro de mora (aplicáveis às dívidas ao Estado e a outras entidades públicas) aos respetivos períodos de dívida dos tributos sujeitos a pagamento de juros. A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,9% do total. Neste cálculo não foram considerados os juros relativos aos períodos de suspensão dos processos executivos que ocorreram nos anos de 2020 (12/03 a 30/06) e 2021 (1/01 a 31/03) (Lei 1-A/2020, de 19/03, DL 10-F/2020, de 26/03, e Lei 6-E/2021, de 15/01).

³ 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.

- ◆ O critério para classificação de dívidas de cobrança duvidosa não está a ser integralmente cumprido, uma vez que apenas é considerada a dívida participada a execução fiscal e o POCISSSS não estabelece critérios distintos entre a dívida participada e a não participada. A produção de informação para efeito de encerramento de contas tem sido limitada à dívida participada a execução fiscal, deixando de fora a dívida não participada e com antiguidade significativa, o que prejudica o cumprimento do princípio da prudência estabelecido no POCISSSS e a fiabilidade das demonstrações financeiras ao não serem constituídas as respetivas provisões¹.

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 advêm de importâncias que nunca chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de prestações substitutivas de alimentos a menores, que dependem do não cumprimento, obrigatório, dessa prestação de alimentos e desde que já não exista qualquer forma de a vir a recuperar.

A informação contabilística existente nestes dois fundos tem impedido o adequado controlo destas dívidas². No FGS, em 2021 continuava a não existir contas correntes por devedor que permitam apurar esses valores³. No FGADM, as contas correntes que apenas existem desde 2014 não incluíam a informação de anos anteriores, o que dificultava o apuramento dos valores a registar como dívida incobrável. No acompanhamento de recomendações, o SESS informou que a dívida do FGADM, em 2021,

¹ Recomendações: 32-PCGE/2020; 29-PCGE/2019; 35-PCGE/2018; e 39-PCGE/2017. O SESS informou, 08/07/2022, que “*Até ser garantido um procedimento automático de constituição de provisões terá que se manter o recurso a ficheiros auxiliares*”. Em contraditório, o SESS reitera o informado em 08/07/2022 e o IGFSS também se pronuncia no mesmo sentido. Na mesma sede, o II alega que “*Em 2022, e face aos trabalhos desenvolvidos no âmbito dos projetos de implementação de SNC-AP, não foi possível ainda avançar com a concretização do levantamento de requisitos, com vista a dar resposta a esta recomendação*” e que após a entrada em exploração do novo Sistema de Informação Financeira irá “*iniciar esta atividade, que prevê a extração da informação por software, permitindo indicar o detalhe completo para uma correta contabilização*”, estando prevista a sua implementação em 2023. O ISSA vem confirmar que a constituição de provisões é apenas efetuada para a dívida em cobrança coerciva.

² Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria cfr. ponto 3.3.4 da Parte I do PCGE 2018, pp. 174 e 175.

³ Apesar da existência, na atual aplicação informática que dá suporte ao FGS, de um módulo para registo de acordo de recuperação de valores, o FGS não faz uso deste módulo porque entende que o mesmo não responde às necessidades, uma vez que não permite obter informação sobre a totalidade da dívida. Em 2021, foi solicitado ao II “*... a alteração de campos relacionados com a dívida e sua discriminação*”. No acompanhamento de recomendações o SESS, em 08/07/2022, informou que, “*No âmbito do PRR, está previsto um novo sistema para o Fundo de Garantia Salarial, que se encontra na fase de levantamento de requisitos e no qual se perspetiva uma conta corrente para as Entidades Empregadoras com o intuito do seu controlo*”. Em contraditório, o SESS e o IGFSS informam que “*No âmbito do PRR foi constituído um grupo de trabalho para estudar a revisão do sistema informático que suporta o Fundo de Garantia Salarial, sendo um dos problemas em análise, a falta de registo de dívida por Entidade Empregadora, que se prevê solucionar no âmbito destes trabalhos*”.

já se encontra toda contabilizada em conta corrente¹.

Em contraditório, o II alega que *“Relativamente ao controlo das dívidas por devedor, e no que diz respeito à desagregação por antiguidade, os dados encontram-se no sistema operacional de GC, podendo ser extraídos de acordo com regras solicitadas”*. Esclarece-se que as dívidas objeto de observação não são dívidas de contribuintes, mas dívidas ao FGS e ao FGADM, no âmbito da sua atividade, pelo que não se encontram registadas no sistema GC.

Não obstante as LOE autorizarem, anualmente, o membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social a proceder à anulação de créditos detidos pelas instituições de segurança social quando se verifique que a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor², este procedimento ainda não foi utilizado pelo FGS e pelo FGADM³.

- ◆ Apesar da 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 CLC⁴ são omissos quanto ao facto de as demonstrações financeiras continuarem a relevar no ativo valores em dívida que não têm qualquer viabilidade de virem a ser cobrados.
- ◆ Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que ascende a cerca de 100 M€⁵, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas⁶.
- ◆ 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

¹ *“...a dívida foi totalmente lançada em SICC e passou a ser contabilizada, mensalmente, por interface SICC-SIF. Em 31/12/2021 a dívida de SIF correspondia à existente em SICC. A dívida de SICC está discriminada por devedor, sendo contabilizada em SIF num só fornecedor”*. Em contraditório, o SESS e o IGFSS informam que *“...o registo da dívida incobrável é uma matéria que será objeto de articulação com o II”*.

² Art. 146.º da LOE 2021. Também as LOE de anos anteriores incluem norma idêntica.

³ Recomendações: 33-PCGE/2020; 30-PCGE/2019 e 37-PCGE/2018.

⁴ 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 2021, consta que: *“na qualidade de Revisores Oficiais de Contas, emitimos a nossa Certificação Legal das Contas, na modalidade de opinião sem reservas”* e que o Fiscal Único *“...é de parecer que os documentos de prestação de contas do exercício de 2021 do Fundo de Garantia Salarial estão elaborados em conformidade com o referencial contabilístico aplicável ao Fundo”*.

⁵ O Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas não divulga o valor do desvio existente entre os dois sistemas (SIF e SICC). De acordo com a informação prestada, no âmbito da Circular Normativa do IGFSS 1/2021 para efeitos de consolidação, no ISS o valor do saldo de SIF era superior ao de SICC em cerca de 100 M€ e no ISSA e no ISSM o valor do saldo do SIF era inferior ao de SICC em cerca de 427 m€ e 37 m€, respetivamente.

⁶ Recomendações 34-PCGE/2020, 31-PCGE/2019, 38-PCGE/2018, 41-PCGE/2017, 65-PCGE/2016, 80-PCGE/2015, 76-PCGE/2014 e 71-PCGE/2013. Em contraditório, o SESS informa que *“Com a conclusão da implementação da interface SICC-SIF e os exercícios de validação da informação que permanecem entre os dois sistemas, SIF e SICC, é expeável o acolhimento total desta recomendação em 2022”* e o ISSA informa que o *“nivelamento de saldos associado às prestações sociais a repor seja executado em 2022”*. Na mesma sede, o ISS informa que para dar *“...continuidade aos trabalhos já iniciados em anos anteriores em conjunto com o Instituto de Informática, IP, foi diligenciado, nesta data, junto desse Instituto, a retoma das atividades conducentes à conclusão dos desenvolvimentos necessários à operacionalização da correção do desvio (...)* considerando que já se encontra estabilizada a implementação da interface SICC-SIF”. Por sua vez, o II, em contraditório, alega que *“Não obstante ter existido a previsão de realizar as operações de nivelamento em 2022, fruto de adiamento do SNC-AP para 2023 não se prevê, à data, a execução de operações de nivelamento ainda em 2022”*.

a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, consequentemente, a correção do valor das provisões constituídas¹.

Disponibilidades

- ◆ Em 2021, os documentos com movimentos por reconciliar ainda demonstravam valores significativos tanto em número (79 419), como em volume financeiro (1 711 M€)² em 61 contas bancárias de duas instituições da segurança social³. É de salientar, no entanto, uma melhoria nesta área face ao período homólogo com a redução de 81,7% (355 490) no número de documentos, apesar de em volume financeiro a diminuição ser menos expressiva (8,4%, 157 M€). Em termos de antiguidade dos documentos com movimentos por reconciliar, a maior redução verificou-se nos documentos do próprio ano (94,6%, 299 763).

Quadro 70 – Documentos com movimentos por reconciliar – 2020-2021

(em milhões de euros)

Documentos com movimentos por reconciliar	2020		2021		Peso relativo do valor %		Variação 2021/2020 %	
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2020	2021	N.º Doc.	Valor
Há mais de 1 ano	117 877	393	62 150	315	21,0	18,4	-47,3	-19,8
Do próprio ano	317 032	1 475	17 269	1 396	79,0	81,6	-94,6	-5,4
Total	434 909	1 868	79 419	1 711	100,0	100,0	-81,7	-8,4

Fonte: SIF. Cálculos TC.

- ◆ De salientar que 86,0% do total do número de documentos com movimentos por reconciliar se concentram numa única conta bancária titulada pelo IGFSS⁴, com maior incidência nos documentos com movimentos por reconciliar há mais de um ano (92,3%). Esta situação teve origem numa alteração que ocorreu em fevereiro de 2019 ao nível da arquitetura de sistemas e implica falhas de contabilização e impossibilita a reconciliação bancária da cobrança, situação que ainda aguarda resolução por parte do II⁵. No entanto, em março de 2021, entrou em funcionamento um programa que, ao permitir o agrupamento dos registos de cobrança, conduziu a uma redução significativa do número de documentos lançados, bem como do número de documentos com movimentos por reconciliar (menos 356 165 documentos, no montante de 1 115 M€)⁶.

Em contraditório, o II informa que *“O aumento significativo de documentos por reconciliar está relacionado com a alteração do sistema de controlo de clarificação de recebimentos, com origem na referência*

¹ Recomendações 35-PCGE/2020, 32-PCGE/2019, 39-PCGE/2018, 42-PCGE/2017, 66-PCGE/2016, 81-PCGE/2015, 77-PCGE/2014, 72-PCGE/2013. Em contraditório, o SESS informou que o acolhimento da recomendação *“...está dependente do desenvolvimento do Sistema Integrado de Pensões (SIP) e respetivo lançamento dos movimentos nas contas correntes dos pensionistas através de SICC”*. e o II alega que as limitações identificadas serão ultrapassadas com a implementação integral do novo SIP.

² O volume financeiro dos documentos com movimentos por reconciliar foi apurado através da soma do valor de cada documento com movimento por reconciliar, do banco e da contabilidade, independentemente do sinal (entrada ou saída de fluxo financeiro).

³ IGFSS (30 contas) e ISS (31 contas).

⁴ Em valor, esta conta representa 37,7% do total dos documentos com movimentos por reconciliar.

⁵ Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE de 2020, pontos 3.3.3.1 e 3.3.4. Em 12/07/2022, o IGFSS informou que estavam em curso os trabalhos de desenvolvimento da nova interface *“...para agilizar o processo de contabilização dos movimentos em clarificação, não integrados nas contas correntes”*.

⁶ Em 31/12/2020, a conta apresentava 424 469 documentos com movimentos por reconciliar e um volume financeiro de 1 761 M€; em 31/12/2021, apresentava 68 304 documentos com movimentos por reconciliar no valor de 645 M€.

multibanco”, que em 2022 está “em curso a implementação da extração dos valores em clarificação por parte do subsistema que os controla, a Conta Integrada” e que “a finalização da componente de contabilização automática dos valores em clarificação aponta para o ano de 2023”.

- ◆ Quase metade do volume financeiro dos documentos por reconciliar em 2021 fica a dever-se a um documento no montante de 801 M€ (46,8%) que, apesar de contabilizado como receita e depositado na conta bancária em 31/12/2021¹, o registo do extrato bancário no sistema informático da segurança social só ocorreu em 02/01/2022.

A transição de documentos com movimentos por reconciliar impede a relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias², traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 38 M€ e de execução orçamental de 36 M€, bem como na apresentação em cinco contas bancárias, tituladas pelo IGFSS, de saldo contabilístico negativo (26 M€)³, como se reflete no quadro seguinte:

Quadro 71 – 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	25,6	32,1	2008 a 2021
ISS		5,5	2010 a 2021
Total	25,6	37,6	
Subvalorização do saldo de disponibilidades		37,6	
Subvalorização do saldo de execução orçamental		36,2	

Fonte: SIF. Cálculos TC.

O Tribunal, há vários anos, formula recomendações⁴ no sentido da implementação de procedimentos que permitam ultrapassar os constrangimentos que provocam a existência de muitos documentos com movimentos por reconciliar⁵ que, na sua maioria, decorrem da contabilização da receita proveniente de contribuições. Esses constrangimentos, nuns casos, sobretudo os de maior antiguidade, decorrem da falta de informação nos descritivos de operações bancárias com a inerente dificuldade na identificação dos contribuintes, mas noutros advêm da contabilização automática da receita de contribuições e de processos executivos que, por vezes, resultam em contabilização em duplicado ou falta de contabilização⁶.

¹ Conforme certidão bancária emitida pela instituição de crédito.

² Em 39 contas bancárias, sendo 19 do IGFSS e 20 do ISS.

³ Em 12/07/2022, o IGFSS informou que 4 M€ de saldos negativos referem-se a depósitos e transferências recebidas que aguardam identificação e que 22 M€ se devem a uma transferência indevida que ocorreu, por lapso, em 23/12/2021 e que a situação só foi totalmente regularizada em janeiro de 2022.

⁴ PCGE/2007 a PCGE/2018 e PCGE2020.

⁵ O ISS, em 19/07/2022, informou que “...estabeleceu, como procedimento, proceder diariamente à reconciliação dos movimentos constantes das contas de disponibilidades sempre que exista informação disponível e necessária para o efeito, tendo sempre particular atenção à verificação das partidas por reconciliar, com antiguidade superior a 2 meses” e destaca o IGFEJ e as transferências dos CTT como os que apresentam maiores dificuldades. O IGFSS, em 12/07/2022, informou que existem muitos documentos respeitantes a “...créditos não pagos de prestações sociais” e que “...aguarda que o II, conjuntamente com o ISS, identifique esses valores e procedam à sua regularização”.

⁶ A contabilização da receita de contribuições é realizada de forma automática através de extrações dos sistemas auxiliares de conta corrente (GC e SEF) para o sistema de informação financeira (SIF). O IGFSS controla estes movimentos através das divergências identificadas entre os valores cobrados (depositados nas contas bancárias) e as respetivas contabilizações em SIF, reportando essas situações ao II para efeitos de regularização.

Em contraditório, o SESS e o IGFSS informaram que *“Estão em curso os trabalhos de desenvolvimento da nova interface de forma a clarificar os movimentos por identificar nas contas bancárias e nas respetivas contas dos contribuintes. Acresce que a dificuldade de reconciliação se deve à falta de identificação da proveniência dos valores depositados. A identificação correta e atempada poderá vir a ser resolvida quando se evoluir nos canais de recebimento das contribuições e prestações”*.

Fundos próprios

Foi registado na *conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de ativos* o valor de 1,4 M€ relativo à relevação contabilística de um imóvel cedido ao ISSM, a título definitivo e gratuito, pela Região Autónoma da Madeira. No entanto, esta conta destina-se a registos entre as instituições sujeitas àquele plano¹, o que não é o caso daquela região, pelo que deveria ter sido utilizada conta mais adequada.

Dívidas a terceiros e constituição de provisões (outros riscos e encargos)

As dívidas a terceiros estão subvalorizadas em 69,3% devido à não relevação contabilística de uma dívida do IGFSS ao Ministério da Agricultura (MA), no valor de 138 M€. Esta situação tem origem num erro de cálculo do valor da comparticipação do MA para o OSS², dado que entre 2001 e 2005 os valores apurados pela SS correspondiam ao valor das remunerações (272,3 M€) e não de 50% do valor das contribuições (43,6 M€), como mais tarde se veio a confirmar. Em 2004, o MA transferiu para o IGFSS 181,8 M€ para financiamento da dispensa do valor das contribuições, tendo sido relevado contabilisticamente uma dívida do MA de 90,5 M€ reduzida em 2006 para 84,5 M€, devido a uma outra transferência³. Assim, desde essa data até 2021, permaneceu um valor em dívida pelo MA que foi anulado neste mesmo ano por se ter concluído pela sua inexistência⁴.

O princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS⁵ não está a ser integralmente cumprido pelo ISS no cálculo das provisões para outros riscos e encargos, dado que o apuramento dos valores através da situação dos processos instaurados contra o Instituto não é agrupado entre as situações em que há necessidade de constituir ou reforçar provisões e as situações em que cessaram ou reduziram os riscos previstos. O cálculo do valor a considerar de constituição ou anulação de provisões é feito em função do tipo de ação instaurada e ainda dividida pelos dois departamentos que tratam destas matérias⁶. Este facto faz com que sejam compensadas

¹ De acordo com as notas explicativas do POCISSSS: *“Conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de ativos – Regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas pelo presente Plano”*.

² Por aplicação do DL 159/2001, de 18/05, que instituiu uma medida de apoio à proteção dos pequenos produtores agrícolas e respetivos cônjuges, consubstanciada numa dispensa parcial, excecional e temporária do pagamento de contribuições. A dispensa era de 50%, com a duração máxima de 36 meses e o financiamento assegurado pelo orçamento do Ministério da Agricultura que devia transferir anualmente para o orçamento da segurança social o montante global correspondente à aplicação do diploma, apurado no exercício orçamental anterior.

³ Em 2006, o MA fez uma transferência de 6,2 M€ para financiar uma outra medida similar estabelecida pelo DL 115/2005, de 14/07, o que resultou na redução da dívida do DL 151/2001, porque ainda não tinha sido registado nenhum valor em dívida relativamente ao último diploma.

⁴ Autorizada por despacho do Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS em 11/03/2022. O IGFSS estava na posse da informação que lhe permitia ter anulado a dívida desde 2019. Em 12/07/2022, informou que o atraso na decisão de anulação da dívida resultou na necessidade de promover vários contactos de natureza técnica junto do ISS para aferir sobre a diferença do valor apurado, face à discrepância apresentada. De referir que o valor desta dívida tem sido acompanhado pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2006 onde formulou a recomendação 93-PCGE/2006 e na qual se recomendava que o IGFSS promovesse as diligências necessárias à demonstração do apuramento da dívida no sentido de demonstrar junto do Ministério da Agricultura o seu direito de receber e caso se concluísse pela inexistência desse direito deveria proceder à adequada regularização contabilística nas suas contas.

⁵ *“Não se deverão compensar saldos (...) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos ...”*.

⁶ Existem processos classificados em 13 tipos de ação, sendo que 4 tipos são comuns a dois dos departamentos.

situações ativas com situações passivas, conforme se demonstra. O valor registado na conta de proveitos relativa a anulação foi de 2 M€ e o valor das situações que deixaram de constituir risco de uma obrigação ou a sua quantificação foi de 9 M€¹. Do mesmo modo, o valor registado na conta de custos para constituir novas provisões foi de 20 M€ e o valor necessário para constituir novas provisões ou reforço das já existentes quanto às responsabilidades inerentes a cada processo foi de 28 M€².

Em contraditório, o SESS e o ISS informam que no próximo encerramento de exercício e seguintes será efetuado o ajustamento do processo de contabilização das provisões, dada a necessidade de tratar separadamente as situações que configuram quer a constituição de provisões quer a cessação e a redução de provisões.

Custos operacionais

Os custos operacionais relevados na demonstração de resultados estão subvalorizados em 4 M€, dado que três contas de custos apresentam saldos credores (saldos contranatura)³.

Ao nível do princípio da onerosidade

A relevação contabilística das contrapartidas financeiras do princípio da onerosidade e o cálculo dos juros relativos aos valores em dívida são realizados de forma manual. A análise dos valores em dívida (capital e juros) relevados nas demonstrações financeiras constantes do Quadro 68 não estão integralmente corretos pelos seguintes motivos:

- ◆ A dívida de capital está sobrevalorizada porque não foi refletida a correção das contrapartidas a pagar por uma entidade nos anos de 2019 e 2020⁴ e por incluir a dívida de uma entidade que veio a concluir-se não ser a entidade ocupante⁵. Em contraditório, o IGFSS informa que vai regularizar as situações.
- ◆ O valor da dívida de juros vencidos não está correto devido a:
 - ◇ Fórmula de cálculo com inconsistências ao nível da contagem dos períodos em dívida⁶;
 - ◇ Inclusão de mais de três meses no período em dívida do que o aprovado para a contrapartida relativa ao 1.º semestre de 2019, o que sobrevaloriza o valor dos juros a pagar⁷;

¹ Correspondem a 28 processos.

² Correspondem a 203 processos.

³ ISS: Está instituído um procedimento de estorno no ano n dos acréscimos de custos registados no ano n-1 (conta do razão 273). Este estorno (débito da conta 273) é realizado por contrapartida da conta de custos do exercício do ano n (crédito da conta do razão 63). Este mecanismo não impacta nos custos do exercício do ano n desde que sejam totalmente pagos nesse ano, o que em 2021 não sucedeu. Assim, o valor em excesso (a crédito das contas de custos) com origem no estorno da conta do razão realizado no início do ano de 2021 deveria ter sido regularizado no final deste ano por contrapartida da conta de acréscimo de custos, de modo a anular os efeitos de subvalorização dos custos na demonstração de resultados.

⁴ Inicialmente foi fixado um valor semestral de 33 090,00€, tendo sido corrigido para 31 764,00€, com efeitos a 01/01/2019.

⁵ Contrapartidas de 2019 e 2020 e juros de 2019 (50 896,58€).

⁶ Contagem de mais um dia do que o devido (consideração no cálculo do último dia de pagamento) e número de dias utilizado no denominador (360) não consistente com o número de dias do numerador (365).

⁷ A Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, em 29/07/2019, autorizou, excecionalmente, que o pagamento da contrapartida do 1.º semestre de 2019 pudesse ser efetuado até 30/09/2019, atendendo à pendência de análise de diversas pronúncias das entidades notificadas e à publicação do DLEO 2019 em data posterior (28/06) à do prazo de pagamento (até 10/06). Os cálculos dos juros reportam-se a 10/06/2019.

- ◇ Início da contagem do período de dívida em data anterior à primeira notificação da entidade¹;
- ◇ Não relevação de juros em dívida relativos ao ano de 2019 quando a entidade foi notificada em 09/04/2019;

Em contraditório, o IGFSS informou que vai proceder à correção do cálculo dos juros em todas as situações e que vai avaliar a data de início de contagem para as situações em que as notificações não indicam prazo de pagamento nem prazo para audiência prévia;

- ◇ Não relevação de juros em dívida por entidade que já procedeu ao pagamento das contrapartidas e à qual, indevidamente, não foram cobrados juros na data do pagamento;
- ◇ Relevação de juros em dívida por valor superior ao devido, relativo a contrapartidas já cobradas.

Foram cobrados juros superiores ao devido a duas entidades que efetuaram pagamentos em 2020 e 2021 das contrapartidas dos anos de 2019 e 2020.

Relativamente à aplicação de juros de mora por atraso no pagamento a entidades que já procederam ao pagamento das contrapartidas, em contraditório, o IGFSS alega que às entidades que efetuaram o pagamento das contrapartidas de 2019 fora do prazo, mas até 30/06/2021, e das contrapartidas de 2020 fora do prazo, mas até 30/06/2022, não é exigível a aplicação de juros de mora ao abrigo da dispensa de juros estabelecida no n.º 5 do art. 148.º da LOE 2021 e no n.º 5 do art. 119.º da LOE de 2022, respetivamente. Ora, a dispensa de juros estabelecida nas LOE é aplicável quando os pagamentos das contrapartidas ainda não tenham sido efetuados à data da entrada em vigor das respetivas LOE. Nos casos em apreço, os pagamentos das contrapartidas de 2019 ocorreram antes de 01/01/2021 e as de 2020 antes de 28/06/2022, pelo que a dispensa de juros não é aplicável.

Verificou-se ainda que algumas notificações efetuadas não estão integralmente corretas, dado que:

- ◆ A primeira notificação efetuada para efeitos de audiência prévia (12/10/2021) apenas dá conhecimento do valor relativo ao 1.º semestre de 2021 e a última notificação (22/07/2022) refere que se encontram em dívida os valores relativos às contrapartidas dos anos de 2019 e 2020².
- ◆ A última notificação (22/07/2022) refere que a entidade foi notificada para efeitos de celebração de contrato de arrendamento e tal ainda não se verificou, uma vez que para três imóveis ainda estão em

¹ A maior parte das notificações foram realizadas em abril de 2019. No entanto, na sequência da identificação por parte do Tribunal no Sistema de Informação de Imóveis do Estado (SIIIE) de alguns imóveis do IGFSS que estariam ocupados por entidades públicas e que não foram reportados pelo Instituto ao Tribunal (informação comunicada pelo Tribunal ao IGFSS em 22/06/2020), o IGFSS encetou diligências com vista à aplicação do princípio. Assim, verifica-se que: 1) uma entidade foi notificada pela primeira vez (21/08/2020), em sede de audiência prévia, sendo estabelecido o prazo de pagamento de 30/09/2020 e a contagem do período de dívida para efeitos de cálculo de juros reporta-se a 10/06/2019; 2) uma entidade foi notificada em 12/10/2021, em sede de audiência prévia, não tendo sido estabelecido prazo de pagamento, e a contagem do período de dívida para efeitos de cálculo de juros reporta-se a 01/01/2020; 3) uma entidade foi notificada pela primeira vez em 23/06/2021, sem indicação de prazo para audiência prévia, nem estabelecido prazo de pagamento e a contagem do período de dívida para efeitos de cálculo de juros reporta-se a 10/06/2019. Também se verificou um caso em que a entidade ocupante não era a inicialmente notificada, tendo a ocupante sido notificada em 01/09/2020 e concedido um prazo de pagamento até 30/09/2020 e a contagem do período de dívida para efeitos de cálculo de juros reporta-se a 10/06/2019.

² Em contraditório, o IGFSS alega que as notificações se encontram bem efetuadas e que em anexo consta o valor da dívida referentes aos semestres em questão, no entanto tal não corresponde à evidência constante dos documentos disponibilizados ao Tribunal.

curso as diligências necessárias com vista à sua avaliação para efeitos de determinação da renda mensal e para um outro imóvel estão em curso diligências para criar as condições suscetíveis de arrendamento¹.

Relativamente à transferência para o IGFSS dos imóveis do ISS que não se encontrem afetos à utilização dos respetivos serviços ou como equipamento social verifica-se que, relativamente aos 25 imóveis detidos pelo ISS ocupados por entidades públicas identificados no PCGE 2020², oito não se encontram relevados nas demonstrações financeiras do ISS, sendo que cinco não dispõem de titularidade regularizada a favor do Instituto, o que impede a sua transferência para o IGFSS. Em contraditório, o ISS alega que continua a desenvolver todos os procedimentos tendentes à regularização dos imóveis ainda não relevados nas demonstrações financeiras, que as situações que se encontram por regularizar são as de maior complexidade e que necessitam de intervenção de outras entidades. Existem ainda imóveis com contratos de arrendamento que ainda não foram transferidos para o IGFSS³ e outras situações em que coabitam no mesmo imóvel serviços do ISS e de outras entidades públicas⁴, o que dificulta a aplicação do princípio da onerosidade por parte do IGFSS. Quanto a estes, o ISS, em contraditório, alega que não será possível a sua transferência para o IGFSS, dado que não têm enquadramento do DL 112/2004 e que *“Este facto, não obsta que estejam a ser cobrados valores de ocupação, nomeadamente com recurso a contratos de arrendamento”*.

¹ Em contraditório, o IGFSS, alega que, quanto aos imóveis n.ºs 3, 35 e 39, notificou a entidade *“...de todos os imóveis (...) ocupados por aquela entidade; atendendo a que existem imóveis com proposta de celebração de contrato de arrendamento foi efetuada menção no texto do ofício de que o Instituto estava a aguardar resposta por aquela entidade. Sendo que o ponto 3 da referida notificação apenas seria aplicável às entidades com proposta de celebração de contrato”*. Porém, tal não corresponde à evidência constante dos documentos disponibilizados ao Tribunal, uma vez que as notificações não se mostram totalmente adequadas às situações em causa.

² Cfr. PCGE 2020, p. 178.

³ Ocupados por duas entidades.

⁴ Ocupados por seis entidades.

4. SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

4.1. Pensões

O sistema público de pensões português está ancorado em princípios de repartição da riqueza – em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições (da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve “*ser fundamentalmente autofinanciado*”¹) – e de reforço da função redistributiva do Estado, através do qual são assegurados os benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar). O universo das pensões abrange todos os cidadãos² a nível nacional e inclui todos os diferentes sistemas onde se integram pensões diversificadas:

- ◆ as de natureza contributiva, geridas pela segurança social (SS) e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA): sistema previdencial-repartição e Regime de Proteção Social Convergente (RPSC)³, respetivamente;
- ◆ as de natureza não contributiva, geridas, na sua maioria, pela SS, e incluídas no sistema de proteção social de cidadania. Para além destas, compete à CGA gerir algumas pensões de natureza não contributiva e especial, as denominadas pensões da exclusiva responsabilidade do Estado;
- ◆ as enquadradas no sistema de regimes especiais, pagas pela SS, como as pensões do regime substitutivo bancário e dos trabalhadores do BPN, os complementos de pensão dos trabalhadores da Carris e da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP);
- ◆ as integradas em fundos especiais de pensões que, desde 1996, foram sendo transferidas, por via legislativa, para a gestão da CGA, com ou sem fundo financeiro associado.

As prestações aqui inseridas destinam-se a cobrir os riscos inerentes às eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência. No sistema previdencial – repartição, a atribuição e o valor das prestações encontram-se dependentes da condição do beneficiário enquanto contribuinte do sistema; já no sistema social de cidadania, a sua atribuição depende exclusivamente das suas condições de vida.

¹ Art. 54.º da Lei 4/2007, de 16/01 (sistema previdencial – repartição).

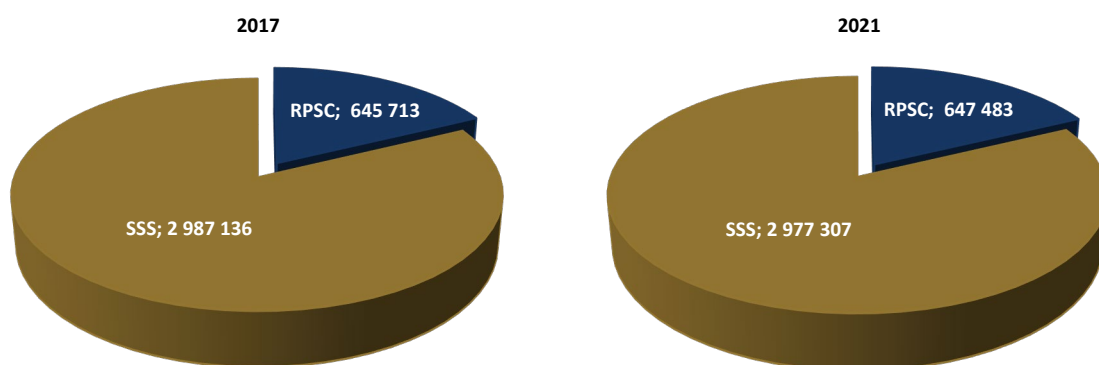
² Art. 6.º da LBSS (princípio da universalidade).

³ 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.

4.1.1. Universo

No final de 2021, o número de pensões em pagamento¹ era de 3 624 790, sendo 82,1% da responsabilidade do SSS² e 17,9% da responsabilidade do RPSC (Gráfico 44).

Gráfico 44 – Universo de pensões – 2017 e 2021



Fonte: Estatísticas da SS (dados extraídos a 27/06/2022) e da CGA.

O envelhecimento da população tem exercido uma pressão permanente sobre o universo das pensões, como se verifica pela observação do quinquênio iniciado em 2017. Até 2019, essa pressão foi, de certo modo, atenuada por fatores conjunturais, designadamente a dinâmica do mercado de trabalho que veio acomodar uma parte significativa do desemprego estrutural (trabalhadores mais velhos, menos qualificados e de baixas remunerações) e também por um conjunto de medidas dissuasoras do acesso a pensões de velhice em idades precoces (menores rendimentos de substituição³, carreiras contributivas mais longas e idades de acesso a pensões de velhice mais tardias). Estas medidas viriam a produzir os seus efeitos sobretudo entre 2013 e 2018, verificando-se uma tendência decrescente do número de pensionistas.

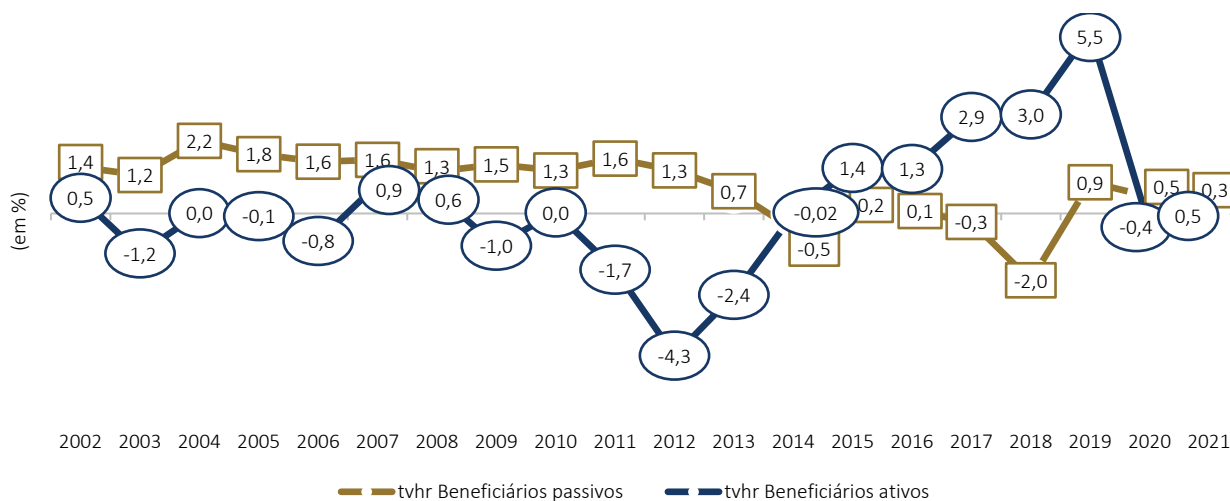
Em 2019, os efeitos da pressão demográfica e o impacto das alterações às condições de acesso à pensão de velhice por flexibilidade da idade, mais favoráveis nas carreiras muito longas e longas, proporcionaram um acréscimo, ainda que ligeiro, do número de beneficiários passivos/n.º de pensões pagas (mais 0,9%). Esta tendência crescente desacelerou em 2020 e 2021 (mais 0,5% e 0,3%, respetivamente) pois, apesar dos estímulos, no âmbito da pandemia, à manutenção da capacidade produtiva da economia e manutenção dos postos de trabalho, verificou-se um acréscimo do número de saídas do sistema em consequência do aumento da mortalidade (por todas as causas) nas faixas etárias mais elevadas (Gráfico 45).

¹ Relativamente ao SSS, por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considerou-se que a cada pensão correspondeu um beneficiário passivo (pensionista) daquele sistema.

² Peso por eventualidade: velhice (69,5%), sobrevivência (24,6%) e invalidez (5,8%).

³ “... com as alterações introduzidas, a partir de 2014, o regime de reforma antecipada por flexibilização passou a ter uma dupla penalização pelo aumento da idade normal de reforma e pelo aumento substancial do fator de sustentabilidade. O efeito combinado destas alterações teve consequências nefastas nas novas pensões, chegando a cortes superiores a 50 % do valor da pensão, bem como uma quebra de confiança no sistema...” – in DL 119/2018, de 27/12 – exposição de motivos.

Gráfico 45 – Evolução do universo dos beneficiários da SS – 2002-2021

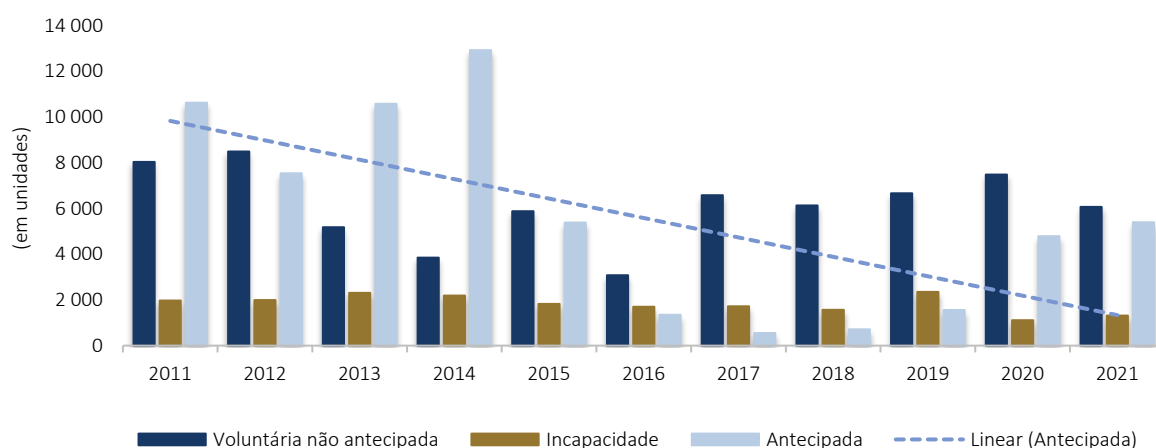


Nota: A variação do universo dos beneficiários ativos em 2021 foi calculada com base nos dados das estatísticas da SS (gestão de remunerações), enquanto para os anos anteriores foi com base nos dados dos beneficiários ativos da PORDATA (dados indisponíveis para 2021 em 01/08/2022).

Fonte: PORDATA e estatísticas da SS. Cálculos TC.

Nas medidas de política com impacto no universo de beneficiários passivos, em 2021, destacam-se: i) no SSS e no RPSC, a continuação da migração de algumas pensões de invalidez para a nova prestação de apoio à deficiência e dependência – prestação social para a inclusão – que ocorreu a partir de 2018¹, mas com possíveis impactos durante o período de transição que se prolonga até 31/12/2023; ii) no RPSC as alterações legislativas introduzidas nas condições de acesso às pensões de velhice, nas fórmulas de cálculo das mesmas (que consubstanciaram a convergência para o RGSS) e nas políticas destinadas à retenção na vida ativa aplicadas a este universo (trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005) que se materializaram por via da redução das reformas antecipadas que, entre 2014 e 2021, recuaram 58,2% (Gráfico 46).

Gráfico 46 – Pensões de reforma atribuídas em cada ano – CGA – 2011-2021



Fonte: Estatísticas da CGA.

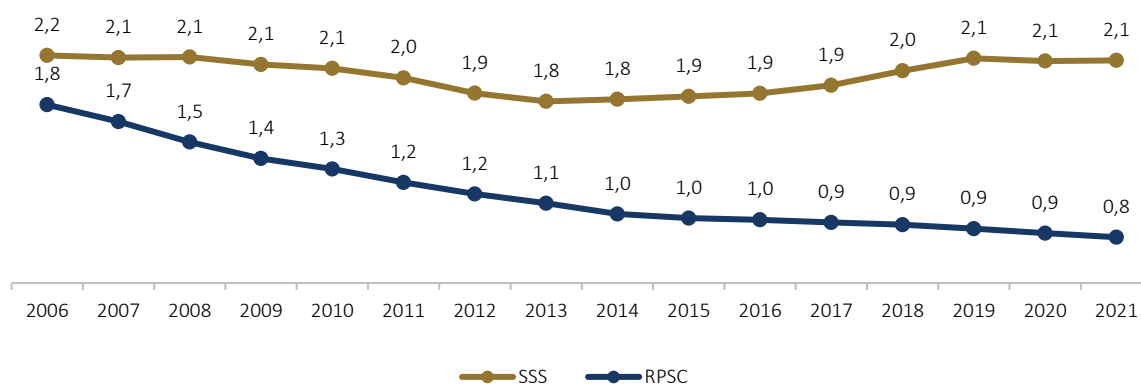
¹ DL 126-A/2017, de 06/10.

A aplicação dos regimes de acesso às pensões de velhice por flexibilidade da idade teve um impacto positivo acentuado no número de pensões antecipadas atribuídas desde 2020. Ao nível da CGA, o número de pensões antecipadas atribuídas passou de 4 782 em 2020 para 5 395 em 2021, sendo que 3 420 respeitam a pensões atribuídas pelo regime mais penalizador (30 anos de serviço aos 55 anos de idade)¹, 1 315 a pensões atribuídas a beneficiários de pensões abrangidos pelo regime das carreiras longas e 660 a pensões atribuídas a beneficiários com pelo menos 40 anos de serviço efetivo aos 60 anos de idade². Já no SSS, 6,5% do total das pensões atribuídas em 2021 (134 052) foram pensões antecipadas, distribuídas pelos vários regimes legais em vigor e com um valor que totalizou 1 225 M€.

A média de idades dos novos pensionistas do SSS e do RPSC situou-se nos 64,4³ e 65,1 anos, respetivamente, ainda cerca de dois anos abaixo da idade normal de acesso à pensão de velhice (66 anos e 6 meses)⁴. Por sua vez, o número médio de anos de carreira contributiva foi de 28,53 no RGSS e de 32,1⁵ no RPSC, significativamente abaixo dos 40 anos, tempo normal de permanência na vida ativa, o que não favorece a promoção da sustentabilidade do SSS.

O índice de dependência compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos tendo-se verificado o comportamento que evidencia o gráfico seguinte.

Gráfico 47 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS e do RPSC



Nota: O índice de dependência para o ano de 2021 no SSS foi calculado com base nos dados das estatísticas da SS (gestão de remunerações), enquanto para os anos anteriores foi com base nos dados dos beneficiários ativos da PORDATA (dados indisponíveis para 2021). Relativamente ao SSS, por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considerou-se que a cada pensão correspondeu um beneficiário passivo (pensionista) daquele sistema.

Fonte: PORDATA, estatísticas da SS e da CGA. Cálculos TC.

¹ Às quais foi aplicado o fator de sustentabilidade e penalizações por antecipação da idade normal de acesso à pensão de velhice. A taxa de penalização das pensões antecipadas atribuídas em 2021 situou-se nos 6,0% que compara com 11,3% em 2020.

² DL 108/2019, de 13/08.

³ Para o ano de 2021 foram utilizados dados da PORDATA do ano de 2020, uma vez que não existem dados mais atualizados em 01/08/2022.

⁴ Portaria 30/2020, de 31/01. A idade normal de acesso à pensão de velhice tem vindo progressivamente a subir desde 2014, fixando-se nos 66 anos e 6 meses em 2021.

⁵ 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 Centro Nacional de Pensões, 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.

- ◆ no SSS, após um decréscimo gradual entre 2008 e 2013 (de 2,1 para 1,8), e recuperação deste indicador a partir de 2015 (1,9), manteve-se estável em 2019 e 2021 (2,1), refletindo em particular as melhorias registadas no mercado de trabalho obtidas até 2019, assim como o efeito das políticas de manutenção dos postos de trabalho adotadas em consequência da crise sanitária ao longo de 2020 e 2021;
- ◆ no RPSC 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 45,6% desde 2006¹).

4.1.2. Despesa com pensões

Em 2021, a despesa com pensões e complementos totalizou 28 935 M€ dos quais 18 889 M€ integraram o SSS (65,3% do total) e 10 046 M€ o RPSC (34,7% do total). Face a 2020, a despesa com pensões aumentou 2,0%, com os encargos com pensões de velhice e invalidez a representarem a maior fatia, no montante de 24 353 M€ (84,2%)² (cfr. Quadro 72).

Quadro 72 – Despesa com pensões e complementos – 2017-2021

(em milhões de euros)

Designação	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020 (%)	TCMA 2017/2021 (%)
Velhice + invalidez	22 643	23 020	23 639	24 205	24 353	0,6	1,8
Sobrevivência	3 196	3 291	3 420	3 513	3 607	2,7	3,1
Atualização extraordinária (SS)	77	207	338	449	747	66,4	76,3
Outras (CGA)	84	122	177	204	227	11,3	28,2
Total	26 000	26 640	27 573	28 371	28 935	2,0	2,7

Fonte: CSS 2017 a 2021 e dados fornecidos pela CGA 2017 a 2021.

Entre 2017 e 2021 a despesa com pensões cresceu, em média 2,7% ao ano. Entre 2020 e 2021 o crescimento de 2,0% 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 pensões³, acrescida de um aumento extraordinário⁴ (a partir de agosto, em 2017 e 2018, a partir de janeiro, em 2019, a partir de maio, em 2020 e a partir de janeiro em 2021) atribuído sob determinadas condições; ii) a atualização dos valores do IAS; e iii) a revisão do regime de reforma antecipada por flexibilidade da idade em razão da valorização de carreiras longas e muito longas implementado faseadamente entre 2017, 2018⁵ e 2019⁶;

¹ O número de beneficiários ativos passou de 739 664, no início de 2006, para 402 099, no final de 2021, ano em que, 45,2% dos trabalhadores em funções públicas pertenciam ao RGSS.

² Não inclui no SSS o aumento extraordinário de pensões de 747 M€, uma vez que esta atualização não está associada a eventualidades, mas a cada pensionista, conforme refere o ISS em contraditório.

³ DL 254-B/2015, de 31/12; DL 25/2017, de 03/03.

⁴ Art. 103.º da LOE 2017 e Decreto Regulamentar 6-A/2017, de 31/07; art. 110.º da LOE 2018 e Decreto Regulamentar 5/2018, de 26/06; art. 113.º da LOE 2019; Decreto Regulamentar 12/2018, de 27/12; art. 71.º da LOE 2020; e art. 75.º da LOE 2021 e Decreto Regulamentar 1-A/2021 de 22/02.

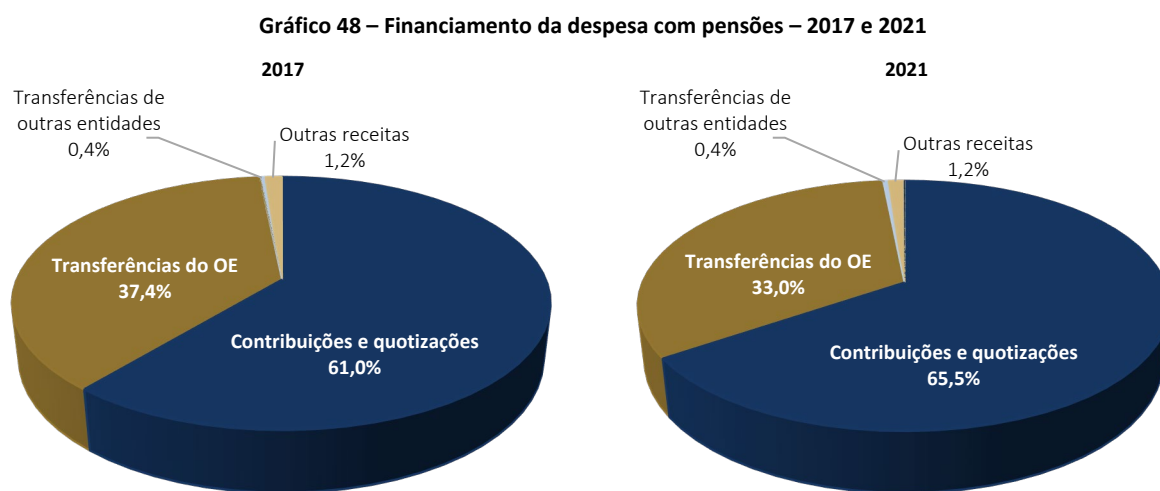
⁵ DL 126-B/2017, de 06/10 e DL 73/2018, de 17/09.

⁶ O regime de reforma antecipada por flexibilização da idade para os beneficiários com pelo menos 40 anos de carreira contributiva aos 60 anos de idade foi introduzido de forma faseada. A primeira fase ocorreu a partir de janeiro de 2019 para

iv) antecipação da idade de acesso à pensão de reforma compensada por alongamento da carreira contributiva acima dos 40 anos; e v) introdução de um novo complemento extraordinário para pensionistas de novas pensões de mínimos¹.

4.1.3. Financiamento

Em 2021, a despesa com pensões e complementos (28 935 M€) foi financiada por receitas provenientes de contribuições e quotizações (65,5%) e por transferências do OE (33,0%) (Gráfico 48).



Fonte: CSS 2017 e 2021 e dados fornecidos pela CGA 2017 e 2021. Cálculos TC.

O aumento da receita de contribuições, em 2021, foi suficiente para retomar o comportamento decrescente das transferências do OE para o financiamento de pensões que se vinha verificando até 2019, no seguimento da recuperação da atividade económica, mas que não ocorreu em 2020, ano em que se registou uma forte contração devido aos impactos gerados pela crise sanitária. Em 2021, o esforço do Estado para o financiamento das pensões voltou a recuar (menos 4,4% em termos homólogos) que compara com um acréscimo de 6,4% na receita de contribuições).

os beneficiários com idade igual ou superior a 63 anos de idade, seguindo-se a segunda fase, a partir de outubro de 2019, que abrangeu os beneficiários com 60 ou mais anos de idade.

¹ Criado pelo DL 118/2018, de 27/12 e atualizado para 2020 pela Portaria 29/2020, de 31/01.

Quadro 73 – Financiamento da despesa com Pensões – 2017-2021

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2017	2018	2019	2020	2021	Varição 2021/2020 (%)
Contribuições e quotizações, das quais:	15 864	16 713	17 648	17 793	18 940	6,4
SS	12 127	13 045	13 986	14 054	15 085	
CGA	3 738	3 668	3 662	3 738	3 855	
Transferências do OE, das quais:	9 725	9 423	9 494	9 990	9 548	-4,4
SS	4 731	4 199	4 234	4 580	4 167	
CGA	4 993	5 224	5 260	5 410	5 380	
Transferências de outras entidades	103	106	109	113	114	1,7
Outras receitas	309	398	322	476	333	-30,0
Despesa com pensões (a)	26 000	26 640	27 573	28 371	28 935	2,0

(a) Valores consolidados: o valor total das pensões corresponde ao somatório dos valores pagos pela SS e pela CGA.

Fonte: CSS 2017 a 2021 (cálculos TC) e dados fornecidos pela CGA.

A evolução positiva da atividade económica, 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 2017 e 2021 o esforço financeiro do Estado na satisfação das responsabilidades com pensões passou de 9 725 M€ para 9 548 M€.

Uma análise detalhada pelos diferentes sistemas e regimes permite identificar fontes de financiamento que, sendo por vezes residuais, evidenciam alguma complexidade na alocação destas receitas:

- ◆ Assim, o **sistema previdencial-repartição**, onde se concentra a maior despesa com pensões, financiadas por receitas contributivas (97,4%), beneficiou ainda de um financiamento com origem no OE¹ de 1,4%. No período considerado, as transferências do OE integraram também valores destinados ao financiamento do défice do sistema (2017) (Quadro 74).

Quadro 74 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2017-2021

(em milhões de euros)

Financiamento	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuições e quotizações (a)	12 127	13 045	13 986	14 054	15 085
Transferências do OE	507	168	161	584	216
Receitas cessantes (a)	168	168	161	584	216
Financiamento do défice (b)	339				
Transferências da CGA (c)	152	163	171	176	180
Outras receitas (d)		86		147	
Despesa com pensões (e)	12 785	13 462	14 317	14 961	15 481

(a) As receitas provenientes de contribuições e quotizações e receitas cessantes foram expurgadas dos valores destinados ao financiamento da prestações sociais imediatas e de outras despesas. Cálculos TC.

(b) Transferências extraordinárias do OE para financiamento do défice do sistema previdencial repartição.

(c) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela SS, mas cujo encargo pertence à CGA, entre outras.

(d) Utilização de parte do saldo do sistema previdencial-repartição para financiamento de pensões.

(e) Valores não consolidados.

Fonte: CSS 2017 a 2021.

¹ São verbas destinadas ao financiamento da perda de receita motivada pela aplicação de políticas de isenção/redução de taxas contributivas (receitas cessantes).

- ◆ **O sistema de 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 75), valor, que na sua totalidade, diminuiu 11,3% desde 2017, acompanhando as necessidades de financiamento deste sistema.

Quadro 75 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2017-2021

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2017	2018	2019	2020	2021
Transferência do OE	3 537	3 382	3 434	3 377	3 163
Receitas fiscais consignadas (a)	219	191	193	184	169
Despesa com pensões	3 756	3 573	3 627	3 561	3 332

(a) Apenas o subsistema de proteção familiar é financiado por receita fiscais consignadas. Para efeitos desta análise, esta receita foi expurgada dos valores destinados ao financiamento de outras prestações e despesa pagas pelo subsistema.

Fonte: CSS 2017 a 2021. Cálculos TC.

- ◆ **O sistema de regimes especiais**, cujas pensões são processadas pela SS, é maioritariamente suportado pelo OE (Quadro 76). Fazem parte deste sistema: i) o regime substitutivo do sector bancário¹, responsável por 98,1% da despesa com pensões integrada neste sistema, financiado integralmente por transferências do OE; ii) as pensões dos trabalhadores do BPN (0,3%), cujo financiamento é proveniente da respetiva reserva do Fundo de Pensões, integrado e gerido pela CGA²; iii) os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS (1,5%) totalmente financiadas pelo OE³, através da CGA; e iv) os complementos de reforma ou invalidez e prestações complementares de subsídio por morte dos trabalhadores do STCP (0,1%) foram financiados por transferências da CGA.

Quadro 76 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2017-2021

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2017	2018	2019	2020	2021
Transf. do OE – Regime substitutivo bancário	468,4	457,6	446,8	435,0	421,5
Transf. da CGA – BPN (reserva), Carris (OE) e STCP (reserva)	5,8	8,8	9,0	8,4	8,1
Adiantamento da SS (STCP) (a)				0,2	
Despesa com pensões	474,2	466,4	455,8	443,6	429,6

(a) Em 2021, a CGA transferiu para a SS o montante adiantado por este subsector em 2020 (cfr. PCGE 2020, p. 203).

Fonte: CSS de 2017 a 2021. Cálculos TC.

- ◆ **O RPSC (CGA)** é financiado por contribuições e quotizações (cujo peso é tendencialmente decrescente, dada a condição fechada do sistema), por verbas provenientes do OE (responsável também pelo pagamento de pensões dos beneficiários dos fundos transferidos para a CGA cujas reservas se esgotaram ou não foram constituídas), e verbas provenientes de outras entidades de onde se destacam as transferências da SS para financiamento das pensões da sua responsabilidade (Quadro 77).

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, na sua redação atual.

Quadro 77 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2017-2021

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento (a)	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuições e quotizações	3 738	3 668	3 662	3 738	3 855
Dotações do Orçamento de Estado	4 993	5 224	5 260	5 410	5 380
das quais: para financiamento de défice	4 729	4 914	4 892	5 016	5 077
Comparticipação da SS (b)	530	537	545	551	552
Comparticipação de Outras Entidades	103	106	109	113	114
Outras receitas	309	312	322	329	333
Despesa com pensões (c)	9 672	9 848	9 897	10 140	10 234

(a) Valores fornecidos pela CGA.

(b) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela CGA, mas cujo encargo pertence à SS.

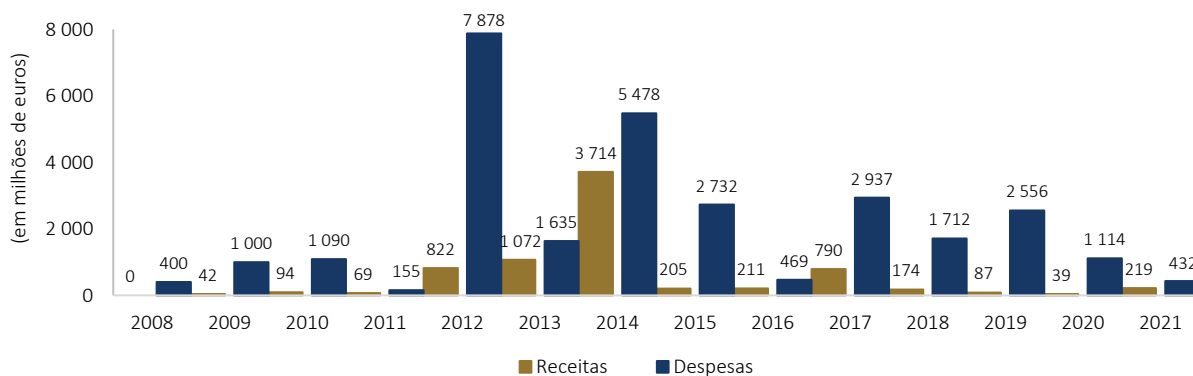
(c) Valores não consolidados.

Fonte: CGA.

4.2. Apoios públicos ao setor financeiro

Neste ponto são sistematizados os apoios ao setor financeiro que o Estado tem suportado desde a crise financeira internacional de 2007-2008¹. O impacto financeiro é medido através das despesas e receitas² que ocorreram entre entidades públicas³ – Estado (através da DGTF), Fundo de Garantia de Depósitos, Sistema de Indemnização aos Investidores e Fundo de Resolução – e os respetivos bancos beneficiários⁴.

De 2008 a 2021, as despesas atingiram 29 587 M€ e as receitas 7 538 M€, originando um saldo desfavorável para o Estado de 22 049 M€.

Gráfico 49 – Apoios públicos ao setor financeiro, despesas e receitas – 2008-2021


Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE. Cálculos TC.

¹ Incluem-se os aumentos de capital da CGD, desde 2008 até ao presente.

² Associadas, nomeadamente, à aquisição de participações de capital e de obrigações, à concessão de empréstimos, à transferência de verbas para absorção de prejuízos ou à prestação de garantias.

³ Estão excluídas desta quantificação as operações entre os financiadores do universo do Estado, como os empréstimos do Estado (através da DGTF) ao FdR. A análise das operações relevantes em cada ano consta dos respetivos PCGE.

⁴ Incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do BANIF, bem como o Fundo de Recuperação de Crédito dos Investidores (FRC) não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (habitualmente designados por “lesados do BES”).

Ao longo destes 14 anos, conforme evidencia o Quadro 78, o maior esforço financeiro do Estado concentrou-se no período de 2012 a 2016, tendo sido o BES/NB a instituição financeira que mais beneficiou destes apoios públicos, com 37,6% do total, seguido pelo BPN, com 27,9%.

Quadro 78 – Apoios públicos ao setor financeiro – 2008-2021

(em milhões de euros)

Períodos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN	BPP	BANIF	Outros	Total
2008-2011	-1 842	35	33	0	-136	-544	11	3	-2 441
2012-2016	-1 194	177	-4 647	168	-3 567	-117	-2 989	2	-12 167
2017-2021	-2 423	708	-3 676	0	-2 444	393	0	0	-7 441
Total	-5 458	919	-8 291	168	-6 146	-268	-2 978	5	-22 049

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE. Cálculos TC.

O reflexo dos apoios concedidos ao nível das operações com ativos financeiros no património financeiro do Estado traduziu-se, em 31/12/2021, num valor nominal de 10 473 M€, ou seja, menos de metade dos encargos líquidos suportados. Acresce que, como se apresenta no quadro seguinte, a expectativa de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos é bastante limitada, especialmente ao nível das verbas para absorção de prejuízos ou ao abrigo de mecanismos de capital contingente, e, no que respeita às ações/aumentos de capital, o respetivo valor nominal corresponde a pouco mais de um terço do esforço financeiro do Estado.

Quadro 79 – Apoios públicos ao setor financeiro – por tipo de instrumento – 2008-2021

(em milhões de euros)

Tipo de Apoios	Saldo Global 2008-2021	Ativos em 31/12/2021
Empréstimos	- 5 433	5 433
Ações/aumentos de capital	-13 245	4 844
Garantias	312	196
CoCo	211	0
Mecanismo capital contingente / absorção de prejuízos	-3 894	0
Total	-22 049	10 473

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE. Cálculos TC.

Em 2021, o saldo dos apoios ao setor financeiro resultante das despesas efetuadas e das receitas recebidas pelo Estado, totalizou 213 M€, como se evidencia no Quadro 80.

Quadro 80 – Apoios públicos ao setor financeiro – receitas e despesas – 2021

Total das receitas	219 M€	Total das despesas	432 M€
Recuperação de créditos garantidos (BPP, Parvalorem e Parups)	134 M€	Acordo de capital contingente (CCA) (transferências do FdR para NB)	429 M€
Ações/aumentos de capital (parte dos dividendos da CGD) (a)	51 M€	Outros (despesas com reprivatização do BPN)	2 M€
Empréstimos (pagamento e cessão créditos da Parvalorem)	33 M€	Empréstimos (ao Fundo de Recuperação de Crédito dos Investidores) ¹	1 M€

(a) A CGD, em 2021, entregou ao Estado dividendos no valor de 303 M€. Para efeito da determinação da receita, no âmbito dos apoios ao setor financeiro e de acordo com a metodologia que tem sido seguida pelo TC, considerou-se o valor de 51 M€, que corresponde à proporção entre o valor dos aumentos de capital efetuados pelo Estado desde 2008 (menos reduções) e o total do capital da CGD.

Fonte: DGTF, CGE 2021. Cálculos TC.

Ao nível da receita, é de destacar a recuperação de créditos garantidos, no valor global de 134 M€, relativos ao BPP (63 M€), à Parvalorem (53 M€) e à Parups (19 M€).

A despesa mais significativa, no montante de 429 M€, correspondeu à transferência do Fundo de Resolução (FdR) para o Novo Banco (NB), no âmbito do acordo de capitalização contingente (CCA)². É de salientar que:

- ◆ Do total reclamado pelo NB no âmbito do CCA referente a 2020 (598 M€), o FdR considerou que estavam reunidas as condições de pagamento de 429 M€³, uma vez que 169 M€ não mereciam cobertura do CCA: 147 M€ resultantes da decisão de desinvestimento do NB em Espanha, 18 M€ de diferenças de valorização de participações num conjunto de fundos de reestruturação, a que acrescem 3,9 M€ de remunerações variáveis a atribuir aos membros do Conselho de Administração Executivo do NB.
- ◆ Quanto ao valor reclamado pelo NB referente a 2021 (209 M€) – que engloba 165 M€ do montante já reclamado referente a 2020 (correspondente às parcelas de 147 M€ e de 18 M€ acima referidas) e o impacto em fundos próprios de outras operações – o FdR considera que não é devido, pelo que não foi efetuado qualquer pagamento em 2022⁴.

Em 2021, as responsabilidades contingentes do Estado associadas aos apoios ao setor financeiro diminuíram 161 M€ em resultado da amortização de dívida financeira da Oitante que estava garantida pelo Estado, fixando-se em 39 M€ no final do ano (200 M€, em 31/12/2020⁵).

¹ Em 31/12/2021 o capital em dívida era de 130 M€ (em 31/12/2020 era 129,2 M€), aos quais acrescem juros em dívida no valor de 11 M€ (7,5 M€ em 31/12/2020) – cfr. ponto 2.9.

² O processo de venda do NB incluiu um acordo de capitalização contingente, no qual o FdR se compromete a efetuar pagamentos ao NB para cobrir perdas na carteira de ativos até ao limite de 3 890 M€. Para informação mais detalhada, cfr. Relatório de Auditoria 18/2022 - 2.ª Secção – Gestão do Novo Banco com Financiamento Público, aprovado em 07/07.

³ Efetuado em 04/06/2021 (317 M€) e em 23/12/2021 (112 M€, após confirmação de estarem reunidas as condições para o seu pagamento).

⁴ Até 15/07/2022.

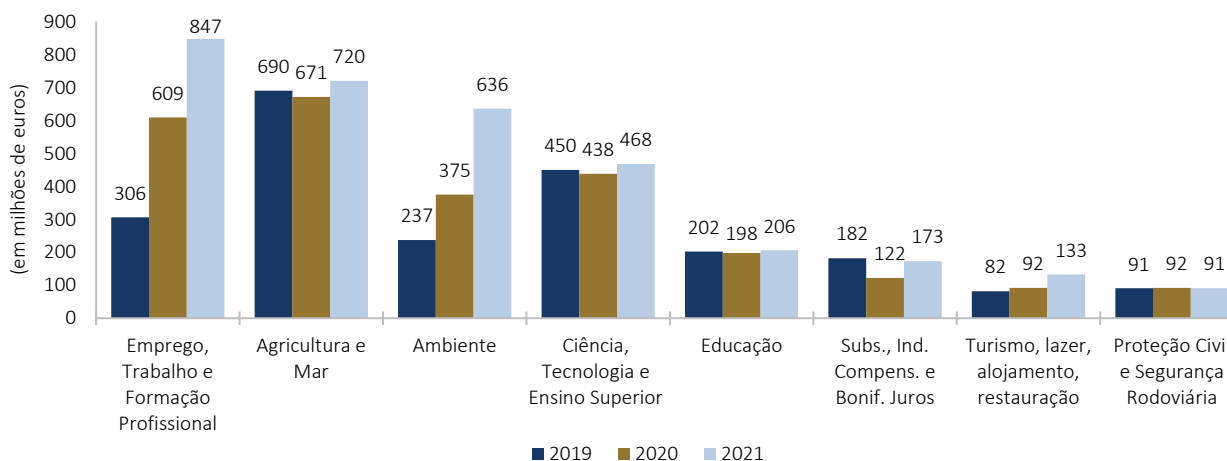
⁵ Para a evolução de anos anteriores, cfr. PCGE 2019, designadamente, Gráfico II.13.

4.3. Apoios a entidades não pertencentes à administração pública

Em 2021, os apoios públicos¹ atribuídos a entidades não integradas no perímetro das administrações públicas², ascenderam a 4 306 M€ (2,0% do PIB)³. O significativo aumento de 1 088 M€ (33,8%) face a 2020 foi influenciado pelas medidas de natureza excecional e temporária de combate aos efeitos da pandemia, nomeadamente, o apoio à manutenção do emprego e dos rendimentos das famílias e à proteção da capacidade produtiva da economia que ascenderam a 918 M€.

Entre 2020 e 2021, verificou-se um acréscimo do valor dos apoios por todas as áreas, exceto na Proteção Civil e Segurança Rodoviária onde se registou uma ligeira redução de 1 M€ (1,1%). O incremento mais significativo (261 M€; 69,6%) verificou-se na área do Ambiente⁴, seguido do Emprego, Trabalho e Formação Profissional (238 M€; 39,1%) que, em 2021 alterou a tradicional posição preponderante dos apoios recebidos pela área da Agricultura e Mar (Gráfico 50).

Gráfico 50 – Apoios por subsídios e transferências por principais finalidades – 2019-2021



Nota: Os dados do Ambiente abrangem Energia e Ordenamento do Território.

Fonte: PCGE 2019 e 2020; SIGO 2021. Cálculos TC.

4.3.1. Finalidades e financiamento

Os apoios contabilizados através das rubricas *subsídios* e *transferências* foram financiados em 72,6% pelo OE e por receitas próprias (3 125 M€) – cfr. Quadro 81. Os restantes (1 181 M€; 27,4%) tiveram origem em financiamento europeu⁵, sendo 20 M€ inscritos em sede do PRR. Apurou-se que, no âmbito do financiamento da UE existem outros montantes referentes a apoios pagos através de operações extraorçamentais, e que totalizaram 2 111 M€.

¹ Subconjunto da despesa correspondente a apoios não reembolsáveis que agrega subsídios e transferências (correntes e de capital).

² “dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas” (Cfr. Lei 64/2013, de 27/08, n.º 1 do art. 2.º).

³ PIB a preços de mercado: 211 277,5 M€. INE, Contas Nacionais, 25/03/2022.

⁴ Inclui Energia e Ordenamento do Território.

⁵ Sobre a despesa financiada por fundos europeus cfr. ponto 2.7.1. Fluxos financeiros com a União Europeia.



Quadro 81 – Apoios – Finalidades e origem do financiamento – 2020-2021

(em milhões de euros)

Principais finalidades	2020	2021			Δ 2021 – 2020		Medidas	
		FN e RP (a)	FE (a)	Total	Valor	(%)	COVID	PRR
Total de apoios por finalidade	3 218	3 125	1 181	4 306	1 088	33,8	918	20
<i>dos quais:</i>	2 597	2 143	1 131	3 274	677	26,1	840	
Emprego, trabalho e formação profissional	609	456	391	847	238	39,1	728	
Agricultura e mar	671	192	528	720	49	7,3	21	
Ciência, tecnologia e ensino superior	438	276	192	468	30	6,8	1	3
Ambiente, energia e ordenamento do território	375	617	19	636	261	69,6		17
Educação	198	206		206	8	4,0		
Subsídios, indemnizações compensatórias e bonif. juros	122	173		173	51	41,8	50	
Turismo, lazer, alojamento e restauração	92	132	1	133	41	44,6	31	
Proteção civil e segurança rodoviária	92	91		91	-1	-1,1	9	

(a) FN – Financiamento Nacional; RP – Receitas Próprias; FE – Financiamento Europeu.

Fonte: PCGE 2020; DGO; SIGO 2021; Cálculos TC.

A maior parcela dos apoios por financiamento nacional e recursos próprios dirigiu-se à área do Ambiente, Energia e Ordenamento do território (617 M€), seguida das do Emprego, Trabalho e Formação Profissional (456 M€), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (276 M€) e Agricultura e Mar (192 M€), principalmente pela contrapartida pública nacional para o Programa de Desenvolvimento Rural (2014-2020).

Por sua vez, o financiamento europeu foi particularmente relevante nos apoios ao setor da Agricultura e Mar (528 M€; 44,7% do total daquela componente) e a uma parte importante dos concedidos ao Emprego, Trabalho e Formação Profissional (391 M€; 33,1%) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (192 M€; 16,3%).

4.3.2. Entidades concedentes

Em 2021, destacam-se dezasseis entidades concedentes (com valores de apoios acima de 43 M€) distribuídas por dez ministérios¹. A estes montantes acrescem os apoios pagos pelas já referidas operações extraorçamentais, conforme refletido no Quadro 82.

¹ Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (847 M€; 22,1%); Agricultura (710 M€; 18,6%); Ambiente e da Ação Climática (623 M€ 16,3%); Finanças (604 M€; 15,8%); Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (405 M€; 10,6%); Educação (270 M€; 7,1%); Economia e Transição Digital (187 M€; 4,9%); Administração Interna (91 M€; 2,4%); Cultura (47 M€; 1,2%); Encargos Gerais do Estado (43 M€; 1,1%).

Quadro 82 – Apoios 2021 – Montantes mais significativos por entidade

(em milhões de euros)

Entidades	2021			
	Apoios pagos através de:		Total	do qual COVID
	Subsídios e transferências	Operações extraorçamentais		
Total de apoios	4 306	2 111	6 417	1 969
<i>dos quais:</i>	3 828	2 111	5 939	1 946
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	847		847	728
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	710	864	1 574	21
Fundo Ambiental (FA)	489		489	
Fundo de Resolução	429		429	
Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)	273	67	340	
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) – Despesas Excecionais	175		175	50
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)	148		148	
Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético (FSSSE)	134		134	
Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)	132		132	
Instituto do Turismo de Portugal (ITP)	114	618	732	648
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)	91	4	96	9
Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)	74	558	631	477
Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ)	65		65	12
Direção-Geral de Administração Escolar (DGAE)	58		58	
Gestão Administrativa e Financeira da Cultura (GAFC)	47		47	1
Assembleia da República (AR)	43		43	

Fonte: PCGE 2020; DGO (Medidas COVID-19, 2021); SIGO 2021; Informação prestada pelas entidades. Cálculos TC.

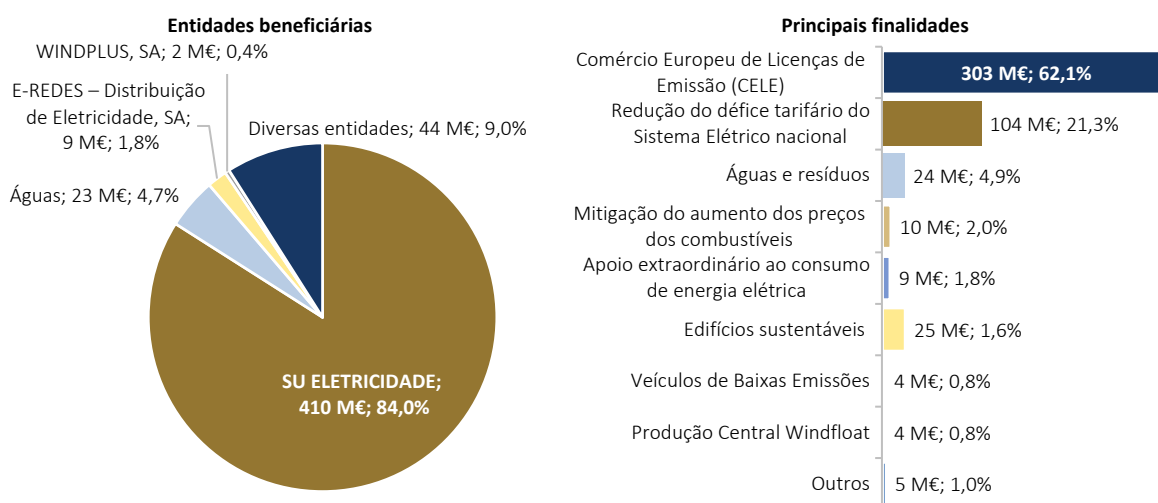
Sobre as finalidades dos apoios prestados destaca-se:

- ◆ O **Instituto do Emprego e Formação Profissional** foi a entidade que concedeu o valor mais elevado de apoios através de subsídios e transferências (847 M€), a maior parte (86,1%) no âmbito do Programa Ativar.PT e do incentivo extraordinário à normalização das medidas COVID-19 (728 M€), dos quais 468 M€ para a inserção ou reinserção na vida ativa, através da atribuição de um apoio por trabalhador ao empregador, no regresso à prestação normal de trabalho e de normalização da atividade empresarial.
- ◆ O **Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas**, para além da atribuição de subsídios e transferências no montante de 710 M€, concedeu apoios de 864 M€ através de operações extraorçamentais. Enquanto organismo pagador e de controlo do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), transferiu apoios abrangendo um universo estimado em mais de duzentos mil beneficiários, dos quais no âmbito do FEAGA (858 M€) e do FEADER (661 M€) que, no conjunto, cobrem 96,4% do total das verbas atribuídas pelo IFAP.
- ◆ Na área do Ambiente, a distribuição dos apoios efetuou-se através das seguintes principais entidades¹:

¹ Embora com expressão orçamental só em 2022, refira-se que foram alteradas a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Fundo Ambiental (FA), através da fusão dos atuais Fundos e outros mecanismos de financiamento, nomeadamente o Fundo Florestal Permanente, o Fundo de Apoio à Inovação, o Fundo de Eficiência Energética, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético, que foram extintos (DL 114/2021, de 15/12). O FA passou a ser o instrumento central de financiamento de projetos de ação climática e da política do ambiente, nomeadamente promoção da mobilidade elétrica, descarbonização das cidades e da indústria, adaptação e cooperação em matéria de alterações climáticas, recursos hídricos, economia circular e resíduos, danos ambientais, conservação da natureza, biodiversidade, educação ambiental.

- ◇ O **Fundo Ambiental** com um total de 489 M€, pelo seu carácter transversal, dirige-se a uma multiplicidade de objetivos e entidades (cfr. Gráfico 51), em que se destaca:
 - Os pagamentos à SU Eletricidade¹ (410 M€) correspondem a 84% dos apoios concedidos pelo FA, os quais incluem 303 M€ de transferências de receitas dos leilões CELE (+152 M€ do que em 2020)² e 104 M€ afetos à redução do défice tarifário do Sistema Elétrico Nacional³;
 - Os apoios ao sector das águas e resíduos, cidades e comunidades sustentáveis com 23 M€ atribuídos às Águas Públicas do Alentejo, Águas do Norte, Águas Vale do Tejo e EPAL;
 - Os apoios no âmbito da eficiência energética de edifícios que incluem 8 M€ da 1.ª fase e 17 M€ da 2.ª fase, decorrente de financiamentos do PRR ao Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis, para melhorar o desempenho energético e hídrico⁴;
 - O apoio extraordinário e excepcional aos transportes públicos de passageiros (10 M€), com vista à mitigação dos efeitos do aumento dos preços do combustível⁵.

Gráfico 51 – Principais apoios concedidos pelo Fundo Ambiental



Fonte: SIGO e Fundo Ambiental.

- ◇ **Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético**, cujos apoios (134 M€) são, na quase totalidade, explicados pelas transferências para a SU-Eletricidade, decorrentes da contribuição para a redução das tarifas aos consumidores finais⁶ (132 M€; 98,5%).
- ◆ A **Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil** concedeu do total de 91 M€ de apoios de subsídios e transferências, dos quais 32,1% (29 M€) destinaram-se ao dispositivo terrestre no âmbito da gestão

¹ Empresa do grupo EDP que opera no mercado regulado.

² DL 12/2020, de 06/04.

³ Despacho 1213/2021/SEO, de 21/09, da Secretária de Estado do Orçamento.

⁴ Despacho 6070-A/2021, de 21/06 do Ministro do Ambiente e da Ação Climática.

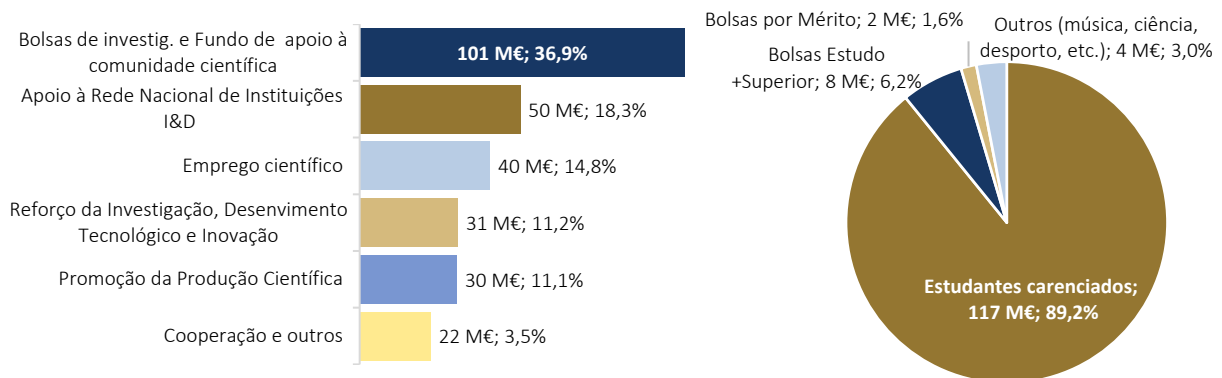
⁵ RCM 153/2021, de 12/11. No âmbito do apoio extraordinário e excepcional aos transportes públicos de passageiros, com vista à mitigação dos efeitos do aumento dos preços dos combustíveis, registam-se mais 142 M€, atribuídos pelo FA mas através das Comunidades Intermunicipais (CI). Como as CI fazem parte do perímetro das administrações públicas, os apoios pagos pelo FA a estas entidades não relevam para o apuramento considerado neste ponto.

⁶ Portaria 133-A/2017, de 10/04.

de emergências em casos de inundações, incêndios e sismos. Tanto quanto a esta, como às restantes finalidades (por ex. dispositivo especial de equipas especializadas, equipas de intervenção permanente) os destinatários foram as Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários (89 M€). Do montante total, 9 M€ foram atribuídos no âmbito da contingência COVID-19.

- ◆ O **Fundo de Resolução** que passou a integrar a lista dos concedentes de apoios em resultado do pagamento ao NB (429 M€) realizado nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, ter passado a ser classificado como transferência¹.
- ◆ Nos apoios a áreas da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (cfr. Gráfico 52) é de destacar os concedidos:
 - ◇ Pela **Fundação para a Ciência e Tecnologia**, 273 M€ de subsídios e transferências destinados, nomeadamente, a bolsas de investigação (101 M€), ao apoio da rede nacional de instituições de I&D de excelência em domínios científicos e tecnológico (50 M€), ao emprego científico (40 M€), ao reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação (31 M€) e à promoção da produção científica, desenvolvimento tecnológico e inovação (30 M€), abrangendo um universo de cerca de oito mil beneficiários entre instituições e particulares;
 - ◇ Pela **Direção-Geral do Ensino Superior**, 132 M€, dos quais 117 M€ a estudantes carenciados do Ensino Superior.

Gráfico 52 – Distribuição dos apoios atribuídos pela FCT e DGES



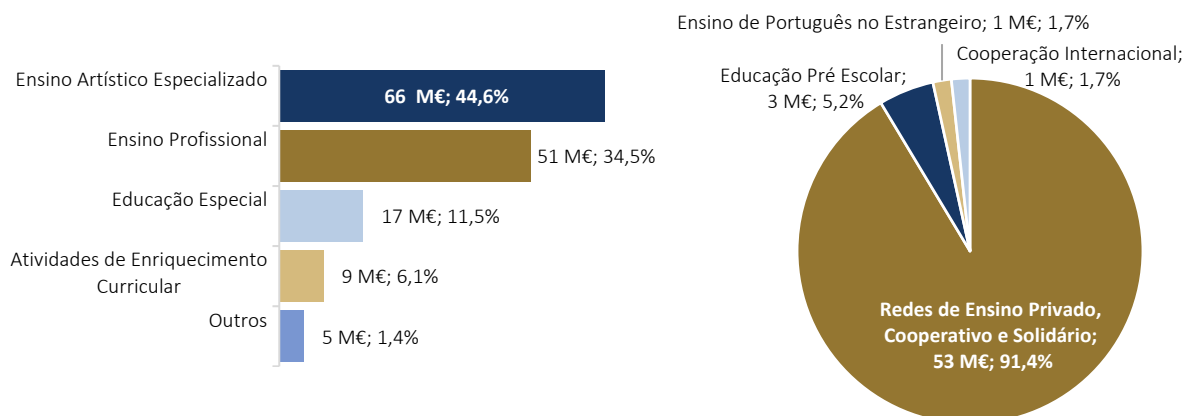
Fonte: FCT.

Fonte: DGES.

- ◆ Na educação e desporto destacam-se os apoios atribuídos pelas seguintes entidades (cfr. Gráfico 53):
 - ◇ **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares** (148 M€), que abrangeu um universo estimado em cerca de novecentos beneficiários, maioritariamente para o ensino artístico especializado (66 M€; 44,6%), ensino profissional (51 M€; 34,5%) e educação especial (17 M€; 11,5%). Dos apoios atribuídos, 121 M€ realizaram-se através de redes de ensino privado, cooperativo e solidário.
 - ◇ **Direção-Geral de Administração Escolar** (58 M€) cujos apoios efetuaram-se, principalmente, através de contratos de associação celebrados com escolas particulares situadas em zonas carenciadas de escolas públicas (42 M€), contratos simples (10 M€), com o objetivo de permitir às famílias economicamente menos favorecidas condições especiais de frequência em escolas particulares não abrangidas por contratos de associação.

¹ A classificação como transferência, reflete a recomendação do Tribunal formulada em anteriores Pareceres e em sede de auditoria (Relatório de Auditoria 7/2021 - 2.ª Secção).

Gráfico 53 – Distribuição dos apoios atribuídos pela DGEstE e DGAE



Fonte: DGEstE.

Fonte: DGAE.

- ◇ O **Instituto Português do Desporto e Juventude** atribuiu 65 M€, dos quais 12 M€ no âmbito da contingência COVID-19. Os apoios destinam-se, por um lado, às atividades desportivas (46 M€), dos quais 5 M€ para a alta competição desportiva e desporto profissional e 3 M€ para o associativismo desportivo, apoiando 6 613 beneficiários (individuais e coletivos). Por sua vez, atribuiu à área da juventude (10 M€) para apoio, por exemplo, de programas de associativismo jovem e de ocupação de tempos livres, cobrindo cerca de 2 400 beneficiários (individuais e associações).
- ◆ A **Direção-Geral do Tesouro e Finanças** tem, no âmbito da sua missão, assegurar a efetivação das operações de intervenção financeira do Estado. Em 2021 concedeu apoios a entidades fora das AP, que atingiram o montante de 175 M€ (mais 51 M€ do que em 2020), distribuídos, na sua maioria, por subsídios e indemnizações compensatórias (139 M€) e bonificação de juros (34 M€).

O aumento face a 2020 é explicado pelo pagamento das medidas IVAucher (38 M€) para dinamização e apoio de três dos setores particularmente afetados pela pandemia (alojamento, cultura e restauração) e AUTOvoucher (12 M€) para apoio transitório e excecional à mitigação dos impactos resultantes do contexto extraordinário do aumento do preço dos combustíveis¹. De referir ainda que os subsídios compreendem 55 M€ de apoios à habitação² e 25 M€ para o Subsídio Social de Mobilidade (SSM)³.

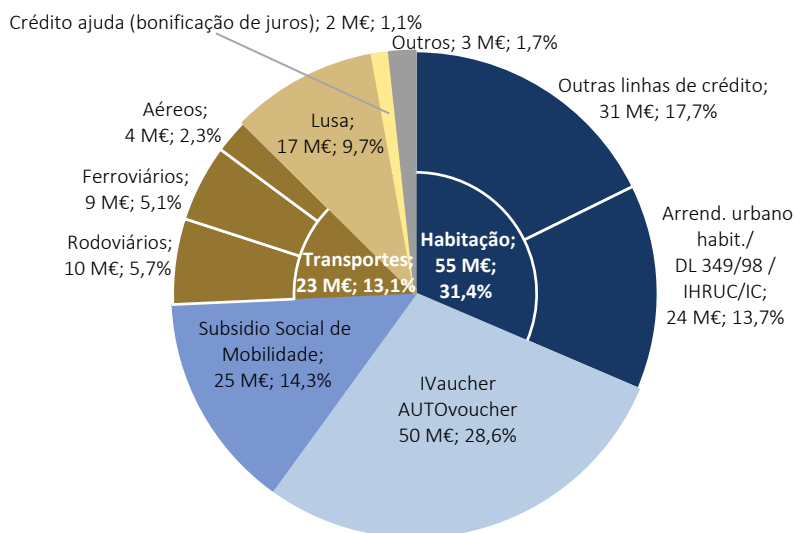
¹ Respetivamente, programa previsto no art. 405.º da Lei 75-B/2020, de 31/12; subsídio financeiro estabelecido pelo DL 92-A/2021, de 08/11.

² Maioritariamente no âmbito do DL 273/2009.

³ Este subsídio é atribuído a famílias e estudantes residentes nas regiões autónomas e visa a prossecução de objetivos de coesão social e territorial. Dos 100 M€ orçamentados inicialmente em 2021 para o SSM foram executados 25 M€, dirigidos à Região Autónoma dos Açores. Não apresentaram execução orçamental os relativos à Região Autónoma da Madeira (RAM). A atribuição do SSM para a RAM foi inicialmente regulamentada através do DL 134/2015 de 24/07, operacionalizada pela Portaria 260-C/2015, de 24/08. De acordo com este modelo, os beneficiários pagam a viagem na íntegra, sendo posteriormente ressarcidos pelo Estado. O modelo para a RAM viria a ser alterado pela Lei 105/2019, de 6/09, com efeitos a partir de 01/04/2020. O novo modelo passou a prever o pagamento pelos beneficiários de um valor fixo no ato da compra e as companhias de transportes assumiriam transitariamente os custos com o subsídio, passando a assegurar a respetiva logística do pagamento, submetendo posteriormente o pedido de reembolso ao Estado. Desta alteração resultariam modificações substantivas ao processo de atribuição do subsídio, as quais, por carecerem de regulamentação, tem impedido a sua plena operacionalização, pelo que o Governo decidiu a ripristinação da legislação anterior, através do DL 28/2022, que estabeleceu um regime transitório de recurso até 31/12/2022, até que seja possível a plena implementação do novo modelo.

Por sua vez, as indemnizações compensatórias¹ pagas a empresas de transportes privadas ascenderam a 23 M€² e a anual atribuída à Agência Lusa³ ascendeu a 17 M€ (Gráfico 54).

Gráfico 54 – Distribuição dos apoios pagos pela DGTF



Fonte: DGTF.

- ◆ Os apoios concedidos pelo **Instituto do Turismo de Portugal** abrangem um universo estimado em mais de dezassete mil beneficiários. Para além das transferências legalmente devidas a federações, ligas e clubes, ao abrigo do Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (47 M€; 41,7%), há a assinalar o montante de 648 M€ correspondente a medidas COVID-19.
- ◆ A Agência para a Competitividade e Inovação – **IAPMEI** concedeu 74 M€ de subsídios e transferências, porém, incluindo operações extraorçamentais, o total pago foi 631 M€ abrangendo mais de cem mil beneficiários (empresas e particulares). Destacam-se os apoios às medidas COVID-19 (477 M€).
- ◆ Na área da Cultura, destacam-se os apoios transferidos através da **Gestão Administrativa e Financeira da Cultura** (47 M€), com o valor mais significativo (22 M€) atribuído ao abrigo do Programa de Apoio Sustentado, nas modalidades Bienal e Quadrienal.
- ◆ Os atos eleitorais em 2021 fizeram sobressair os apoios atribuídos pela **Assembleia da República** (43 M€), dos quais 28 M€ (65,1%) em subvenções para campanhas eleitorais e 14 M€ para subvenções aos grupos parlamentares.

¹ Refira-se que o âmbito das indemnizações compensatórias (IC) atribuídas em contrapartida da prestação de serviço público é mais vasto que o referido no presente ponto. Sendo os apoios aqui referidos, os atribuídos a entidades fora do perímetro do setor das administrações públicas, não são contempladas as IC pagas a empresas de transporte classificadas no setor das administrações públicas, como o ML ou a CP. Relativamente às restantes IC, cfr. ponto 2.7.2.

² Aos setores rodoviários (10 M€), ferroviários (9 M€) e aéreos (4 M€), nos quais se inclui a compensação financeira no âmbito dos contratos de concessão de serviços aéreos regulares na rota Bragança, Vila Real, Viseu, Cascais, Portimão (2,7 M€), Funchal, Porto Santo (1,7 M€).

³ RCM 8-A/2020, de 21/02. Destina-se a compensar os encargos anuais diretos e indiretos decorrentes do cumprimento de obrigações do serviço noticioso e informativo de interesse público.

4.3.3. Divulgação da informação

Os apoios devem, dada a sua diversidade e natureza não reembolsável, ser sujeitos a um rigoroso escrutínio, em função das finalidades que visam atingir, principalmente num contexto de restrição orçamental¹. Apesar do elevado grau de transparência legalmente exigido à atribuição de benefícios/apoios financeiros públicos², subsistem diferentes tipos de abordagem, variando o seu âmbito, em grande medida, em função do universo considerado, tanto quanto aos serviços/entidades pagadoras como quanto aos destinatários, o que tem condicionado a qualidade da informação.

O controlo das subvenções e benefícios públicos foi atribuído à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no âmbito do Sistema de Controlo Interno, que organiza e divulga a informação através da publicação de uma listagem³. A relativa a 2021⁴ aponta para um total de 7 471 M€ de subvenções. Este valor não é diretamente comparável com o considerado neste Parecer, uma vez que essa informação tem um âmbito mais alargado quanto às subvenções e não se limita aos apoios concedidos pela administração central.

Em Pareceres anteriores, o TC tem alertado para o facto de a CGE não abordar explicitamente os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela administração central, nem apresentar de forma integrada esta informação, dispersando-se ao longo de alguns dos pontos do relatório, nomeadamente, no âmbito da informação sobre os programas orçamentais (PO)⁵.

A CGE 2021, à semelhança das anteriores, apresenta os Mapas 29 – Montante global das transferências e dos subsídios para entidades privadas exteriores ao setor público e 30 – Montante global das indemnizações pagas a entidades privadas exteriores ao setor público. Nos anexos ao Relatório da CGE foi publicado, pela primeira vez, o Quadro A37 – Transferências e subsídios para entidades não integradas no setor da Administração Central⁶.

Apesar de esta informação se aproximar da considerada neste Parecer como apoios não reembolsáveis (apoios pagos pela administração central a entidades fora do perímetro do setor das administrações públicas), a informação publicada na CGE diz respeito, num caso, a apoios pagos pela administração central e segurança social a entidades privadas exteriores ao setor público (Mapa 29) e, noutro caso, a entidades não integradas no setor da administração central (Quadro A37).

¹ Sobre o enquadramento legal e prestação de contas cfr. PCGE 2020, pp. 220-221.

² A Lei 64/2013, de 27/08, obriga à publicidade e reporte de informação sobre os apoios concedidos, com a divulgação dos sujeitos passivos beneficiários, bem como do tipo e do montante atribuído. Esta obrigação compreende um universo bastante alargado, a que se designou genericamente subvenções e subsídios públicos, tendo por referência a definição de subvenção pública constante na Lei como “...toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada...”, “...incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público...” (art. 2.º).

³ Listagem prevista no art. 4.º, Lei 64/2013, de 27/08.

⁴ Publicada no sítio da IGF na internet.

⁵ Por exemplo, na CGE 2021 são efetuadas algumas referências aos apoios atribuídos no âmbito dos PO Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Agricultura, Mar e Ambiente e Ação Climática (neste último, são identificados os apoios concedidos pelo Fundo Ambiental por tipo de política ambiental, objetivo e instrumento legal, mas não são identificados os respetivos montantes) – CGE 2021, Volume I, Tomo I, pp. 295, 357, 370 e Quadro 194, p. 348, respetivamente.

⁶ A DGO determinou que a informação relativa a transferências, subsídios e indemnizações pagas por entidades da administração central a entidades exteriores ao sector público administrativo deveria ser comunicada, no âmbito da preparação da CGE 2021, através do seu registo na área dos serviços on-line da DGO – Aviso 04/DGO/2022 (14/02/2022).

As diferenças de âmbito, de calendário e de fontes de informação traduzem, naturalmente, divergências ao nível das entidades selecionadas. O quadro seguinte compara a informação dos referidos quadros da CGE.

Quadro 83 – Apoios 2021 – Comparação da informação divulgada na CGE

(em milhões de euros)

Subsídios, transferências correntes e de capital – 2021		
	Quadro A 37 (CGE 2021)	Mapa 29 + Mapa 30 (CGE 2021)
Total de apoios	33 186	31 688
<i>Total Administração Pública Central</i>		3 471
<i>dos quais:</i>	3 756	2 411
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	883	-
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	714	702
Fundo Ambiental (FA)	800	469
Fundo de Resolução (FR)	562	562
Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)	318	318
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) – Despesas Excecionais	269	134
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)	210	226

Fonte: CGE 2021 – Volume I, Tomo I, Quadro A 37; Volume II, Tomo I, Mapas 29 e 30.

As diferenças evidenciadas no quadro acima reforçam – até pela materialidade dos montantes envolvidos – a necessidade de se clarificar o conceito de apoios públicos não reembolsáveis concedidos pelo Estado e de harmonizar a informação a divulgar sobre esta matéria na CGE. A inclusão do Quadro A 37 não vem suprir essa necessidade, uma vez que no texto não é feita qualquer referência à inclusão desta informação adicional e, por outro lado, o seu formato e extensão (23 páginas) não facilitam a compreensão e leitura¹. Assim, apesar de algum avanço na identificação das entidades e valores atribuídos, é importante que a DGO assegure uma maior articulação e clarificação sobre a informação divulgada na CGE.

4.4. Benefícios fiscais

Os benefícios fiscais (BF) constituem um importante instrumento de política pública. A sua utilização origina uma despesa fiscal (DF), correspondente 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). Para a sua correta análise, o Tribunal tem vindo a assinalar ser essencial informação completa e transparente sendo necessário para tal assegurar:

- ◆ que a criação de novos benefícios seja acompanhada da fundamentação legalmente exigida;
- ◆ uma reavaliação sistemática dos BF², ponderando os objetivos extrafiscais gerados face à DF que lhe está associada;
- ◆ um integral apuramento da DF gerada por cada BF.

¹ Este quadro também é disponibilizado pela DGO, no seu sítio na internet, em formato Excel.

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.

Em 2021, tal como explicitado nos pontos seguintes, a CGE identifica 12 317 M€ de DF relativa a 186 benefícios fiscais¹, número que diverge da informação fornecida pela AT que inclui 336 BF em vigor nesse ano². Acresce que, face ao ano anterior, o universo considerado sofreu alterações conceptuais, que limitam a comparabilidade entre os anos.

4.4.1. Alteração ao universo

A alteração ao universo dos BF reportado na CGE 2021 reflete as alterações introduzidas no Manual de Quantificação da Despesa Fiscal, que se traduziu na redução de 103 dos BF vigentes no ano anterior³ por passarem a ser considerados desagravamentos fiscais estruturais (DFE), com base nos seguintes critérios (não cumulativos): 1) carácter tendencialmente permanente, justificado exclusiva ou fundamentalmente por razões intrínsecas ao sistema fiscal; 2) resultarem obrigatoriamente do direito europeu; 3) decorrerem da aplicação de acordos internacionais celebrados pelo Estado português; e 4) instituídos em favor do Estado e de outras entidades públicas. Faz-se, no entanto, notar que não foi disponibilizado um estudo ou documento que fundamente esta opção e que suporte a seleção dos critérios e a identificação dos BF abrangidos.

Esta alteração reduziu o valor da DF em 931 M€⁴, com um impacto particular (87,8%) em cinco BF tal como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 84 – BF em 2020 que passaram a DFE em 2021

(em milhões de euros)

Imposto	Benefícios fiscais relativos a:	Valor	Peso %
IRC	Fundos de pensões e equiparáveis	309	33,2
ISP	Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos	283	30,4
IABA	Álcool total ou parcialmente desnaturado utilizado para fins industriais	105	11,2
ISV	Veículos da propriedade de pessoas que transfiram a sua residência de um Estado-Membro da União Europeia ou de país terceiro para território nacional	64	6,8
IS	Juros e comissões cobrados, as garantias prestadas e, bem assim, a utilização de crédito concedido por instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições financeiras a sociedades de capital de risco	58	6,2
Subtotal		818	87,8
Total – dos 51 BF que passaram a DFE		931	100,0

Fonte: AT.

De referir que esta revisão levou também a que 24 DFE (17 em IRS e sete em IRC) passassem a ser considerados BF, embora o seu impacto na DF não tenha sido quantificado.

¹ 23 em IRS, 70 em IRC, 9 em IVA, 7 em IUC, 34 em IS, 22 em ISV, 11 em ISP, 9 em IABA e 1 em IT, que resultam da agregação de alguns BF (ex: a DF em IRS dos “Deficientes” no mapa 10 da CGE apenas consta numa linha de informação e é relativa a dois BF de “Pessoas com deficiência”, um que opera por dedução à coleta e, outro, por isenção).

² Informação prestada em 04/04/2022, que incluiu a versão de 2021 do Manual de quantificação da despesa fiscal, atualizada com os novos BF e com as alterações que resultaram da revisão da classificação dos desagravamentos fiscais.

³ 22 em IVA, 20 em IS, 14 em ISV, 11 em IABA, 10 em IRC, 9 em IUC, 8 em IT, 7 em ISP e 2 em IRS.

⁴ Do total de 103 que foram reclassificados como DFE, a AT apurou o valor de 931 M€ respeitantes a 51 DFE.

Em sede de contraditório, o MF referiu que *“a apresentação de todos os benefícios fiscais e a correspondente despesa fiscal, sempre que quantificável, incluindo aqueles que são considerados desagravamentos fiscais estruturais é feita no relatório da despesa fiscal, anualmente publicado pelo Ministério das Finanças e remetido à Assembleia da República nos termos do artigo 15.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais”*¹.

Relativamente ao relatório do ano de 2021², mantém-se a apreciação do Tribunal referente ao do ano anterior³, em especial, não ter sido ainda possível incluir uma avaliação discriminada dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação. Mantêm-se também fragilidades neste reporte, desde logo porque os valores do relatório da despesa fiscal divergem dos valores da CGE, não sendo a informação conciliável e não permitindo a sua comparação por: i) a DF estar alocada ao ano da geração do imposto (enquanto na CGE se reporta ao ano do pagamento final do imposto); ii) incluir estimativas e iii) a DF, por imposto, se reportar às administrações públicas (incluindo para além da administração central, também a regional e a local).

4.4.2. Os novos benefícios fiscais centrados na promoção da retoma

Em 2021, as principais medidas associadas a BF foram de natureza transitória e com objetivos considerados essenciais no contexto pandémico e de recuperação da economia, designadamente a promoção do investimento e a proteção das empresas e do emprego. Neste contexto, refira-se:

- ◆ o Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II – CFEI II, com efeitos entre 01/07/2020 e 30/06/2021⁴;
- ◆ o incentivo fiscal temporário para micro, pequenas e médias empresas no âmbito da sua participação em projetos de promoção externa⁵ (as despesas com estas ações e projetos passam a concorrer para a formação do lucro tributável numa percentagem de 110,0%, nos períodos de 2021 e 2022);
- ◆ as medidas de apoio à cultura, como o regime de mecenato cultural extraordinário para 2021⁶;
- ◆ o regime extraordinário e transitório de incentivo à manutenção de postos de trabalho que condiciona o acesso a determinados BF, por parte de grandes empresas, à manutenção do nível de emprego⁷;
- ◆ a isenção de IS sobre as apólices de seguros de crédito à exportação, apólices de seguros caução e garantias bancárias na ordem externa⁸;

¹ O art. 15.º-A do EBF (divulgação da utilização de benefícios fiscais) prevê que o Governo elabore anualmente e remeta à AR durante o primeiro semestre do ano subsequente àquele a que respeita, um relatório quantitativo de todos os BF concedidos, incluindo uma análise com a identificação e avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação.

² De julho de 2022, enviado ao Tribunal pelo MF, em sede de contraditório, em 02/08/2022.

³ Cfr. ponto 4.3.2, Parte II, do PCGE de 2020.

⁴ Lei 27-A/2020, de 24/07, art. 16.º.

⁵ LOE 2021, art. 400.º. A Portaria 114/2021, de 11/03, regulamentou o procedimento de atribuição deste BF.

⁶ LOE 2021, art. 397.º.

⁷ LOE 2021, art. 403.º. Os BF em causa são a Remuneração convencional do capital social; BF contratuais ao investimento produtivo; Regime Fiscal de Apoio ao Investimento – RFAI; Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Empresarial – SIFIDE II e o Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento – CFEI II. A Portaria 295/2021, de 23/07, regulamentou o referido regime.

⁸ DL 109/2020, de 31/12.

- ◆ a prorrogação, por mais cinco anos, do Regime Jurídico dos Fundos e Sociedades de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional, relativo aos incentivos à reabilitação urbana e ao arrendamento habitacional a custos acessíveis¹.

Foram também mantidas medidas fiscais já adotadas em 2020 no contexto da pandemia, designadamente:

- ◆ isenção de IVA, com efeitos temporários, para as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto de COVID-19 pelo Estado e organismos públicos ou por organizações sem fins lucrativos e ainda por instituições científicas e de ensino superior;
- ◆ aplicação de uma taxa reduzida de IVA, com efeitos temporários, para as importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e de gel desinfetante cutâneo²;
- ◆ prolongamento do regime que estende a aplicabilidade dos BF em sede de IRC previstos no Estatuto do Mecenato às entidades hospitalares, EPE³.

4.4.3. A reavaliação realizada aos benefícios fiscais

A LOE 2020 determinou que os BF que caducavam em 31/12/2019 e prorrogados até ao final de 2020 fossem objeto de avaliação neste ano. Neste contexto, foi elaborado, em julho de 2020, um Relatório⁴ de avaliação dos BF o qual recomendou, designadamente, a manutenção dos BF relativos a financiamento obtido por empresas portuguesas junto de instituições financeiras não residentes.

- ◆ Na sequência desta avaliação, a Assembleia da República determinou⁵:
 - ◇ a prorrogação da vigência de 15 BF: um a vigorar apenas em 2021⁶, 13 até final de 2025⁷ e um até final de 2027⁸;
 - ◇ a não renovação de cinco BF, designadamente devido ao reduzido número de beneficiários e DF residual: Conta poupança-reformados, Empresas armadoras da marinha mercante nacional e ainda, três BF com objetivos ambientais – Medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e

¹ LOE 2021 (art. 398.º).

² LOE 2021 (arts. 380.º e 441.º), Lei 33/2021, de 28/05, e ainda a Lei 4-C/2021, de 17/02, que estabelece uma isenção em IVA aplicável às transmissões de dispositivos médicos para diagnóstico in vitro da COVID-19, às vacinas contra a mesma doença e às prestações de serviços relacionadas com esses produtos.

³ LOE 2021 (art. 396.º) que adita a alínea g) ao n.º 3 do art. 62.º do EBF – Dedução para efeitos da determinação de lucro tributável – passa a considerar-se que os donativos de carácter social concedidos às entidades hospitalares EPE também são aceites como gasto fiscal (custos ou perdas do exercício) naquele imposto, e aplica-se também a exclusão de tributação em IS a todas as transmissões gratuitas (doações) efetuadas a favor de entidades públicas empresariais – alínea c) do n.º 5 do art. 1.º do respetivo Código.

⁴ Realizado pelo Centro de Estudos Fiscais (CEF) da AT e pela Universidade Nova SBE (*School of Business and Economics*), a qual avaliou os BF constantes dos arts. 28.º, 30.º e 31.º do EBF.

⁵ Lei 21/2021, de 20/04, que procedeu, designadamente, à alteração do EBF e de códigos fiscais (do IS, do Investimento, do ISV e do IUC).

⁶ BF à Propriedade intelectual – art. 58.º do EBF (n.º 3 do art. 2.º) – apurada DF de 5,7 M€.

⁷ A referida Lei prorrogou a vigência por mais 5 anos dos arts. 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º-B, 32.º-C, 52.º, 53.º, 54.º, 55.º, 59.º, 63.º e 64.º do EBF (n.º 1 do art. 2.º), sendo que, destes últimos, apenas consta da CGE a quantificação de seis (no total de 16 M€), pelo que a DF associada ao conjunto destes BF se encontra subavaliada.

⁸ A vigência dos n.ºs 4 a 20 do art. 33.º do EBF (BF às Zonas francas da Madeira e da ilha de Santa Maria) para efeitos da remissão do n.º 13 do art. 36.º-A, é prorrogada até 31/12/2027 (n.º 2 do art. 2.º) – apurada DF de 3 M€.

mercadorias, Despesas com sistemas de *car-sharing* e *bike-sharing*, e Despesas com frotas de velocípedes¹;

- ◇ a passagem para a tipologia de BF de carácter estrutural de um conjunto de BF do EBF com natureza permanente, aos quais não se aplica a regra de caducidade²;
- ◇ a revogação de dois BF considerados contrários aos princípios ambientais³ – esta medida, a par com outras medidas eliminatórias de BF tomadas pelo Governo na área dos combustíveis fósseis, contribuem para o objetivo do Governo de diminuição da DF.

De notar que, no âmbito da assistência técnica da Comissão Europeia (através de uma equipa do FMI), se encontra em curso uma avaliação de três BF – Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR), Benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo⁴ e Remuneração Convencional do Capital Social (RCCS).

Encontra-se ainda prevista para 2022 a criação de uma Unidade Técnica permanente para a avaliação de BF. O Tribunal salienta que esta unidade especializada deve contribuir para a adoção de uma metodologia que permita a avaliação sistemática e global dos BF, designadamente através da definição de critérios, para além da caducidade, que conduzam à seleção dos BF a avaliar em cada ano (como a antiguidade do benefício, a DF gerada, alterações significativas na evolução da DF ou a concentração num número reduzido de beneficiários).

Em contraditório, o MF "(...) *reafirma o seu compromisso em criar uma Unidade Técnica permanente para a Avaliação de Benefícios Fiscais, ainda em 2022*".

4.4.4. A despesa fiscal relevada na CGE

A DF relevada na CGE totalizou 12 317 M€, menos 527 M€ (-4,1%) do que em 2020 devido, essencialmente, à quebra da DF do IRC em 558 M€ (-33,6%), do ISP em 330 M€ (-56,2%), e do IABA em 275 M€ (-83,5%). Estas quebras foram compensadas, apenas em parte, pelos aumentos da DF de BF em sede de IVA (+445 M€), em reflexo da retoma da economia, e em sede de IS (+173 M€), dado ter passado a existir mais informação disponível para o seu apuramento⁵ (Quadro 85).

As diminuições na DF resultaram, em grande medida, da referida revisão da classificação dos BF que teve um impacto global na DF de -931 M€. Sem considerar essas alterações, a DF de 2021 seria de 13 248 M€ (+404 M€, face a 2020).

¹ Arts. 20.º e 51.º do EBF, respetivamente, e três BF com objetivos ambientais – arts. 59.º-A, 59.º-B e 59.º-C do EBF.

² Os BF que passaram a ter essa natureza permanente constam dos arts. do EBF 16.º, 17.º, 18.º, 21.º, 22.º, 22.º-A, 23.º, 24.º, 32.º, 44.º, 60.º, 62.º-B e 66.º-A, bem como os BF do capítulo V da parte II do EBF, relativos a relações internacionais (n.º 3 do art. 3.º). De salientar que com a revisão da classificação dos agravamentos fiscais, alguns destes BF passaram a ser classificados como DFE e, por conseguinte, não são quantificados como DF na CGE.

³ Nos termos do art. 7.º foram revogadas a alínea c) do n.º 2 do art. 2.º do Código do Imposto sobre Veículos (ISV) e a alínea a) do n.º 8 do art. 5.º do Código do Imposto de Circulação (IUC).

⁴ O MF informou que o FMI poderá também pronunciar-se sobre o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), dados os pontos de contacto entre os regimes.

⁵ Com a entrada em vigor, no início de 2021, da Declaração Mensal do Imposto de Selo (DMIS) que veio permitir a diferenciação das diversas rubricas de benefício fiscal.

Quadro 85 – Evolução da despesa fiscal – 2019-2021

(em milhões de euros)

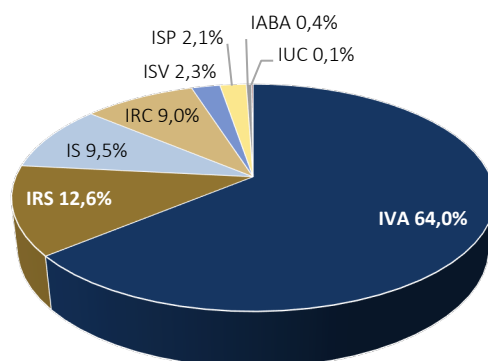
Imposto	Valor			Variação 2019-2021		Variação 2020-2021		BF 2020 que passaram a DFE quantificados	
	2019	2020	2021	Valor	%	Valor	%	n.º de BF	Valor
IVA	8 897	7 438	7 883	-1 014	-11,4	445	6,0	1	2
IRS	1 153	1 468	1 556	402	34,9	88	6,0	1	9
IS	995	995	1 167	173	17,4	173	17,4	14	76
IRC	1 032	1 661	1 103	70	6,8	-558	-33,6	4	349
ISV	414	348	282	-132	-31,9	-65	-18,8	13	68
ISP	523	588	258	-265	-50,7	-330	-56,2	2	284
IABA+IT (a)	141	330	54	-86	-61,3	-275	-83,5	9	143
IUC	16	17	14	-2	-11,7	-3	-18,4	7	2
Total	13 171	12 843	12 317	-854	-6,5	- 527	-4,1	51	931

(a) O IT (cuja DF em 2020 foi de 0,8 M€) não apresenta valores de DF em 2021 dado que os BF antes contabilizados passaram a DFE.

Fonte: CGE 2019, 2020 e 2021 e AT.

No que se refere à estrutura da DF mantém-se o peso muito significativo da DF de BF em sede de IVA (64,0%), seguindo-se a dos BF de IRS (12,6%), de IS (9,5%) e de IRC (9,0%).

Gráfico 55 – Distribuição da despesa fiscal – 2021



Fonte: CGE 2021.

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

A DF em IVA (7 883 M€) aumentou 445 M€ (6,0%), devido à retoma da atividade económica, porém, apesar dessa recuperação, situa-se 1 014 M€ abaixo do valor de 2019. A DF resultante do diferencial de taxas¹, que continua a representar quase a totalidade (98,5%) da DF em IVA, aumentou 65 M€ (7,6%) nas operações sujeitas a taxa reduzida e 399 M€ (6,2%) nas sujeitas à taxa intermédia. Em relação às outras componentes da DF em IVA (115 M€) é de destacar a diminuição das restituições às Forças Armadas e de Segurança (-8 M€), às Comunidades religiosas (-4 M€) e às Missões diplomáticas (-3 M€).

¹ Diferença entre o IVA a entregar ao Estado caso se aplicasse a taxa normal e o que é apurado utilizando as taxas preferenciais (reduzida e intermédia), corrigido do fator correspondente aos consumos intermédios.

Dos 22 BF que foram reclassificados como DFE apenas foi apurada a perda de receita relativa ao Regime Forfetário dos Produtos Agrícolas (1,6 M€). A AT alegou, em sede de contraditório, que *“Os sistemas de informação da AT não permitem a quantificação de todos os desagregamentos fiscais em IVA. Com efeito, o conjunto de informação de IVA apresentada pelos sujeitos passivos à AT não permite o grau de desagregação necessário à sua quantificação”*.

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

A DF em IRS inclui 23 BF e totalizou 1 556 M€, mais 88 M€ (6,0%)¹ do que em 2020. Neste universo, quatro BF representam 97,4%:

- ◆ a DF respeitante aos “Residentes não habituais” (959 M€) teve um incremento de 67 M€ (7,5%)², passando a constituir 61,6% da DF do imposto e a mais elevada de 2021 (excluindo a DF em sede de IVA);
- ◆ a DF relativa a “Pessoas com deficiência”³ (421 M€), a segunda maior em IRS (representa 27,1%), aumentou 28 M€ (7,2%) face a 2020; da DF reportada, 76,4% respeitam a deduções à coleta e 23,6% a isenções;
- ◆ a DF referente a “Fundos de pensões e equiparáveis, Fundos de poupança-reforma e planos de poupança-reforma e Regime Público de Capitalização”⁴ aumentou 6 M€ (9,8%, tendo atingido 70 M€);
- ◆ a DF relativa às “Deduções à coleta – Exigência de fatura” diminuiu 8 M€ (-11,5%).

Dos dois BF que foram reclassificados como DFE, é de salientar o relativo a “Organizações internacionais”, para o qual a AT apurou uma perda de receita de 8 M€.

Imposto do selo (IS)

A DF em IS aumentou 173 M€ (17,4%), tendo atingido o total de 1 167 M€. Este aumento está relacionado com a entrada em vigor, no início de 2021, da Declaração Mensal do Imposto de Selo (DMIS)⁵ que veio disponibilizar melhor informação sobre as operações isentas e permitir a diferenciação das diversas rubricas de benefício fiscal. Em relação à DF dos restantes benefícios cabe destacar:

- ◆ a “Aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião” (568 M€) que aumentou 38 M€ e que representa 48,7% de toda a DF de IS;

¹ Por sua vez, a receita cessante por desagregamentos fiscais estruturais (deduções à coleta) quantificada pela AT (3 587 M€) aumentou 61 M€ (1,7%), essencialmente pelo incremento de 66 M€ (4,6%) nas “Deduções das despesas gerais familiares” e de 24 M€ (2,4%) nas “Deduções à coleta – Dependentes”.

² O regime jurídico e fiscal dos “residentes não habituais” foi criado pelo DL 249/2009, de 23/09, e opera pela aplicação de taxas preferenciais. A DF deste benefício tem aumentado significativamente desde 2017: em 2017 aumentou 257 M€ (145,8%), em 2018, 115 M€ (26,6%), em 2019, 72 M€ (13,1%) e em 2020 teve um incremento de 273 M€ (44,0%). De notar que a respetiva DF é apurada pelo método da “reliquidação” (cfr. ponto 5.3.1 do PCGE 2018), considerando-se DF a diferença entre o valor pago e o valor que seria pago se esses contribuintes fossem residentes sem usufruir do regime, o que resulta na aplicação relativamente a rendimentos auferidos no estrangeiro, da metodologia de cálculo da DF aplicada a residentes. Os elevados montantes desses rendimentos implicam valores significativos de DF, mas que não correspondem a uma efetiva perda de receita para o Estado.

³ A isenção e a dedução à coleta em IRS relativa às pessoas com deficiência constam dos arts. 56.º-A e 87.º do CIRS.

⁴ Arts. 16.º, 17.º e 21.º do EBF.

⁵ A nova Declaração Mensal é obrigatória com referência às operações e factos sujeitos a IS realizados a partir de 01/01/2021. Anteriormente, esta informação era obtida com base no anexo Q da IES entregue pelos contribuintes.

- ◆ a diminuição da DF relativa a “Atos de reorganização e concentração de empresas” em 10 M€ (-76,4%).

Quanto aos 20 BF que foram reclassificados como DFE, a AT apurou perda de receita no valor de 76 M€, sendo de destacar a relativa a “Juros e comissões cobrados, as garantias prestadas e, bem assim, a utilização de crédito concedido por instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições financeiras a sociedades de capital de risco”, no valor de 58 M€. Caso estes desagregamentos tivessem sido contabilizados, o total da DF de IS teria aumentado 249 M€.

Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)

A DF em IRC (1 103 M€) diminuiu 558 M€ (-33,6%), sendo esta variação muito influenciada pelos BF que foram reclassificados como DFE. O impacto contabilizado desta mudança foi de 349 M€, sendo de destacar o desagregamento “Fundos de pensões e equiparáveis” no valor de 195 M€.

Esta diminuição é ainda explicada pela quebra da DF do “Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)” em 50 M€ (-25,1%), da “Majoração à criação de emprego” em 20 M€ (-35,1%), das “Entidades de navegação marítima e aérea” em 24 M€ (-79%) e das “Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social” em 20 M€ (-17%).

Em sentido contrário, há a considerar a nova DF do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II – CFEI II no valor de 151 M€ e o aumento de 42 M€ (+10,5%) do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial – SIFIDE II¹. Este BF continua a ser o mais relevante em termos de DF ao nível do IRC, representando 39,7% da DF deste imposto.

Relativamente aos BF em IRC auferidos por “Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira”², os mapas de apuramento remetidos pela AT discriminam a DF dos contribuintes sediados no Continente (0,5 M€, valor incluído na DF de IRC que consta da CGE) e a dos sediados na RAM (54 M€) e na RAA (59 m€). Estes valores apresentam uma diminuição global de 62,4% face ao ano anterior. A Comissão Europeia detetou³ situações de desconformidade pela aplicação do regime de auxílios da Zona Franca da Madeira a empresas que utilizaram BF em sede de IRC, sem o correspondente enquadramento legal, e neste contexto a AT informou⁴ que “(...) está a finalizar o apuramento dos montantes de IRC a recuperar”.

A DF em IRC continua a evidenciar uma elevada concentração num reduzido número de benefícios (Quadro 86), dado que aos seis BF identificados corresponde 85,6% da DF (944 M€).

¹ Nos termos da LOE 2021 (art. 402.º) foram introduzidas alterações aos arts. 37.º, 38.º e 40.º do Código Fiscal do Investimento, relativos ao regime do SIFIDE II, a vigorar até 2025, e que vieram estabelecer condicionantes quanto à elegibilidade das despesas consideradas dedutíveis e âmbito da dedução, bem como clarificar o conceito de empresa dedicada a Investigação e Desenvolvimento (I&D) e estabelecer novos critérios que, caso não se verifiquem, poderão levar à restituição do crédito fiscal já deduzido, e ainda quanto ao cumprimento das obrigações acessórias neste âmbito. Estas alterações terão reflexo apenas na DF de 2022.

² Cfr. arts. 36.º e 36.º-A do EBF.

³ Decisão C (2020) 8550 final da Comissão, de 04/12/2020.

⁴ Informação de 04/04/2022.

Quadro 86 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	2020	2021	
		DF	Estrutura %
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	396	438	39,7
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II (CFEI II)	-	151	13,7
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	201	151	13,7
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	119	98	8,9
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	86	68	6,2
Majoração à criação de emprego	57	37	3,4
Subtotal	859	944	85,6
Total	1 661	1 103	100,0

Fonte: AT.

Mantém-se também a concentração num número reduzido de beneficiários, uma vez que 17,4% (164 M€) da DF resultante dos seis benefícios identificados no quadro é relativa aos dez maiores beneficiários de cada BF, o que também reflete a concentração da DF. No caso das “Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social”, os 10 maiores beneficiários representam 44,9% da DF.

Imposto sobre veículos (ISV)

A DF em ISV (282 M€) diminuiu 65 M€ (-18,8%), sendo esta variação muito influenciada pela reclassificação de 13 BF como DFE, que teve um impacto de 68 M€, sendo de destacar o desagravamento relativo a “Veículos da propriedade de pessoas que transfiram a sua residência de um Estado membro da União Europeia ou de país terceiro para território nacional”, no valor de 64 M€.

Dos 22 BF quantificados como DF, o de maior peso, representando 69,3%, é o respeitante a “Automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, fechada ou sem caixa, com lotação máxima de três lugares”, que registou 196 M€ de DF e um aumento de 19 M€ (+10,9%) face a 2020.

Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)

A DF em ISP (258 M€) diminuiu 330 M€ (-56,2%) devido à redução da DF relativa à “Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)”, que passou de 179 M€ em 2020 para 29 M€ em 2021 (-83,8%), e ao facto de dois BF terem sido reclassificados como DFE, um deles com um impacto de 174 M€ (o BF “Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos”).

Dos 11 BF quantificados no ISP, os mais representativos são os relativos a “Equipamentos agrícolas”, com uma DF de 99 M€ e um peso de 38,3% e o respeitante a “Empresas de transporte de mercadorias” com uma DF de 71 M€ e um peso de 27,6%.

Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes (IABA)

A DF em IABA (54 M€) apresentou uma redução muito significativa de 275 M€ (-83,5%) decorrente do facto de diversos BF que em 2020 representavam 71,9% da DF, terem sido reclassificados como DFE, relativamente aos quais em 2021 foi apurado um valor de 142 M€.

Também por essa razão, a DF de um dos principais BF em 2020, referente a “Álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários”, apesar de ter descido 37 M€ (-48,0%) é, em 2021, o BF cuja DF tem mais peso neste imposto (74,5%).

Imposto Único de Circulação (IUC)

A DF em IUC (14 M€) diminuiu 3 M€ (18,4%) devido ao facto de diversos BF terem sido reclassificados como DFE, com um valor de 1,5 M€.

Em termos globais, o reporte da DF na CGE tem evoluído positivamente embora continuem a verificar-se algumas fragilidades:

- ◆ A informação da CGE 2021 sobre a DF continua a não evidenciar todos os BF em vigor – dos 336 identificados pela AT, apenas quantifica a DF relativa a 186 BF.
- ◆ Ausência de quantificação da DF relativa aos benefícios anualmente declarados pelos contribuintes com prejuízos fiscais.

Em contraditório, a AT refere que *“Não foi ainda possível incluir o cálculo da despesa fiscal decorrente da dedução de prejuízos fiscais face à elevada complexidade e ao acréscimo de custos ao mesmo associados. Esta complexidade acentua-se pela coexistência de períodos de reporte diferenciados”*. O Tribunal reafirma a necessidade da determinação rigorosa da DF, como elemento fundamental da avaliação dos respetivos BF face aos objetivos que visam atingir.

- ◆ Não inclusão em DF da perda de receita relativa ao benefício "Reinvestimento dos valores de realização", por ser considerado pela AT como DFE (23 M€ em 2021, 55 M€ em 2020 e 72 M€ em 2019).
- ◆ A CGE não inclui a DF dos BF em sede de IVA, no âmbito do combate à pandemia, em vigor em 2021.
- ◆ Desatualização do Classificador dos Benefícios Fiscais, no que respeita à função, que se tem traduzido na imputação de valores cada vez mais elevados na rubrica residual “outros assuntos económicos”: 9 208 M€ em 2021 (74,8% da DF total) e 8 823 M€ em 2020 (68,7% da DF total), o que limita a sua utilidade.

4.5. Garantias públicas

As responsabilidades totais acumuladas por garantias públicas mantiveram-se em 2021 num nível significativo (20 504 M€, que compara com 20 628 M€ em 2020), cerca de 9,7% do PIB¹. De notar que o impacto nas responsabilidades por garantias das medidas de apoio às empresas no contexto da crise provocada pela pandemia de COVID-19 foi substancialmente inferior ao verificado em 2020. Mesmo assim, estas medidas, que se traduziram na disponibilização de linhas de crédito com recurso ao Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM)² e de linhas de seguros de crédito garantidas pelo Estado, originaram a assunção de novas garantias, no valor de 666 M€ e de 395 M€, respetivamente; em termos acumulados, o *stock* de garantias COVID-19 registou uma variação de 635 M€, ascendendo a 7 663 M€ no ano em análise (7 028 M€ em 2020³).

O Relatório da CGE identifica o *stock* da dívida garantida pelo Estado e pelo FCGM, mas continua a não comportar a análise do risco orçamental da execução destas responsabilidades na despesa pública. Também não apresenta uma abordagem integrada das garantias públicas, na medida em que: i) o universo das garantias prestadas por entidades que compõem o perímetro da CGE não é coberto no Relatório, por não incluir informação sobre as garantias prestadas por SFA, à exceção do FCGM; ii) no âmbito das operações de financiamento e de seguros de crédito, na esfera da DGTF, não há uma identificação completa das garantias decorrentes das medidas de resposta à pandemia; e iii) não inclui o apuramento do valor total consolidado das garantias prestadas pelo conjunto das entidades abrangidas pela CGE, em prejuízo da transparência orçamental, da necessária visão global e do adequado controlo.

4.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias prestadas

As garantias são concedidas maioritariamente pelo Estado, através da DGTF, e pelo FCGM, mas também por outras pessoas coletivas de direito público, e incidem principalmente sobre financiamentos e sobre seguros de crédito. No final de 2021, o valor total destas responsabilidades ascendeu a 20 504 M€, menos 0,6% (124 M€) do que em 2020, refletindo o efeito combinado do aumento em 9,0% (635 M€) das garantias COVID-19 e da diminuição em 5,6% (759 M€) das outras garantias (Quadro 87).

¹ Cfr. INE, Contas Nacionais, 25/03/2022.

² O SNGM visa facilitar o acesso das PME ao crédito, baseando-se na partilha do risco entre os bancos, que concedem os financiamentos, as sociedades de garantia mútua (SGM), que prestam garantias, e o FCGM que contragarante parte destas garantias. O FCGM é um fundo público, gerido pelo Banco Português de Fomento (BPF), cujo capital é reforçado para cada linha de crédito por entidades públicas (no valor equivalente às expectativas máximas de perda) através de dotações financeiras e, em substituição destas, por garantias de 3º grau prestadas pelo Estado ou por outras pessoas coletivas.

³ Informação detalhada pode ser consultada no ponto 5.1 da Parte II do PCGE 2020.

Quadro 87 – Responsabilidades acumuladas por garantias prestadas – 2020-2021

(em milhões de euros)

Responsabilidades assumidas	31/12/2020	31/12/2021	Variação		Garantias COVID-19	
			Valor	%	2020	2021
Garantias do Estado e SFA a financiamentos ^(a)	12 349	11 809	-540	-4,4	1 450	1 684
Garantias do Estado a seguros de crédito e afins	998	1 634	636	63,7	105	500
Garantias/Contragarantias do FCGM	8 827	8 821	-6	-0,1	6 330	6 569
Total	22 174	22 265	91	0,4	7 885	8 754
Garantias do Estado ao FCGM	1 546	1 760	214	13,9	857	1 091
Total líquido^(b)	20 628	20 504	-124	-0,6	7 028	7 663

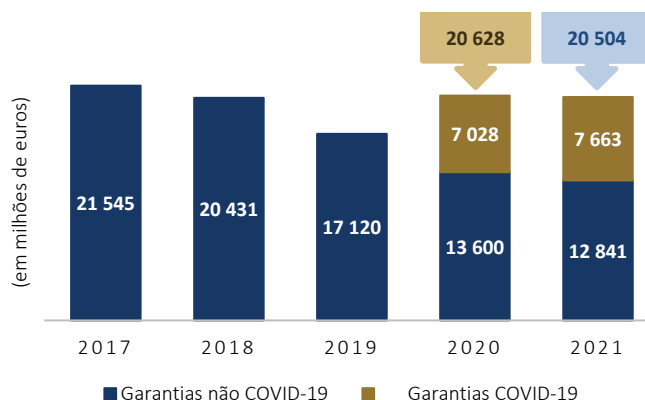
(a) Valor total líquido das responsabilidades por garantias prestadas por SFA: 21 M€, em 2020, e 44 M€, em 2021.

(b) Valor total das responsabilidades acumuladas por garantias prestadas, deduzidas das garantias que o Estado presta ao FCGM e a outros SFA.

Fonte: BPF, DGTF e Inquérito TC.

De notar que as garantias COVID-19 assumem um peso de 37,4% no valor total de garantias públicas no final de 2021 e que o valor total de garantias ficou abaixo do registado em 2017, mas ainda elevado face a 2019 (mais 3 385 M€; 19,8%) (Gráfico 56).

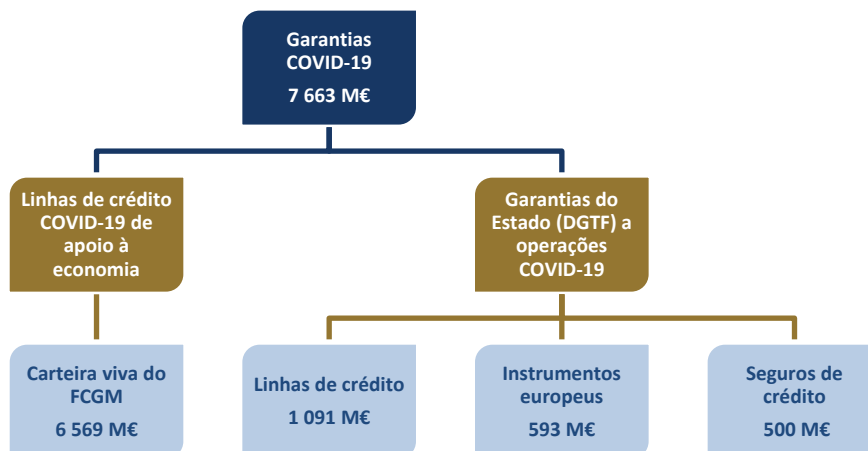
Gráfico 56 – Evolução das garantias públicas – 2017-2021



Fonte: PCGE 2017 a 2020, BPF, DGTF e Inquérito TC.

Desde 2020, as garantias concedidas em sede das medidas de resposta à crise pandémica totalizaram 7 663 M€ e enquadraram um leque diversificado de tipologias de apoio às empresas pertencentes aos setores mais afetados, compreendendo a abertura de linhas de crédito com garantia mútua e de linhas de seguros de crédito para cobertura dos riscos comerciais nos mercados da OCDE e nacional, bem como a participação em instrumentos financeiros lançados a nível europeu (Figura 7).

Figura 7 – Garantias no âmbito da pandemia de COVID-19 em 31/12/2021



Nota: Para apuramento do valor total deduziram-se as garantias prestadas pelo Estado ao FCGM no âmbito das linhas de crédito COVID-19.

Fonte: BPF e DGTF.

Em 31/12/2021, a carteira viva de garantias no âmbito das linhas de crédito COVID-19 representava 85,7% e 32,0%, respetivamente, do conjunto de garantias COVID-19 e do valor total de garantias públicas.

Foram observados os limites fixados na LOE 2021 para a concessão de garantias (art. 173º).

4.5.2. Garantias prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito

No final de 2021, as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias a financiamentos ascendiam a 11 766 M€, o que representa uma redução de 562 M€ face a 2020 (Quadro 88). Em termos de beneficiários, mais de metade das garantias assumidas pelo Estado respeitam a entidades da administração central (54,4%), seguindo-se a Região Autónoma da Madeira (20,2%).

Quadro 88 – Responsabilidades do Estado por garantias a financiamentos – 2020-2021

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2020	31/12/2021	Variação	
			Valor	%
Administração central, das quais:	6 938	6 402	-536	-7,7
Infraestruturas de Portugal	1 934	1 804	-130	-6,7
Fundo de Contragarantia Mútuo	1 546	1 760	214	13,9
Metropolitano de Lisboa	1 546	1 347	-199	-12,9
Parque Escolar	854	804	-50	-5,9
Metro do Porto	507	392	-115	-22,7
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	195	162	-33	-16,9
Fundo de Resolução (Oitante)	200	39	-161	-80,5
Outras entidades públicas, das quais:	1 442	1 246	-196	-13,6
Águas de Portugal	1 111	1 048	-63	-5,6
Região Autónoma da Madeira	2 194	2 375	181	8,3
Créditos de ajuda (cooperação internacional)	1 134	1 122	-12	-1,1
<i>Support to Mitigate Unemployment Risks in Emergency (SURE)</i>	366	366	0	0,0
<i>Pan European Guarantee Fund (EGF)</i>	227	227	0	0,0
Outras entidades	26	27	1	3,8
Total Responsabilidades assumidas (a)	12 328	11 766	-562	-4,6
Total Responsabilidades efetivas (a)	11 483	10 933	-550	-4,8

Por memória:

FCGM – Linhas de crédito COVID-19	857 (2020) + 234 (2021) = 1 091	∑ 1 684 (Peso 14,3%)
SURE e EGF – Garantias COVID-19	593 (2020)	

(a) As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos; as efetivas são apuradas a partir das utilizações.

Fonte: DGTf.

Em 2021, o Estado concedeu novas garantias pessoais no valor total de 543 M€, envolvendo a Região Autónoma da Madeira, para refinanciamento da sua dívida e das EPR da Região (295 M€), e o FCGM (248 M€, dos quais 234 M€ respeitam às garantias afetas à sublinha Capitalizar 2018 COVID-19 e às linhas de crédito COVID-19 criadas em 2021¹). Os pagamentos realizados em execução de garantias totalizaram 12 M€ e respeitam ao FCGM².

No que respeita às garantias prestadas por SFA a financiamentos, a CGE 2021 não apresenta dados sobre estas responsabilidades, exceto quanto ao FCGM³. Com base na recolha de informação de 74 entidades, o Tribunal apurou a existência de responsabilidades, incluindo o FCGM (cfr. Figura 8), no valor total líquido de 7 105 M€ (7 303 M€ em 2020).

¹ Não inclui as garantias do Estado no âmbito das linhas Retomar e Apoio às Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo (lançadas em 2021) por terem sido autorizadas apenas em 2022. O remanescente (14 M€) respeita à Linha Capitalizar 2018.

² Valor recebido pelo FCGM em janeiro de 2022.

³ As garantias são tratadas no Relatório da CGE: no âmbito dos riscos orçamentais, onde se identifica o *stock* das garantias do Estado e do FCGM, e no ponto de situação das finanças públicas, onde existe informação sobre as garantias do Estado, excluindo os SFA. O Mapa M28 *Identificação das garantias pessoais do Estado, dos Serviços e Fundos Autónomos e do sistema de Segurança Social* dos Elementos Informativos não incluiu informação sobre os SFA.

Figura 8 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas – 2020-2021

FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	FdR – Fundo de Resolução	ML – Metropolitano de Lisboa	FAM – Fundo de Apoio Municipal	CP – Comboios de Portugal, EPE	Empresa de Ambiente na Saúde
Beneficiário: Diversos	Beneficiário: Oitante, SA	Beneficiário: Stitching CBL Finance	Beneficiário: Município de V.R. de Sto António	Beneficiário: Fernave	Beneficiário: SNL Ibérica
2021: 8 821 M€ 2020: 8 827 M€	2021: 39 M€ 2020: 200 M€	2021: 56 M€ 2020: 116 M€	2021: 43 M€ 2020: 21 M€	2021: 4 m€ 2020: 3 m€	2021: 852 m€ 2020: 927 m€

Nota: Para apurar o valor total líquido no final de 2021 foram deduzidas as contragarantias que o Estado presta ao FCGM (1 760 M€), ao FdR (39 M€) e à ML (56 M€).
Fonte: Inquérito TC.

As responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares totalizaram 1 634 M€ no final de 2021, aumentando 636 M€ (63,7%) face ao ano anterior (Quadro 89). A componente mais significativa continua a ser a dos seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo, que representa 83,9% do total e, por países, a maior exposição cabe a Angola (62,8% do total), a Moçambique (9,6%) e a Argélia (5,0%).

Quadro 89 – Responsabilidades do Estado por garantias a seguros de crédito – 2020-2021

(em milhões de euros)

Produto	31/12/2020	31/12/2021	Variação	
			Valor	%
Seguro de créditos financeiros	781	1 372	591	75,6
Seguro de créditos	72	95	23	31,3
Seguro de investimento	5	4	-1	-18,6
Seguro-caução	140	164	24	17,1
Total Responsabilidades	998	1 634	636	63,7

Por memória:

Linha Facilidade de Curto Prazo OCDE 2020/Exportação Segura 2021	365 (jun 2020 /dez 2021)	Σ 500 (Peso 30,6%)
Linha Facilidade para o Mercado Doméstico Seguro 2021	135 (2021)	

Fonte: DGTF/COSEC.

Do total destas garantias, 880 M€ (53,9%) abrangem produtos que habitualmente são objeto de apoio público para promover as exportações, a que acrescem as responsabilidades assumidas no âmbito de medidas criadas para mitigar os efeitos da COVID-19, no valor total de 500 M€¹, bem como a garantia de 253 M€ emitida ao abrigo da Convenção Portugal-Angola².

As medidas COVID-19 traduziram-se em duas linhas de seguros de crédito de curto prazo: i) uma aprovada em 2020, dirigida à exportação para países da OCDE, no valor total de 750 M€, redenominada Exportação Segura 2021, com execução de 53,0% até 31/12/2021, mais 260 M€ face a 2020 (105 M€); e ii) outra aprovada em 2021, para cobertura de transações no mercado nacional, envolvendo a emissão de garantias até ao limite

¹ A garantia do Estado foi distribuída pelas seguradoras COSEC, Crédito Y Caución, COFACE e CESCE.

² A garantia incide sobre um financiamento ao importador no âmbito de um contrato com a CGD referente à empreitada de requalificação da Base Naval do Soyo, a executar pela Engil, Engenharia e Construção África, SA, no valor de 270 M€. Quanto à Convenção, as condições de cobertura passaram a assumir a natureza de garantia (anteriormente, seguro de crédito) com a transição em 2021 da função de agência de crédito à exportação da COSEC para o BPF.

máximo de 500 M€¹, com execução de 54,2% no mesmo período, 135 M€. No conjunto, a execução das linhas gerou o acréscimo destas responsabilidades contingentes em 395 M€.

Por seu lado, em indemnizações por sinistros em seguros de crédito, o Estado efetuou pagamentos no total de 2,1 M€ (mais 23,5% face a 2020), na sua maioria, no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”².

Sobre as garantias públicas a linhas de crédito COVID-19:

- ◆ a concessão destas garantias foi autorizada pela CE (no âmbito do Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio de Estado criadas para apoiar a economia³) até um limite de 13 000 M€;
- ◆ foi criado um regime especial para as garantias pessoais do Estado e para a garantia mútua⁴;
- ◆ para a implementação da totalidade das linhas de crédito autorizadas pela CE foi estimada pela sociedade gestora do FCGM, em julho de 2020, uma necessidade global de reforço dos meios financeiros do Fundo de 1 753 M€;
- ◆ as utilizações do limite fixado no Quadro Temporário ascendiam a 10 185 M€ no final de 2021⁵, crescendo até maio de 2022, a linha de crédito Apoio à Produção, com o plafond de 400 M€, totalizando 10 585 M€, encontrando-se ainda disponível um saldo de 2 415 M€;
- ◆ relativamente à situação das contragarantias emitidas e tendo em conta o perfil das empresas⁶, verifica-se que: i) 86,3% do valor total de contragarantias (5 838 M€) foram emitidas a créditos concedidos a micro, pequenas e médias empresas; ii) 66,9% (4 525 M€) foram concedidas a empresas pertencentes às indústrias transformadoras, ao comércio e reparação de veículos e ao alojamento e restauração; e iii) os créditos com classe de risco médio absorveram 67,8% (4 589 M€) do total garantido⁷;
- ◆ no final de 2021, a carteira viva do FCGM referente às linhas de crédito COVID-19 atingia 6 569 M€ (74,5% do total da carteira viva do FCGM, 8 821 M€). As emissões de garantias/contragarantias atingiram 6 985 M€, dos quais 666 M€ relativos ao ano de 2021⁸. As contragarantias extintas por amortização e executadas ascendiam a 85 M€ e a 15 M€, respetivamente; um conjunto de contragarantias encontrava-se amortizado parcialmente, no valor total de 278 M€, e as anulações⁹ em 2021 de garantias contratadas em 2020 atingiram 38 M€. A Linha de Apoio à Economia COVID-19 concentrava a maioria da carteira viva (Gráfico 57).

¹ Em 2021, foram emitidas garantias no valor total de 250 M€.

² Criada em 2008 e disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

³ O Quadro Temporário permite, por um período limitado, auxílios estatais para colmatar a escassez de liquidez das empresas e assegurar que as perturbações causadas pela COVID-19 não comprometem a viabilidade das empresas. A autorização concedida a Portugal [Decisão *State Aid* SA.56873(2020/N), de 04/04/2020] foi objeto de alterações, destacando-se a prorrogação até 30/06/2022 e o alargamento do prazo das garantias de 6 para 8 anos.

⁴ DL 10-J/2020, de 26/03.

⁵ Foram considerados os montantes máximos de financiamento [cfr. *State Aid* SA.56873(2020/N), de 04/04/2020].

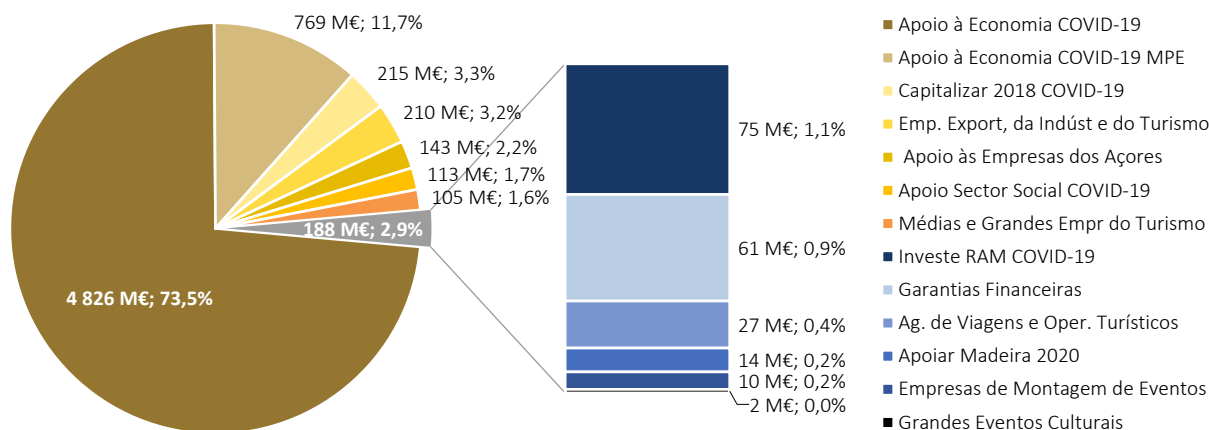
⁶ Não foram consideradas duas linhas de garantias de carteira porque não foi disponibilizada informação com o mesmo detalhe.

⁷ Os créditos classificados com risco alto, em acompanhamento (probabilidades de *default* entre os 53% e os 98%) e em *default* representam 18% do valor das contragarantias emitidas (1 249 M€); os créditos de risco baixo abrangem 14% (927 M€) (*rating* de 30/11/2021).

⁸ 355 M€ correspondem a emissões nas linhas lançadas em 2021 e 311 M€ a novas emissões nas linhas criadas em 2020.

⁹ Principalmente, por desistência do cliente na operação de financiamento.

Gráfico 57 – Contragarantias vivas por linhas de crédito COVID-19 em 31/12/2021



Fonte: BPF.

De forma a acomodar as responsabilidades decorrentes do lançamento das linhas de crédito, as dotações do FCGM foram reforçadas no valor correspondente ao máximo de perdas pelo acionamento da contragarantia suportado pela solvabilidade do sistema, aferido pelo rácio de *gearing* (alavancagem definida nos contratos de financiamento das linhas). Os reforços são efetuados para cada linha de crédito através de dotações financeiras e de garantias de 3.º grau em substituição das dotações financeiras (Quadro 90).

Quadro 90 – Reforço das dotações do FCGM – Linhas de crédito COVID-19

(em milhões de euros)

Linhas de crédito COVID-19	Montante máximo	Entidade financiadora	Dotação financeira e garantia de 3º grau	Valor máximo contragarantido ^(a)	Rácio de alavancagem
Capitalizar 2018 – COVID-19	400	IFAP/FINOVA	10,0	320	8
		Garantia do Estado	30,0	(80%)	(12,5%)
Apoio à Economia	6 200	IAPMEI	8,0	5 580	7
		Garantia do Estado	793,7	(80%-90%)	(14,40%)
INVESTE RAM COVID-19	100	RAM	16,0	80(80%)	5 (20,0%)
Apoiar Madeira 2020	20	RAM	2,7	18(80%)	6 (16,7%)
Projeto Cofinanciado ^(b)		IF-RAM/FEDER	16,0		
Apoio às Empresas dos Açores	200	RAA	7,2	180	6
		Garantia da RAA	21,6	(80%-90%)	(16,0%)
Garantias Financeiras	70	Garantia do Estado	63,0	63(90%)	1 (100,0%)
Apoio à Economia – MPE	1 000	IAPMEI	1,5	900	6
		Garantia do Estado	148,0	(90%)	(16,6%)
Apoio ao Setor Social ^(c)	165	IGFSS	6,2	149	6
		Garantia do IGFSS	18,5	(80%-90%)	(16,6%)
Apoio às Empresas de Montagem de Eventos	50	IAPMEI	0,5	45	garantia de carteira
		Garantia do Estado	9,5	(80%-90%)	(cap rate 20%)
Apoio às Emp. Export. da Indústria e Turismo	1 050	IAPMEI	10,5	945	garantia de carteira
		Garantia do Estado	199,5	(80%-90%)	(cap rate 20%)
Apoio às Agências de Viagens e Oper. Turísticos	100	Turismo de Portugal	14,2	90	6
Apoio às Médias e Grandes Empresas do Turismo	300	Turismo de Portugal	2,0	240	6
		Garantia do Estado	38,0	(80%)	16,7%

(...)



(em milhões de euros)

Linhas de crédito COVID-19	Montante máximo	Entidade financiadora	Dotação financeira e garantia de 3º grau	Valor máximo contragarantido ^(a)	Rácio de alavancagem
Apoio aos Grandes Eventos Culturais	30	IAPMEI	0,2	27	6
		Garantia do Estado	4,3	(90%)	(16,7%)
Apoio às Federações Desportivas	30	IAPMEI	0,2	24	6
		Garantia do Estado	3,8	(80%)	16,7%
Apoio à Recuperação Económica – Retomar	1 000	IAPMEI	2,2	178	8
		Garantia do Estado	20,0	(25%-80%)	12,5%
Total	10 715		1 447	8 838	

Total de dotações financeiras	97 (6,7%)
Total de garantias de 3º grau	1 350 (93,3%)

(a) Os montantes apurados resultam da aplicação taxa máxima de cobertura permitida para cada linha de crédito, na sua maioria 90%.

(b) O contrato de financiamento das linhas RAM através do projeto Instrumento Financeiro COVID-19-RAM, financiado por fundos europeus, não define a afetação de dotação por linha, sendo efetuada uma gestão conjunta para ambas as linhas.

(c) Encontra-se pendente da utilização do plafond inicial o reforço da garantia em 9,4 M€ e o aumento do plafond para 227 M€.

Fonte: BPF e IGFSS.

Do exame efetuado, verificou-se que:

- ◆ O reforço do FCGM através de garantias de 3.º grau representou 93,3% do valor total dos reforços necessários ao lançamento das linhas de crédito, enquanto as dotações financeiras apenas alcançaram 6,7% do valor máximo contragarantido, realizadas ou a realizar por entidades públicas.
- ◆ Os reforços do FCGM representam, em média, cerca de 22,7% do valor máximo de contragarantias, influenciado pelo produto Garantias Financeiras¹.
- ◆ Encontram-se por formalizar contratos relativos à montagem das linhas de crédito – contratos de financiamento e contratos de garantia, os quais estabelecem, respetivamente, a forma como é reforçado o capital do FCGM (com dotações financeiras e/ou garantias de 3.º grau) e as condições da prestação da garantia do Estado.

Encontram-se nessa situação: sem formalização do contrato de garantia, a linha de Apoio às Empresas Exportadoras da Indústria e Turismo; dos respetivos contratos de financiamento, as linhas de apoio às Agências de Viagens e Operadores Turísticos, às Médias e Grandes Empresas do Turismo, aos Grandes Eventos Culturais e às Federações Desportivas; de ambos os contratos, a linha Retomar.
- ◆ O despacho de autorização das garantias de 3º grau relativas à sublinha Capitalizar 2018 COVID-19 e à linha de Apoio às Empresas Exportadoras da Indústria e Turismo foi emitido após os respetivos lançamentos (com um atraso superior a um ano)².

Em termos de sinistralidade, o BPF estima que as execuções das contragarantias a ocorrer em 2022, para a carteira viva das linhas de crédito COVID-19 (contratada em 2020 e 2021), ascendam a 75 M€³, cabendo 68% à

¹ Esta linha tem um *rácio de gearing* de 1, dado tratar-se de uma garantia *one-off* especificadamente desenhada para o grupo económico EFACEC (informação detalhada no ponto 5.1 da Parte II do PCGE 2020).

² Sublinha Capitalizar 2018 COVID-19: lançamento em março de 2020 e garantia autorizada pelo Despacho 4730/2021, de 11/05; linha de Apoio às Empresas Exportadoras da Indústria e Turismo: lançamento em janeiro de 2021 e garantia autorizada pelo Despacho 1017/2022, de 26/01.

³ Relativamente às outras linhas de crédito, a estimativa de execução é de 40 M€.

Linha de Apoio à Economia COVID-19. Para efeito de registo nas contas nacionais, a estimativa de execução das contragarantias respeitantes às linhas COVID-19 contratadas durante o ano de 2021 atingiu a 34 M€ (326 M€ em 2020)¹; o valor total das estimativas de execução registadas no biénio (360 M€) representa 5,5% da carteira viva de garantias COVID-19 do FCGM no final de 2021.

Caixa 4 – Linhas de crédito COVID-19 com garantia pública

As 15 linhas de crédito COVID-19 criadas no biénio 2020/2021 beneficiam de garantias emitidas pelas SGM (com uma cobertura entre 80% a 90% dos financiamentos), no valor total de 6 765 M€, de garantias/contragarantias prestadas pelo FCGM (regra geral, 100%), no valor de 6 985 M€ (incluindo 220 M€ de garantias emitidas diretamente pelo FCGM), e de condições mais favoráveis às prevacentes no mercado, como a redução do risco, taxas de juros mais baixas, maturidades e períodos de carência mais alargados. As empresas beneficiárias devem reunir um conjunto de requisitos, nomeadamente, não ser consideradas empresas em dificuldades a 31/12/2019, nos termos do Regulamento da CE 651/2014, de 17/06.

Estas linhas facultaram às empresas um total de 10 715 M€ e destinaram-se, sobretudo, a suprir necessidades de tesouraria ou de fundo de maneo (Quadro 91). Em 2021, destacam-se, por adotarem modelos diferentes face às anteriores, as seguintes linhas:

- ◆ Apoio às Empresas de Montagem de Eventos e às Exportadoras da Indústria e do Turismo – linhas de carteira, caracterizadas pela emissão de garantias diretamente pelo FCGM a favor dos bancos, sem a intervenção das SGM, cobrindo o FCGM entre 80% a 90% do capital dos empréstimos, com um limite total de acionamento da garantia de 20% do montante global dos desembolsos em cada momento;
- ◆ Apoio à Recuperação Económica – Retomar – linha de garantias até 1 000 M€ (potenciando um apoio de 5 000 M€ de créditos) destinada às operações de crédito a empresas que beneficiaram da moratória pública bancária, contratadas antes de 27/03/2020 sem garantia das SGM, do FCGM e do Estado, e que não têm condições de retomar as obrigações de pagamento; operacionaliza-se através de três mecanismos: i) reestruturação da totalidade das operações; ii) refinanciamento parcial das operações; e iii) empréstimo adicional para necessidades de liquidez. O FCGM cobre 100% das garantias emitidas.

Quadro 91 – Linhas de crédito COVID-19 disponibilizadas até 31/12/2021

(em milhões de euros)

	Linhas de crédito COVID-19	Plafond máximo	Data de início	Situação	Crédito contratado	Nº de Empresas ^(a)	Grau de Execução %
2020	Capitalizar 2018 COVID-19	400	03/2020	Encerrada	344	1 004	86,1
	Apoio à Economia ^(b)	6 200	03/2020	Em vigor	6 107	31 812	98,5
	INVESTE RAM COVID-19	100	04/2020	Em vigor	93	2 649	93,3
	Apoio às Empresas dos Açores	200	06/2020	Em vigor	170	2 990	85,2
	Garantias Financeiras	70	07/2020	Encerrada	70	2	100,0
	Apoio à Economia – Micro e Pequenas Empresas	1 000	08/2020	Em vigor	879	19 005	87,9
	Apoiar Madeira 2020	20	09/2020	Em vigor	17	105	85,5
	Apoio ao Setor Social	165	11/2020	Em vigor	128	619	77,8

¹ Valor total obtido até ao fim de vida destas garantias, que no máximo poderá ir até aos 10 anos. O SEC 2010, para este tipo de garantias, como as concedidas pelo FCGM nas linhas COVID-19, denominadas garantias standardizadas (tipos de risco de crédito similares e elevado número de casos), preconiza o registo em despesa no momento em que são concedidas, com base numa estimativa de incumprimento. Quando ocorrem execuções destas garantias, os respetivos pagamentos não têm impacto no saldo das administrações públicas, sendo o respetivo ajustamento efetuado através de operações financeiras.

(em milhões de euros)

	Linhas de crédito COVID-19	Plafond máximo	Data de início	Situação	Crédito contratado	Nº de Empresas ^(a)	Grau de Execução %
2021	Apoio às Empresas de Montagem de Eventos	50	01/2021	Encerrada	28	605	55,5
	Apoio às Emp. Export. da Indúst. e do Turismo	1 050	01/2021	Encerrada	1 037	4 440	98,7
	Apoio às Agências de Viagens e Oper. Turísticos	100	02/2021	Em vigor	33	63	33,1
	Apoio às Médias e Grandes Empresas do Turismo ^(c)	300	04/2021	Suspensa	133	405	44,3
	Apoio aos Grandes Eventos Culturais	30	06/2021	Em vigor	2	11	7,6
	Apoio às Federações Desportivas	30	07/2021	Em vigor	-	-	-
	Apoio à Recuperação Económica – Retomar ^(d)	1 000	09/2021	Em vigor	-	-	-
	Total	10 715			9 042	63 710	84,4

(a) Número de empresas por linha de crédito, sendo que uma empresa pode ter sido beneficiária de mais de uma linha de crédito.

(b) Composta por cinco sublinhas; em 31/12/2021, em vigor apenas a sublinha Médias Empresas, *Small Mid Caps* e *Mid Caps* (lançada em 09/2020).

(c) No final de 2021, a linha estava pendente de decisão quando ao seu encerramento (em maio de 2022 já se encontrava encerrada).

(d) Numa primeira fase, no decurso de 2022, foi lançado um plafond de 178 M€ de garantias, que equivale a 890 M€ de créditos abrangidos.

Fonte: BPF.

Relativamente às linhas lançadas em 2021, apenas a Linha de Apoio às Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo alcançou uma execução de 98,7%, apresentando as restantes linhas percentagens abaixo de 56%; destacam-se a Linha de Apoio às Federações Desportivas e a Linha Retomar que não tiveram utilização até 31/12/2021, apesar de terem sido lançadas em julho e setembro de 2021, respetivamente.

Em síntese, desde o seu início em 2020 e até ao final de 2021, as linhas de crédito COVID-19 mobilizaram:



Em 31/12/2021, o crédito vivo ascendia a 8 546 M€, 88,7% do *plafond* máximo das linhas de crédito COVID-19 com execução (9 685 M€). Do conjunto das 15 linhas, três não foram consideradas no âmbito do limite fixado no Quadro Temporário da CE relativo a medidas de auxílio de Estado:

- ◆ A sublinha COVID-19 da Linha Capitalizar 2018 e a Linha INVESTE RAM COVID-19 por se encontrarem abrangidas pelo regime comunitário dos auxílios de *minimis*;
- ◆ A Linha de Apoio às Federações Desportivas por se ter considerado que as federações desportivas desenvolvem uma atividade económica em regime de exclusividade, pelo que os apoios concedidos não distorcem a concorrência, não se traduzindo em auxílios de Estado; acresce que a linha admite financiamentos até 10 anos, prazo que excede o limite permitido ao abrigo do Quadro Temporário. De acordo com o extrato de um parecer do BPF, citado pela DGTF no processo de autorização da garantia do Estado, “as Federações, para além das suas atividades de cariz regulamentar e disciplinar, desempenham, também, atividades desportivas, as quais podem ser consideradas como atividades económicas, na medida em que envolvem a oferta de serviços no mercado (...). Apesar de as Federações Desportivas realizarem atividades económicas, a presente Linha de Apoio não é um auxílio público [porque] as Federações Desportivas são um monopólio legal que não distorcem a concorrência”.

Acresce ainda a possibilidade nas linhas Empresas Exportadoras da Indústria e do Turismo, Montagem de Eventos e Médias e Grandes Empresas do Turismo da conversão (no âmbito das regras definidas pelo Quadro Temporário de auxílios do Estado) até 20% dos financiamentos em subvenções diretas (subsídios não reembolsáveis). Para tal, os beneficiários terão de comprovar, nomeadamente, a manutenção dos postos de trabalho. O limite para subvenções do referido Quadro foi fixado em 1 600 M€, com o custo a ser suportado pelo COMPETE/Agência para o Desenvolvimento e Coesão. Até maio de 2022, não tinham sido pagas subvenções, estando em apuramento as empresas com direito à mesma.

4.6. 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 de obras públicas e de serviços públicos² que também constituem instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados³, bem como contratos de concessão a empresas públicas, como a Infraestruturas de Portugal (uma concessionária das redes rodoviária e ferroviária⁴).

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 PPP, bem como prestar apoio técnico ao MF e a outras entidades em processos daquela natureza. Para a CGE 2021, a UTAP recorreu a dados dos ROE 2021 e 2022, bem como a dados disponibilizados pelos parceiros públicos e privados, sendo estes responsáveis pela sua veracidade e coerência, incluindo os pressupostos subjacentes à estimativa de encargos líquidos plurianuais que a UTAP reporta⁷.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no trabalho realizado para o presente Parecer, o qual envolveu o exame da informação sobre PPP constante da CGE 2021 e dos ROE 2021 e 2022, o exame dos boletins trimestrais e o anual⁸ da UTAP sobre PPP, para 2021. Envolveu, ainda, a formulação de questionários e o exame das respostas da UTAP e do MF.

¹ Nos termos do art. 2.º, n.º 1, e do art. 4.º do DL 111/2012, de 23/05, que estatui normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, 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 conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Já a concessão de serviços públicos consubstancia o contrato pelo qual o contratado se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público – Art. 407.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29/01, republicado pelo DL 111-B/2017, de 31/08, e alterado por DL 33/2018, de 15/05, DL 170/2019, de 04/12, Resolução da Assembleia da República 16/2020, de 19/03, e Lei 30/2021, de 21/05.

³ Nos termos do art. 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 2021, Volume I, Tomo I, pp. 25 a 36 e 40 a 45.

⁶ Criada pelo DL 111/2012.

⁷ Boletins anuais e trimestrais da UTAP, sobre PPP (os de 2021 estavam por publicar, em setembro de 2022, no sítio da UTAP).

⁸ “Natureza dos Fluxos Financeiros, Evolução da Procura, Riscos e Contingências e Previsão de Encargos Plurianuais”, documento base sobre as PPP, de apoio à análise dos boletins trimestrais e reportado a todo o ano.

O DL 111/2012 determina que a UTAP, até ao dia 20 do mês subsequente de cada trimestre, elabore e submeta à apreciação do membro do Governo responsável pela área das finanças um relatório sobre a situação dos encargos estimados e assumidos pelo setor público, complementado pelos elementos que julgar relevantes relacionados com os contratos e processos em execução. E também determina que esses relatórios trimestrais, depois de aprovados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, sejam obrigatoriamente publicitados no sítio da UTAP. Além disso, no preâmbulo do mesmo DL, é destacada a adoção de medidas com o propósito de tornar mais transparentes os processos relativos a PPP, designadamente, mediante a publicitação obrigatória dos referidos relatórios trimestrais.

Porém, os boletins para 2021 não foram aprovados pelo Ministro das Finanças, nem publicados no sítio da UTAP, nos termos legais aplicáveis¹, desrespeitando, há quase ano e meio, o direito dos cidadãos à informação e o dever de transparência exigida nesta matéria, pelo DL 111/2012.

4.6.1. Universo por certificar

Sobre concessões, a CGE 2021 apenas reporta informação relativa a PPP sem identificar o respetivo universo, nem sequer o que a UTAP reporta. Assim, não contém informação sobre Outras Concessões (OC), incluindo subconcessões. O universo de concessões reportado pela UTAP, a 31/12/2021, também só integra PPP.

Quadro 92 – Universo de PPP considerado pela UTAP

Setor	PPP		
	2020	Variação	2021
Portuário	4	0	4
Rodoviário	21	0	21
Saúde	8	0	8
Ferroviário	3	0	3
Aeroportuário	2	0	2
Oceanário	0	+1	1
Total	38	+1	39

Fonte: UTAP.

As PPP passaram de 38 para 39 contratos desde o primeiro boletim trimestral da UTAP para 2021. Contudo apenas 35 PPP são consideradas na CGE 2021, face à exclusão de quatro concessões do setor portuário², por os parceiros públicos não integrarem o setor institucional das Administrações Públicas³, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010). O Contrato de Concessão do Oceanário de Lisboa, celebrado em 2015, só foi incluído nas PPP em 2021 e passou a ser objeto de acompanhamento e reporte pela UTAP, após apreciação solicitada, em agosto de 2020, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Finanças.

¹ Nos termos do n.º 2 do art. 26.º e da alínea b) do art. 33.º do DL 111/2012.

² Por as PPP no setor portuário, envolverem contratos em que os parceiros públicos são Administrações Portuárias e estas serem consideradas Entidades não reclassificadas do Setor Empresarial do Estado.

³ Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas – 2021, INE.

Sobre esta recorrente indefinição, a UTAP volta a alegar: *“o universo de contratos qualificados como PPP e que se entende que estão incluídos no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 111/2012 – sobre o qual incidem as obrigações de reporte da UTAP – é necessariamente dinâmico. (...) Adicionalmente, admite-se que haverá, com alguma probabilidade, mais PPP do que aquelas que a UTAP “herdou” aquando da sua constituição e do que as que atualmente reporta, o que exige um trabalho de mapeamento deste universo de contratos estruturado, alargado e contínuo”*¹. A UTAP invoca, também, limitações decorrentes da sua “reduzida estrutura” e da tutela das entidades públicas gestoras dos contratos de PPP não ser o MF, para alegar que não está em posição privilegiada para identificar o universo dos contratos que reúnam as características necessárias a uma PPP e imputa a cada setor a responsabilidade de identificar os contratos com potencial qualificação como PPP.

Em contraditório², a UTAP reconhece haver *“um mapeamento deste universo de contratos que (...) ainda não conseguiu empreender, sabendo de antemão que haverá mais PPP do que aquelas que “herdou” e do que as que atualmente reporta, mas não dispendo de meios humanos e técnicos para assumir e desenvolver esse projeto em toda a sua plenitude e com todas as consequências que daí possam advir (...), realçando-se que o portefólio da UTAP compreende atualmente 39 contratos e que, à data, exercem funções na UTAP apenas 7 consultores (sendo, ademais, o quadro legal de consultores limitado a 12)”*.

Assim, a informação prestada continua insuficiente. À falta de informação reportada na CGE sobre todos os contratos que sejam PPP acresce a falta de informação sobre OC. O “dinamismo” do universo das PPP já tinha levado a UTAP a incluir, em 2018, dois contratos aeroportuários de 2013, e, em 2020, quatro contratos do setor portuário de 2017(TCGL), 1999 (TCL), 1984 com adenda de 2008 (TCA) e de 1999 com adenda de 2009 (TCS).³

Ora, nos termos do DL 111/2012, a UTAP foi criada para assegurar o desenvolvimento e o acompanhamento de processos de parcerias em estreita colaboração com os ministérios setoriais e com as entidades públicas contratantes envolvidas, permitindo colher os seus indispensáveis contributos. Para o efeito, o mesmo diploma definiu a estrutura e os poderes da UTAP, entre os quais o dever geral de colaboração dos organismos do Estado (art. 44.º). O objetivo deste regime é o efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos associados às PPP.

Dez anos depois, tal objetivo está por atingir, pois o universo das PPP subsiste por certificar, a ação da UTAP continua ineficaz e há risco material de falta de controlo desse universo pelo Estado.

O Tribunal reitera a necessidade do tratamento contabilístico dos contratos de PPP e OC celebrados pelo Estado Português ser consistente com os padrões nacionais e internacionais, como pretendia o MF em 2019, da informação prestada com insuficiências ser corrigida em vez de eliminada e do respetivo universo de contratos ser objeto de acompanhamento e controlo eficazes para assegurar o rigor e a transparência das suas contas e o cumprimento dos seus objetivos. Continuam por implementar as normas contabilísticas do SNC-AP derivadas da IPSAS 32 – *service concession arrangements* – não obstante o MF também ter reportado em 2019 que isso tornaria a informação sobre PPP e OC consistente com os padrões nacionais e internacionais.

¹ Comunicação da UTAP, de 04/04/2022.

² Comunicação da UTAP, de 05/08/2022.

³ TCGL – Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões; TCL – Terminal de Contentores de Leixões; TCA – Terminal de Contentores de Alcântara; TCS – Terminal de Contentores de Sines XXI.

A CGE 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, na sua plenitude, suportados e a suportar com as PPP e as OC.

Em contraditório, a UTAP reitera rever-se nas preocupações e recomendações do Tribunal de Contas sobre o universo de concessões, configurem estas ou não contratos de PPP. Mas alega não ser sua responsabilidade certificar ou acompanhar os contratos excluídos da aplicação do DL 111/2012, nem dispor de recursos suficientes para identificar o universo de PPP e menos ainda para assegurar o seu acompanhamento e controlo. Não obstante, a UTAP entende que tudo tem feito no sentido de contribuir para alcançar os objetivos em causa, não se revendo na qualificação da sua ação como ineficaz.

Ora, as preocupações e recomendações reiteradas pelo Tribunal são dirigidas ao Governo. Neste âmbito, a ação da UTAP é qualificada como ineficaz porque, passados dez anos, os objetivos¹ da sua criação continuam por alcançar (como a própria UTAP reconhece).

Em contraditório², o MF alega estar prevista a apresentação, em sede da proposta do OE, das razões para o recurso a parcerias dos setores público e privado, bem como informação global e individualizada sobre despesas anuais e plurianuais com PPP e sobre o respetivo endividamento global. E reitera que o universo de contratos de PPP é dinâmico, devido ao ciclo de vida dos contratos e à evolução destes modelos de contratação.

Ora, a UTAP reitera não acompanhar o universo de contratos excluídos da aplicação do DL 111/2012, continua a faltar a entidade responsável por determinar esse universo de contratos, o MF invoca a previsão do que, nos termos legais aplicáveis, já deveria ser realidade no OE e na CGE, bem como permanecem por implementar as normas contabilísticas do SNC-AP que tornariam a informação sobre PPP e OC consistente com os padrões nacionais e internacionais, como foi reportado pelo MF ao Tribunal em 2019.

Em suma, a audição de MF e UTAP volta a confirmar o desconhecimento do universo de PPP e OC, materializando o risco de falta de controlo desse universo pelo Estado, como ilustra a falta de informação, nesta sede, sobre os contratos de concessão de serviço público relativos ao serviço postal universal e à gestão, operação e manutenção da rede SIRESP – Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal.

4.6.2. Execução orçamental incompleta e insuficiente

Na CGE 2021 são reportados 1 542 M€ de encargos públicos líquidos com PPP, mais 5% (69 M€) do que na CGE 2020 e menos 0,3% (5 M€) do que o previsto no ROE 2021. Face à CGE 2020, o aumento dos encargos líquidos com o setor rodoviário (140 M€) prevaleceu sobre a redução dos encargos líquidos no setor da saúde (77 M€).

¹ Nos termos legais aplicáveis, designadamente dos arts. 28.º e 35.º do DL 111/2012.

² Comunicação do Gabinete do Ministro das Finanças, de 05/08/2022.

Quadro 93 – Execução Orçamental Pública das PPP na CGE

Setor	Previsão 2021 (M€)			Execução 2020/2021 (M€)			Desvio CGE/ROE 2021	
	ROE 2021	Variação	ROE 2022	CGE 2020 (a)	Variação	CGE 2021	Valor (M€)	(%)
Rodoviário – Receita	356	-70	286	308	-3	305	-51	-14%
Rodoviário – Despesa	1 574	27	1 601	1 418	137	1 555	-20	-1%
Saúde – Receita	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde – Despesa	277	-29	247	318	-77	241	-36	-13%
Ferroviário – Receita	-	-	-	-	-	-	-	-
Ferroviário – Despesa (b)	54	2	56	48	5	53	-1	-2%
Aeroportuário – Receita	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroportuário – Despesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Oceanário – Receita	1	1	2	2	-1	2	1	60%
Oceanário – Despesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita (R)	357	-69	288	310	-4	306	-51	-14%
Despesa (D)	1 904	0	1 904	1 784	65	1 849	-56	-3%
Resultado (R – D)	-1 547	-69	-1 616	-1 473	-69	-1 542	-5	0%

(a) A receita do Oceanário não constava da CGE 2020, tendo sido introduzida para efeitos comparativos.

(b) A despesa do setor ferroviário que tinha sido registada na CGE 2020 foi objeto de correção na CGE 2021.

Fontes: ROE 2021 (em outubro de 2020), CGE 2020 (em junho de 2021), ROE 2022 (em outubro de 2021) e CGE 2021 (em maio de 2022).

Desagregando a variação (menos 5 M€) entre a previsão (no ROE 2021) e a execução dos encargos líquidos (despesa – receita) com PPP (na CGE 2021) em duas componentes, i) a variação (mais 69 M€) entre essa previsão e a estimativa no ROE 2022 e ii) a variação (menos 74 M€) entre essa estimativa e essa execução, não só esta última variação é material (52%) face à soma das duas variações (em termos absolutos), o que tem sido recorrente (55% em 2020), como desde 2020 se verifica uma inflexão entre as duas variações.

Esta inconsistência carece de explicação, em termos globais, e, sobretudo, porque:

- ◆ No setor rodoviário estimou-se receber menos 70 M€ e gastar mais 27 M€ face ao previsto, tendo-se recebido mais 19 M€ e gasto menos 46 M€ face ao estimado.
- ◆ No setor ferroviário estimou-se gastar mais 2 M€ face ao previsto e foram gastos menos 3 M€ face ao estimado.

Em contraditório, a UTAP alega que 86% (60 M€) da redução (70 M€) estimada na receita do setor rodoviário (em outubro de 2021) se devia à quebra na circulação rodoviária (com as medidas de combate à pandemia) ser superior ao previsto (em outubro de 2020), e que o acréscimo verificado (19 M€) face ao estimado se devia à recuperação do tráfego ocorrida entre essa estimativa e o final do ano. Já para, em vez do acréscimo (27 M€) estimado na despesa do setor rodoviário, se ter verificado redução (46 M€) face ao estimado, a UTAP alega a postecipação temporal de encargos com grandes reparações (para os quais reportara redução estimada em 75 M€). Ora, estas alegações colocam em causa a fiabilidade do processo previsional, com estimativas que não anteciparam as inflexões verificadas face aos cenários previstos, e a necessidade dessas grandes reparações.

Por sua vez, para a inflexão verificada na despesa do setor ferroviário, a UTAP invoca um pagamento adicional ao Metro do Porto, alegação que é inconsistente com o verificado (menos despesa face ao estimado).

Em contraditório¹, o Ministério das Infraestruturas e da Habitação (MIH) alega que a despesa com grandes reparações (18 M€), no setor rodoviário, foi inferior em 40 M€ ao estimado (58 M€), quando a UTAP já alegara que a despesa estimada já era inferior à prevista em 75 M€. Quanto à receita (de portagens) no setor rodoviário (305 M€), alega que o acréscimo verificado (19 M€) face ao estimado (286 M€) se deverá justificar por crescimento do tráfego real superior ao estimado (de junho a dezembro) e menor impacto dos descontos (nas portagens) face ao estimado (de julho a dezembro). Estas alegações também colocam em causa a fiabilidade do processo previsional e a necessidade de grandes reparações no setor rodoviário (13,5% de taxa de execução). O MIH declara não lhe ser possível aferir a variação entre a despesa prevista (no ROE 2021) e a estimada (no ROE 2022) para 2021, face à divergência (85 M€) entre a despesa prevista reportada à UTAP (1 659 M€) para o ROE 2021 e a despesa prevista (1 574 M€) neste inscrita². Ora, esta alegação é grave e coloca em causa o processo orçamental sobre a despesa prevista com PPP para 2021.

Em contraditório, o MF alega que os valores nos ROE se reportam a projeções (ROE 2021) e estimativas (ROE 2022 sobre 2021) dos encargos líquidos com PPP, que incorporam incerteza relacionada com acontecimentos futuros e geram diferenças entre si (por serem apuradas em momentos diferentes) e face à execução verificada, não constituindo estas diferenças, necessariamente, inconsistências e sendo, nos aspetos mais relevantes, objeto de fundamentação. Ora, a crítica do Tribunal é sobre a recorrente inflexão que se verifica entre as estimativas (divulgadas a dois meses do final do ano) e os valores da execução, inflexão essa que retira credibilidade ao processo previsional e, conseqüentemente, ao próprio processo orçamental, sobretudo, face às situações reportadas sobre grandes reparações no setor rodoviário e sobre a dedução de 85 M€ à projeção (previsão) da despesa deste setor para 2021. Esta falta de fiabilidade é agravada com o que se reporta a seguir.

Além do universo das PPP continuar indefinido, também a informação reportada sobre receita e despesa públicas com PPP continua incompleta, desde logo, por omissão da informação sobre a receita obtida com as concessões de serviço público cujo produto, nos termos contratuais, remunere os respetivos concessionários.

Com efeito, o **setor aeroportuário** continua sem qualquer previsão (no ROE) nem execução (na CGE), apesar de dois contratos de concessão de serviço público aeroportuário (celebrados em 2012³ e 2013) terem sido incluídos no universo das PPP em 2018.

Na CGE 2021 volta a constar que 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 das concessões.

Assim, reitera-se o reportado desde o PCGE de 2019:

¹ Comunicação do Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, de 05/08/2022.

² Ver ROE 2021 – p. 112 – Quadro 4.22.

³ Segundo informação remetida pela ANA à UTAP: O contrato de concessão de serviço público, celebrado entre a ANA SA e o Estado Português a 14 de dezembro de 2012, promoveu a transferência integral para a concessionária dos riscos financeiros e económicos próprios da administração e desenvolvimento das concessões aeroportuárias, inexistindo assim, ao longo da respetiva vigência, qualquer encargo ou esforço financeiro previsto para o Concedente. Em consequência, é entender da ANA SA que a concessão aeroportuária que lhe está confiada preenche os requisitos de exceção na alínea a) do n.º 5 do art. 2.º do DL 111/2012, estando, nessa medida excluída do âmbito da aplicação deste diploma, inexistindo, em conformidade, qualquer obrigação de reporte da informação solicitada.

“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 caráter obrigatório) que, nos termos da Lei Geral Tributária (LGT)¹, 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”.²

Esta omissão é material, visto que, a receita das taxas aeroportuárias sujeitas a regulação económica (receita regulada) reportada pela ANA³ foi de 227 M€ em 2021 e perfez 3 167M€ de 2014 a 2021, 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%) a partir do 11.º ano da concessão⁴, assumindo a concessionária os custos com o serviço concessionado.

Sobre o **setor rodoviário**, consta do ROE 2021 que as receitas públicas são receitas oriundas da cobrança de taxas de portagem efetuada nas concessões e nas subconcessões, com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária. Ora, as taxas de portagem também são tributos aos quais é aplicável o disposto na LGT e na LEO referido anteriormente para as taxas aeroportuárias, pelo que a exceção referida no ROE, por implicar a omissão de receita dessas taxas e de despesa pública correspondente à entrega do respetivo produto às entidades concessionárias, também desrespeita o princípio orçamental da unidade e da universalidade, bem como o disposto na LGT.

Este setor tem o maior peso relativo em número (54%) e nos encargos líquidos da execução orçamental das PPP (81%). O nível de cobertura das despesas pelas receitas passou de 22%, em 2020, para 20%, em 2021, devido ao acréscimo das despesas, em 137 M€, com pagamentos não recorrentes nas subconcessões do Baixo Tejo (89 M€) e Algarve Litoral (49 M€). As receitas, com a introdução de descontos incrementais nas taxas de portagem⁵ e a menor recuperação do tráfego, face ao esperado, devido à pandemia, ficaram 51 M€ abaixo do previsto.

¹ Nos termos do n.º 3 do art. 1.º da LGT, a administração tributária, designadamente quanto à incumbência legal de liquidar e cobrar tributos, é função exclusiva de entidades públicas.

² Ver PCGE 2019 (p. 221). Esta deficiência é uma das conclusões da auditoria do Tribunal de Contas ao Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (Relatório 2/2020 - 2.ª Secção).

³ Relatório de Gestão e Contas 2021, p. 18.

⁴ A partir de 2023, no caso do contrato referente ao Continente e Açores, e de 2024, no caso do contrato referente à Madeira (Boletim UTAP 2021 – Natureza dos Fluxos Financeiros, Evolução da Procura, Riscos e Contingências e Previsão de Encargos Plurianuais, p. 15).

⁵ Nos termos dos arts. 425.º e 426.º da Lei 75-B/2020, de 31/12 (Lei do Orçamento do Estado para 2021), com implementação definida pela RCM 80/2021, de 28/06, e regulamentada pela Portaria 138-D/2021, de 30/06, que produziu efeitos desde 01/07.

Para o **setor da saúde** não é reportada receita pública, não obstante as taxas moderadoras constarem da tabela de classificação económica do OE 2021, como tributos, aos quais é aplicável o disposto na LGT e na LEO referido anteriormente para as taxas aeroportuárias e para as taxas de portagem, pelo que a omissão da receita dessas taxas e da despesa pública correspondente à entrega do respetivo produto às entidades concessionárias, também desrespeita o princípio orçamental da unidade e da universalidade, bem como o disposto na LGT.

A redução de 77 M€ (24%) na despesa deste setor (241 M€ em 2021), face a 2020, resulta:

- ◆ A diminuição (27%) dos encargos com as Entidades Gestoras dos Estabelecimentos (EGEst), responsáveis pela gestão e prestação dos serviços clínicos, com destaque para: i) o fim da parceria com a EGEst do Hospital de Vila Franca de Xira em maio de 2021, que passou para a esfera pública (menos 43 M€ em 2021) e ii) não terem ocorrido pagamentos de reconciliação na EGEst do Hospital de Loures (28 M€ em 2020).
- ◆ A redução (7%) dos encargos com as Entidades Gestoras dos Edifícios (EGEd), responsáveis pelos serviços infraestruturais.

Sobre novas parcerias, o ROE 2022 reporta estarem em curso dois procedimentos concursais, para celebrar o contrato de gestão e prestação dos cuidados de saúde no Hospital de Cascais, com preço máximo de 562 M€¹ e 8 anos de duração, e para celebrar o contrato de gestão (conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, manutenção e exploração) no Hospital de Lisboa Oriental, com preço máximo de 335 M€² (inferior aos 470 M€ estimados no ROE 2020³) e 30 anos de duração.

Para o **setor ferroviário** também não é reportada receita e a despesa deste setor (53 M€ em 2021) é relativa a duas das três concessões ferroviárias, a do metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo (9 M€) e a do metro ligeiro da área metropolitana do Porto (43 M€). No acréscimo de 5 M€ (10%) dessa despesa, face a 2020, avulta a compensação por insuficiência de tráfego no último trimestre de 2020 só ter sido paga em 2021. Neste setor, a correção, na CGE 2021, da despesa registada na CGE 2020 carece de justificação⁴. A restante concessão, para exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, continua sem registar execução orçamental nem estimativa de encargos plurianuais. A remuneração da concessionária (Fertagus) assenta em receitas comerciais da venda de títulos de transporte e da exploração do serviço concessionado e, desde a implementação do sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa (AML) no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), em compensações da redução tarifária pagas pela AML, enquanto autoridade de transportes.

Em contraditório, a UTAP alega que a correção, na CGE 2021, incidiu na despesa reportada pelo Metro do Porto para setembro de 2020 cujo valor (3,2 M€), quando foi reportada a despesa para setembro de 2021 (no final deste ano) e como despesa do período homólogo anterior, fora alterado (3,7 M€), *“tendo sido oportunamente clarificado junto da respetiva entidade qual o montante correto de encargos a reportar”*. Ora, esta alegação confirma que os valores reportados não são validados (colocando em causa a sua fiabilidade) e revela uma correção casuística, não resultante de sistema de controlo público e intempestiva (um ano depois). Este erro é, pois, material por natureza (face ao risco de ocorrer, ou já ter ocorrido, com qualquer valor reportado à UTAP).

¹ Apresentado em Valor Atualizado Líquido, com referência a dezembro de 2018.

² Apresentado em Valor Atualizado Líquido, com referência a dezembro de 2019.

³ Página 14.

⁴ Este valor foi corrigido de 47,2 M€ na CGE de 2020 para 47,7 M€ na CGE 2021.

Em contraditório, a UTAP alega que, relativamente à concessão da Fertagus, não estão previstos encargos para o concedente, pelo que a sua estimativa e conseqüente registo é zero. Ora, este contrato (como outros) remunera a concessionária com o produto da receita obtida com a prestação do serviço público concessionado. Porém, esta forma de remuneração contratual não altera a natureza desta receita, a qual resulta da concessão e da prestação de serviço público, tratando-se, pois, da afetação de recursos públicos, como seria claro e conforme à transparência, que a lei aplicável determina para a informação reportada sobre PPP, se fosse aplicado o princípio da plenitude e essa receita fosse validada por entidade pública habilitada para o efeito e registada em contas públicas, como receita pública, antes do seu produto ser entregue à concessionária privada, nos termos contratuais acordados, entrega essa também registada em contas públicas, como despesa pública. Seria, assim, perceptível para todos, que o encargo para o concedente não é zero, mas sim o valor dessa despesa.

A concessionária do **Oceanário** é remunerada pelo produto das receitas de bilhética e de exploração comercial das atividades concessionadas. Por sua vez, a receita do parceiro público é o pagamento pela concessionária de uma remuneração fixa mensal e de uma componente variável calculada com base nas receitas do ano anterior. Esta receita (2 M€) foi menor em 28%, face a 2020, e em 60%, face ao previsto, devido à redução significativa das visitas em 2020 (face a 2019) com impacto na componente variável e das visitas em 2021, face ao esperado.

No **setor portuário**, com os quatro contratos de concessão considerados PPP em 2021, as administrações portuárias receberam 30 M€ das concessionárias, nos termos contratuais, um aumento de 10%, face a 2020, e incremento dessa receita em todos os terminais.

O Tribunal tem criticado a insuficiência e incompletude da informação reportada como execução orçamental (encargos líquidos) com as PPP. Desde logo, pela omissão de receitas tributárias (taxas) que, nos termos legais aplicáveis (LEO e LGT), têm de ser validadas por entidades públicas habilitadas para o efeito e têm de ser registadas em contas públicas, como receitas públicas que são, antes de parte ou de todo o produto dessas receitas ser entregue a entidades concessionárias privadas, nos termos contratuais acordados, devendo essa entrega também ser registada em contas públicas, como despesa pública que é. Além disso, em defesa do interesse público, importa aplicar o princípio da plenitude à informação sobre PPP e OC, passando esta a reportar integralmente a receita efetiva de cada concessão de serviço público¹. Pois é esta receita (e não os encargos líquidos do concedente reportados com as deficiências assinaladas) que determina o valor de disponibilizar o serviço público concessionado e que (nesta sede) constitui um indicador para avaliar a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação.

O contrato de concessão de serviço público (gestão, operação e manutenção da rede SIRESP – Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal) à empresa SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Emergência, SA, ilustra a pertinência da aplicação do princípio da plenitude à informação sobre PPP e OC. Este contrato foi excluído do universo das PPP após a transmissão para o Estado, em 01/12/2019, da totalidade das participações sociais dos acionistas privados da SIRESP, SA.

¹ Receita que, por ser proveniente da prestação de serviço público, deveria ser objeto de validação por entidade pública habilitada e de registo em contas públicas antes da entrega de parte ou de todo o seu produto à entidade concessionária, nos termos contratuais acordados, entrega essa também a registar em contas públicas, tal como previamente prescrito para as receitas tributárias que constituem parte dessa receita.

Na CGE 2019 são reportados 25,4 M€ pagos à concessionária com este contrato, como PPP. As CGE 2020 e 2021 não reportam informação sobre este contrato de concessão de serviço público, por só o fazerem sobre PPP. Mas a CGE 2021 já reporta a execução orçamental da SIRESP, SA (como entidade pública): saldo inicial de 7,2 M€, receita de 23,9 M€ e despesa de 27,3 M€. Na receita avultam 11 M€ (46%) transferidos do Estado e 12,5 M€ (52%) com a venda de serviços (estudos, pareceres, projetos e consultadoria). Na despesa avultam 22,7 M€ (83%) com a aquisição de outros trabalhos especializados e 2,1 M€ (8%) com outras despesas correntes (rubricas que, face à sua designação, deveriam ser residuais). A demonstração de fluxos de caixa da SIRESP, SA, que é consistente com a informação reportada na CGE 2021, regista, entre 2019 e 2020, saldo inicial de 6,7 M€, receitas de 32,8 M€ (2019) e 26,2 M€ (2020), bem como despesas de 30,9 M€ (2019) e 27,5 M€ (2020), as quais, com a receita e a despesa de 2021, perfazem 82,9 M€ de receita e 85,8 M€ de despesa, entre 2019 e 2021, gerando o saldo final de 3,8 M€. Mesmo considerando apenas os recebimentos de clientes (por atividades operacionais), como receita efetiva obtida com o serviço público concessionado, o valor recebido em 2019 pela concessionária (27,1 M€) é superior ao da despesa paga nesse ano pelo concedente (25,4 M€). Com a falta de informação sobre OC em 2020 e em 2021, ficou por reportar a despesa, com o mesmo serviço público, paga nesses anos pelo concedente e a demais receita efetiva (nos termos previamente definidos) recebida pela concessionária (26,2 M€ em 2020 e 23,5 M€ em 2021).

4.6.3. Responsabilidades contingentes subavaliadas

Além das deficiências reportadas, existem riscos orçamentais por responsabilidades contingentes com PPP, devido a eventos, durante a sua vigência, suscetíveis, nos termos legais ou contratuais aplicáveis, de gerar o direito do parceiro privado a compensação, indemnização, ou reposição do equilíbrio financeiro (REF), cujo reconhecimento passa, em regra, por tribunais arbitrais. As responsabilidades financeiras imputadas aos parceiros públicos têm sido, em regra, inferiores às pedidas pelos parceiros privados.

No **setor rodoviário**, a CGE 2021 reporta 455 M€ de responsabilidades contingentes pedidas por parceiros privados, sobretudo devido i) à ação arbitral (com processos principal e cautelar) interposta em 2019 pela Rotas do Algarve Litoral, SA, com pedido de 445 M€ e dedução dos 49 M€ pagos, a título provisório, por decisão do tribunal arbitral no processo cautelar (396 M€), ii) à ação administrativa interposta em 2019 pelos bancos financiadores do contrato da subconcessão do Algarve Litoral (43 M€) e iii) à ação arbitral interposta em 2020 pela Lusoponte, SA, (10 M€). A redução de 184 M€, face ao reportado na CGE 2020 (639 M€), é devida i) à exclusão dos REF (144 M€) pedidos pela Auto-Estradas do Baixo Tejo, SA, face ao acordo celebrado para o efeito, ii) à já referida dedução (49 M€) ao valor pedido pela Rotas do Algarve Litoral, SA, e iii), em sentido contrário, ao acréscimo (9 M€) no valor pedido pela Lusoponte, SA, com a já referida ação arbitral, após o indeferimento de 1 M€ de refinanciamento previamente pedido.

No **setor ferroviário**, a CGE reporta 195 M€ de responsabilidades contingentes pedidas por parceiros privados, sobretudo devido à ação executiva intentada em 2018 pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade, SA, para receber 192 M€, na sequência da condenação do Estado, em 2016, a pagar 150 M€ mais juros. Esta ação é devida à recusa de visto do Tribunal, em 2012, relativa aos projetos relativos ao contrato de concessão do troço Poceirão-Caia e Estação de Évora, por violação direta de normas financeiras, falta de informação sobre cabimento orçamental e efeitos do contrato, e ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do procedimento. O valor restante (3 M€) é relativo a REF pedidas pela Metro do Porto, SA.

No **setor da saúde**, a CGE reporta 59 M€ de responsabilidades contingentes pedidas por parceiros privados, devido a i) ações instauradas em anos anteriores (26 M€) e ii) novos pedidos de REF (33 M€), com destaque para o do Hospital de Loures (26 M€), devido ao impacto da pandemia.

No **setor aeroportuário**, a CGE reporta uma REF pedida pela ANA, SA, sem valor quantificado, devido à redução das receitas da concessão com as medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia. Do ROE já constava que *“os riscos que poderão advir desta concessão resultam de uma eventual variação imprevista da projeção de receita do concedente”*¹ e, sobre a expansão da capacidade aeroportuária em Lisboa, que *“não é exetável que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro para o Estado”*². Contudo, importa reduzir o risco orçamental destas situações, face:

- ◆ Ao exercício das funções de presidente (desde 23/07/2015 até 18/11/2021) e de vice-presidente (desde 23/07/2015 até 30/06/2021) do conselho de administração da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), entidade reguladora do setor onde opera a ANA, por personalidades em situação de conflito de interesses, ao terem transitado do conselho de administração da ANA (no caso do presidente) ou exercido funções até dezembro de 2014 na ANA (no caso do vice-presidente), não obstante o Tribunal ter recomendado³ ao Governo que corrigisse essas situações de conflito de interesses.
- ◆ Ao Despacho 9057/2022 do Secretário de Estado das Infraestruturas publicado em 25/07 (que reitera os Despachos 5872/2021 e 3250/2020 do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações), para determinar à ANAC que continue a assumir formalmente (como faz 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.
- ◆ 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 realizadas⁴. O não acatamento das recomendações do Tribunal para corrigir as situações de conflito de interesses na ANAC e para suprir a omissão das taxas aeroportuárias na CGE teve e tem, respetivamente, impacto material na auditoria sobre a ANA pedida pelo Parlamento ao Tribunal.

Sobre o **Oceanário**, a CGE não reporta responsabilidades contingentes, mas a UTAP reporta um pedido de prorrogação do contrato por período não inferior a 19 anos e meio, submetido pela concessionária em 2021, devido ao impacto da pandemia e às medidas de restrição adotadas pelo Estado. Sobre o **setor portuário**, a CGE não reporta responsabilidades contingentes (por os parceiros públicos não integrarem o setor institucional das Administrações Públicas) e a UTAP também não, mas reporta que a sentença da ação judicial interposta junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, intentada pelo Ministério Público contra a Administração do Porto de Lisboa e a Liscont, SA, há mais de 10 anos, cuja instância, julgada extinta por inutilidade superveniente da lide, foi objeto de interposição de recurso pelo Ministério Público.

¹ ROE 2021, p. 363.

² ROE 2021, pp. 116 e 117.

³ Relatório 2/2020 - 2.ª Secção, aprovado em janeiro de 2020 e disponível no portal do Tribunal de Contas.

⁴ Ver parágrafos 252 e 253 do Relatório 2/2020 - 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

Na CGE 2021 estima-se a progressiva redução dos encargos líquidos futuros com as PPP, entre 2022 e 2062, sobretudo pela expectativa de recebimento associada ao mecanismo de partilha de receitas previsto no contrato de concessão da ANA e às receitas provenientes do Oceanário, bem como pelos pagamentos decrescentes nos últimos anos de vigência dos contratos. Da quebra significativa das receitas de portagem desde 2020, por diminuição de tráfego, devido à pandemia, só é esperada recuperação significativa a partir de 2025.

No período de 2011 a 2021, mantém-se a desproporção entre os encargos líquidos das PPP pagos pelos parceiros públicos (13 436 M€, de 2011 a 2021, e 1 542 M€ em 2021) e o investimento realizado pelos parceiros privados (4 181 M€, de 2011 a 2021, e 127 M€ em 2021). A falta de informação sobre receita e despesa acumuladas de cada concessão (incluindo investimentos) não permite avaliar a execução do respetivo contrato. A previsão de encargos líquidos futuros dos parceiros públicos com as PPP (4 258 M€, de 2022 a 2062, a preços constantes de 2022), 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 (2 948 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 tiram utilidade ao exercício previsional.

Em contraditório, o MF e a UTAP alegam não haver correspondência direta entre os encargos públicos com PPP e os investimentos privados que constituem apenas parte do todo que é contratado e remunerado. E a UTAP alerta novamente que um significativo esforço de investimento já havia sido realizado até 2011. Ora, sendo assim, falta explicar porque é apenas essa a informação financeira reportada na CGE sobre PPP sobretudo após o Tribunal concluir que parte relevante da informação está por reportar e recomendar ao Governo que assegure a informação (anual e acumulada) necessária para avaliar a execução desses contratos e proveniente de demonstrações orçamentais e financeiras certificadas. Subsiste também a omissão, no OE e na CGE, de receitas tributárias, cujo produto se destina a remunerar concessionárias privadas nos termos contratualizados, bem como das despesas correspondentes à entrega desse produto, por tais receitas serem recebidas diretamente por essas concessionárias, à revelia da legislação tributária e orçamental aplicável.

É também alegado que a previsão de encargos líquidos plurianuais futuros com PPP se deve limitar ao ciclo dos atuais contratos para não desvirtuar a natureza desses encargos. Ora, é preferível apresentar projeções realistas e homogêneas para o período futuro em que isso for possível do que reportar projeções de 2043 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.

Existem riscos orçamentais, por responsabilidades contingentes com PPP, associados ao regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, estabelecido pelo DL 19-A/2020, de 30/04, para vigorar durante a pandemia, que são suscetíveis de aumentar os encargos públicos previstos no ROE 2022. Este diploma criou medidas extraordinárias e temporárias visando limitar os efeitos negativos para o Estado, decorrentes do acionamento em simultâneo de eventuais direitos compensatórios, contratuais e legais, pelos parceiros privados, sem restrição, entre as quais medidas relativas às PPP:

- ◆ De 03/04/2020 até ao termo da vigência do estado de emergência, a suspensão das cláusulas contratuais e das normas que preveem o direito a REF ou a compensação por quebras de utilização, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período (art. 3.º, n.º 1).
- ◆ Fora do período acima referido, eventuais direitos à REF, fundados na ocorrência da pandemia, apenas são concretizáveis através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente público, de um dever de prestar à contraparte (art. 3.º, n.º 2).
- ◆ O regime adicional específico para os contratos de PPP no setor rodoviário, ao determinar que certas obrigações do parceiro privado fossem objeto de redução ou suspensão por parte do parceiro público durante o período do estado de emergência, tendo em conta, em particular, os níveis de tráfego e sem prejuízo da salvaguarda da segurança rodoviária. E, nos casos de remuneração dos parceiros privados através de pagamentos do concedente ou subconcedente, ao determinar, de forma unilateral, a redução dos pagamentos devidos, na medida da redução ou suspensão das respetivas obrigações (art. 4.º).

Segundo a UTAP, o evento “epidemia” está previsto nas cláusulas de força maior e REF/compensação, para a generalidade dos contratos, e “o fundamento invocado em concreto pelos parceiros privados como fundamento da reserva/pedido nem sempre consiste na própria ocorrência da “pandemia”, mas nas medidas de combate que foram adotadas”. Sobre o regime específico das PPP do **setor rodoviário** (art. 4.º do DL 19-A/2020) a UTAP reportou que nem a Infraestruturas de Portugal nem o Instituto da Mobilidade e dos Transportes comunicaram qualquer redução/suspensão das obrigações rodoviárias. A UTAP também reportou pedidos de reserva do direito a REF ou a outra compensação, com fundamento nos efeitos decorrentes da aplicação do DL 19-A/2020, para os quais ainda não tinham sido formalizados os eventos elegíveis nem quantificados os impactos financeiros. A síntese desses pedidos consta do quadro seguinte.

Quadro 94 – Pedidos de reserva do direito a REF ou a outra compensação

Setor	Concessões e Subconcessões	Comunicações		Fundamento	Compensação
		Reserva de direitos	Pedido de REF		
Rodoviário	14	28		Ocorrência de um evento qualificável como caso de força maior causado pela pandemia.	Só quantificada a pedida no Setor da Saúde pela EGEst Loures (26,4 M€)
		6		Alterações legislativas específicas resultantes da publicação do DL 19-A 2/2020.	
		1		Impacto do estado de emergência no cumprimento do contrato.	
	7 (subconcessões)	8		Redução do nível de serviço.	
		11		Alteração legislativa de carácter específico.	
		2		Impacto no cumprimento da calendarização dos contratos.	
		7		Art. 4.º do DL 19-A/2020.	
Aeroportuário	3	2		Ocorrência de um evento qualificável como caso de força maior.	
			1	Redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia.	
Ferroviário	3	3	1	Perda de receitas da concessionária em virtude da aplicação do DL 19-A/2020.	
Saúde	6	4		Ocorrência de um evento qualificável como caso de força maior.	
		2	1	Incremento de gastos e redução da atividade assistencial provocada pelo caso de força maior.	
Oceanário	1	1		Impactos resultantes da pandemia e das medidas de restrição constituem um evento qualificável como alteração superveniente das circunstâncias.	Prorrogação da concessão em 19 ou + anos

Fonte: UTAP.

Durante a vigência do DL 19-A/2020 é expectável a submissão de mais pedidos. Porém, ainda não foram estimados encargos públicos com a aplicação do regime excecional e temporário de REF de PPP. Nem a CGE 2021 nem a UTAP (por não estarem os seus relatórios publicados) reportam informação completa e suficiente sobre os riscos e impactos deste regime excecional, nomeadamente, quanto à identificação, caracterização e quantificação dos pedidos, por contrato.

Em contraditório, a UTAP alega não ser, em rigor, o DL 19-A/2020 que constitui evento passível de conduzir à atribuição de uma compensação a título de REF nem, nessa medida, implica riscos de consequentes impactos orçamentais, mas sim a pandemia ou as medidas adotadas no seu combate. Ora, a observação do Tribunal sobre existirem riscos orçamentais, por responsabilidades contingentes com PPP, associados ao regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, estabelecido pelo referido diploma é conforme ao seu sumário, no qual consta que esse DL: *“Estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”*.

Importa ainda referir que, não obstante MF, MIH e UTAP terem sido instados para o efeito, não houve pronúncia sobre o acolhimento do recomendado sobre PPP e OC nos anteriores Pareceres sobre a CGE. Face à situação reportada no presente Parecer, neste âmbito, verifica-se que o recomendado continua por acatar e, por isso, reitera-se e reforça-se o recomendado.

Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre PPP e OC. Porém:

- ◆ o universo de contratos está por certificar;
- ◆ a receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar o serviço público concessionado) está por controlar, registar e reportar integralmente;
- ◆ parte relevante da informação está por prestar;
- ◆ a veracidade e coerência da informação prestada está por validar;
- ◆ o cumprimento das finalidades essenciais das PPP continua por avaliar;
- ◆ a inconsistência recorrente entre estimativa e execução nos encargos líquidos continua por explicar;
- ◆ a relação entre encargos públicos e investimentos privados está por determinar;
- ◆ a previsão de encargos líquidos futuros continua insuficiente;
- ◆ a previsão de investimentos privados futuros permanece por reportar;
- ◆ o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e OC celebrados pelo Estado Português não é consistente com os padrões nacionais e internacionais, como o próprio MF já reconheceu;
- ◆ a UTAP reitera não dispor de recursos suficientes para identificar o universo de PPP (o que inclui a verificação do cumprimento dos requisitos legais de cada contrato para ser qualificado como PPP) e menos ainda para assegurar o seu acompanhamento e controlo;
- ◆ a variação avulsa de contratos no universo de PPP considerado pela UTAP e a ignorância do universo de OC (com concessões de serviço público como a do SIRESP) ilustram a pertinência e a urgência da aplicação do princípio da plenitude à informação reportada sobre PPP e OC.

D. Recomendações

Para suprir as insuficiências detetadas na CGE 2021, formulam-se as seguintes 49 recomendações, na sua maioria, reiteradas de anos anteriores, conforme se explicita a propósito do seguimento das recomendações formuladas no PCGE 2019 (cfr. ponto 2).

1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2021

1.1. A reforma em curso (Parte A)

Sistemas de gestão e controlo

Embora o PRR venha permitir uma maior dinâmica na implementação da reforma, subsistem fatores que justificam reservas quanto à implementação da LEO nos prazos legalmente definidos, em particular a inclusão da ECE já no OE 2023 e de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas na CGE 2023, e que impõem e reforçam a necessidade do cumprimento das recomendações já formuladas pelo Tribunal¹ (cfr. ponto 1).

1. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que apresente um plano detalhado e realista – que inclua a programação das várias etapas de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, com identificação de metas e produtos intermédios (por projeto), de forma a assegurar a sua monitorização e introdução de eventuais medidas corretivas – e demonstrativo de um compromisso com os respetivos prazos.

1.2. Processo orçamental (Parte B)

Reporte da informação

No contexto do processo orçamental, subsistem fragilidades na articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução, o que prejudica, nomeadamente, a apreciação dos resultados da execução face à previsão, uma vez que o Relatório da CGE 2021 apenas permite a correspondência parcial com as medidas de política orçamental previstas no OE 2021 (cfr. ponto 1).

2. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que os documentos de programação e execução orçamental contenham informação que permita assegurar, de forma clara, a sua articulação e coerência, designadamente através da divulgação de elementos justificativos das diferenças de reporte, que permitam aferir a:
 - consonância das medidas de política orçamental;
 - compatibilização entre as políticas sectoriais e os objetivos orçamentais;
 - quantificação do impacto de cada medida de política orçamental na execução orçamental.

¹ Cfr. Relatório 14/2021 - 2ª Secção – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações.

1.3. Conta da administração central (Parte C)

Normas e práticas contabilísticas

Quanto ao universo de entidades, verificaram-se deficiências nas fases de elaboração do OE 2021 e/ou do reporte da execução orçamental, nomeadamente a omissão no OE de quatro entidades e a indevida classificação de quatro SFA como EPR (cfr. pontos 2.1 e 2.12.2).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

3. 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.
4. 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.

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, pelo menos, 1 849 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 2.12).

5. Recomenda-se que o Ministro das Finanças assegure que todas as receitas e despesas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades.

Os circuitos para os registos contabilísticos (orçamentais e extraorçamentais) do Estado não foram desenhados de forma a assegurar a sua correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, com prejuízo para a transparência e controlo das contas públicas e clara atribuição de responsabilidades às entidades envolvidas (cfr. ponto 2.6).

6. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, no âmbito da reforma em curso, promova o desenho e implementação dos circuitos para os registos contabilísticos que assegurem a correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, com vista a um maior controlo, consistência e rigor na informação contabilística produzida.

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 2.7.1.3).

7. 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.

Também a CGE não reflete a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR que integram o perímetro orçamental, por falta de rigor na sua contabilização como receita orçamental ou extraorçamental, na parte que não se traduz em despesa orçamental, como legalmente estabelecido. Verificou-se ainda que a DGO não elaborou os relatórios trimestrais sobre a execução do PRR previstos na lei (cfr. ponto 2.7.1.3).

8. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que zele pela expressão integral da execução do Plano de Recuperação e Resiliência na Conta Geral do Estado e pela elaboração e divulgação dos relatórios trimestrais, como legalmente estabelecido.

A CGE e o RCGE não apresentam de forma completa e transparente a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental, cujo valor consolidado, apurado pelo TC, ascende 46 066 M€ (cfr. ponto 2.9).

9. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação integral e consistente sobre a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental.

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. pontos 2.7.2 e 2.12).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação:

10. 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.
11. das operações com o sector público empresarial.
12. dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.

Sistemas de gestão e controlo

Os pagamentos em atraso da AC no final do ano ascenderam a 151 M€ (110 M€ relativos ao SNS), dos quais 72,8% são relativos a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas por entidades do SNS. Para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora (cfr. ponto 2.4.4).

13. 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 oitavo ano de execução do Portugal 2020, os FEEL, com despesa validada no montante global de 18 991,3 M€, refletem uma taxa de execução acumulada insuficiente (70,6%), apesar do progresso de 13,1 p.p. face a 2020 (cfr. ponto 2.7.1.3).

14. Recomenda-se ao Governo a promoção do 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.

A execução financeira do PRR registada na CGE de 2021, na Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência (fonte de financiamento 483 – Instrumento de Recuperação e Resiliência), apresentou um nível de execução bastante baixo, a 31 de dezembro de 2021, ascendendo a despesa consolidada a apenas 71,4 M€, apesar das transferências terem totalizado 1032,1 M€ (cfr. ponto 2.7.1.3).

15. Recomenda-se igualmente ao Governo a promoção do aceleração da execução do Plano de Recuperação e Resiliência, com vista ao cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da Comissão Europeia, dado que a execução física e respetivo cumprimento dos marcos e metas acompanha, em regra, a execução financeira.

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 2.9.1).

16. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, com vista a uma gestão mais eficiente da carteira do Estado, sob gestão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, promova a identificação de todos os ativos incluindo aqueles cuja manutenção não se justifique e que sejam tomadas todas as medidas necessárias a concluir, rapidamente, os processos em curso de dissolução e liquidação de empresas.

Subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis, cuja conclusão esteve prevista para 2012, elementos essenciais para a elaboração dos balanços que devem, nos termos da LEO, integrar a CGE (cfr. ponto 2.10.1).

17. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central e o Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público que se encontra em desenvolvimento, reflitam os dados sobre o universo do inventário geral bem como a totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.

A inclusão no PRR de projetos de investimento no âmbito do património imobiliário do Estado não dispensa a aprovação do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação (os últimos aprovados abrangiam o período 2009-2012); expressamente previstos no respetivo regime jurídico¹, são instrumentos essenciais para uma abordagem estratégica e integrada do património imobiliário público com as ações necessárias à conclusão do inventário (cfr. ponto 2.10.1).

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.

O Tribunal reitera a necessidade da revisão do atual quadro legal da UTE com vista a suprir, designadamente, a fragmentação legislativa neste domínio (cfr. ponto 2.11.2.1).

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 com a definição de um regime sancionatório a aplicar às entidades incumpridoras, mormente as consequências pelo seu incumprimento.

Reporte da informação

Apesar do cumprimento generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados (cfr. ponto 2.7.1.3).

20. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que zele para que a Direção-Geral do Orçamento promova a qualidade da prestação de informação pelas entidades beneficiárias de transferências diretas de fundos europeus.

A dívida pública continua a ser apresentada na CGE 2021, 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. pontos 2.8.1 e 2.12.2.5).

21. 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.

¹ Cfr. arts. 112.º e 114.º do Regime jurídico do património imobiliário público (DL 280/2007, de 07/08).

Os valores relativos à dívida pública constantes dos diferentes mapas da CGE recorrem a óticas e conceitos diferentes, nem sempre claramente explicitados. Como o Tribunal tem assinalado, essas diferenças devem ser explicitadas, sob pena de comprometerem a transparência da informação e a compreensão dos dados apresentados, designadamente no que respeita aos fluxos de receita e despesa associados a alguns instrumentos de dívida. O IGCP tem diligenciado no sentido de incluir notas explicativas nos mapas da CGE contribuindo, assim, para uma maior transparência, contudo estas notas ainda não abrangem todos os mapas da CGE, em especial no que respeita à contabilização dos BT e, na CGE 2021, também no que respeita aos CEDIC emitidos no período complementar (cfr. ponto 2.12.2.5).

22. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a uniformização de critérios no reporte da informação relativa à dívida pública, para assegurar a transparência e consistência dos valores dos diversos mapas da Conta Geral do Estado os quais, sempre que necessário, devem incluir notas explicativas de forma a possibilitar a sua correta interpretação.

Em 31/12/2021, o IGCP tinha na sua posse 67 M€ relativos a montantes vencidos e não pagos de certificados de aforro e do Tesouro, em virtude de os respetivos investidores terem encerrado as suas contas bancárias inviabilizando o pagamento. Estes valores constam da CGE como pagos, quando efetivamente não o foram, encontrando-se à guarda do IGCP (cfr. ponto 2.12.2.5).

23. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE evidencie os saldos dos certificados de aforro e do Tesouro, vencidos e não pagos do próprio ano e de anos anteriores, nos mapas da Conta Geral do Estado relativos aos “Encargos de Amortizações” e aos “Encargos de Juros” até ao seu pagamento aos titulares ou prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública.

O Relatório da CGE, apesar de incluir informação das receitas e despesas relativas às operações imobiliárias conduzidas pelas EPR – o que representa uma melhoria – não permite ainda conciliar essa informação com a registada pelas entidades na execução orçamental, subsistindo diferenças significativas. Até à revisão do classificador económico das receitas e despesas, a informação do relatório é ainda mais crucial para a correta e integral identificação das operações imobiliárias e dos fluxos associados. A informação adicional que tem sido incluída em anexo (Quadro A33) à Conta não vem suprir essas lacunas na medida em que a informação não é coincidente nem conciliável com a divulgada no RCGE (cfr. ponto 2.10.2).

24. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário público abrangendo a totalidade das variações patrimoniais ocorridas no ano e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada por todas as entidades da administração central nessa Conta, incluindo as entidades públicas reclassificadas.

O Tribunal identifica fragilidades no reporte da informação relativamente à UTE (cfr. pontos 2.11.2 e 2.12.2.8).

25. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova, no âmbito do reporte sobre a unidade da tesouraria do Estado, a adequada consistência entre os diferentes sistemas por forma a garantir a fiabilidade da informação.

1.4. Conta da segurança social (Parte C)

Normas e práticas contabilísticas

O Conselho Consultivo do IGFSS reuniu em 20/07/2022 para apreciação da conta consolidada da segurança social de 2021 e emitiu parecer favorável. No entanto, o mesmo ainda não foi disponibilizado ao Tribunal, uma vez que a ata da reunião ainda não foi aprovada (cfr. ponto 3.).

26. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que o Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social emita o parecer sobre a conta consolidada da segurança social em tempo útil, com vista à sua disponibilização aquando da prestação de contas ao Tribunal.

A nível global, verifica-se uma melhoria na informação sobre a localização dos bens móveis, dado que o valor do volume financeiro dos bens sem informação sobre a localização diminuiu para menos de metade face ao ano anterior (26 M€, 5,3% em 2021 e 60 M€, 13,1% em 2020), embora ao nível dos bens adquiridos em 2021 ainda se encontre em falta o registo de localização referente a 1,6% do valor desses bens. Ora, a falta de informação sobre a localização dos bens impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística, que possibilite a validação dos montantes relevados nas demonstrações financeiras. Mantêm-se ainda deficiências no cálculo das amortizações (cfr. ponto 3.6).

27. 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;
 - os inventários permitam realizar um efetivo controlo físico dos bens através da identificação da sua localização;
 - as amortizações sejam realizadas de acordo com a legislação aplicável.

Continua a verificar-se insuficiente documentação de suporte aos registos contabilísticos para uma parte dos imóveis, situação que decorre, essencialmente, do facto de as instituições não preservarem a documentação comprovativa quer de obras de construção de edifícios quer de benfeitorias realizadas nos edificadados. Acresce que se verificaram situações em que os registos contabilísticos não estão em conformidade com os documentos de suporte (cfr. ponto 3.6).

Verificou-se uma sobrevalorização das demonstrações financeiras devido a: i) registo de imóvel com base no valor patrimonial tributário e não no valor constante na escritura de compra e venda; ii) registo de imóvel já relevado nas demonstrações financeiras; iii) inclusão de imóvel já demolido. Por outro lado, estas demonstrações financeiras estão subvalorizadas por ausência de relevação contabilística de um imóvel obtido por doação e de atualização do valor de um imóvel adquirido por usucapião. Acresce que o valor líquido dos imóveis continua a não ser fidedigno, uma vez que se mantêm incorreções relacionadas com o cálculo de amortizações por incumprimento do estabelecido no CIBE (cfr. ponto 3.6).

28. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem implementados procedimentos que visem assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma verdadeira e apropriada o valor dos imóveis (bruto e líquido).

Mantêm-se as reservas quanto à dívida de contribuintes refletida no balanço uma vez que (cfr. ponto 3.6):

- ◆ 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 impede, neste âmbito, que se identifiquem os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 828 M€ (27,1% da dívida de contribuintes no balanço).
- ◆ mantêm-se contas no razão destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes que evidenciam saldos credores (contranatura) e que, segundo o IGFSS, resultam do carregamento de saldos iniciais aquando da implementação do atual sistema de informação financeira em 2001/2002, os quais não foram alinhados com as respetivas contas correntes.

29. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.

Ainda relativamente à dívida, os atuais requisitos de extração de processos em execução fiscal para efeitos de constituição de provisões para cobrança duvidosa não acautelam a inclusão de processos suspensos por motivo de existência de planos extraordinários de regularização de dívida que são geridos fora do SEF, implicando uma sobrevalorização do valor da dívida de cobrança duvidosa e das respetivas provisões (cfr. ponto 3.6).

30. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam avaliados os requisitos de extração de informação do sistema de execuções fiscais para efeitos de encerramento de contas, com vista a evitar a classificação indevida de dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes.

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 2016 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 230 M€ e os relativos ao exercício de 2021 de 58 M€ (cfr. ponto 3.6).

31. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devido a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.

O critério para classificação de dívidas de cobrança duvidosa não está a ser integralmente cumprido, uma vez que apenas é considerada a dívida participada a execução fiscal e o POCISSSS não estabelece critérios distintos entre a dívida participada e a não participada. A produção de informação para efeitos de encerramento de contas limitada à dívida participada a execução fiscal prejudica o cumprimento do princípio da prudência estabelecida no POCISSSS (cfr. ponto 3.6).

32. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que seja produzida informação que permita o cumprimento integral do princípio da prudência na constituição de provisões para cobrança duvidosa.

Sobrevalorização no balanço das dívidas de clientes, em valor não quantificável, uma vez que incluem dívidas para as quais já não há qualquer possibilidade de recuperação sem que se proceda ao registo da sua incobrabilidade (FGS e FGADM). Acresce que a inexistência de contas correntes por devedor no FGS dificulta o controlo destas dívidas (cfr. ponto 3.6).

33. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam implementados procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e que se proceda ao registo de dívidas incobráveis quando já não exista qualquer possibilidade de recuperação.

Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o valor do saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que, em 2021, ascende a cerca de 100 M€, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas. Desde 2011 que têm vindo a ser desencadeados procedimentos para a resolução desta anomalia, designadamente o desenvolvimento de um Programa de Regularização de Saldos, estando prevista a sua implementação no ano de 2022 (cfr. ponto 3.6).

34. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem concluídos todos os procedimentos necessários com vista à correção das inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (Sistema de informação financeira) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (Sistema integrado de contas-correntes).

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 3.6).

35. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que o novo Sistema de Informação de Pensões seja concluído, de modo a ultrapassar as limitações do atual sistema e, assim, permitir que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.

Nas demonstrações financeiras das instituições da segurança social (IGFSS e ISS) permanecem dívidas com antiguidade significativa (algumas com mais de 40 anos) que, apesar das diligências realizadas pelos institutos junto das entidades devedoras, não têm sido regularizadas por falta de resposta da entidade devedora ou porque esta manifesta uma posição diferente, carecendo da intervenção da Tutela para que se ultrapasse as situações de impasse e se conclua se as dívidas continuam a ser exigíveis, de modo a que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada os valores efetivamente em dívida (cfr. ponto 3.4).

36. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de avaliar as situações que careçam da sua intervenção de modo a concluir se as dívidas com antiguidade significativa continuam ou não a ser exigíveis, de modo a que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada os valores efetivamente em dívida e que constituem ativos da segurança social.

Os documentos com movimentos por reconciliar continuam a ser significativos (em número e em volume financeiro), concentrando-se a maior parte (86,0%) numa conta bancária titulada pelo IGFSS, situação que teve origem numa alteração ocorrida em fevereiro de 2019 ao nível da arquitetura de sistemas e que ainda aguarda resolução por parte do II (cfr. ponto 3.6).

37. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam ultrapassadas as dificuldades ao nível dos sistemas informáticos que têm impedido a reconciliação dos documentos contabilísticos com os extratos bancários.

No ISS, o critério de apuramento dos valores para constituição e anulação das provisões para riscos e encargos não asseguram o cumprimento integral do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS para as contas de custos e de proveitos e não espelham, com transparência, a necessidade de constituir provisões para novas situações nem a anulação de provisões anteriormente constituídas que, em função da situação dos processos, deixem de se justificar (cfr. ponto 3.6).

38. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que os critérios para a constituição de provisões para riscos e encargos e a sua anulação cumpram o princípio da não compensação estabelecida no Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social e permitam uma maior transparência sobre as necessidades da sua constituição e de anulação das situações que já não se justificam.

O valor das dívidas decorrentes da aplicação do princípio da onerosidade está sobrevalorizado por incluir a dívida de uma entidade que se concluiu não ser a ocupante e outra porque releva um valor superior ao devido, mas também por incorreção dos juros calculados por atraso nos pagamentos, designadamente porque inclui um período superior em três meses ao devido (por não ter sido considerada a data autorizada para pagamento do 1.º semestre de 2019) e períodos anteriores à data da primeira notificação (cfr. ponto 3.6).

39. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem implementados procedimentos para assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma verdadeira e apropriada as dívidas do princípio da onerosidade, quer quanto ao capital, quer quanto os juros vencidos.

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. ponto 3.6).

40. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que no âmbito 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 3.6).

41. Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03.

Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da SS, designadamente quanto ao financiamento do sistema previdencial – capitalização. Não obstante as alterações introduzidas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 3.6).

42. 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.

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. Continua em curso a apreciação de um projeto de Portaria que visa fixar os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial (cfr. ponto 3.6).

43. 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.

Mantêm-se a falta de clareza e a inxequibilidade de alguns aspetos da norma que regula a afetação de parte da receita de IRC ao FEFSS, designadamente quanto às taxas de IRC a considerar. Acresce que, em vez de promover as alterações necessárias à norma, o SEAF determinou que fosse considerada apenas a taxa de 21%, quando a lei refere as taxas de IRC do capítulo IV do Código do IRC, que inclui um conjunto diversificado de taxas.

Por outro lado, a metodologia de cálculo complexa e com necessidade de acertos subsequentes tem dificultado a correta determinação do valor a afetar, tendo o Tribunal apurado no PCGE 2020 que, no período 2018 a 2020, foi transferido para o FEFSS um montante inferior em 50,8 M€ ao devido. Apesar disso, não foi ainda efetuado esse acerto nem foi promovida qualquer alteração à norma (entretanto, replicada na LOE 2022) (cfr. ponto 3.6).

44. Recomenda-se ao Governo que promova a revisão da norma que determina a afetação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social de parte da receita de IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade, quanto às taxas a considerar, e que equacione a sua simplificação, designadamente através da eliminação da parcela do adiantamento.

Reporte da informação

O anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas 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 3.6).

45. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a divulgação exigida pelo Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social seja efetuada de forma correta, designadamente quanto à especialização de exercícios.

1.5. Sustentabilidade das finanças públicas (Parte C)

Sistemas de gestão e controlo

A despesa fiscal por benefícios fiscais relevada na CGE (12 317 M€) continua a não evidenciar todos os BF em vigor – dos 336 identificados pela AT apenas é quantificada a despesa relativa a 186 – e não inclui os benefícios criados em 2021, no âmbito da resposta à pandemia, designadamente em sede de IVA.

A reavaliação dos BF tem-se cingido, de um modo geral, aos que já caducaram ou que estão prestes a caducar, sendo essencial a definição de outros critérios de seleção dos benefícios a avaliar em cada ano, para além da caducidade, por forma a assegurar a sua avaliação sistemática e global (cfr. ponto 4.4).

46. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure:
 - a adequada fundamentação da criação de benefícios fiscais, inventariação e classificação dos que se encontram em vigor;
 - a sua avaliação sistemática, com base na definição de critérios de seleção dos benefícios fiscais a avaliar, para além da caducidade, verificando a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia;
 - a implementação de procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação integral na Conta Geral do Estado.

Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre PPP e OC. Porém, na informação reportada na CGE 2021 subsistem as deficiências seguintes: universo de contratos por certificar, receita efetiva de cada concessão por controlar, registar e reportar integralmente, parte relevante da informação por prestar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar. Tais limitações revelam, assim, riscos relevantes (incluindo riscos orçamentais por responsabilidades contingentes) (cfr. ponto 4.6).

47. Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças e em articulação com os ministros responsáveis pelas demais áreas pertinentes, 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.
 - Controlar, registar e reportar integralmente a receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar cada serviço público concessionado), através de entidade pública habilitada.

Reporte da informação

Os benefícios fiscais e os desagravamentos fiscais estruturais originam perda de receita, embora apenas a despesa fiscal por benefícios fiscais seja objeto de quantificação e divulgação na CGE. Deste modo, as alterações efetuadas em 2021 na qualificação de 103 BF para desagravamentos fiscais estruturais, apesar de terem reduzido a despesa fiscal em 931 M€, não tiveram impacto ao nível da perda de receita. Dada a materialidade da perda de receita associada aos desagravamentos fiscais estruturais é relevante que, em cada ano, a reclassificação de BF em DFE seja acompanhada da respetiva fundamentação jurídica bem como da sua quantificação e divulgação (cfr. ponto 4.4).

48. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a divulgação na Conta Geral do Estado da perda de receita resultante dos desagravamentos fiscais estruturais relevantes, incluindo os que deixem de ser considerados benefícios fiscais.

O Relatório da CGE 2021 não contém uma análise integrada e completa sobre o risco orçamental subjacente às responsabilidades por garantias prestadas nem apresenta informação sobre a totalidade das garantias concedidas pelas entidades que compõem o perímetro da CGE (cfr. ponto 4.5).

49. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação completa sobre o risco inerente às garantias, nomeadamente sobre as perdas esperadas pelo seu acionamento e respetivo impacto orçamental futuro, e inclua informação sobre as garantias prestadas por serviços e fundos autónomos.

2. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2019

O Tribunal procedeu ao seguimento de 43 recomendações formuladas no PCGE 2019 ao Governo e à Assembleia da República concluindo que mais de metade (55,8%, 24 recomendações) se encontram em implementação, apenas três se encontram totalmente implementadas (7%) e 16 não foram ainda acolhidas (cfr. ponto 2.2).

Note-se que no presente Parecer são reiteradas 38 recomendações porque as situações que justificaram a sua formulação subsistem, traduzindo dois níveis distintos de complexidade na sua implementação:

- ◆ 19 recomendações de natureza estrutural porque a sua implementação exige um conjunto de processos articulados entre várias entidades e um período de tempo alargado. É, por exemplo, o caso das que implicam o desenvolvimento de novos sistemas de informação ou alteração dos existentes (7 recomendações), das que dependem da concretização de projetos incluídos na reforma das finanças públicas (6) ou da aprovação de legislação (3).
- ◆ outras 19 recomendações que não evidenciam um grau de complexidade que dificulte a sua implementação no curto prazo, mas permanecem por cumprir. É o caso das que dizem respeito, entre outras, a matérias relacionadas com o universo de entidades que integram a CGE, a gestão da carteira de ativos financeiros, a uniformização de critérios no reporte da dívida financeira, programas no âmbito do inventário do património imobiliário ou informação sobre garantias e à afetação de parte da receita do IRC ao FEFSS.

Ao nível do âmbito, cerca de metade das 43 recomendações formuladas decorrem de aspetos que se prendem com as normas e práticas contabilísticas, 34,9% com os sistemas de gestão e controlo e 16,3% com o reporte da informação, conforme quadro seguinte.

Quadro 95 – Acolhimento das recomendações formuladas no PCGE 2019

Situação das recomendações por tipologia	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Total
Normas e práticas contabilísticas	2	12	7	21
Sistemas de gestão e controlo	1	7	7	15
Reporte da informação	0	5	2	7
Total	3	24	16	43

2.1. Recomendações acolhidas

Em 2021, verificaram-se alguns avanços na implementação das recomendações sendo de destacar os seguintes:

- ◆ Foram registados alguns progressos na articulação e coerência entre os vários documentos do processo orçamental (planeamento, programação e execução), essencialmente quanto ao reporte da informação.
- ◆ O RCGE tem alargado a informação sobre os ativos financeiros, nomeadamente ao nível da carteira de participações, o que contribui, ainda que parcialmente, para uma melhor perceção do património financeiro do Estado.
- ◆ Em 2021 foram concluídos os procedimentos necessários para que a despesa orçamental deixasse de estar sobrevalorizada na CSS devido à devolução de prestações sociais.

- ◆ Melhoria da informação divulgada no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, que integra a CSS, relativamente aos imóveis que se encontram cedidos a terceiros.

2.2. Recomendações não acolhidas

Foram avaliadas como integralmente não acolhidas 16 recomendações, sete das quais respeitam a normas e práticas contabilísticas na AC e na conta da SS, sete a sistemas de gestão e controlo e duas ao reporte da informação. Os quadros seguintes identificam sumariamente, por tipologia e por recomendação, a informação prestada pelas entidades destinatárias e a respetiva apreciação do Tribunal.

Normas e práticas contabilísticas

Administração central

N.º	Recomendação – PCGE 2019	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 em apreço mantêm-se como EPR do regime simplificado por força do estabelecido enquadrado nos artigos 33.º e 34.º do DL n.º 33/2018, de 15 de maio.</i>
<p>Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida, invocando normas do DLEO 2018¹ que estabelecem regimes específicos para as EPR, mas que pressupõem que as entidades abrangidas tenham a natureza de EPR (art. 2.º da LEO); sucede que a CGE 2021 inclui quatro entidades incorretamente consideradas como EPR (cfr. Parte C, ponto 2.1). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 4.</p>		

Segurança social

N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
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.	<i>No que à CSS 2020 diz respeito, na reunião do Conselho Consultivo do IGFSS, IP foi votada favoravelmente a apreciação e emissão de parecer e será encaminhado para esse Tribunal sempre que solicitado.</i>
<p>Apreciação: O SESS considerou a recomendação acolhida; no entanto, a CSS de 2021 continua a não integrar o parecer do Conselho Consultivo do IGFSS e o extrato da ata da reunião do Conselho de 20/07/2022 com o parecer deste órgão ainda não foi remetido (cfr. Parte C, ponto 3). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 26.</p>		
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.	<i>No âmbito da conta de gerência de 2020, a conta acordos foi reconciliada com a conta corrente. Contudo, face à necessidade de priorização de tarefas, nomeadamente a implementação da interface SICC/SIF, assim como da adoção do referencial contabilístico SNC-AP e o novo ERP SAP4Hana, não foi oportuno dar continuidade aos trabalhos.</i>
<p>Apreciação: O SESS considerou a recomendação não acolhida; de facto, nos trabalhos de encerramento de contas relativos a 2021 continuam a não ser disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida, por contribuinte, com as especificações indicadas (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 29.</p>		

¹ Refira-se que o DLEO 2019 (aplicável ao exercício orçamental de 2019 em apreciação) contém normas idênticas.



N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
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.	<i>O processo de reavaliação entre o II, IP e o IGFSS, IP no que 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, encontra-se em curso. Está a ser cumprido, desde julho de 2018, o disposto no artigo 81º A do Decreto Regulamentar 6/2018.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; no entanto, verificou-se que o valor dos juros vencidos resultantes de montantes em dívida não foi refletido nas demonstrações financeiras (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 31.		
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).	<i>Com a conclusão da implementação do interface SICC-SIF e os exercícios de validação da informação que permanecem entre os dois sistemas, SIF e SICC, é expectável o acolhimento total desta recomendação em 2022.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, os procedimentos de validação entre sistemas, apesar de iniciados, não foram concluídos, pelo que a Conta de 2021 reflete ainda inconsistências (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 34.		
32	Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem concluídos os procedimentos necessários para que o novo Sistema de Informação de Pensões seja concluído, de modo a ultrapassar as limitações do atual sistema e, assim, permitir que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.	<i>Reitera-se (...) que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas, com base em informação que tenha por base o universo discriminado dos beneficiários, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor, está dependente do desenvolvimento do Sistema Integrado de Pensões (SIP) e respetivo lançamento dos movimentos nas contas correntes dos pensionistas através de SICC. Com este procedimento (...) será possível aplicar a mesma metodologia para as dívidas de Pensões.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; em 2021, os dados para a constituição de provisões ainda não integram os elementos indicados na recomendação, estando dependentes do desenvolvimento do Sistema Integrado de Pensões (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 35.		
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.	<i>(SESS) Encontra-se em apreciação a portaria que fixa os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial. (MF) Informou que a recomendação é acompanhada pelo MTSSS.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, não se reverificaram alterações face aos anos anteriores: mantém-se em apreciação a referida portaria e as demonstrações financeiras do Fundo continuam a não evidenciar património próprio (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 43.		

Sistemas de gestão e controlo

Administração central

N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Ministro das Finanças
15	[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.	(...) no PRR foi incluído um investimento com vista à modernização da infraestrutura do sistema de informação patrimonial do Estado, a implementar pela DGTF. Este investimento visa: • Aumentar o conhecimento do território (...) • Garantir uma eficaz Gestão Integrada do Património Público, (...) • Promover a simplificação normativa e procedimental (...) implementar uma solução de gestão de informação imobiliária (...) • Dispor de um instrumento de Planeamento Estratégico e Governação para o património imobiliário público • Desmaterialização dos processos.
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, a inclusão do projeto de novos sistemas relativos ao património imobiliário no PRR não supre a necessidade de aprovação dos referidos programas previstos explicitamente no respetivo regime jurídico (cfr. Parte C, ponto 2.10). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 18.		
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.	Através do Despacho n.º 718/2019, de 1 de agosto, do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, foi solicitada ao Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E., a apresentação de uma proposta de projeto de diploma legal único que regule as matérias atinentes ao princípio da Unidade de Tesouraria, (...) O Ministério das Finanças considera que a revisão do atual quadro legal continua a ser uma necessidade efetiva tendo em vista suprir, designadamente, a fragmentação legislativa no domínio da tesouraria do Estado, aguardando a preparação do referido projeto.
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi concretizada a revisão do quadro normativo da Tesouraria do Estado (cfr. Parte C, ponto 2.11). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 19.		
43	Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças, que assegure as condições para: <ul style="list-style-type: none"> – 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. 	Não se pronunciou sobre esta recomendação.
Apreciação: Verificou-se o não acolhimento porque na informação reportada na CGE 2021 subsistem as deficiências que a recomendação visa corrigir – (cfr. Parte C, ponto 4.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 47.		

Segurança social

N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
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.	Encontra-se em apreciação a proposta de diploma de regulamentação da tesouraria única da segurança social.
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, permanece por publicar o diploma respeitante à unidade de tesouraria da SS (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 40.		



N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Secretário de Estado da Segurança Social
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.	<i>(SESS) Encontra-se em apreciação proposta de diploma para cumprimento desta recomendação e posterior envio ao Ministério das Finanças.</i> <i>(MF) Informou que a recomendação é acompanhada pelo MTSSS.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, mantém-se a situação assinalada em anos anteriores, permanecendo por publicar o diploma (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 41.		
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.	<i>(SESS) 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> <i>(MF) Informou que a recomendação é acompanhada pelo MTSSS.</i>
Apreciação: O SESS considerou a recomendação não acolhida; com efeito, ainda não foi efetuada a revisão global dos mencionados diplomas (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 42.		
N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado da Segurança Social
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.	<i>MF: O Ministério das Finanças procedeu no ano de 2020 à regularização das transferências para o FEFSS relativa aos anos anteriores, quer relativamente ao AIMI, quer relativamente à consignação do IRC, resultante das diferenças entre o apuramento pela AT em cada ano e os valores previstos em sede de OSS inicial. Por forma a minimizar esse diferencial foi instituído desde então como procedimento o reporte ao MTSSS dos montantes de cobrança estimados pela AT para o ano seguinte, o qual é inscrito no OSS inicial, procedendo-se no ano seguinte à regularização das diferenças após apuramento pela AT.</i> <i>MTSSS: Quanto à clarificação da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita do IRC, encontram-se as respetivas tutelas a articular nesse sentido.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida e o SESS considerou a recomendação acolhida parcialmente. Apesar disso, não foi promovida qualquer alteração à norma que, entretanto, foi replicada na LOE 2022 (cfr. Parte C, ponto 3.6). Reiterada no PCGE 2021, Recomendação 44.		

Reporte da informação

Administração central

N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Ministro das Finanças
12	Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do <i>stock</i> 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.	<i>A Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E, procede à inclusão, na Conta Geral do Estado, de toda a informação que detém, relativa à dívida direta do Estado .</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, a CGE 2021 reflete as mesmas insuficiências (omite o <i>stock</i> da dívida do subsector dos SFA e não consolida todos os fluxos associados) (cfr. Parte C, ponto 2.8). Reiterada no PCGE 2021. Recomendação 21.		



N.º	Recomendação – PCGE 2019	Alegações do Ministro das Finanças
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.	<i>Na CGE 2020 (e 2021) foi incluído um quadro com as responsabilidades vivas do Fundo de Contragarantia Mútua que representam a grande maioria das garantias emitidas por SFA e EPR identificadas pelo TdC em sede de Parecer sobre a conta geral do Estado em 2019, sem prejuízo de, em parte, estas responsabilidades já se encontrarem relevadas nas garantias pessoais do Estado.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, a CGE continua a não integrar informação completa sobre garantias prestadas pelos SFA (cfr. Parte C, ponto 4.5). Reiterada no PCGE 2021, com alterações. Recomendação 49.		



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 2021.

Lisboa, Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em 29 de setembro de 2022



José Fernandes Farinha Tavares, Presidente

Ana Furtado


Ana Margarida Leal Furtado, Relatora e Coordenadora



Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita



Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes



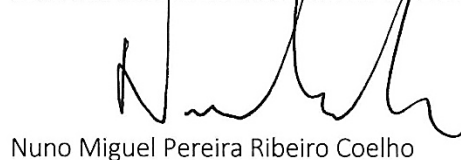
António Francisco Martins



Maria Cristina Flora Santos



Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David



Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho



Alziro Antunes Cardoso

António Manuel Fonseca da Silva

José António Mouraz Lopes

Mário António Mendes Serrano

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

Luís Filipe Cracel Viana

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Anexos

Anexo A1 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2019-2021

(em milhões de euros)

Impostos e entidades destinatárias	2019	2020	2021
Impostos cobrados pela AT	2 975	3 200	3 401
IRS	424	451	496
Municípios – participação variável no IRS	411	439	475
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	-	-	9
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	13	12	12
IRC	199	197	343
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – consignação de 2 p.p. das taxas de IRC	190	194	337
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	9	4	5
Impostos diretos diversos	365	524	476
Fundo de Resolução – contribuição do sector bancário	179	178	187
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético – contribuição extraordinária do sector energético	55	183	131
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional ao IMI	131	130	124
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional sobre o setor bancário	-	33	34
IVA	882	970	997
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – IVA Social	854	883	915
Municípios – Participação na receita do IVA	-	62	57
Turismo de Portugal – IVA Turismo	16	14	14
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	11	10	11
ISP	855	812	820
Infraestruturas de Portugal – contribuição do serviço rodoviário	678	612	615
Fundo Ambiental (financiamento do PART e outras consignações)	132	163	165
Fundo Florestal Permanente – adicional às taxas de imposto	28	25	25
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10	10	10
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético	5	2	5
Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular	1	0	0
IABA	58	49	48
Serviço Nacional de Saúde – IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes	58	49	48
Impostos indiretos diversos	192	197	222
Rádio e Televisão de Portugal – contribuição sobre o audiovisual	179	181	184
Serviço Nacional de Saúde – contribuição extraordinária dos fornecedores do SNS de dispositivos médicos	-	-	20
Administração Central do Sistema de Saúde – contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica	12	15	17
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% das cobranças coercivas	1	1	1
Impostos cobrados por outras entidades (SCML, Turismo de Portugal)	911	784	796
Lotarias, resultados de exploração de apostas mútuas e outros impostos indiretos (SCML)	709	582	588
Segurança social	239	191	194
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	225	182	185
Administração Central do Sistema de Saúde	117	97	96
Instituto Português do Desporto e Juventude	66	56	59
Outras entidades (a)	63	56	56
Imposto do jogo (Turismo de Portugal)	202	202	208
Turismo de Portugal	177	178	164
Segurança social	9	13	18
Outras entidades (b)	17	11	26
Total	3 887	3 983	4 198

(a) Fundo de Fomento Cultural (24 M€ em 2019, 22 M€ em 2020 e 20 M€ em 2021), Autoridade Nacional de Proteção Civil (20 M€ em 2019, 16 M€ em 2020 e 2021), Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (7 M€ em 2019, 6 M€ em 2020 e 2021), organismos do Ministério da Educação (8 M€ em 2019 e 2020 e 5 M€ em 2021) e Secretaria-Geral da Presidência de Conselhos de Ministros (4 M€ em 2019, 2020 e 2021) e Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (5 M€ em 2021).

(b) Fundo de Fomento Cultural (3 M€ em 2019, 2 M€ em 2020 e 2021), Instituto Português de Desporto e Juventude (6 M€ em 2019, 1 M€ em 2020 e 10 M€ em 2021), Administração Central do Sistema de Saúde (5 M€ em 2019 e 2020 e 11 M€ em 2021), organismos do Ministério da Economia (2 M€ em 2019, 1 M€ em 2020) e Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (1 M€ em 2019 e 2020 e 2 M€ em 2021).

Fonte: SGR, CGE 2019 a 2021 (Quadro A 30 – Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela AT) e SIGO.

Anexo A2 – 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	Outras Receitas Correntes	Transferências Correntes/Capital		Outras Receitas de Capital	Total		Variação 2021/2020
					UE	Outras		2021	2020	
Caixa Geral de Aposentações	4 119	0	0	201	0	556	-	4 877	4 856	21
Instituto de Emprego e Form. Profissional	-	1	0	109	143	1 165	0	1 418	1 177	241
Direção-Geral de Tesouro e Finanças	-	0	329	657	-	2	20	1 009	620	389
Entidades do Ministério da Saúde	-	273	174	57	303	62	4	874	606	267
Autoridade Tributária e Aduaneira	-	241	256	309	10	55	0	869	748	122
Ensino Superior e Serviços de Ação Social	-	356	118	35	222	39	2	772	746	26
Inst. de Prot. e Assistência na Doença	4	0	714	0	-	-	-	719	677	42
Infraestruturas de Portugal	-	340	99	35	80	-	18	573	545	27
Inst. de Fin. da Agricultura e Pescas	-	0	0	34	506	31	1	572	543	29
Fundo Ambiental	-	31	514	2	17	0	-	564	279	286
Autoridade Nacional das Comunicações	-	508	-	-	0	0	0	508	98	410
Inst. de Gestão Fin. e Equip. da Justiça	-	337	0	17	0	-	0	356	322	33
Instituto de Registos e do Notariado	-	344	0	0	0	-	-	344	301	43
CP – Comboios de Portugal, EPE	-	0	208	16	-	-	0	225	216	9
Fundo de Resolução	-	-	-	2	-	211	-	213	212	0
Estab. de Ed. Ens. Bas. e Secundário	-	-	-	72	112	6	-	190	62	128
Agência p/ o Desenvolvimento e Coesão	-	-	0	0	151	3	-	154	122	33
Metropolitano de Lisboa	-	-	69	7	39	31	1	147	90	57
Outras entidades	128	902	636	632	524	332	146	3 301	3 033	268
Total	4 252	3 334	3 119	2 186	2 108	2 493	194	17 685	15 253	2 431

Fonte: SGR e SIGO.

Anexo A3 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19 (2020-2021) – Receita

(em milhares de euros)

Medidas COVID-19	2020	2021		
	CSS	OSS final	CSS	Taxa exec. %
Iisenção de pagamento da Taxa Social Única (a)	517 496	71 000	225 894	318,2
Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social	113 341		53	
Suspensão de pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva (b)	71 780		28 826	
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	56			
Subtotal – Receita efetiva não cobrada incluída no Quadro A.53 da CGE (1)	702 673	71 000	254 773	358,8
Suspensão de pagamento de planos prestacionais fora do processo executivo – Contribuintes (c)	1 600	0	1 823	
Suspensão de pagamento de planos prestacionais fora do processo executivo – Beneficiários (c)	122	0	36	
Subtotal – Receita efetiva não cobrada não incluída no Quadro A.53 da CGE (2)	1 722	0	1 859	
Total da receita efetiva não cobrada (1)+(2)	704 394	71 000	256 632	361,5

(a) Valores definitivos ainda não apurados.

(b) Valor estimado. A designação divulgada refere “execução contributiva”, mas também inclui dívida não contributiva.

(c) Os dados de 2021 foram disponibilizados em julho de 2022 e reportam-se a esta data.

Fonte: CGE (Quadros A.53 e CSS4) e IGFSS. Cálculos TC.

Anexo A4 – Medidas extraordinárias e temporárias COVID-19 (2020-2021) – Despesa

(em milhares de euros)

Medidas COVID-19	2020	2021		
	CSS	OSS final	CSS	Taxa exec. %
Medidas de contenção e mitigação da doença	4 428	6 566	3 970	60,5
Recursos humanos (contratações, horas extra e outros abonos)	838	580	525	90,5
EPI, adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza	3 286	5 986	3 445	57,6
Outros equipamentos	304			
Apoios ao emprego, manutenção da capacidade produtiva/instalada e retoma da atividade	1 279 871	1 353 094	1 146 423	84,7
<i>Layoff</i> simplificado (apoio à manutenção dos postos de trabalho)	823 198	398 265	368 213	92,5
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente	280 027	204 496	203 766	99,6
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	158 656	711 715	549 005	77,1
Programa Adaptar Social+	5 620	17 380	9 581	55,1
Reforço de emergência de equipamentos sociais	7 658	4 061	2 575	63,4
Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social	4 712	17 177	13 283	77,3
Apoios ao rendimento das famílias (reforço da proteção social)	338 288	574 276	556 538	96,9
Medida Extraordinária de Incentivo à Atividade Profissional	2 559	4 379	4 240	96,8
Apoio a Situações de Desproteção Social de TI	51	50	48	96,4
Apoio excecional à família	82 947	51 740	50 886	98,4
Isolamento Profilático	62 576	112 935	106 262	94,1
Complemento estabilização trabalhadores <i>layoff</i>	58 254	1 414	504	35,7
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40 934	90 127	83 737	92,9
Prorrogação de desemprego	53 832	185 502	184 081	99,2
Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores		75 631	74 996	99,2
Majoração Apoio Extraordinário		5 154	4 902	95,1
Apoio extraordinário de Proteção Social	21 775	15 747	15 617	99,2
Prestações sociais – Idosos-COVID		1 502	1 434	95,5
Subsídios de assistência a filho e a neto	6 998	26 258	26 238	99,9
Prorrogação do Rendimento Social de Inserção (RSI) – COVID	5 769			
Prestações por doenças profissionais	2 318	3 539	3 439	97,2
Diminuição dos prazos de garantia (subsídio de desemprego e subsídio por cessação de atividade)	276	21	18	87,2
Prestação complementar de abono de família		276	135	49,0
Outros encargos	3			
Outros encargos	3			
Subtotal de despesa incluídas no quadro A53 da CGE (1)	1 622 590	1 933 936	1 706 931	88,3
Prestação complementar de abono de família para crianças e jovens	26 553			
Domiciliação de serviços prestados pelas entidades do setor social	24 634		8 990	
Subtotal de despesa não incluídas no quadro A53 da CGE (2)	51 187		8 990	
Subsídios – Administração Central	1 096	590		
Transferência AC – IEFP (Incentivo extraordinário normalização atividade empresarial)	297 200	243 894	243 894	100,0
Total de despesa para administração central (3)	298 296	244 484	243 894	99,8
Total da despesa COVID-19 (1)+(2)+(3)	1 972 072	2 178 420	1 959 816	90,0

Fonte: CGE (Quadros A.53 e CSS4) e IGFSS. Cálculos TC.

SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Administração central
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefício Fiscal
BPF	Banco Português de Fomento
BPN	Banco Português de Negócios
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
CAV	Contribuição para o Audiovisual
CCA	Mecanismo de Capitalização Contingente
CD	Conselho Diretivo
CE	Comissão Europeia
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
CFP	Contribuição financeira
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CLC	Certificação Legal de Contas
CMVM	Comissão de Mercado de Valores Mobiliários
COVID	<i>Corona Virus Disease</i> (doença por corona vírus)
CP	Comboios de Portugal, EP
CSB	Contribuição sobre o Setor Bancário
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Certificados do Tesouro
CTT	Correios de Portugal, SA
DA	Direitos Aduaneiros
DF	Despesa fiscal
DFE	Desagravamentos fiscais estruturais
DGAE	Direção Geral de Administração Escolar
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGES	Direção-Geral do Ensino Superior

DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DR	Diário da República
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECE	Entidade Contabilística Estado
EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPE-SNS	Entidades Públicas Empresariais integradas no Serviço Nacional de Saúde
EPNF	Empresas públicas não financeiras
EPR	Entidade Pública Reclassificada
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FA	Fundo Ambiental
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FCE	Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
FdR	Fundo de Resolução
FEAC	Fundo Europeu de Apoio a Carenciados
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu de Garantia Agrícola
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
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
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FLAD	Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FSSSE	Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético
GAFC	Gestão Administrativa e Financeira da Cultura
GC	Sistema de Gestão de Contribuições
GNR	Guarda Nacional Republicana
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
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
IES	Instituições de ensino superior
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, EPE
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
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
IP	Infraestruturas de Portugal, SA
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISC	Instituição Superior de Controlo
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
ITP	Instituto do Turismo de Portugal
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
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M	Milhões
m	Milhares
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministro das Finanças
ML	Metropolitano de Lisboa
MP	Metro do Porto
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NB	Novo Banco
NCP	Norma de Contabilidade Pública
NGEU	<i>NextGenerationEU</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
Parpública	Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PE	Programa de Estabilidade
PER	Processo especial de revitalização
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa Operacional
PO	Programa Orçamental

PO COMPETE	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
PORTUGAL 2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
PORTUGAL 2030	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2021-2027
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSI	Prestação social para a inclusão
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
QOMP	Quadro orçamental de médio prazo
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REAT-EU	Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RNAP	Reposições não abatidas nos pagamentos
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RP	Recursos Próprios
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
RPT	Recursos Próprios Tradicionais
SA	Sociedade Anónima
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SEAAF	Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais
SEAC	Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SEO	Síntese de execução orçamental
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SET	Secretário de Estado do Tesouro
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGM	Sociedades de Garantia Mútua
SGMAI	Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna
SGMF	Secretaria de Estado do Ministério das Finanças
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
SIGPIP	Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público
SII	Sistema de Indemnização aos Investidores
SIIE	Sistema de Informação sobre os Imóveis do Estado
SIRIEF	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira
SISS	Sistema informação da Segurança Social
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNGM	Sistema Nacional de Garantia Mútua
SNS	Serviço Nacional de Saúde

SOL	Serviços On-line da DGO
SPE	Sector Público Empresarial
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA
SURE	Instrumento de apoio temporário para mitigar os riscos de desemprego em caso de emergência (<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>)
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UniLEO	Unidade de Implementação da LEO
UTE	Unidade de tesouraria do Estado



FICHA TÉCNICA

Área de Responsabilidade I

Juíza Conselheira Relatora Ana Margarida Leal Furtado

Departamento
de Auditoria I

Auditora Coordenadora: Maria João Caldas

Auditores Chefes: António Marta, Maria Luísa Rato Bispo e Teresa Ferreira

Execução técnica: Ana Godinho Tavares, Arabela Correia, Bella Isa Rodrigues, Carla Martins, Clarisse Wagner, Cristina Silva, Daniela Argolinha, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Graciosa Neves, João Miguel, José Correia, José Moreira, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria Gisela Dias, Maria João Silveira, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Mónica Morgado Ferreira, Nazaré Silva, 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 2 da Parte A

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 4.6 da Parte C

Departamento
de Auditoria VII

Auditor Coordenador: Luís Filipe Simões; **Auditora Chefe:** Selma Isabel Rebêlo

Execução técnica: Paula Dias Conde, Ana Isabel Brázia e Daniel Filipe Rodrigues

Apoio administrativo e informático: Ângela Maria Castro

Área de Responsabilidade VIII

Juíza Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes – responsável pelo ponto 2.7.1 da Parte C

Departamento
de Auditoria VIII

Auditora Coordenadora: Leonor Côrte-Real Amaral; **Auditor Chefe:** Júlio Gomes Ferreira

Execução técnica: Ana Cristina Cabo, Cristina Salvador e Maria de Fátima Fernandes

Apoio informático: Cristina Fernandes

Apoio informático geral

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

Diretor de Serviços: João Carlos Cardoso

Técnicos: Ana França, Graças Vaz, João Paulo Amado e Paula Fonseca